

NÚMERO 16 ISSN 1808-0758

SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2011-2014

Paulo Jannuzzi Júnia Quiroga (organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2011 - 2014

Paulo Jannuzzi Júnia Quiroga (organizadores) Presidenta da República Federativa do Brasil **Dilma Rousseff**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Tereza Campello**

Secretário Executivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação **Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania Luiz Henrique da Silva de Paiva

Secretária Nacional de Assistência Social **Denise Ratmann Arruda Colin**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional **Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza **Tiago Falcão**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.



NÚMERO 16 ISSN 1808-0758

SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2011 - 2014

Paulo Jannuzzi Júnia Quiroga (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 entre 2011 e março de 2014 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. 16 (2014)- .
Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
356 p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Pesquisas de avaliação, síntese, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. .

CDD 330.981 CDU 304(81)

Tiragem: 5.000 exemplares

Coordenação Editorial: Kátia Ozório

Equipe: Victor Gomes de Lima, Valéria Brito, Roberta Cortizo, Eliseu Calisto

Bibliotecária: Tatiane Dias Diagramação: Tarcísio Silva Revisão: Júnia Quiroga

Organizadores: Paulo Jannuzzi e Júnia Quiroga

Março de 2014 Atualizado em Outubro de 2014

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

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340 CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501 http://www.mds.gov.br

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

A produção de informação e conhecimento para aprimoramento do desenho e gestão das suas políticas e programas tem sido um compromisso e determinação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde sua criação em 2004, com a instituição da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Em parceria com as secretarias finalísticas deste Ministério, a SAGI tem produzido um conjunto considerável de pesquisas e estudos avaliativos que contribuem para conhecer melhor os diversos públicos-alvo de nossas políticas, os desafios da implementação de nossas ações, os resultados e impactos dos nossos serviços e programas.

O volume de recursos aportados em nossas políticas, a complexidade dos programas e serviços em curso, a capilaridade das nossas ações pelo território nacional, sobretudo com a criação e implantação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, requerem dados e estudos com tempestividade e especificidade próprias, que somente uma unidade de monitoramento e avaliação especializada poderia atender.

De fato, como outras iniciativas do MDS, esse esforço de estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas e programas tem sido reconhecido como uma inovação estratégica na Administração Pública Federal. Instituições brasileiras, organismos multilaterais e missões técnicas de vários países têm vindo ao Brasil conhecer com mais profundidade essa experiência, os processos técnicos de especificação de pesquisas, o acompanhamento do levantamento de campo e da análise de dados.

Com o objetivo de disseminar as informações produzidas nas pesquisas e estudos contratados ou desenvolvidos pelo MDS, a SAGI tem editado a série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*. Trata-se de uma publicação técnico-científica que sistematiza os resultados de suas pesquisas e discute temas relacionados às áreas de intervenção programática do Ministério.

A presente edição da série *Cadernos de Estudos*, intitulada *Síntese das Avaliações dos Programas Sociais do MDS – 2011-2014*, apresenta fichas-resumo dos principais resultados das pesquisas de avaliação concluídas nesse período, complementando o conjunto de sínteses publicadas ao longo dos últimos dez anos, nos números 5 e 13 da série.

Esperamos que o material aqui apresentado, assim como diversas outras publicações do Portal do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria na internet, possa ser útil para os milhares de técnicos, gestores e conselheiros de nossas políticas no País, no esforço contínuo de aperfeiçoamento de gestão de nossos programas e serviços. Também esperamos que possa servir à comunidade acadêmica, aos jornalistas e à sociedade brasileira em geral, para conhecer mais profundamente, com base em evidências empíricas concretas, os desafios de implementação de nossos programas, os resultados e impactos do esforço que temos empreendido na promoção do desenvolvimento social, da segurança alimentar e da inclusão produtiva no Brasil.

Tereza Campello

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO 10

II. DA COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À ESPECIFICAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: BREVE APONTAMENTOS À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA SAGI/MDS 12

PARTE I - RENDA DE CIDADANIA 36

- 1. Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2006) **37**
- 2. A Importância do Bolsa Família nos Município Brasileiros Segundo Estudo 42
- 3. Estudos de Caso sobre Controle Social do Programa Bolsa Família 45
- 4. Estratégia de Pesquisa sobre os Conhecimentos, Atitudes e Práticas Financeiras das Famílias Inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais **51**
- 5. Mulheres da Barca: Análise das Políticas Públicas Operacionalizadas em Direção às Famílias Chefiadas por Mulheres da Vila da Barca, Belém, Pará **56**
- 6. Estudo sobre o Perfil das Famílias que Sofreram Repercussões sobre o Benefício do Programa Bolsa Família em Decorrência do Processo de Revisão Cadastral **59**
- 7. Estudo sobre o Desenho, a Gestão, a Implementação e os Fluxos de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde Associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) Para Povos Indígenas **63**
- 8. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Qualidade de Vida das Mulheres e as Relações De Gênero **68**
- 9. Estudo sobre o Desenho, a Gestão, a Implementação e os Fluxos de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde Do PBF no Nível Municipal **72**
- 10. Pesquisa Qualitativa de Avaliação sobre as Condições de Acesso aos Serviços de Saúde e Educação, a partir do Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família 77
- 11. Estudo sobre os Resultados de Fiscalizações da Controladoria Geral da União Sobre o Programa Bolsa Família **82**
- 12. O Impacto do Programa Bolsa Família (PBF) na Melhoria do Acesso à Educação e Aprendizagem em Comunidades Indígenas Kaingang e Guarani no Paraná **86**
- 13. Transferência de Renda e Monitoramento: Mudanças no Papel do Gestor Municipal no Acompanhamento das Famílias em Situação de Descumprimento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família no Estado da Paraíba **88**
- 14. Cadastro Único: o Potencial da Tecnologia da Informação para o Acesso ao Programa Bolsa Família **91**
- 15. Desempenho na Gestão Pública do Programa Bolsa Família: Estudo do Índice de Gestão Descentralizada em Minas Gerais **95**
- 16. Relações de Gênero e Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Diagnóstico e Avaliação na Pesca Artesanal do Litorial de Pernambuco **98**
- 17. A Implementação das Condicionalidades do Programa Bolsa Família na Saúde em um Município de Grande Porte: um Estudo Avaliativo e Propositivo de

Acompanhamento Social das Famílias Beneficiárias 101

- 18. Estudo sobre a Implementação do IGD e das Condicionalidades do Bolsa Família (PBF) no Maranhão: Identificando Possibilidades, Limites e Propostas de Melhoria **103**
- 19. Do Ponto de Vista das Crianças: o Acesso, a Implementação e os Efeitos do Programa Bolsa Família no Semiárido Nordestino **108**
- 20. Dinâmica de Famílias Ribeirinhas e Urbanas: o Uso do Tempo de Crianças Atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF) **110**
- 21. Pesquisa de Avaliação da Evolução Temporal do Estado Nutricional das Crianças de 0 A 5 Anos Beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Acompanhadas nas Condicionalidades de Saúde **115**
- 22. Pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família 2º Rodada 120
- 23. Grupos Focais com Beneficiários do Bolsa Família 124

PARTE II - ASSISTÊNCIA SOCIAL 130

- 1. Estudo sobre os Centros de Convivência de Idosos Financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social **131**
- 2. Pesquisa Quantitativa de Avaliação da Implementação do Projovem Adolescente Serviço Socioeducativo **135**
- 3. Avaliação da Nova Modalidade de Concessão do BPC à Pessoa com Deficiência (CIF) **140**
- 4. Benefício de Prestação Continuada (BPC): um Estudo dos Efeitos Associados à Concessão do Benefício sobre Idosos e Corresidentes **143**
- 5. O SUAS em Santa Catarina: o Processo de Implantação da Proteção Social Básica em Perspectiva **145**
- 6. Estudo sobre a Gestão, Organização e Implementação dos Serviços Socioassistenciais Desenvolvidos nos CREAS **150**
- 7. Censo SUAS 2010 156
- 8. Censo SUAS 2011 168
- 9. Censo SUAS 2012 174
- 10. Pesquisa de Informações Básicas Municiapais MUNIC 2013 180
- 11. Censo SUAS 2013 184

PARTE III - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 190

- 1. Estudos sobre as Contribuições das Pequisas Implementadas pela SAGI/MDS na Área de Segurança Alimentar e Nutricional **191**
- 2. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos Modalidade Leite (PAA-Leite) e das Famílias dos Beneficiários Consumidores do Leite **195**
- 3. Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de Alimentos Segunda Avaliação 200
- 4. Capacidade Preditiva da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para Identificar Riscos de Vulnerabilidade Social e Biológica em Crianças Beneficiárias do Programa Bolsa Família do Município de Viçosa MG **204**

- 5. Avaliação Qualitativa sobre o Programa P1+2 206
- 6. Elaboração de um Sistema Municipal de Gestão de Informação Integrada no Município de Rio Claro - SP à Luz das Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional **210**
- 7. Validade da Escala de Segurança Alimentar: Versão Curta 213
- 8. A Agricultura Urbana e Periurbana como Estratégia para o Desenvolvimento Social Econômico e Ambiental e o Combate à Fome **216**
- 9. Desenvolvimento de Sistema Sustentável para Captação e Armazenamento de Água Pluvial em Comunidades Rurais de Baixa Renda do Semiárido **219**
- 10. Estratégias de Gestão da Qualidade dos Vegetais e Frutas Fornecidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a Alimentação Escolar **221**
- 11. Potencialidades e Limites para a Implementação de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional Estudo de Caso em Dois Municípios do Estado do Rio de Janeiro **225**
- 12. Segurança Alimentar e Nutricional: Formação de uma Política Local em Município de Grande Porte **228**
- 13. Sistema de Dessanilização de Água Utilizando Energia Solar 232
- 14. Técnicas de Captação de Água da Chuva e Sistemas de Irrigação de Baixo Custo para a Agricultura Familiar do Semiário Baiano **234**
- 15. Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa P1+2 (Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido Brasileiro: Segurança e Soberania Alimentar Através do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas) Linha de Base **238**
- 16. Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional de Famílias Inscritas no CadÚnico com Crianças Menores de Cinco Anos de Idade, Residentes no Semiárido **244**

PARTE IV - ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA 248

- 1. Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens Segunda Avaliação **249**
- 2. Diagnóstico de Potencialidades de Inclusão Produtiva do Público Inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal **253**
- 3. Estudo Qualitativo junto a Alunos Egressos e Desistentes, Representantes das Unidades Ofertantes e Interlocutores Municipais do Pronatec-Brasil Sem Miséria (BSM) **257**
- 4. Mercado de Trabalho em Uberlândia: Análise das Potencialidades de Inclusão Produtiva de Beneficiários de Programas de Transferência de Renda do Governo Federal **264**
- 5. Efeitos da Inclusão Produtiva na Vida de Jovens Atendidos por uma Organização Não Governamental Após Capacitação e Ingresso no Trabalho **267**
- 6. Avaliação de Metodologias de Capacitação para Inclusões Produtivas Vinculadas às Políticas Públicas de Transferências de Renda do MDS na RMBH: Municípios de Belo Horizonte e Nova Lima **270**

PARTE V - TEMAS TRANVERSAIS 274

- 1. Avaliação do Impacto dos Programas Sociais Administrados pelo MDS no Vale do Jequitinhonha -MG **275**
- 2. Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos Segunda Avaliação **279**
- 3. Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os Serviços Oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, Especialmente os Ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em Espaços Metropolitanos de Pobreza e Vulnerabilidade 283
- 4. Estudo da Capacidade Protetiva das Famílias Beneficiárias de Programas Federais de Transferências de Renda em Regiões Periféricas Metropolitanas **288**
- 5. Perfil Nutricional de Beneficiários do Programa Bolsa Família Moradores de Favelas de Macéio AL **292**
- 6. Ação Interinstitucional de Fomento ao Protagonismo Juvenil: Formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário no Território do Mato Grande/RN **296**
- 7. Acesso aos Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Repercussões na Segurança Alimentar e Nutricional das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Sul **301**
- 8. A Apropriação, o Uso e a Representação das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelos Agricultores Familiares do Semiárido Nordestino e os Deslocamentos nas Estruturas e Dinâmicas Familiares **304**
- 9. Análise da Correlação Linear e Espacial entre Localidades e Regiões Beneficiadas por Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Indicadores Sociais de Melhoramento das Condições de Vida **306**
- 10. A Política Social Brasileira na Primeira Década do Século XXI e a Dinamização Econômica e Sustentabilidade das Regiões e Territórios **309**
- 11. Demografia, Sociedade e Vulnerabilidade: um Método Tentativo de Prospecção e Estimativa de Demanda por Programas Sociais o Caso de Minas Gerais **312**
- 12. Desigualdade e Pobreza nas Famílias Metropolitanas: Diagnóstico e Recomendações para a Redução das Desigualdades **315**
- 13. Estudo de Seguimento da Situação de Segurança Alimentar em Famílias Residentes em Municípios do Interior do Estado da Paraíba Avaliação do Impacto das Ações Locais para a Redução da Insegurança Alimentar e Nutricional **318**
- 14. Estratégias de Enfrentamento da Fome e Construções de Gênero: o Cotidiano das Quebradeiras de Coco Babaçu da Região dos Cocais MA **322**
- 15. Metodologia de Avaliação de Estratégias Intersetoriais para Promoção da Saúde e o Desenvolvimento Social **326**
- 16. Pesquisa Acompanhamento de Programas e Ações em Desenvolvimento Social 329
- 17. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais ESTADIC 2012 335
- 18. Inquérito de Segurança Alimentar e Nutricional de Comunidades Quilombolas Tituladas **342**
- 19. Estudo de Competências Básicas da Formação de Profissionais do SUAS 347

I. INTRODUÇÃO

O presente volume da série Caderno de Estudos apresenta a síntese das pesquisas de avaliação dos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que foram concluídas entre 2011 e setembro de 2014. Para cada pesquisa apresentam-se os objetivos de avaliação, as instituições envolvidas, os procedimentos metodológicos e os principais resultados das pesquisas feitas.

Esse volume dá continuidade à sequência de publicação de sínteses das pesquisas publicadas nesses dez anos. Em 2007, no volume 5 desta série, foram registradas as fichas resumo de pesquisas dos três primeiros anos de existência do Ministério: de 2004 a 2006. No volume 13, publicado em 2010, foram organizadas as informações relativas ao período entre 2006 e 2010, contemplando as pesquisas concluídas em meses de 2006 posteriores à impressão do volume 5. Da mesma forma, nesse volume, nº16, foram inseridas seis pesquisas que, concluídas anteriormente a 2011, não haviam sido registradas nos volumes anteriores. Assim, ao todo são apresentandas 75 fichas-resumo de pesquisas.

Antes da apresentação das pesquisas, traz-se uma breve reflexão e balanço sobre a experiência de dez anos de realização de estudos avaliativos pela secretaria, evidenciando a abordagem multidisciplinar, multimétodos e multi-institucional que orienta o trabalho da SAGI.

As sínteses das pesquisas estão organizadas segundo as áreas de atuação no MDS: "renda de cidadania", "assistência social", "segurança alimentar e nutricional" e "articulação para a inclusão produtiva". Como se fez em 2010, esta publicação também conta com uma seção intitulada "temas transversais", na qual se inserem as sínteses de estudos e pesquisas de natureza mais geral ou intersetorial dentro do Ministério, como as produzidas para subsidiar ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Na seção dedicada ao tema renda de cidadania, são apresentados os resultados de 23 pesquisas sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Os estudos analisam a utilização dos benefícios, as condicionalidades e os seus efeitos sobre as condições de vida da população em geral e de grupos específicos.

Na segunda seção, dedicada à assistência social, são apresentadas 11 pesquisas sobre a implementação e os resultados de diferentes serviços prestados nos equipamentos sociais e dos benefícios da assistência social.

No que diz respeito à terceira seção, relativa à segurança alimentar e nutricional, apresentam-se 16 pesquisas que se debruçaram sobre a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em municípios brasileiros, além de outras ações e programas nessa área.

A quarta seção contempla seis pesquisas sobre inclusão produtiva, qualificação profissional e as nuances da articulação necessária para implementação de ações na temática.

Finalmente, na quinta e última seção, incluem-se 19 pesquisas transversais a diferentes programas e áreas de atuação do Ministério e do Plano Brasil Sem Miséria. São estudos e pesquisas realizadas em uma perspectiva integrada e intersetorial, em territórios marcados por vulnerabilidades ou junto a públicos-alvo específicos das políticas de desenvolvimento social.

Esse conjunto de sínteses de pesquisas, juntamente com os respectivos sumários executivos, questionários e microdados (no caso de levantamentos quantitativos), além de normas operacionais e documentos descritivos de programas, publicados nos portais da SAGI, do Ministério e do Plano Brasil Sem Miséria, constituem um material valioso para diferentes públicos e propósitos.

Para gestores, técnicos e conselheiros das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, esse material traz insumos para reflexão sobre práticas cotidianas de gestão, desafios e dificuldades enfrentadas que, ao serem diagnosticadas de forma mais clara, permitem algum tipo de mitigação ou encaminhamento técnico-administrativo para solucioná-las. Para pesquisadores de universidades e centros de pesquisa, trata-se de um acervo de estudos e dados empíricos para uso e contextualização do estado da técnica e da investigação em temáticas específicas das políticas sociais no País. Para a sociedade brasileira, jornalistas e agentes de outras políticas públicas, esse conjunto de evidências aportadas nos estudos avaliativos trazem subsídios concretos e robustos para avaliação de parte significativa do esforço governamental na superação de iniquidades sociais do País nos últimos dez anos.

Paulo de Martino Jannuzzi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO E **CONHECIMENTO PARA APRIMORAMENTO** DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE **DESENVOLVIMENTO SOCIAL: PRINCÍPIOS, CONCEITOS E CARACTERIZAÇÃO DAS** PESQUISAS DE AVALIAÇÃO REALIZADAS **PELA SAGI/MDS DE 2011 A 2014**¹

Paulo de Martino Jannuzzi²

INTRODUÇÃO

Informação e conhecimento, sistematizados de forma prática e funcional, atualizados periodicamente, referidos aos domínios territoriais adequados e com escopo abrangente e multidisciplinar constituem-se em insumos básicos para a tomada de decisão técnico-política, em qualquer momento do ciclo de vida ou maturação de uma política ou programa social.

Essa assertiva é ainda mais válida em um contexto de políticas e programas sociais em diversas áreas setoriais, operados em arranjos complexos – intersetoriais e federativos -, atendendo públicos numerosos, diferenciados e dispersos em larga extensão territorial. Nesse contexto de operação de políticas sociais, é preciso dispor de diagnósticos socioeconômicos abrangentes sobre os públicos-alvo dos programas, de sistemas informatizados específicos para gestão, painéis de indicadores de monitoramento e de várias pesquisas e estudos de avaliação para entendimento dos gargalos da implementação, os resultados e impactos dos programas.

Esta produção de informação e conhecimento tem efetivamente acompanhado a complexificação da Política Social, conforme evidenciam as pesquisas que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) têm produzido a cada ano, os estudos sobre políticas e programas sociais publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os novos instrumentos adotados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) para avaliar o desempenho escolar, os dados disponibilizados nos portais do Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, e da Previdência, e ainda os editais do CNPq financiados por diversos ministérios da área social³.

No campo das Políticas de Desenvolvimento Social, a produção de informação e sistematização de conhecimento para aprimoramento dos programas e ações também tem tido a contribuição da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), criada

- ¹ Agradeço a Camila Meneses e Cristiane Godinho pela organização das informações sobre as pesquisas de avaliação que permitiram a análise descritiva aqui apresentada. A Alexandro Pinto, Paula Montagner, Carlos Cipriani e Pedro Pires agradeco comentários e contribuições específicas no cotidiano da gestão das pesquisas, apropriadas em diferentes passagens e notas de rodapé ao longo do texto.
- ² Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPg no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina". Atualmente é Secretário de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.E--mail: paulo.jannuzzi.br@gmail.com
- ³ A contribuição do fortalecimento da agenda produtora de informação estatística e da estruturação dos sistemas de monitoramento e avaliação na Administração Pública buscando melhoria da gestão e efetividade dos programas sociais é um tema a ser mais bem investigado na pesquisa acadêmica brasileira, pois traria evidências adicionais para questionar o mito da falta de racionalidade técnica, na decisão política no país, e da ausência de avaliação crítica do esforco governamental dentro do próprio governo.

há dez anos no desenho original do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004. Desde então, tem se desenvolvido um conjunto significativo de ferramentas informacionais voltadas para organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnico-específicos. Além disso, de modo a potencializar o uso desses instrumentos e disseminar o conhecimento, a SAGI tem produzido material acerca de suas pesquisas e de várias temáticas do Ministério na forma de publicações impressas e em formato digital, além de desenhar e realizar cursos de capacitação, de curta e média duração, presenciais e a distância, sobre as temáticas de monitoramento e avaliação bem como conteúdos programáticos de outras secretarias do MDS.

Desta forma, este texto tem o propósito de apresentar uma reflexão sobre essa trajetória de produção de informação e conhecimento para as políticas e programas do MDS, detendo-se, em particular, nas pesquisas de avaliação, um tipo particular de "entrega" da SAGI. Procurou-se sistematizar nesta reflexão alguns dos principais princípios, práticas e aprendizados na contratação e realização de pesquisas e estudos desta Secretaria, balanço oportuno nesses dez anos de sua criação (e do Ministério)⁴.

Dessa maneira, esta reflexão se inicia com uma apresentação acerca da missão, agenda e processos de trabalho da SAGI. Na seção seguinte, em meio a uma breve sistematização conceitual sobre Avaliação, apresenta-se uma análise tipológica das 75 pesquisas trazidas nesta edição do Cadernos de Estudos. Por fim, nas considerações finais, são apontados alguns desafios na definição da agenda de trabalho desta Secretaria para os próximos anos.

MISSÃO, AGENDA E PROCESSOS DE TRABALHO DA SAGI⁵

A SAGI é a unidade técnico-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e dos programas do Ministério. Esta Secretaria desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e as boas práticas de implementação de suas ações e, naturalmente, os resultados e impactos do esforço governamental na área do desenvolvimento social. Investigar os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada, qualificar os serviços socioassistenciais prestados às famílias, ajudar no desenho e acompanhamento de ações de segurança alimentar e nutricional e na avaliação dos programas de inclusão produtiva são algumas das atividades que a SAGI desenvolve regularmente.

A agenda de atividades da SAGI é definida pela análise das demandas estruturantes das políticas de desenvolvimento social e combate à fome – como a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional –, da agenda prioritária do governo e do Ministério – como o Plano Brasil Sem Miséria na atual gestão –, das necessidades mais específicas do gabinete da ministra e das secre-

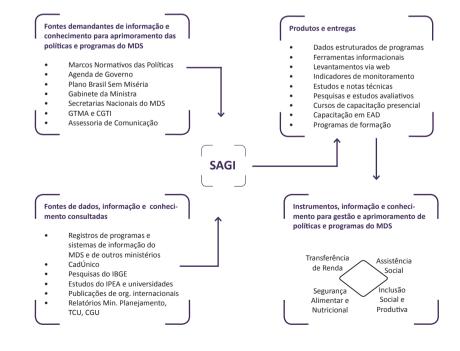
⁴ Vide Boletim SAGI 10 anos para breve balanço comemorativo da Secretaria, lançado em maio de 2014, na página de boletins mensais em http:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/ grupo.php?g=89. Também publicado no Boletim de Estatísticas Públicas da Anipes em http://www.anipes.org.br/ site/?cat=5.

⁵ Vide material institucional sobre a Secretaria na página "Conheça mais a SAGI" em http://aplicacoes.mds. gov.br/sagi/portal/grupo.php?q=76.

tarias finalísticas - Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Nacional de Renda da Cidadania e Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (que sucedeu a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva). Também contribuem na definição da agenda da SAGI as demandas oriundas de reuniões técnicas entre gestores e técnicos com seus pares nas demais secretarias, os debates em seminários de apresentação de resultados de pesquisas e produtos, as questões levantadas em publicações e fóruns de discussão acadêmica e de organismos internacionais (Figura 1).

O equilíbrio entre as demandas da agenda de Estado e Políticas Nacionais, a de Governo e das Secretarias Nacionais do MDS é certamente um grande desafio cotidiano da Secretaria que, em tese, tem loci para seu equacionamento: o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA) e o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI). Essas instâncias são compostas por representantes de todas as secretarias e da assessoria da ministra e se constituem nos canais institucionais de encaminhamento e/ou legitimação de demandas de trabalho para a Secretaria, sejam eles instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação (GTMA) ou sistemas e ferramentas informacionais (CGTI)⁶. A criação de uma instância similar para tratar da agenda de programas de capacitação e formação do Ministério poderá vir a ser necessária em um futuro próximo, com o adensamento crescente dessas atividades nas secretarias finalísticas e os requerimentos de maior coordenação e sinergia interna para garantir oferta continuada e capilarizada pelo país.

Figura 1 – Ciclo de produção de informação e conhecimento pela SAGI



⁶ Há certamente espaço para aprimoramento nessas instâncias para que elas reflitam melhor a dinâmica, pluralidade e legitimidade das demandas de produção de informação e conhecimento pelo Ministério, garantindo a sustentação da agenda de trabalho, assim como o tempo e rigor técnico para desenvolvimento das atividades, sem cair na burocratização e engessamento desta. Da mesma forma que é preciso preservar as condições e continuidade do plano de trabalho de pesquisas e sistemas informatizados que requerem prazos mais extensos para sua concepção e desenvolvimento, é necessário garantir que novas demandas, de major ou menor complexidade, também possam ser atendidas na tempestividade desejável.

No desenvolvimento de suas atividades, a SAGI vale-se de dados e informações provenientes de diversas fontes, internas ou externas ao Ministério, tais como os sistemas de gestão e registros de programas das secretarias nacionais do MDS, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), os censos demográficos e as pesquisas do IBGE, os levantamentos do Inep, os registros administrativos e sistemas de informação dos Ministérios do Planejamento, do Trabalho, da Saúde e da Previdência. Igualmente importantes para a elaboração dos estudos técnicos e do material didático de capacitação e formação realizados na Secretaria são as publicações, os relatórios de pesquisa e os trabalhos produzidos pelos Ministérios, pelo IPEA, IBGE, Inep, os programas de pós-graduação, centros de pesquisa, organismos internacionais e outros órgãos públicos. Não havendo fonte secundária de dados acerca da temática de interesse investigativo, especifica-se pesquisa de avaliação com o desenho metodológico mais adequado para as perguntas a responder, no prazo disponível, como comentado na seção seguinte.

De modo a garantir que suas entregas e produtos sejam de fato ajustados às necessidades dos gestores e técnicos do Ministério, a SAGI desenvolve suas atividades buscando interlocução e parceria com as demais secretarias. Assim, trabalha-se na SAGI na perspectiva de que tão importante quanto produzir conhecimento e inovação em políticas de desenvolvimento social é garantir que esses insumos sejam considerados relevantes, ajustados e efetivamente aplicados por quem coordena os programas e as ações do Ministério e conhece seu contexto de dificuldades e potencialidades de operação. Desenvolver os trabalhos de forma conjunta — contribui não apenas para que os resultados atendam às necessidades mais específicas das secretarias, como potencializa a utilização do estudo avaliativo, aplicativo ou outro produto informacional elaborado.

Além da busca de parceria e interlocução técnica com as demais secretarias, outros princípios básicos orientadores da atuação da SAGI no desenvolvimento de seus produtos são a multidisciplinaridade e a complementaridade de enfoques metodológicos e técnicos necessários para levantamento, organização e análise de informações para o Ministério. O desenvolvimento de ferramentas informacionais, sistemas de informação e de indicadores, pesquisas e estudos avaliativos e cursos de capacitação e formação requer uma abordagem multimétodos diante do contexto complexo das ações do Ministério, caracterizado pela multideterminação dos problemas sociais enfrentados, por atender públicos-alvo diversificados, assentado em políticas com matrizes disciplinares e normativas diferentes, operando programas com desenhos operacionais variados e em estágios diferenciados de maturidade.

Para desempenhar essas atividades técnicas em um ministério com programas e ações que atuam nas problemáticas sociais diversas, o corpo de funcionários da Secretaria é necessariamente multidisciplinar, compondo-se de sociólogos, economistas, profissionais da informática, engenheiros, cientistas políticos, estatísticos, antropólogos,

educadores, além de profissionais formados nas áreas de saúde e nutricão, comunicação e psicologia. A equipe é composta por técnicos formados em cursos de especialização. mestrado ou doutorado em diferentes áreas, por funcionários que tiveram experiência concreta na gestão e operação de programas e por consultores especializados em temáticas específicas requeridas em determinados projetos.

Essa equipe participa, em todo projeto, de todas as fases desde sua elaboração, da concepção a sua realização, contando em muitas situações com empresas de consultoria, instituições de ensino e pesquisa e/ou pesquisadores, para produzir subsídios técnicos, evidências empíricas de campo ou oferta de capacitação, para citar alguns exemplos mais comuns. A Secretaria não contrata, pois, propriamente sistemas de informação, pesquisas de avaliação ou cursos de capacitação, mas sim insumos ou serviços específicos para produção de material que será devidamente adequado às necessidades e especificidades dos demandantes nas secretarias finalísticas do Ministério⁷.

Esse quadro técnico está organizado em quatro departamentos, com missão e atividades distintas, mas inter-relacionadas, a saber: Departamento de Gestão da Informação (DGI), Departamento de Monitoramento (DM), Departamento de Avaliação (DA) e Departamento de Formação e Disseminação (DFD). O DGI organiza e administra as bases de dados dos programas e das ações do MDS bem como elabora ferramentas informacionais para apoiar as atividades de monitoramento e avaliação das secretarias finalísticas. O DM realiza o desenho do modelo lógico de programas e o mapeamento de processos e fluxos, organiza painéis de monitoramento de programas e elabora análises sobre estes. As pesquisas de avaliação e estudos avaliativos para aprimoramento dos programas e ações do Ministério são desenvolvidas pelo DA. Já o DFD planeja e desenvolve, em parceria com as demais secretarias, projetos e programas de capacitação e formação nas modalidades presencial e a distância, para diferentes públicos do Ministério, além de ser responsável pelas publicações impressas e eletrônicas e gestão do conhecimento da Secretaria. No Gabinete concentram-se as atividades técnico-administrativas de gestão da Secretaria, além das tratativas dos acordos de cooperação e visitas internacionais, eventos e palestras.

As atividades desempenhadas nos departamentos podem também ser entendidas a partir dos principais macroprocessos de trabalho, nucleados em seis grandes eixos estruturadores dos projetos e atividades (Figura 2). Desenvolvimento de Sistemas Especialistas, Integração de Base de Dados, Gestão de Pesquisas de Avaliação, Planejamento de Programas de Formação, Produção Editorial e Cooperação Multilateral são alguns desses macroprocessos, que requerem planejamento e organização técnica específicos, além de pessoal técnico com perfil adequado.

⁷ No Estudo Técnico SAGI 09/2013, PINTO, NATALINO, CUSTODIO, 2013 discorrem sobre o ciclo de produção de pesquisas de avaliação pela Secretaria e o papel da equipe técnica do Departamento de Avaliação em cada etapa. Disponível em: http://aplicacoes. mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pg_principal?url=ano_ new&ativo=sim

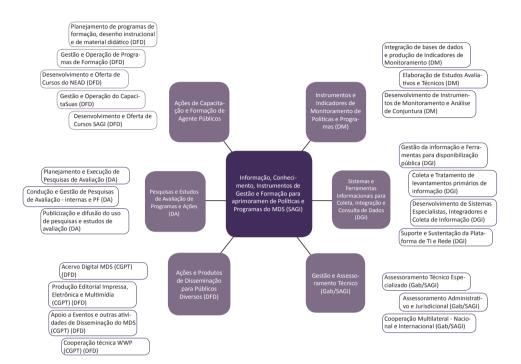


Figura 2 – Eixos estruturantes e macroprocessos de trabalho da SAGI

Desses macroprocessos de trabalho deriva um portfólio de pelo menos 25 produtos informacionais, desenvolvidos segundo o estágio de maturidade dos programas e sua complexidade operacional (Figura 3). Serviços de organização de dados, por exemplo, é um desses produtos demandados pelas secretarias finalísticas do MDS, não necessariamente o mais simples de desenvolver, pela necessidade de garantir integridade, consistência, padronização e documentação dos dados armazenados. Levantamentos pela Internet, pesquisas qualitativas, pesquisas quantitativas, estudos avaliativos com base em registros administrativos são algumas das várias modalidades de pesquisas de avaliação realizadas⁸. Desse conjunto de produtos, de especial interesse a destacar neste artigo são as pesquisas e estudos de avaliação, analisadas a seguir cujas fichas-síntese estão reunidas nessa publicação⁹. Assim, em meio à revisão conceitual sobre Avaliação de programas, apresenta-se a seguir uma análise das pesquisas realizadas no período.

Vale registrar, porém, que embora não analisados aqui, a equipe técnica também produz análises assemelhadas a estudos avaliativos de menor escopo, classificados como Estudos Técnicos SAGI, alguns deles já citados nesse texto. Este é um documento criado para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério¹⁰.

⁸ Como exemplos concretos dessa diversidade de produtos desenvolvidos nos dez anos de Secretaria podem ser citados a Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua, a Avaliação de Impacto do Bolsa Família, o Registro Individualizado de Atendimentos da Assistência Social, o Censo SUAS, o Estudo Avaliativo de Nutrição Infantil de Crianças do Cadastro Único e registro do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, o Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria, o arranjo operacional do CapacitaSuas e a escolha pela disponibilização das publicações impressas e eletrônicas. Veja, nesse sentido, a Linha do Tempo de Produtos e Atividades, disponível no Portal "Conheça mais a SAGI" - http://aplicacoes.mds.gov.br/ sagi/portal/grupo.php?g=76

⁹ Os Estudos Técnicos SAGI 01,09,10,11 e 16 de 2013 trazem balanços situacionais dos produtos informacionais e "entregas" dos quatro departamentos de 2011 a 2013.

¹⁰ De 2011 até setembro de 2014 foram desenvolvidos cerca de 75 estudos, versando sobre as mais variadas temáticas, aprofundando questões substantivas investigadas nas pesquisas de campo realizadas ou tratando de questões metodológicas de interesse do Ministério. Disponíveis em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ simulacao/estudos_tecnicos/pg_princi pal?url=abertura&ativo=sim.

Figura 3 – Portfólio de produtos, serviços e entregas da SAGI



Pelo exposto nesta seção fica bastante claro que a SAGI se caracteriza como uma unidade de Monitoramento e Avaliação com foco prioritário no levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas e programas sociais, para subsidiar o aprimoramento de seus desenhos e gestão. Além de prover informação para análise das "entregas" de produtos e serviços, e para correção de eventuais falhas da ação governamental, a SAGI, de forma complementar, também produz conhecimento sobre os impactos das políticas e programas, promovendo mais transparência da forma de utilização dos recursos públicos, e subsidia decisões sobre o mérito e a relevância das políticas e programas na repartição orçamentária.

Como discutido na área¹¹, embora se complementem, essas finalidades básicas de unidade de monitoramento e avaliação – informação para aprimoramento de programas, transparência pública ou avaliação de mérito orcamentário – disputam os focos avaliativos, os recursos humanos disponíveis, definem em boa medida os métodos e técnicas escolhidos para desenvolvimento dos trabalhos e o "mandato" para sugerir, encomendar ou impor mudanças nos programas e na gestão. A sua vinculação a uma pasta setorial do Poder Executivo, em posição hierárquica em linha com as demais secretarias finalísticas do MDS – nem acima ou abaixo delas –, faz a SAGI orientar seus esforços na produção de insumos prioritariamente para aperfeiçoamento contínuo das ações e programas do Ministério, colocando-se como o que em outros contextos se denomina unidade de inteligência corporativa, e nunca como unidade de auditoria, fiscalização, avaliação externa ou controle público¹².

¹¹ Vide JANNUZZI, 2013.

¹² A missão institucional da SAGI, tal como explicitado no seu Regimento Interno, inserido na Portaria n. 120 de 12 de junho de 2012, anexo 7, é clara ao reservar à Secretaria, em seu artigo primeiro, o papel de "desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e à Gestão da Informação no âmbito do Ministério". Ademais, a Portaria 329/2006, que institui a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério, é enfática em seu artigo quinto, informando que "as ações de avaliação possuem natureza e obietivo distinto das acões de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem". Não é apropriada, pois, uma analogia entre o trabalho da SAGI e o realizado pelo Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social mexicano (Coneval) e muito menos entre as auditorias do Tribunal de Contas da União e fiscalizações da Controladoria Geral da União.

¹³ A base conceitual desta seção apoia--se fortemente no verbete Avaliação registrado em JANNUZZI, 2014.

UMA PRIMEIRA ANÁLISE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO REALIZADAS DE 2011 A 2014 À LUZ DE UMA REVISÃO DE CONCEITOS E CATEGORIAS NA ÁREA¹³

Dentre as várias definições possíveis e disponíveis em manuais clássicos na área, pode-se conceituar Avaliação como o conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento para desenho ex-ante, implementação e validação ex-post de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da Pesquisa Social, visando o aprimoramento dos programas e projetos no atingimento de seus objetivos (eficácia), da sustentabilidade destes e de seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade), e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) ¹⁴.

Nesta definição, Avaliação não é entendida tão somente como uma investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos sobre um programa – o que se constituiria em uma investigação de cunho acadêmico –, mas um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos para aprimoramento da intervenção programática, versando sobre características essenciais do contexto de atuação, os públicos-alvo, o desenho, os arranjos de realização, os custos de operação, os resultados a curto prazo e os impactos sociais a longo prazo de um programa. Enfim, na definição aqui advogada, Avaliação tem o objetivo de produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento dos programas e projetos sociais e consecução de seus objetivos.

Desde sua criação em 2004, a SAGI já realizou mais de 140 pesquisas, com divulgação periódica de seus resultados e materiais relacionados no seu portal¹⁵. Entre 2011 e setembro de 2014 foram 75 pesquisas, cobrindo todas as áreas programáticas do Ministério¹⁶. Bolsa Família, Cadastro Único e Condicionalidades foram os temas mais investigados no conjunto de estudos avaliativos. No entanto, a área menos coberta pelas pesquisas foi Inclusão Produtiva, porém deve ganhar maior destaque nos próximos anos, em função da importância das ações na temática na agenda do Ministério.

Tabela 1 – Avaliações segundo área programática: Conjunto de 75 avaliações da SAGI entre 2011 a 2014

Áreas	Quantidade
Renda de Cidadania	23
Assistência Social	11
Segurança Alimentar e Nutricional	16
Articulação para Inclusão Produtiva	06
Temas Transversais	19
TOTAL	75

¹⁴ Vide definições em DRAIBE, 1999; GARCIA, 2001 e MCKAY, 2007.

¹⁵ Há uma página específica para disponibilização dos estudos e pesquisas de avaliação: www.mds.gov.br/sagi ou http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=abertura.

¹⁶ Na realidade, das 75 pesquisas, 6 foram realizadas antes de 2011, como informado no início desta publicação. A análise apresentada a seguir considera a totalidade das pesquisas desse Caderno de Estudo.

A política de disseminação de resultados de pesquisas de avaliação prevê três produtos principais a ser disponíveis; os sumários executivos, as fichas técnicas e, se cabível, os microdados do levantamento de campo. No portal de pesquisas são divulgadas as informações sobre Calendário de Divulgação e Agenda de Pesquisas em Andamento. Trata-se, pois, de uma política ativa de transparência, anterior à própria Lei de Acesso à Informação¹⁷.

O sumário executivo se constitui no primeiro formato de divulgação de resultados, abrangendo todos os principais elementos da pesquisa – sejam eles de caráter metodológicos ou de resultados. Idealmente deveria ser disponibilizado publicamente até seis meses depois de encerrado o contrato, conforme a complexidade do objeto. O prazo pode, contudo, se estender em função das discussões técnicas que a pesquisa suscita no Ministério. Promover o debate interno dos resultados da pesquisa de campo ou estudo avaliativo é o principal objetivo do sumário, de modo a potencializar a internalização de informação e conhecimento no Ministério. Temas novos acabam, assim, alargando os prazos de discussão interna e de divulgação das conclusões. Em determinadas situações, substituindo o sumário executivo, os resultados da pesquisa podem ser apresentados por meio de artigo técnico-científico, publicação, relatório de pesquisa ou estudo técnico-específico.

A ficha técnica é uma forma simplificada de divulgação de resultados da pesquisa, bastante sumária na descrição da metodologia e na apresentação dos resultados. Essas fichas compõem a publicação "Sínteses das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS", tema do presente número (além dos volumes 5 e 13) do Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.

Os microdados oriundos de pesquisas quantitativas também são disponibilizados com objetivo de permitir o aprofundamento analítico das pesquisas de avaliação entre usuários externos e também entre as equipes de técnicos das secretarias finalísticas. Nesses casos, sempre é respeitado o princípio do sigilo da identificação dos informantes, já que as bases de dados somente são apresentadas "desidentificadas". Idealmente, os microdados deveriam ser disponibilizados de 6 a 12 meses do encerramento do contrato da pesquisa, com eventuais extensões de prazo em função da complexidade do desenho metodológico da pesquisa, da análise de consistência e "desidentificação".

No caso de pesquisas qualitativas não há previsão de tornar disponível pública no curto prazo, em função da necessidade de preservação da identidade dos respondentes, sejam eles beneficiários dos programas, técnicos ou dirigentes públicos ou população em geral. Há esforços para que, no futuro, se possa tornar acessível o corpus estruturado dos depoimentos e falas dos entrevistados, para uso em aplicativos de Análise Estruturada de Textos, solução que preserva o sigilo e confidencialidade dos respondentes e a demanda de pesquisadores para aprofundamento de questões de interesse. Por sua vez, estudos avaliativos que envolvam uso de dados secundários, na forma de indicadores, provenientes de outros órgãos públicos ou privados, não requerem, a

¹⁷ Esta prática de acesso transparente e público da Secretaria já vem sendo praticada há mais de oito anos, muito antes, portanto, da promulgação da Lei de Acesso à Informação em 2011, e foi um dos aspectos meritórios reconhecidos quando da premiação da Secretaria no 11º Concurso de Inovação na Gestão Pública em 2006, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, com o projeto "Sistema de Avaliação e Monitoramento das políticas e acões do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome".

princípio, esforço de se tornar disponíveis as bases de dados, já que podem ser obtidas, com toda a documentação necessária e completa, nas fontes originais.

Há sempre tensões entre o sigilo estatístico e a confidencialidade da relação entrevistador/entrevistado, de um lado, e a informação instrumental para corrigir ou fazer uma intervenção em campo, quando identificado problema na oferta de serviço ou programa público, de outro. Quando, em uma pesquisa de avaliação, se identifica, por exemplo, uma situação de trabalho infantil em um domicílio ou um atendimento mal prestado em um posto de serviços públicos, as identidades e localização dos sujeitos envolvidos precisam ser preservadas, ainda que, na perspectiva do gestor público, fizesse sentido conhecê-las para buscar uma solução. Em pesquisas quantitativas e qualitativas, há o compromisso explícito ou implícito entre entrevistador e respondentes selecionados na amostra de que as informações ali coletadas se prestam à composição de um diagnóstico geral, que irá mais tarde contribuir para o aprimoramento do programa social. Se a confidencialidade não é preservada, coletas de dados futuras podem ser comprometidas pela racionalização das respostas na direção do "esperado", não do "vivenciado". Pesquisa de avaliação não é, nem pode ser, uma fiscalização de serviços e programas, sob o risco de perda de credibilidade e legitimidade no médio prazo.

A previsão da confidencialidade das informações coletadas em pesquisas e da impossibilidade de sua divulgação sem consentimento do entrevistado está documentada na Resolução 466/2012 do Plenário do Conselho Nacional de Saúde, que analisa, julga e aprova as regulamentações do Conselho Nacional de Ética em Pesquisas em Seres Humanos, sejam elas, quantitativas, qualitativas ou etnográficas, na área da Saúde e das Ciências Sociais Aplicadas. No capítulo III, item i, do referido documento, menciona-se que em qualquer pesquisa envolvendo seres humanos há que se "prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização dos participantes da pesquisa, garantindo a não utilização das informações em prejuízos das pessoas e/ou comunidades [...]". Ademais, conforme previsão do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012 (que regulamenta a Lei de Acesso à Informação), todo relatório de pesquisa de avaliação, produzido por contratação de pessoa física ou jurídica, é entendido como documento preparatório de estudo mais abrangente, a ser consolidado pela equipe técnica da Secretaria. Assim, a preservação da confidencialidade das informações pessoais levantadas em pesquisas de campo implica a limitação da disponibilização pública de relatórios de pesquisa de campo¹⁸. Vale acrescentar ainda que a preservação do sigilo de respondentes de pesquisas – assim como a garantia da qualidade da informação disponibilizada - são dois dos dez Princípios das Estatísticas Oficiais, aplicando-se a todos integrantes do Sistema Estatístico Nacional, como a SAGI¹⁹.

Avaliações que, de fato, tem uso efetivo na intervenção são desenhadas conforme as demandas de informação e conhecimento ao longo do ciclo de maturidade do programa ou projeto social²⁰. Podem ser de natureza diagnóstica, Avaliação diagnóstica, apoiada em fontes de dados já existentes, produzidas pelo IBGE, pelo Inep, nos registros e cadastro públicos dos Ministérios, para permitir um rápido dimensionamento e caracterização da questão social a ser objeto de intervenção. Para formulação

¹⁸ O relatório de pesquisa é parte do material para finalização do estudo avaliativo demandado pelo Ministério, mas não o estudo em si. Como iá observado anteriormente nesse texto, a SAGI não contrata propriamente pesquisas de avaliação de terceiros, mas sim insumos para elaborar o estudo avaliativo que sistematiza informações de campo e conhecimento pelas equipes técnicas envolvidas na elaboração do relatório final da pesquisa. Esta última etapa visa traduzir os insumos produzidos por meio da contratação em análises e sugestões. à gestão do programa. Como bem assinalam CUNHA Fo. e XAVIER, 2014, em livro recentemente publicado sobre a Lei de Acesso a Informação: "No que diz respeito à realização de estatísticas. trata-se de hipótese de exceção à restrição de acesso a informações pessoas destinada a produzir inteligência e aprimorar a elaboração de políticas públicas. Nesses casos as informações pessoais são entregues ao servidor público, que somente pode divulgá-las de maneira agregada, de modo a não ferir a intimidade das pessoas envolvidas" (p. 328).

¹⁹ Esses princípios foram criados há 20 anos pela Comissão Estatística das Nacões Unidas e aprovados em resolução pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 29 de janeiro de 2014. Tais princípios aplicam-se não apenas ao IBGE. como bem o esclarece o seu Código de Boas Práticas, disponível em http:// www.ibge.gov.br/home/disseminacao/ eventos/missao/codigo_boas_praticas. shtm. mas a todas as unidades do Sistema Estatístico Nacional, do qual o MDS, por meio da SAGI faz parte, por meio de sua vinculação - e de seus técnicos designados - ao Comitê de Estatísticas Sociais, conforme Portaria IBGE nº 93. de 26 de fevereiro de 2013. Ademais, sendo a SAGI integrante de tal Sistema, entende-se que às suas pesquisas se aplicam os princípios das Estatísticas Oficiais e, portanto, o sigilo estatístico definido na Lei 5.534/1968, que trata no seu artigo primeiro, parágrafo único, que as informações prestadas terão caráter sigiloso e serão usadas exclusivamente para fins estatísticos, e não poderão ser objeto de certidão, nem, em hipótese alguma, servirão de prova em processo administrativo, fiscal ou judicial. Relatórios de campo, sejam de pesquisas quantitativas, de pesquisas qualitativas ou etnográficas, com relatos de entrevistas individuais estão, nesse sentido, protegidas pelo princípio do sigilo acima advogado.

²⁰ ROSSI, LIPSEY e FREEMAN, 2004.

de programa ou projeto para mitigação ou equacionamento da problemática social identificada, em geral, são necessários novos esforços de levantamentos de campo para aprofundamento do diagnóstico das condições de vida, contexto econômico, restrições ambientais, capacidade de gestão e oferta de serviços – e de compilação de estudos iá realizados na temática abordando determinantes da problemática em questão e eventuais programas e projetos já idealizados, atividades que constituem o que se denomina Avaliação de desenho. Definidos os públicos a atender e os arranjos operacionais do programa ou projeto social é preciso colocá-lo em ação, realizando as atividades planejadas, acompanhando a execução destas mediante indicadores de gestão e de monitoramento, e identificando problemas na oferta, na regularidade e qualidade dos serviços por meio de pesquisas de Avaliação da implementação.

Reconhecidos e, tanto quanto possível, sanados os desafios em colocar em prática as demandas de informação e conhecimento voltam-se para a Avaliação de resultados e impactos do programa ou projeto social. Trata-se de momento de investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento dos seus objetivos, mas seu desenho, seus arranjos operacionais, seus impactos sociais mais abrangentes – no tempo e no território – e sobre a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que operam os programas e projetos. Cabe nesse momento avaliar se a intervenção programática formulada conseguiu provocar mudanças na realidade social que a originou, considerando naturalmente a complexidade do seu desenho e dos arranjos operacionais, além da gravidade da questão social enfrentada. Identificar o momento adequado de avaliações dessa natureza é um misto de técnica, política e arte: avaliações precoces podem colocar a perder a legitimidade de um programa e projeto meritório que ainda não teve tempo de se estruturar; no entanto, avaliações tardias podem comprometer recursos e esforços que poderiam ser usados de forma mais eficiente e eficaz na mitigação da problemática social em questão.

Dessa forma, se o programa e projeto produzem resultados e impactos, é necessário analisar os custos envolvidos na operacionalização de suas atividades, equipamento e pessoal, Avaliação custo-efetividade. O custo-efetividade das intervenções, isto é, o valor gasto para produzir unidades de resultados e impactos em um período de tempo e território específicos, é certamente uma informação fundamental para avaliar a sustentabilidade dos programas e projetos no futuro e em outros contextos. Ademais tais avaliações, se bem realizadas, com contabilidade precisa de custos e vetor abrangente de indicadores de resultados, fornecem parâmetros cruciais para comparação de diferentes intervenções sociais e servem de informações aos gestores nas decisões técnicas e políticas acerca das oportunidades de melhoria de eficiência, continuidade, descontinuidade e expansão de programas e projetos.

O emprego dessa tipologia de avaliação, no conjunto das 75 pesquisas realizados desde 2011 (Tabela 2), revela o significativo número de estudos diagnósticos (29), de avaliação de resultados e impactos das ações e programas (23) e de implementação (18). Para a alta frequência dos dois primeiros tipos de estudo conta certamente o conjunto de pesquisas provenientes de pesquisadores selecionados por edital CNPq, como comentado mais à frente. Estudos de implementação (18) e os relacionados a contribuir para aspectos do desenho de programas (12) são, por sua vez, contratações mais comuns da própria Secretaria, refletindo a "juventude" dos programas do Ministério, o caráter inovador em termos de intersetorialidade e articulação federativa, da diversidade de públicos-alvo dos programas, mais diversos do que sugere a categoria "pobre", e, portanto, dos desafios ainda de diagnóstico, desenho e implementação realização presentes em tais estudos²¹.

De fato, as políticas de desenvolvimento social têm se constituído como inovações programáticas, introduzidas ou fortalecidas na década passada, nos campos de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva, garantindo proteção social básica, acesso a alimentos, água e oportunidades de qualificação, geração de renda e mobilidade ocupacional a diferentes segmentos sociais, caracterizados por vulnerabilidades comuns – como a baixa renda – e específicas – como aquelas que acometem a população em situação de rua, os trabalhadores rurais, os agricultores familiares, os quilombolas, a população ribeirinha, indígenas e tantos outros²². Estas políticas têm procurado superar os desafios da articulação intersetorial e federativa, operando por meio de arranjos com papéis e responsabilidades pactuadas entre União, Estados e Municípios, com apoio de entidades socioassistenciais, envolvendo mais de 600 mil agentes diretamente. Com o Plano Brasil Sem Miséria, essa estratégia multissetorial de atuação ganhou um reforço adicional - em termos institucional, orçamentário e operativo – no combate à pobreza e vulnerabilidade dos diferentes públicos-alvo do Ministério. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional - a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda -, de pobreza multifacetada - os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido -, e estruturado em três eixos de intervenção - Garantia de Renda, Acesso aos Serviços e Inclusão Produtiva -, o Plano implementa ações para mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes do Sistema de Proteção Social. Há, pois, questões essenciais a serem melhor compreendidas acerca de públicos-alvo e desenhos de implementação dos programas, que se refletem nos tipos de pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI.

À medida que os desafios de implementação forem sendo sanados abre-se a possibilidade de que as avaliações de impacto e custo-efetividade ganhem maior importância, ainda que haja volume considerável já realizado ao longo dos dez anos da Secretaria e no último período (2011 a 2014). Para tanto, contudo, é necessário a identificação mais clara dos vetores de resultados e impactos dos programas, o entendimento das condições intervenientes que obstaculizam ou potencializam a operação destes e que se melhore os registros de contabilidade de custos dos programas, algo complexo tendo

²¹ Como bem aponta FARIA, 2012, os estudos sobre a realização das ações e programas ainda constituem-se no "elo perdido" da análise de políticas públicas realizada nas universidades brasileiras, ainda que a produção na área venha aumentando gradativamente.

²² JACCOUD 2013

em vista o arranjo federativo e intersetorial que marca as políticas do Ministério²³. Desenvolver estudos dessa natureza sem se assegurar da consistência das informações necessárias, com metodologias sofisticadas que demandam conhecimento circunstanciado da área em análise e dos pressupostos da técnica, pode gerar equívocos que pouco colaboram para o avanco das Políticas Públicas ou mesmo, no pior caso, levam a decisões precipitadas acerca do mérito e efetividade da ação governamental²⁴.

Tabela 2 – Avaliações segundo etapa do ciclo do programa: Conjunto de 75 avaliações da SAGI entre 2011 a 2014

Tipo de avaliação	Quantidade
Diagnóstico de público-alvo, capacidade de gestão, contexto socioeconômico	29
Análise de desenho de programas e propostas de projetos e inovações	12
Implementação e gestão de ações, processos e atividades	18
Avaliação de resultados, impactos e custo-efetividade dos programas	23

Nota: Algumas pesquisas contribuíram em mais de uma etapa do ciclo. Vale observar que quatro pesquisas não se encaixam nessa tipologia, pois duas delas tratam de meta-avaliação e as outras estão voltadas ao fornecimento de insumos para ações de formação e capacitação

Outra abordagem clássica na categorização de avaliações é a que as diferencia segundo agente avaliador: avaliação externa, avaliação interna e mista, entre os tipos mais citados. Alega-se que equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que as realizadas internamente. Mas nem sempre equipes externas de avaliação podem reunir atributos idealizados de independência, competência técnica, idônea e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas ao público, que assegure a desejada credibilidade – e apropriação – dos resultados às equipes de gestores e técnicos de programas. A isenção política e excelência técnica do Avaliador Externo são, pois, mais mito que realidade, assim como a suposta irracionalidade técnica na decisão política no país²⁵.

Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de campo para entender suas causas e estratégias de resolução. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos com maior potencialidade de uso, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Assim, não é possível, por certo, terceirizar ou externalizar completamente a produção de conhecimento, sob o risco de obtenção de material muito genérico e pouco aderente às necessidades mais sofisticadas de gestão de programas no país.

Vale observar que a realização de algumas pesquisas, como as realizadas com população em situação de rua, quilombola, cigana ou indígena, entre outras, pode requer

²³ Vale comentar que somente a Educação e Saúde dispõem hoje de contabilidade de custos ao nível de robustez necessária para esse tipo de análise.

²⁴ É o que parece ter acontecido com avaliação realizada pelo TCU sobre eficiência em CRAS e CREAS em 2013, anlicando uma metodologia bastante sofisticada sem se atentar à necessidade de dispor de variáveis de insumo, contexto e resultados adequados, e aparentemente sem juízo crítico da técnica Análise Envoltória de Dados é certamente uma ferramenta útil nesse sentido, mas seus resultados, como toda técnica quantitativa, depende de expertise no ajuste de seus parâmetros e dos dados que informam o modelo. Vide nesse sentido a monografia premiada de FARIA, JANNUZZI, SILVA, 2009. Aliás, vale comentar que é preocupante o uso, pouco informado e crítico, que se faz de modelos econométricos nas avaliações de programas sociais no Brasil. Conclusões sobre mérito e resultados dos programas são inferidas em bases, muitas vezes, pouco consistentes, mas que parecem respaldadas pela sofisticação da técnica. Como se diz em outros círculos acadêmicos acerca da reificação da técnica e modelagem complexa - em detrimento do conhecimento aprofundado do objeto em investigação- "Para um explorador desbravando áreas pouco conhecidas e habitadas, mais vale uma bússola que um aparelho de GPS (Global Positioning System): a bússola só depende do magnetismo terrestre, o GPS de muitos elementos para funcionar"

²⁵ Isso seria verdade nos EUA, México e Brasil, pelos que sugerem, respectivamente, WORTHERN, SANDERS e FITZPATRICK 2004: CFIUDO 2011 e PINTO, NATALINO e CUSTÓDIO, 2013.

uma abordagem participativa – quarto tipo de avaliação segundo agente avaliador – ou "quasi-participativa", isto é, com participação direta ou algum nível de interação participativa do público-alvo ou equipe de gestores no processo de coleta ou sistematização coletiva de informação. Naturalmente, nesse tipo de avaliação os parâmetros clássicos de distanciamento do objeto, imparcialidade dos sujeitos e replicabilidade dos resultados, que orientam as metodologias convencionais cedem lugar ao potencial efeito engajador da abordagem participativa na busca de soluções para os problemas identificados. Tal abordagem pode afetar a forma como as pessoas se comportam ou racionalizam sua participação na pesquisa de avaliação, produzindo resultados diferentes dos coletados em instrumentos convencionais²⁶.

Tabela 3 – Avaliações segundo agente envolvido na avaliação: Conjunto de 75 avaliações da SAGI entre 2011 a 2014

Agente	Quantidade
Consultores Pessoa Física	10
Instituição Universitária	06
Empresa de Pesquisa	12
IBGE	04
SAGI/MDS	07
Pesquisadores de Projeto CNPq	36
TOTAL	75

Do conjunto das 75 pesquisas realizadas no período de 2011 ao presente momento, quase metade delas foram elaboradas pelos pesquisadores selecionados por meio do edital do CNPq, chamados a participar na investigação de temas de interesse do MDS²⁷ (Tabela 3). A equipe interna da Secretaria, com concurso de consultores, conduziu diretamente 17 estudos avaliativos. Outras 22 pesquisas de campo foram contratadas de empresas de pesquisa, instituições universitárias e IBGE. As parcerias com o IBGE têm sido importantes para a Secretaria não apenas pela consistência dos resultados das pesquisas como também pela oportunidade de intercâmbio de conhecimentos técnicos entre as duas instituições: de um lado, a SAGI pode conhecer melhor instrumentos e atividades de pesquisa do IBGE; de outro, este acaba conhecendo melhor os programas e ações do Ministério e incorporando as temáticas das políticas deste em seu plano estratégico de investigação.

Essa triangulação de agentes avaliadores - com equipes mistas, empresas de consultoria, instituições de governo, universidades, consultores e pesquisadores - é certamente uma prática bastante positiva na produção de pesquisas de avaliação. Naturalmente, tal prática de contratação não prescinde, como já observado anteriormente, de que haja equipe interna para fazer a interlocução técnica, alinhamentos conceituais e apropriação de informação e conhecimento mais relevante e específico para as políticas

²⁶ As evidências, nesse sentido, são que os resultados das pesquisas de satisfação dos serviços públicos por métodos convencionais tendem a ser mais positivos, especialmente entre população mais pobre, que os produzidos em avaliações participativas, em que padrões de referência tendem a ser mais discutidos e padronizados. No Inquérito de Segurança Alimentar com as comunidades quilombolas realizada pela SAGI em 2011 parece haver alguma evidência nesse sentido, na forma como a população se posiciona em relação ao conjunto de quesitos de percepção sobre Insegurança Alimentar. A estratégia "quasi-participativa" de mobilização das comunidades e da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, fundamental para legitimar a pesquisa e permitir sua efetiva operacionalização, pode ter provocado uma "racionalização reivindicatória" das famílias quilombolas nas respostas às perguntas de natureza opinativa e subjetiva, a julgar pelo contraste em relação aos quesitos objetivos da pesquisa. Vale observar, contudo, como revela a ficha-síntese apresentada nessa publicação, mesmo os quesitos objetivos da pesquisa indicadores antropométricos, por exemplo- apontam a gravidade da situação das condições de vida desse público na ocasião da pesquisa.

²⁷ Edital CNPg/SAGI 36/2010, cuja avaliação figura nos textos do volume I, de BRASIL, 2014. Em 2013 foi lançado o Edital CNPg/SAGI 24/2013, cujos resultados serão disponibilizados a partir de 2015. Tanto no primeiro como no segundo edital, os pesquisadores selecionados por comissão de especialistas do CNPg foram convidados a participar de oficinas técnicas para discussão dos projetos e seus resultados com a equipe técnica do MDS. A estratégia do MDS não é, pois, só fomentar pesquisas nas suas áreas programáticas de atuação, mas incentivar que a universidade brasileira também investique problemáticas enfrentadas no cotidiano da gestão.

e programas. Essa visão pluri-institucional de realização de pesquisas garante aportes de perspectivas diferentes do objeto em análise, como deve ser a produção do conhecimento científico e tecnológico. É, pois, preocupante que, em alguns círculos, se proponha a criação de um centro de avaliação de políticas públicas nos moldes do Conselho Nacional de Avaliações do México, do Ministério de Monitoramento de Performance, Avaliação e Administração da África do Sul ou que se atribua legitimidade técnica maior a instrumentos como "Avaliações Sistêmicas de Políticas Públicas" como as que o Tribunal de Contas da União está se propondo a fazer mais recentemente. Não parecem desenhos adequados ao nível de complexidade e institucionalidade das políticas e programas no Brasil, nem da capacidade técnica existente no setor público (ainda que precise melhorar em vários segmentos e âmbitos). O país já tem um conjunto amplo de instituições legitimadas ou com mandato para avaliação de políticas públicas, para produção de informação e análises sobre diferentes aspectos dos programas e ações, nos três níveis de governo. A Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, as Secretarias de Planejamento dos estados, o Tribunal de Contas da União e dos Estados, a Controladoria Geral da União, as universidades, a mídia especializada, os diversos centros independentes de pesquisas e organizações da sociedade civil, o IBGE, o IPEA, as unidades de monitoramento e avaliação dos Ministérios são algumas dessas instituições, com diferentes aportes e insumos para aprimoramento, transparência e análise de mérito das políticas e programas. E, ao fim e ao cabo, felizmente, com maior legitimidade política do que qualquer dessas instituições na avaliação das políticas, há o Congresso Nacional e as eleições de quatro em quatro anos²⁸. Como comentado mais à frente, a efetividade das políticas sociais no Brasil depende, no estágio de estruturação do Sistema de Proteção Social no país, menos de produção de informação inédita e muito mais de apropriação de conhecimento e viabilização de aprimoramentos em bases contínuas e incrementais por parte do gestor estratégico da política até o operador dos programas em escolas, centros de saúde, serviços socioassistenciais, etc.

²⁸ O pretenso dom "iluminista" de um suposto "Avaliador-Mor" da República é perigosamente autoritário. A história tem se encarregado de mostrar o que governos plutocratas, orientados pela excelência da técnica de "iluminados", à direita e à esquerda, têm sido capazes de fazer. Ademais, além do "tecnocratismo ingênuo" dessa proposta pretensamente "iluminista" no entendimento sobre como se dá, na prática, a formulação e gestão de políticas e programas públicos -, ela padece de uma visão já superada da infalibilidade positivista do conhecimento técnico-científico. Como dizem os popperianos, "todo conhecimento científico é falseável, do contrário. é uma doutrina"; ou ainda em uma perspectiva mais moderna e khuniana "a produção do conhecimento científico é uma atividade humana, ditada pelas preferências técnicas, ideológicas e políticas da comunidade de pesquisadores, com suas virtudes e idiossincrasias". Conhecimento científico é contingente, não é uma verdade universal: conhecimento produzido pelas pesquisas de avaliação não tem status diferente, por mais robustas que sejam as técnicas usadas na sua elaboração.

Em uma perspectiva metodológica, os esforcos de Avaliação podem se estruturar em três tipos de produtos mais gerais, com maior ou menor aderência e especificidade ao problema social ou intervenção programática desenhada: Estudos Avaliativos, análises com base em dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos já realizados anteriormente na temática, com maior ou menor abrangência; Meta-avaliações, recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos realizados; Pesquisas de avaliação, levantamentos primários, qualitativos ou quantitativos, desenhadas com objetivos de produção de evidências mais específicas necessárias ao aprimoramento da intervenção. Há ainda os Relatórios-Síntese com conjunto de tabelas e/ou textos que sumarizam indicadores de processos e resultados de políticas e programas, para fins de divulgação a públicos mais abrangentes. A presente publicação é um exemplo nesse sentido.

Estudos avaliativos com base em bibliografia ou fonte de dados secundários produzem insumos importantes para responder demandas de informação e conhecimento para aprimoramento de programas e também, necessariamente, para especificar pesquisas empíricas de avaliação. Dissertações de mestrado e Teses de Doutorado apresentadas nas universidades brasileiras e em outros países, artigos científicos publicados nas diversas revistas nas Ciências Sociais Aplicadas, estudos do IPEA, dos Ministérios e dos órgãos multilaterais – como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – constituem acervo fundamental para equipes encarregadas de avaliação de programas, ainda que o conhecimento neles registrados possam não responder às demandas de investigação mais específicas. Mas como todo empreendimento técnico-científico, é necessário que se faça alguma compilação de estudos já produzidos antes de sair a campo para coletar novas evidências empíricas acerca de determinada questão. Vale observar também que as novas pesquisas que o IBGE vêm desenvolvendo, assim como os Registros Administrativos e Cadastros Públicos, colocam à disposição um volume considerável de dados empíricos de ampla cobertura para o que as equipes de avaliação se preparem para analisar.

As meta-avaliações cumprem um papel importante de avaliação somativa, mais abrangente, reunindo evidências sobre vários aspectos acerca do desenho, implementação e resultados dos programas, subsidiando a análise mais aprofundada da Política Pública. Ainda que se possa desenvolver um conjunto amplo de pesquisas de avaliação de programas de uma área setorial de tal política é preciso dispor, de tempos em tempos, de análises mais abrangentes da política setorial que os congrega. O conjunto de avaliações de programas acaba por compor um quadro que permite identificar aspectos meritórios, avanços e contradições da Política Pública, trazendo insumos para sua reformulação.

As pesquisas de avaliação podem ser mais estruturadas, como as enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico - necessárias para produção de indicadores de dimensionamento de públicos-alvo ou inferência representativa quanto aos resultados dos programas – ou com amostras intencionais – mais rápidas, menos custosas, mas com limitado poder de generalização dos seus resultados. Podem ser menos estruturadas, mais exploratórias, de cunho qualitativo, como grupos de discussão ou entrevistas em profundidade, dirigidas aos usuários e beneficiários de programas e projetos, assim como aos gestores e técnicos encarregados da operacionalização dos serviços. São especialmente importantes na identificação de questões latentes acerca da implementação dos programas, não antecipados quando de seu desenho. Um tipo particular de instrumento estruturado, as pesquisas com delineamento quasi-experimental - também denominadas de avaliação de impacto- certamente são importantes instrumentos de avaliação de programas, mas pelo tempo, recursos e conflitos éticos que estes levantamentos envolvem, têm uso muito mais dirigido para análise do mérito e contribuição específica das intervenções, para fins de prestação de contas a agentes financiadores do programa ou projeto²⁹. A integração de registros administrativos é uma estratégia de avaliação comparativa de situações factuais e contrafactuais, "Tratamentos" e "Controles", e Delineamentos quasi-experimentais ex-post. Tal estratégia permite o pareamento longitudinal das unidades de análise em painéis com extensão histórica ou periodicidade bem mais flexível e interessante para as análises de efeitos do "tempo ou regularidade de exposição ao programa social

²⁹ Para uma crítica à mitificação dos delineamentos experimentais e quasiexperimentais na avaliação de programas vide JANNUZZI, 2013".

Tabela 4: Avaliações segundo natureza do estudo: Conjunto de 75 avaliações da SAGI entre 2011 a 2014

Metodologia Predominante	Quantidade
Estudo Avaliativo	37
Pesquisa Qualitativa	09
Pesquisa Quantitativa	20
Meta-avaliação	02
Quasi-Experimental/Painel Longitudinal	03
Métodos mistos	04
TOTAL	75

Não existe um método ou estratégia "padrão-ouro" para produção de uma Avaliação, como bem evidencia a tabela 4, sumarizando a natureza diversa das 75 pesquisas de avaliação realizadas. Métodos quantitativos, experimentais ou quasi-experimentais não são mais científicos, robustos ou úteis que as estratégias qualitativas³⁰. O melhor método é o que produz, de forma robusta e transparente, as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão na Gestão Pública. Uma informação precisa, mas produzida a custo e tempo não condizentes com a tempestividade da gestão, ou rapidamente produzida, porém não consistente e robusta em termos metodológicos, certamente não se prestam a orientar decisões cruciais acerca dos rumos de um programa ou projeto social. Às vezes, pior do que não ter uma avaliação para orientar uma tomada de decisão é ter um estudo mal especificado ou mal conduzido, com suposta credibilidade de seu desenho, mas com problemas concretos de realização de campo³¹.

Ao ter uma perspectiva multidisciplinar de investigação, triangulação de métodos e de sujeitos entrevistados, esforços combinados de avaliação interna, com gestores e técnicos que conhecem os problemas e as atividades do programa, e de avaliação externa, com pesquisadores especializados e apoio de equipe de campo estão garantidas as condições potenciais de produção de conhecimento robusto e amplo para aprimoramento da gestão e desenho das intervenções programáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dispor de um conjunto amplo de pesquisas de avaliação não significa que as lacunas de conhecimento instrumental para aprimoramento de políticas e programas estejam preenchidas. Um dos desafios para a agenda da SAGI nos próximos anos é ter um plano de trabalho que organize a produção de informação e conhecimento sobre os programas e problemáticas investigadas, para garantir que os diversos componentes das Políticas de Desenvolvimento Social a qual eles se referem possam ser avaliados ao longo do tempo. Se é fato que um Plano de Avaliação de Políticas e Programas

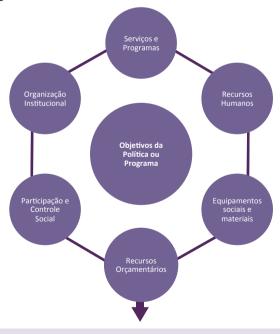
³⁰ Vide entrevista de BAMBERGUER na Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação n. 2, especialista que trabalhou, em diferentes países, avaliando diferentes projetos sociais na defesa de uma abordagem multimétodos no campo. Como dizia um cartaz no encontro anual da sociedade Européia de avalição em Dublin em 2014: "Less impact more contact"

³¹ Desenhos experimentais e quasi-experimentais de avaliação de programas padecem desse problema de realização de campo, em que os grupos "Controle" e "Tratamento" vão perdendo sua configuração original, levando ao emprego de metodologias de "correção" que podem interferir, de fato, nos resultados quanto à existência ou intensidade dos efeitos do programa em análise. Nessa situação, mais do que o efetivo impacto – ou não impacto - do programa em "Tratamento" se estaria avaliando coniuntamente o efeito do "Tratamento" metodológico ao conjunto dos dados de campo.

não pode ser um instrumento burocrático de especificação de pesquisas, nem um plano de estudos de uma Linha de Pesquisa acadêmica, sem ter aderência ao contexto da agenda de governo e dinâmica política-institucional inerente à Gestão Pública, é importante que se possa garantir a viabilidade técnica e legitimidade institucional de realização das avaliações de maior escopo e mais em longo prazo³².

Um marco organizador que conciliasse demandas de produção de informação e conhecimento em curto e médio alcance/prazo com outras de maior escopo e escala poderia se estruturar em torno de sete eixos avaliativos: o objetivo-finalístico ou projeto institucional da Política ou programa; as instituições e desenho operacional que a sustenta; os recursos orçamentários; os serviços e programas formulados para dar concretude aos objetivos da Política; os recursos humanos envolvidos; os equipamentos físicos e instrumentos necessários; as instâncias de controle social existentes. Ou seja, um Plano de Avaliação abrangente para uma dada Política e seus programas poderia se estruturar a partir do "Hexágono Sistêmico" (Figura 4), com pesquisas, estudos e meta-avaliação sobre um ou mais vértices (eixos), sem descuidar da relação entre cada um deles, a coerência entre eles e os objetivos da Política e a contribuição para a produção dos resultados com a sociedade, medida pela ampliação do acesso aos programas, da qualidade dos serviços e resolução do problema social que deu origem à Política e seus programas³³.

Figura 4 – Marco estruturante para definição de Plano de Avaliação de Políticas e Programas Sociais



Resultados efetivos ao público-alvo da Política, medidos pelo acesso, qualidade e resolução

³² Como se diz nos círculos profissionais de avaliação na Gestão Pública: "O mundo tem problemas, as universidades têm departamentos".

³³ A proposta do Hegáxono Sistêmico como marco organizador de Plano de Avaliação pode ser entendido como uma extensão da proposta clássica de análise situacional de governo de MATUS, 2006, conhecida como Triângulo de Governo, que se assenta em três eixos (vértices) igualmente importantes: compromisso ou objetivo social do governo ou política; institucionalidades que lhe assegurem governanca: e a organização e capacidade técnica que, com a governança, viabilizam o trabalho em direção à consecução dos compromissos. Também inspirador desse marco foi a análise, empreendida por GRAGNOLATI, LIN-DELOW e COUTTLENC, 2013, sobre a institucionalização e estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS) em seus 20 anos de vigência.

O conjunto de pesquisas realizadas sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se orienta, em boa medida, por esse marco ordenador de avaliação. O censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realizado desde 2007, cobre parte importante dos componentes e eixos estruturantes da Política, assim como os suplementos temáticos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2005. 2009 e 2013 e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) de 2012 e 2013. Outras pesquisas sobre serviços socioassistenciais assim como a análise futura dos registros de atendimentos individualizados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) complementam esse retrato, de modo a permitir uma visão mais abrangente não apenas da institucionalização, mas também da efetividade do SUAS³⁴.

Outro desafio para a Secretaria, além de produzir informação pertinente, útil e confiável, é garantir que tal informação seja acessada pelos destinatários que podem fazer bom uso dela. Informação para o Ciclo de Gestão de Políticas e Programas é complexa e requer esforço intenso de Capacitação e Formação, devendo ser sistematizada em suportes adequados – documentos, sínteses, portais, produtos multimídia – e customizados para diferentes tipos de usuários no Governo Federal, Estadual, Municipal e nos equipamentos sociais³⁵. Uma parte significativa do insucesso de programas públicos ou da ausência de impacto da ação governamental captada nas pesquisas de avaliação é consequência das dificuldades em manter programas de formação continuada das equipes envolvidas na produção das Políticas Públicas, e em oferecer, no momento requerido, capacitações necessárias para introdução de novos serviços e ações nos programas públicos criados. Não há dúvida de que os efeitos dos programas públicos seriam certamente maiores se os agentes envolvidos em sua operação conhecessem melhor seus objetivos, o desenho lógico e atividades relacionadas, o papel de cada instituição e agente no processo, as características do público-alvo. Nesse sentido, a documentação abrangente e atualizada dos programas - explicitando claramente, além das normas de operação, a cadeia lógica de intervenção, seus objetivos, atividades, agentes envolvidos e seus papéis - é material básico que precisa ser produzido periodicamente.

Para alcançar plateias mais abrangentes é preciso tornar os produtos de avaliação desenvolvidos - relatórios, indicadores, estudos avaliativos - compreensíveis e atrativos aos diferentes públicos. Não basta colocar à disposição pública na internet as planilhas de dados e indicadores de programas e os extensos relatórios de pesquisas de avaliação realizados, pois a produção de dados- – ao contrário da premissa sayana- não gera demanda por conhecimento. É necessário desenvolver produtos "customizados" para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando formato, conteúdo e complexidade a tais públicos. De fato, ao longo dos últimos dez anos, a SAGI tem diversificado sua produção editorial, com publicações de livros nas Políticas do Ministério, sumários executivos de pesquisas, Estudos Técnicos SAGI, série Censo SUAS, na versão impressa e eletrônica. Ademais, tem fortalecido veículos de disseminação temática como as revistas Cadernos de Estudos Desenvol-

³⁴ A publicação Censo SUAS, 2013, procura avançar nessa direção, estruturando-se em capítulos temáticos e não mais na descrição sobre os resultados dos questionários de levantamento da pesquisa. Vide em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo. php?g=105.

³⁵ JANNUZZI, 2014.

vimento Social em Debate e a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. A documentação de programas é mais uma linha editorial que a SAGI vem apostando, a partir da parceria com Banco Mundial, IPEA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na criação da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem Mundo Sem Pobreza (World Without Poverty)³⁶.

O esforço na elaboração de produtos de disseminação pode ter maior repercussão no gestor estratégico e nos técnicos da ponta do programa se houver, contudo, pre-ocupação com a formação continuada deles, em cursos presenciais ou a distância. As palestras, publicações e os cursos precisam ser adaptados para os diferentes públicos envolvidos, buscando trazer aspectos mais relevantes dos estudos avaliativos que possam ser de interesse destes e que estejam sob sua governabilidade. Este tem sido o esforço de produção de material e oferta de cursos de formação no âmbito do Programa Nacional de Capacitação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas) que, na área temática sob responsabilidade mais direta da Secretaria, envolve três cursos: Indicadores de Diagnóstico e Acompanhamento de Programas e Ações do SUAS e Plano BSM, Monitoramento de Programas do MDS e Introdução às Pesquisas de Avaliação de Programas do MDS³⁷.

Não menos desafiador é realizar uma avaliação do papel e da contribuição das pesquisas de avaliação realizadas pela Secretaria para a consolidação das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social nos últimos dez anos. Teriam as políticas e programas do MDS prescindido das pesquisas e outros insumos da SAGI para gerar os efeitos e resultados atestados por diferentes estudos? Afinal qual a efetividade do esforço de produção de pesquisas e estudos avaliativos na gestão? Técnicos e gestores estão se valendo dos resultados das pesquisas para fazer aprimoramentos, inovações, redesenho de programas do Ministério? Quais mudanças concretas podem estar associadas com as pesquisas realizadas na Secretaria?

Estas são perguntas que não querem calar, e respondê-las não é nada simples³⁸. Vale lembrar que a SAGI não tem - nem pretende ter - mandato institucional para impor mudanças nos programas a partir dos achados e sugestões resultantes de suas pesquisas de avaliação. Por outro lado, a estratégia adotada pela Secretaria de envolver a equipe técnica responsável pelo programa nas diversas etapas de elaboração da pesquisa de avaliação – avaliação mista – permite que as discussões sobre os objetivos e focos da pesquisa despertem processos de reflexão e aprendizagem organizacional sobre o programa, induzindo, potencialmente, ajustes e aprimoramentos marginalmente possíveis.

Mas o fato é que a vinculação direta entre resultados e sugestões sumarizados em pesquisas de avaliação e sua adoção no aprimoramento de programas dependem de uma série de fatores, relacionados, de um lado, à credibilidade, factibilidade e pertinência das propostas e, de outro, à capacidade técnica e política de implementação,

³⁶ Veja, nesse sentido, material escrito e multimídia sobre o Cadastro Único em www.wwp.org.br. Com o Instituto Social do Mercosul também se produziu fichas-síntese de documentação de alguns dos programas do MDS, disponível em www.ismercosur.org/pt-br/

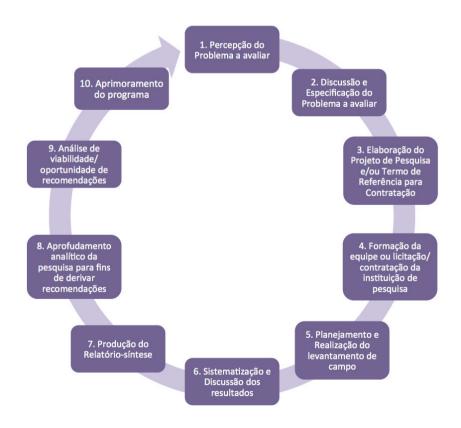
³⁷ Veja material didático dos três cursos, desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da UFRGS, em www. mds.gov.br/sagi -> Capacitando SAGI.

³⁸ Invariavelmente, essas são as perguntas centrais que fazem as missões técnicas de outros países que vêm conhecer a SAGI – dez ao todo, entre 2013 e 2014, da América Latina e África.

viabilidade financeira, incentivos e cultura organizacional prevalecente na gestão e operação dos programas³⁹. Nem toda sugestão ou mudança proposta é viável no contexto federativo e intersetorial de operação de programas sociais no Brasil, o que não significa que não seja possível realizá-las. Mas se a produção de conhecimento em uma pesquisa de avaliação deve obedecer a um ciclo necessariamente metódico – e longo – de etapas. o mesmo se passa com a apropriação, uso e implementação dele na gestão (Figura 5).

Tendo sido especificada, licitada, contratada e realizada, a pesquisa de avaliação enfim traz evidências que precisam ser sistematizadas, organizadas e discutidas com as equipes técnicas envolvidas nos programas em análise. Essa discussão dá origem a um produto mais simples e expedito – o sumário executivo dos principais achados da pesquisa – e outro mais complexo e longo – novas discussões apoiadas em explorações analíticas do material de campo -, passo necessário para a introdução de inovações incrementais ou mais substantivas nos programas, nos contextos de operação na ponta ou de sua formulação e desenho.

Figura 5 - Etapas da produção e disseminação da informação e conhecimento: do problema à solução



³⁹ CEJUDO 2011, MONTIEL 2011.

Como bem colocam Dabelstein e Patton, em balanço das lições aprendidas acerca da elaboração de estudos de avaliação em projetos de cooperação internacional:

Avaliadores e relatórios de avaliação podem apresentar achados e fazer recomendações, mas são os formuladores de políticas e outros tomadores de decisão que, em última instância, determinam que achados devem ser encarados com maior relevância e quais recomendações devem ser implementadas. Avaliadores gostariam em algumas situações, às vezes frequentemente, de dispor do poder de impor as mudanças e recomendações que fizeram em seus estudos, mas esse não é o papel deles. (....) Avaliadores devem trabalhar diligentemente em informar e facilitar o uso dos seus achados (e não ficar sentado e esperando algo acontecer) (....) Eles não são os usuários finais das avaliações.⁴⁰

Por fim e não menos importante: avaliar o impacto de organizações que produzem informação e conhecimento é algo complexo, envolvendo uma estratégia multimétodos para reunir evidências concretas dos efeitos, triangulação de métodos, sujeitos e resultados para identificar contribuições específicas e lacunas não atendidas⁴¹. Os acessos aos portais na internet, às citações de pesquisas e a outros documentos produzidos na SAGI em periódicos, as entrevistas com gestores e técnicos nas três esferas, a análise institucional das experiências de criação de equipes envolvidas com monitoramento e avaliação nos estados e municípios podem fornecer indicações importantes do caminho percorrido, dos atalhos escolhidos, das trilhas abandonadas e, principalmente, das fronteiras a desbravar. Dez anos depois de criada, a SAGI, assim como o MDS – e suas demais secretarias - se constituiriam em objeto de análise institucional interessante e relevante para se compreender os avanços sociais obtidos pelo país no período. Em que medida a redução da pobreza, a queda na desigualdade de renda, o aumento da acesso à educação, à saúde, ao alimento, à água teriam se verificado se não existisse uma estrutura organizacional como o MDS, com suas secretarias específicas? Nesse caso, ainda que possa produzir estudos internos, serão avaliações externas, nas universidades brasileiras, realizadas por pesquisadores conhecedores das políticas de desenvolvimento social é que poderão aportar subsídios mais abrangentes sobre o mérito e papel do Ministério nesse contexto.

⁴⁰ DABELSTEIN; PATTON, 2012, p. 196. Tradução do autor

⁴¹ Na página "Conheça mais a SAGI" (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=76) há balanços periódicos do acesso ao portal e das citações de material produzidos pela Secretaria, obtidos a partir de ferramentas do Google.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Introdução e temas transversais. In:_____. **Avaliação de Políticas Públicas:** Reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. v. 1. Brasília, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 2012.

BRASIL. Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e de outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 1968.

CEJUDO, G.M. Sobre el uso de las evaluaciones. In: CEJUDO, G.M.; MALDO-NADO, C.T. **De las recomendaciones a las acciones:** la experiência del Premio 2011 de Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación. CIDE, Cid. México, 2011, p. 11-28.

CUNHA Filho, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de acesso à informação** : teoria e prática. - Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2014.

DABELSTEIN, N. PATTON,M.Q. Lessons learned and contributions of the Paris Declaration Evaluation to Evaluation Theory and Practice. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, 27(3),p.173-100.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: Esboço de uma metodologia de trabalho em Políticas Públicas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. (Orgs.). **Tendências e perspectivas da avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUCSP, 1999. p. 13-42.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: Uma investigação através da Análise Envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-180, 2008.

FARIA, C. A. P. de. Implementação: Ainda o "elo perdido" da análise de Políticas Públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental**. Textos para discussão, n. 776, Brasília: IPEA, 2001.

GRAGNOLATI, M.; LINDELOW, M.; COUTTLENC, B. **20** anos de construção do sistema de saúde no Brasil: Uma análise do Sistema Único de Saúde. Washington: Banco Mundial, 2013.

JACCOUD,L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. IN: Fonseca,A, Fagnani,E. **Políticas sociais, desenvolvimento cidadania.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013, p.281-306.

JANNUZZI, P. M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 4-27, 2013.

JANNUZZI, P. M. Verbete Avaliação. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário** para formação em gestão social. 1. ed. v. 1. Salvador: CIAGS, 2014. p. 24-27.

JANNUZZI, P.M. Encouraging the effective use of evaluation to improve programme management and design. In: IEO/UNDP. **Proceedings from the Third International Conference on National Evaluation Capacities.** New York, 2014, p.32-41.

MATUS, C. O líder sem o Estado-maior. São Paulo: Fundap, 2006.

MCKAY, K. How to build M&E Systems to support better government. Washington: Banco Mundial, 2007.

MONTIEL,M.J. La evaluación como instrumento de cambio. In: CEJUDO, G.M.; MALDONADO, C.T. **De las recomendaciones a las acciones:** la experiência del Premio 2011 de Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación. CIDE, Cid. México, 2011,p.29-66.

PINTO, A.; NATALINO, M.A. CUSTÓDIO. Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014. Brasília: SAGI, 2013. (Estudo Técnico SAGI 9/2013).

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation:** A systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introdutório. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.(Orgs.). **Políticas públicas:** Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 43-65.

WORTHERN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas:** Concepções e práticas. São Paulo: Edusp, 2004.

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. Materializada pelo Programa Bolsa Família (PBF), prevê a articulação da transferência de renda a outras políticas públicas, a fim de melhorar as condições de vida e promover a cidadania das famílias em situação de pobreza.

A identificação das famílias de baixa renda nos municípios é feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento que permite aos governos municipais, estaduais e federal caracterizar o perfil socioeconômico das famílias cadastradas.

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

O PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Todos os meses, o Governo Federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do Programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam. O acompanhamento da frequência de crianças e jovens à escola é registrado bimestralmente e o do cumprimento do calendário de saúde para gestantes e crianças, semestralmente. O registro do acompanhamento das condicionalidades é feito de forma individualizada, pelas áreas de educação e saúde dos municípios brasileiros.

ACESSO A TRANSFERÊNCIAS DE RENDA DE PROGRAMAS SOCIAIS – SUPLEMENTO DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD/2006)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Equipe Responsável: Marcia Maria Melo Quintslr (coordenadora), Cimar Azeredo Pereira (gerente), Maria Lúcia Franca Pontes Vieira (gerente), Angela Maria Broqua Mello, Marcus Vinícius Moraes Fernandes e Robson da Silva Pereira.

Equipe SAGI: Jeni Vaitsmann e Rômulo Paes Sousa

Órgão de cooperação técnica: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Forma de contratação: Termo de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Período de realização da pesquisa: setembro de 2006 a março de 2008.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem como finalidade a produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Em 2006, o IBGE estabeleceu um processo de cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para incorporar à pesquisa aspectos complementares relativos à transferência de renda de programas sociais, particularmente o Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Contunuada. Os resultados obtidos vêm sendo utilizados como importantes subsídios para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas sociais no Brasil.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa utilizou metodologia quantitativa e uma amostra probabilística de domicílios extraída por meio de três estágios de seleção: unidades primárias –municípios; unidades

secundárias - setores censitários e unidades terciárias - unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos).

A investigação através da PNAD 2006 teve por objetivo captar o recebimento de dinheiro por algum morador do domicílio pesquisado. Foram registradas transferências monetárias a partir de qualquer programa governamental, sendo que foram direcionadas perguntas para o Programa Bolsa-Família, o Benefício Assistencial de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

O acesso a transferências de rendimentos de programas sociais governamentais foi investigado em 2006, segundo a mesma lógica do levantamento realizado como tema suplementar da PNAD 2004. No entanto, a comparação com resultados daquele ano deve ser feita com cautela, pois, naquele ano, o Programa Bolsa Família encontrava-se em processo de implantação e, tendo em vista que um dos seus objetivos foi unificar a gestão e a execução dos programas sociais de transferência de dinheiro, as pessoas poderiam, por desconhecimento dessa unificação, reportar recebimentos como provenientes daqueles programas aos quais estavam vinculadas anteriormente.

Principais resultados

Do total estimado de 54,7 milhões de domicílios particulares a partir da PNAD 2006, em cerca de 10 milhões houve recebimento de dinheiro de programa social do governo, o que correspondia a 18,3% dos domicílios particulares do País. Esse percentual, em 2004, era de 15,6%.

Na observação regional, os percentuais mais elevados de domicílios em que houve recebimento monetário de programa social por algum morador em 2006 foram registrados no Nordeste (35,9%) e Norte (24,6%). Também, em 2004, as parcelas de domicílios com recebimento de dinheiro de programas foram maiores no Nordeste (32,0%) e Norte (18,2%), seguidas pelo Centro-Oeste (14%). Essa ordenação foi mantida em 2006, com o Centro-Oeste alcançando 18%, sendo que a proporção registrada na Região Sudeste se ampliou de 7,9% (2004) para 10,3% (2006), o que a aproximou da participação observada no Sul (10,5%, em 2004, e 10,4%, em 2006). Assim, excetuando-se o Sul, onde se observou estabilidade desses percentuais, em todas as demais regiões foram observados crescimentos, de 2004 para 2006, da parcela de domicílios em que houve recebimento de programas sociais por algum morador.

Do ponto de vista dos contingentes de domicílios em que houve recebimento de programas em 2006, os destaques são as Regiões Nordeste (4,9 milhões) e Sudeste (2,5 milhões), que juntas responderam por 74,7% do total dos domicílios em que existiu recebimento de dinheiro de programa social. Cabe destacar que isso resulta de que

a proporção de domicílios particulares do Nordeste correspondeu a 25,3% do total do País (segunda região mais populosa) e que o percentual de unidades domiciliares daquela região em que houve recebimento de programa social foi de 35,9% (o mais elevado entre as regiões). Já no Sudeste esse percentual de domicílios em que houve recebimento foi de 10,3% (o mais baixo), mas essa é a região brasileira mais populosa, tendo respondido por 44,9% dos domicílios particulares brasileiros, em 2006.

Foi na Região Nordeste que se verificaram os maiores contingentes de domicílios que reportaram os programas investigados. O Sudeste foi, claramente, onde se observaram os segundos maiores quantitativos em referência a todos os programas, exceto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em que todas as regiões, a menos do Nordeste (cerca de 144 mil), apresentaram contingentes de atendimento em patamares próximos (entre 26 e 33 mil).

Em 2006, comparando os três programas investigados em destaque e mais o somatório dos registros de outros programas, observou-se a marcante supremacia do Programa Bolsa Família que foi referido por 14,9% do total de domicílios no País, ou seja, por um contingente de 8,1 milhões de domicílios. O recebimento do Benefício Assistencial de Prestação Continuada se deu em 2,2% e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em 0,5% dos domicílios. O agrupamento de outros programas de governo foi citado por 2,2% dos domicílios. No contexto de cada uma das cinco grandes regiões brasileiras, os percentuais de domicílios em que houve rendimentos a partir do Programa Bolsa Família foram superiores aos dos demais programas, com destaque de maior diferença relativa entre aquele programa e os demais nos casos do Norte e Nordeste. O Centro-Oeste foi a região em que a proporção do agrupamento de outros programas mais se aproximou da atribuída ao Programa Bolsa Família, sendo mais que o dobro da referente ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada. Em referência a esse último, observaram-se dois patamares de percentuais de domicílios em que houve recebimento, um primeiro para Norte (3,8%), Nordeste (3,9%) e Centro-Oeste (3,1%) e um segundo, mais baixo, para o Sudeste (1,3%) e o Sul(1,2%).

Do total de domicílios em que houve recebimento monetário de programa por algum morador, em 25,1% das moradias os rendimentos mensais domiciliares per capita eram inferiores a ¼ de salário mínimo; em 61,6% os rendimentos correspondiam a até ½ salário mínimo; e em 89,6% os rendimentos mensais domiciliares per capita eram inferiores a 1 salário mínimo, mais uma vez denotando a prioridade para atribuição dos recursos dos programas aos domicílios com mais baixos rendimentos.

A taxa de frequência à escola ou creche de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade, dentre os diversos indicadores analisados, foi aquele que apresentou resultados com menores diferenças entre domicílios em que houve recebimento de programa e

aqueles em que não houve. No Brasil, resultou em 97,2% para o primeiro conjunto de domicílios e em 97,9% para o segundo, o que decorre do País estar se aproximando de alcançar a universalização da frequência à escola naquela faixa etária. Em todas as regiões, essa proximidade foi observada, com destaque para o Norte e Nordeste onde, nos domicílios em que houve atendimento de programa (96.2% e 97.3%, respectivamente), essas taxas superaram ligeiramente às dos domicílios em que não houve recebimento (95,8%, na primeira região, e 96,3%, na segunda). Também, no Norte e Nordeste foram observadas outras duas faixas etárias em que a taxa de fregüência escolar nos domicílios em que houve programa social superou a dos domicílios onde não houve. Na Região Norte, a taxa das crianças de 4 a 6 anos de idade foi de 66,3% onde houve recebimento e de 62,9%, onde não houve. No Nordeste, a taxa de fregüência na faixa etária de 15 a 17 anos foi de 80,8%, onde houve, e de 78,2%, onde não houve recebimento de dinheiro de programa social. Nessa faixa, destacando as pessoas de 15 anos de idade, observou-se percentual de freqüência à escola de 88,2% nos domicílios em que houve recebimento de programa naquela região. A taxa de frequência das pessoas de 15 anos foi de 87,7% quando a condição era inversa. Cabe mencionar que no caso do Programa Bolsa Família, assim como do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a frequência escolar de crianças e adolescentes de até 15 anos de idade é uma das exigências colocadas para a manutenção do recebimento dos benefícios.

A análise da inserção das pessoas no mercado de trabalho segundo as condições de recebimento ou não de dinheiro de programa social por algum morador propicia um importante campo para identificação das condições socioeconômicas das unidades domiciliares. Em 2006, o nível da ocupação dos moradores de 10 anos ou mais de idade nos domicílios do País em que houve recebimento de programa (52,1%) foi inferior ao observado se a condição era de não recebimento (58,6%). Em 2004, o nível de ocupação do primeiro conjunto foi, também, de 52,1% e o do segundo foi de 57,7%.

Em 2006, o nível de ocupação das pessoas de referência do total dos domicílios particulares no Brasil registrou 74,4%, sendo 82,6% o dos homens e 54,1% o das mulheres. Nas regiões o maior nível foi o do Norte, 80,1%, sendo 88,4% o dos homens e 59,5% o das mulheres. O nível de ocupação, no País, das pessoas de referência nos domicílios em que houve recebimento de programa (77,0%) foi superior ao nível de ocupação nas moradias em que onde não houve (73,8%). As Regiões Nordeste, Sudeste e Sul se comportaram como a média nacional, chamando atenção o Nordeste, que apresentou a maior diferença entre os dois níveis (77,9% e 72,1%), o que se explica pela diferença entre os níveis de ocupação dos homens (87,0% diante de 81,3%), uma vez que os níveis de ocupação das populações femininas ficaram muito próximos (51,9% e 51,2%, respectivamente). Comportamento inverso foi registrado nas Regiões Norte (77,5% contra 81,0%) e no Centro-Oeste (72,9% diante de 79,5%) onde o nível de ocupação das pessoas de referência dos domicílios onde houve recebimento de dinheiro de programa foi menor do que observado nas demais moradias.

A comparação da presença das diversas posições na ocupação em 2006, segundo a condição de recebimento de programa social, aponta a predominância de empregados (59,7% diante de 42,3%) e empregadores (5,3% diante de 1,2%) onde a condição foi de não existência de transferência de rendimentos de programa. Na outra condição apresentaram percentuais mais elevados os trabalhadores domésticos (10,1% diante de 6,9%), os conta própria (24,7% e 20,3%), os não remunerados (12,6% diante de 4,3%), assim como o agrupamento formado pelos trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso (9,2% diante de 3,4%). O percentual de empregados, de 2004 a 2006, aumentou, tanto entre os domicílios em que houve recebimento quanto entre os na condição de não-existência de recebimento de dinheiro de programa e, por outro lado, o percentual de trabalhadores classificados como não remunerados, na posição da ocupação, apresentou queda nas duas condições.

A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS **MUNICÍPIOS BRASILEIROS – SEGUNDO ESTUDO**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Equipe Responsável: Rosa Maria Marques (coordenadora), Áquilas Mendes (FAAP e CEPAM), Marcel Guedes Leite (PUCSP) e Mariana Ribeiro Jansen (PUCSP).

Equipe SAGI: Luís Otávio Pires Farias.

Forma de contratação: Acordo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Período de realização da pesquisa: outubro e novembro de 2006.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

A pesquisa estimou relações existentes entre a população dos municípios, estados e regiões do Brasil e a população de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) – cobertura populacional. Também comparou o total de recursos transferidos pelo PBF com a receita disponível dos municípios, compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais; o total de transferências federais para o SUS, o total da transferência federal Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o total da transferência estadual relativa ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS).

Procedimentos metodológicos

Para o cálculo da cobertura populacional, tanto pensada em relação à população alvo, como em relação à população total, foram utilizados: o número de famílias beneficiárias do PBF, de outubro de 2006; a estimativa do número de famílias pobres para 2004 (conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA); e a população estimada para os municípios em 2006 (também de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE). A estimativa da população beneficiária é o resultado da multiplicação do número de famílias beneficiárias por 4,4 (média de membros

das famílias pobres, segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS).

Os critérios de classificação dos municípios foram os seguintes: 1) localização geográfica segundo grandes regiões; 2) porte populacional¹; 3) nível de pobreza, calculado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)²; 4) relação população rural/urbana; e 5) localização em Regiões Metropolitanas, interior dos estados ou capitais³.

Principais resultados

Em outubro de 2006, o PBF beneficiava 48.441.100 pessoas, o que correspondia a 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006.

A análise da taxa de cobertura do PBF em relação às famílias pobres revelou percentuais de cobertura superiores a 100% em estados como Sergipe (117%), Santa Catarina (115%), Paraná (113%), Paraíba (110%), Piauí e Minas Gerais (108%), Rio Grande do Norte (107%), Ceará (104%) Bahia (103%) e Espírito Santo (101%). Cabe ressaltar, no entanto, que a estimativa de população pobre utilizada se refere ao ano de 2004, sendo que a da população beneficiária se refere a 2006, o que pode explicar parcialmente as taxas de cobertura superando os cem por cento.

No conjunto da população brasileira, 35,3% das famílias beneficiárias do PBF residiam em municípios que apresentavam, em 2000, IDH-M maior que a média brasileira, então de 0,757; enquanto 64,5% residem em municípios com piores níveis de pobreza, com IDH-M inferior à média nacional⁴. Vale notar que, apesar de 64,5% das famílias beneficiárias residirem em municípios mais pobres, eles englobavam apenas 37,9% da população brasileira estimada para 2006, o que evidencia uma associação estreita e inversa existente entre o IDH -M e a prevalência de pobreza.

Os repasses do Bolsa Família aos municípios equivaleram, no período de janeiro a outubro de 2006, a 15% das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios. Na região Nordeste, o percentual encontrado foi ainda maior: 23,5%. Na região Norte, por sua vez, é próximo à média nacional (16%), enquanto nas demais regiões, os percentuais são menores do que a média nacional: região Centro-Oeste – 10,5%; região Sudeste – 10,4%; e região Sul – 8,4%.

Analisando-se os repasses do PBF por porte populacional, verificou-se que os municípios com até 20.000 habitantes receberam recursos do Bolsa Família que correspondiam, em média, a 13% das transferências federais. Nos municípios médios, essa relação aumentava para 17,4%, sendo 13,5% nos de grande porte e 15,8% nos de porte caracterizados como muito grande. Dessa forma, não foi possível estabelecer uma relação entre o porte do município e a importância do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais.

¹ Os municípios brasileiros foram divididos em 4 categorias, pequenos (até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 100 mil habitantes), grandes (de 100 mil a 500 mil habitantes) e muito grandes (acima de 500 mil habitantes)

² Os valores de IDH-M disponíveis no momento do estudo se referiam ao ano de 2000.

³ Foi tomado o cuidado de excluir as capitais das regiões metropolitanas a que pertencem.

⁴ As famílias restantes (0,2%) não puderam ser classificadas nesta caracterização por residirem nos 58 municípios instalados após o ano de 2000.

Considerando o critério do IDH-M, no Brasil como um todo, observou-se que os repasses do Bolsa Família eram mais relevantes nos municípios com IDH-M inferior à média nacional. Nesses, a relação entre os repasses do PBF e as transferências constitucionais era de 19,1%, enquanto que nos municípios com IDH-M superior à média nacional esta relação era de 10,4%⁵.

Em relação ao semiárido brasileiro, observa-se que embora essa região concentrasse apenas 11,8% da população brasileira (projetada para 2006, pelo IBGE), nela estavam 25,9% do total de famílias beneficiárias no país, recebendo um valor médio por família de R\$ 66,35, superior, portanto, à média nacional de R\$ 61,77.

Nessa região, se encontrava 24,3% da população pobre (estimada pelo IPEA em 2004), sendo a cobertura do Bolsa Família em relação à população alvo (total de famílias pobres no semiárido) de 105,6%. Ao mesmo tempo, a relação entre seus beneficiários (número de famílias beneficiárias vezes 4,4) e o total da população é de 56,9%, valor muito superior ao registrado nacionalmente (25,9%) e um pouco superior à taxa verificada no Nordeste (56%).

⁵ Esse padrão repete-se em todas as regiões, com exceção do Centro--Oeste, onde a relação do Bolsa Família frente às transferências constitucionais é major nos municípios com IDH-M superior à média nacional (12,2%) do que naqueles com IDH-M inferior (8.9%)

⁶ Os mesmos problemas levantados na parte relativa à análise nacional repetem-se quando do estudo da taxa de cobertura do Bolsa Família com relação ao total de famílias pobres, ou seja, a diferença de base dos dados – estimativa realizada pelo IPEA das famílias pobres para 2004 e dados do número de famílias pobres para outubro de 2006.

ESTUDOS DE CASO SOBRE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha (FEC) / Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF).

Equipe Responsável: André Brandão e Salete da Dalt (coordenadores), Luciane Fernandes Veiga, Marco Aurélio Alcantara, Rosana Rodrigues Heringer e Victor Hugo C. Gouvéa.

Equipe SAGI: Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Pedro Antônio Bavaresco e Patrícia Trindade Maranhão Costa.

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

Projeto: BRA/04/028. Projeto de Apoio ao programa Bolsa Família.

Período de realização da pesquisa: fevereiro de 2008 a abril de 2009.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa teve o intuito de avaliar o desempenho das instâncias de controle social (ICS) em relação ao Programa Bolsa Família (PBF). Foram feitos 18 estudos de caso abordando seis instâncias estaduais – Rondônia, Pará, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo – e doze instâncias municipais – Porto Velho e Costa Marques (RO), Santarém e Santa Luzia do Pará (PA), Monsenhor Tabosa e Caucaia (CE), Petrolina e Itajá (PE), Uberlândia e Conceição do Mato Dentro (MG), Santos e Itariri (SP).

Procedimentos metodológicos

Nessa pesquisa foi adotada uma metodologia qualitativa para coleta das informações, utilizando entrevistas em profundidade e grupos focais. As entrevistas em profundidade foram feitas em grupos envolvidos direta ou indiretamente com as ICS: gestores, conselheiros, beneficiários (incluindo indígenas e quilombolas), representantes da rede de controle social e lideranças ligadas a entidades sociais sem assento no conselho. Os grupos focais foram feitos com beneficiários e com integrantes das ICS.

Os municípios, distribuídos pelas regiões Sudeste, Norte e Nordeste, foram selecionados considerando os seguintes critérios:

- Porte populacional do município: metade de grande porte (acima de 200.000 habitantes) e metade de pequeno porte (abaixo de 20.000 habitantes);
- Tipo de ICS: conselhos de programas remanescentes, conselhos setoriais vinculados a outras políticas públicas, conselhos criados especificamente para atuar no controle social do PBF ou conselhos formados a partir de associações intermunicipais;
- Existência de populações tradicionais (indígenas e/ou quilombolas) no município.

Foram entrevistados gestores do PBF e das políticas de assistência social, saúde e educação nos níveis estadual e municipal. A seleção dos entrevistados foi determinada pelo cargo/posição que ocupavam. Já os conselheiros representantes da sociedade civil e dos governos nas instâncias de controle social participaram de entrevistas grupais e foram selecionados de maneira aleatória. Em relação aos representantes dos conselhos de direitos, foram ouvidos integrantes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente ou do Conselho Tutelar em cada município avaliado. Por fim, os beneficiários foram recrutados nos bairros das cidades, também de maneira aleatória, para a participação nos grupos focais.

Na maior parte, em quinze de dezoito dos casos pesquisados, as ICS eram os próprios conselhos de assistência social do estado ou município. Houve três situações – dentre os quinze casos – em que o conselho municipal de assistência social optou por criar e abrigar sob seu escopo uma comissão interna voltada especificamente para o acompanhamento do PBF. Em dois casos, a ICS era totalmente autônoma de qualquer conselho. Houve apenas um caso em que a ICS envolvia dois diferentes conselhos.

Para cada ICS foram analisados: características gerais de constituição e funcionamento; grau de conhecimento dos atores a respeito do PBF; a relação com os gestores do estado e do município; o desempenho por parte dos gestores, conselheiros e beneficiários; a relação com a rede de fiscalização do programa; e as condições de trabalho e os efeitos de sua implementação para o incremento do capital social. Por fim, buscou-se identificar que fatores estariam associados com o desempenho das ICS.

Principais resultados

Dentre os resultados encontrados, ressalta-se o esforço dos governos estaduais e municipais para cumprir as condicionalidades requeridas para a adesão ao PBF, principalmente, mas não exclusivamente, em função do incentivo financeiro. Nesse sentido, apesar de muitos gestores não demonstrarem muito apego ao Programa, ainda assim, se preocupam em seguir as regras para garantir o recebimento do beneficio. Nesse mesmo sentido, em muitos casos, as exigências do programa quanto à saúde e à educação têm promovido aproximação dessas duas secretarias à política de assistência social, no intuito de promover a oferta dos serviços previstos.

Em relação à ICS, é visível que ela só é implementada pelo fato de ser uma exigência do Programa. A efetividade da ICS só se verifica quando há iniciativa das vontades políticas locais, algo que dificilmente ocorre.

Foram identificadas algumas características que podem explicar essa rejeição política das autoridades no sentido de dar prosseguimento satisfatório às ICS:

- A existência de uma tradição centralizadora e autoritária dos governos;
- Os problemas de difusão e acesso de informação por parte de conselheiros e beneficiários;
- Um conjunto de valores políticos que prima pela hierarquia e personalismo.

Buscando perceber as diferenças entre as instâncias de controle do PBF, foi feito um ranking de tais entidades conforme o grau de organização interna e institucionalização. Apesar das diferenças apresentadas e dos distintos graus de institucionalização, de maneira geral, as ICS pesquisadas não foram capazes de demonstrar um bom desempenho.

O ranqueamento se deu com base nos seguintes critérios: atendimento aos requisitos de intersetoralidade e paridade entre governo e sociedade civil; mecanismos de escolha dos membros governamentais (indicação do Executivo municipal); mecanismos de escolha dos membros (eleições em fóruns; representatividade dos membros do conselho em relação à diversidade de organizações da sociedade civil); número médio de reuniões da ICS por mês; conhecimento do regimento interno de cada instância e a exigência de autonomia dos conselhos diante do poder público.

Controle Social em nível estadual

Em São Paulo as instâncias estaduais são as comissões e foram, dentre todas as pesquisadas, as que apresentaram o menor índice de institucionalização. Esse resultado está relacionado ao fato dos representantes não possuírem grande autonomia de ação, tendo em vista que a maioria é formada por membros indicados, que não passaram por nenhum processo eleitoral ou de rotatividade, dificultando também a representatividade da diversidade da sociedade civil. Outro aspecto está no vínculo dos membros com autoridades do governo que lhes indicaram. Apesar disso, chama

atenção a ligação entre a comissão e o governo, além da forte preocupação com a intersetoralidade na sua composição, abrindo a possibilidade da inserção de membros do Ministério Público. No mais, nota-se uma boa relação entre os gestores e conselheiros, o que também implica em um desempenho melhor em relação à atuação junto às instâncias municipais.

Nos casos de Rondônia, Pernambuco, Ceará e Pará, as ICS são os conselhos estaduais de assistência social (CEAS) e apresentaram grau intermediário de institucionalização. Nestes casos, os representantes governamentais são indicados pelo Executivo e existe eleição em fóruns para representantes não governamentais, além de periodicidade nas reuniões. Especificamente no caso de Rondônia, verifica-se ausência de regras de sucessão na presidência do conselho, e também um afastamento entre o CEAS e a gestão do PBF. Já em Pernambuco, apesar dos entrevistados afirmarem que o conselho obedece às regras de composição e funcionamento demandadas pelo MDS, não foi possível entrevistar nenhum conselheiro da sociedade civil, já que não constavam na lista fornecida pelo Executivo estadual, além de que foi possível constatar um caráter marginal do Programa dentro das discussões do conselho. No caso do Ceará e no Pará prevalece o desafio de treinamento de seus conselheiros, sendo que a falta de mobilidade para as reuniões dificulta o comparecimento dos secretários e suplentes, sendo os mesmos, substituídos por técnicos do estado.

Em Minas Gerais, o CEAS apresenta o maior grau no índice de institucionalização. Existem regras de paridade e intersetoralidade, o regimento interno é de conhecimento dos conselheiros e há treinamento dos conselheiros sobre as instâncias de controle. Além disso, há encontros e cooperação entre o âmbito municipal e estadual. No entanto, cabe ressaltar que o PBF ainda não possui um papel central nesse conselho.

De maneira geral, a falta de treinamento dos conselheiros e a falta de centralidade do PBF nas reuniões têm sido os principais impedimentos para o sucesso do controle social no âmbito estadual.

Controle Social em nível Municipal

Em um panorama geral, percebe-se que as cidades de médio e grande porte pesquisadas apresentam ICS mais desenvolvidas, contrapondo-se às cidades menores que, por seu turno, possuem um peso hierárquico e tradicional maior, facilitando a supremacia e ingerência do Executivo municipal nas mesmas. Tal evidência pode ser constatada na baixa participação popular e a ausência de entidades habilitadas para a função. Além do mais, pode-se afirmar que as cidades menores não cumprem os requisitos básicos de intersetoralidade paridade e reuniões periódicas.

Em relação às instâncias menos estruturadas, percebe-se que as mesmas têm o desempenho comprometido, não exercendo o acompanhamento e fiscalização do programa. Além disso, é possível notar que a iniciativa de se criar um grupo, dentro dos conselhos de assistência social, para se acompanhar especificamente o PBF, enfraqueceu o controle social de modo geral, ao invés de fortalecê-lo. Dentre as ICS com essas características, estão as dos seguintes municípios: Conceição do Mato Dentro (MG), Inajá (PE), Itariri (SP), Costa Marques (RO), Santa Luzia do Pará (PA) e Uberlândia (MG).

Já entre as instâncias com institucionalização intermediária, há um respeito aos requisitos de intersetoralidade e paridade do governo e da sociedade, há mecanismos de seleção dos membros governamentais e eleições em fóruns específicos para a seleção de membros da sociedade civil. Apesar disso, ainda carecem de representação da diversidade da sociedade e persiste uma tendência de ingerência nos conselhos por parte do Executivo. Os municípios pesquisados que se enquadraram nessa categoria foram Porto Velho (RO), Monsenhor Tabosa e Caucaia (CE), Santos (SP).

Na análise dos municípios com instâncias de índice institucional mais alto (Santarém/PA e Petrolina/PE), verificou-se uma organização interna bastante satisfatória, apesar de não desempenharem os papéis de fiscalização e controle em sua totalidade. Nesse sentido, essas instâncias apresentam os mesmos desafios a ultrapassar encontrados nos estados, quais sejam: a) falta de autonomia dos conselheiros para o acesso às informações necessárias à fiscalização; e b) pouca centralidade que o PBF tem dentro dos conselhos de assistência social.

O pouco conhecimento apresentado pelos segmentos a respeito da ICS e do PBF limita o controle social. Nesse sentido, ficou evidente que os beneficiários, em geral, conhecem apenas os requisitos sobre o cadastramento, inserção e condicionalidades demandadas para a permanência no Programa. Essas informações, por seu turno, são passadas por meio de comunicações pessoais, através de professores, agentes de saúde, vizinhos e colegas, ou pela televisão. Já o conhecimento sobre a existência da ICS é inexistente. Em relação aos conselheiros, verifica-se que os conhecimentos também são escassos.

O que foi possível perceber é que há uma crescente demanda pela criação de conselhos a fim de atender aos requisitos para participar e receber benefícios de diversas políticas públicas. Todavia, por ser de participação voluntária e consumir tempo, esse tipo de atividade, acaba competindo com os afazeres diários, caseiros e profissionais das poucas pessoas envolvidas, tanto por parte da sociedade civil quanto das entidades governamentais.

Considerações Finais

A partir dos resultados do estudo, verifica-se a necessidade de se atingir um grau intermediário de institucionalização nas ICS, de modo a garantir sua existência e efetividade. Nesse sentido, os pequenos municípios merecem mais atenção.

O treinamento continuado de conselheiros e gestores se mostra fundamental, além da necessidade de informar o público-alvo do Programa sobre a gestão do PBF e o funcionamento das ICS. Há ainda, a necessidade de prover condições para o conselheiro desempenhar seu papel: ajuda de custo, ferramentas necessárias e meios de transporte.

De modo conclusivo, cabe notar a capacidade que o PBF tem em angariar capital político para a esfera municipal, obtendo maiores somas de transferências oriundas dos governos estaduais e federal. Além disso, pelo fato de o Programa ser de iniciativa e atribuição da esfera federal, cabe perguntar se seria esse o motivo dele não possuir um papel central nas agendas dos conselhos, tendo vista que os mesmos mostraram estar ocupados, prioritariamente, com uma agenda tradicional de iniciativa do poder municipal.

ESTRATÉGIA DE PESQUISA SOBRE OS CONHECIMENTOS, ATITUDES E PRÁTICAS FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: equipe DA/SAGI (elaboração de roteiro e condução dos grupos focais), pessoa física (elaboração de instrumento – coleta de dados quantitativos), Indago Pesquisas e Marketing (coleta de dados quantitativos), Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP (análise de dados e elaboração de proposta político-pedagógica).

Equipe Responsável:

Elaboração de roteiro e condução dos grupos focais: Danilo Mota Vieira, Júlio César-Borges, Fernando Simões de Carvalho Chagas, , Júnia Quiroga e Marina Pereira Novo.

Elaboração de instrumento-coleta de dados quantitativos: Juliana Estrella Valadares.

Coleta de dados quantitativos: Maria da Conceição Gomes dos Santos (Coordenadora Geral), Rosana Rodrigues (coordenadora)e José Paulo Martins (coordenador).

Análise de dados e elaboração de proposta político-pedagógica: Marco Aurélio Crocco Afonso (coordenador), Ana Maria Hermeto Camillo de Oliveira, Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, Fabiana Borges Teixeira dos Santos, Frederico Gonzaga Jayme Junior, Gabriel Pieter Davel, Gary Dymski, Anderson Tadeu Marques Cavalcante, Anne Caroline Costa Resende, Fernando Batista Pereira, Gustavo Figueiredo Campolina Diniz, Mara Cristina Nogueira Teixeira, Sibelle Cornélio Diniz e Tonyedson Pereira Lana.

Equipe SAGI: Fernando Batista Pereira, Fernando Simões de Carvalho Chagas, Júnia Quiroga, Marina Pereira Novo e Renata Bichir.

Forma de contratação: - Elaboração do instrumento e análise de dados e elaboração de proposta político-pedagógica: Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Projetos BRA04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e BRA04/028 – Apoio ao Programa Bolsa Família.

- Licitação pública por meio de pregão eletrônico (Coleta de dados quantitativos). Contrato administrativo: 65/2010.

Período de realização da pesquisa: abril de 2010 a junho de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Levantar informações sobre educação e inserção financeira das famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, compreendendo os conhecimentos, atitudes e práticas financeiras (a forma de organização e composição das finanças, os orçamentos familiares e seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal). O objetivo final da estratégia de pesquisa foi a construção projetos político-pedagógicos de educação financeira para a população de baixa renda no Brasil.

Procedimentos metodológicos

A estratégia de pesquisa envolveu diferentes ações e sucessivos processos de contratação, referentes a objetos metodologicamente distintos, conforme descrito abaixo:

- I. Realização de oficina, nas dependências do MDS, reunindo especialistas reconhecidos na temática da educação e inserção financeira no Brasil, a fim de discutir conceitos e elaborar roteiro para a realização de grupos focais sobre o conhecimento, atitudes e práticas financeiras da população cadastrada.
- II. Realização pela equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) de grupos focais com pessoas inscritas no Cadastro Único.

Os grupos focais foram realizados em cinco municípios, distribuídos nas cinco grandes regiões do país, considerando porte populacional dos municípios¹, sua dinâmica econômica e a facilidade de acesso a eles, chegando à seguinte composição:

- Região Nordeste: pequeno porte I;
- Região Norte: pequeno porte II;
- Região Centro-Oeste: médio porte;
- Região Sul: grande porte;
- Região Sudeste: metrópole.

Porte calculado de acordo com a Política Nacional de Assistência Social: "municípios pequenos 1 : com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2 : com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes"

III. Sistematização, por um consultor pessoa física contratado por processo público, dos resultados dos grupos focais e elaboração de instrumentos de coleta de dados a serem empregados na pesquisa nacional.

Foram construídos dois questionários, um para ser aplicado ao responsável familiar, conforme identificado no Cadastro Único, e outro para seu cônjuge. O questionário do cônjuge é composto por parte das questões aplicadas ao responsável, para permitir a comparação entre as respostas. O questionário construído conta com as seguintes seções: a) dados do respondente; b) dados do domicílio (apenas para o responsável familiar); c) composição e administração do orçamento familiar; d) planejamento e decisões financeiras; e) acesso ao sistema financeiro e uso de serviços e produtos financeiros; f) educação financeira; e, g) um bloco de questões específicas para as famílias beneficiárias do PBF.

IV. Realização, por instituto de pesquisa contratado por processo licitatório, da "Pesquisa nacional sobre os conhecimentos, atitudes e práticas das famílias inscritas no Cadastro Único em relação às suas finanças, aos seus orçamentos familiares e ao seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal".

A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas domiciliares com os responsáveis por unidades familiares e seus cônjuges, quando residiam no mesmo domicílio do responsável legal, de famílias cadastradas no Cadastro Único. A amostra foi selecionada de forma estratificada, em dois estágios, considerando-se como unidades primárias de amostragem os municípios e como unidades elementares as famílias. Os municípios foram previamente selecionados pela SAGI/MDS utilizando-se amostragem proporcional ao tamanho, definida a partir do número de famílias cadastradas no Cadastro Único no mês de janeiro de 2010.

No total, foram visitados 30.814 domicílios, distribuídos entre 265 municípios, tendo sido coletadas informações em 8.827 – quantidade de responsáveis familiares entrevistados. Dos domicílios visitados, foi identificada a presença de cônjuge em 5.578 deles, tendo sido entrevistados efetivamente 4.017, o que corresponde a 72%.

V. Proposição, por instituto de análises e pesquisa contratado por processo licitatório, de estratégias político-pedagógicas voltadas à educação financeira para as famílias de baixa renda do país, com base nos resultados da pesquisa nacional e em outras fontes de dados.

Resultados

De maneira geral, observou-se que as informações coletadas nos grupos focais, no geral, coincidiram com os achados da pesquisa nacional, ressaltando que participaram dos dois momentos famílias com o mesmo perfil de renda (ou seja, famílias cadastradas no Cadastro Único).

As principais conclusões dos grupos foram que:

- a inadimplência decorre muito mais da precariedade e insuficiência de renda que do descontrole financeiro das famílias;
- o nível de aspiração de consumo das famílias é baixo, dificultando o endividamento excessivo;
- a regularidade do pagamento do PBF possibilita às famílias o planejamento de seus gastos e a utilização de seus recursos em compras parceladas;
- os participantes dos grupos possuíam clareza quanto ao custo do dinheiro e sabiam, inclusive, diferenciar o custo de um empréstimo bancário se comparado a um empréstimo com familiar e/ou amigo e uma compra parcelada com cartão de loja ou cartão de crédito. Entretanto, é também evidenciado que não possuíam conhecimento para operacionalizar os cálculos que lhes permitam saber o quanto pagam de juros e como poderiam reduzir esse gasto intercambiando diferentes produtos financeiros;
- os participantes apresentaram receio de abrir conta bancária e desconhecem suas funcionalidades;
- os correspondentes bancários são, em geral, mais acessados do que os bancos, pela facilidade de acesso (proximidade do local onde moram) e pela simplicidade das operações financeiras (diretamente no caixa).

Conforme apontado, os resultados gerais da pesquisa nacional coincidem com estas informações e agregam outras que não foram abordadas nos grupos. Os resultados indicam que as decisões e ações a respeito do orçamento familiar são tomadas majoritariamente pelos responsáveis familiares (conforme registrado no Cadastro Único), conforme indicado por 55,3% dos respondentes (neste caso, os próprios responsáveis, mas com posterior concordância dos cônjuges). Entretanto, em boa parte dos casos, são compartilhadas com os cônjuges (29,1%), indicando que a tomada de decisões é feita conjuntamente na família. Vale notar que, ao serem questionadas sobre quem controla/anota as contas da casa, 15,5% dos entrevistados indicaram que este não é um costume no domicílio, o que indica a ausência de planejamento financeiro em boa parte dos domicílios.

É possível perceber que entre os entrevistados há o reconhecimento da importância de se fazer poupança, embora a maior parte esteja impossibilitada de fazê-lo. Ao serem questionados sobre a importância de guardar dinheiro, 88% responderam que acham importante, contra apenas 12% que não acham. Mas ao serem questionados sobre como alocam as sobras do orcamento, 71.6% declaram que nunca sobra dinheiro.

15% compram mais alimentos e itens de vestuário e 14% guardam o dinheiro para gastos futuros.

Ao serem questionados sobre o que comprariam caso tivessem mais dinheiro, a maior parte das respostas remeteu à residência: reformas na casa (40,9%), compra da casa própria (35,2%), eletrodomésticos (23,2%) e móveis (19,4). 14,5% comprariam automóveis ou motocicletas, 15,9% gastariam com educação, 12,3% com saúde e 9,4% abririam ou ampliariam sua produção.

Cerca de 90% dos entrevistados pagam suas contas em lotéricas e estabelecimentos comerciais e menos de 6% utilizam agências bancárias e caixas eletrônicos com este fim. Os principais motivos apontados para a escolha desses locais são a agilidade no atendimento (não tem fila/é vazio/é rápido, conforme apontado por 43,4% dos responsáveis respondentes) e a facilidade de acesso (proximidade de casa/trabalho – 33,8%). As respostas indicam que o uso dos bancos é dificultado pelo acesso geográfico e pela má qualidade do atendimento.

Trinta por cento dos entrevistados informaram que alguém no domicílio possui conta corrente apenas com cartão (conta simplificada e/ou conta salário), enquanto 13% indicaram possuir conta com cartão e talão de cheques. Entre os que não possuem conta bancária, 47,9% indicaram que não a possuem devido à exigência de depósito mínimo, 18,7% responderam que não precisam da conta corrente e 8%, que as tarifas/ taxas bancárias são altas. A maior parte dos que obtiveram empréstimos o fizeram junto a parentes, amigos ou à igreja (29,7%) e apenas 9,2% nos bancos, o que indica que redes pessoais e informais de financiamento são recorrentes para essa população. No entanto, as financeiras, bancos postais e correspondentes bancários têm também um papel relevante. Os empréstimos foram feitos principalmente para pagar dívidas pessoais ou da família (20,5%), para pagar contas da casa (9,2%) e pagar tratamento de saúde de membro familiar (5,3%).

MULHERES DA BARCA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OPERACIONALIZADAS **EM DIREÇÃO AS FAMÍLIAS CHEFIADAS POR** MULHERES DA VILA DA BARCA, BELÉM, PARÁ

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Núcleo de Estudos e Extensão Trilhas investigativas e Práticas Sociais – NETRILHAS – Universidade do Estado do Pará (UEPA).

Equipe Responsável: Lana Claudia Macedo da Silva.

Equipe SAGI: Júlio Cesar Borges, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: janeiro a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar a quantidade e qualidade do acesso ao mercado de trabalho entre as mulheres beneficiárias em comparação às não beneficiárias do Programa Bolsa Família em Vila da Barca, Região Metropolitana de Belém - PA.

Procedimentos metodológicos

O estudo compara categorias analíticas em uma das capitais daquela que é a maior região brasileira em termos territoriais e, ao mesmo tempo, a mais escassa quanto aos índices populacionais. A pesquisa possui caráter quantitativo e qualitativo. Trabalhou-se com questionários semiestruturados, a observação, o diário de campo e a entrevista semiestruturada. O questionário contemplou questões pré-elaboradas versando sobre diferentes aspectos da vida familiar e trabalhista dessas mulheres: identificação, informações gerais sobre os filhos, cuidados com as crianças, distribuição das tarefas domésticas, despesas domésticas, benefício social e situação de trabalho da depoente. Antes da aplicação dos questionários realizou-se o pré-teste visando verificar a pertinência do questionário elaborado para a coleta, assim como, sua adequação aos objetivos da pesquisa e quanto à objetividade das perguntas e dos procedimentos previstos. Foram entrevistadas 50 mulheres provedoras do domicílio.

O *lócus* deste estudo, a Vila da Barca, é uma das maiores áreas palafíticas da Região Metropolitana de Belém, nas proximidades do centro da cidade. Trata-se de um bairro periférico, localizado em uma área nobre, com uma área territorial de 2.317 km², segundo dados da prefeitura. A Região Norte apresenta o segundo pior percentual no Índice de Desenvolvimento Humano (0,755), perdendo apenas para a Região Nordeste (0,713). A despeito disso, ou talvez por causa disso, a Região Norte é a que recebe o segundo maior (19,41%) investimento do governo federal no que diz respeito aos programas de transferência de renda social, mormente, o Programa Bolsa Família, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2006).

Principais resultados

Embora o PBF não seja um programa direcionado às mulheres, ele acaba por assumir esse papel. Segundo Lima e Silva (2010) no ano de 2009, a quase totalidade das famílias atendidas (92,0%) dos responsáveis legais pelo programa eram mulheres, portanto, não se pode analisar o programa sem perceber a peculiaridade de gênero e a importância que a mulher assume na família.

A principal fonte de renda dos moradores da área de Vila da Barca é vinculada ao setor informal de trabalho. Grande parte dos moradores está desempregada; outros vivem de trabalhos esporádicos, o que intensifica a vulnerabilidade da maioria das famílias. A faixa etária das mulheres pesquisadas compreende desde os 24 até os 86 anos, revelando a diversidade geracional. Esse aspecto apresenta-se como positivo, pois favorece diferentes gerações falando sobre o tema em questão. Contudo, percebe-se que entre as mulheres que recebem o benefício o maior percentual está na faixa etária de 25 a 35 anos (10), enquanto que entre as que não recebem o benefício há uma predominância na faixa de 35 a 44 anos (9).

Entre as mulheres pesquisadas, dezesseis (16) beneficiárias desempenham alguma ocupação ou atividade, entre as não beneficiárias esse percentual sofre ligeira queda perfazendo quatorze (14) mulheres. Por outro lado, doze (12) mulheres beneficiárias não trabalham, enquanto que no grupo das não beneficiárias esse número cai para oito (8). Entre as mulheres que exercem alguma atividade laboral, a categoria "autônoma" foi citada por dez (10) mulheres beneficiárias e sete (7) não beneficiárias do PBF. O serviço doméstico foi igualmente citado tanto pelas beneficiárias (4) quanto pelas não beneficiárias (4), considerado a porta de entrada no mercado de trabalho urbano para mulheres migrantes de pouca ou nenhuma escolaridade.

Quanto ao rendimento mensal, entre as beneficiárias 46,4% recebem de ½ a 1 salário mínimo (SM) e entre as não beneficiárias há ligeiro acréscimo de 68,2%. Entre

as beneficiárias somente 3,6% recebem 2 SM, enquanto entre as não beneficiárias 13,6% recebem entre 2 a 3 salários. Ainda nesse aspecto, entre as beneficiárias sete (7) mulheres começaram a trabalhar após os 30 anos, no grupo das mulheres não beneficiarias esse dado é inexistente. A renda familiar das mulheres beneficiárias também suscita informações preciosas para este estudo. 83.7% recebem menos de 1 salário mínimo¹, sendo que 40,5% recebem menos de ½ salário, entre as não beneficiárias nenhum grupo familiar recebe menos de ½ salário, em compensação 54,0% recebem 1 salário mínimo.

Recomendações para o aprimoramento da política

Para que o Programa Bolsa Família alcance seus propósitos, isto é, minimizar os efeitos e romper o círculo vicioso da pobreza seria importante que paralelo a essas ações houvesse uma política de formação e qualificação direcionadas às mulheres para inserção ao mercado de trabalho e, não somente, de transferência de renda como é corrente nos programas governamentais. Acredita-se que as políticas devem ser pensadas para e a partir dessas mulheres, contemplando suas reais necessidades, daí a importância de estudos que venham compreender o modo de vida dessas comunidades.

¹ O salário mínimo corresponde a R\$545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais) no ano da pesquisa (2011).

ESTUDO SOBRE O PERFIL DAS FAMÍLIAS QUE SOFRERAM REPERCUSSÕES SOBRE O BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM DECORRÊNCIA DO PROCESSO DE REVISÃO CADASTRAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Equipe Responsável: Danielle Cireno (coordenadora geral) e Eliéser Ribeiro (pesquisador sênior).

Equipe SAGI: Bruno Cabral França, Cecília Ishikawa Lariú, Elizabete Ana Bonavigo, Júnia Quiroga, Marcel Taga, Marco Antônio Carvalho Natalino, Marina Pereira Novo, Marta Battaglia Custódio, Renata Mirandola Bichir, Ricardo Dutra, Waldivino João Pereira Júnior.

Fonte de Recursos: Execução direta de recursos do Tesouro. Contrato Administrativo nº 09/2012.

Período de realização: março de 2012 a setembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Geral

Coletar e analisar dados que possibilitem a configuração do perfil das famílias que não compareceram dentro do prazo previsto para atualizar seus dados do Cadastro Único e a identificação das razões que levaram ao não comparecimento.

Específicos

 Identificar o perfil das famílias e dos responsáveis pela unidade familiar convocados para a revisão cadastral de 2010 e que não realizaram a revisão no período previsto nas três formas de repercussão: Desbloqueados, Cancelados com Reversão e Cancelados de forma definitiva. A caracterização do perfil deverá incluir, principalmente, informações sobre a composição da família, condições gerais de vida, condições de acesso a políticas sociais, conhecimento a respeito do Programa Bolsa Família (PBF);

- Identificar e analisar os motivos que levaram uma parcela das famílias beneficiárias que constituíam o público-alvo da revisão cadastral de 2010 a não realizar a revisão cadastral dentro do período previsto;
- Identificar e analisar as razões que levaram algumas famílias a buscar o desbloqueio ou a reversão do cancelamento, por intermédio da atualização do cadastro (mesmo que tardio) e outras não;
- Analisar as informações coletadas, considerando as estratégias de divulgação e mobilização das famílias, utilizadas pelos municípios, para a revisão cadastral.

Procedimentos Metodológicos

Trata-se de pesquisa de delineamento transversal e abordagem metodológica quantitativa. Foram coletados dados com os gestores municipais do Programa Bolsa Família e beneficiários nos 148 municípios sorteados para a amostra.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas domiciliares com os responsáveis pelas famílias e entrevistas presenciais com os gestores municipais do PBF (ou representante da gestão por eles indicado). Todos os 148 questionários de gestores municipais do PBF foram devidamente aplicados. O levantamento deveria contemplar 5.395 famílias beneficiárias do PBF, sorteadas aleatoriamente tendo por base informações do Cadastro Único; no entanto, por uma defasagem amostral, a base de dados foi finalizada com 5124 entrevistas. A amostra inclui apenas beneficiários e ex-beneficiários do PBF convocados para a revisão cadastral de 2010 e que não compareceram dentro do prazo previsto, incluindo desbloqueados, cancelados com reversão e cancelados de forma permanente.

Principais Resultados

Os beneficiários do PBF são selecionados através do Cadastro Único para Programas Sociais, cujo preenchimento é responsabilidade dos municípios. Considerando-se que o Cadastro Único é o meio pelo qual as famílias acessam o PBF e outros programas sociais, realiza-se a cada dois anos uma validação das informações via um processo de revisão cadastral. Durante este processo, beneficiários cujas condições socioeconômicas tenham sido alteradas podem ter seu benefício bloqueado e, posteriormente, cancelado.

Os entrevistados em cada domicílio foram os chefes das famílias beneficiárias. Destes, 87% era do sexo feminino e 69% eram pretos ou pardos. No que se refere às condições de moradia, 79% da população amostrada morava em ruas asfaltadas e 95% possuíam coleta de lixo. Não mais que 89% possuíam abastecimento de água e 55% eram

contemplados com rede coletora de esgoto. No que se refere à escolaridade, cerca de 6% eram analfabetos e outros 48% possuíam até o ensino fundamental incompleto. Não mais que 26% haviam completado o ensino médio; 10% indicaram ter parado os estudos após a conclusão do ensino fundamental e outros 10% iniciaram o ensino médio, mas não o completaram.

É relevante notar que há correlação positiva entre baixa escolaridade e o desbloqueio do benefício, enquanto os mais escolarizados mais frequentemente tem seus benefícios cancelados – sugerindo que o cancelamento do benefício está relacionado à superação do limite de renda familiar per capita. São os cancelados que possuem maiores taxas de ocupação e maiores índices de formalização nas relações trabalhistas – 34% deste grupo possui carteira assinada, contra 25% dos desbloqueados e 26% dos revertidos. Com efeito, enquanto a renda mensal dos chefes de família que tiveram o benefício desbloqueado não passa de R\$ 284,34, em média, este número sobe para R\$ 367,43 entre os cancelados. Em resumo, os domicílios que tiveram a situação "cancelados", apresentaram uma condição de vida melhor em relação à posse de bens e características da residência do que os "revertidos" e "bloqueados". Da mesma forma, a falta de interesse em compreender a suspensão do Bolsa Família foi mais intensa entre as famílias que tiveram o benefício cancelado.

O processo de revisão

Dentro do universo dos beneficiários que passaram pelo processo de revisão cadastral em 2010, aqueles que sofreram alguma repercussão representam 39,1% do total, ou 450.363 famílias, em um total de 1.152.035 famílias. Considerando-se os que sofreram alguma repercussão, 23% tiveram os benefícios desbloqueados, 16,5% tiveram os benefícios cancelados, mas conseguiram reverter a situação, enquanto 60,5% tiveram os benefícios cancelados de forma permanente. Assim, 39,5% dos que sofreram alguma repercussão conseguiram retornar ao programa via desbloqueio ou reversão de cancelamento.

Dos ex-beneficiários que não conseguiram reverter o cancelamento do benefício, 39,4%, ou 107.392 famílias, não chegaram a buscar a atualização do seu cadastro. Outras 156.142 famílias atualizaram o cadastro, mas tiveram negada a concessão do benefício, enquanto 9.035 não souberam informar. Dentre o grupo de cancelados que não foram atualizar o cadastro, destaca-se que 29,6% indicou como motivo para a não atualização o aumento da renda e 23,3% apontou desinteresse ou excesso de complicações/burocracia para a permanência no programa. A desinformação, por sua vez, foi o motivo declarado por 34% dos entrevistados, enquanto 13,2% (ou 14.176 famílias) apontaram para outros motivos tais como problemas de saúde, dificuldade de deslocamento, mau atendimento e falta de documentação. Pode-se apontar este último grupo como aquele mais vulnerável ao processo de revisão cadastral, haja vista que os motivos indicados apontam para dificuldades relacionadas a uma situação de vulnerabilidade social e/ou falta de acesso com qualidade ao poder público. Por sua vez, chama atenção também o grupo que aponta para a desinformação como causa da não atualização. Esta desinformação se manifestou de diversas formas, como, por

exemplo, entender que o benefício era temporário, não saber que era obrigatória a realização da revisão cadastral, não saber o que fazer ou, simplesmente perder o prazo considerado válido para fazê-lo.

Aqueles que informaram saber da necessidade de recadastramento são 72% da amostra. sendo que não mais que 62% destes foram efetivamente informados antes de ter o benefício bloqueado. Assim, aproximadamente 246 mil famílias não souberam do processo de revisão cadastral antes de terem o benefício bloqueado. Entre os que indicaram terem conhecimento prévio da revisão cadastral, o extrato bancário foi a maior fonte de informação (37%).

Gestores municipais

Na visão dos gestores municipais, as principais razões para as famílias não comparecerem para atualizar o cadastro são o receio de perder o benefício (71,1%) e o aumento de renda (46,1%). Entretanto, mudança de endereço (41,1%) e desinformação (40,5%) são problemas também frequentemente indicados. A falta de interesse (31,2%) as dificuldades de deslocamento (29,7%) e a alta vulnerabilidade das famílias (20,4%) também foram mencionadas.

No que se refere à orientação dada às famílias para a realização da revisão cadastral, 48% dos gestores afirmam praticá-la anualmente, e 32,4%, a cada dois anos. As principais estratégias utilizadas são os cartazes e informes nos CRAS (63,7%), campanhas de rádio (54,8%) e visitas domiciliares (50%). Cartazes e informes na prefeitura, na Secretaria Municipal de Assistência Social, nas escolas e nos postos de saúde também são frequentemente mencionados, bem como as visitas dos agentes comunitários de saúde, as campanhas de televisão e o envio de cartas.

Solicitados a ordenar perfis de famílias inscritas ou passíveis de serem inscritas no Cadastro Único a partir da prioridade dada durante o processo de revisão cadastral, os gestores municipais apontam que as famílias que sofreram repercussão cadastral, mas que não saíram do perfil de renda do Programa Bolsa Família são a prioridade, seguidos dos novos cadastros com perfil de renda do PBF e, apenas depois destes dois grupos são priorizados as famílias que sofreram repercussão por revisão cadastral, mas que saíram do perfil de renda do Programa.

Assim, os resultados mostraram que os gestores municipais compreendem o processo de revisão cadastral como uma oportunidade utilizada pela gestão municipal para "fazer a fila andar", incluindo novos cadastrados com perfil de renda no lugar de beneficiários percebidos como fora do perfil, garantindo-se a prioridade de recadastro daqueles beneficiários que seguem em situação de pobreza. Na média, os gestores priorizam as famílias que sofreram repercussão, mas não saíram do perfil PBF. Os novos cadastros com perfil de renda PBF são priorizados frente ao recadastro dos que sofreram repercussão, mas não tem mais perfil de renda. Por fim, os novos cadastros sem perfil de renda não são priorizados.

ESTUDO SOBRE O DESENHO, A GESTÃO, A IMPLEMENTAÇÃO E OS FLUXOS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE ASSOCIADAS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) PARA POVOS INDÍGENAS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: N. C. Pinheiro ME.

Equipe responsável: Neida Cortes Pinheiro e Sara Berardi.

Equipe SAGI: Alba Lucy Giraldo Figueroa, Bruno Cabral França, Júlio César Borges, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Marco Antonio Carvalho Natalino, Marina Pereira Novo, Marta Battaglia Custódio e Renata Mirandola Bichir.

Fonte de Recursos: execução direta de recursos do Tesouro. Contrato Administrativo nº 68/2012.

Forma de contratação: Pregão eletrônico nº 38/2012.

Período de realização: fevereiro a dezembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Estudar o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para Povos Indígenas.

Específicos

- Mapear os fluxos de informação;
- Identificar as dificuldades existentes no acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas, tanto do ponto de vista dos arranjos institucionais e

normativos definidos pela gestão federal, como a partir das estratégias dos municípios e Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) para localizar e acompanhar as famílias, fazer registros nos mapas de acompanhamento ou nos formulários utilizados pelas equipes de saúde; e, inserir informações no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde:

- Descrever a dinâmica de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF com "perfil saúde" pertencentes a Povos Indígenas;
- Identificar os principais sistemas de informação utilizados para o acompanhamento das famílias indígenas com "perfil saúde";
- Levantar sugestões e recomendações para o aprimoramento do acompanhamento das condicionalidades de saúde dos Povos Indígenas.

Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada foi a de pesquisa qualitativa, com recurso a 55 entrevistas em profundidade, com apoio de roteiros semiestruturados, aprovados pela contratante após terem sido elaborados e submetidos a pré-teste pela contratada. Foram realizadas sete entrevistas junto aos gestores federais tanto do Programa Bolsa Família (PBF) na Secretaria Nacional de Renda da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS), quanto da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e Política Nacional de Alimentação e Nutrição, respectivamente da Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Ministério da Saúde (SESAI/MS) e da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição/DAB/SAS/MS. No âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) foram selecionados seis DSEIs, procurando cobrir uma ampla gama de situações, abrangendo todas as regiões do país. Foram, assim, realizadas mais doze entrevistas, junto a integrantes dos DSEIs selecionados: chefes da Divisão de Atenção à Saúde Indígena (DIASI) e coordenadores de Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI). Foram igualmente entrevistados trinta e seis agentes institucionais dos municípios de referência de cada um desses seis DSEIs: gestores municipais do Programa Bolsa Família (PBF), coordenadores do PBF na saúde, Secretários Municipais de Saúde.

Principais resultados

O modelo normativo federal para o acompanhamento das condicionalidades de saúde compreende dois períodos ou "vigências", com datas de abertura e fechamento do sistema para coleta e registro de informações. No início de cada vigência, os coordenadores de saúde municipais acessam o Sistema de Gestão do PBF na Saúde para obter a lista de famílias que devem ser acompanhadas nas condicionalidades de saúde. Primeiro, o coordenador vincula as famílias a serem acompanhadas às unidades de saúde na qual estão referenciadas, em seguida ele imprime os mapas de acompanhamento com a lista de famílias a serem acompanhadas e os encaminha às unidades de saúde. No caso das famílias indígenas aldeadas, estes mapas seriam encaminhados aos representantes do SasiSUS. Após a busca e o acompanhamento das famílias, estas listas contendo os dados do acompanhamento retornam ao coordenador de saúde, que registra os dados de acompanhamento no Sistema de Gestão do PBF na Saúde.

A prática, na ponta, nos DSEIs e na sua interação com os municípios é heterogênea. Na perspectiva dos gestores municipais e dos DSEIs, não existe uma padronização no fluxo de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários indígenas aldeados do PBF e apesar da diversidade de povos e situações, na maioria dos casos esse acompanhamento é tratado de forma genérica. Mesmo naqueles com grande concentração de indígenas, as particularidades desta população não são consideradas na gestão do Programa. Dessa forma, não se costuma realizar análises ou monitoramento sobre os números relacionados às famílias indígenas beneficiárias. Os gestores municipais, em geral, pouco ou nada se atentam para o número de famílias indígenas beneficiárias em seu município, ou para a cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde específica desta população.

O fluxo de acompanhamento em estudo, na maioria dos outros casos, é definido no nível local entre os representantes municipais de saúde do Programa Bolsa Família e da rede de saúde indígena - principalmente a dos Polos Base e EMSIs. Não existe fluxo de informações sobre o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF entre os representantes municipais de saúde e as sedes administrativas dos DSEI. Na opinião das representantes do Ministério da Saúde, existem casos em que as equipes municipais de saúde realizam o acompanhamento diretamente nas aldeias, mas esta situação é rara. Na maioria das vezes, o acompanhamento das condicionalidades partiria das EMSI. O mais comum é a equipe municipal de saúde interagir diretamente com o Polo Base e EMSI, quando estes estão próximos do município. Quando não é o caso, o representante de saúde municipal procura o DSEI em busca das informações de saúde relativas ao acompanhamento das condicionalidades.

Na maioria dos casos, não existe uma mobilização específica das EMSI para o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF das famílias indígenas. O que ocorre é que as equipes multidisciplinares realizam a rotina de atividades de atenção básica à saúde indígena, conforme planejado pelo DSEI, e as planilhas onde são registradas estas atividades seriam utilizadas para o repasse dos dados nos mapas específicos de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF. Em alguns casos, o representante municipal de saúde entrega os mapas de acompanhamento ao Polo Base ou à EMSI e estes preenchem os mapas e, em outros casos, o representante da saúde indígena (DSEI, Polo Base, EMSI) entrega cópias das planilhas de acompanhamento das ações de atenção à saúde ao representante do município que preenche os mapas de acompanhamento com base nestas planilhas. A digitação dos

dados sobre o acompanhamento no Sistema de Gestão do PBF na Saúde é realizada pela Coordenação Municipal de Saúde.

Seis dos treze municípios pesquisados seguem o modelo federal. Em três municípios, os coordenadores de saúde enviam (no início da vigência) os mapas de acompanhamento em branco, e somente próximo ao final da vigência, imprimem os mapas de acompanhamento com a lista de famílias "faltosas", das quais ainda não constam dados sobre o acompanhamento, e encaminham às unidades básicas de saúde e/ou à saúde indígena para que façam a busca ativa pelas famílias. É importante salientar que para estes três municípios a impressão dos mapas e digitação dos dados no sistema se torna um desafio por estarem localizados em locais remotos, sem ou com os servicos de internet muito precários, o que dificulta a execução dessas tarefas.

Em dois DSEIs pesquisados, o acompanhamento dos indígenas aldeados acontece porque os beneficiários se encarregam de levar, por sua conta, até a coordenação de saúde, os dados anotados num pedaço de papel por uma servidora do DSEI. Existem aldeias a 300 km de distância do centro urbano, e há casos de famílias que precisam caminhar muitos quilômetros carregando suas crianças e gestantes sob intempéries e sem nenhum tipo de auxílio neste deslocamento. Num dos DSEIs com população indígena muito numerosa e mais de 400 aldeias ou comunidades dispersos em área geográfica muito extensa, o acompanhamento das condicionalidades é feito por Agentes Comunitários de Saúde (ACS) contratados pelo município. As EMSI só colaboram transportando os mapas entre os ACS e a coordenação de saúde do PBF; não há nenhuma articulação entre o município e o DSEI realizar o acompanhamento.

Todos os distritos que participaram da pesquisa enfrentam sérias dificuldades para a operacionalização de suas atividades, entre elas as do acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao PBF: carência e alta rotatividade de recursos humanos, insuficiência e precariedade de estruturas físicas e equipamentos e insumos para atuação profissional, como computadores e veículos e suprimentos para transporte das equipes multidisciplinares de saúde indígena (EMSI). Há DSEIs que não conseguem manter um cronograma de visitas e onde ações de acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças e das gestantes não estavam sendo executadas. Onde os dados são coletados e há um fluxo, nem sempre há um retorno às equipes com a avaliação nutricional. As equipes de saúde vinham priorizando apenas ações de vacinação ou atuando apenas nas aldeias mais próximas dos centros urbanos.

Com efeito, o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas beneficiárias do PBF aldeadas configura, em diversos casos, um mero processo para que se cumpra uma tarefa. Como consequência, os altos percentuais de cobertura de acompanhamento verificados entre os indígenas - em vários casos maiores que

os observados entre a população em geral - não se traduzem, amiúde, em ganhos efetivos para estas famílias no que diz respeito aos direitos básicos de acesso à saúde e nutrição adequada, que são intrínsecos aos objetivos do Programa Bolsa Família e ao estabelecimento, no âmbito deste programa, das condicionalidades analisadas pela pesquisa.

Em apenas dois dos municípios pesquisados foram observados modelos de organização de serviços, tanto na administração municipal quanto na gestão do PBF, voltados especificamente ao público indígena. Num deles, em que a organização de serviços poderia ser considerada uma experiência bem sucedida, foi criada uma Secretaria de Assuntos Indígenas, dirigida por uma indígena, que faz a interlocução entre as famílias indígenas, a rede municipal de saúde e de assistência social e os representantes do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Existe uma grande interlocução entre os entes, que trabalham em parceria no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. As EMSI são responsáveis por realizar o acompanhamento das condicionalidades com o apoio necessário do gestor municipal do PBF e da coordenação de saúde.

O outro caso é um município metropolitano com três aldeias localizadas em área urbana, as quais foram dotadas de Unidades Básicas de Saúde (UBS) da rede municipal do SUS, com equipes completas e permanentes de profissionais preparados para uma atuação sensível às especificidades sociais e culturais dos seus usuários. A população indígena correspondente dispensou a sua inserção no SasiSUS e no DSEI regional e optou por manter-se vinculada com a gestão municipal de saúde, a qual criou uma Área Técnica de Saúde Indígena que cuida, mantendo-se atenta às demandas específicas dos indígenas, da articulação das referidas UBS com a rede municipal do SUS. O caso se caracterizaria pela atenção diferenciada à população indígena, mas também por uma garantia da atenção integral.

Recomendações para o aprimoramento da política

Do ponto de vista dos entrevistados o governo federal deve normatizar a participação do SASISUS no acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários em Terras Indígenas, bem como esclarecer quais as responsabilidades e como os entes municipais devem proceder nos casos de beneficiários do Programa localizados nestas áreas, pois o acompanhamento compete ao município, mas a responsabilidade sob as ações de Atenção Básica à Saúde deste público cabe ao SASISUS.

É necessário formular uma regulação conjunta entre o MS e o MDS que melhore ou crie a articulação entre os municípios e os DSEI como mecanismo indutivo para a solução do impasse entre os entes e para que se obtenha um efetivo e competente acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas.

EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A QUALIDADE DE VIDA DAS MULHERES E AS RELAÇÕES DE GÊNERO

FICHA TÉCNICA

Instituição Executora: Pessoa Física.

Equipe Responsável: Neuma Figueiredo de Aguiar.

Equipe SAGI: Alba Lucy Giraldo Figueroa, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Marina Pereira Novo e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de Cooperação técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Projeto: BRA 04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Período de Realização do artigo: outubro de 2012 a fevereiro de 2013.

APRESENTAÇÃO

Objetivos

Analisar a inter-relação entre a dimensão de gênero e as políticas, ações e serviços de desenvolvimento social e combate à fome, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), com base na análise de estudos e pesquisas apoiadas pelo MDS/SAGI sobre o tema, num esforço que dialoga com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e a produção acadêmica brasileira e internacional a respeito. Apresentar propostas para o desenvolvimento de eixos de análise potencialmente incorporáveis às futuras pesquisas de avaliação da SAGI.

Metodologia

O estado produziu um artigo, intitulado "Diferenças de gênero e apoio à probreza no Programa Bolsa Família" apresenta e fundamenta uma perspectiva teórica para a análise do objeto de análise, baseando-se no debate acadêmico com demais pesquisadores relevantes ao estudo e na análise de fontes de dados secundárias para teste e fortalecimento empírico das hipóteses aventadas. Assim, a pesquisa que embasou o artigo utiliza-se prioritariamente da análise de indicadores e outros dados secundários, em conjunção com a revisão crítica

da bibliografia atinente aos temas transferência de renda e relações de gênero, com foco no fato de a gestão doméstica do benefício concedido pelo Programa Bolsa Família ser efetuado pela mulher responsável ou corresponsável pelo domicílio.

Entre as bases de dados utilizadas na investigação, destacam-se as duas rodadas da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) e o relatório Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende 2006), sobre as quais a autora lança novo olhar a partir da perspectiva teórica construída no artigo e da análise conjunta de outras pesquisas relativas ao Programa Bolsa Família, à expansão do acesso à pré-escola e seus efeitos sobre as relações de gênero. Segundo a autora, as demais pesquisas, muitas delas incentivados pelo MDS por intermédio do Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), complementam e esclarecem dimensões qualitativas de difícil apreensão por dados agregados.

Eixos de análise

- I. Contextualização analítica dos programas de transferência de renda no horizonte histórico das políticas de seguridade social, na América Latina e no Brasil;
- II. Perspectiva da teoria do gênero e das pesquisadoras feministas e;
- III. Aspectos relevantes à perspectiva de gênero nos resultados de pesquisas de avaliação apoiadas pelo MDS relacionadas ao Programa Bolsa Família.

Resultados

Considerando o itinerário de mudanças e limitações das políticas com propósito universalista dos programas previdenciários no Brasil, são enfocados os programas de transferência de renda como estratégias compensatórias ou de "reparo" e se debate a associação da pobreza à natureza feminina. Enfatiza-se a dinâmica multifatorial que posiciona as mulheres entre os pobres: os regimes previdenciários, o sistema de parentesco e as redes de solidariedade em que as famílias estão inseridas, os padrões de nupcialidade e de separação, a esperança de vida ao nascer, o sistema de pensões alimentícias (para suporte aos filhos), o tipo de emprego e de remuneração das mulheres, e o seu nível educacional.

No âmbito do debate sobre a "feminização da pobreza", além de se apontar, junto com outros autores, para a diversidade de situações na composição domiciliar, destaca-se a posição entre os mais pobres das residências monoparentais sob regência feminina com filhos pequenos, quando comparados a outros arranjos e observam-se as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza como o foco das políticas de assistência social, compreendendo as mulheres como trabalhadoras familiares na gestão do programa (em 93% dos casos), considerando-as, parceiras do MDS.

Citando autores que assinalam a contribuição do PBF na alteração das relações de gênero, pela diminuição da dependência financeira do provedor familiar, relativiza-se essa estimativa lembrando que com o crescimento da participação das mulheres na força de trabalho nas últimas décadas, dificilmente o papel de provisão doméstica poderia ser caracterizado como exclusivamente masculino. Reconhecendo a procedência das pesquisas que associam a maior regularidade no recebimento dos recursos a mudanças nos inter-relacionamentos das pessoas que até então estiveram deles destituídas, restringe-se esse reconhecimento a uma questão mais de circulação do dinheiro do que à dimensão de gênero.

Detendo-se sobre a importância do fator tempo, ressalta-se que o PBF coaduna com as atribuições culturais de gênero, ao subentender que os cuidados com os filhos figuem sob o encargo da titular do cartão, como parte do seu trabalho com casa e família.

Diante da possibilidade de trabalhadores/as em atividades precárias utilizarem a participação em programas de transferência de renda para negociarem condições mais justas de trabalho, postula-se a hipótese de que no contexto de um vínculo fraco com o mercado de trabalho, possuir uma opção de renda que garanta a subsistência domiciliar pode dar margem à busca de melhorias nas condições empregatícias, inclusive as decorrentes de atividades efetuadas em domicílios de terceiros, cumprindo longas jornadas, frequentemente sem contrato.

No contexto das duas rodadas da AIBF chama-se a atenção para as informações concernentes às duas modalidades de trabalho (remunerado e não remunerado) e o uso do tempo por beneficiárias e não-beneficiárias, cotejando "mulheres responsáveis pelo domicílio" (grupo 1) e "mulheres cônjuges" (grupo 2). O estudo destaca que o cuidado com a casa e as crianças é menor nos dias de semana e maior nos domingos, ao mesmo tempo que a taxa de atividade econômica é maior entre o grupo 1, bem como o tempo dedicado ao trabalho remunerado, fora da casa, nos finais de semana. Chama a atenção para o fato de, não obstante isso, o cuidado com as crianças, entre as duas categorias de mães, possuir um padrão similar.

Principais destaques

Os aspectos enfatizados, na perspectiva de gênero, na análise comparativa das duas rodadas da Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF 1 e 2) dizem respeito a:

- O contraste entre a alta mobilidade intergeneracional no que concerne ao "alcance" educacional pelos/as jovens em relação a suas mães (beneficiárias ou não) e a pequena mobilidade no que concerne ao nível de escolaridade.
- A continuidade intergeneracional, embora a evidência de mobilidade educacional, no que concerne ao padrão cultural de papéis de gênero no exercício de tarefas domésticas.

- A baixa autonomia na família entre 1/3 das respondentes. A maioria delas com pouca sociabilidade, circunscritas ao espaço doméstico.
- O uso do tempo pelas mulheres. Embora em declínio, a carga com cuidados de casa e filhos é ainda volumosa.

Recomendações para o aprimoramento da política

- A valorização das estratégias criativas encontradas pelas mulheres a fim de assumirem o controle sobre suas potencialidades e recursos, estabelecendo um intercâmbio mais colaborativo com familiares e companheiros.
- A atenção para a dimensão do empoderamento no que concerne a vida familiar sem violência, com incremento no acesso à educação, capacitação e trabalho remunerado, saúde, inclusive saúde reprodutiva, com escolhas para uma vida sexual plena.
- Incremento e expansão das políticas de cuidados que reduzem os encargos domésticos das mulheres beneficiárias do PBF - tais como creches e pré--escolas, elevação da jornada escolar para tempo integral, rede de restaurantes populares - em ação integrada entre diversos órgãos governamentais, no sentido apontado por estratégias como o Plano Brasil sem Miséria e Ação Brasil Carinhoso.

ESTUDO SOBRE O DESENHO, A **GESTÃO, A IMPLEMENTAÇÃO E OS** FLUXOS DE ACOMPANHAMENTO DAS **CONDICIONALIDADES DE SAÚDE DO PBF NO NÍVEL MUNICIPAL**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha – FEC/DataUFF.

Equipe Responsável: Salete Da Dalt (Coordenadora), André Augusto Pereira Brandão e Amanda Lacerda Jorge.

Equipe SAGI: Elizabete Ana Bonavigo, Julia Modesto Pinheiro Dias Pereira, Julio Cesar Borges, Marina Pereira Novo e Renata Mirandola Bichir.

Projeto: Contratação direta - Processo n.º 71000.026814/2011-83, Contrato Administrativo nº 08/2012.

Período de realização da pesquisa: abril de 2012 a janeiro de 2013

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Levantar dados sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF no nível municipal.

Específicos

A pesquisa foi desenhada visando responder aos seguintes objetivos específicos:

Compreender a dinâmica de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) com "perfil saúde" 1 por meio de entrevistas com diferentes atores da gestão dos municípios selecionados: gestor do PBF; coordenador do PBF na saúde e coordenadores das Unidades de Saúde da Família e de Unidades Básicas de Saúde Tradicional, de acordo com o (s) modelo (s) de atenção básica de saúde existente (s) em cada município;

¹ Famílias com "perfil saúde" são aquelas com crianças menores de sete anos e com mulheres entre 14 e 44 anos (prováveis gestantes ou nutrizes). O perfil é determinado com base nos compromissos da área da saúde que se aplicam às famílias beneficiárias, quais seiam: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças e levá-las para serem pesadas, medidas e examinadas. conforme o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde As gestantes devem comparecer ao pré-natal, realizando os exames e participando das consultas nas unidades básicas de saúde. Após o parto, devem continuar o acompanhamento da própria saúde e do bebê, além de participar de atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável.

- Identificar possíveis limitações e dificuldades no acompanhamento das condicionalidades de saúde nos municípios;
- Mapear os fluxos de informação e as dificuldades existentes para o acompanhamento das condicionalidades de saúde, desde a localização e o acompanhamento das famílias, o registro nos mapas de acompanhamento ou no formulário utilizado pelas equipes de saúde até a inserção das informações no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde por parte do município;
- Identificar os principais sistemas municipais, estaduais e federais utilizados em municípios para o acompanhamento das famílias com "perfil saúde".

Procedimentos metodológicos

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com a realização de 57 entrevistas em profundidade, com roteiro semiestruturado, com os seguintes atores: gestores municipais do PBF, coordenadores do PBF na Saúde, coordenadores de Unidades de Saúde da Família e coordenadores de Unidades Básicas de Saúde tradicionais, de acordo com o (s) modelo (s) de atenção básica em saúde existente (s) no município.

A pesquisa foi realizada em 10 municípios, igualmente distribuídos nas cinco regiões do país, selecionados de acordo com os seguintes critérios: percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde e porte populacional. Nesse sentido, em cada região do país foram selecionados dois municípios, estando um deles acima e o outro abaixo do percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde estabelecido como meta pelo Pacto pela Saúde 2011². No que concerne ao porte populacional, nas regiões Sul e Centro Oeste foram eleitos municípios de pequeno porte I e II, nas regiões Nordeste e Norte municípios de médio e grande porte e na região Sudeste metrópoles.

Resultados

Todos os municípios estudados fazem esforços na tentativa de responder às exigências de acompanhamento das condicionalidades de saúde postas pelo desenho e pelas normatizações do PBF. Ainda assim, os municípios tendem a imprimir uma dinâmica própria a esse processo, dependendo das características específicas resultantes da interação entre os diversos atores sociais bem como das distintas capacidades políticas e institucionais presentes nesse nível de governo.

Nos municípios pesquisados, o que se destaca é a estreita associação entre o desempenho municipal no acompanhamento das condicionalidades de saúde e o desempenho da Atenção Básica em Saúde. Os municípios que ultrapassaram a meta nacional de

² A meta Brasil do Pacto pela Saúde para 2011, referente ao indicador "Percentual de famílias com perfil saúde do Programa Bolsa Família acompanhadas pela atenção básica" determina que ao menos 73% das famílias com perfil saúde sejam acompanhadas, conforme o documento do Ministério da Saúde "Orientações acerca dos indicadores de monitoramento e avaliação do pacto pela saúde, nos componentes pela vida e de gestão para o biênio 2010-2011", versão atualizada em 08/02/2011, Brasília, fevereiro de 2011.

acompanhamento das condicionalidades de saúde são aqueles onde os serviços da Atenção Básica, em especial no âmbito da Estratégia Saúde da Família, desenvolvem ações de busca ativa/captação de crianças e gestantes, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, imunização e acompanhamento pré-natal como parte da rotina das equipes de saúde.

Na maioria dos municípios com acompanhamento das condicionalidades de saúde abaixo da meta nacional, com exceção de um município, a Atenção Básica à Saúde enfrenta dificuldades para desempenhar as ações que lhe são atribuídas. Nesse sentido, é comum a concepção – entre a própria coordenação geral do PBF bem como na coordenação do Programa na saúde – de que o acompanhamento das condicionalidades é uma mera formalidade, que tende a sobrecarregar os serviços de saúde, em especial porque esse processo é marcado, via de regra, pela adoção de estratégias especiais – como mutirões de atendimento – de forma paralela às ações de rotina das equipes/serviços de saúde.

Os municípios que apresentaram altos índices de acompanhamento das condicionalidades de saúde desenvolvem ações integradas entre as diversas áreas setoriais, com destaque para as áreas de saúde e assistência social. Muito embora a institucionalidade da assistência social seja ainda incipiente, na grande maioria dos municípios pesquisados essa fragilidade tende a ser minimizada quando da adoção de estratégias integradas para o acompanhamento das condicionalidades de saúde, particularmente quando da necessidade de um trabalho social mais intenso junto às famílias não localizadas ou em descumprimento das condicionalidades.

Ainda que as estratégias definidas nos municípios variem consideravelmente, é possível constatar que todos eles, exceto um município de pequeno porte I, da região Sul, seguem os padrões definidos pela gestão federal do PBF quanto à impressão dos mapas de acompanhamento a cada vigência. Em geral, esses mapas são separados de acordo com os endereços das famílias beneficiárias e distribuídos nas unidades de saúde conforme sua área de abrangência. As unidades de saúde encarregam-se das atividades de acompanhamento das condicionalidades e do registro das informações.

Nos municípios maiores e com maior capacidade técnica, o processo de digitação das informações é feito nas próprias unidades de saúde. Já nos municípios menores, a digitação é feita no setor responsável pelas informações em saúde no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, podendo contar ou não com o apoio da Coordenação Municipal do PBF.

Dificuldades relacionadas à gestão das informações referentes ao processo de acompanhamento das condicionalidades se fazem presentes em todos os municípios, ainda que com escopos diferenciados conforme o porte populacional do município. Municípios de pequeno porte enfrentam problemas relativos a equipamentos e a pessoal para operação dos sistemas de informações, com destaque para a questão das conexões com os sistemas online. Nos municípios maiores, em especial os grandes centros urbanos, a magnitude do número de beneficiários a serem acompanhados, associada a problemas como escassez de recursos humanos para digitação das informações constitui uma barreira no processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde, apontando para a necessidade de aperfeiçoamento desse processo.

O processo de captação e localização das famílias beneficiárias e de acompanhamento das condicionalidades está fortemente associado ao modelo de organização dos serviços de saúde. Nos municípios com ampla cobertura da Estratégia Saúde da Família e onde as ações de imunização e controle do cartão vacinal, acompanhamento prénatal e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil fazem parte do rol das ações prioritárias da Atenção Básica em Saúde, o acompanhamento das condicionalidades de saúde tende a ser alto.

Já nos municípios com baixo desempenho no acompanhamento das condicionalidades de saúde, as estratégias adotadas para esse processo revelam deficiências do próprio sistema local de saúde. Em alguns, há períodos específicos para o atendimento exclusivo dos beneficiários do PBF, configurando uma atividade paralela às demais ações de saúde. Em outros municípios, recursos da Atenção Básica são "direcionados" para o cumprimento das condicionalidades. O exemplo é a utilização das equipes do Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF) para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

Nos municípios que adotam os dois modelos de Atenção Básica em Saúde (Estratégia de Saúde da Família - ESF e o chamado modelo tradicional), observa-se que o índice de acompanhamento das condicionalidades nas áreas cobertas pela ESF é maior. Isso se deve às características da dinâmica do próprio processo de trabalho da ESF, que prevê busca ativa através de visitas domiciliares por parte dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e maior vínculo entre equipes de saúde e comunidade.

As concepções locais acerca do acompanhamento das condicionalidades do PBF também interferem no desempenho municipal em torno do processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde. Nos municípios acima da meta de acompanhamento, esse processo é percebido como parte integrante do próprio desenvolvimento da atenção à saúde ou estratégia importante para captação de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social. Já naqueles abaixo da meta, é possível observar que o cumprimento das condicionalidades se reveste de uma concepção burocrática, sobretudo por estar associada à possibilidade de perda de recursos do IGD para o município.

O risco de perder recursos do IGD induz os municípios a adotarem estratégias de "emergência", como a realização de mutirões, para atingir ao menos o patamar mínimo. Tais estratégias são mais frequentes nos municípios de maior porte, mas também são adotadas nos pequenos municípios. Sob essa perspectiva, o acompanhamento das

condicionalidades se reduz ao cumprimento de uma exigência do Programa, mas com baixa repercussão em termos de melhoria de acesso aos serviços de saúde e mesmo da qualidade da atenção prestada.

Todos os municípios pesquisados se deparam com dificuldades relacionadas ao registro de endereços nos sistemas de informações, muitas vezes devido à desatualização das informações oriundas do Cadastro Único, o que gera inconsistências e dificuldades de localização das famílias a serem acompanhadas. De um lado, esse processo está relacionado à própria mobilidade territorial da população, em especial nos municípios de grande porte. A ela, soma-se a defasagem de dados constantes no Cadastro Único e a geração do público de acompanhamento que é feito com base no mesmo. No entanto, falhas no preenchimento das informações são também referidas pelos gestores municipais.

Por sua vez, a mobilidade geográfica da população, notadamente nos centros urbanos, repercute na localização e no acompanhamento das famílias. Nesses municípios, questões como violência urbana são dificuldades adicionais para o acompanhamento das condicionalidades. A magnitude do total de famílias a serem acompanhadas e a insuficiência de serviços sociais e de saúde também afetam o desempenho dos grandes municípios no acompanhamento das condicionalidades de saúde. Já nos municípios de pequeno porte e predominantemente rurais, aspectos como acessibilidade aos serviços de saúde e a dispersão geográfica da população interferem no desempenho quanto no acompanhamento das condicionalidades.

O não cumprimento das condicionalidades de saúde é considerado baixo na grande maioria dos municípios. No entanto, os municípios tendem a lidar com esse descumprimento de forma diferenciada. Nos municípios com alto desempenho no acompanhamento das condicionalidades, o descumprimento é percebido como uma espécie de evento sentinela de uma situação de intensa vulnerabilidade social, impondo a construção de estratégias interventivas sólidas e intensivas para proteção das famílias. Nos municípios abaixo da meta do acompanhamento das condicionalidades, a tendência é a de atribuir à falta de interesse ou de responsabilidade das famílias no cuidado à saúde o motivo pelo descumprimento das condicionalidades. Sob essa perspectiva, a suspensão imediata do benefício é considerada uma estratégia eficaz para que as famílias beneficiárias cumpram, de fato, as atividades programadas no rol das condicionalidades de saúde.

A partir da abordagem teórica adotada, dos resultados alcançados e do caso estudado fica posta a necessidade de novas pesquisas a exemplo da análise do desenvolvimento político dos participantes e de outras categorias de empreendedorismo, da influência da metodologia na formação de estudantes universitários como agentes formadores, dos efeitos da metodologia na formação juvenil a partir de leitores e vivências de familiares, professores, diretores de escolas, membros da comunidade, além de autoridades municipais e lideranças comunitárias que eventualmente acompanhem a trajetória formativa dos jovens e o empenho destes no âmbito das intervenções locais.

PESQUISA QUALITATIVA DE AVALIAÇÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, A PARTIR DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Ligia Rosa de Rezende Pimenta.

Equipe SAGI: Elizabete Ana Bonavigo, Jomar Alace Santana e Renata Mirandola Bichir.

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

Projeto: BRA04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: maio de 2011 a junho de 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

A pesquisa teve como objetivo identificar as condições de acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades impostas pelo Programa. Buscou-se analisar a situação social das famílias beneficiárias, bem como investigar os motivos pelos quais algumas delas não cumprem as condicionalidades exigidas para participar do Programa.

Procedimentos metodológicos

Foram realizadas entrevistas em profundidade com os gestores e demais atores envolvidos com a gestão e operacionalização do PBF (incluindo gestores do Cadastro Único para Programas Sociais, dirigentes e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos municípios e gestores municipais do PBF), e grupos focais com as famílias beneficiárias do Programa, que cumprem e que não cumprem

as condicionalidades de saúde e educação. As atividades foram realizadas em três municípios, de três diferentes unidades da federação da região Nordeste.

A escolha dos municípios pautou-se por diferentes critérios: o porte municipal, segundo as definido nas Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)¹, abrangendo um município de pequeno II (no estado do Rio Grande do Norte), médio (no Ceará) e grande (em Pernambuco) portes; e a incidência do descumprimento das condicionalidades da saúde e da educação.

Ao todo, foram realizados nove grupos focais e 21 entrevistas em profundidade.

Principais resultados

A partir dos resultados dos grupos focais realizados nos três municípios foi possível perceber que as famílias entrevistadas dominam os aspectos básicos do Programa necessários à manutenção de seus benefícios e ao cumprimento das condicionalidades da educação e da saúde, como: manter os filhos na escola, pesar, medir e vacinar as crianças, além de aspectos operacionais relacionados ao recadastramento, mesmo não dominando a frequência do mesmo.

Também sabem onde buscar informações sobre o Programa, privilegiando os postos de atendimento do PBF, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), as escolas e os postos de saúde. A comunicação informal – o "boca a boca" – é também um meio bastante reconhecido e validado por elas, assim como a televisão e o rádio.

Todavia, o acúmulo de informação não implica necessariamente um aumento da capacidade de ação compreensiva. Percebe-se, por exemplo, a ausência de estruturas interpretativas que poderiam mobilizar indagações referentes aos motivos dos bloqueios e fortalecer as famílias frente aos mesmos.

Nos três municípios, outro aspecto importante, foi a menção à durabilidade do PBF. Muitos beneficiários o reconhecem como provisório e, paralelamente, tem muito medo de perder o benefício. Nos municípios de médio porte no CE e pequeno porte no RN, as famílias se preocupam com o término do benefício e com os critérios de desligamento do mesmo relacionando-os a mudanças políticas. No município de grande porte em PE, os beneficiários fazem referência ao término da participação no Programa e ao final da dependência do benefício com o estabelecimento de relação de transitoriedade. Elas projetam situações de saída do Programa com cenários em que não precisarão mais do beneficio, por meio de inserção no mercado de trabalho e ampliação de renda. Esses rumores que confundem e criam insegurança e poderiam ser seriam minimizados com a informação mais sistemática sobre o Programa.

Em todos os grupos focais houve questionamentos em relação aos critérios utilizados para ingresso no PBF e os valores dos benefícios recebidos. As famílias fizerem re-

¹ Porte populacional: pequeno I (até 20.000 hab.); pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.); médio (de 50.001 a 100.000 hab.); grande (de 100.001 a 900.000 hab.) e metrópoles (mais de 900.000 hab.).

ferência à necessidade de maior fiscalização das possíveis irregularidades que dizem conhecer ou já viram em reportagens na televisão ou ouviram de outras pessoas, fato esse relatado com maior ênfase no município de pequeno porte no RN.

Por não compreenderem a assimetria dos valores dos benefícios pagos e a forma de cálculo do valor, muitas vezes a percepção dos beneficiários sobre essas diferenças se confunde com as irregularidades na execução do Programa e termina por comprometer a credibilidade na transparência da gestão da PBF. De acordo com essa percepção, eles identificam que o valor recebido é associado ao grau de necessidade financeira e ao número de filhos da família, mas ao compararem os valores, sentem-se injustiçados e dizem não conhecer o PBF de forma suficiente.

É importante também, ressaltar a percepção dos beneficiários sobre o PBF: em alguns grupos focais o benefício apareceu como "ajuda" do governo, "ajuda de Deus" ou milagre, estando ausente qualquer associação com os direitos de proteção social.

Os beneficiários que cumprem as condicionalidades de educação e de saúde demonstraram compreender a necessidade dessas exigências, apesar de afirmarem que não saberiam explicá-las para outras pessoas.

A partir da análise das informações fornecidas pelos gestores da Educação e pelas diretoras de escolas entrevistadas percebeu-se que a escola exerce um papel central junto aos beneficiários, com relação ao cumprimento das condicionalidades do Programa, mas a equipe escolar costuma responder as demandas dos beneficiários sobre a educação de forma pontual e desconhece o aspecto intersetorial do Programa, impedindo uma informação mais global sobre o PBF.

Outra questão observada é a má qualidade dos dados das listas de frequência escolar dos alunos e membros das famílias beneficiárias, sob a responsabilidade das escolas municipais. É comum encontrar erros no registro das faltas dos alunos e atrasos na entrega das listas pelos gestores escolares, as quais devem ser enviadas à Secretaria Municipal de Educação. Ao receber as listas de frequência em formulários impressos pelas próprias escolas a Secretaria de Educação alimenta o Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF.

Foram identificados casos nos quais as beneficiárias afirmam cumprir as condicionalidades de educação, mas, mesmo assim, sofrem suspensão ou bloqueio do benefício. As explicações estão associadas a erros de registro do Cadastro Único e aos seguintes motivos alegados por parte das famílias:

• Situações de doença dos filhos e a impossibilidade de conseguir um atestado médico para abonar as faltas.

- Falta de comunicação entre as mães beneficiárias e a equipe escolar onde o filho estuda considerando-se que, muitas vezes, elas desconhecem que eles não estão frequentando a escola. No caso das mulheres, o principal motivo da evasão é a gravidez precoce entre adolescentes e no caso dos homens é o desinteresse.
- Outro fator dificultador observado foi a falta de professores e o consequente vazio na grade escolar, deixando os alunos desestimulados para continuar os estudos.
- Dificuldades com o transporte escolar, com a ausência ou o atraso dos ônibus que são ofertados pelo município, fatores que obrigam os alunos a perder aulas, ir a pé até a escola, pagar transporte particular ou ficar hospedado em casa de algum outro familiar que resida mais perto da escola (município de pequeno porte, RN).

Sobre as condicionalidades de saúde, os casos estudados apontaram as dificuldades de acesso aos serviços de saúde pública municipal como o principal dificultador do cumprimento das condicionalidades e de outros motivos alegados pelas famílias ou gestores:

- Falta de visita domiciliar por parte dos agentes comunitários de saúde (ACS), em função da baixa cobertura da Estratégia Saúde da Família.
- Escassez ou desencontro de informações por parte dos ACS sobre os procedimentos antropométricos e erros de registro nas carteiras de saúde, o que demanda capacitações dos mesmos.
- Impressão dos mapas de acompanhamento das condicionalidades de saúde sem a discriminação das famílias por território. Essa situação gera um esforço adicional por parte dos ACS que se veem na incumbência de separar os mapas por regiões para localizar as famílias com o perfil saúde².

² O Mapa de Acompanhamento do Programa Bolsa Família é um formulário do Ministério da Saúde no qual se faz o registro do acompanhamento dos beneficiários para posterior inserção dos dados no Sistema PBF na Saúde.

Apesar de a intersetorialidade ser um conceito central no desenho do PBF, aparentemente, este elemento está funcionando de forma pontual e ainda não conseguiu integrar localmente as unidades gestoras dos serviços e as políticas. Não foram identificados aspectos da coordenação e da complementaridade relativos à intersetorialidade. As famílias também não conseguem fazer a conexão entre os diferentes atores do Programa e vivem a fragmentação das ações e a lógica da departamentalização dos serviços, projetos e programas.

Em síntese, foram encontrados níveis de conhecimento muito similares por parte das famílias pesquisadas, não sendo possível, com as informações levantadas, concluir em que medida a vulnerabilidade presente e o grau de conhecimento por parte das famílias interferem diretamente no enfrentamento das famílias frente às situações de descumprimento das condicionalidades.

As famílias se apropriaram das informações operacionais do PBF, sabem como proceder para cumprir as condicionalidades, mas enfrentam obstáculos decorrentes da gestão do Programa e das demais políticas setoriais (erros nos registros, problemas nas ofertas dos serviços intersetoriais, a dificuldade no acesso aos atestados médicos), que repercutem no alcance dos objetivos do PBF, bem como obstáculos relacionados à própria vulnerabilidade social em que vivem.

A percepção valorativa, por parte dos membros das famílias beneficiárias, que resulta do significado que construíram em relação à participação no PBF, como se percebem enquanto beneficiárias do programa e que grau de consciência desenvolvem em relação ao papel que representam, também interfere no nível das capacidades presentes para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade.

ESTUDO SOBRE OS RESULTADOS DE FISCALIZAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO SOBRE O PROGRAMA **BOLSA FAMÍLIA**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Anne Caroline Costa Resende.

Equipe SAGI: Elizabete Ana Bonavigo e Renata Mirandola Bichir.

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

Projeto: BRA04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: setembro de 2011 a junho de 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Sistematizar e analisar os resultados dos relatórios das fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), sobre a gestão e a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), no período de 2006 a 2010. O estudo foi realizado a partir da ferramenta informacional "Análise das Auditorias da Controladoria Geral da União (Audic)¹" e dos relatórios de fiscalização dos sorteios municipais produzidos pela CGU entre os anos de 2006 e 2010 – compreendendo análise dos relatórios referentes aos sorteios 20º a 33º.

Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento do estudo, primeiramente foram classificadas as constatações contidas nos relatórios da CGU - 20º a 33º sorteios - em procedimentos de gestão e fiscalização, de acordo com suas características. A fiscalização do PBF refere-se ao acompanhamento e supervisão de determinadas atividades que são regidas pelas normas do Programa. Os artigos 33º ao 35º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e os artigos 14 e 14A da Lei nº 10.836/2004 discorrem sobre os itens relacionados à fiscali-

¹ Ferramenta informacional desenvolvida pelo Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DGI/SAGI/ MDS), com base nos relatórios de fiscalização dos sorteios municipais produzidos pela CGU entre os anos de 2003 e 2010. A construção da ferramenta tem por objetivo a sistematização das informações sobre os programas do MDS produzidos pelos relatórios de fiscalização municipal. Esta ferramenta agrupa as constatações contidas em todos os relatórios da CGU que dizem respeito às políticas e programas do MDS.

zação do PBF. Já o Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010, discorre sobre os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)². Desta forma, as constatações foram classificadas como procedimentos de fiscalização com base nos decretos acima.

Por sua vez, a gestão do PBF refere-se ao gerenciamento de suas práticas para o bom funcionamento do Programa. O Decreto nº 5.209/2004 discorre sobre os procedimentos de gestão do Programa, com exceção dos artigos 33º ao 35º, bem como a Lei nº 10.836/2004, com exceção dos artigos 14 e 14A da, que se referem aos procedimentos de fiscalização.

A identificação das constatações nesses termos deve-se à necessidade do Departamento de Operação (DEOP) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) – órgão responsável pela fiscalização do Programa – de identificar o montante de constatações produzidas referentes ao recebimento indevido do benefício, conforme previsto no artigo 14 e 14A da Lei nº 10.836/2004, ou à gestão do PBF e, desta forma, otimizar o tratamento dos apontamentos feitos pela CGU.

Entre 2006 e 2010, período abrangido por este estudo, foram realizados 14 sorteios e produzidos 840 relatórios de fiscalizações que apresentam mais de 3.400 constatações para o PBF. As constatações originais foram agrupadas pelo DGI/SAGI, por meio da Audic, em categorias a fim de facilitar a análise dos dados. A partir dos relatórios de fiscalização da CGU e também do entendimento dos conceitos de "gestão" e "fiscalização" empregados pelo DEOP/SENARC, realizou-se uma análise critica e de adequação destas categorias. Dessa forma, após a classificação das constatações em procedimentos de gestão e fiscalização, estas foram agrupadas em categorias analíticas com o objetivo de facilitar os procedimentos de fiscalização do DEOP/SENARC em relação ao PBF. As constatações foram agrupadas de acordo com a sua recorrência e afinidade, levando-se também em consideração a adequação e relevância destas no auxilio à melhoria da gestão e fiscalização da política.

Em seguida, por meio de entrevistas realizadas no dia 27 de dezembro de 2011 com membros do DEOP/SENARC e no dia 03 de fevereiro de 2012 com membros da Coordenação Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social da CGU – responsável por acompanhar as políticas do MDS – e do DEOP/SENARC, buscou-se: compreender a lógica geral de organização dos relatórios de fiscalização, a lógica de construção da base de dados utilizada pela CGU, bem como o conceito de fiscalização adotado por esta. Buscou-se, também, analisar as visões da CGU e da SENARC a respeito dos procedimentos de fiscalização do PBF, apontar possíveis pontos conflitantes e fazer recomendações para a melhoria do fluxo de informações entre esses órgãos.

Por fim, este trabalho se propôs a realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos relatórios de fiscalização, utilizando-se para tal as Notas Técnicas (NTs)³ consolidadas

² Este decreto dá nova redação e acresce artigos (referentes ao IGD) ao Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

³ As NTs, produzidas pela CGU ao fim de cada sorteio, são relatórios de fiscalização consolidados onde as constatações que apresentam descrições sumárias similares são agregadas.

produzidas pela CGU, buscando identificar a evolução, recorrência e dinâmica das constatações presentes.

Principais resultados

Um dos grandes pontos de divergência entre a CGU e a SENARC diz respeito à fiscalização do PBF. Estes atores apresentam diferentes visões do que seja objeto de fiscalização e, principalmente, no que tange à fiscalização dos recursos do IGD.

O DEOP/SENARC trata como objeto de fiscalização as constatações referentes ao recebimento indevido do benefício, ou seja, quando há intenção da família em ingressar ou permanecer no programa sem que possua o perfil exigido. Ou, da mesma forma, quando o servidor público ou agente contratado insere ou faz inserir dados ou informações falsas no Cadastro Único para Programas Sociais, com o objetivo de distorcer a verdade.

A CGU, por sua vez, apresenta uma visão mais ampla de fiscalização, considerando que deve ser objeto de fiscalização por parte da SENARC, não somente o recebimento indevido do benefício, como também o não cumprimento das exigências legais acerca da utilização dos recursos e dos bens públicos. Esses aspectos, segundo a SENARC, referem-se à gestão do PBF, e não à sua fiscalização.

No que diz respeito ao IGD, para o DEOP/SENARC os recursos transferidos aos municípios devem ser fiscalizados prioritariamente pelas Instâncias de Controle Social (ICS) e Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), ou seja, pelas instâncias locais. Contudo, segundo a CGU, caso os recursos não sejam aprovados pelo CMAS, é responsabilidade do DEOP/SENARC fiscalizá-los.

Como a CGU e o DEOP/SENARC são claramente complementares no diz respeito à fiscalização do PBF, é importante que estes busquem formas para o aprimoramento do incipiente processo de articulação, por meio de reuniões periódicas para troca de informações, esclarecimento de possíveis questões, realização de demandas, discussão dos questionários, etc., fundamentais para consolidação desta parceria.

Segundo as análises realizadas a partir das NTs produzidas pela CGU, as categorias mais recorrentes nos sorteios analisados foram respectivamente: Cadastro Único desatualizado/inconsistente, falhas no acompanhamento das condicionalidades, beneficiário com renda per capita superior à estabelecida pela legislação do programa e atuação deficiente ou inexistente da ICS do PBF. Estas quatro categorias estão presentes em todos os sorteios analisados e respondem por mais de 50% do total de constatações por sorteio. As categorias referentes à fiscalização responderam por 14% do total de constatações contidas nas NTs, enquanto as categorias relacionadas à gestão responderam por cerca de 86% destas. As constatações referentes ao IGD respondem por 15% das constatações totais.

É necessário que o MDS e os gestores locais dispensem uma maior atenção às questões relacionadas às categorias acima, dado que há uma alta recorrência destas em todos os anos analisados. Estas questões devem ser reforçadas junto às prefeituras, aos gestores locais e em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social. Além disso, como os recursos do IGD apresentam um número não negligenciável de constatações, o MDS deve, igualmente, reforçar junto aos gestores locais a forma de utilização destes, bem como as exigências legais relacionadas.

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NA MELHORIA DO ACESSO À EDUCAÇÃO E APRENDIZAGEM EM **COMUNIDADES INDÍGENAS KAINGANG E GUARANI NO PARANÁ**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Equipe Responsável: Rosângela Celia Faustino (coordenadora), Maria Simone Jacomini Novak, Alessandro Rocha dos Santos, Simone Sayuri Ishii, Keros Gustavo Mileski, Tainá Gentil, Fabiana Ribeiro, Paulo Caldas Ramon, Mariana Mendonca Bernardino e Vanessa de Souza Lança.

Equipe SAGI: Júlio César Borges Júnia Quiroga e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: fevereiro a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Identificar os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) na melhoria do acesso à educação e aprendizagem em comunidades indígenas Kaingang e Guarani no Paraná.

Específicos

- I. Analisar a permanência e aprendizagem escolar das crianças provenientes de famílias incluídas no PBF;
- II. Identificar movimentos de migração e permanência nas Terras Indígenas a partir da implantação do PBF;

- III. Avaliar os efeitos, as transformações e melhorias ocorridas na qualidade de vida das famílias/comunidades indígenas incluídas no Programa;
- IV. Avaliar a relação do PBF com a ampliação da escolaridade indígena e melhoria do acesso à renda;
- V. Elaborar e distribuir, entre as Terras Indígenas, material bilíngüe (folheto informativo) divulgando os principais resultados da pesquisa.

Procedimentos metodológicos

A metodologia da pesquisa compreendeu a realização de levantamentos bibliográficos e documental sobre o tema, estudos, reuniões técnicas e treinamento da equipe, contato e reuniões com as lideranças indígenas e comunidades envolvidas para a explicitação e compreensão do projeto. Houve viagens para pesquisa de campo (aplicação de questionários, registro das observações, registro fotográfico), que exigiram organização prévia e mapeamento de fontes documentais (livros de matrícula, renda familiar, escolaridade dos pais, número de filhos, período de recebimento da Bolsa Família, situação na escola, matrículas por ano e séries), identificação e registro das principais atividades de subsistência da comunidade, características das moradias e acesso das famílias a informações.

Principais resultados

- Aumento da permanência de crianças indígenas na escola com a diminuição das faltas ocasionadas, principalmente, pelos longos períodos de saída das famílias das Terras Indígenas para a coleta de matérias-primas e venda de artesanato nas cidades do entorno;
- Aumento na capacidade aquisitiva de bens de primeiras necessidades tais como: alimentos, roupas, chinelos e cobertores;
- Melhoria na qualidade de vida e maior valorização da escola por parte dos pais;
- Melhoria na compreensão das políticas públicas e acesso à cidadania. Os indígenas passaram a procurar mais as agencias da FUNAI, escolas e unidade de saúde para a obtenção de documentos tais como carteira de identidade, CPF e outros documentos como forma de acesso a direitos.

Recomendações para o aprimoramento da política

Considerando a situação de pobreza a que foram submetidos os povos indígenas em decorrência do colonialismo, o preconceito étnico que sofrem (principalmente devido ao pouco domínio da língua portuguesa) e os baixos índices de escolarização, aconselha-se um aumento no valor da bolsa que, embora de grande ajuda, não é suficiente para garantir uma vida digna para as famílias.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E **MONITORAMENTO: MUDANÇAS NO** PAPEL DO GESTOR MUNICIPAL NO **ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS EM** SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA **BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA PARAÍBA**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Equipe do projeto: Rogério de Souza Medeiros (coordenador), Nínive Fonseca Machado (bolsista CNPq/DTI-B), Nicole Louise Macedo Teles de Pontes (bolsista CNPq/ DTI-B) e Bárbara Michelle Duarte Teixeira Lira da Silva (bolsista CNPq/DTI-C).

Equipe SAGI: Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Gerais

- I. Analisar as estratégias desenvolvidas por gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), no Estado da Paraíba;
- II. Analisar as potencialidades, os obstáculos e as consequências para o processo de efetivação dessa política, que resultam das interações entre os atores sociais locais, sobretudo gestores municipais e famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF, tendo em mente as mudanças recentes nas atribuições dos gestores municipais, bem como nas condicionalidades relacionadas à assistência social.

Específicos

- III. Identificar as principais dificuldades encontradas pelos municípios na articulação do monitoramento integrado (condicionalidades em saúde, educação e assistência social);
- IV. Identificar os atores envolvidos e os critérios utilizados no planejamento das ações de monitoramento;
- V. Analisar o papel da equipe técnica do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF;
- VI. Buscar captar a dinâmica do processo de articulação da equipe do PBF com as equipes da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE);

Procedimentos metodológicos

A pesquisa envolveu a análise da documentação oficial (leis, portarias, resoluções, instruções, protocolos, relatórios e estatísticas) produzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Governo Federal, a análise de cadastros eletrônicos/bases de dados e ferramentas de gestão utilizadas pelo MDS, além de visitas aos municípios e da análise de listas e registros mantidos pelos gestores municipais. Foram realizadas entrevistas com gestores do PBF, técnicos de nível superior do PBF, responsáveis pelo acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, técnicos responsáveis por alimentar os sistemas eletrônicos do MDS, SIG-PBF, CadÚnico, SICON e SIBEC, e assistentes sociais dos CRAS, responsáveis por realizar acompanhamento familiar de beneficiários do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades. Para a realização da pesquisa foi selecionada uma amostra de 7 (sete) municípios paraibanos, abrangendo as quatro mesorregiões geográficas do estado e divididos por porte (critério populacional, IBGE). Segue detalhamento dos municípios: João Pessoa (grande porte - mata paraibana); Campina Grande (grande porte – agreste); Sousa (médio porte – sertão); Guarabira (médio porte – agreste); Bayeux (médio porte – mata paraibana); Sumé (pequeno porte – Borborema); Lucena (pequeno porte – mata paraibana).

Principais resultados

Planejamento das ações: Em todos os municípios, independentemente do porte, o planejamento das ações configura-se como um grande desafio. De maneira geral, os dados disponíveis nas bases de dados e ferramentas de gestão eletrônicas, como o CadÚnico e o SICON por exemplo, não são utilizados para planejar ações de monitoramento do Programa. Não existe um planejamento específico para monitorar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades e as ações de monitoramento a essas famílias não conseguem seguir um fluxo contínuo. Apenas um município da amostra

indicou já ter feito uma ação específica, planejada, para tentar diminuir o número de famílias em situação de descumprimento de condicionalidade da educação.

Os CRAS, em sua maioria, recebem a demanda para realizarem visitas às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, porém, o planejamento da realização dessas visitas não ocorre de forma sistemática. Todos os CRAS que recebem a demanda para visitar famílias em situação de descumprimento indicam não conseguir visitar todas as famílias listadas. No entanto, quando questionados sobre como é feita a relação dos casos prioritários a serem visitados, levando-se em consideração que não é possível visitar todos, não existe esse planejamento. Apenas a coordenação do PBF em um dos municípios da amostra informou priorizar as visitas às famílias que estão com recursos suspensos, visto que o próximo passo já seria o cancelamento do benefício.

Gestão Integrada/Intersetorialidade e Controle Social: Os municípios encontram muita dificuldade em articular ações com as três secretarias envolvidas no PBF (assistência social, saúde e educação). De maneira geral, as Secretarias de Assistência Social são responsáveis por todas as ações e não existem reuniões sistemáticas para discutir o planejamento das ações. O controle social é feito geralmente pelos Conselhos Municipais de Assistência Social e os Comitês Gestores do Bolsa Família ainda não estão implantados.

Infraestrutura e Recursos Humanos: O maior desafio em todos os municípios investigados relaciona-se à infraestrutura e aos recursos humanos disponíveis para a gestão do Programa. Com exceção de Campina Grande, que demonstrou possuir uma sede bem equipada do PBF, todos os outros municípios revelaram dificuldades nesses dois aspectos. Internet é outro fator complicador na gestão do PBF em todos os municípios. Alguns municípios não possuem internet de boa qualidade na sede, e isso dificulta a utilização da nova versão do CadÚnico. Os CRAS, em sua maioria, não dispõem de internet, dificultando ainda mais o acesso aos sistemas de registro de informações como SIG-PBF, SICON etc, e isso é comum a todos os municípios, independente do porte. Com problemas de pessoal, infraestrutura e internet, os municípios acabam se isolando e não conseguem acompanhar as novidades referentes aos sistemas e as normativas do PBF. De maneira geral, em todos os municípios, os gestores/técnicos demonstraram desconhecimento no que se refere às mudanças nas atribuições do gestor do PBF, publicado no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (Resolução nº7, de 10 de setembro de 2009. Comissão Intergestores Tripartite do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.).

Além dos assistentes sociais, psicólogos, e gestores do PBF, um novo ator apareceu nas entrevistas como fundamental na execução do PBF: os técnicos de informática. Para os municípios pequenos, que não possuem esse profissional, essa pareceu ser uma das grandes dificuldades na execução do Programa.

CADASTRO ÚNICO: O POTENCIAL DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA O ACESSO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: NEGI - Núcleo de Estudos em Gestão & Informação - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Equipe do projeto: Renato Veloso (coordenador), Vânia Morales Sierra, Cila Portugal, Mayana Silva, Lyvia Seabra, Cristiane Azevedo e Taiane Faustino.

Equipe SAGI: Danilo Mota Vieira e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

- Caracterizar o potencial estratégico do Cadastro Único para o Programa Bolsa Família (PBF), entendendo aquele como uma das expressões da conjugação entre as políticas sociais e as tecnologias da informação e de comunicação;
- II. Discutir alguns aspectos da centralidade do Cadastro Único no âmbito dos programas sociais, dentre os quais se destacam o seu caráter integrador, o seu potencial para a geração de informação estratégica, os investimentos realizados em capacitação e infraestrutura e a postura participativa do profissional no processo de apropriação deste instrumento;
- III. Apreciar os avanços, estratégias, aspectos positivos, críticas e dilemas que permitam identificar e caracterizar novas possibilidades de aprimoramento do Cadastro e do processo de inserção e manutenção dos dados e informações, com vistas à melhoria dos processos de gestão e de defesa dos direitos sociais.

Procedimentos metodológicos

Tratou-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que utilizou como principal instrumento de coleta de dados a entrevista, com roteiro semiestruturado. Foram realizadas 43 entrevistas com assistentes sociais dos equipamentos da Secretaria Municipal da Assistência Social (SMAS) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, visando identificar as suas percepções acerca do potencial do Cadastro Único para os programas sociais, em especial o PBF. Ao longo da análise dos dados coletados, foram problematizados temas como o potencial de produzir informação estratégica, as críticas à prevalência da renda na seleção dos beneficiários do PBF e os investimentos em capacitação e infraestrutura.

Principais resultados

Os profissionais reconhecem a importância do Cadastro e o papel central que ele ocupa no âmbito dos programas sociais, proporcionando uma rica fonte de informações que pode potencializar o processo de gestão e avaliação das políticas sociais.

Os dados contidos no Cadastro Único, além de permitir a seleção de famílias para programas sociais, também permitem o desenvolvimento de uma série de outras ações, tais como planejamento, monitoramento e avaliação. Com isso, a questão da qualidade dos dados registrados e a exigência de que reflita a realidade das famílias cadastradas, ganha relevância, demonstrando a importância do contínuo aperfeiçoamento tanto do sistema do Cadastro quantos dos processos de treinamento e capacitação para o seu uso.

Uma questão relevante refere-se ao acesso às informações produzidas. Se por um lado há uma forte tendência de produzir informação estratégica, por outro podem ser verificadas dificuldades no retorno das informações produzidas com o uso do Cadastro, impondo, desta forma, obstáculos à apropriação do conhecimento produzido.

Quanto às capacitações relacionadas ao uso do Cadastro, ficou evidenciada a necessidade de intensificá-las, aprofundando e reconhecendo a importância de um preparo consistente para operar e aproveitar o potencial do Cadastro Único. Merecem destaque: a baixa disponibilidade de computadores para a realização de treinamentos, a qualidade das apresentações, a metodologia empregada e um uso mais consistente dos manuais de treinamento, com acompanhamento mais direto de supervisores ou instrutores.

Quanto à infraestrutura, foram percebidos vários limites na operação do Cadastro Único, com destaque para a baixa qualidade da conexão com a Internet e a precária manutenção dos computadores. Dentre as estratégias criadas para tentar contornar os problemas referentes à infraestrutura encontram-se a utilização de laboratórios de informática de outras Secretarias e o estabelecimento de parcerias com escolas e outras instituições.

Os desafios que se apresentam à consolidação do Cadastro Único são muitos, e dentre eles encontra-se o esforço de transformá-lo em um efetivo instrumento de auxílio aos processos de gestão, ampliando sua condição de ferramenta para o cadastramento e seleção de beneficiários dos programas sociais, e aproveitando o seu potencial para funções de diagnóstico, planejamento e avaliação, por meio da produção e disseminação de informações estratégicas para as políticas e ações de proteção social. Sua atualização constante e a melhoria da qualidade dos dados coletados é tarefa complexa, e depende do envolvimento de diversos sujeitos, implicando em grandes investimentos de ordem financeira e técnica, e demandando a disponibilidade de infraestrutura adequada e capacitação dos recursos humanos.

Os resultados produzidos neste projeto demonstram a centralidade do Cadastro Único no cotidiano da política da assistência social no município do Rio de Janeiro. Os dados apontam o contundente reconhecimento do valor do Cadastro e suas possibilidades para a melhoria dos processos de gestão dos programas sociais, sobretudo no que se refere à produção e disseminação de informação estratégica para monitoramento e avaliação das ações. Os profissionais entrevistados ressaltaram a importância da qualidade do processo de coleta de dados durante os atendimentos aos usuários, destacando como foram valiosas as experiências de capacitação para operar a nova versão do Cadastro. Apontaram também a existência de uma série de desafios em relação não só ao cadastramento como também ao processo de aproveitamento das informações e conhecimentos gerados. Nesse sentido, a consolidação do Cadastro Único é mediada pela intensificação de capacitações periódicas e pela maior disponibilidade de infraestrutura adequada.

Uma das principais demandas apontadas pelos profissionais entrevistados consiste em tornar as informações possibilitadas pelo Cadastro acessíveis a todos os sujeitos envolvidos com o seu uso, não só os gestores dos programas, mas também os técnicos, que se encontram diretamente implicados na produção das informações, e os usuários da política, em tese os maiores interessados nas informações sobre suas condições de vida.

Apesar dos desafios apontados, o uso do Cadastro Único tem se mostrado promissor. Sua operação cada vez mais qualificada pode possibilitar mudanças qualitativas nos processos de gestão dos programas, o que passaria a exigir dos profissionais habilidades e competências cada vez mais sofisticadas. Tais capacidades não são inauguradas pelo

Cadastro, mas seu uso competente e qualificado pode criar condições para que elas sejam mais bem desempenhadas e aplicadas.

O desenvolvimento do Cadastro Único precisa ser acompanhado do desenvolvimento das diversas competências necessárias ao seu uso, sejam elas teóricas, técnicas, éticas ou políticas. O caminho para a melhoria do Cadastro passa pela melhoria da infraestrutura, pela potencialização dos processos de apropriação das informações, pelo redimensionamento da concepção de capacitação, e pelo estímulo e valorização da participação dos profissionais diretamente envolvidos com a sua operação. Trata-se de um conjunto de medidas que contribuem significativamente para a consolidação de uma política de gestão da informação em assistência social no município do Rio de Janeiro. E este não é um desafio apenas do município e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Outros atores sociais, como universidades e centros de pesquisa, por exemplo, precisam reconhecer a relevância deste tema e absorvê-lo em seus processos de pesquisa, extensão, formação e qualificação profissionais.

DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA EM MINAS GERAIS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Grupo de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social (NAPGS) da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Equipe Responsável: Marco Aurélio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu Pereira, Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.

Equipe SAGI: Danilo Vieira e Renata Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar o desempenho do Programa Bolsa Família (PBF) a partir da análise de sua eficiência relativa, por meio da técnica de *Data Envelopment Analysis* (DEA), tomando como referências os municípios mineiros.

Procedimentos metodológicos

Em 2006, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) com o objetivo, dentre outros, de mensurar a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família. O Índice avalia a integridade, a qualidade e a atualização das informações constantes no CadÚnico e informações sobre os cumprimentos das condicionalidades da área de educação e de saúde. Além de mensurar o desempenho, o governo federal regulamentou também o apoio financeiro aos municípios, baseando-se no IGD. O valor transferido mensalmente é pautado no desempenho de cada município na gestão do programa. Dessa forma, os municípios que alcançarem os melhores resultados de eficiência na gestão do Programa receberão mais recursos.

O IGD pode ser considerado, simultaneamente, uma ferramenta de monitoramento do desempenho dos municípios e um instrumento de incentivo financeiro à boa gestão local do programa, uma vez que permite remuneração por resultados, algo complexo na administração pública, em especial considerando as relações inter e intragovernamentais.

O estudo foi realizado com a análise de dados secundários obtidos por meio de informações e publicações do Governo Federal/Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Programa Bolsa Família/IGD e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra do estudo foi composta de 776 municípios, representando 90,97% dos 853 municípios. Os municípios restantes foram eliminados por não possuírem parte dos dados necessários à pesquisa.

Para a sumarização dos dados foi realizada uma Análise Exploratória de Dados (AED), visando compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto de dados com o objetivo de conhecer suas características importantes. A AED compõe a análise de medidas de tendência central como, média, mediana e moda; medidas de dispersão como, o desvio-padrão, a amplitude e a assimetria, que visa verificar como os dados estão distribuídos e concentrados; e verificar a presença de *outliers*.

Para a construção do índice de eficiência foi utilizada a abordagem *Data Envelopment Analysis* ou Análise Envoltória de Dados (DEA), por ser apropriado à análise em organizações, que atuam em uma mesma área. A DEA se apresenta como metodologia indicada para avaliar a eficiência do emprego dos recursos dos municípios em seus diversos serviços prestados, uma vez que identifica o desempenho das unidades de análises e a comparação entre elas, possibilitando identificar as melhores práticas de políticas públicas, bem como identificar as melhorias na qualidade de bens e serviços prestados.

Principais resultados

As variáveis "Taxa de Validação de Cadastro" e "Índice de Atualização de cadastro", apresentaram médias de 0,76 e 0,73, respectivamente, sendo encontrada a presença de municípios com até 0,16 e 0,35. Os baixos índices encontrados em alguns municípios podem ser indícios de problemas em relação à qualidade das informações no cadastro, principalmente no quesito Validade que apresentou o menor valor. Cabe destacar que, a imprecisão das informações pode gerar distorções a focalização e pagamento, dificultando ou até mesmo impossibilitando o acompanhamento das condicionalidades e tornando mais complexas as atividades de gestão de benefícios. Embora existam municípios com baixos índices, um ponto positivo é a presença de municípios com esses índices em boa situação, o que demonstra organização nos cadastros das famílias, podendo até ser apontados como modelo para os demais.

A "Taxa de saúde" apresentou média de 0,81. O desvio padrão pode ser considerado baixo (0,16), o que demonstra que os dados encontram-se concentrados em torno da média. Destaca-se que pode ser notada uma evolução em relação a estudo realizado por Monteiro (2008) onde, esta variável apresentava uma média cerca de 60% menor, além de alto desvio-padrão, resultante da relativa dispersão dos dados em torno da média.

A "Taxa de educação" apresentou uma média de 0,90, ainda maior que a da "Taxa de saúde" mostrando que tem havido preocupação quanto ao cumprimento dos objetivos do programa, garantindo a oferta deste serviço, demonstrando ainda, a integração das ações do gestor do Programa Bolsa Família com as áreas da saúde e educação do município, auxiliando, o reduzindo a vulnerabilidade social e melhorando a qualidade de vida da população atendida.

Um fato preocupante foi à presença de municípios com baixos valores para as variáveis "Taxa de validação de cadastros", "Taxa de atualização de cadastros" e "Taxa de saúde" demonstrando, a existência de municípios com gestão inadequada nesses quesitos, dificultando o acesso das famílias beneficiadas a seus direitos sociais básicos. Podeseo observar que lacunas têm ocorrido, em Minas Gerais, tanto no acesso ao serviço, quanto ao registro das informações.

Observa-se a existência de muitos municípios com baixo e médio desempenho, na gestão do PBF (15,1% e 63%, respectivamente), contra poucos municípios (21,9%) com o com alto desempenho. Observou-se também alta variação de desempenho entre as mesorregiões estudadas.

RELAÇÕES DE GÊNERO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: DIAGNÓSTICO E AVALIAÇÃO NA PESCA ARTESANAL DO LITORIAL DE **PERNAMBUCO**

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Grupo de Pesquisa Desenvolvimento e Sociedade - Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

Equipe Responsável: Maria do Rosário de Fátima Andrade Leitão (coordenadora) e Pedro Henrique Dias Inácio.

Equipe SAGI: Júlio Cesar Borges, Júnia Quiroga e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Conhecer o discurso das pescadoras de diferentes municípios do litoral de Pernambuco sobre o Programa Bolsa Família.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi fundamentalmente qualitativa por objetivarmos conhecer o discurso das pescadoras sobre o Programa Bolsa Família (PBF) em suas especificidades e particularidades. O roteiro estruturado das entrevistas foi elaborado a partir de encontros do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento e Sociedade CNPq/UFRPE. As atividades foram iniciadas com o debate sobre a elaboração do instrumento de pesquisa coletivamente construído e a coleta no Banco de Teses da Capes, sobre teses e dissertações relacionadas ao PBF. Foram realizadas entrevistas de grupo focal e entrevistas individuais.

Além disso, houve um nivelamento do conhecimento sobre o PBF para que toda a equipe se apropriasse da temática. As reuniões aconteceram de forma periódica, cuja produção resultou na formação de um "Caderno de Discussões", onde os textos trabalhados no grupo de estudo envolveram as seguintes temáticas: transferência de renda, condicionalidades, combate a pobreza, desigualdade, inclusão social, cidadania, educação, trabalho Infantil, políticas de desenvolvimento social, educação, trabalho infantil, gênero e empoderamento.

Foram sistematizadas 88 entrevistas respondidas por pescadoras que recebem benefícios do PBF. As entrevistas foram realizadas em 11 localidades de 10 municípios do litoral de Pernambuco. As comunidades são: 1) Brasília Teimosa, 2) Olinda, 3) Pau Amarelo,4) Carne de Vaca, 5) Tejucupapo, 6) Itamaracá, 7) Igaraçu, 8) São José da Coroa Grande, 9) Serrambi, 10) Jaboatão dos Guararapes, 11) Abreu e Lima.

Principais resultados

Uma síntese dos principais problemas apontados pelas entrevistadas em relação à questão do trabalho na pesca pode ser assim apresentada: 1 – Baixa produtividade/remuneração do trabalho; 2 – Dificuldades de manutenção das atividades da pesca durante todo o ano; 3 – Precarização do trabalho e necessidades de outros trabalhos complementares ao da pesca; 4 – demanda de formação profissional e aprendizagem; 6 – Parcerias entre instituições públicas nas diferentes instâncias – Federal, Estadual, Municipal, na busca de soluções à problemática por elas apresentada.

Nas suas narrativas, ficou evidenciada a condição de exclusão deste grupo social, muitas vezes habitantes de localidades sem infraestrutura com dificuldades na rentabilidade do trabalho da pesca. No entanto, ao ouvir as pescadoras são evidenciados alguns traços de como o impacto do recebimento do benefício é marcante e importante para as comunidades e famílias das pescadoras beneficiárias, principalmente na alimentação, na vida escolar das crianças e na saúde de gestantes e recém-nascidos.

As narrativas das pescadoras são repletas de informações sobre as mudanças ocorridas antes e depois do recebimento do benefício, sempre relacionadas à obtenção de uma renda fixa e segura. Segundo elas, antes de receberem os recursos do PBF, qualquer fenômeno que limitasse os turistas e, consequentemente, o consumo dos pescados, impactava diretamente na manutenção familiar e na geração de renda das pescadoras artesanais.

Tomando por base estes relatos, consideramos que um dos maiores problemas citados pelas pescadoras, e requisitado como ação para a implementação de políticas públicas para as mulheres trabalhadoras da cadeia produtiva da pesca, é a manutenção dos estoques pesqueiros e a possibilidade de garantia de renda num fluxo mais constante, sem tanta variação sazonal, o que depende da conservação ambiental, da reprodução das espécies e de um comercio justo.

Os relatos das pescadoras majoritariamente estão relacionados à segurança alimentar. As narrativas por elas relatadas indicam problemas que consistem no caráter "incerto" e "inseguro" dos rendimentos no trabalho na pesca. É importante ressaltar que os produtos da pesca são parcialmente excluídos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Entre as comunidades estudadas, o município de Jaboatão dos Guararapes atualmente adquire alimentos produzidos pelos pescadores, sobretudo peixes de água salgada. No entanto, moluscos - mariscos, ostras, camarões e demais frutos do mar, podem ser coletados e beneficiados pelas mulheres pescadoras, mais ainda não são suficientemente aceitos na dieta como alimentação cotidiana, principalmente em escolas e hospitais.

Outro entrave ao ingresso das pescadoras no PAA, consiste na forma em que elas geralmente realizam o beneficiamento do pescado: a maioria não tem acesso a áreas impermeabilizadas por azulejos, balcão e cubas de inox, não atendendo às condições de manuseio estabelecidas pela vigilância sanitária.

No que se refere à alimentação, um dos pontos mais importantes da pesquisa foi evidenciar que a maioria das entrevistadas relatou mudanças positivas na dieta alimentar ao informar possibilidades de consumir maior variedade e quantidade de alimentos e a inclusão de outras formas de proteínas, além de vegetais, frutas e alguns alimentos industrializados.

De modo geral, o benefício garante às famílias maior rendimento do que teriam numa intensificação, com as atuais condições, da extração e comercialização dos produtos da pesca, principalmente durante o inverno.

Recomendações para o aprimoramento da política

As pescadoras ressaltaram que existe uma demanda por creches, o que é evidenciado na presença das crianças muitas vezes com as mães nas atividades laborais, nos turnos em que não estão na escola.

A IMPLEMENTAÇÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE EM UM MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE: UM ESTUDO AVALIATIVO E PROPOSITIVO DE ACOMPANHAMENTO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade do estado do Rio de Janeiro - Faculdade de Serviço Social.

Equipe Responsável: Giselle Lavinas Monnerat (coordenadora), Juliana França Nogueira, Roberta Silva, Mariana Inácio Porfirio e Vinicius Alexandre Pereira Coutinho.

Equipe SAGI: Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar a implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) no setor saúde, tendo em vista dimensionar possíveis entraves, dificuldades ou possibilidades, de modo a contribuir para a qualificação do Programa direcionado ao enfrentamento da pobreza no país.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de um estudo de caso no município do Rio de Janeiro. A idéia que deu origem à pesquisa partiu do reconhecimento de que baixos índices de cobertura do acompanhamento das condicionalidades do PBF no setor saúde, indicam a dificuldade, notadamente em grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro, de o Sistema Único de Saúde (SUS) compreender o PBF como um Programa intersetorial, além

de sinalizar inúmeros outros obstáculos operacionais e resistências profissionais ao processo de implementação local do Programa.

A escolha do município buscou contemplar a complexidade que caracteriza a implementação do Programa, assim como a organização de sistemas municipais de saúde em grandes centros urbanos, haja vista o reconhecimento de enormes dificuldades de acesso aos serviços sociais nesses contextos.

Utilizou-se a metodologia qualitativa, optando-se pelo estudo de caso de uma dada Área Programática de Saúde. Foram pesquisadas oito unidades de saúde e entrevistados gestores e profissionais de várias formações envolvidos com a operacionalização do PBF.

Principais resultados

O estudo dimensiona um conjunto de problemas concretos relacionados à condução, coordenação e gerenciamento do PBF na Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro. Ademais, observa-se que os desafios de implementação das condicionalidades da saúde, embora em grande parte inerentes ao campo da saúde, também são conseqüência da incapacidade da gestão local executar um programa intersetorial.

A perspectiva de análise do processo de implementação se mostrou adequada aos objetivos da pesquisa visto que possibilitou focar os fatores que interferem negativa ou positivamente nos resultados de operacionalização do PBF no município do Rio de Janeiro.

ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO IGD E DAS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO MARANHÃO: IDENTIFICANDO POSSIBILIDADES, LIMITES E PROPOSTAS DE MELHORIA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Equipe Responsável: Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora), Valéria Ferreira Santos de Almada, Cleonice Correia Araújo, Annova Miriam Ferreira Carneiro, Maria Virgínia Moreira Guilhon (bolsista DTI-A), Talita Furtado (bolsista DTI-B) e Luna Santos Oliveira (bolsista ITI).

Equipe SAGI: Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

- I. Desenvolver estudo empírico no Estado do Maranhão sobre dois componentes da implementação do Programa Bolsa Família (PBF): a) o Índice de Gestão Descentralizada (IGD); b) as estratégias de acompanhamento familiar e de gestão das condicionalidades;
- II. Considerar, em relação ao IGD: a) teto previsto de repasse de recursos para os municípios da amostra do estudo; b) responsável pela aplicação dos recursos do IGD nos municípios; c) formas de aplicação do IGD para aprimoramento da gestão; d) ações complementares destinadas a membros das famílias beneficiárias; e) possível contribuição do IGD para o aprimoramento do PBF; f) situações que possam representar melhorias na gestão do Programa com a aplicação do IGD;

III. Considerar, em relação às condicionalidades: a) ações desenvolvidas no (s) Centros de Referência da Assistência Social - CRAS junto às famílias beneficiárias; b) forma (s) de gestão da condicionalidade da educação; c) forma (s) de gestão da condicionalidade da assistência social (frequência dos jovens com histórico ou risco de trabalho infantil nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI); e) formas de acompanhamento da família beneficiária e das ações desenvolvidas pelos órgãos responsáveis para realizar esse acompanhamento; f) possíveis impactos das condicionalidades sociais para o desenvolvimento dos beneficiários; g) estratégias visando à gradativa autonomia das famílias beneficiárias; h) sugestões para melhoria do acompanhamento das famílias.

Procedimentos metodológicos

O estudo de campo realizado em uma amostra aleatória simples composta por 13 municípios do Estado do Maranhão, selecionados por sorteio, incluindo municípios de porte pequeno (I e II), médios, grandes e a metrópole¹, São Luís.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de grupos focais, junto a CRAS. Em cada município, foi escolhido o Centro de Referencia de Assistência Social (CRAS), com mais população atendida, em particular maior número de beneficiários do PBF. Em São Luís e no município de porte grande foram considerados os dois maiores CRAS, totalizando 15 CRAS. Os grupos focais foram compostos por técnicos dos CRAS; representantes dos Conselhos Municipais da Assistência Social e beneficiários do PBF dos respectivos municípios, não ultrapassando um total de 12 integrantes em cada grupo focal, tendo sido realizadas duas reuniões com os mesmos grupos em cada município.

No levantamento bibliográfico e documental foram considerados documentos e publicações de estudos desenvolvidos sobre o PBF, mais especificamente sobre o IGD e as condicionalidades, buscando contextualizar o estado da arte sobre estes dois aspectos do Programa bem como referenciar o estudo.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com o gestor estadual, os gestores municipais e os coordenadores do acompanhamento das condicionalidades de saúde, educação e assistência social do PBF nos municípios selecionados para compor a amostra da pesquisa.

Principais resultados

Verificou-se que o processo de gestão do IGD e das condicionalides expressa um movimento contraditório: por um lado, há esforços coletivos para aperfeiçoamento

¹ O porte populacional foi definido de acordo com a classificação feita pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004), a saber: Pequeno Porte I – até 20.000 hab.; Pequeno Porte II – de 20.0001 a 50.000 hab.; Médio Porte – 50.001 a 100.000 hab.; Grande Porte – 100.001 a 900.000 hab. e Metrópole – mais de 900.000 hab.

da gestão do PBF; por outro lado, são observadas dificuldades estruturais: persistência de práticas assistencialistas junto às famílias, disputas políticas; mandonismos locais; estrutura deficiente da gestão do PBF na maioria dos municípios; equipe de trabalho insuficiente, instável e com problemas de capacitação; improvisação e desarticulação na estruturação das ações.

A) Principais resultados referentes às condicionalidades

- Avanço no acompanhamento das condicionalidades da educação com o Projeto Presença;
- Deficiência no acompanhamento das condicionalidades da saúde, desarticulado da coordenação geral do PBF e das outras condicionalidades;
- Baixo acompanhamento dos beneficiários, contribuindo para o rebaixamento da taxa do IGD e diminuição dos recursos transferidos aos municípios pelo MDS;
- A participação da assistência social é restrita ao cadastramento, validação e atualização dos cadastros, não sendo considerada a participação das famílias nas ações educativas realizadas nos CRAS, nem a frequência às atividades promovidas no âmbito do PETI, desvalorizando o trabalho educativo realizado pelos CRAS;
- Foram destacadas como maiores dificuldades: localização e acompanhamento das famílias, gestão das condicionalidades de saúde e dificuldade de acesso à internet;
- A elevação na frequência escolar e a melhoria na saúde das famílias foram consideradas os principais impactos das condicionalidades;
- Foi ressaltada, porém, especialmente pelos usuários, a fragilidade dos sistemas educacional e de saúde para propiciar o acesso a esses direitos constitucionais;
- Quanto ao exercício da intersetorialidade, foram registrados em alguns municípios esforços de articulação entre assistência social e educação e, com menor frequência com a área da saúde. Contudo, essa articulação ocorre, mais para resolver problemas do que por uma prática planejada e sistemática;
- Verificou-se que os beneficiários demonstraram conhecer as condicionalidades, destacando que se não cumprirem o calendário de vacinação ou não mandarem as crianças/adolescentes para a escola podem perder o benefício

do PBF. Isso evidencia que a compreensão das condicionalidades fica restrita à ideia de obrigação/punição.

B) Principais resultados referentes ao IGD

- Nenhum município da amostra recebe o teto dos recursos do IGD transferidos pelo MDS;
- Em todos os municípios foi ressaltada a importância do IGD para o aperfeiçoamento da gestão e do desenvolvimento de atividades educativas e ações complementares, melhorando a infraestrutura com equipamentos, a realização de ações itinerantes, visitas domiciliares, cursos de geração de renda, treinamentos com os técnicos, além de garantir um melhor atendimento aos usuários;
- Os recursos do IGD são corretamente utilizados na aquisição de materiais para realização de atividades de acompanhamento das famílias: nas compras de equipamentos de informática e na realização de ações educativas e complementares;
- Quase a totalidade dos sujeitos da pesquisa demonstrou desconhecer a existência do IGD, limitando-se esse conhecimento praticamente aos gestores, principalmente da assistência social;
- Verificou-se em alguns municípios disputa pelos recursos do IGD: sua aplicação fica sob a responsabilidade do gestor da política de assistência social, em geral o secretário da área, mas existem esforços, em alguns municípios para democratizar as decisões sobre a destinação dos recursos do IGD, e sua partilha entre as três políticas.

C) Outros resultados relevantes

 A maioria dos beneficiários demonstrou timidez para se pronunciar, expor ideias, prestar informações. Só conseguiam visualizar o caráter punitivo das condicionalidades e desconheciam o IGD;

- Sobressai-se, também, a quase total ausência de informações dos conselheiros da assistência social sobre a implementação do PBF, acompanhamento de condicionalidades e IGD (a maioria desconhece sua existência);
- A deficiência da estrutura dos prédios dos CRAS merece destaque: a maioria carece de adequação, enquanto órgão público, para prestar serviços de qualidade à população usuária; os CRAS funcionam em prédios alugados, limitando a continuidade e adensamento do trabalho realizado junto às famílias;
- Acresce-se a esse aspecto os limites impostos em decorrência da baixa qualificação e da rotatividade dos trabalhadores do SUAS pela insuficiência/ausência de concurso público, entrave para a realização e continuidade do trabalho com as famílias: acompanhamento das condicionalidades e realização de ações educativas e complementares;
- São limitadas as estratégias desenvolvidas pelos municípios visando proporcionar a autonomia das famílias, restritas a cursos tradicionais de "prendas domésticas" que, no limite, podem assegurar um patamar mínimo de renda. Contudo, na maioria dos casos, não há acompanhamento das ações de qualificação/capacitação dos egressos para verificação de melhorias ou não das condições de vida dos beneficiários após participação nessas atividades;
- A desarticulação entre as instituições gestoras das condicionalidades (assistência social, saúde e educação) e o baixo conhecimento por parte de sujeitos que operacionalizam o IGD e as condicionalidades, especificamente na saúde, produz "ativismo" dissociado de uma compreensão acerca dos significados desses elementos da gestão do Programa. O desconhecimento acerca das condicionalidades e do IGD se estende aos conselheiros da assistência social, e, sobretudo, aos usuários;
- Inexistência de contrapartida financeira dos municípios e do Estado para desenvolvimento da gestão do PBF.

DO PONTO DE VISTA DAS CRIANÇAS: O ACESSO, A IMPLEMENTAÇÃO E OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO SEMIÁRIDO NORDESTINO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Equipe responsável: Flávia Ferreira Pires (coordenadora), Christiane Rocha Falcão, Patrícia Oliveira Santana dos Santos, Edilma do Nascimento Souza, Christina Gladys de Mingareli Nogueira, Daniela Oliveira Silveira, Fernando Antonio Dornelas Belmont Neri, Alcileide Cabral, Roberta Bivar Carneiro Campos.

Equipe SAGI: Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Júlio César Borges e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Realizar uma apreciação do ponto de vista infantil sobre o Programa Bolsa Família (PBF), por meio do mapeamento dos efeitos do programa na vida familiar, a partir das suas condicionalidades.

Procedimentos metodológicos

Foram utilizadas as seguintes estratégias de coleta de dados:

I. Observação Participante: realização de trabalho de campo antropológico com a equipe de sete pessoas, durante cinco dias, na cidade de Catingueira/PB, onde ficamos hospedados nas casas de beneficiários do PBF;

II. Grupos focais: realização de seis grupos focais com as crianças (7-13 anos de idade), totalizando 30 crianças, com duração de cerca de 1 hora cada grupo;

III. Desenhos infantis: realização de desenhos com o título "O Programa Bolsa Família" (total de 20 desenhos) com as crianças de 7-13 anos de idade;

IV. Redações infantis: realização de redações com o título "O Programa Bolsa Família" com as crianças de 7-13 anos de idade (total de 15 redações).

Principais resultados

A partir dos dados coletados, foi possível perceber que as crianças têm um conhecimento claro, acurado e crítico do PBF, principalmente das suas condicionalidades.

As mães priorizam as crianças no momento do emprego do dinheiro do benefício, isso porque o dinheiro do PBF é entendido como um dinheiro das crianças. Essa priorização se dá por meio de: 1) compra de gêneros alimentícios, material escolar, vestuário e calçados principalmente, para as crianças; e 2) por intermédio do repasse financeiro direto para as crianças.

As mães repassam parte do dinheiro do benefício para as crianças em função do entendimento local de que a condicionalidade escolar é o que, de fato, garante a continuidade do recebimento (a condicionalidade na saúde não é vista como punitiva). Isso gera uma possibilidade de negociação entre mães e crianças (filhos) antes não observada, já que a mãe considera legítima a reinvindicação da criança por parte do benefício, para ser gasto de acordo com seus interesses e escolhas diretas.

Recomendações para o aprimoramento da política

A partir dos resultados observados, sugere-se a consideração das seguintes questões, para o aprimoramento do Programa:

- Incluir todas as crianças da família no Programa. A exclusão de crianças gera estratégias familiares perversas de priorização (da alimentação, da escolarização, do vestuário e calçado, etc.) de algumas crianças;
- Aprimorar a qualidade da educação pública. As crianças, de fato, estão na escola, mas a qualidade da educação compromete o objetivo do Programa (a quebra do ciclo intergeracional da pobreza);
- Expandir as pesquisas no sentido de averiguar a validade e pertinência das condicionalidades. Os mesmos resultados (aumento da frequência escolar, queda na pobreza etc.) poderiam ser alcançados sem as condicionalidades?

DINÂMICA DE FAMÍLIAS RIBEIRINHAS E URBANAS: O USO DO TEMPO DE CRIANÇAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal do Pará (UFPA).

Equipe Responsável: Simone Souza da Costa Silva (coordenadora), Tatiana Afonso, Daniella Castro dos Reis, Edson Frazão, Lilia Ieda Cavalcante, Celina Maria Colino Magalhães, Fernando Augusto Ramos Pontes e Julia Bucher.

Equipe SAGI: Alba Lucy Giraldo Figueroa, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Júlio César Borges e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: março a setembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

- I. Fazer um orçamento de atividades desempenhadas por crianças e adolescentes (participantes-alvos/PA) beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF) em populações urbanas e ribeirinhas da cidade de Belém, Estado do Pará;
- II. Descrever a rotina de atividades de famílias de crianças e adolescentes beneficiados pelo PBF em populações urbanas e ribeirinhas selecionadas;
- III. Aprimorar instrumento de avaliação de uso do tempo e de rotinas de familiares para fins de comparar as diferentes experiências em relação às condicionalidades apresentadas pelo PBF;
- IV. Comparar a distribuição de tempo dos PA em diferentes horários;

 V. Comparar a distribuição de tempo dos PA em função das diferentes faixas etárias e sexo;

VI. Comparar os dados encontrados com o da literatura em países industrializados e não-industrializados.

Procedimentos metodológicos

Participaram deste estudo 60 crianças e adolescentes (Participantes-Alvo – PA). Os PA foram compostos de: 26 pertencentes à população urbana e 24 à população ribeirinha, sendo metade para cada sexo.

Os ambientes de coleta foram a ilha do Combu e o bairro da periferia Condor da cidade de Belém, onde se localiza a escola sede da qual a escola da ilha é anexa. Na escolha desta unidade pedagógica levou-se em consideração a viabilidade do presente projeto dada a facilidade de acesso, assim como uma parceria existente entre a Universidade do Pará, a Secretaria Municipal de Ensino e as coordenadorias locais.

Considerando o precário acesso a serviços públicos, principalmente de segurança, no bairro selecionado, a coleta de dados foi feita exclusivamente na escola.

Instrumentos de coleta a utilizados:

- 1) Inventário sócio demográfico (ISD), com questões relativas aos seguintes itens:
- I. Identificação dos sujeitos pertencentes ao grupo familiar (nome, idade, gênero, parentesco, estado civil, etc.);
- II. Dados demográficos (renda, escolarização, religião, propriedade, tamanho da residência etc.);
- III. Aspectos referentes ao modo de vida familiar (modo de sobrevivência, redes de relação extrafamiliar, alimentação típica, atividade de lazer, atividades sociais, hábitos de saúde e higiene, etc.);
- IV. Caracterização do sistema familiar (tempo de convivência, membros consanguíneos e não consanguíneos morando na residência, lembranças e aspectos do relacionamento do casal, perdas familiares, cuidados com os filhos, e características da rede social de apoio etc.).
- 2) Inventário de orçamento de tempo e rotina (IOTR), aplicado em todos os PA e a todos membros da Família Focal (FF). Este inventário consta de uma caracterização em termos de

três dimensões (atividade, local e companhia/ presença) para cada horário de turnos (madrugada, manhã, tarde e noite) durante o decorrer do dia da semana laboral e do fim de semana (domingo).

Principais resultados

Quanto às rotinas diárias das crianças beneficiárias, a pesquisa evidenciou elementos importantes para compreensão das estruturas e dinâmicas. Primeiramente, os arranjos familiares que conduzem a diferentes organizações das rotinas das famílias: em ambos os contextos as famílias se mostram numerosas, com parentes morando junto ao núcleo pais/filhos e, no caso da ilha, destacou-se a presença de muitos irmãos. Nesses arranjos, condicionados pelos respectivos contextos, ressaltam as estratégias adotadas pelas famílias na sobrevivência e no cuidado das crianças, em que se destacam o auxílio de avós, tios e irmãos mais velhos.

Outros elementos relevantes para a compreensão das rotinas das crianças dizem respeito aos arranjos familiares e a escolaridade dos pais. No contexto urbano foram observadas famílias nucleares e um número significativo de famílias monoparentais femininas, número que corrobora dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 que mostram o crescente número de mães assumindo, sem a presença dos pais, os cuidados dos filhos. Em relação à escolaridade dos pais, no contexto urbano houve um número maior nos ciclos do ensino fundamental e médio, principalmente mulheres. Foram registrados, com ensino fundamental incompleto 04 pais e 06 mães e com esse ciclo completo, 03 pais e 03 mães. Dentre os que chegaram ao ciclo do ensino médio, 04 pais e 08 mães o concluíram, mas 03 homens e 09 mulheres não o concluíram.

Já no contexto da ilha, os moradores tendem a abandonar a escola durante o ensino fundamental, dada as dificuldades de deslocamento para a capital para continuar estudando (na ilha, o ensino é oferecido apenas até a 4ª série do ensino fundamental). Vale ressaltar a diferença expressiva entre os gêneros no ensino fundamental incompleto, com prevalência masculina. Nessa comunidade foram registrados 16 homens e 11 mulheres com o ciclo do ensino fundamental incompleto e 04 mães e 01 pai com esse ciclo completo; além disso, contabilizou-se 01 pai analfabeto. Quando à escolaridade do ensino médio, apenas 01 mulher completou esse ciclo, enquanto 05 mães e 01 pai não o completaram. Só uma mulher estava cursando o ensino superior. Nesse sentido, o baixo nível de escolaridade dos pais pode estar refletindo na falta de orientações às crianças, deixando essa responsabilidade exclusivamente para a escola.

No caso das famílias da ilha houve prevalência de famílias nucleares com muitos filhos, que por morarem em casas palafitas isoladas pela água, tendem a se manterem unidas, aspecto que garante a vivência em meio à floresta. No entanto, esse isolamento dificulta o acesso à educação e sendo assim, a maioria dos pais entrevistados

relataram baixa escolaridade, com os estudos suspensos no ensino fundamenta e um caso de analfabetismo.

Num panorama social comum de empobrecimento econômico, as rotinas infantis identificadas refletiram diferenças ligadas aos contextos diferentes, mas também semelhanças. Em relação às categorias descanso e lazer, as crianças urbanas apresentaram maior tempo gasto, com destaque para a atividade de assistir TV. Em comparação, entre as crianças da ilha, houve uma significativa redução nas categorias descanso e lazer (as mais significativas) e surgiu a categoria tarefa doméstica, não mencionada no contexto urbano, que se mostrou ligada às rotinas das famílias na aquisição e preparo dos alimentos como a pesca, limpar o peixe, coleta e preparo do açaí, lavar roupas no rio, caçar, limpar a casa, alimentar os irmãos mais novos, entre outras.

Em relação à categoria tempo de acompanhamento da atividade escolar no domicílio pelos responsáveis pode-se observar que ainda é praticamente inexistente na rotina diária em ambos os contextos. Muitas famílias ainda encontram-se despreparadas para esse acompanhamento, já que grande parte dos pais desconhecem os conteúdos apresentados nas escolas e, também, devido aos arranjos familiares (da monoparentalidade principalmente), pode não haver tempo suficiente para o acompanhamento escolar dos filhos. Isso tudo confluindo com a questão da baixa escolaridade.

Tais tendências ganham maior agravo em comunidades vivendo afastadas, invisíveis ao poder público, com famílias numerosas em que as crianças cuidam de seus irmãos e não apresentam estrutura doméstica que favoreça a aprendizagem escolar. Além dessas dificuldades, a análise das rotinas das crianças ribeirinhas demonstrou possibilidades restritas de aprendizado de novos saberes, mediante atividades programadas relacionadas à música, artes e esporte, entre outras, além do reforço escolar que fora citado no contexto urbano apenas, não sendo disponibilizado no contexto da ilha.

As rotinas apresentadas, da maneira que estão estruturadas, oferecem pouco ao aprendizado escolar, que requer sintonia entre a família e a escola. Ao compartilharem pouco tempo e atividades com seus filhos, os pais deixam de promover laços importantes às adaptações no ambiente escolar, o qual passa a ser visto com pouca motivação e distante daquilo que é realizado fora da escola.

Evidencia-se desse modo a importância de ações que favoreçam a interlocução entre os membros familiares, tendo um olhar diferenciado para as comunidades ribeirinhas amazônicas a partir de ações que reforcem, valorizem e adéquem serviços segundo as características contextuais, apresentando desse modo ferramentas para o rompimento do ciclo de pobreza. Diante dessa percepção social, e ainda com pesquisas preliminares, principalmente no contexto amazônico, ressalta-se a limitação desse trabalho que, apesar de ter sido executado no período de um ano, ainda necessita de continuidade, já que pouco se sabe sobre as rotinas das crianças que recebem Bolsa Família. Falta

muito a ser feito para obter dados concretos e amplos sobre as atividades diárias em contextos distintos, e estuda-los para que subsidiem a construção de políticas públicas que garantam a efetividade dos direitos das crianças amazônicas.

As primeiras garantias para as mudanças desejáveis à inversão desse quadro já foram dadas a partir do PBF. No entanto, ainda é pouco quando se pensa nas adaptações que são necessárias para que um meso sistema família-escola tão específico garanta a inclusão escolar efetiva dessas crianças no processo educacional, como caminho pelo qual se pode conter o avanço dos ciclos de pobreza e miséria social.

Recomendações para o aprimoramento da política

Oferecer suporte às famílias beneficiadas pelo PBF com objetivo de instrumentalizálas de modo a se tornarem capazes de auxiliar seus filhos nas atividades acadêmicas. Devido ao baixo nível de escolaridade de muitos pais, é provável que as crianças que recebem o benefício necessitem de suporte extrafamiliar para que possam dar conta das demandas escolares. Frequentar a escola é um bom começo, mas é necessário apreender de fato os conhecimentos que são apresentados.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO TEMPORAL DO ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), ACOMPANHADAS NAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Departamento de Monitoramento, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DM/SAGI/MDS) / Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde (DAB/SAS/MS).

Equipe SAGI: Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Júlio César Gomes Fonseca, Marconi Fernandes de Sousa e Yuri César Silva.

Equipe SAS/MS: Eduardo Augusto Fernandes Nilson, Patrícia Constante Jaime, Sara Araújo da Silva, Sérgio Cardoso, Simone Costa Guadagnin e Wallace dos Santos.

Período de realização: Agosto a Dezembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo:

O estudo buscou avaliar o estado nutricional das crianças de 0 a 5anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e que são acompanhadas nas condicionalidades de saúde do Programa, valendo-se de painel longitudinal de dados de indivíduos construído a partir da integração do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), período 2008 a 2012.

Procedimentos Metodológicos:

O estudo foi conduzido levando em consideração a base de dados resultante da integração de informações do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (Folha PBF) e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). A integração de informações entre, CadÚnico, Folha PBF e SISVAN, foi realizada mediante procedimento de *linkage*

do tipo determinístico. O referido procedimento se baseia na geração de chaves de ligação que sejam ao mesmo tempo únicas pra cada caso (dentro das bases de dados) e estejam presentes em todas as bases para possibilitar um processo de pareamento entre indivíduos. Dessa forma, é possível encontrar o mesmo indivíduo entre as bases trabalhadas e agregar todas as informações desejadas sobre o mesmo.

período de referência dos indicadores antropométricos concerne aos anos de 2008 a 2012 e o período de referência da base PBF concerne aos anos de 2004 a 2012. O processo de *linkage* permitiu a obtenção de informações interessantes sobre os acompanhados do SISVAN sem a necessidade do desenho e execução de um provavelmente dispendioso e longo procedimento amostral específico, que seria a alternativa principal ao método utilizado. Deve ser considerado, ainda, o próprio uso do CadÚnico como fonte de informação um fato importante, em especial devido ao seu alcance dentro da parcela da população em situação de vulnerabilidade no Brasil.

A disponibilidade de dados das extrações do SISVAN para os anos de 2008 e 2012 e o grau de informação adicionado por meio do procedimento de linkage possibilitaram a formação de um estudo longitudinal. Estudos desse tipo são caracterizados por conter um grupo de participantes com resultados coletados múltiplas vezes num espaço de tempo, fato delimitador de sua principal característica: a possibilidade de, dentro de intervalo temporal especificado, mensurar a mudança de um fenômeno ao nível individual. Outro fator importante da coleta de dados realizada ao longo do tempo é a possibilidade de investigar, dentro da dinâmica do que se deseja estudar, a evolução ou mudanças de um conjunto de determinadas variáveis, ou, ainda as relações entre as mesmas.

Resultados:

a) Análise Transversal

Busca comparar grupos de faixas etárias iguais, mas pertencentes a anos diferentes. A análise desse grupo é importante porque permite uma comparação da situação de indivíduos semelhantes ao longo do tempo.

Altura x Idade (categoria Deficiência Nutricional Crônica)

Brasil

O percentual de crianças de 0 a 5 anos com deficiência nutricional crônica cai de 14,9% em 2008 para 12,9% em 2012.

Grandes Regiões

Dentre as regiões, as quedas mais significativas estão no Nordeste e no Norte. No caso do Nordeste, o percentual passa de 16,7% em 2008 para 13,2% em 2012, o que representa uma queda de 3,5 pontos percentuais. Já no caso do Norte, o percentual passa de 22,5% em 2008, para pouco menos de 20% em 2012, uma queda de quase 2,5 pontos percentuais.

Recortes territoriais específicos (Nordeste, Semi-Árido e Vale do Jequitinhonha)

O Nordeste apresenta diminuição total no período da ordem de 3,5. No caso do Semiárido, o percentual de crianças com deficiência nutricional crônica passa de 14% em 2008, para 10,7% em 2012. Já no caso do Vale do Jequitinhonha, esse percentual varia de 15,4% para 12,2% no mesmo período.

IMC x Idade (categoria Excesso de Peso)

Brasil

Existe uma tendência de aumento da proporção de crianças nessa categoria. O percentual inicial de 2008 para essa faixa foi de 13,5%, chegando a 14,2% em 2012. Há, portanto, uma diferença de 0,7 pontos percentuais no período;

Grandes Regiões

As regiões Sudeste e Sul são as que apresentam as maiores variações em termos incrementais. No Sudeste, a proporção de crianças nessa situação passa de 12,5% em 2008, para 13,8% em 2012. Já no Sul, a variação percentual é de 13,6% em 2008 para 14,9% em 2012. Portanto, para ambos os casos, temos um incremento médio de 1,3 pontos percentuais. O Centro-Oeste apresentou variação positiva de 1,1 pontos percentuais, passando de 12% para 13,1% no período. O Nordeste apresentou incremento de apenas 0,4 pontos percentuais, passando de 14,6% em 2008 para 15% em 2012. Já o Norte apresentou a menor variação, apenas nos anos de entremeio, começando o período com 11,7% e finalizando-o com a mesma proporção.

• Recortes territoriais específicos (Nordeste, Semi-Árido e Vale do Jequitinhonha)

As regiões do Semi-Árido e Vale do Jequitinhonha apresentam variações positivas ao longo do tempo, mas com tendência à estabilidade. No caso do Semi-Árido, a varia-

ção total no período foi de 0,3 pontos percentuais, passando de 14,5% em 2008 para 14,8% em 2012. Já no Vale do Jequitinhonha, a variação foi de 0,5 pontos percentuais, passando de 10,2% para 10,7% no mesmo período. O interessante a observar nesses casos é que ambos apresentam crescimento significativamente menor da proporção de crianças com excesso de peso do que a média nacional, atestada em 0,7 pontos percentuais.

b) Análise Longitudinal

Concentra-se no acompanhamento de um mesmo grupo de indivíduos ao longo dos anos, separando-se o grupo de indivíduos que tinha de 0 a 5 anos no ano de 2008 e que teve pelo menos 1 acompanhamento em todos os demais anos considerados. O total de localizados foi de 408.605 (quatrocentos e oito mil, seiscentos e cinco) indivíduos. Ao passar do tempo, essas pessoas foram, obviamente, avançando suas idades, de maneira que, em 2012, o mesmo grupo já era composto por indivíduos de 4 a 9 anos de idade. Para comparação, foram selecionadas nos bancos transversais crianças com as mesmas faixas etárias, mas sem controle de acompanhamento.

Altura x Idade (categoria Deficiência Nutricional Crônica)

• Comparação Longitudinal X Transversal

O percentual de crianças do grupo longitudinal que estava com deficiência nutricional crônica caiu significativamente entre 2008 e 2012, passando de 17,3% para 8,6% no período, uma queda de quase 10 pontos percentuais. O ritmo da queda dentre o grupo transversal é significativamente menor, passando de 15,9% para 10% entre 2008 e 2012, uma queda de 6 pontos percentuais.

IMC x Idade (categoria Excesso de Peso)

• Comparação Longitudinal X Transversal

A proporção de crianças varia de 17% em 2008, para 10,4% em 2012, uma queda de 6,6 pontos percentuais. Já quando analisamos o grupo de caráter transversal, a queda é relativamente mais suave, de 2,3 pontos percentuais, passando de 13,6% para 11,3% no mesmo período.

c) Modelo de Regressão

Estruturou-se um modelo regressão multinomial, cujo objetivo concernia em saber, dado o tempo de exposição ao PBF, qual seria a probabilidade de pertencimento aos grupos de deficiência nutricional crônica e/ou de adequação nutricional. Parece haver dada relação entre o tempo de permanência no PBF e a situação nutricional dos indivíduos em termos de adequação ao indicador de altura por idade. À medida que consideramos os grupos com maior tempo de pertencimento ao PBF, as razões de chance de pertencimento ao grupo de deficiência diminuem.

O grupo que está há mais de 4 anos no Programa (acompanhado nas condicionalidades) tem metade da chance de estar em situação de deficiência nutricional crônica em relação ao grupo que está há menos de 1 ano. Nesse mesmo sentido, se considerarmos a adequação nutricional, nitidamente percebemos que as razões de chance de pertencimento a esse grupo aumentam à medida que consideramos grupos com maior tempo de pertencimento ao PBF.

Conclusões:

Em termos gerais, podemos afirmar, portanto, não apenas que o pertencimento ao PBF é um fator explicativo da situação nutricional de crianças acompanhadas nas condicionalidades de saúde. Os dados sugerem que a intensidade de exposição ao Programa, ou, em outras palavras, o tempo de permanência no Programa, tende a aumentar as probabilidades de que os indivíduos melhorem suas respectivas situações nutricionais. O PBF, nesse sentido, vai além da transferência de renda, visto que, ao garantir a inclusão das famílias em ações e serviços básicos de saúde, contribui para a universalidade e equidade da atenção no Sistema Único de Saúde, e tem, em suas condicionalidades, oportunidade de cuidado continuado à população mais vulnerável.

Esse resultado é importante porque demonstra o impacto do PBF na vida de seus beneficiários para além daquele que geralmente é referendada ao se pensar em transferência direta de renda, que é a superação de situações de pobreza e miséria. A despeito desse importante efeito, já fartamente documentado pela literatura, é possível afirmar que o PBF, com seu desenho de condicionalidades de saúde, tem pelo menos dois impactos de cunho significativo: primeiro, na saúde dos seus beneficiários, especialmente em grupos dados como mais vulneráveis no âmbito socioeconômico, como no caso das crianças analisadas nesse trabalho; segundo, na própria organização e nos arranjos operacionais que o Estado mobiliza para fazer cumprir essas medidas.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: SEGUNDA RODADA (AIBF II)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Consórcio IFPRI (*International Food Policy Research Institute*)/ Datamétrica – Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

Equipe Responsável: John Hoddinott (coordenador-geral), Andre Magalhães (coordenador de campo), Alexandre Rands (coordenador de campo), Alan De Brauw, Daniel O. Gilligan, Shalini Roy, John Hoddinott, Vanessa Moreira e Michael Murphey.

Equipe SAGI: Rovane Ritzi, Marcel Lima Taga, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Diana Oya Sawyer, Alexandro Rodrigues Pinto e Marta Battaglia Custódio.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (BIRD).

Projeto: BRA/04/028 – Projeto de Apoio ao Programa Bolsa Família.

Período de realização da pesquisa: fevereiro de 2009 a abril de 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo

Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias do programa.

Objetivos específicos

1. Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família, a partir dos dados levantados, sobre as seguintes variáveis dependentes: i) gastos com alimentação; ii) diversificação dos itens de alimentação consumidos; iii) medidas antropométricas de crianças com menos de sete anos de idade e iv) gastos com educação, saúde, vestuário, dentre outros itens de gastos da família.

2. Comparar os resultados obtidos na rodada seguimento com os resultados observados na rodada base (2005), destacando-se os impactos de curto prazo (rodada base) e os impactos de médio prazo (segunda rodada).

Procedimentos metodológicos

Em 2005, uma primeira rodada de entrevistas foi feita para avaliar os impactos do PBF. Essa rodada incluiu: (i) famílias beneficiárias do Programa; (ii) famílias que não eram beneficiárias, mas estavam incluídas no Cadastro Único; (iii) famílias não incluídas no Cadastro Único, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas. No total, a pesquisa entrevistou 15.426 famílias, em 269 municípios de 23 estados da federação e do Distrito Federal.

Em 2009, a amostra pesquisada foi a mesma da primeira rodada. Em pesquisas como essa, é previsível haver alguma "perda" de amostra, devido especialmente a dificuldades de localização de algumas famílias. A perda, entretanto, foi considerada dentro dos padrões para pesquisas deste perfil e, assim, 74,1% das famílias entrevistadas em 2005 (isto é, 11.433) foram ouvidas novamente para que pudessem ser verificadas as mudanças nas suas condições de vida no decorrer desses quatros anos e determinar quais dessas mudanças poderiam ser atribuídas exclusivamente à sua participação no PBF.

Resultados

A divulgação dos resultados da pesquisa segue um calendário que escalona temas e análises. Até o momento da edição desta publicação já haviam sido divulgados os resultados referentes à saúde e educação. Em função disso, nesta ficha são apresentadas as conclusões referentes a estas duas áreas. Os demais resultados serão apresentados em publicações e outros formatos posteriores.

A comparação entre os resultados de 2005 e 2009 mostra melhoras significativas na vida das famílias entrevistadas. Um dos resultados positivos observados é o fato de que quase todas as crianças de zero a um ano de idade das famílias entrevistadas (beneficiárias ou não) são ou foram amamentadas (95%) até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do PBF recebem o leite materno como único alimento até os seis meses de vida em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias (61% contra 53%).

Comparando-se os dados antropométricos de crianças de até cinco anos de idade entre 2005 e 2009, observa-se que a relação entre altura e idade melhorou, tanto entre as famílias beneficiárias quanto entre aquelas não beneficiárias do PBF.

No que diz respeito à cobertura vacinal, esta também melhorou no comparativo entre as duas pesquisas. Apesar de alto o índice de vacinação, nos dois anos pesquisados as famílias beneficiárias apresentaram melhores índices de vacinação do que aquelas não beneficiárias.

A proporção de crianças de 8 a 13 anos de idade frequentando a escola é alta e praticamente não variou entre os anos de 2005 e 2009, tanto entre crianças de famílias beneficiárias quanto de famílias não beneficiárias (mantendo-se próxima a 95%). Contudo, em 2009, observa-se que a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade beneficiários do PBF é maior do que a dos não beneficiários.

Ainda em relação à educação de crianças e jovens, a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos é maior do que comparado aos não beneficiários, assim como também são melhores as taxas de progressão dos beneficiários.

Apesar da melhora significativa das famílias entre 2005 e 2009, para identificar quais mudanças podem ser atribuídas ao Programa é preciso isolar os efeitos do Programa Bolsa Família de outras intervenções igualmente dirigidas a essas pessoas no mesmo período. Apresentam-se, em seguida, alguns resultados referentes ao impacto do PBF – efeitos que devem ser creditados exclusivamente à participação no Programa e ao cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação.

A participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias. A quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 7,9 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias.

A proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi, por sua vez, 29,8 pontos percentuais mais alta em comparação com crianças não beneficiárias, considerando- se o Índice de Massa Corporal (IMC), que estabelece uma relação entre o peso e a altura das crianças.

Finalmente, o Programa Bolsa Família teve impacto positivo sobre a vacinação em dia, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra poliomielite. A proporção de crianças beneficiárias de 06 a 23 meses que receberam a segunda dose da vacina contra pólio no período apropriado foi 6,9 pontos percentuais maior do que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias. No caso da terceira dose, a proporção foi 11,6 pontos percentuais superior. A vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (DTP) também foi mais frequente entre as famílias beneficiárias do PBF, com uma diferença de 15,5 pontos percentuais na segunda dose e de 26 pontos percentuais na terceira.

A participação no PBF também tem impacto positivo na educação de crianças e jovens. A frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,1 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste, essa diferença foi de 19,9 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias. Além disso, a progressão de ano para crianças de seis a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,9 pontos percentuais maior em comparação com famílias não beneficiárias. O impacto é maior entre as meninas de 15 e 17 anos, quando a diferença chega a 8,4 pontos percentuais no que se refere à frequência e 10,5 pontos percentuais, no que diz respeito à progressão escolar.

PESQUISA COM GRUPOS FOCAIS DE BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA PARA QUALIFICAÇÃO DE CARTAS E MENSAGENS

FICHA TÉCNICA

Execução: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Equipe SENARC: Ariana Frances Carvalho de Souza, Ariele Karine de Freitas Miranda, Cibelle Colmanetti e Souza, João Elias de Oliveira Costa Sobrinho, Laís Maranhão Santos Mendonça, Marina Carvalho de Lorenzo e Paula Pompeu Fiuza Lima

Equipe SAGI: Alexandro Pinto Rodrigues, Cecília Ishikawa Lariu, Juliana França Varella e Pedro Stoeckli Pires

Período de realização: Março e abril de 2014

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa teve como foco investigar a efetividade do envio de cartas e mensagens de extrato para os beneficiários do Programa Bolsa Família, indicando: o grau de compreensão das cartas e das mensagens pelas famílias; as formas de melhorar a compreensão das famílias sobre o Programa e suas rotinas; as falhas e ruídos existentes na comunicação; as formas de simplificar a linguagem e facilitar o entendimento das informações.

Objetivo:

Procedimentos Metodológicos:

A pesquisa teve caráter qualitativo e foi realizada com grupos focais de beneficiários do Programa Bolsa Família, com foco nas comunicações enviadas nos processos de revisão e de averiguação cadastrais. A escolha desses processos se deu por dois motivos: o tamanho do público, que exige grande volume de comunicação por meio de cartas e mensagens nos extratos, e as possíveis repercussões nos benefícios (bloqueios e cancelamentos) para quem não cumprir os prazos estabelecidos.

Os objetivos específicos da pesquisa foram:

a) testar a compreensão do conteúdo das cartas e das mensagens de extrato enviadas às famílias beneficiárias;

- b) identificar formas de linguagem que facilitem a compreensão dos temas;
- c) identificar os efeitos que esses meios de comunicação geram;
- d) identificar a melhor abordagem para atingir o objetivo de mobilizar as famílias para a atualização cadastral.

Na definição territorial da pesquisa, buscou-se abranger áreas metropolitanas, zonas rurais e municípios de cada região do país. Foram utilizados critérios de bom desempenho na gestão (nos últimos processos de revisão e averiguação, além de outros indicadores de gestão), com o intuito de isolar variáveis que pudessem afetar o comportamento das famílias participantes. Além disso, foram consideradas para a escolha dos municípios: a disponibilidade da gestão local para apoiar na organização dos grupos; as distâncias, para otimizar as viagens e; as demais agendas da Senarc nos municípios.

Com base nesses critérios, os municípios selecionados foram:

a) Região Centro-Oeste: Itapoã e Brasília - DF

b) Região Sudeste: Belo Horizonte e Viçosa - MG

c) Região Nordeste: Fortaleza e Crateús - CE

d) Região Norte: Abaetetuba - PA

e) Região Sul: Curitiba - PR

O perfil dos participantes dos grupos foi definido pela Senarc, devendo ser os responsáveis familiares, homens e mulheres com perfil de escolaridade baixa. Os municípios apoiaram o projeto mobilizando as famílias e cedendo a infraestrutura necessária: local adequado para a realização dos grupos, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), transporte e alimentação.

Foram realizados 15 grupos focais, com a participação de uma média de 12 beneficiários em cada grupo, sendo que o menor grupo teve participação de 4 pessoas, e o maior grupo contou com 21 participantes. As atividades foram conduzidas por um moderador, acompanhado por um relator, com o auxílio de um roteiro básico previamente estabelecido. Por sua vez, o roteiro teve foco na compreensão dos modelos de cartas de revisão cadastral (versão enviada em 2013 e versão proposta para 2014) e averiguação cadastral (versão proposta para 2014), além das mensagens de extrato.

Principais Resultados:

Os principais resultados da pesquisa estão apresentados a partir das seguintes perspectivas:

Análise do Conteúdo das Cartas

- Os beneficiários participantes dos grupos focais demonstraram não compreender o nome do Ministério e ter dificuldade de associá-lo ao PBF, porém algumas pessoas o vinculam à "Brasília", atribuindo nível de importância mais elevado;
- O título Bolsa Família Informa teve destaque muito relevante: é chamativo e faz que as pessoas prestem atenção, pois se interessam por qualquer informação sobre o Programa Bolsa Família;
- As primeiras impressões ao receber uma carta são de apreensão e insegurança, principalmente relacionadas ao medo de perder o benefício. Os participantes dos grupos relataram que procurariam a gestão municipal assim que possível, independentemente do conteúdo e da compreensão da carta, para fazer o que fosse necessário a fim de não perder o benefício;
- Nos trechos das cartas que se referem ao Cadastro Único, as pessoas, questionadas pelos moderadores, não souberam dizer com clareza do que se tratava, mas o vincularam ao "cadastro do Bolsa", aos documentos e às "informações que prestam no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)";
- Observou-se que nem todas as cidades têm o atendimento do Programa Bolsa Família vinculado a um CRAS e que essa informação causa confusão sobre qual local devem procurar;
- Quando usada a expressão "setor responsável pelo Bolsa Família", ficou mais claro que a família deve procurar o local de atendimento que está habituada;
- A pesquisa demonstrou que é importante estar explícita na carta a data limite para a atualização cadastral, contendo dia, mês e ano;
- A pesquisa mostrou que os beneficiários compreendem a necessidade de juntar os documentos de toda a família para apresentar à gestão municipal;
- "Comprovante de matrícula" é compreensível, mas o termo usual é "declaração da escola". Os beneficiários sugeriram esclarecer que o comprovante deve ser o mais atual, pois algumas instituições de ensino emitem todos os meses;

- Em relação ao Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), a grande maioria dos participantes da pesquisa não sabia o que era e teve dificuldade de entender a palavra indígena, mas reconhecendo como uma exceção, que deveria "ser importante para alguém", o que parece não prejudicar o entendimento da carta;
- Em relação à documentação, a expressão "Se puder, leve também" indicava documentos dos demais membros da família que não os do Responsável Familiar (RF). Os participantes questionaram a informação, afirmando que, na realidade, os atendentes do CRAS ou do setor responsável pelo PBF exigem todos os documentos de todas as pessoas da família;
- Há várias dúvidas sobre o conceito de família e sobre os documentos de quais pessoas precisam ser levados. Apesar disso, a grade com os dados de cada pessoa da família que foi apresentada ao final das cartas não auxilia nessa compreensão, pelo contrário, causa ainda mais confusão ao RF. Por outro lado, a grade com os dados do responsável familiar é importante e auxilia na indicação da pessoa que precisa se mobilizar;
- A referência ao "0800 da Central de Relacionamento" é útil, assim como a informação de que a ligação é grátis. As pessoas se interessam e ligam, apesar de algumas reclamarem da dificuldade de atendimento e de não terem conseguido resolver seus problemas;
- Ao final dos modelos de carta, o texto alerta o beneficiário com avisos como "se você já atualizou seu cadastro, desconsidere esta carta" ou "se você já atualizou o seu cadastro este ano, está tudo certo, não precisa atualizar de novo". Ficou claro que os participantes não deixariam de buscar a gestão municipal, apesar de constar na carta esse tipo de aviso;
- Informar nas cartas a data de cadastramento geralmente não beneficiava família, que muitas vezes não conseguia distingui-la da data de última atualização cadastral. Esta última seria mais útil se aparecesse sozinha.

Análise dos Modelos de Cartas Aplicados

- A Carta de Revisão Cadastral de 2013 tem um texto mais enxuto e passou por diversas validações no MDS, inclusive no Gabinete da Ministra, antes de ser enviada às famílias. Nos grupos focais, essa carta foi a de mais fácil entendimento e não gerou reclamações sobre o leiaute – as pessoas gostaram das letras grandes e em negrito, pois facilitavam a leitura –, apesar de terem sido apontadas algumas sugestões de melhorias;
- A Carta de Revisão Cadastral proposta para 2014, continha um texto mais longo e explicativo. O leiaute muito homogêneo não ajudava na compreensão, sendo

que, se houvesse mais destaque pelo tamanho da fonte e/ou negrito, provavelmente funcionaria melhor. Destaca-se que a intenção educativa da carta, iniciando com a frase "faz mais de dois anos que sua família não atualiza os dados no Cadastro Único" não cumpre a função de esclarecer a regra do programa e deixa o entendimento do objeto central da carta (a mobilização para ir à gestão local) comprometido. Indica que a família está "devendo"; não gera confusão, mas é muito extensa e demora para esclarecer seu objetivo;

• A Carta de Averiguação Cadastral proposta para 2014 também trazia um texto mais extenso e explicativo. O leiaute dificulta a atenção, pois é longo e homogêneo. Os participantes não compreendem o conceito de Averiguação, não fazem a ligação com renda, percebem que há algo errado e associam o problema às condicionalidades ou à desatualização. Não se conseguiu comunicar a regra e as pessoas sentem falta de informação. Além disso, a carta continha noções de desligamento voluntário, como "se você ainda precisa do seu benefício, atualize seu cadastro" ou "quando uma família que melhora de vida sai do Bolsa Família, outra que precisa mais vai poder receber", que não funcionam e que constrangem os participantes, pois todos são pobres e consideram que precisam do benefício.

Análise das Mensagens Enviadas no Comprovante de Pagamento

- Em relação às mensagens enviadas no comprovante de pagamento dos beneficiários, ou simplesmente "mensagens nos extratos", os participantes dos grupos focais consideram o extrato mais confiável do que a carta, que pode extraviar ou não ser entregue devido a problemas com os Correios;
- No conteúdo das mensagens, o motivo técnico associado à mensagem é importante para que o beneficiário seja atendido de uma maneira melhor; o telefone da Central de Relacionamento é útil e o leiaute é bem aceito, mas houve manifestações para que o extrato contivesse mais dados, por exemplo, relacionando os tipos e valores de cada benefício recebido no mês pela família.
- Constata-se que as melhorias que devem ser implementadas nas mensagens de extrato são, fundamentalmente, as mesmas identificadas para as cartas, por exemplo, substituir "CRAS" por "setor responsável pelo Bolsa Família".

Considerações Gerais de Forma e Repercussões das Cartas e Mensagens e Outros Meios de Informação

• Conclui-se que quanto mais simples e "limpo" o leiaute das cartas maior a compreensão por parte dos beneficiários. Por outro lado, um visual muito homogêneo (como no caso das cartas propostas para 2014) cansa o leitor;

- Expressões com letras maiores e em negrito facilitam perceber a importância do trecho e auxiliam na memorização;
- Os participantes dos grupos demonstraram certa insegurança ao receber as cartas, pois não conseguiam ter certeza de quem as enviou;
- Seja qual for o teor da carta e o grau de entendimento do conteúdo, o recebimento desta gera interesse para entender a mensagem e os beneficiários costumam ir o mais rápido possível ao setor responsável;
- Apesar da maioria dos beneficiários do PBF participantes dos grupos focais nunca ter recebido uma carta, demonstraram envolver pessoas do núcleo familiar para discutir as cartas. Em geral mostrariam para pessoas próximas. Nem sempre mostrariam para terceiros, como vizinhos, e neste aspecto foi possível notar algumas diferenças devido à dinâmica local (municípios menores tendem a ter uma vida comunitária mais intensa, portanto seus moradores compartilhariam mais as cartas com terceiros do que famílias que vivem em regiões metropolitanas);
- Trechos como "esta carta não vai para todas as pessoas que recebem o Bolsa Família, só vai para quem..." tranquilizam e geram menos reverberação da comunicação;
- Em relação aos meios de comunicação pelos quais os beneficiários têm acesso às informações do Programa, o principal é o setor responsável ou o "0800";
- Os beneficiários demonstraram querer mais informações e gostar de receber as cartas. A carta pareceu ser um bom meio de comunicação, contudo, os beneficiários citam muito o rádio e a TV como principais fontes de informação, mas não há muito interesse na internet (com poucos acessos pelos responsáveis e dependência dos filhos para acessar a internet);
- Mensagens de celular não foram bem recebidas por gerarem dúvidas sobre o emissário;
- Nota-se um impacto muito forte das mensagens nos extratos de pagamentos, pois são considerados mais seguros do que as cartas;
- Existe uma maior dificuldade de compreensão no interior/zona rural. Há mais compartilhamento de informações e boatos no interior, o que pode interferir na transmissão da informação. Geralmente, os beneficiários são mais informados e ativos nas capitais.

PARTE II. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direto de todo cidadão que dela necessitar. Os dois principais pilares da assistência social no Brasil são a Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios e as diretrizes da política pública de assistência social, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes da política. A LOAS determina, ainda, que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil.

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esta deliberação foi posteriormente incorporada à nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004. Desde então, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) iniciou a implantação do Sistema, que passou a articular meios, esforços e recursos para a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que têm como funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

A gestão do SUAS segue o previsto na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que disciplina, entre outros temas, a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do governo e as formas de aplicação dos recursos públicos. A NOB reforça o papel da cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas. O modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê ainda o financiamento compartilhado entre os entes, que se viabiliza por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes.

A gestão da assistência social brasileira é acompanhada e avaliada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, igualmente representados nos conselhos nacional, do Distrito Federal, estaduais e municipais de assistência social. Esse controle social consolida um modelo de gestão transparente em relação às estratégias e à execução da política.

A transparência e a universalização dos acessos aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais promovidas por esse modelo de gestão descentralizada e participativa consolida, definitivamente, a responsabilidade do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, com a participação complementar da sociedade civil organizada, por meio de movimentos sociais e entidades de assistência social.

ESTUDO SOBRE OS CENTROS DE CONVIVÊNCIA DE IDOSOS FINANCIADOS PELO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Datamétrica - Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

Equipe Responsável: Alexandre Rands (coordenador), André Magalhães, Anderson Saito e Cristiane Mesquita.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu Ramos, Elizabete Ana Bonavigo, Fernando Batista Pereira e Marina Pereira Novo.

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

Projeto: PNUD BRA 04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: agosto de 2010 a março de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

No período de 1996 a 2006 foram firmados diversos convênios entre o MDS e os municípios e estados, cujo objeto se referia à construção e/ou manutenção de Centro de Convivência de Idosos (CCI). Este foi o primeiro estudo desenvolvido para conhecer a situação em que se encontravam tais Centros financiados com recursos públicos, em termos de estrutura física e de atividades ofertadas.

A intenção do estudo foi de fornecer subsídios para a discussão da regulamentação das unidades que ofertam o serviço (espaços físicos e equipamento), segundo a nova lógica instituída com o Sistema único de Assistência Social (SUAS), bem como para orientar gestores sobre a oferta dos serviços de convivência, tendo como referência a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009).

Procedimentos metodológicos

O estudo foi composto por duas etapas. A primeira consistiu na definição do universo de estudo, por meio de um mapeamento telefônico dos municípios que estabeleceram convênio com o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para construção e/ou manutenção de algum Centro, com vistas a identificar quais estavam em atividade. Tal mapeamento indicou a existência de 257 Centros (financiados ou não pelo FNAS) localizados em 248 municípios.

A segunda etapa consistiu na definição da amostra da pesquisa, tendo sido sorteados para tanto, 65 dos 248 municípios. Nestes municípios, foram entrevistados tanto o gestor municipal de assistência social quanto os coordenadores dos Centros existentes¹.

Principais resultados

Ao todo, foram entrevistados 65 gestores municipais de assistência social e 67 coordenadores responsáveis por 68 Centros espalhados pelos 65 municípios que fizeram parte da amostra. Os resultados apresentados abaixo acerca da gestão dos Centros são referentes aos questionários aplicados junto aos gestores municipais. Os demais resultados são referentes às respostas dos coordenadores dos Centros.

Gestão dos Centros

De acordo com informações fornecidas pelos gestores, a maior parte dos CCI dos municípios pesquisados (78% ou 57 Centros) foram construídos, reformados e/ou equipados por meio do FNAS. Entre os demais Centros, 7% (5 Centros) foram construídos/reformados com outros recursos e em 15% dos casos (11 Centros) os gestores não souberam informar qual a origem dos recursos financeiros para construção e/ou reforma.

Administrativamente – no que diz respeito à manutenção física, finan¬ceira e das atividades –, os CCI são geridos, em grande parte dos casos (89% ou 59 Centros), pelos próprios municípios, com transferências de recursos do Piso Básico Variável (91%)². Os recursos federais repassados são usados, principalmente, para a aquisição de materiais para as atividades com os idosos (51 Centros ou 98% deles), oferta de lanche (47 Centros ou 90% deles) e promoção de eventos para os usuários dos Centros (39 Centros ou 75% deles).

Quanto à coordenação desses Centros, apenas 9 gestores (14%) afirma¬ram não existir um responsável específico que ocupasse esta função.

¹ Os Centros pesquisados seriam os que receberam recursos federais, por meio do FNAS, para a construção e/ ou manutenção através dos convênios firmados entre o Governo Federal e os municípios e estados. Porém, alguns gestores municipais não souberam informar quais os Centros no seu município que foram conveniados por meio do FNAS, nesses casos, visitou-se todos os CCI do município.

² O Piso Básico Variável consiste no cofinanciamento federal para custeio de ações socioassistenciais complementares e articuladas ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF). O recurso pode ser utilizado para custear serviços de convivência e fortalecimento de vínculos que se destinam às crianças de até 6 anos e pessoas idosas.

Critérios de acesso e perfil dos usuários dos Centros

Há critérios variados para se participar dos centros, conforme informado pelos coordenadores, sendo os principais: idade, renda e vulnerabilidade social. A mobilização dos idosos é feita, em grande parte dos Centros, por meio de busca ativa dos profissionais (79% ou 54 Centros).

Em relação aos usuários, em geral, verifica-se uma predominância de mulheres – em média, 139 contra 59 homens –, e quase a metade do total de usuários possui entre 60 e 70 anos de idade. A maioria dos usuários sabe ler e escrever, sendo que a taxa de alfabetização aumenta em centros com mais de 300 usuários.

Em 60% dos Centros (41 casos) há beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e em 74% (50 casos) existem usuários que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A média de usuários que recebem o PBF é de 23 e, no que diz respeito ao BPC, a média é de 50 usuários.

Estrutura e localização dos Centros

A localização dos equipamentos se mostrou adequada, na medida em que são, em geral, de fácil acesso aos usuários. A esse respeito, os coordenadores informaram que grande parte dos frequentadores consegue acessar o centro a pé. Além disso, 81% dos municípios oferecem ônibus e 21% van para o transporte dos frequentadores.

A maior parte dos Centros possui algum tipo de acessibilidade (85% ou 58 Centros), mas, em geral, ela não se dá em todos os espaços. A acessibilidade se restringe, geralmente, a pisos antiderrapantes e rampas e/ou corrimões nos banheiros

Articulação com a rede socioassistencial

Em relação à articulação com a rede socioassistencial, nota-se que há alguma articulação dos Centros com os CRAS: em 52 casos, os usuários participam de atividades promovidas pela equipe do CRAS; em 43 Centros, os técnicos do CRAS realizam atividades com as famílias dos idosos e em 50 Centros, há o encaminhamento de idosos para o Centro por parte do CRAS.

Condições de oferta do serviço e atividades

A maioria dos coordenadores entrevistados afirmou que é oferecido lanche aos participantes, em quantidades suficientes. Sobre as atividades desenvolvidas, a mais frequente são as festas/bailes/confraternizações, sendo que passeios, palestras, atividades físicas (ginástica/hidroginástica/esporte/yoga), aulas de bordado e atividades religiosas

são oferecidas em mais de 50% dos Centros. Outras atividades como aula de dança, oficina de artes, atividades intergeracionais, alfabetização de adultos, rodas de leitura, aula de informática, horta comunitária, por exemplo, são ofertadas em menos de 50% dos CCI. Os Centros também disponibilizam materiais e equipamentos recreativos, artísticos, esportivos e educativos aos usuários.

Recursos humanos e capacitação

A maioria dos profissionais da equipe de referência dos Centros pesquisados desempenha uma única função (96% das pessoas). 60% dos Centros (46) possuem assistentes sociais em seus quadros, 32% (27) possuem enfermeiros e 24% (18) possuem fisioterapeutas. Em apenas 19% dos Centros visitados (14) existem nutricionistas e em apenas 18% (9) orientadores sociais estão, de fato, presentes.

Em relação à capacitação profissional, em 59% dos Centros (40) os coordenadores informaram que não houve capacitação dos profissionais que trabalham nas CCI nos últimos dois anos, sendo que 57% dos coordenadores (39) alegaram não conhecer a resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que regulamenta os serviços socioassistenciais (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais). Dentre os que disseram conhecer a portaria, 90% afirmaram utilizá-la como referência nos trabalhos com os idosos.

Considerações Finais

A partir dos resultados do estudo foi possível notar a necessidade de que seja feito um esforço de conscientização junto aos gestores e coordenadores sobre a importância de estruturar os CCI em consonância com a legislação que rege a política social voltada ao idoso, além de estabelecer critérios que sirvam como padrão mínimo de referência para todos os Centros.

Nesse sentido, há que se adequar a estrutura física dos Centros, garantindo maior acessibilidade aos beneficiários, além de fornecer instrumentos e espaço para garantir as atividades que serão desempenhadas. Além dessas adequações, há a necessidade de se estimular uma maior relação e envolvimento entre o CRAS e CCI, seja por meio de reuniões, ações conjuntas ou troca de experiências.

PESQUISA QUANTITATIVA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJOVEM ADOLESCENTE – SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Datamétrica - Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.

Equipe Responsável: Alexandre Rands Coelho Barros (Coordenador Administrativo), André Matos Magalhães (Profissional Sênior), Alexandre D. S. C. Jatobá, Tadeu Rodrigues da Costa e Anderson Saito.

Equipe SAGI: Alexandro Rodrigues Pinto, Fernando Simões de Carvalho Chagas, Júnia Quiroga e Marina Pereira Novo.

Forma de contratação: Licitação pública por meio de pregão eletrônico contrato administrativo 12/2010.

Período de realização da pesquisa: março de 2010 a março de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

A pesquisa buscou gerar dados quantitativos e registros fotográficos que servissem de subsídios acerca do momento em que se situava a implementação do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA).

Procedimentos metodológicos

A pesquisa consistiu em coleta de dados realizada em 295 municípios distribuídos em todas as regiões brasileiras, além de 25 municípios localizados no estado do Rio de Janeiro (analisados em separado em função de particularidades ocorridas durante a coleta de dados neste estado). A lista de municípios a serem visitados foi definida pela SAGI a partir de um sorteio aleatório.

Fizeram parte da amostra da pesquisa, os coletivos aos quais os municípios aderiram entre março de 2009 e fevereiro de 2010 e que tinham o início previsto até março de 2010. Para a realização da pesquisa de campo foram elaborados instrumentos de coleta específicos para os três atores entrevistados (gestores municipais de assistência

social, técnicos de referência dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e orientadores sociais).

Os questionários incluíram os seguintes aspectos: (i) formação dos coletivos; (ii) atuação profissional dos atores envolvidos com a operacionalização; (iii) traçado metodológico; e (iv) atividades desenvolvidas nos coletivos.

Além das entrevistas com os atores citados, foram coletadas informações sobre as características físicas dos espaços em que eram desenvolvidas as atividades – oficinas e encontros – dos coletivos da amostra, estivessem eles localizados dentro ou fora do CRAS, com coleta de registros fotográficos, e georreferenciamento das bases físicas dos coletivos da amostra e dos CRAS que os referenciavam.

Ao final da pesquisa, foram entrevistados 292 gestores, 458 técnicos e 863 orientadores sociais. Esses orientadores eram responsáveis por 1.613 coletivos. No estado do Rio de Janeiro, foram entrevistados 25 gestores, 81 técnicos e 127 orientadores sociais, responsáveis por 279 coletivos.

Principais resultados

No que diz respeito à implementação do serviço, de acordo com parte significativa dos técnicos e orientadores sociais (66%), todas as vagas ofertadas pelos municípios foram preenchidas. Ainda, em 74% dos municípios visitados os gestores informaram que as vagas foram suficientes para atender toda a demanda identificada. Nos municípios do Rio de Janeiro, aproximadamente 50% dos técnicos e orientadores informaram que as vagas não foram totalmente preenchidas.

De acordo com os gestores, a maioria dos municípios (97%) utiliza o banco de dados do Programa Bolsa Família (PBF) para definir o número de coletivos a serem aceitos, do total de coletivos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em grande parte deles, o banco é utilizado para definir os territórios onde os coletivos serão implantados e, consequentemente, a que CRAS serão referenciados (71% dos gestores assim informaram). No Rio de Janeiro a situação é semelhante.

A maior parte dos municípios (86%) tem apenas coletivos de execução direta (ou seja, implementados diretamente pela gestão municipal). Apenas 3% dos gestores afirmaram ter em seus municípios tanto coletivos de execução direta, quanto coletivos de execução indireta; apenas 4% deles indicaram trabalhar exclusivamente com coletivos de execução indireta. No Rio de Janeiro, por outro lado, 40% dos municípios têm apenas coletivos de execução direta, 28% têm coletivos de execução direta e coletivos de execução indireta e 20% dos municípios trabalham apenas com coletivos de execução indireta.

Segundo informações colhidas com os técnicos de referência, o principal local no qual são desenvolvidas as ações dos coletivos é o próprio CRAS (40% dos casos observados), mas as atividades dos coletivos também são desenvolvidas em outras unidades públicas (16%), escolas (11%), espaços públicos específicos para o PJA (9%) ou em entidades de assistência social conveniadas (5%). 82% dos técnicos de referência e 65% dos orientadores sociais afirmaram que os coletivos funcionam em área de vulnerabilidade social, ou seja, estão localizados em áreas em que vive o público-alvo do serviço.

Segundo 44% dos técnicos e 58% dos orientadores sociais, os locais onde são realizadas as atividades não possuem estrutura adequada para os jovens com deficiência. Sobre a efetiva participação de jovens com deficiência nos coletivos, 20% dos orientadores e 19% dos técnicos informaram haver algum jovem com estas características em algum dos coletivos que acompanham.

Acerca da temática do financiamento do serviço, notou-se baixa participação dos estados: apenas 6% dos gestores entrevistados afirmaram que os seus municípios recebem repasse financeiro estadual para o serviço. Os municípios, todavia, são mais ativos no cofinanciamento, chegando a 73%. Com relação à utilização dos recursos federais recebidos, em 63% dos municípios os gestores relataram a utilização integral dos recursos disponibilizados. Nota-se ainda que 25% dos gestores municipais informaram não ter conseguido utilizar integramente os recursos repassados em 2009. Os recursos financeiros repassados pelo governo federal foram gastos principalmente na compra de materiais de consumo (88%), lanche (82%), pagamento da equipe (77%) e no transporte dos jovens (26%).

Outro tema investigado foi a disponibilidade de recursos humanos e a composição e capacitação das equipes. A este respeito, observou-se que, embora a função de coordenador para o PJA não estivesse prevista na estrutura organizacional do serviço, 79% dos gestores afirmaram que o município possuía a figura de um coordenador específico.

Na grande maioria dos casos as equipes de técnicos de referência e orientadores sociais estão adequadas à quantidade de coletivos existentes: 94% dos técnicos entrevistados acompanham no máximo oito coletivos e 97% dos orientadores acompanham até quatro coletivos, o que está de acordo com a regulamentação do PJA, no que tange à razão entre profissionais e coletivos.

Com relação à avaliação de qualificação da equipe municipal, os gestores se mostraram bastante satisfeitos: em 56% dos casos a qualificação recebeu um conceito "bom" e em 31% recebeu o conceito "ótimo". Os técnicos, assim como os orientadores sociais, também deram um conceito muito parecido com o dos gestores. Ressalta-se que em

87% dos municípios pesquisados pelo menos um dos membros da equipe do PJA já participou de alguma capacitação específica sobre o serviço.

Apesar da boa avaliação das equipes, 79% dos gestores informaram que os seus municípios ainda não haviam realizado concursos para a contratação da equipe de profissionais do serviço e não havia previsão de concurso para a formação da equipe em 75% dos municípios (novamente, segundo a informação dos gestores).

Sobre as dificuldades enfrentadas para a criação dos coletivos, 44% dos técnicos entrevistados apontaram a falta de bolsa ou auxílio financeiro aos jovens (48%), demanda insuficiente de jovens (40%), falta de infraestrutura (25%) e falta de profissionais para trabalhar nos coletivos (18%). Já para os orientadores sociais, 33% deles apontaram como dificuldades para manter os coletivos em funcionamento a falta de bolsa ou auxílio financeiro aos jovens (49%) e a desistência dos jovens durante o andamento dos trabalhos (42%).

Com relação à composição dos coletivos, nota-se que a grande maioria dos jovens (75%) têm entre 15 e 17 anos, como determinam as normas do serviço. Metade dos coletivos possui, em sua composição, jovens egressos do Programa de Erradicação

do Trabalho Infantil (PETI) e, em menor proporção, jovens em cumprimento ou egressos de outras medidas de proteção (12%), jovens egressos ou vinculados ao programa de enfrentamento à violência sexual (11%) e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (11%).

Na maioria dos casos, não há a realização de atividades de inclusão digital para os jovens dos coletivos (de acordo com informações de 50% dos técnicos e 62% dos orientadores sociais). Por outro lado, 88% dos orientadores sociais afirmaram realizar oficinas de convívio e 93% afirmaram promover oficinas de esporte e lazer. 68% dos orientadores sociais realizam, nos seus coletivos, atividades relacionadas com a interação/integração entre os jovens e a comunidade, dentre as quais as áreas mais trabalhadas são as de saúde e meio ambiente.

Por fim, com relação à produção de material de comunicação e cultura para a comunidade, observa-se um elevado percentual de orientadores sociais (61%) que afirmaram que os coletivos nos quais atuam não produziram materiais desta natureza. Nas situações em que é produzido algum tipo de material, os mais citados foram os folhetos explicativos e de mobilização social (19%) e exposição fotográfica (19%).

AVALIAÇÃO DA NOVA MODALIDADE DE CONCESSÃO DO BPC À PESSOA COM DEFICIÊNCIA (CIF)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Mariane Miguel Chaves e Cristiane Torisu Ramos

Equipe SAGI: Danilo Mota Vieira, Fernando Batista, Júnia Quiroga e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Projeto: AECID - Fortalecimento de Políticas Públicas de Inclusão Social do Governo Federal brasileiro; PNUD - BRA04/046 - Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: setembro de 2010 a julho de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar os alcances e limitações do novo modelo para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), a partir da perspectiva dos profissionais que o utilizam¹.

Procedimentos metodológicos

Os dados foram coletados por meio de grupos focais realizados com médicos peritos e assistentes sociais que trabalham no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) desde o início da implementação do modelo de avaliação baseado na CIF.

Foram desenvolvidos dez grupos focais, sendo cinco com assistentes sociais e cinco com médicos peritos do INSS, em cinco cidades do Brasil: Brasília/DF; Belo Horizonte/

¹ No momento de realização da pesquisa, a versão do instrumento era a de 2009.

MG; Recife/PE; São Paulo/SP e Porto Alegre/RS. Nos grupos formados por assistentes sociais participaram em média 10 pessoas e nos grupos formados por médicos peritos participaram em média oito pessoas. Os grupos focais tiveram, em média, duração de 2 horas. As dinâmicas foram gravadas, com consentimento dos participantes, e transcritas para facilitar as análises posteriores.

Principais resultados

O grande desafio enfrentado pelas pesquisadoras nos grupos focais tanto com médicos quanto com assistentes sociais, foi focar a discussão no instrumento de avaliação do BPC. O desejo dos grupos era fixar as conversas no contexto, no processo de implementação do BPC, no ambiente que permeia a concessão e, principalmente, aproveitar o raro momento de integração para tirar dúvidas e sanar a falta de informação sobre o questionário.

Isso dá indícios de alguns aspectos que merecem destaque, quais sejam: há uma carência de encontros periódicos para trocar informações sobre o processo de concessão como um todo. Na avaliação dos participantes dos grupos focais, a hipótese de o instrumento não estar captando quem deveria, ocorreria mais em função de uma limitação relacionada com o fato de a maioria dos profissionais não ter tido uma capacitação e conscientização suficiente e continuada sobre o significado e fins do BPC do que com as possíveis falhas do questionário propriamente dito.

Do ponto de vista dos assistentes sociais, a falta de estrutura, treinamento e de oportunidade para encontros frequentes com todas as categorias envolvidas no processo de concessão e o viés da previdência social como norteador do trabalho da maioria dos envolvidos, principalmente dos técnicos administrativos e médicos, torna a concessão do BPC tão complexa que a melhoria do instrumento seria insuficiente diante dessas limitações.

Sobre as constatações do contexto que envolve o processo de concessão, nota-se que há uma forte demanda por investimentos na intra e intersetorialidade. A ideia dos profissionais é fortalecer o vínculo das categorias envolvidas pelo BPC por meio de encontros periódicos, reuniões, seminários e estudos aprofundados sobre a experiência de seleção e avaliação dos requerentes.

A outra sugestão é de se desenvolver capacitações permanentes e intersetoriais que possam abranger desde os profissionais que atuam na rede socioassistencial, passando pelos técnico-administrativos do próprio INSS e, certamente, os médicos e assistentes sociais. Essa proposta sistêmica de inserção educacional tem um objetivo marcante: dar maior visibilidade ao BPC no sentido de clarear o seu significado, origem e objetivo. Como consequência, poderia impactar positivamente na qualidade e acompanhamento do serviço prestado ao usuário da rede.

No que se refere à rotina de trabalho dos assistentes sociais e médicos, e o tempo de aplicação do questionário, observa-se que os envolvidos reconhecem pontos de inflexão para determinadas demandas que consideram ideais para tornar o mecanismo de avaliação o mais perfeito possível. Todavia, enxergam alternativas gerenciais não tão complexas, passíveis de serem operacionalizadas e capazes de melhorar a qualidade do atendimento.

Quanto ao tempo de aplicação do questionário, a demanda tem sido resgatar, pelo menos, o que foi estabelecido no início da utilização do questionário em 2009: uma hora para os assistentes sociais e 40 minutos para os peritos. Em Porto Alegre, os participantes relataram experiências de agências que têm feito o esforço de não pressionarem os peritos no tempo de avaliação do BPC e o resultado tem sido maior satisfação com o trabalho, menor número de recursos interpostos e mais qualidade no preenchimento do questionário. Os peritos têm menos expectativas em relação ao atendimento dessas demandas de melhorias. Admitem a importância do olhar do serviço social, a despeito de certa resistência. Os assistentes sociais apresentam-se mais mobilizados e o foco é incentivar a intersetorialidade como mecanismo de viabilizar as transformações.

Para os pesquisados, as gerências deveriam se organizar de forma que seja possível fazer uma separação do trabalho previdenciário da avaliação do BPC. Essa mistura, na opinião de ambas as categorias, não é razoável porque as fundamentações ideológicas de sustentação de cada um são diversas e uma influencia na outra, comprometendo os resultados.

Para os assistentes sociais, o ideal seria as regionais dividirem a semana de forma que alguns dias fossem destinados ao BPC, incluindo avaliação, orientação, contato com a rede e visita domiciliar, outros à perícia previdenciária. Já os médicos peritos, além de concordarem com os assistentes sociais de que o ideal seria não misturar a agenda de BPC com previdência, propõem que se fizesse uma seleção de médicos para trabalhar exclusivamente com o benefício e outros para se dedicarem às perícias previdenciárias. O objetivo é minimizar os impactos que a cultura organizacional predominante no INSS vem exercendo sobre o BPC.

De maneira geral, os participantes destacaram dificuldades na aplicação do instrumento de avaliação do BPC relativas a aspectos: administrativos (falta de treinamento para os servidores que fazem a habilitação dos beneficiários); operacionais (grande número de avaliações diárias impossibilitando a realização de outros trabalhos importantes, como a articulação da rede de atendimento aos beneficiários no caso das assistentes sociais, além do número considerado pequeno de profissionais para atenderem à demanda e pouco tempo para fazerem as análises); e de implementação (falta de capacitação e treinamento que, talvez, seja o ponto mais sensível da questão).

Por fim, é importante ratificar, mais uma vez, que a maioria das modificações inseridas na versão 2011 do instrumento de avaliação foi compatível com as demandas de mudanças que os grupos focais de ambas as categorias expressaram durante as reuniões.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): UM ESTUDO DOS EFEITOS ASSOCIADOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO SOBRE IDOSOS E CORRESIDENTES

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade de São Paulo (USP).

Equipe Responsável: Ana Lúcia Kassouf (coordenadora) e Pedro Rodrigues de Oliveira.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: janeiro a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Verificar os efeitos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em domicílios em que reside(m) beneficiário(s) quanto à composição domiciliar e mudanças na oferta de trabalho de seus membros.

Procedimentos metodológicos

Desenvolveu-se um procedimento para identificar beneficiários de programas sociais na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Com esta finalidade, foram verificadas as variáveis contendo informações acerca de rendimentos, idade, composição domiciliar, comparando-se com os valores pagos por cada programa social, bem como com outras rendas que poderiam ser confundidas com o BPC, utilizando não somente os valores típicos, mas também as combinações destes, visando detectar indivíduos que são beneficiários de mais de um programa simultaneamente. Uma vez identificados na base de dados, efetuou-se um processo de validação desta informação, para verificar se o processo realizado identificava corretamente os beneficiários dos programas sociais, o que se mostrou positivo, sendo a amostra identificada condizente com o perfil de bene-

ficiários do BPC. Verificou-se o efeito do benefício na distribuição de renda das famílias afetadas, comparando-se o grupo de domicílios atendidos pelo benefício com dois outros: um grupo formado por domicílios elegíveis, porém não beneficiados pelo BPC, e outro grupo formado por domicílios que estão em vias de se tornarem elegíveis, por estarem dentro do critério de renda e por terem um morador prestes a completar a idade mínima para receber o benefício.

Principais resultados

Uma primeira observação é a de que, pelo fato do BPC ser focalizado nas famílias mais pobres, a consequência imediata é uma elevação significativa da renda *per capita* nessas famílias.

O estudo evidenciou que há um maior número de idosos vivendo sozinhos quando são beneficiários, se comparados aos outros idosos da amostra. Mostrou também que o BPC reduz a participação dos idosos na força de trabalho, mas o benefício não produziu o mesmo efeito na força de trabalho dos corresidentes, com exceção dos jovens de até 15 anos de idade. Uma das hipóteses levantadas é a de que o BPC funciona como uma oportunidade para o idoso se retirar do trabalho – o que não seria possível de outra forma – ou como um seguro, caso este se veja em uma situação de perda de emprego em uma idade já avançada. Com relação aos *corresidentes*, o estudo revelou que o BPC está associado a uma menor presença de trabalho infantil no domicílio.

Recomendações para o aprimoramento da política

Levantar informações contínuas sobre os beneficiários e sua família para que haja uma avaliação periódica dos impactos, seus possíveis benefícios e problemas.

O SUAS EM SANTA CATARINA: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM PERSPECTIVA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Equipe Responsável: Beatriz Augusto de Paiva (coordenadora), Eliete Cipriano Vaz, Carla Rosane Bressan e Liliane Moser. Bolsistas de Pós Graduação: Dilceane Carraro, Josiane Biondo, Mirella Farias Rocha e Renata Nunes. Bolsistas de Graduação: Bruna Ramos Córdova, Daniela Cristina Pereira, Iohanna Campos Roeder, Jonathan Henri Sebastião Jaumont e Monique Teixeira. Colaboradores: Gabriela Augusto Vicente, Juciara Ramos Cordeiro, Kathiuça Bertollo, Leopoldo Nogueira e Tatiane Bevilacqua.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: fevereiro de 2011 a janeiro de 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Refletir sobre as novas modalidades de organização e atendimento da assistência social nos municípios, na perspectiva da efetiva implementação e da gradativa universalização do direito à assistência social, no âmbito da seguridade social brasileira privilegiando a persecução detalhada de uma dimensão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), qual seja, o desenho da proteção socioassistencial básica, constituída por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), organizado nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Procedimentos metodológicos

A cartografia metodológica elegeu para análise dos dados primários - especialmente da narrativa dos sujeitos da pesquisa - a perspectiva crítico-dialética, buscando nexos entre as contradições da realidade descoberta e os condutos totalizadores de suas

determinações, privilegiando o diálogo com a literatura especializada. A metodologia se baseou numa abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter exploratório e potencialmente avaliativo. Desse modo, construímos a combinação de dois planos investigativos: pesquisa no sistema de informações institucionais e entrevista com os sujeitos do SUAS.

Para a constituição do campo de análise lançou-se mão de amostra não probabilística, com a seleção de 23 municípios nas diferentes regiões do Estado de Santa Catarina, nos quais foram entrevistados coordenadores, trabalhadores e sujeitos de direitos dos CRAS.

A saída a campo e o contato com os sujeitos e suas narrativas, realizadas de abril a junho de 2011, compuseram uma das principais bases empíricas desse estudo, sendo realizadas 135 entrevistas, observando a legislação que regula a ética na pesquisa com seres humanos.

Principais resultados

Na medida em que os resultados da pesquisa são amplos, pois trazem o retrato catarinense dessa importante política pública, identificando contradições, distorções, mas também potencialidades, cabe informar que alcançamos uma súmula parcial dos vários produtos, buscando interpretar propositalmente as distintas dimensões do processo de construção do direito socioassistencial, cuja arquitetura revela o desenho da Proteção Socioassistencial Básica em Santa Catarina.

O primeiro importante registro refere-se ao roteiro da pesquisa, o qual possibilitou, por meio da combinação de questões abertas e fechadas, próprias da metodologia quali-quanti, o desdobramento das informações, com suas explicações e justificativas. Assim, à medida que a questão aparecia fechada primeiramente, sua resposta podia ser escolhida pelo entrevistado. Na sequência, as questões abertas permitiam o diálogo sobre a forma real do processo. Nesse sentido, principalmente com respeito ao distanciamento da estruturação dos serviços das necessidades básicas dos sujeitos, à realização do diagnóstico socioterritorial e à participação dos sujeitos nos processos de estruturação e desenvolvimento dos serviços de proteção social básica, algumas antinomias foram identificadas e problematizadas no estudo.

Relativo à estruturação do PAIF, a pesquisa indicou que mesmo havendo uma base normativa orientadora dos serviços ofertados nos equipamentos, persistem importantes incompreensões quando a oferta dos mesmos. Tal fato nos leva a considerar que há elementos da própria regulação que deixam vácuos ou que não dão conta de responder a complexidade das demandas que aparecem neste universo. Ademais, na materialização dos serviços, a pesquisa indicou a persistência de antigas metodologias de trabalhos com famílias – disciplinadoras e moralizantes – bem como a redução

da proteção socioassistencial básica no âmbito do PAIF aos grupos e oficinas para inserção dos sujeitos no mercado de trabalho ou superexplorado ou com ínfimas possibilidades. Desse modo, percebemos uma discrepância entre a complexidade dos arranjos metodológicos exigidos para o correto processamento das demandas da política pública de assistência social, ainda mais considerando o caráter inédito da proteção socioassistencial básica, e a arquitetura engendrada revelada pela percepção simplificadora das respostas elaboradas pelos sujeitos que constroem o SUAS no estado. Se os objetivos propugnados são acertadamente ambiciosos, devido à complexidade das necessidades básicas insatisfeitas, há uma pendular incipiência das estratégias implementadas.

Com respeito à estruturação das equipes de referência, o resultado da pesquisa revela que os CRAS pesquisados não atendem aos critérios estabelecidos pela NOB-RH/SUAS, necessitando assim de investimentos efetivos na infra-estrutura (principalmente no que diz respeito a espaços de convívio social), contratação de profissionais de nível médio, veículo próprio (não se reduzindo há horários restritos ou revezamentos), bem como e fundamentalmente, compor de forma plena a equipe técnica segundo o georeferenciamento deve orientar.

Este quadro é revelador, ademais, da omissão estridente do Estado no co-financiamento do SUAS em Santa Catarina, uma vez que vale registrar os governos catarinenses desde a primeira pactuação não aportam recursos orçamentários próprios, tal como é sua obrigação legal.

Assim, constatamos que o SUAS em Santa Catarina carece de uma política de educação permanente e de capacitação continuada assumida pela esfera estadual nas próprias condições materiais para desenvolvimento do trabalho, que também deve contar com o co-financiamento dessa esfera de governo.

A articulação dos programas de transferência de renda com os serviços socioassistenciais, por sua vez, é tematizada como um importante desafio nas falas dos entrevistados. A pesquisa indicou, que a debilidade com que ocorre a oferta dos benefícios, associados a uma compreensão superficial do significado dos serviços ofertados formam um mosaico no conjunto do sistema que corroboram para os processos tuteladores e que podem corroborar para construção de autonomia no universo territorial de abrangência dos equipamentos. Portanto, há campos ainda inconclusos que tensionam e desafiam trabalhadores e gestores na construção de respostas coerentes que vão além da oferta desarticulada entre programas e benefícios.

Ao nos debruçarmos sobre a qualidade (natureza, propriedade) dos processos desencadeados nos CRAS pesquisados, identificamos uma plêiade de interpretações sobre os objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos referentes aos eixos estruturantes da PNAS, cuja oscilação indica compreensões distintas, algumas ricamente buriladas

em consonância com as requisições sociais locais, mas também concepções díspares dos conceitos, termos e objetivos da política pública de assistência social.

Não obstante o mosaico conceitual na (in)compreensão dos conceitos chaves, são frequentes as explanações que valorizam a mudança no paradigma, embora não se perceba - pelas narrativas - como esta modificação vá alterar de fato as práticas de trabalho social assim mantida na perspectiva pré-política, ou seja, anterior ao SUAS.

Nesse diapasão, tal como o dilema da psicologização, consequência da matricialidade sociofamiliar, a participação integradora torna-se um importante lastro legitimador do existente, percebida na inserção dos sujeitos de direitos nos serviços, como os grupos e oficinas do PAIF/SUAS, cuja intensionalidade da política revela uma participação instrumentalizada. Outra tendência presente nas falas, refere-se à culpabilização do sujeito, seja pela sua condição de pobreza, seja pelo não cumprimento dos papéis familiares, seja pela não-participação, ou a contratualização do direito à assistência social e da participação.

Assim, pudemos constatar expressivas continuidades entre os achados da pesquisa em tela e o clássico estudo de Yazbek de 1992¹, no qual já se observava a simbiose da subalternização própria das práticas caritativas da assistência social, em sua fase pré-política, para sua versão atual neoconservadora psicossocial, adquirida contraditoriamente no seu trânsito para a responsabilidade estatal.

Recomendações para o aprimoramento da política

Conforme os dados revelaram, há imprecisões e contradições na formatação do desenho da Proteção Social Básica do SUAS, assentado centralmente na matricialidade

¹ YAZBEK, Maria Carmelita, 1992. Classes Subalternas e Assistência Social, São Paulo, Editora Cortez.

sociofamiliar, cujo requerimento atende muito mais aos propósitos funcionalistas de ajuste de condutas e de moralização da questão social, do que na produção de respostas contundentes aos fenômenos sociais decorrentes da desigualdade e da pobreza.

Há na análise deste achado, a clara percepção do lugar estratégico que a participação popular deve adquirir no arranjo teórico-metodológico da proteção básica no SUAS. É nessa medida, pois, que se coloca e recoloca o importante desafio da construção de uma nova institucionalidade política: criar formas de participação popular nos CRAS, reinventar a participação nos conselhos, constituir nova dinâmicas nos territórios, implementar espaços de gestão democrática e participativa da política de assistência social, dentre outros caminhos a serem debatidos e formulados pelos sujeitos democrática e diretamente.

Trata-se de buscar a satisfação das necessidades básicas da população, desde as requisições materiais até as imateriais, tracejadas pelo compromisso com a ruptura da subalternização política, almejando a potencialização da cidadania coletiva dos sujeitos da assistência social, para muito além da acomodação dos conflitos e da modulação dos comportamentos.

Ademais, a investigação indicou também o equívoco impresso pelas linhas estratégicas do Plano Brasil Sem Miséria, as quais imprimem delineamentos específicos ao campo socioassistencial que pouco dialogam com o SUAS. O plano de governo requer um alinhamento real com a política de assistência social, na qual o direito socioassistencial seja balizador das ações nesse campo, tendo em vista ultrapassar o lastro conservador que transforma a política de assistência social em mera forma de acesso ao mercado de consumo, via inserção precarizada no mundo do trabalho, a consolidar na área o império da despolitização.

ESTUDO SOBRE A GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DESENVOLVIDOS NOS CREAS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha – FEC –, por meio do Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense - DataUFF.

Equipe Responsável: Salete da Dalt (coordenadora), Marco Aurélio Alcântara, Cristina Gladys Mingarelli Nogueira e Mariângela Ribeiro de Almeida.

Equipe SAGI: Alba Lucy Giraldo Figueroa, Cecília Ishikawa Lariú, Elizabete Ana Bonavigo, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Juliana França Varella, Marco Antônio Carvalho Natalino, Marta Battaglia Custódio, Renata Mirandola Bichir e Ricardo Rodrigues Dutra.

Fonte de Recursos: execução direta de recursos do Tesouro. Contrato Administrativo nº 07/2013.

Período de realização: julho de 2013 a junho de 2014.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Descrever e analisar a gestão, organização e execução de três serviços executados nos CREAS, a saber, Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) e Serviço de Proteção a Jovens em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE) - nas modalidades Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Específicos

Proceder à investigação dos seguintes elementos:

Estrutura administrativa municipal;

Organização e gestão dos serviços dos CREAS;

Relações entre os serviços ofertados e com o órgão gestor municipal da política de assistência social;

Provisões (estrutura física, recursos materiais e socioeducativos);

Recursos Humanos disponíveis para os serviços;

Metodologias utilizadas nos atendimentos e acompanhamentos realizados (PAEFI, Abordagem Social e MSE);

Perfil das famílias e indivíduos atendidos e acompanhados; Principais dificuldades e potencialidades relacionadas à implementação dos serviços; Percepção sobre serviços e aquisições dos usuários;

Relação dos CREAS com outros atores;

Cotejamento entre a implantação efetiva dos serviços ofertados nos CREAS e as normatizações existentes.

Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada para o estudo é de matriz qualitativa, a partir da realização de entrevistas em profundidade com profissionais dos CREAS e com jovens em cumprimento de MSE e Grupos Focais formados por usuários do PAEFI e da Abordagem Social. A seleção dos 10 municípios para o estudo foi realizada com base nos seguintes critérios: região, porte populacional, média de casos (indivíduos e famílias) atendidos no PAEFI por CREAS em 2010, tempo de implantação do CREAS, e oferta dos Serviços de Abordagem Social e de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas. Complementarmente, foram realizadas 40 horas de análise de ambiência em cada um dos equipamentos que compõem a amostra. Por meio desta técnica foram elaborados diários de campo com as impressões obtidas por meio de conversa ou observações sobre o dia-a-dia da execução dos serviços.

A coleta de dados foi realizada do mês de agosto ao mês de outubro de 2013 por duas duplas de pesquisadores (coordenador e assistente), sendo que uma delas foi responsável pelo trabalho de campo nas regiões Nordeste e Centro Oeste e a outra, pelas regiões Norte e Sul. O Sudeste foi realizado em conjunto. Para garantir maior objetividade, as entrevistas obedeceram a roteiros pré-definidos, a seleção dos jovens foi delimitada por idade e tipo de medida e os grupos focais foram formados por usuários escolhidos aleatoriamente a partir dos registros de atendimentos e acompanhamentos dos últimos seis meses anteriores à pesquisa, considerando especialmente aqueles cujo atendimento tenha durado pelo menos três meses.

A interpretação dos dados foi realizada de forma triangulada, isto é, a partir do cruzamento das diferentes informações disponíveis (conteúdo das entrevistas e Grupos Focais compilados e categorizados, frequências obtidas pelo SPSS e, também, análise de conteúdo dos Grupos Focais com o apoio do programa Atlas.ti). Ressalta-se que o tratamento estatístico foi pensado apenas como forma de organização, comparação de frequência e segmentação de casos, sem ter o intuito de construir interpretações probabilísticas extrapoláveis.

Principais resultados

Os 10 CREAS analisados estão vinculados a Secretarias de Assistência Social que, embora estejam em consonância com os requisito básicos do SUAS, ainda não avançaram em direção ao cumprimento pleno das normativas mais recentes. Por exemplo, em nenhum dos casos se discute a criação de um Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) conforme indicado na NOB-RH-SUAS/2006. Tampouco se constatou avanços significativos na gestão da informação exigida pela NOB-SUAS/2012, e, em especial, na operacionalização (ou mesmo compreensão) da Vigilância Socioassistencial.

Por outro lado, esta análise também constatou que o processo de implementação dos CREAS pesquisados apresenta resultados positivos no que se refere, sobretudo, aos elementos básicos para sua constituição, tais como:

- A composição de RH dos equipamentos está adequada às exigências da NOB--SUAS-RH e há poucos casos de acúmulo de função;
- Grande parte dos equipamentos funciona com uma estrutura consideravelmente adequada ao atendimento da população e em 90% dos casos se conta com ao menos um carro próprio para a execução dos trabalhos desenvolvidos;
- Estes equipamentos estão posicionados como atores reconhecidos e atuantes na Rede de Proteção Socioassistencial de seus territórios.

Além disso, as avaliações dos usuários participantes nos Grupos Focais apontam para altos níveis de satisfação que se baseiam na comparação entre a qualidade do tratamento e atendimento encontrado no CREAS e nos demais serviços públicos. Segundo estes usuários, os CREAS se caracterizam pelo tratamento humanizado e atendimento fundamentado na empatia, na escuta e no diálogo; já outros serviços, como os da Saúde e Educação, seriam marcados pela indiferença no tratamento e dificuldade em atender com celeridade e humanização as demandas. Assim, vale ressalvar que a avaliação positiva dos usuários não pode ser tomada sem ressalvas como fator que comprova o sucesso e a qualidade dos serviços prestados pelos CREAS, haja vista que esta avaliação está fundamentada na comparação de experiências tidas como ruins com outras políticas públicas.

Com respeito à gestão e organização das unidades CREAS, constatou-se esforços das equipes em manter momentos de estudos de casos e trabalho integrado, apesar das dificuldades oriundas da lógica de urgências inerente ao CREAS (segundo a qual o emergencial é rotina e impossibilita o estabelecimento de espaços sistemáticos de discussão e reflexão) e, também, da ausência de uma estrutura formal que facilite estes processos.

Além disso, destacam-se também os esforços destas unidades em manter a execução dos três serviços previstos (PAEFI, MSE e SEAS) mesmo nos casos em que o número de profissionais é insuficiente para tal execução se realizar adequadamente. Apesar de tais esforços, constatou-se que os municípios com recursos humanos limitados não têm desenvolvido o SEAS da forma continuada e sistemática, como preconizado pela Tipificação Nacional dos Serviços.

Também se percebeu que o Serviço de MSE, recentemente incorporado na maior parte dos CREAS pesquisados, tem guardado relações mais próximas com os órgãos do poder judiciário que com o órgão gestor da assistência. Consequentemente, quando questionadas sobre a quem recorre em caso de dúvidas, a maior parte deste grupo de profissionais afirmou que consulta ao judiciário. De fato, profissionais atuantes nos diversos serviços ofertados pelos CREAS sentem que as demandas oriundas dos órgãos de justiça, que muitas vezes nem seriam de competência da assistência social, têm tomado grande tempo e energia das equipes, o que acaba por comprometer as atividades que não estão ligadas às obrigatoriedades judiciais. Portanto, é fundamental que os órgãos federais de Assistência, MDS e CNAS, estabeleçam um debate com as instâncias do Poder Judiciário, em especial com o Conselho Nacional de Justiça, com vistas a pactuar fluxos de trabalho entre os órgãos de justiça e os CREAS.

Por fim, os resultados indicam que o PAEFI é executado regularmente nos 10 casos investigados como serviço de acompanhamento a casos de violação que tratam, sobretudo, de negligência, abandono e violência patrimonial contra idosos e negligência e ou violência contra crianças. Apesar de relativamente adequado aos padrões da Tipificação (recorte no atendimento a famílias com direitos violados, acompanhamento individual e familiar garantido, visita domiciliar como estratégia), foram identificados elementos que devem ser assunto de reflexão e revisão: a própria definição do acompanhamento familiar, o desenho de atendimentos coletivos para que sejam ajustados aos objetivos do serviço, o papel da busca ativa na execução deste serviço, a debilitação e ou ampliação dos públicos prioritários. Sobre este último ponto, as situações encontradas sugerem que o PAEFI nos municípios da amostra não tem demanda e oferta de ações para muitos dos públicos indicados na Tipificação, estando resumido ao atendimento de dois grupos: idosos e crianças e suas famílias.

Ao longo da análise foi possível identificar alguns desafios que devem ser enfrentados para o alcance de maior qualidade dos serviços e, consequentemente, melhores atendimentos aos usuários.

Recomendações

- No âmbito da gestão:
 - Nível municipal: criar e ou aprimorar os instrumentos e espaços de planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços com a participação de toda equipe. Considerando as limitações de recurso, é importante observar que uma lógica de planejamento, monitoramento e avaliação pode ser pensada e executada de diferentes maneiras. O mais importante é a determinação para criá-la e o apoio técnico para colocá-la em marcha;
 - Todos os níveis: capacitação em temas de gestão para os profissionais envolvidos com esta área;
 - Nível federal: apoio técnico aos municípios para a compreensão e estruturação da área de Vigilância Socioassistencial. Constatou-se que parte considerável dos profissionais não tem apropriação do tema;

- Nível federal: disseminar as orientações técnicas existentes para elaboração de diagnósticos socioterritoriais no âmbito da política de assistência, a exemplo do Caderno de Informações produzido pela SAGI: "Diagnóstico para Gestão Municipal";
- Nível municipal e CREAS: aprimorar a integração das MSE ao CREAS, apoiando institucionalmente as equipes no diálogo com o Poder Judiciário e assumindo o papel de protagonista na execução do serviço para que este não se torne um mero balcão de serviços do Poder Judiciário;
- Nível estadual e federal: ofertar de forma sistemática e continuada ações de educação permanente (capacitação) para os trabalhadores da política de assistência social nos termos previstos pela NOB-SUAS-RH, observando os níveis de necessidade (capacitação inicial, temas específicos, atualização avançada), substituindo as ações pontuais por atividades continuadas de capacitação nas diferentes modalidades existentes;
- Nível municipal/CREAS: acordar coletivamente com as equipes das unidades da PSB e da PSE o estabelecimento de fluxos que facilitem os encaminhamentos internos entre os serviços e no âmbito da referência e contra referência entre as unidades da pasta de assistência.

CENSO SUAS 2010: CRAS, CREAS, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHO MUNICIPAL, CONSELHO ESTADUAL, REDE PRIVADA ENTIDADES BENEFICENTES.

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Equipe Coordenadora responsável: Simone Albuquerque, Luís Otávio Farias, Maria Cristina Oliveira Marques, Caio Nakashima, Marcelo Gomes Gadelha e Sabrina Medeiros Borges.

Concepção, planejamento e operação: Simone Albuquerque, Luís Otávio Farias, Maria Cristina Oliveira Marques, Valéria Cristina de Oliveira, Cinthia Barros dos Santos, Francisca Lucena, Viviane Ferro, Walkyria Porto Duro, Marcos Marcelo Brito de Mesquita, Genilson Nassur Moreira, Jaime Rabelo Adriano, Wagner Antonio Alves Gomes, Alexandra de Souza Trivelino, Valéria Lopes de Sá, Jose Ferreira da Crus, Rosário de Maria Costa Ferreira, Eliana Teles do Carmo, Fernando Antonio Brandão, Aidê Cançado Almeida, Maria do Socorro Fernandes Tabosa Mota, Adriana da Silva Pereira, Lídia Cristina Silva Barbosa, Joyce Camargos Rodrigues, Keli Rodrigues de Andrade, Cristiana Gonçalves de Oliveira, Bruna D'Avila de Araujo Andrade, Selaide Rowe Camargo, Maria Del Carmem Cardenas Jansen, Margarete Cutrim Vieira, Juliana Maria Fernandes Pereira, Fábio Moassab Bruni, Kelvia de Assunção Ferreira Barros, Luanna Shirley de Jesus Sousa, Maria de Jesus Bonfim de Carvalho, Patrícia Félix de Lima, Claudia Sabóia, Ana Paula Gonçalves, Amanda Simone Silva, Maria José de Freitas, Patrícia de Marco, Elyria Bonetti Yoshida Credidio e Simone de Araújo Goes Assis.

Desenvolvimento de aplicativos informatizados, coleta e tratamento de dados: Caio Nakashima, Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro, Carlos Henrique Araújo Santana, Cristiano Pereira da Silva, Daniel Klinger Vianna, Dionete de Sousa Gonçalves Sabate, Elizângela Correia Justo Pinheiro, Fábio Alves Freire Carvalho, Fábio Rodrigues de Jesus Marques, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Gilmar Trindade dos Santos, Giovanna Quaglia, Gláucia Alves Macedo, Gustavo de Lima Ferreira, Johnny Ahrens, Helbert de Sousa Arruda, Lino Vaz Moniz, Marcelo Gomes Gadelha, Marcelo Sales de Oliveira, Maria de Jesus Rezende, Mariluza Portela Rios Vieira, Monique Ribeiro de Meneses, Rafael Cotrim Henriques, Rafael Rodrigo Moreno, Ricardo de Carvalho Feitoza, Sabrina Medeiros Borges, Sérgio Matos de Andrade, Talita Santana dos Santos Barcellos, Thiago Hackbarth, Uiran Couto de Mendonça, Valter Luís Arlindo de Camargo e Vanderley Domingos de Lima.

Análise e validação dos dados: Andre Luiz Lara Resende Saraiva, Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Patrícia Fagundes Caetano, Elizabeth Prescott Ferraz, Rafael Siqueira Barreto, Maria Cristina Oliveira Marques, Maria do Socorro Fernandes Tabosa Mota, Adriana da Silva Pereira, Lídia Cristina Silva Barbosa, Juliana Maria Fernandes Pereira, Fábio Moassab Bruni, Maria de Jesus Bonfim de Carvalho, Carolina Gabas Stuchi, Ana Paula Goncalves e Joyce Camargos Rodrigues.

Elaboração dos textos: Rafael Siqueira Barreto, Patrícia Fagundes Caetano e Elizabeth Prescott Ferraz.

Elaboração dos textos: Rafael Siqueira Barreto, Patrícia Fagundes Caetano e Elizabeth Prescott Ferraz.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a disponibiliza informações para subsidiar seus gestores e técnicos na gestão de seus programas, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem desenvolvido, desde sua criação, instrumentos, pesquisas e sistemáticas de levantamento, organização, tratamento e análise de dados e indicadores de seus programas, ações e serviços. Afinal, a disponibilidade de dados é fator crítico de sucesso no contexto desafiador e multideterminado das questões sociais da agenda das Políticas de Desenvolvimento Social.

Essas informações permitirão, aos gestores e técnicos das três esferas de governo, assim como aos conselheiros e cidadãos, conhecer melhor os avanços, limitações e desafios da ação governamental na área e assim aprimorar os programas e serviços no âmbito do SUAS.

Essas informações são consolidadas, mapeadas, sintetizadas e hierarquizadas, juntamente com dados de estudos e pesquisas complementares, por meio de ações integradas desenvolvidas de forma cooperativa entre as áreas finalísticas do Ministério e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) serve como instrumento de acompanhamento da implementação, execução e avaliação dos resultados dos programas, serviços e benefícios prestados no país, permitindo uma intervenção planejada sobre a realidade.

A divulgação pública e periódica dos dados do Censo faz-se necessária devido a sua atual abrangência, relevância e utilidade tanto para sociedade quanto para o governo,

que juntos vislumbram, em última instância, a garantia dos direitos socioassistenciais da população brasileira.

Com isso, espera-se que novos estudos sigam esse primeiro esforço, aprofundando as análises e trazendo novos subsídios para aperfeiçoamento do SUAS.

Metodologia

Anualmente o Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. É operacionalizado pelo MDS, por meio de um sistema eletrônico de informações. Consiste do levantamento sistemático de informações de caráter inventariante e descritivo sobre a temática dos serviços, programas, projetos e unidades de assistência social.

Os objetivos e instrumentos de avaliação são definidos pela equipe técnica do MDS, em especial por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

O Censo SUAS do ano de 2010 foi composto por sete questionários distintos que avaliam algumas instâncias constituintes da PNAS, a saber: CRAS, CREAS, Conselho Estadual, Conselho Municipal, Gestão Estadual, Gestão Municipal e Rede Privada.

Esses instrumentos são formados por blocos de questões, relacionadas entre si, que visaram analisar aspectos referentes a funcionamento, estrutura física, serviços prestados e recursos humanos, conforme descrito a seguir:

Questionário da Gestão Estadual e Municipal: objetivou mapear a estrutura administrativa, bem como a administração de recursos humanos, físicos e financeiros;

Questionário do Conselho Estadual e Municipal: tinha a finalidade de identificar aspectos relativos à criação, à estrutura e ao funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de assistência social, bem como aos respectivos conselheiros;

Questionário do CRAS: possuía o objetivo de levantar informações a respeito da estrutura física, funcionamento e caracterização dos serviços ofertados, bem como dos recursos humanos no âmbito dos CRAS;

Questionário do CREAS: tinha o propósito de mapear questões sobre estrutura física, funcionamento, recursos humanos, bem como serviços e atividades desenvolvidas pelos CREAS;

Questionário da Rede Privada: tinha objetivo de mapear estruturas importantes da rede privada, como recursos físicos e financeiros. Este questionário deveria ser

respondido por entidades privadas que recebem recursos públicos, prestam serviços e desenvolvem ações específicas no campo de assistência social, atuando como parceiras do poder público na implementação de políticas nessa área.

A coleta dos dados do Censo foi realizada a distância por meio on-line, ou seja, o questionário foi disponibilizado via web no site do MDS. A responsabilidade pelo seu preenchimento foi outorgada a um responsável específico de acordo com a natureza do questionário e, nesse processo, estavam envolvidos, geralmente, dois profissionais. O tempo para o preenchimento de cada questionário foi de 30 dias, com períodos diferenciados de coleta para cada um deles:

Gestão Municipal: 23/08/2010 a 24/09/2010;

Gestão Estadual: 23/08/2010 a 24/09/2010;

Conselho Estadual: 27/08/2010 a 24/09/2010;

Conselho Municipal: 27/08/2010 a 24/09/2010;

CRAS: 1°/09/2010 a 1°/10/2010;

CREAS: 9/09/2010 a 1º/10/2010;

Rede Privada: 16/11/2010 a 31/12/2010

Os dados coletados foram transpostos para o formato csv podendo ser aberto em qualquer programa estatístico e de banco de dados.

Principais resultados

Cabe primeiramente destacar a massificação dos CRAS no país,os quais atingiram 6.801 unidades distribuídas em 4.720 municípios até setembro de 2010, mês de aplicação dos questionários que subsidiaram a elaboração deste estudo. Por sua vez, a disseminação do cofinanciamento no âmbito dos CRAS e, de forma geral, na assistência social, embora ainda aquém do ideal, uma vez que 16% destes centros declararam depender exclusivamente de repasses federais, contrariando a responsabilização mútua das três esferas no financiamento destas unidades preconizada pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB--SUAS), registrou nítido avanço com relação a 2009, quando este percentual remontou a 24%.

Esta evolução pode se dever à instauração progressiva dos pisos de proteção social também nas esferas municipais e estaduais, o que facilitaria uma maior transparência na mensuração e efetivação da coparticipação destes entes, embora a confirmação disso demande pesquisa específica.

Neste contexto, a própria NOB dispõe que regulamentação complementar definirá os percentuais de participação municipal e estadual no financiamento dos pisos de proteção social, a qual até hoje não chegou a ser elaborada.

Com relação à estrutura dos CRAS, somente 13,7% das unidades apresentavam acessibilidade para todas as categorias pesquisadas3, conforme disposto pela NBR 9050 da ABNT.

No âmbito dos indicadores, percebe-se uma nítida evolução destas unidades desde 2007, com a exceção da dimensão de recursos humanos no biênio 2009/2010, cuja redução do percentual no atendimento ao quantitativo e qualificação mínimos dos profissionais das equipes de referência possa se dever em função da rápida expansão destas unidades, a qual atingiu 1.003 unidades em 1 ano, passando de 5.798 CRAS em 2009 para 6.801 em 2010.

No tocante aos recursos humanos dos CRAS, nota-se uma manutenção do grau de escolaridade médio, com 48,6% do total de funcionários com nível superior, contra 49% em 2009, apesar da rápida expansão do total de trabalhadores, cuja taxa de crescimento atingiu 19,1% ao ano, passando de 25.635 em 2007 para 51.692 profissionais em 2010.

Finalmente, com relação aos serviços desenvolvidos, cabe destacar o amplo escopo do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), o qual registrou 1.976.243 famílias em acompanhamento em junho de 2010. No concernente aos CREAS, cabe destacar o rápido crescimento destas unidades no biênio 2009/2010, o qual em termos relativos superou inclusive a evolução do número de CRAS, uma vez que de 1.200 CREAS em 2009 registrou-se 1.590 destas unidades em 2010, um crescimento de 32%, distribuídos em 1.463 municípios, ou 26,3% do total de municípios brasileiros.

Em particular, 50 destes 1.590 centros são CREAS regionais, contra 51 unidades deste tipo registradas em 2009. Não obstante, o quantitativo de municípios vinculados aos CREAS regionais cresceu de 180 municípios em 2009 para 237 localidades em 2010, um incremento de 32%.

Efetivamente, nos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes (pequeno porte II), os CREAS já se fazem presentes em 520 municípios, ou 49,9% do total de localidades deste porte populacional. Em adição, estes centros estão instalados em 286 das 325 cidades de 50 mil a 100 mil habitantes (médio porte), uma taxa de cobertura de 88%.

O cofinanciamento é mais disseminado nestas unidades, registrando-se um percentual de 14% de unidades dependentes exclusivamente de repasses federais e há repasse de recursos pelas três esferas para 395 CREAS, ou 25,6% do total. Este quesito denota grande progresso com relação ao quadro verificado em 2009, quando 24,8% dos CREAS registraram depender somente de repasses oriundos da União.

Por outro lado, a acessibilidade é uma questão preocupante nos CREAS, ao se verificar que somente 6,9% destas unidades têm acessibilidade, conforme preconizado pela ABNT, para as quatro categorias pesquisadas.

Finalmente, no aspecto fundamental, que são os serviços desenvolvidos nos CREAS, o Censo SUAS registrou o total de 367.364 casos atendidos pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) ao longo de 2009. Por sua vez, o primeiro levantamento sobre a gestão municipal pelo Censo SUAS foi respondido por 5.488 municípios, o que implica que 77 municípios não responderam ao Censo. O perfil destes municípios evidenciou que a maioria é de pequeno porte I, ou até 20 mil habitantes, com 66 municípios ou 85% do total. Contudo, 7 entes de pequeno porte II e 4 municípios de médio porte também se encontravam nesta situação.

Em adição, constatou-se que 72,6% dos municípios respondentes instituíram secretaria municipal exclusiva para a temática da assistência social, embora o grau de formalização das áreas da assistência enquanto subdivisão administrativa destas secretarias não seja tão elevado.

Efetivamente, a Proteção Social Básica (PSB) e a Gestão do Bolsa Família são as instâncias mais comumente formalizadas, presentes, respectivamente, em 62,7% e 73,3% das secretarias. Por outro lado, áreas mais recentes como a Vigilância Social, a Gestão do Trabalho e o Monitoramento e Avaliação aparentam ainda estar em fase de estruturação, com a primeira apresentando a menor taxa de formalização, 27,3%.

Essa distribuição não é homogênea conforme os portes populacionais, sendo mais comum a formalização das áreas à medida que aumenta a população do município. Por exemplo, a presença da PSB como setor formalmente instituído é de 64,8% em municípios de pequeno porte I e atinge 88,2% das metrópoles. Contudo, os municípios de médio porte são exceção à regra, apresentando taxas abaixo de localidades menores. No caso da PSB, estes municípios registraram em 53,3% dos casos a formalização da área.

No tocante ao planejamento das atividades, 94% dos municípios possuem Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Contudo, a freqüência de atualização deste instrumento fundamental para a assistência social apresenta-se aquém do ideal. De fato, somente 20,5%, para os municípios de até 20 mil habitantes, e 54,4%, no caso das metrópoles, registraram atualizar seus respectivos PMAS anualmente ou em prazo inferior.

No âmbito da gestão financeira, uma constatação relevante é a presença em 96,1% dos municípios dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), sendo que 89% destes são unidades orçamentárias. Entretanto, a execução financeira dos recursos da assistência social por meio dos FMAS ainda pode ser aperfeiçoada.

Por seu turno, evidencia-se forte expansão dos recursos humanos na área da assistência social, com um salto de 139.549 em 20054 para 220.730 trabalhadores em 2010, uma taxa de 9,6% ao ano. Esta elevação se deu sem comprometimento da qualidade da força de trabalho, tanto no concernente ao vínculo empregatício como ao grau de escolaridade. De fato, 38,3% em 2005 e 38,6% em 2010 do total de profissionais da assistência social no âmbito municipal eram estatutários, ao passo que 27% em 2005 e 30,7% em 2010 eram trabalhadores com nível superior.

Com respeito à oferta de serviços, aqueles enquadrados na Proteção Social Básica são os mais comumente disponibilizados, como esperado, tendo em vista o escopo mais amplo e o seu caráter preventivo. Neste contexto, registrou-se uma oferta que variou de 74,4%, no caso de programas ou projetos de inclusão digital, até 84,5%, para os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, a disponibilização variou de 26,2%, para serviços destinados à população de rua, até 58,1%, no caso dos serviços para idosos, pessoas com deficiência e suas respectivas famílias. Por fim, no escopo da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, a oferta de serviços oscilou de 27%, no caso de disponibilização de abrigos para mulheres, até 38,3%, para abrigos destinados a crianças e adolescentes.

Por outro lado, no tocante à gestão estadual da assistência social, 41 % dos estados declararam gerir a assistência social por meio de secretaria estadual exclusiva.

Com respeito ao planejamento das atividades na seara da assistência social, 14 UFs ou 51,8% já possuem Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), ao passo que outras 12 UFs ou 44,4% encontram-se em fase de elaboração de seus respectivos PEAS. Somente 1 UF não registrou ações no sentido de formulação de um PEAS (SC).

De forma relativamente distinta dos municípios, as áreas com maior taxa de formalização no âmbito da assistência social estadual são a Gestão Orçamentária e Financeira, Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), com, respectivamente, 23, 19 e 19 UFs tendo institucionalizado esses setores em suas secretarias estaduais de assistência social. A menor incidência novamente é da vigilância social, formalizada em 4 UFs.

No concernente à execução direta de serviços socioassistenciais, os quantitativos registrados foram de 13, 14 e 20 UFs, respectivamente, no âmbito da PSB, PSE de Média Complexidade e PSE de Alta Complexidade, sendo previsível a preponderância da PSE, em particular da alta complexidade, tendo em vista as especificidades, custos e escala necessários para disponibilização deste tipo de serviço.

No tocante à gestão financeira, todos os estados possuem Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), sendo que 26 destes também são unidades orçamentárias.

Entretanto, somente 48% declararam que todos os recursos da assistência social são executados por meio dos respectivos FEAS. Em conjunto com o registro de que somente 12 estados efetuam cofinanciamento aos municípios por meio da modalidade fundo a fundo, contra 18 que repassam recursos por meio de convênios (7 fazem emprego de ambas as modalidades), evidencia-se que a sistemática de financiamento do SUAS adotada pela União não é replicada em boa medida nos estados, o que dificulta a contabilização dos recursos aplicados na assistência social e também contraria o disposto na NOB- -SUAS em prol da primazia dos fundos de assistência social na alocação dos recursos da assistência social.

Por sua vez, o primeiro levantamento da gestão estadual revelou também o expressivo quantitativo de trabalhadores da assistência social alocados na instância estadual, o qual remontou a 21.761 funcionários. Comparativamente aos municípios, sobressai a menor participação tanto de profissionais com nível superior, com 26,3%, como aqueles com nível fundamental, equivalentes a 22,2%, (contra, respectivamente, 30,7% e 23,7% nos municípios), com um predomínio dos trabalhadores de nível médio, representantes de 51,5% do total. Por outro lado, no quesito de vínculo empregatício, os estados apresentam um cenário mais favorável que o registrado no âmbito municipal, com aproximadamente 53% dos profissionais como servidores estatutários, contra 38,6% nos municípios.

No referente ao aspecto fundamental no contexto da assistência social desempenhado pelo controle social, 5.246 municípios declararam ter instituído Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), ou seja, 94,3%, compostos por um total de 47.880 conselheiros.

Em particular, o marco representado pela criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) desempenhou um papel fundamental na criação dessas instâncias, com a criação de CMAS em 3.729 municípios ou 71,1% nos 4 anos após a promulgação da LOAS, ou seja, no período de 1993 a 1997.

Não obstante o predomínio absoluto da criação dos CMAS por meio de lei específica, registrado em 5.109 municípios ou 97,4% dos casos, verifica-se uma regulamentação ou estruturação complementar ainda escassa, como aferido por meio da inexistência de regimento interno ou de secretaria executiva nestes conselhos em, respectivamente, 962 e 2.112 localidades, ou 18,3% e 40,3% do total. A consolidação deste processo que estabelece as diretrizes necessárias ao funcionamento dos CMAS é de fundamental importância para a garantia não só de estabilidade aos conselhos, mas também do pleno exercício de suas funções e atribuições.

Por outro lado, a infraestrutura destes conselhos revela-se minimamente adequada em vários aspectos, como a existência de pelo menos uma sala com capacidade para até 15 pessoas de uso exclusivo ou compartilhado, presente, respectivamente, em 1.791

e 4.125 dos CMAS, ou 34,1% e 78,6% do total. Similarmente, em 5.053 ou 96,3% destas unidades, existe um banheiro, bem como 4.619 ou 88% delas dispõem de ao menos um computador conectado à internet para o desempenho de suas atividades.

Entretanto, dentre os aspectos negativos, somente 45,9% dos CMAS possuem previsão de recursos específicos destinados à sua manutenção e funcionamento no orçamento do órgão gestor, e apenas 55% dispõem de sede permanente.

Contudo, um aspecto ainda mais crítico para a consecução de suas atribuições pelos CMAS consiste na insuficiência de recursos humanos para apoio administrativo. Dentre os 59,7% ou 3.134 conselhos que possuem secretaria executiva, registrou-se somente 4.424 funcionários alocados, uma média de 1,4 funcionário por conselho. Efetivamente, 2.253 CMAS declararam não possuir funcionários em suas secretarias executivas.

Não obstante, um fator positivo na estruturação dos CMAS foi a observância da paridadeentre representantes da sociedade civil e do governo na composição de seus membros, conforme preconizado pela NOB de 2005, por 5.075 conselhos ou 96,7% do total.

Também atores de grande importância no controle social, os Conselhos estaduais de Assistência Social (CEAS) apresentam-se comparativamente mais bem estruturados do que suas contrapartes em âmbito municipal, tendo em vista estarem presentes nas 27 UFs, sendo compostos por um total de 472 conselheiros. Em adição, todos foram criados por lei no período de 1993 a 1997 e têm regimento interno próprio.

Com relação à infraestrutura, 24 dos 27 CEAS têm sede permanente, 21 têm 1 ou mais salas de uso exclusivo e todos têm secretaria executiva e ao menos 1 computador conectado à internet. Para apoio administrativo às atribuições dos CEAS, esses conselhos registraram dispor de um total de 114 funcionários em todo o país alocados em suas respectivas secretarias executivas, uma média pouco superior a 4 profissionais por conselho.

Em adição, 21 CEAS declararam existir previsão de recursos no orçamento estadual da assistência social para seu funcionamento, aspecto este fundamental para a manutenção dessas instâncias de controle social.

Por sua vez, no concernente ao aspecto fundamental do desempenho de suas atividades e reconhecimento pelo órgão gestor de suas atribuições, os resultados foram, em sua maioria, positivos.

De fato, todos os 16 CEAS que registraram já existir PEAS para seu estado firmaram terem aprovado o mesmo para sua efetiva implementação; 21 declararam participar

ativamente da discussão das propostas anuais do orçamento do Executivo estadual e 25 acompanham as pactuações efetuadas no âmbito das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT), sendo 16 destes com regularidade.

Finalmente, o Censo SUAS também mapeou pela primeira vez as entidades privadas de assistência social conveniadas ou certificadas como entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). Em seu conjunto, foram computadas 9.398 entidades, concentradas principalmente nas regiões Sul e Sudeste, com, respectivamente, 2.201 e 5.173, ou 23,4% e 55% do total.

De fato, os números mencionados denotam a existência de uma entidade para cada 12 e 15 mil habitantes, respectivamente, contra uma entidade a cada aproximadamente 50 mil pessoas nas regiões Norte e Nordeste, as quais abarcam 321 e 1.098 entidades, nesta ordem.

Em adição, essas entidades também estão predominantemente nos municípios de maior porte populacional, uma vez que 46% delas estão situadas em localidades com população superior a 100 mil habitantes. Contudo, a relação de habitantes por entidade é mais bem distribuída dentre os diferentes portes populacionais e remonta a em torno de 17 mil pessoas por entidade nos municípios de até 100 mil pessoas, atinge 21 mil indivíduos por entidade nas localidades de 100 a 900 mil indivíduos e alcança cerca de 30 mil habitantes por entidade nas metrópoles.

Por seu turno, a receita anual média destas entidades cresce à medida que se eleva a população dos municípios onde estão localizadas, partindo de R\$ 200 mil/ano naquelas situadas em municípios de até 50 mil habitantes, passando para R\$ 400 mil/ano e 550 mil/ano nas localidades de médio e grande porte, respectivamente, atingindo cerca de R\$ 1,08 milhão/ano nas metrópoles5. As formas de financiamento mais comum são recursos advindos do próprio município, com 85,3%; do MDS, 27,3% do estado de localizado, opção assinalada por 20,5% das entidades respondentes.

Com relação às formas de acesso da população às entidades privadas, a procura espontânea pelos serviços e ações disponibilizadas na rede é a mais frequente, citada para 85,1% das entidades, seguida pelos encaminhamentos feitos pelos CRAS locais, mencionada por 53,4% do total. A busca ativa realizada pelas entidades já figura como uma alternativa relevante de acesso a essas entidades, sendo assinalada para 29,9% delas.

Dentre os serviços e atividades desempenhados pelas redes privadas, 5.127 ou 54,5% efetuam atendimentos no âmbito de serviços da Proteção Social Básica, por volta de 22,5% prestam atendimentos em serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade e 25% atuam em serviços de acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

No concernente aos serviços, constata-se a predominância de serviços da proteção Social Básica, em especial os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos de crianças e jovens de 6 a 15 anos e também ao público de adolescentes entre 16 e 17 anos, desempenhados por 3.150, ou 35,5%, e 2.281 entidades, ou 24,3%, nesta ordem.

Em suma, os resultados do Censo SUAS 2010 evidenciam a existência de um SUAS muito mais complexo e abrangente do que os levantamentos anteriores, restritos aos CRAS e CREAS, permitiram vislumbrar. Neste contexto, afigura-se notável a estruturação já lograda no âmbito da gestão da assistência nos municípios e estados, bem como por seus respectivos conselhos de assistência social.

Adicionalmente, verificou-se também pela primeira vez a presença de uma extensa rede de entidades privadas atuantes na seara da assistência social, cujo papel com-

plementar ao poder público poderá ser mais qualificadamente direcionado a partir deste primeiro retrato.

Por outro lado, as análises realizadas também demonstram que inúmeros aspectos ainda necessitam de aperfeiçoamento nas unidades e instâncias do SUAS, de forma que se possa atingir a adequada conformação do sistema aos seus propósitos, em sua integralidade.

Ao final, o presente relatório buscou contribuir para o aperfeiçoamento da assistência social a partir de referenciais consistentes, por meio do seu monitoramento constante, com o desafio maior de colaborar para o objetivo último e de importância extraordinária para a população brasileira, que é a consolidação e evolução permanente do Sistema Único de Assistência Social.

CENSO SUAS 2011: CENSO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 2011

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Equipe Coordenadora responsável: Simone Albuquerque, Luís Otávio Farias, Maria Cristina Oliveira Marques, Caio Nakashima, Marcelo Gomes Gadelha e Sabrina Medeiros Borges.

APRESENTAÇÃO

Objetivo da pesquisa

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome levanta e disponibiliza anualmente informações sobre funcionamento de equipamentos, estrutura física, serviços prestados e recursos humanos envolvidos nos programas, benefícios e serviços no âmbito da Política Nacional da Assistência Social.

Em 2011, além de levantar informações das cinco instâncias constituintes da PNAS que já figuravam no levantamento desde 2010- CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão estadual, Conselho Estadual, Conselho Municipal- coletou-se dados nas Entidades da Rede Privada e Centros de População de Rua (Centros POP).

Metodologia

Anualmente o Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Trata-se de uma pesquisa censitária, não amostral, aplicada a todo conjunto de gestores, equipamentos e instâncias de controle social do SUAS, por meio de questionários eletrônicos.

Os objetivos e instrumentos de cada levantamento anual são definidos pela equipe técnica do MDS, em especial por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Em 2011 foram usados oito questionários, com temáticas específicas, a saber:

Questionário da Gestão Estadual e Municipal: objetivou mapear a estrutura administrativa, bem como a administração de recursos humanos, físicos e financeiros;

Questionário do Conselho Estadual e Municipal: tinha a finalidade de identificar aspectos relativos à criação, à estrutura e ao funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de assistência social, bem como aos respectivos conselheiros;

Questionário do CRAS: possuía o objetivo de levantar informações a respeito da estrutura física, funcionamento e caracterização dos serviços ofertados, bem como dos recursos humanos no âmbito dos CRAS;

Questionário do CREAS: tinha o propósito de mapear questões sobre estrutura física, funcionamento, recursos humanos, bem como serviços e atividades desenvolvidas pelos CREAS;

Questionário da Rede Privada: tinha objetivo de mapear estruturas importantes da rede privada, como recursos físicos e financeiros. Este questionário deveria ser respondido por entidades privadas que recebem recursos públicos, prestam serviços e desenvolvem ações específicas no campo de assistência social, atuando como parceiras do poder público na implementação de políticas nessa área.

Questionário do CENTRO POP: identificação; estrutura física, serviços ofertados; estão; articulação e recursos humanos.

A coleta dos dados do Censo foi realizada a distância por meio on-line, ou seja, o questionário foi disponibilizado via web no site do MDS. A responsabilidade pelo seu preenchimento foi outorgada a um responsável específico de acordo com a natureza do questionário e, nesse processo, estavam envolvidos, geralmente, dois profissionais.

O tempo para o preenchimento de cada questionário foi de 30 dias, com períodos diferenciados de coleta para cada um deles:

Gestão Municipal: 06/09/2011 a 27/01/2012;

Gestão Estadual: 16/11/2011 a 10/01/2012;

Conselho Estadual: 05/10/2011 a 03/01/2012;

Conselho Municipal: 08/09/2011 a 16/01/2012;

CRAS: 26/09/2011 a 01/02/2012;

CREAS: 06/10/2011 a 20/01/2012;

Centro POP: 08/11/2011 a 20/01/2012;

Rede Privada: 01/11/2011 a 03/02/2012.

Principais resultados

Entre os vários resultados do levantamento cabe primeiramente destacar a massificação dos CRAS no país, os quais atingiram 7.475 unidades distribuídas em 5.264 municípios até setembro de 2011, mês de aplicação dos questionários que subsidiaram a elaboração deste estudo.

Com relação à estrutura dos CRAS, somente 17% das unidades apresentavam os quatro ambientes pesquisados devidamente preconizados pela NBR 9050 da ABNT.

Avanços também foram verificados na presença de equipamentos levantes,como computadores, existentes em 7.369 centros, sendo que em 6.523 CRAS também havia conexão à internet. O conjunto dessa rede física, humana e computacional permitiu o acompanhamento de 1,572 milhão de famílias pelo Serviço e Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no mês de agosto de 2011, bem como a oferta do PAIF e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) em 100% e 91% dos CRAS, respectivamente.

Com relação aos serviços desenvolvidos, cabe destacar o amplo escopo do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), o qual registrou 1.976.243 famílias em acompanhamento em junho de 2010.

No tocante aos CREAS, cabe destacar o crescimento recorde dessas unidades no biênio 2010/2011, cujo montante evoluiu de 1.590 em 2010 para 2.109 centros, distribuídos em 1.907 municípios, em 2011, ou 33% em um ano, o maior aumento desde o início das pesquisas efetuadas no âmbito do Censo SUAS.

Especificamente, o Serviço Especializado de Abordagem Social, fundamental na idenificação e atendimento a indivíduos que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência, foi ofertado em 1.296 unidades, ou 61% do total

Similarmente aos CRAS, contudo, os CREAS também padecem de baixos índices de acessibilidade, com somente 200 unidades ou 10% do total com os quatro ambientes pesquisados, adaptados conforme a NBR 9050 da ABNT. Para além disso, a própria expansão vertiginosa ensejou uma redução do tamanho médio das equipes atuantes nessas unidades, de 9,3 por CREAS, em 2009, para 9, em 2010 e 8,7, em 2011 apesar do aumento absoluto de funcionários de 11.195 para 18.265 no triênio 2009/2011.

Por seu turno, o primeiro levantamento de dados relativos aos Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (CENTROS POP) registrou a existência de 90 unidades, distribuídas em 21 estados.

Entre as atividades desempenhadas, sobressaem as de apoio à obtenção de documentação pessoal e encaminhamento para a rede de serviços socioassistenciais e rede de saúde, exercidas em todos os centros pesquisados. Um fator positivo é a força de trabalho presente nesses centros, a qual remontou a 1.187 pessoas, perfazendo uma elevada média de 13,2 profissionais por equipe. Um dado negativo, no entanto, é que 50% desses trabalhadores não tenham vínculo empregatício permanente.

A Gestão Municipal, por sua vez, temática basilar ao censo SUAS, registrou 5.416 municípios respondentes. Em relação à tríade fundamental da assistência social composta pela presença de conselho, fundo e plano municipal de assistência social, 91% e 90% declararam possuir Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), respectivamente.

Dados relevantes também emergiram da incidência de oferta de serviços, como a presença do PAIF em 96% dos municípios, dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) em percentuais entre 75% e 96%, conforme a faixa etária do público-alvo, a presença de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade entre 30% a 60% dos municípios, conforme o tipo; e a existência de quase 200 mil vagas declaradas em abrigos, sendo 2/3 das mesmas em unidades conveniadas e o restante em unidades públicas de acolhimento institucional.

Não obstante, permanecem os desafios da rotatividade potencial decorrente do vínculo não permanente de emprego dos trabalhadores da assistência social, o qual atingiu 52% dos 232.085 profissionais declarados em 2011; bem como da estruturação efetiva das áreas de vigilância social e gestão do trabalho, ausentes em 46% e 49% dos municípios, respectivamente.

No concernente à Gestão Estadual, sobressaíram dados alvissareiros, como a redução do quantitativo de estados com oferta direta de serviços: de 13 para 7 na proteção social básica, de 14 para 10 na proteção social especial de média complexidade e de 20 para 17 na de alta complexidade, o que vem ao encontro do disposto pela NOB/SUAS. Em adição, todos os estados declararam efetuar capacitações técnicas em seus respectivos municípios, sendo que em 17 estados registrou-se mais de 50% dos municípios com ao menos uma visita técnica pelo estado ao longo do ano de 2010.

Outro dado positivo foi a elevação da incidência de cofinanciamento estadual, o qual passou de 21 para 24 estados no âmbito dos serviços de proteção social básica e de 16 para 22 unidades da Federação na proteção social especial de média complexidade.

Como um contraponto e similarmente ao detectado na gestão municipal, as áreas de vigilância social e gestão do trabalho apresentam um parco desenvolvimento, estando ausentes em 54% e 42% dos estados, respectivamente, o que reforça a necessidade

de se apoiar e disseminar a estruturação dessas instâncias nos estados e municípios. Com respeito ao papel fundamental no contexto da assistência social desempenhado pelo controle social, manteve-se praticamente estável a quantidade de conselhos municipais de assistência social (CMAS) registrados, equivalente a 5.254 ou 94% do total de municípios brasileiros.

De forma positiva, pôde-se aferir uma evolução em aspectos institucionais, como o aumento da presença de secretaria executiva de 59%, em 2010, para 63% dos CMAS, em 2011; de infraestrutura, como o crescimento da média de salas de uso exclusivo dos conselhos para até 15 pessoas; de recursos humanos, com a incidência de secretarias executivas dos conselhos municipais sem funcionários caindo de 50% para 9%; e de dinâmica de funcionamento, com 92% dos conselhos declarando fiscalizar as respectivas redes socioassistenciais.

O Censo SUAS também mapeou pela segunda vez as entidades privadas de assistência social conveniadas ou certificadas como entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). Em seu conjunto, foram computadas 9.456 entidades, contra 9.398 em 2010, concentradas principalmente nas regiões Sul e Sudeste, com respectivamente 21% e 58% do total.

Essas entidades têm suas sedes em 1.872 municípios distintos, embora várias delas atuem em mais de uma localidade. Embora toda qualificação ainda deva ser relati-

vizada tendo em vista as especificidades das entidades privadas frente à rede pública do SUAS, afigura-se haver uma conformação positiva dessas unidades frente às necessidades da população em situação de aguda vulnerabilidade social, com 6.391 delas afirmando ofertar gratuitamente todos os seus serviços, bem como 84% das mesmas funcionarem ao menos 40 horas por semana, sendo que 22% registraram operar ininterruptamente, ou 24 horas por dia, 7 dias por semana. Por sua vez, aparentemente existe uma gama de serviços nas entidades privadas distinta da ofertada pelas unidades públicas, uma vez que alguns dos principais serviços previstos nos normativos legais atingem somente 43% das entidades, no caso do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, maior percentual aferido entre todos os serviços; 23% no tocante à proteção social especial de média complexidade dirigida a pessoas com deficiência e 22% na oferta de vagas de acolhimento institucional ou abrigo.

Em síntese, o panorama fornecido pelo Censo SUAS 2011 e sua contraposição aos dados oriundos de suas edições anteriores demonstra a evolução consistente e gradual na estruturação do SUAS em suas diversas instâncias, desde a gestão no âmbito de municípios e estados até o exercício do controle social pelos conselhos e a atuação específica das unidades públicas como os CRAS, CREAS e os novos Centros POP, além de revelar e progressivamente qualificar o espectro de ação de uma extensa rede de entidades privadas atuantes na seara da assistência social, cuja sinergia frente ao papel desempenhado pelo poder público poderá ser estimulada a partir dos dados levantados.

CENSO SUAS 2012: CRAS, CREAS, CENTROS POP, GESTAO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS, CONSELHOS ESTADUAIS E UNIDADES DE ACOLHIMENTO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Coordenação-geral do Censo SUAS 2012: Caio Nakashima, Dionara Borges Andreani Barbosa, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Luís Otávio Pires Farias, Marconi Fernandes de Sousa, Sabrina Medeiros Borges, Simone Aparecida Albuquerque.

Concepção, planejamento e operação: Cinthia Barros dos Santos Miranda, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima, Priscila Quicila Rodrigues Coelho da Gama, Sergio Bueno, Thais de Freitas Morais e Walkyria Porto Duro, Simone Albuquerque, Luís Otávio Pires Farias, Maria Cristina Oliveira Marques, Hugo Miguel Pedro Nunes, Sérgio Bueno da Fonseca, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Kamila Rodrigues Sato, Caio Nakashima.

Desenvolvimento de aplicativos informatizados, coleta e tratamento de

dados: Caio Nakashima, Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro, Carlos Henrique Araújo Santana, Davi Lopes Carvalho, Dionete de Sousa Gonçalves Sabate, Erika Paes de Castro, Fábio Alves Freire Carvalho, Flávio Jesus dos Santos, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Giovanna Quaglia, Helbert de Sousa Arruda, João Pedro Oliveira Paiva, Luciana da Silva Oliveira, Maria de Jesus Rezende, Mariana Ferreira Peixoto dos Santos, Nicolle Yumi Yamada, Rafael Cotrim Henriques, Rebert Tomas Aquino, Ricardo de Carvalho Feitoza, Rogério Costa Faria Pacheco, Sabrina Medeiros Borges, Sérgio Matos de Andrade, Talita Santana dos Santos Barcellos, Thiago Hackbarth, Teotonio Ferreira Cunha e Uiran Couto de Mendonça, Luís Otávio Pires Farias, Hugo Miguel Pedro Nunes, Thais de Freitas Morais, Cinthia Barros dos Santos Miranda, Camila Nascimento Barros, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima.

Análise e validação dos dados: Alan Ioshikazu Ofuji, Camila Nascimento Barros, Cristiane Ala Diniz, Dionara Borges Andreani Barbosa.

Validação de conteúdo: Denise Colin, Paulo Jannuzzi, Paula Montagner, Marconi Fernandes de Sousa, Luís Otávio Pires Farias, Simone Aparecida Albuquerque.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo:

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) realizado anualmente desde 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome levanta e disponibiliza informações que retratam a implementação do SUAS no pais, fornecendo dados que permitam analisar as lacunas, mas também os avanços no aprimoramento da Política Nacional da Assistência Social.

A novidade em 2012 foi a inclusão do questionário voltado às Unidades de Acolhimento, que oferecem serviços de proteção social especial de alta complexidade para pessoas que estão vulneráveis e com laços familiares rompidos.

Metodologia:

Anualmente o Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Trata-se de uma pesquisa censitária, aplicada a todo conjunto de gestores, equipamentos e instâncias de controle social do SUAS, por meio de questionários eletrônicos.

Os objetivos e instrumentos de cada levantamento anual são definidos pela equipe técnica do MDS, em especial por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Os oito questionários distintos que compuseram o Censo SUAS 2012, tiveram como objetivo analisar aspectos referentes a funcionamento, estrutura física, serviços prestados e recursos humanos, de acordo com a descrição abaixo.

Questionário Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): Identificação, estrutura física, caracterização dos serviços ofertados, gestão do território, articulação e recursos humanos.

Questionário Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): Identificação, estrutura física, caracterização dos serviços ofertados, gestão, articulação e recursos humanos.

Questionários dos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF): Identificação; Lei de criação, regimento interno e legislações; orçamento e infraestrutura; secretaria executiva; dinâmica de funcionamento; composição do conselho e conselheiros.

Questionário da Gestão Estadual: Identificação, estrutura administrativa, gestão SUAS, regionalização, serviços socioassistenciais, benefícios socioassistenciais, gestão financeira, gestão do trabalho, apoio técnico e financeiro aos municípios, monitoramento, avaliação e vigilância social, apoio ao exercício da participação e do controle social.

Questionário da Gestão Municipal: Identificação; estrutura administrativa; gestão SUAS; gestão financeira; gestão do trabalho; gestão de serviços, programas e projetos; gestão de benefícios; ações de inclusão produtiva.

Questionário Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP): Identificação; estrutura física; serviços ofertados; gestão; articulação e recursos humanos.

Questionário Unidades de Acolhimento: identificação, caracterização; funcionamento; público alvo/situações atendidas; estrutura física; caracterização dos serviços; recursos humanos; articulação e parcerias.

A coleta dos dados do Censo foi realizada a distância por meio on-line, ou seja, o questionário foi disponibilizado via web no site do MDS. A responsabilidade pelo seu preenchimento foi outorgada a um responsável específico de acordo com a natureza do questionário e, nesse processo, estavam envolvidos, geralmente, dois profissionais.

O tempo para o preenchimento de cada questionário foi de, no mínimo, 30 dias, com períodos diferenciados de coleta para cada um deles:

Gestão Municipal: 31/10/2012 a 30/11/2012;

Gestão Estadual: 08/10/2012 a 30/11/2012;

Conselho Estadual: 31/10/2012 a 30/11/2012;

Conselho Municipal: 31/10/2012 a 30/11/2012;

CRAS: 08/10/2012 a 30/11/2012;

CREAS: 24/09/2012 a 14/11/2012;

Centro POP: 24/09/2012 a 14/11/2012;

Unidades de Acolhimento: 24/09/2012 a 14/11/2012.

Principais resultados

Como nos últimos seis anos, o Censo SUAS vem aportando um conjunto amplo de dados e informações que ajudam gestores, técnicos, coordenadores, conselheiros e demais agentes envolvidos na PNAS a avaliar o grau de estruturação das atividades, a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e infraestrutura física para oferta e produção dos serviços socioassistenciais para a população brasileira. Em 2012 não foi diferente e, por meio do Censo, pode-se verificar avanços e identificar desafios da efetivação do SUAS, brevemente sumarizados em seguida.

Os CRAS estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros, e nos municípios de maior porte, expandindo-se pelo território, de modo a ampliar a cobertura dos serviços. Pela comparação com anos anteriores, houve melhora significativa dos espaços físicos das unidades, sobretudo na adequação para recebimento de pessoas com deficiência. O fortalecimento das ações de Busca Ativa da população para os serviços e para as ações do Plano Brasil Sem Miséria é outro ponto a destacar.

No que se refere aos CREAS, a melhoria é também perceptível. Tem havido aumento da quantidade destes equipamentos instalados no país e, em 2012, um terço dos municípios já dispunha de pelo menos um CREAS instalado. Contudo, vale observar que a maioria destes equipamentos ainda não está em imóveis próprios e a adaptação para pessoas com deficiência ainda é um desafio a vencer. A qualificação e a adequação da equipe técnica vem se processando no sentido desejável, com maior número de profissionais com nível superior e nas especialidades requeridas. Nota-se também a ampliação da oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social, que tem por objetivo identificar através da busca ativa pessoas em situação de vulnerabilidade e risco e assegurar o trabalho social.

No segundo ano de implementação do Censo SUAS para os Centros POP, os dados mostram que esses aumentaram em quantidade, passando de 90 a 105 unidades entre 2011 e 2012, o que representa um aumento de 16,7% no quantitativo de unidades em todo o país. Os estados da Paraíba e Acre, que ainda não contavam com o serviço, foram contemplados em 2012. Por outro lado, ainda foram identificados três estados que não possuíam Centros POP: Mato Grosso, Amapá e Roraima. De forma positiva, verificou-se ainda que os recursos humanos dos Centros POP obtiveram aumento de 37,8% no quantitativo de profissionais em relação ao ano de 2011, sendo que 44,6% dos funcionários possuem escolaridade de nível superior completo ou mais e dois a cada cinco funcionários são servidores estatutários. Dentre os coordenadores, a maioria (65,6%) exerce exclusivamente a função de coordenador.

A quase totalidade dos municípios fazia a gestão do Cadastro Único para os Programas Sociais, indicando crescente compreensão de seu potencial uso para garantir

acesso aos programas sociais para a população de menor renda. As ações de mobilização e sensibilização para cursos de capacitação para públicos do Plano Brasil Sem Miséria ocorreram em quase metade dos municípios. Em um terço deles houve negociação com o Sistema S para a oferta de cursos em atividades demandadas pela economia local. Como contrapartida da ampliação de outros tipos de qualificação, verificou-se ainda que ações mais tradicionais como o fomento ao artesanato vem decrescendo.

Os dados referentes a Gestão Estadual revelaram que, em 2012, 30% das Secretarias Estaduais atuavam exclusivamente nas atividades de Assistência Social enquanto as outras 70% associavam a s ações da Assistência outras políticas setoriais como Habitação, Segurança Alimentar, Trabalho, Direitos Humanos entre outras. Em quase metade dos estados não havia algum serviço/unidade de caráter regional de proteção social especial em funcionamento. Os serviços de média complexidade estavam funcionando em pouco mais de um quarto dos estados. Embora não tivessem serviços regionalizados, 20 Secretarias Estaduais informaram prestar serviços de Proteção Social Especial de alta complexidade em seus estados.

Até 2012 foram implantados 5.178 Conselhos Municipais de Assistência Social em todo o país. O Censo releva que os Conselhos Municipais apresentam discrepâncias significativas, segundo porte, com condições ainda não absolutamente ideais. No entanto, quando em comparação com os anos anteriores, há uma tendência de evolução no alcance das metas de trabalho demandadas pela PNAS em praticamente todos os aspectos. A observância das Resoluções que formalizam os Conselhos e suas atividades é de cada vez mais conhecimento dos CMAS, bem como a execução de suas atribuições e estratégias para sua realização. A previsão de recursos específicos para manutenção e funcionamento dos Conselhos Municipais indica comprometimento dos órgãos gestores com as responsabilidades do controle social.

O orçamento da Assistência Social nos estados previa recursos específicos para os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) em 21 Órgãos Estaduais. Em todos os estados a Secretaria de Assistência Social continuou a disponibilizar e a manter local específico para o funcionamento do Conselho, bem como disponibilizar recursos humanos para a Secretaria Executiva e material de consumo para o funcionamento do CEAS. Apenas o Fundo Estadual de Assistência Social e o Conselho Estadual de Assistência Social foram regulamentados em sua totalidade por Lei Estadual. Em 2012, identificou-se também que as Resoluções da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) foram mais utilizadas para os critérios de repasse de recursos para municípios.

Pela primeira vez incluída no Censo SUAS, a coleta de informações referentes a s Unidades de Acolhimento foi capaz de apresentar a caracterização destas unidades que são o principal alicerce para a retirada de pessoas do risco extremo e/ou situação de violação de direitos, mantendo a inserção na comunidade e os valores desenvolvidos em uma estrutura familiar. As Unidades de Acolhimento, segundo o Censo SUAS 2012, estão presentes em 1.517 municípios brasileiros concentrados principalmente na região Sudeste e em áreas urbanas. Destaca-se que a maioria das unidades é caracterizada como Abrigos Institucionais (69,4%) e recebem crianças e/ou adolescentes (53,4%).

A larga maioria das Unidades (80,6%) possui inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social, sujeitas ao controle social. Em relação a acessibilidade para pessoas com necessidades especiais, há uma preocupação principalmente com relação a rota de acesso aos dormitórios, aos espaços de uso coletivo e aos banheiros. Destaca-se, ainda, que 20,8% das unidades estão equipadas com móveis de tecnologia assistiva. Das equipes técnicas das Unidades de Acolhimento, demonstrou-se o maior percentual de trabalhadores com nível médio completo (45,2%) e que a maioria (praticamente 65%) é contratada segundo a CLT.

Considerando a importância do acompanhamento da reintegração da pessoa em sua família de origem ou adaptação em sua família adotiva, há acompanhamento de egressos em pouco mais de 74% das Unidades de Acolhimento. O Plano Individual de Atendimento (PIA), que consiste na elaboração de um plano de acompanhamento específico para cada indivíduo ou família em atendimento, se mostrou como ferramenta utilizada pela maioria das Unidades de Acolhimento, atingindo o expressivo percentual de 89,6% nas Metrópoles. A partir desse primeiro levantamento, portanto, é possível medir a oferta do serviço em todo o país com vistas a adequar as ações a s reais demandas do público que dele necessita.

O Censo SUAS vem se mostrando como um importante instrumento de monitoramento da gestão dos equipamentos de Assistência Social. Sua metodologia de aplicação - que exige o preenchimento de todos os questionários de todos os centros, com risco de perda de recebimento de recursos - bem como os próprios pontos estudados, contribuem para a tentativa de reproduzir um retrato verdadeiro das unidades. Os resultados aqui discutidos certamente contribuirão para o aprimoramento do SUAS, seja consolidando as ações que vêm trazendo impactos positivos, seja proporcionando a alteração de práticas que ainda não estejam atingindo os efeitos esperados. Os resultados do Censo SUAS 2012 revelam que muitos avanços foram empreendidos ao longo dos últimos anos, e estes avanços trazem novos desafios a serem superados pelos operadores da Assistência Social no país.

SUPLEMENTO ESPECIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS DE 2013 (MUNIC 2013)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Equipe Responsável: Vânia Maria Pacheco, Alberto Francisco Sineiro Dantas, Altino Ventura Neto, Divaldo Ferreira da Silva, Ennio Leite de Mello, Marzulo Pagani Vivacqua, Reinaldo de Souza Ramos, Sandra Maria Barreto, Vera Lúcia Moreira.

Equipe SAGI: Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Juliana França Varella, Marco Antonio Carvalho Natalino e Marta Battaglia Custódio.

Equipe SNAS: Cinthia Barros Santos Miranda e Luis Otávio Pires Farias

Forma de contratação: Termo de Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o IBGE.

Período de realização da pesquisa: março a novembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal. O suplemento de Assistência Social da MUNIC 2013 integra o esforço de mapeamento da estrutura de gestão da Assistência Social que também inclui as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC de 2012 e 2013, tendo por objetivo atualizar o conhecimento sobre a organização, perfil dos gestores, quadro funcional, aparato material, legislação, instrumentos de planejamento, equipamentos e oferta de serviços de proteção social pelo poder público municipal frente ao observado nos suplementos de Assistência Social incorporados às MUNICs de 2005 e 2009, além de mapear as políticas, programas e serviços de meio ambiente e gestão de riscos, saúde e resposta a desastres.

Procedimentos metodológicos

A MUNIC 2013 obteve informações relativas aos 5.570 municípios brasileiros por meio da aplicação de um Questionário Básico e do Suplemento de Assistência Social, entre os meses de março a novembro de 2013, sendo a entrevista efetuada preferen-

cialmente de modo presencial, após um primeiro contato realizado pelo IBGE para identificar o melhor respondente. O período de referência dos dados coletados, de maneira geral, foi a data da entrevista. No entanto, quando em alguns quesitos foi considerada outra referência, esta foi explicitada. As entrevistas seguiram os padrões definidos no Manual de Coleta que incluíam instruções básicas e os conceitos técnicos necessários para o trabalho do Técnico de Pesquisas do IBGE.

Principais resultados

Em comparação com os levantamentos anteriores de 2005 e 2009, os dados de 2013 revelam o processo de institucionalização progressiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como a melhoria da gestão e da organização funcional da pasta nos municípios, a disponibilidade de instrumentos de gestão, o aumento e relativa qualificação dos recursos humanos, a estruturação do Controle Social, a expansão e diversificação dos equipamentos e serviços pelo território nacional.

Com respeito à gestão, a MUNIC 2013 mostra que o percentual de municípios com estrutura de secretaria para tratar da política de assistência social subiu de 80,0%, em 2005, para 92,6%, em 2009, atingindo 95,8% dos municípios em 2013. A parcela dos municípios com secretaria exclusiva, no mesmo período, passou de 59,0% para 70,1% e 75,4%, respectivamente. Nas situações em que a secretaria não era apenas destinada à Assistência Social, os temas de Trabalho, Habitação e Saúde – na ordem – eram os mais frequentes, totalizando cerca de 75% dos casos de compartilhamento setorial.

A investigação sobre a estrutura (formal ou informal) hierárquica e administrativa do órgão gestor de assistência social revelou que a área de gestão de programas de transferência condicionada de renda (Bolsa Família e/ou outros) era a mais organizada formalmente (em 71% dos municípios), seguida da Proteção Social Básica (66%). Em contrapartida, a área de gestão do trabalho assistencial apresentou maior grau de informalidade (72%). Ainda, em 70% dos municípios existia alguma estrutura para tratar da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e em 46% destes (1.797 municípios) o órgão responsável era o de assistência social.

A maioria (82%) dos gestores da assistência social, dentre os municípios que possuem órgão gestor para a área, eram do sexo feminino, sendo a condução pela primeiradama presente em 1.305 municípios (cerca de um quarto do total).

Pela primeira vez, a MUNIC pesquisou a existência de lei municipal de regulamentação do SUAS. De acordo com os resultados apurados, 19,3% (1.075) dos municípios contavam com tal instrumento legal, principalmente nos municípios com mais de 500.000 habitantes (23,1%) e nas Regiões Sul e Norte. A investigação sobre a existência de Plano Municipal de Assistência Social revela pequenos acréscimos no conjunto de municípios que implantaram esse instrumento: de 2005 para 2009, a proporção passou de 91,5% para 93,1%, alcançando 94,1% em 2013. Em 2013, um quarto dos municípios realizou o diagnóstico socioterritorial; esta cifra é mais elevada no grupo de municípios de maior porte populacional (acima de 100 mil habitantes).

Também pela primeira vez verificou-se se o órgão gestor da assistência social possuía veículos automotores, o que foi confirmado em 68% dos municípios, ou embarcações próprias, confirmados em 26 municípios.

Detectaram-se avanços com respeito à disponibilidade de equipamentos de informática, acesso à internet e aplicativos informatizados de gestão. O acesso à internet subiu de 89%, em 2005, para 98%, em 2009, e 99,3%, em 2013 – a grande maioria (94,7%) por banda larga. Os sistemas informatizados de gestão de programas e ações estão presentes em 1.559 municípios (41% em municípios com mais de 500.000 habitantes e 25,4% entre aqueles com até 5.000 habitantes). A tecnologia da informação permitiu o diagnóstico do perfil do usuário em 964 municípios e em sete a TI foi utilizada para prover informação pública sobre a rede socioassistencial do SUAS.

Em 2013, o contingente de funcionários municipais voltados para a Assistência Social era de 244.691 pessoas, 34% maior que o apurado em 2009 e 77% maior que em 2005. Em termos relativos, em comparação com o total dos 6,3 milhões de funcionários públicos municipais, a Assistência Social representa 3,8% do contingente, parcela seis vezes maior que a presente nas estruturas estaduais da pasta (com 0,6% do funcionalismo estadual, segundo a ESTADIC 2013). O quadro de recursos humanos era relativamente equilibrado entre servidores estatutários (37,2%) e sem vínculo permanente (35,8%), que representam as maiores categorias por tipo de vínculo. Em termos educacionais, em 2013 cerca da metade das pessoas possuíam como máxima escolaridade o ensino médio, um terço o nível superior ou pós ¬-graduação e apenas 15% o ensino fundamental, representando melhoria frente ao observado nos suplementos anteriores.

Em 2013 quase a totalidade (99,9%) dos municípios possuía Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (em 2009 eram 99,3%), sendo que 24% deles dispunham de canal de denúncias e, destes, 87% mantinham registros das mesmas. Já Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN) foram identificados em 31,5% dos municípios, sendo os mesmos mais presentes nos municípios de maior tamanho populacional.

Sobre recursos para a assistência social, 97% dos municípios declararam ser cofinanciados pela esfera federal e/ou estadual (eram 87%, em 2009). Desses, 98,7% receberam recursos federais e 60,3% estaduais. Em 2013, mais de 90% dos municípios declararam ter recebido recursos do IGD-M e do IGD-SUAS, sendo que a maioria usou os recursos para aquisição de equipamentos.

A quase totalidade dos municípios brasileiros declarou realizar serviços socioassistenciais (99,6%) e de proteção social básica (99,5%). A proteção social especial estava presente, com pelo menos um de seus serviços, em 76,2% dos municípios brasileiros, similar ao encontrado no ano de 2009. Os serviços de proteção e atendimento integral à família

(PAIF) e de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos tiveram aumento significativo de 2009 para 2013 (de 85,6% para 98,1% no primeiro e de 67,3% para 85,2% no segundo caso), refletindo a expansão da rede de proteção social cofinanciada pela União. Já no âmbito da proteção social de média complexidade, os serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC) tiveram a oferta aumentada de 2009 para 2013, respectivamente de 41,5% para 51% e de 22,3% para 36,2%. No que se refere às unidades de atendimento aos usuários destes dois serviços, foram identificadas 1.918 unidades distribuídas em 1.240 municípios brasileiros (22,3% do total).

Com relação aos programas municipais de transferência de renda, constatou-se que estes se faziam presentes em 435 municípios (8%), dos quais 306 afirmaram que o Programa estava regulamentado por lei municipal, com maior incidência nos municípios mais populosos (44% naqueles com mais de 500.000 habitantes) e na Região Sudeste (em 9,5% dos municípios da região), com destaque para os Estados de São Paulo, com 76 municípios e do Rio de Janeiro, com 25 municípios.

A prestação de serviços socioassistenciais a grupos específicos foi reportada por 4.411 municípios (79,2% do total), destacando-se a Região Norte com maior cobertura (92,2%) e em seguida as Regiões Sul e Nordeste com aproximadamente 82%. Na segmentação, os agricultores familiares foram um grupo relevante, assistido em 60% dos municípios, seguido dos catadores de materiais recicláveis (atendidos em 27% dos municípios), da população em situação de rua (26%); assentados da reforma agrária (24%); pescadores artesanais (16%); comunidades quilombolas (13%); ribeirinhos (11%); povos indígenas (10%); e povos ciganos (6,0%).

Com relação aos CRAS, em 2009 eram 5.499 distribuídos em 4.032 (72,5%) municípios. Em 2013, foram contabilizadas 7.968 unidades em 5.437 (97,6%) municípios, ou seja, um exitoso aumento na cobertura, com a possibilidade de vislumbrar a proximidade da universalização da proteção social básica no país.

Sobre a existência de centros da juventude, foram reportadas 1.914 unidades em 909 municípios brasileiros, dentre as quais 1.471 eram públicas e 443, conveniadas. A presença de centros de convivência cujo público referenciado é de idosos foi reportada por 2.529 (45,4%) municípios, totalizando 3.861 unidades. Por sua vez, aqueles cujo público referenciado é constituído por crianças e adolescentes, foram reportadas 5.971 unidades distribuídas em 2.082 (37,3%) municípios.

O número de CREAS subiu 80% entre os anos de 2009 e 2013, saltando de 1.239 unidades em 1.116 municípios para 2.229 em 2.032 municípios. Também foram identificados 175 Centros POP em 154 municípios, sobretudo em cidades com mais de 100 mil habitantes, e 510 centros-dia em 290 municípios. Ainda, o abrigo institucional ou "casa-lar" está presente em 34,4% dos municípios, sobretudo nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, onde a incidência varia de 44 a 50% dos municípios.

CENSO SUAS 2013: CRAS, CREAS, CENTROS POP, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS, CONSELHOS ESTADUAIS E UNIDADES DE ACOLHIMENTO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Coordenação-geral do Censo SUAS 2013: Caio Nakashima, Luís Otávio Pires Farias, Simone Aparecida Albuquerque.

Concepção, planejamento e operação: Cinthia Barros dos Santos Miranda, Daniel Bruno Biagioni, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima, Hugo Miguel Pedro Nunes, Paulo Eugênio Clemente Júnior, Priscila Quicila Rodrigues Coelho da Gama, Sérgio Bueno da Fonseca, Thais de Freitas Morais, Viviane de Souza Ferro de Mesquita, Walkyria Porto Duro, Zakia Ismail Hachem; Simone Albuquerque, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Kamila Rodrigues Sato, Caio Nakashima

Desenvolvimento de aplicativos informatizados, coleta e tratamento de dados: Caio Nakashima, Carlos Henrique Araujo Santana, Davi Lopes Carvalho, Érika Paes Ladim Castro, Fábio Alves Freire Carvalho, Flavio Jesus dos Santos, Giovanna Quaglia, Helbert de Sousa Arruda, Hideko Nagatani Feitoza, Joao Pedro Oliveira Paiva, Mariana Ferreira Peixoto dos Santos, Nicolle Yumi Yamada, Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira, Pedro Oliveira Guedes, Rafael Contrin Henriques, Rebert Tomaz Aquino, Ricardo de Carvalho Feitoza, Rogério Costa Fari Faria Pacheco, Sabrina Medeiros Borges, Teotônio Ferreira Cunha, Talita Santana Santos Barcellos, Tiago Hackbarth, Uiran Couto, Arthur José Guimarães de Souza Maia, Cinthia Barros dos Santos Miranda, Daniel Bruno Biagioni, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima, Hugo Miguel Pedro Nunes, Thais de Freitas Morais, Zakia Ismail Hachem, Luís Otávio Pires Farias.

Análise e validação dos dados: Alan Ioshikazu Ofuji, Camila Nascimento Barros, Dionara Borges Andreani.

Elaboração dos textos: Ana Carolina Freitas de Andrade, Camila Nascimento Barros, Dionara Borges Andreani, Luzia Maria Cavalcante de Melo.

Validação de conteúdo: Denise Colin, Paulo Jannuzzi, Paula Montagner, Marconi Fernandes de Sousa, Luís Otávio Pires Farias, Simone Aparecida Albuquerque.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), realizado anualmente desde 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, levanta e disponibiliza informações que retratam a implementação do SUAS no país, fornecendo dados que permitem analisar não somente as lacunas, mas também os avanços no aprimoramento da Política Nacional da Assistência Social.

Metodologia:

Anualmente o Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Trata-se de uma pesquisa censitária aplicada a todo conjunto de gestores, equipamentos e instâncias de controle social do SUAS, s através de questionários eletrônicos específicos.

Os objetivos e instrumentos de cada levantamento anual são definidos pela equipe técnica do MDS, em especial por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

O Censo SUAS 2013 foi composto por oito questionários distintos que tiveram como objetivo analisar aspectos referentes ao funcionamento, estrutura física, serviços prestados e recursos humanos dos diferentes equipamentos e instâncias que compõe a PNAS, conforme descrição abaixo.

Questionário Centro de Referência de Assistência Social (CRAS):Identificação, estrutura física, caracterização dos serviços ofertados, gestão do território, articulação e recursos humanos.

Questionário Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): Identificação, estrutura física, caracterização dos serviços ofertados, gestão, articulação e recursos humanos.

Questionários dos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF): Identificação; Lei de criação, regimento interno e legislações; orçamento e infraestrutura; secretaria executiva; dinâmica de funcionamento; conferências de Assistência Social; composição do conselho e conselheiros.

Questionário da Gestão Estadual: Identificação, estrutura administrativa, gestão SUAS, regionalização, serviços socioassistenciais, benefícios socioassistenciais, gestão financeira, gestão do trabalho, apoio técnico e financeiro aos municípios, vigilância socioassistencial, apoio ao exercício da participação e do controle social; comissão intergestores bipartide.

Questionário da Gestão Municipal: Identificação; estrutura administrativa; gestão SUAS; gestão financeira; gestão do trabalho; gestão de serviços, programas e projetos; gestão de benefícios; vigilância socioassistencial; ações de inclusão produtiva.

Questionário Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP): Identificação; estrutura física; serviços ofertados; gestão; articulação e recursos humanos.

Questionário Unidades de Acolhimento: identificação, caracterização; estrutura física e área de localização; recursos humanos.

Realizada através de meio on-line, a coleta de dados do Censo permitiu que o processo fosse realizado a distância. Assim, os questionários foram disponibilizados no site do MDS com um tempo estipulado para seu preenchimento de no mínimo 30 dias. A responsabilidade para o preenchimento de cada um dos questionários foi outorgada a um responsável específico de acordo com a natureza dos mesmos – estavam envolvidos, geralmente, dois profissionais para cada questionário. A coleta de cada questionário foi realizada em períodos diferenciados, como se segue:

Gestão Municipal: 18/09/2013 a 08/11/2013;

Gestão Estadual: 21/10/2013 a 13/12/2013;

Conselho Estadual: 21/10/2013 a 13/12/2013;

Conselho Municipal: 21/10/2013 a 13/12/2013;

CRAS: 30/09/2013 a 13/12/2013;

CREAS: 18/09/2013 a 08/11/2013;

Centro POP: 30/09/2013 a 13/12/2013;

Unidades de Acolhimento: 14/10/2013 a 13/12/2013.

Principais resultados

Durante os últimos sete anos, o Censo SUAS vem contribuindo, por meio da disponibilização de dados e informações atualizados, para subsidiar a atuação de gestores, técnicos, coordenadores, conselheiros e demais operadores da Assistência Social em todo o território nacional. Os dados do Censo são importantes fontes para diagnosticar a gestão da Política Nacional de Assistência Social, seja medindo a qualidade da infraestrutura, seus recursos humanos e financeiros, seja a qualidade das atividades oferecidas pelas unidades de atendimento à população. Os dados ora apresentados, referentes ao ano de 2013, contribuem para ampliar essa análise, indicando avanços e desafios ainda presentes.

Em 2013 foram contabilizadas 7.883 unidades de CRAS no território brasileiro e 75.241 trabalhadores. Dez estados brasileiros contavam com CRAS em todos os seus municípios e nos demais, com exceção do Amapá, no mínimo 90,5% possuíam ao menos um CRAS em atividade. Em que pese as unidades próprias terem decrescido, as condições de acessibilidade tiveram seus percentuais elevados em todos os quesitos mantendo a trajetória de adequação dos espaços físicos dos CRAS.

Os CREAS tiveram um incremento de 82 novas unidades em 2013, totalizando 2.249 CREAS no Brasil. Estes estavam distribuídos em 2.007 municípios. O número de unidades coordenados pelo órgão gestor estadual sofreu pequena queda, de 53 para 51 unidades. Por outro lado, o número de CREAS vinculados à gestão municipal aumentou de 2.114 unidades em 2012 para 2.198 em 2013. A quantidade de trabalhadores nos CREAS em 2013 alcançou a margem de 20.938 técnicos. Deste total de trabalhadores, 20.177 declararam sua profissão, assim, as maiores categorias profissionais encontradas como força de trabalho foram de assistentes sociais, seguidas por psicólogos, profissionais de nível médio, pedagogos e advogados.

No que tange aos Centros POP foram identificados 131 Centros de Referência Especializados para população em situação de rua no país e compostos por uma equipe de 1.914 técnicos. Merece destaque o estado de São Paulo, que conta atualmente com 34 unidades, e do Rio de Janeiro, com 14. Além disso, o estado do Mato Grosso que não possuía nenhum Centro POP até 2012 passou a contar com duas unidades em 2013. A maioria destes equipamentos está em imóveis alugados e a adaptação para pessoas com deficiência ainda é um desafio. Quanto à equipe técnica os maiores percentuais de profissionais encontrados como força de trabalho nos Centro POP foram de nível médio- sem formação profissional- assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais de nível superior.

Em 2013, segundo ano de levantamento sobre as Unidades de Acolhimento, o Censo SUAS registrou 4.423 unidades em funcionamento em 1.563 municípios brasileiros no ano de 2013. De acordo com os dados, as regiões Norte e Nordeste são as que

possuem menos Unidades de Acolhimento, contando com 171 e 483 instituições, respectivamente. A maior parte das Unidades funcionava em imóvel próprio em 2013. com exceção das localizadas em metrópoles em que sua maioria atendia usuários em imóvel alugado (44,1%). O maior percentual identificado de Unidades de Acolhimento em imóvel próprio foi os localizados em municípios de pequeno porte II. As Unidades de Acolhimento devem oferecer a seus usuários ambiente adequado em estrutura física com condições de moradia, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade capazes de favorecer o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários permitindo, assim, o desenvolvimento de autonomia e independência de seus usuários. Dentre os espaços disponíveis nas Unidades de Acolhimento, a quase totalidade declarou contar com banheiros para os usuários acolhidos, cozinha para preparo de alimentos, dormitórios e lavanderia. Por outro lado, os espaços que apresentaram os menores percentuais foram dormitórios para cuidadores e enfermarias. Com relação aos equipamentos e materiais disponíveis nas Unidades de Acolhimento, quase todas as unidades (acima de 95%) declararam contar com televisão, camas, fogão e geladeira. As Unidades de Acolhimento contavam com equipes compostas por 59.086 trabalhadores cuja a maior parte (27,7%) obtinha formação em Assistência Social , seguidas por outras formações de nível superior e por profissionais da área da saúde. As profissões menos observadas foram as de advogado e terapeuta ocupacional.

Os dados referentes à Gestão Municipal revelaram que apesar do aumento percentual de Secretarias Municipais exclusivas da área de Assistência Social ao longo dos anos, na região Sul este percentual ainda corresponde a 64,6%, enquanto nas demais regiões ultrapassa 80%. As áreas da Assistência Social com maior grau de formalização na administração municipal foram a Gestão do Programa Bolsa Família (70,7%) e a área de Proteção Social Básica (63,1%). Por outro lado, a área de menor formalização foi a Gestão do Trabalho (31,1%). De acordo com o Censo, 99,4% dos órgãos gestores da Assistência Social Municipal eram os responsáveis pela gestão do Cadastro Único para Programas Sociais. A principal ação desenvolvida pelos municípios foi a Educação de Jovens e Adultos. A ação que mais cresceu entre 2012 e 2013 foi o Acompanhamento dos Cursos Oferecidos pelo PRONATEC, que aumentou de 24,5% para 55,2% dos municípios.

Com relação à Gestão Estadual a maioria das Secretarias Estaduais de Assistência Social eram conjuntas com outras áreas. Entre os 26 estados da federação (excluindo-se o Distrito Federal), 21 possuíam Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) aprovado pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

No que tange à execução direta dos serviços socioassistenciais por parte dos órgãos gestores estaduais, houve uma redução expressiva nos últimos 4 anos na oferta dos Serviços de Proteção Social Básica, onde no último ano apenas 5 Estados disponibili-

zaram este serviço. Quanto ao cofinanciamento estadual dos serviços e benefícios da Assistência Social, percebe-se uma retomada do investimento por parte dos estados no ano de 2013 em todas as modalidades analisadas. Merecem destaque os serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade, que apresentaram 69,2% de cofinanciamento estadual.

O Censo SUAS 2013 identificou a existência de 5.269 Conselhos Municipais de Assistência Social, 91 Conselhos a mais que em 2012. O maior desafio para implantação dos Conselhos encontra-se nos municípios de pequeno porte - correspondem à quase totalidade dos municípios que ainda não possuem Conselhos de Assistência Social. Entre 2012 e 2013 houve avanço expressivo na utilização dos Índices de Gestão Descentralizada pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, sendo o crescimento de 55,4% para 72,6% no período. Entre 2012 e 2013 houve pequeno aumento no percentual de Conselhos Municipais que possuem sede própria para funcionamento, exceto no grupo de municípios de Grande Porte, que apresentou redução. Cabe destacar que ainda, 8,1% das Secretarias Executivas que não contam com nenhum funcionário. O Gestor Municipal e o próprio Conselho foram os maiores responsáveis pela promoção de cursos nas Metrópoles e nos municípios de Grande Porte. Já nos municípios de Pequeno I, Pequeno II e Médio portes os principais responsáveis pela promoção de cursos foram o Gestor Estadual e o Gestor Federal, respectivamente.

O Censo SUAS 2013 mostrou que 13 Conselhos Estaduais de Assistência Social fiscalizaram serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nas redes socioassistenciais públicas e privadas. Apesar de apenas 5 Conselhos não exercerem nenhum tipo de fiscalização, esse número foi maior que em 2012, quando 2 Conselhos não exerciam tal atividade. Em 2013 o Censo SUAS identificou 22 Conselhos Estaduais de Assistência Social que atuavam como instância de controle social e fiscalização e acompanhamento do Programa Bolsa Família. Os gestores estaduais foram os principais responsáveis pela promoção de cursos de capacitação aos conselheiros, seguidos pelo gestor federal (MDS), que respondeu por 52,4% dos cursos. O próprio Conselho teve participação em 42,9% dos cursos de capacitação promovidos. O grupo de representação governamental apresentou a mais alta escolaridade com representantes com pós-graduação, ensino superior, ensino médio e nenhum representante nos níveis de ensino mais baixos. O único grupo de representação com membros sem escolaridade foi o de usuários (4 conselheiros).

Os resultados apresentados corroboraram um processo de crescimento da institucionalização do Sistema Único da Assistência Social. Os dados mostram que houve um aumento no quantitativo de Unidades de Assistência Social e de profissionais que atuam na rede, e melhoria na estruturação das instancias de Gestão e Controle Social.

PARTE III. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

No âmbito de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), compete à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SE-SAN) planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecidas pelo Decreto nº 7.272/2010.

As ações da SESAN estão voltadas para a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e para a implementação de programas que, estruturados segundo os eixos de produção, comercialização e consumo de alimentos, contribuem para o alcance das diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e das metas de Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria.

ESTUDOS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DAS PESQUISAS IMPLEMENTADAS PELA SAGI/MDS NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Anne Wallaser Kepple.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira, Fernando Batista e Júnia Valéria Quiroga da Cunha.

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

Projeto: UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero.

Período de realização da pesquisa: junho de 2010 a fevereiro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar os desafios para implementar, expandir e consolidar programas coordenados pelo MDS na área de segurança alimentar e nutricional (SAN), principalmente à luz das informações de pesquisas de avaliação já conduzidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Coube à consultora, fazer uma avaliação crítica sobre o conjunto dos principais resultados dos estudos realizados pela SAGI a respeito dos programas de SAN, levantando suas contribuições para gestão e expansão dos programas e propondo recomendações para que os resultados das pesquisas pudessem ser disseminados e internalizados pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).

Procedimentos metodológicos

Pesquisa documental e bibliográfica a partir do acervo de publicações, relatórios e sumários executivos de pesquisas nas áreas de SAN, acumulado pela SAGI desde a sua criação em 2004 (consistindo em treze estudos e pesquisas). Foram contemplados quatro estudos concluídos sobre o Programa de Aquisição de Alimento (PAA), três

sobre o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e seis referentes aos Equipamentos de SAN (três sobre Restaurantes Populares, dois sobre Cozinhas Comunitárias e um sobre Bancos de Alimentos). A consultora realizou, ainda, entrevistas presenciais semiestruturadas com os gestores dos programas, serviços e ações abordados nas pesquisas, além de membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Principais resultados

Os programas enfocados pelo presente estudo são caracterizados por uma maior complexidade em comparação a outros programas do MDS devido, em parte, à sua gestão descentralizada e à diversidade de mecanismos e arranjos locais para a sua execução. Tal característica traz desafios no que diz respeito à realização de estudos de avaliação que visam subsidiar a gestão.

Ao realizar uma análise da relevância dos estudos, a consultora levou em conta a adequação dos objetivos, métodos e resultados à luz das necessidades de gestores no que diz respeito à fase de evolução de cada programa. Considerando que todos os programas foram implementados a partir de 2003-2004, significa que os objetivos de estudos realizados de 2004 a 2006 refletem as necessidades e preocupações associadas àquele momento dos programas e, da mesma forma, que os resultados e recomendações foram baseados na situação observada naquela época.

Neste sentido, os estudos de avaliação realizados entre 2004-2006 acertaram ao enfocar dimensões dos programas relacionadas aos processos de implementação, tais como: desenho e estrutura, organização, focalização e acesso aos programas, dessa forma fornecendo informações extremamente úteis para contribuir para o aperfeiçoamento dos programas na época que estavam em fase inicial. Já as avaliações realizadas em 2008-2009, refletem uma fase mais madura, tanto na implementação dos programas quanto da SAGI como Secretaria.

A dimensão dos programas que foi menos enfocada pelas avaliações foi o impacto, o que traz desafios distintos para cada programa que vão desde a definição dos impactos a serem contemplados até a identificação da população a ser pesquisada.

À luz da prioridade do Governo Federal de fortalecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), baseado na gestão estadual e municipal, o papel dos governos estaduais na gestão dos programas de SAN pesquisados constitui-se em outra lacuna importante a ser abordada em futuros estudos, pois os estudos analisados forneceram poucas evidências no que diz respeito às ações dos governos estaduais.

A presente análise revelou uma série de desafios enfrentados pela SAGI/MDS e oportunidades para melhorar ainda mais a utilidade e relevância das pesquisas promovidas

por ela para avaliar programas de SAN.

Os desafios identificados e já discutidos incluem:

- o descompasso temporal entre os tempos político, administrativo e técnico;
- a rotatividade de servidores;
- o alto nível de complexidade dos programas de SAN, no que diz respeito à sua gestão descentralizada e aos arranjos político-institucionais locais de operacionalização;
- o fomento da demanda para pesquisas e planejamento de agenda de estudos;
- a tensão inerente na missão da SAGI/MDS entre tomar a iniciativa na proposição de estudos de avaliação e construir junto à área responsável;
- a polêmica colocada pelas vantagens e desvantagens da exigência e a rigidez técnico-metodológicas;
- a definição e aferição de impactos dos programas em negociação com a SESAN/MDS;
- a missão da SAGI/MDS limitada ao MDS ao mesmo tempo em que lida com tema interministerial e intersetorial.

Ao levantar os desafios enfrentados pela SAGI/MDS, foram se revelando várias oportunidades e caminhos potenciais para superá-los. A priorização dentro do MDS de um processo de planejamento de pesquisas de curto e médio prazo possui grande potencial para: 1) melhorar a relação entre as secretarias; 2) superar o problema de rotatividade; 3) agilizar o processo de contratação; e 4) conciliar os tempos político, técnico e administrativo. Constitui uma oportunidade, também, para pensar mais estrategicamente sobre a articulação entre as ações de avaliação e de monitoramento realizadas pela SAGI.

Neste estudo foi possível identificar amplos exemplos de uso instrumental e oportuno dos resultados e, também, como fonte de ideias e perspectivas novas ao longo do tempo. Conclui-se, dessa forma, que as pesquisas contratadas pela SAGI/MDS para avaliar programas de SAN serviram claramente para subsidiar a gestão dos programas.

Vale destacar dois fenômenos observados no decorrer da presente análise que vão ao encontro com as dúvidas e frustrações expressadas por técnicos da SAGI/MDS em relação à relevância das pesquisas para a gestão dos programas.

O primeiro é a observação de que, mesmo quando parece que os resultados oriundos de uma pesquisa foram disponibilizados tarde demais para subsidiar a gestão, tais resultados muitas vezes continuam servindo como referência ao longo do tempo e sendo resgatados para fazer balanços de avaliação dos programas mesmo anos depois.

Já o segundo, é relacionado à questão do descompasso temporal entre a disponibilização de resultados dos estudos e as necessidades dos gestores. É de se esperar que os gestores tenham consciência de problemas ou necessidades de ajustes nos programas, mesmo antes de sair os resultados das pesquisas, principalmente na SESAN/MDS que conta com processos internos de diálogo direto com gestores na ponta. Porém, esse fato não invalida a necessidade de ter pesquisas de avaliação promovidas pela SAGI, pois fornecem evidências concretas e mais sistematizadas, contribuindo, dessa forma, para a gestão e a legitimação dos programas.

A presente análise apontou para as seguintes ações principais que deveriam ser priorizadas pela SAGI/MDS: planejamento estratégico de curto e médio prazo de pesquisas e fortalecimento do Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA); maior articulação e participação da SAGI/MDS no CONSEA; e liderança no âmbito conceitual de avaliação e monitoramento de políticas de SAN. São ações que vão ao encontro da superação de diversos desafios identificados no decorrer da presente consultoria e a conjuntura política atual em relação à implementação do SISAN. Todas essas ações refletem a natureza política da avaliação de políticas públicas.

Coloca-se, dessa forma, uma tarefa dupla para a SAGI/MDS: o exercício da sua alta qualificação técnica, ao mesmo tempo em que realize a gestão e coordenação de ações que envolvem diversos parceiros e culturas institucionais num ambiente altamente político.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MODALIDADE LEITE (PAA-LEITE) E DAS FAMÍLIAS DOS BENEFICIÁRIOS CONSUMIDORES DO LEITE

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Datamétrica – Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.

Equipe Responsável: Alfredo Soares (coordenador) e André Matos Magalhães.

Equipe SAGI: Daniela Sherring Siqueira, Danilo Mota Vieira, Fernando Batista Pereira, Marcel Frederico de Lima Taga e Rodrigo Costa Capeáns.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Projeto: Cooperação técnica "Apoio à Agenda do Conhecimento".

Período de realização da pesquisa: março de 2010 a março de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O objetivo principal deste estudo foi analisar comparativamente as famílias dos beneficiários consumidores do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite (PAA-Leite) com famílias não atendidas, incluindo a situação nutricional de ambos os grupos, e avaliar a sistemática de operacionalização e funcionamento da distribuição do leite aos beneficiários consumidores do Programa em municípios do estado de Minas Gerais.

Procedimentos metodológicos

O estudo utilizou técnicas de investigação qualitativa e quantitativa, sendo realizadas as seguintes etapas:

 a) Entrevistas em profundidade, a partir de roteiro semiestruturado, com a equipe técnica do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), instituição responsável pela gestão do programa no estado. Esta fase da pesquisa visou dimensionar os recursos materiais e humanos disponibilizados ao programa; avaliar as condições de trabalho da equipe gestora; entender os critérios e a lógica de funcionamento operacional, bem como os problemas e as dificuldades envolvidos na execução do Programa.

- b) Entrevistas em profundidade com membros dos Comitês Municipais de Controle Social do Programa, com o propósito de caracterizar os comitês, avaliar suas condições de trabalho e entender a visão que os componentes desses comitês têm sobre o funcionamento, os problemas e dificuldades experimentados pelo Programa.
- c) Entrevistas quantitativas, a partir de questionário estruturado, com os voluntários que fazem a distribuição do leite, bem como utilização de uma planilha estruturada para listar os equipamentos e instalações disponíveis, além de um registro fotográfico dos pontos de distribuição de leite.
- d) Questionários aplicados junto ao público alvo do programa (beneficiários efetivos e beneficiários potenciais grupo controle), contendo questões relativas à caracterização socioeconômica das famílias, medidas antropométricas das crianças beneficiárias, avaliação de sua satisfação para com o programa, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), o questionário Semiquantitativo de Frequência alimentar (QSFA), além do Álbum de Registro Fotográfico de Alimentos (ARFA) desenvolvido pela em conjunto pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

A amostra utilizada junto aos pontos de distribuição de leite foi constituída por 98 municípios e 426 pontos de distribuição, escolhidos de forma aleatória. A amostra de famílias foi composta por 2.647 domicílios, sendo 1.487 beneficiárias do programa e 1.160 do grupo de controle.

As famílias beneficiárias sorteadas para as entrevistas foram identificadas com base nas listagens nominais existentes nos pontos de distribuição de leite. Para cada família sorteada foi selecionada, de forma não aleatória, outra, não beneficiária, dentre aquelas residentes na mesma comunidade, com nível de renda domiciliar per capita a ela equivalente e um filho com idade aproximadamente igual à da criança receptora do leite do Programa.

Principais resultados

Gestão municipal e pontos de distribuição

Até 2009, a participação das Prefeituras no PAA-Leite de Minas Gerais era voluntária e não havia qualquer dispositivo legal que determinasse suas obrigações para com o Programa. Em alguns municípios, a participação das prefeituras foi grande, enquanto que em outros ela praticamente inexistiu. A partir de 2009, a Resolução nº37/2009, do

Grupo Gestor do PAA, transfere aos governos municipais as responsabilidades sobre a manutenção e a gestão dos pontos de distribuição e sobre a realização do cadastramento dos beneficiários. Nesse sentido, como o Programa não dispõe de orçamento próprio para o custeio de sua complexa máquina operacional, a contribuição potencial das prefeituras se torna extremamente importante para garantir o adequado funcionamento dos pontos de distribuição.

Aos laticínios locais cabem as importantes funções de, obedecendo aos critérios definidos pelo Programa, selecionar os fornecedores, adquirir, transportar, processar, ensacar e entregar o leite nos pontos de distribuição localizados nas rotas que lhes dizem respeito.

De acordo com a avaliação dos entrevistados responsáveis pela gestão estadual do Programa, os principais problemas enfrentados na distribuição do leite são:

- Os atrasos na entrega do leite, decorrentes das más condições das estradas (durante ou após a ocorrência de chuvas intensas), ou de problemas mecânicos com os caminhões de entrega; e
- Rompimento das embalagens, apesar de todas as usinas trabalharem com embalagens de boa qualidade. O rompimento delas acontece em função do manuseio inadequado do leite durante a carga e descarga dos caminhões de entrega. O problema geralmente se restringe a algumas poucas unidades do produto, que são repostas pelas usinas, de imediato ou na entrega seguinte.

A qualidade do leite de todas as usinas contratadas é comprovadamente boa, passando por controle rígido de qualidade. Eventualmente, em função das condições inadequadas de armazenamento, o leite "azeda" e se torna inadequado ao consumo in natura. O problema pode ocorrer por conta de defeitos eventuais no sistema de refrigeração da usina ou do caminhão de entrega, podendo afetar um lote inteiro de determinada rota.

Em pelo menos 88% dos pontos, a distribuição de leite acontece imediatamente após a chegada dos caminhões frigoríficos das usinas, dispensando a etapa de armazenamento. Ao chegar aos pontos de distribuição, os caminhões frigoríficos depositam o leite em caixas d'água, cubas, e outros recipientes, de onde são imediatamente retirados pelos beneficiários. O processo é prático e barato, na medida em que dispensa os investimentos necessários à aquisição de freezers e demais custos que seriam requeridos para sua manutenção.

Essa prática, entretanto, exige esforço redobrado no que diz respeito à compatibilização dos horários de distribuição dos diversos pontos que são servidos por um mesmo caminhão de entrega. Quando, por qualquer motivo, o caminhão atrasa, todos os pontos de distribuição de sua rota ficam prejudicados, sendo esse um dos motivos de maior insatisfação do público beneficiário, conforme ficou comprovado na avaliação por eles

realizada. Nos pontos de distribuição maiores, formam-se longas filas de beneficiários que, em geral, ficam expostos ao sol, à chuva e, às vezes aos riscos do trânsito de veículos.

Raros são os pontos de distribuição de leite que dispõem de espaços exclusivamente destinados ao abrigo dos equipamentos do Programa e à distribuição do leite. No geral, ambientes que servem rotineiramente a outras atividades – como igrejas, salas de aula, terraços de bares, garagens, cozinhas e corredores residenciais –, espaços abertos cobertos com telhas, galpões, quintais e outros ambientes abertos, são utilizados, sem maiores adaptações, para abrigar os equipamentos auxiliares e distribuir o leite.

De maneira geral, tanto a infraestrutura, quanto a disponibilidade de equipamentos dos pontos de distribuição de leite é precária. A pesquisa levantou, por exemplo, que 9% dos pontos não dispõem de água corrente, enquanto 13% deles utilizam água sem qualquer tipo de tratamento para proceder à lavagem e higienização de suas instalações e equipamentos; 33% dos pontos não dispõem de sanitários e na maioria dos pontos pesquisados os sanitários existentes funcionam de forma precária; apenas 5% dispõem de computadores, 9%, de telefones e 10% dos pontos de distribuição dispõem de freezers.

Não existe padrão definido para a gestão dos recursos humanos vinculados aos pontos de distribuição. A disponibilidade de pessoas, entre voluntários (90%), funcionários públicos e contratados eventuais (10%), por ponto de entrega, varia de um a mais de cinco, com média de três funcionários.

Beneficiários

Foi feita uma análise de impacto do Programa sobre as crianças beneficiadas. Para tanto, foram considerados os indicadores antropométricos (em índice e variáveis categóricas) e os indicadores de segurança alimentar baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Os métodos utilizados foram: estratos (estratificação), o vizinho mais próximo (Nearest Neighbour Matching) e o método de Kernel (Kernel Matching Method).

De forma geral, os resultados apontam para a não ocorrência de impactos do Programa sobre as variáveis analisadas. Nos resultados estimados a partir do método de Kernel, há uma indicação de que o Programa teria um impacto sobre a relação entre estatura e idade. Entretanto, esse resultado não é confirmado pelos outros métodos utilizados.

A única variável estatisticamente significante nos três métodos está ligada ao indicador de segurança alimentar. Em todos os métodos, há uma indicação de que o grupo de tratamento (os beneficiários) está em situação de maior insegurança alimentar grave do que o grupo de controle. Tal resultado não deve, entretanto, ser entendido como sendo um impacto negativo do Programa. Ele pode ser entendido, ao contrário, como um bom indicador de foco do PAA-Leite: o grupo que está recebendo o leite é o que mais precisa dele.

Sobre este tema, os dados indicam que, aproximadamente 70% das crianças estudadas vivem em condições de insegurança alimentar (73% e 70% para os beneficiários e não beneficiários, respectivamente), o que representa mais do dobro das proporções médias divulgadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, relativamente aos domicílios brasileiros nessa condição. Os percentuais de insegurança moderada encontrados (15% para beneficiários e 12% para os não beneficiários) e insegurança grave (20% para ambos os grupos), também são bastante superiores aos dados apresentados na PNAD.

Antes de concluir que o PAA-Leite isoladamente tem pouco impacto para as crianças, é preciso considerar que a própria ausência de diferenças significativas entre os dois grupos pode ser reflexo do leite distribuído: sem o leite as crianças estariam piores e seriam observadas diferenças negativas significativas entre os grupos. O acompanhamento dessas famílias, com uma nova rodada de entrevistas em um futuro próximo, pode ajudar a compreender melhor o papel do Programa no desenvolvimento das crianças.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS – SEGUNDA AVALIAÇÃO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha (FEC) / Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF).

Equipe Responsável: Salete Da Dalt, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara e André Augusto Pereira Brandão.

Equipe SAGI: Daniela Sherring Siqueira (coordenadora), Danilo Mota Vieira, Pedro Antonio Bavaresco, Renata Bichir e Rodrigo Costa Capeáns.

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

Projeto: UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero.

Período de realização da pesquisa: julho de 2010 a março de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O objetivo principal deste estudo foi avaliar a implantação e gestão dos bancos de alimentos em funcionamento até o ano de 2009, bem como o perfil dos seus beneficiários diretos, em todos os municípios nos quais os equipamentos estavam em funcionamento.

Os objetivos específicos foram:

- a. Delinear o perfil dos bancos de alimentos;
- b. Identificar possíveis articulações entre os bancos de alimentos implantados e os Restaurantes Populares, Hortas Comunitárias, Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, ações educativas nestes municípios, entre outros;

- c. Analisar o grau de articulação entre os bancos de alimentos e as instituições que recebem os alimentos;
- d. Identificar e discutir as principais limitações operacionais e institucionais que dificultam o funcionamento dos bancos de alimentos;
- e. Identificar o órgão de controle social mais próximo e determinar o grau de institucionalização dos bancos de alimentos através das informações de grau de normatização, previsão orçamentária e controle social;
- f. Descrever o perfil dos beneficiários diretos;
- g. Medir a satisfação dos beneficiários diretos com os bancos de alimentos;
- h. Medir a importância do banco de alimentos para os beneficiários diretos; e
- i. Recomendar ações para a melhoria do programa.

Procedimentos metodológicos

O estudo utilizou técnicas de investigação qualitativa e quantitativa, sendo realizadas as seguintes etapas:

- a) Pesquisa qualitativa junto aos 53 bancos de alimentos em funcionamento até o ano de 2009 e conveniados com o MDS, distribuídos em 53 municípios de 17 unidades da federação. Para estas entrevistas foram elaborados dois roteiros: um para ser aplicado ao gerente e ao responsável técnico do banco de alimentos e o segundo, ao responsável pela política de segurança alimentar e nutricional no município, totalizando 103 entrevistas;
- b) Aplicação de questionários estruturados junto aos responsáveis técnicos e gerentes dos bancos de alimentos pesquisados;
- c) Aplicação de questionário semiestruturado junto aos representantes das instituições beneficiárias, ou seja, aquelas que recebem alimentos doados pelo banco de alimentos. Foram aplicados 1.768 questionários, distribuídos de forma proporcional entre os 53 municípios que compuseram a amostra.

Devido à heterogeneidade dos bancos visitados e visando minimizar a dispersão de informações, os 50 bancos para os quais se dispunha de informações quantitativas foram agrupados de acordo com o volume médio de alimentos distribuídos mensalmente. Foram agregados em três grupos: pequeno porte (até 13 toneladas mensais); médio porte (entre 14 e 62 toneladas mensais) e grande porte (mais de 63 toneladas mensais). Se enquadraram

no grupo de pequeno porte 17 (dezessete) bancos, 21 (vinte e um) no de médio porte e 12 (doze) no de grande porte.

Principais resultados

De uma forma geral, os bancos de alimentos apresentaram uma grande diversidade em sua forma de funcionamento, o que reflete também a grande diversidade social, cultural e política dos municípios brasileiros. Estes equipamentos vêm cumprindo suas funções na captação de alimentos que seriam descartados, reintroduzindo-os na órbita do consumo e distribuindo para entidades que atendem às populações em graus variados de vulnerabilidade social.

Os bancos analisados movimentam um volume médio mensal de 1.952 toneladas de alimentos, sendo 1.416 toneladas de alimentos perecíveis e 536 toneladas de alimentos não perecíveis. Os bancos vêm também atuando em funções que vão além da captação e distribuição: desenvolvem trabalhos na educação alimentar, orientação às entidades no estímulo a uma alimentação mais saudável (ao disponibilizar frutas, verduras e legumes para as instituições beneficiárias), além de uma função importante na articulação e interface com outros programas, políticas públicas e ações implementadas por outros órgãos e secretarias municipais, seja na área de assistência social, de educação, agricultura, dentre outras.

Em relação ao espaço físico disponível, 66% dos gestores dos bancos (33 casos) não consideram o seu espaço físico adequado para atender às demandas do município (nos bancos de alimentos de porte médio, este percentual sobe para 71,4%). A estrutura física dos bancos sofreu alterações para atender às demandas locais, mas em vários casos foram apontadas necessidades pontuais para melhorias e aumento da capacidade operacional. As principais necessidades apontadas para melhoria da estrutura física foram: a) realização de reforma na infraestrutura existente (33,3% – 11 casos); b) buscar outro espaço físico (36,4% – 12 casos); e c) construção de espaço ou aumento do tamanho atual (30,33% – 10 casos).

A maior articulação com potenciais doadores ocorre no caso de bancos que se localizam próximos a CEASAs e que conseguem obter produtos junto a eles. Além disso, há um grande número de empresas que vêm consolidando parcerias com os bancos, principalmente os supermercados. Assim, verifica-se que 60% dos bancos (30 casos) recebem doações de empresas e, deste grupo de doadores, apenas 36,7% (11 casos) fazem doações regularmente.

Alguns problemas no que diz respeito à relação dos bancos de alimentos com os doadores foram revelados. Um ponto problemático é a associação que os doadores muitas vezes fazem entre o banco e a política local (da prefeitura) o que inibe a adesão de mais empresas para a doação de alimentos. Além disso, há situações em que empresas relutam em fazer doações por temerem exposição negativa na mídia, no caso de eventuais problemas de contaminação dos alimentos ou intoxicação. Foi possível identificar uma significativa participação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na composição das doações: 82% (41 casos) dos bancos recebem alimentos do PAA.

Somadas, as 1.768 instituições beneficiárias pesquisadas atendem aproximadamente 613.000 pessoas por dia, sendo que 49% delas (870 casos) ofertam refeições prontas para os beneficiários. Outras apenas doam alimentos (29% - 512 casos) e algumas fazem as duas atividades (21% - 369 casos).

As entidades avaliam de forma positiva as ações dos bancos de alimentos, sendo que 56,4% (997 casos) consideram a relação com o banco ótima e 38,6% (683 casos) como boa. Mesmo assim, 13 entidades elencaram o que poderia ser feito para melhorar esta relação: a) garantia de volume suficiente de alimentos (oito casos); b) disponibilização de profissionais mais qualificados para atendimento das demandas (três casos); e, c) disponibilização de profissionais que deem apoio ao atendimento (dois casos).

CAPACIDADE PREDITIVA DA ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR (EBIA) PARA IDENTIFICAR RISCOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL E BIOLÓGICA EM CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Equipe Responsável: Silvia Eloiza Priore (coordenadora), Naiara Sperandio, Sylvia do Carmo Castro Franceschini, Luciana da Rocha Sant'Ana e Giana Zabarto Longo.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: março a novembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Verificar os fatores associados à (in)segurança alimentar e ao estado nutricional de préescolares, beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF), do município de Viçosa, MG.

Específicos

I. Verificar a influência dos indicadores socioeconômicos e demográficos na situação de segurança e insegurança alimentar;

- II. Comparar o perfil antropométrico dos pré-escolares considerados seguros e inseguros pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA);
- III. Associar a insegurança alimentar, indicadores socioeconômicos, demográficos e de saúde;
- IV. Contribuir com indicadores para construção de políticas locais de segurança alimentar e nutricional, bem como para seu monitoramento.

Procedimentos metodológicos

Estudo do tipo transversal, com 243 crianças na faixa etária entre 2 e 6 anos de idade. A escolha das mesmas deu-se por amostragem probabilística, com base no cadastro de beneficiários do PBF da Secretaria de Assistência Social de Viçosa, MG. Informações socioeconômicas, demográficas e de saúde, foram coletadas através da aplicação de questionários estruturados com os responsáveis pela criança. A avaliação antropométrica, da mãe e do filho (a), constou da aferição do peso e estatura. Para avaliação do estado nutricional da criança foram calculados os índices Estatura/Idade (E/I) e Índice de Massa Corporal/Idade (IMC/I) tomando como referência as curvas de crescimento da WHO/2006 e WHO/2007, e para avaliação do estado nutricional da mãe utilizou-se o IMC proposto pela WHO 1998 e 2008. Toda pesquisa aconteceu no domicílio com autorização do responsável mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Para verificar a associação entre as variáveis socioeconômicas e demográficas com a insegurança alimentar utilizou-se as razões de prevalência por meio da técnica de regressão de Poisson.

Principais resultados

A prevalência de segurança alimentar foi de 27,2% e de insegurança 72,8%, sendo que 47,3% apresentou insegurança leve, 10,7% moderada e 14,8% grave. Com relação ao estado nutricional da criança, encontrou-se 1,2% e 4,1% de déficit de peso e estatura, respectivamente, e 20,2% de excesso de peso. Maiores prevalências de baixo peso foram detectadas na situação de insegurança alimentar grave e de excesso de peso na insegurança alimentar leve, porém essas diferenças não foram significantes. Associou-se significativamente com a insegurança alimentar, após ajuste pela regressão múltipla, a baixa escolaridade materna.

AVALIAÇÃO QUALITATIVA SOBRE O PROGRAMA P1+2

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Ângela Cordeiro.

Equipe SAGI: Danilo Mota Vieira, Pedro Antônio Bavaresco e Renata Mirandola Bichir.

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

Projeto: UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero.

Período de realização da pesquisa: março a outubro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar a implementação e a percepção dos resultados do Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), criado por meio de parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), com a finalidade de propiciar água para atividades produtivas visando à segurança alimentar e nutricional das famílias, por meio da implantação de cisternas calçadão.

O objetivo da pesquisa foi responder a algumas questões centrais sobre o funcionamento do Programa e assim fornecer subsídios para uma pesquisa quantitativa com amostra mais ampla a ser realizada posteriormente.

Procedimentos metodológicos

As consultas realizadas nesta avaliação cobriram uma amostra de 41 famílias, que abrangendo famílias beneficiadas com a cisterna calçadão há pelo menos um ano (finalizada ate 31/01/2010), residentes em localidades de três estados distintos (Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte), correspondendo a diferentes microclimas do semiárido, definidas de acordo com variações na precipitação pluviométrica.

Procurou-se contemplar também como critério de seleção das localidades, o fato de estarem sob responsabilidade de Unidades Gestoras Terrotiriais (UGTs) com diferentes perfis institucionais. Outros critérios levados em consideração foram as diferenças de trajetória de participação no Programa por parte das Unidades de Federação (foram contemplados duas com participação desde a fase piloto e um que ingressou em fase mais recente).

Com base nessas definições, foram selecionadas três localidades com regime de chuvas diferenciado, situadas nos seguintes municípios: (i) Triunfo Potiguar/RN, com regime de chuva superior; (ii) Tobias Barreto/SE, com regime de chuvas intermediário; (iii) Juazeiro/BA, com regime de chuvas inferior. As visitas de campo foram realizadas nos meses de junho e julho de 2011, período de chuvas (inverno) nas duas primeiras localidades e período seco (verão) na última.

Inicialmente, foi feita uma visita à coordenação do Programa em Recife/PE para entrevistar a coordenação e técnicos envolvidos no P1+2. Em seguida, foram feitas visitas às localidades selecionadas de acordo com a seguinte programação: (i) entrevista com o coordenador da UGT; (ii) reunião com a equipe técnica da UGT; (iii) reunião/entrevista com representantes do Conselho Municipal; (iv) visitas às famílias beneficiadas; e (v) grupo focal com as famílias visitadas.

Principais resultados

Em relação à estratégia de implementação do Programa, as consultas e as observações de campo revelaram que ela adquire contornos próprios no âmbito local, de acordo com as especificidades socioeconômicas e ambientais, a capacidade das organizações envolvidas no processo de seleção das famílias e o perfil institucional da UGT. Nesse sentido, a avaliação dos resultados do P1+2 não pode ser feita de maneira descontextualizada, exigindo um olhar atento sobre a dinâmica organizativa local e o sistema de gestão da água adotado pelas famílias.

Com base na avaliação feita, é possível destacar um conjunto de resultados positivos do P1+2. Em primeiro lugar, o programa ampliou significativamente o acesso à água. Isso trouxe uma maior elasticidade na gestão da água, diminuindo o tempo empregado para as viagens aos barreiros. A maior disponibilidade de água possibilitou ampliar ou iniciar o plantio de hortaliças e fruteiras para o consumo da família. Nos locais onde isso ocorreu, aumentou a oferta de alimentos para o consumo, em quantidade e diversidade.

O impacto na renda, por sua vez, pode ser estimado de duas maneiras. Há aquelas famílias que passaram a comercializar verduras, iniciando uma nova atividade produtiva voltada ao mercado. Mesmo quem priorizou a produção para consumo familiar

obteve benefícios monetários, com a diminuição de gastos com a feira. A economia não inclui apenas o custo da aquisição de alimentos, mas também os gastos com transporte para ir à feira.

Na localidade onde o principal uso da água da cisterna calçadão¹ é o consumo dos animais, a maior capacidade de armazenamento propiciada pela cisterna estimulou o aumento do número de cabeças de ovinos e caprinos. A disponibilidade de água para outros consumos, como tomar banho e lavar roupa, trouxe mais conforto, melhorando as condições para continuar no campo. A disponibilidade da reserva de água da cisterna calçadão possibilitou também melhor uso da mão de obra, seja no deslocamento do tempo "da água" para outras atividades, seja na maior flexibilidade no calendário agrícola. Tendo água na cisterna, as famílias passaram a contar com a possibilidade de plantar nos quintais (e jardins) no verão/seca, ainda que com menor intensidade que no período de inverno/chuva.

Os problemas identificados podem ser agrupados nas seguintes categorias: (i) formato dos Termos de Parceria (TP); (ii) estratégia de implementação; e (iii) tecnológicos. Em relação aos TP, a pressão dos prazos para cumprimento das metas foi um dos principais problemas apontados pelas UGTs. Como não há tolerância ou orçamento para cobrir os imprevistos e o repasse de recursos está condicionado ao cumprimento de metas, atrasos resultantes de adversidades climáticas deixam as UGTs em situação bastante delicada, podendo resultar em baixas nas equipes em razão do corte de recursos. Além disso, o formato dos TP não prevê recursos para o acompanhamento técnico do componente produtivo e tampouco prevê ações voltadas ao monitoramento de resultados do programa.

Os problemas relativos às estratégias de implementação, por sua vez, dizem respeito à seleção das famílias, ficando evidente que, na prática, têm sido aplicados outros critérios de seleção além daqueles estabelecidos pelo Programa. O envol-

¹ Conforme descrito pela Articulação do Semiárido (ASA), a cisterna calçadão "capta a água de chuva por meio de um calçadão de cimento de 200 m², construído sobre o solo. Com essa área do calçadão, 300 mm de chuva são suficientes para encher a cisterna, que tem capacidade para 52 mil litros. Por meio de canos, a chuva que cai no calcadão escoa para a cisterna, construída na parte mais baixa do terreno e próxima à área de produção. O calcadão também é usado para secagem de alguns grãos como feiião e milho, raspa de mandioca, entre outros. A água captada é utilizada para irrigar guintais produtivos. plantar fruteiras, hortaliças e plantas medicinais, e para criação de animais".

vimento e a participação nas associações foi o primeiro critério para a seleção de beneficiários nas localidades visitadas. A falta de recursos para arcar com os custos da escavação do buraco para a construção da cisterna foi um critério eliminatório das famílias mais carentes. Apesar disso, considerando o contexto local de cada comunidade, apenas 10% das 41 famílias visitadas poderiam ser consideradas não prioritárias para o Programa, embora todas elas tivessem necessidades de acesso à água.

A proposta técnica do componente produtivo carece de ajustes. Na maneira como foi proposto, o sistema de produção de aves não foi eficaz. O "kit produtivo" foi aplicado de maneira uniforme, desconsiderando as especificidades locais.

Em maior ou menor intensidade, problemas na estrutura da cisterna e no calçadão foram observados em praticamente todas as cisternas visitadas. Na localidade com maior intensidade de chuva, quatro cisternas desmoronaram, exigindo investimentos adicionais das famílias e/ou das UGTs para os consertos. Os problemas estruturais identificados nas cisternas e calçadões sugerem deficiências da mão de obra empregada na construção. Grande parte das famílias consultadas reclamou da qualidade dos serviços de pedreiros.

Além de problemas na estrutura, observou-se que os dois modelos de bomba manual adotados para a extração de água da cisterna calçadão foram desaprovados pelas famílias.

Finalmente, as capacitações e intercâmbios não foram suficientes para atender todas as necessidades das famílias. O número de vagas para os intercâmbios, uma das modalidades mais efetivas de capacitação, foi insuficiente frente ao número de famílias atendidas. Nem sempre as pessoas que participaram foram as mais indicadas, ficando dependentes da disponibilidade das lideranças/agricultores/as.

ELABORAÇÃO DE UM SISTEMA MUNICIPAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO INTEGRADA NO MUNICÍPIO DE RIO CLARO-SP À LUZ DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Equipe Responsável: Emma Cademartori Siliprandi (coordenadora) e Anne Walleser Kepple.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a novembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Apoiar a elaboração de um Sistema Municipal de Gestão de Informação Integrada em município de médio porte que permita monitorar os serviços sócioassistenciais, benefícios, transferência de renda e ações de segurança alimentar e nutricional de forma integrada e subsidiar a gestão local das políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

Específicos

I. Realizar, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, levantamento de fontes de dados e informações existentes sobre os diferentes serviços

- sócioassistenciais e transferência de renda no município. Apoiar o trabalho em andamento de cruzamento de dados dos diferentes cadastros;
- II. Realizar levantamento e análise da integração dos diferentes serviços sócioassistenciais e ações do governo municipal voltadas para desenvolvimento social e combate à fome;
- III. Caracterizar fatores facilitadores e obstáculos à integração de serviços e ações sócioassistenciais e o papel potencial de informação para enfrentar esses desafios;
- IV. Realizar análise das necessidades de informação dos gestores municipais;
- V. Propor um marco conceitual de Segurança Alimentar e Nutricional que oriente a gestão municipal integrada de políticas municipais dentro da perspectiva da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- VI. Elaborar, junto aos gestores municipais, e com base no resultados dos itens anteriores, uma proposta de Sistema Municipal de Gestão de Informação Integrada que possibilite monitorar e avaliar as políticas e ações municipais voltadas para a segurança alimentar e nutricional.

Procedimentos metodológicos

Uma abordagem metodológica qualitativa foi adotada, utilizando entrevistas semiestruturadas com 28 gestores e técnicos de diversos setores, revisão de documentos e observações participantes em encontros, eventos e reuniões relevantes ao tema de segurança alimentar e nutricional (SAN) no município durante o período do projeto.

Principais resultados

O estudo revelou desafios políticos, administrativos e técnicos para a implantação de um Sistema Municipal de Gestão de Informação Integrada de SAN. Os desafios políticos remetem à necessidade de dar mais prioridade ao tema de SAN. A ausência de um conselho municipal e de uma instância governamental responsável por uma política municipal de SAN evidenciou a imprescindibilidade dessas instâncias para promover uma compreensão intersetorial de SAN e coordenar um plano integrado, configurando-se como requisitos para o monitoramento de uma política integrada de SAN. Um planejamento intersetorial que define a responsabilidade compartilhada pode contribuir, também, para construir vínculos entre os setores e amenizar a busca por reconhecimento individual que eventualmente interfere no trabalho intersetorial.

Embora a cultura de monitoramento e avaliação ainda seja incipiente no município, agravada pela carência de recursos de informática e de pessoal capacitado, vários gestores procuram formas de sistematizar os dados existentes para subsidiar a gestão. Os resultados das análises sobre os dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos e ao Banco Municipal de Alimentos, realizadas a pedido dos gestores da Secretaria Municipal da Assistência Social, já provocaram mudanças na gestão dos programas, o que mostra o potencial de parcerias entre a universidade e o governo municipal.

Avalia-se positivamente esse tipo de parceria na medida em que a comunidade acadêmica aprende a enfrentar o desafio de realizar pesquisas em um ambiente político, entendendo que os resultados terão mais utilidade e relevância para a política pública.

Recomendações para o aprimoramento da política

Considerando o papel chave dos municípios na execução do Plano Nacional de SAN, conclui-se que é necessário investir na promoção de ações de monitoramento e avaliação nos municípios aliada à replicação efetiva, no âmbito municipal, das instâncias intersetoriais de SAN existentes em nível federal.

VALIDADE DA ESCALA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: VERSÃO CURTA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

Equipe Responsável: Denise Petrucci Gigante (coordenadora), Eliana Bender, Gicele da Costa Minten, Ivana Loraine Lindemann, Janaína Vieira dos Santos, Jacqueline da Silva Dutra e Leonardo Pozza dos Santos.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a novembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

- Testar a validade da versão curta da escala de segurança alimentar (proposta por Bickel et al, 2000¹) usando como padrão-ouro a EBIA (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009²);
- II. Identificar a prevalência de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) da área de abrangência de uma Unidade de Saúde da Família (USF);
- III. Identificar a prevalência de insegurança alimentar em famílias da área de abrangência de uma USF.

Específicos

- I. Descrever medidas de validade da versão curta da escala de segurança alimentar;
- II. Avaliar características sócioeconômicas e demográficas das famílias incluídas na amostra;

¹ BICKEL et AL. Guide to Measuring Household Food Security, Revised 200. USDA, Alexandria. 2002

² SEGALL-CORRÊA, A.M, MARÍN--LEÓN, L. Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v.16, n.2, p. 1-19,2009.

III. Analisar a associação entre insegurança alimentar e o recebimento do benefício do PBF.

Procedimentos metodológicos

Foi realizado um estudo transversal de base populacional em um município, no Estado do Rio Grande do Sul, na área de abrangência de uma Unidade de Saúde da Família (USF) de um bairro da cidade, escolhido por conveniência.

O cálculo do tamanho amostral foi realizado no *software* Epi Info, versão 6.0. Para atender aos objetivos do estudo, considerando-se o maior tamanho de amostra necessário, com o acréscimo de 10% para possíveis perdas e recusas, foram incluídas 230 famílias, selecionadas por meio de um sorteio sistemático a partir do cadastro existente na USF. Os domicílios sorteados foram visitados por entrevistadores previamente treinados nos meses de abril a julho de 2011 e as informações foram obtidas junto aos responsáveis pela alimentação da família, após apresentação e esclarecimento a cerca da pesquisa e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Os instrumentos de coleta de dados utilizados para a avaliação da segurança alimentar, a EBIA e a Versão Curta da Escala de Segurança Alimentar foram relativos à percepção dos entrevistados sobre a situação alimentar vivida pela família. A EBIA é composta por 15 perguntas fechadas, sendo que cada item respondido afirmativamente foi seguido de alternativas de frequências: "em quase todos os dias", "em alguns dias", "em apenas 1 ou 2 dias" e "não sabe" ou "recusa responder", com exceção do item 10, que apresentou as alternativas: "pouca", "média", "muita" e "não sabe" ou "recusa responder". As respostas foram relativas aos três meses anteriores à entrevista. Essa escala estima prevalências de segurança alimentar e classifica os domicílios em quatro categorias com três níveis de intensidade para insegurança alimentar (Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar Leve, Moderada, Grave), utilizando diferentes pontos de cortes, de acordo com a composição etária do domicílio, visto que naquelas residências sem a presença de menores de 18 anos são utilizadas apenas oito das quinze perguntas da escala.

A Versão Curta da Escala de Segurança Alimentar é composta por seis questões com respostas positivas e negativas, referentes aos 12 meses anteriores à entrevista. Essa escala gera um escore que varia de 0 a 6. Em quatro questões cada resposta positiva corresponde a um ponto, enquanto em uma das questões o ponto é dado na resposta negativa e em outra, a pontuação corresponde ao tempo de exposição em que houve diminuição na quantidade de comida por falta de dinheiro. O escore foi calculado pela soma desses pontos. Considera-se com segurança alimentar aquelas famílias que atingem entre zero e um ponto; insegurança alimentar sem fome para aquelas que somam entre dois e quatro pontos e com fome quando o escore atinge cinco ou seis pontos.

A entrada de dados foi realizada com digitação dupla, sendo utilizado o *software* Epi Info, versão 6. A análise dos dados foi realizada no software Stata, versão 11 (*Stata*

Corp., College Station, Estados Unidos). As proporções de segurança e insegurança alimentar são apresentadas de acordo com as variáveis independentes estudadas. Para estudar a associação entre a segurança alimentar, nas duas formas de avaliação, e as demais variáveis de exposição, foi utilizado o teste de qui-quadrado, considerando um nível de significância de 5%. O cálculo dos índices de sensibilidade, especificidade, valores preditivos positivo e negativo e acurácia foram obtidos pela comparação dos valores entre as duas escalas.

O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Pelotas, OF. 23/11.

Principais resultados

Foram visitadas 230 famílias, sendo que cerca de um quarto das famílias recebia auxílio do Programa Bolsa Família (PBF). A maioria dos chefes de família era do sexo masculino onde apenas 20% possuíam nove ou mais anos de estudo e 73% tinham idade inferior a 60 anos. Do total de domicílios estudados, menos da metade apresentaram menores de 18 anos na sua constituição.

Em relação aos resultados sobre a situação de segurança alimentar das famílias estudadas, enquanto segundo a EBIA mais da metade convive com algum nível de insegurança alimentar, a versão curta apresenta apenas 24% da amostra que vive nessa situação.

Ao avaliar a associação entre insegurança alimentar de acordo com a EBIA, verificou-se que somente a renda, o recebimento do PBF e o sexo do chefe do domicílio estiveram associados à situação alimentar das famílias. Assim, nas famílias com menor renda, as que participam do PBF e as famílias chefiadas por mulheres a insegurança alimentar foi significativamente maior. Cabe salientar que nas famílias cujo chefe tinha maior escolaridade (nove anos ou mais de educação formal), nenhuma apresentou insegurança alimentar grave.

Para a versão curta, somente a renda do domicílio se mostrou associada à situação de insegurança alimentar das famílias. Constatou-se que famílias com menor renda apresentaram maior prevalência de insegurança alimentar, sendo que 34% dessas conviviam com essa situação. Além disso, famílias pertencentes ao grupo de maior renda e com maior escolaridade do chefe não viviam em situação de insegurança alimentar com fome.

Na análise dos parâmetros de validade da versão curta em relação à EBIA, constatouse que a versão curta apresenta baixa sensibilidade (39,6%) e alta especificidade (99%). A proporção de pessoas com resultado positivo pela versão curta que, de fato, apresentavam insegurança alimentar pela EBIA (valor preditivo positivo) foi de quase 100%. Por outro lado, entre aqueles que não tinham insegurança alimentar pela EBIA, menos de 50% foram assim detectados pela versão curta. Com relação à acurácia, isto é, a probabilidade de o teste estar de acordo com o padrão-ouro, para todas as famílias avaliadas o valor encontrado foi de 74%.

A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL, ECONÔMICO E AMBIENTAL E O COMBATE À FOME

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Equipe Responsável: Carlos Roberto da Silva Machado (coordenador), Maria de Fátima Silva, Vânia R. Pascoal Maia (bolsista), Fernanda M. Johannsen (bolsista), Iviliane Silva (bolsista), Romulo Farias (bolsista), Fabio Santos (bolsista), Aline Bastos Mendes (bolsista), Thamara Luiza da Costa (bolsista), Samuel da Costa Dias (bolsista), Brenda Capelari e Paula Ramires.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana desenvolvido pelo Núcleo de Desenvolvimento Social e Econômico (NUDESE-FURG) (2008-2010), do ponto de vista das alterações que trouxe nas relações de gênero e dinâmica das famílias envolvidas, e possíveis relações com as políticas de combate à fome, sob a ótica a visão dos agricultores.

Procedimentos metodológicos

Nesta pesquisa, de caráter exploratório, apresentamos como resultados a montagem da equipe, os estudos e a entrada em campo como parte de todo o processo de pesquisa. A metodologia foi orientada pela coleta de dados e informações, estudo

de documentos, entrevistas e observações, conversas informações e outras formas inspiradas na etnografia.

Foram analisados os documentos do programa do NUDESE (Núcleo de Desenvolvimento Sócio-Econômico, FURG), em seguida, foram entrevistados técnicos e consultores núcleo. Para a realização de mais entrevistas, foram visitadas feiras de agricultores, no exercício das suas atividades e residências. As informações foram organizadas e interpretadas de forma crítica, na contextualização das "falas" dos entrevistados com relação com as questões que motivavam o estudo, seja o problema e dele as questões orientadoras e, também, do "conteúdo" dos documentos analisados.

Principais resultados

Como resultados, apresentamos uma análise e reflexões críticas sobre o Programa desenvolvido pelo NUDESE, devido a seus limites teóricos e da falta de sua fundamentação aprofundada no relacionado ao que se propunha, e disso, portanto, poucas contribuições poderiam aportar para as reflexões teóricas ao campo econômico ou acadêmico relacionado à temática da agricultura urbana e periurbana.

No entanto, o NUDESE fez e desenvolveu as ações e atividades que se propunha enquanto projeto e programa de extensão. E nesse aspecto, corroboram-se as limitações desse tipo de Programa e projeto, apontado tanto por envolvidos na extensão como pelos agricultores, como: a falta de continuidade e/ou de dificuldade desde a aprovação até a disponibilização de recursos; das dificuldades de articulação dos diferentes atores e das políticas que vem sendo desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar e periurbana, no campo e na cidade, seus problemas, conflitos etc.

Não foram constatadas ações e atividades de atividades agrícolas no meio urbano, como teorizado, nesta experiência, e sim ações junto a agricultores familiares periurbanos. Diríamos ainda que, o programa alterou e modificou dinâmicas familiares e de gênero na medida em que algumas práticas antes inexistentes (como a feira em São Jose do Norte, as estufas, as atividades de formação) fizeram com alguns membros das famílias alterassem suas rotinas. Mas, de uma perspectiva mais ampla e/ou profunda, as alterações familiares ou entre mulheres e homens, não foram constatadas. O que se constatou foi que tais relações são mais complexas do que se evidencia na literatura, e que, talvez, cada realidade apresentasse aspectos e elementos diferenciados que careceriam de serem aprofundados.

Ou seja, há certa divisão de tarefas diferenciadas em cada família, onde uma a mulher atua (e gosta) mais dos trabalhos do campo, de jovens que ajudam nas lidas caseiras,

e também, de mulheres que atuam com força de trabalho no campo e em casa, do atrativo que é a cidade (urbano) e da saída das mulheres do campo ao casarem.

Portanto, as múltiplas e variadas relações familiares e de gênero exigem mais pesquisas. Mas, evidenciou-se ainda que, muitos jovens estão saindo do campo e, de que nestes, ficam os pais, geralmente idosos, sem assistência médica, pois distantes, e sem muito apoio por parte de políticas e recursos. Portanto, vivem de atividades de subsistência, e, portanto, com muitas privações, com problemas de saúde, com perdas recorrentes de suas produções. No relacionado à agroecologia, seja daqueles que já as desenvolviam ou daqueles que delas se aproximaram, há uma preocupação com a não utilização de agrotóxicos em suas plantações, apresentam motivações e utopias que vão além da mera venda de seus produtos no mercado e nas feiras, e idealizam uma produção mais saudável e de qualidade. Por fim, esses aspectos foram relacionados mais às mulheres e ao cuidado com a terra e a natureza.

DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA SUSTENTÁVEL PARA CAPTAÇÃO E ARMAZENAMENTO DE ÁGUA PLUVIAL EM COMUNIDADES RURAIS DE BAIXA RENDA DO SEMIÁRIDO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Equipe Responsável: Rafael Oliveira Batista (coordenador), Hudson Salatiel Marques Vale, Luiz Eduardo Vieira de Arruda, Eduardo Bruno da Silva Santos, Fernanda Negreiros Moura, Alex Pinheiro Feitosa, Glícia Pinto Barra Reinaldo, Jarbas Jácome de Oliveira e Acácio Victor Dantas Azevedo.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Desenvolver um sistema sustentável para captação e armazenamento de água pluvial visando o fornecimento de água de boa qualidade para o abastecimento humano e irrigação de cultivos agrícolas em ambientes rurais do semiárido nordestino.

Específicos

- I. Realizar ensaios de compressão em corpos de prova com duas formulações;
- II. Implantar em área experimental da UFERSA um protótipo para avaliação do desempenho do sistema;

III. Construir uma unidade demonstrativa na UFERSA para difundir a importância da educação ambiental e da necessidade do uso sustentável dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos no semiárido nordestino.

Procedimentos metodológicos

O presente trabalho foi realizado em duas etapas, na etapa 1 foram realizados ensaios com corpos de prova em laboratório específico. Por sua vez, a etapa 2 consistiu na implantação de um sistema para captação e armazenamento de água pluvial em ambientes rurais do semiárido do Nordeste.

Etapa 1: Ensaios com corpos de prova

Realizada no Laboratório de Engenharia da Universidade Potiguar (UnP), localizada em Mossoró-RN. Para tal, foram preparados corpos de prova confeccionados com cimento Portland (massa específica de 3,12 g cm-3), areia lavada (massa específica de 2,67 g cm-3), resíduo do peneiramento de areia lavada (massa específica de 1,60 g cm-3), água (massa específica de 1,00 g cm-3) e resíduo de politereftalato de etileno - PET (massa específica de 0,45 g cm-3).

Etapa 2: Implantação de sistema sustentável de captação e armazenamento de água pluvial

Realizado no Parque Zoobotânico da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) em Mossoró-RN sob as coordenadas geográficas 5°12'30,37" de latitude Sul, 37°19'08,41" de longitude Oeste e altitude de 26 m. Área destinada à construção do sistema sustentável de captação e armazenamento de água pluvial no Parque Zoobotânico em Mossoró-RN, no período de dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

Principais resultados

O concreto com formulação cimento + areia lavada + resíduo de areia lavada + resíduo de PET + água correspondente ao traço 1:2:3:0,6:0,7 suportou carga máxima média de 15,45 MPa suficiente para a confecção do piso e das placas de cisternas destinadas ao armazenamento de água pluvial.

Os corpos de prova com resíduos de PET suportaram menores cargas em relação aos tradicionais, tal fato está associado ao maior tamanho do PET. Pode-se aumentar a resistência do concreto reduzindo o tamanho dos resíduos de PET.

A cisterna ecológica para armazenamento de água pluvial foi confeccionada com um custo de R\$ 858,00 em Mossoró-RN, reforçando a sua importância para o semiárido com tecnologia limpa de baixo custo, fácil implantação e ambientalmente aceita pela sociedade.

A utilização de telhas de PET nas residências rurais pode reduzir em até 50% o custo do telhado, além de apresentar vida útil de 40 anos.

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DA QUALIDADE DOS VEGETAIS E FRUTAS FORNECIDOS PELO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Equipe Responsável: Suzi Barletto Cavalli (coordenadora), Leonardo Melgarejo, Anete Araújo de Sousa, Sidinei Lopes, Panmela Soares, Suellen Secchi Martinelli, Rafaela Karen Fabri, Vanessa Mello Rodrigues, Michele Vieira Ebone, Tarcilaine Guedes Kamers e Luna Dias de Almeida Oliveira.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar as estratégias de gestão dos produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No que se refere ao aspecto nutricional dos beneficiários, quantidade e diversidade dos alimentos, regularidade de abastecimento e qualidade dos vegetais e frutas fornecidos pelos programas.

Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada foi a de pesquisa descritiva com abordagem quali-quantitativa, de caráter exploratório e investigatório, delineada como estudo de caso.

A pesquisa foi realizada em um município de cada estado da região sul do Brasil escolhido dentre aqueles que estavam executando o PNAE articulado com o Programa de Aquisição de Alimentos. Os critérios utilizados para a seleção dos municípios foram: o tempo de execução do PAA articulado com o PNAE; a existência de nutricionista como responsável técnico do PNAE; o tempo de atuação do nutricionista; e o número de escolas beneficiadas. A semelhança da amostra quanto a esses parâmetros e ainda quanto ao número de habitantes e valor final do projeto de venda foi considerada para a seleção final, bem como o interesse do município em participar da pesquisa. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina sob o protocolo de nº 914/2010.

As técnicas de coleta de dados englobaram entrevistas, análise documental e observação direta. Foram entrevistados 25 representantes da alimentação escolar e 35 do setor agrícola, nos três municípios. Entre os documentos analisados destacam-se os cardápios, as licitações, as chamadas públicas, os demonstrativos sintéticos de prestação de contas do PNAE, os projetos do PAA, as listagens de escolas, funcionários e alunos. A observação direta foi realizada mediante acompanhamento do processo de abastecimento dos vegetais e frutas, desde as propriedades rurais familiares até as cozinhas escolares.

Principais resultados

Os dados da presente pesquisa possibilitaram identificar distintas realidades na execução do PAA e PNAE. Observou-se que a gestão da qualidade da alimentação escolar, a partir do recebimento de alimentos da agricultura familiar, requer estreita relação entre produção e consumo, os quais devem ser planejados de forma articulada. Assim, diferenças nos níveis de integração dos agentes envolvidos e nas formas de apoio da gestão municipal interferiram nas dimensões da qualidade avaliadas. Observou-se, por exemplo, que uma gestão mais participativa e integrada permitiu que os produtos entregues pelo PAA fossem considerados na elaboração dos cardápios.

O apoio da gestão municipal para o desenvolvimento de políticas de transporte e distribuição dos produtos se mostrou favorável para a qualidade do produto bem como da alimentação escolar. No entanto, a legislação do PAA não deixa claramente estabelecido os responsáveis pelo transporte e distribuição dos produtos. Observouse que o difícil acesso às unidades produtoras, assim como a distância entre essas e as unidades consumidoras dificultaram a entrega dos alimentos de maneira rápida e com custos reduzidos. Situação que se tornou mais complexa na distribuição de produtos sensíveis a deterioração, como os vegetais e frutas. A proximidade entre a produção e consumo possibilitou a entrega direta do produtor ao consumidor, e consequentemente, a oferta de um maior número de produtos considerados perecíveis.

Diante da impossibilidade da entrega direta, os produtos foram armazenados em depósito central. Nesse caso os vegetais e frutas devem ser prontamente redistribuídos, visando a manutenção de suas características. Tal processo tornou-se uma dificuldade frente à complexidade de distribuição, aliado aos problemas estruturais para o armazenamento nas unidades escolares. Nesse sentido o fracionamento das entregas caracteriza uma importante estratégia para manutenção da qualidade. Por outro lado, a utilização de um depósito central permitiu um maior acompanhamento da qualidade dos alimentos fornecidos.

Identificou-se uma possível interferência positiva na qualidade da alimentação escolar frente à existência de uma assistência técnica mais estruturada. A organização dos agricultores na forma de cooperativa também foi favorável tanto para a alimentação escolar, quanto para os agricultores, relacionando-se com a melhoria dos aspectos da qualidade avaliados. As cooperativas facilitavam o escoamento da produção, o aumento na quantidade de alimentos produzidos, o acesso à assistência técnica, a adequação dos produtos perante algumas exigências da legislação, a ampliação da renda, o acesso aos programas governamentais (PAA e PNAE) e a capacitação dos agricultores.

Salienta-se que a existência prévia do fornecimento de alimentos pela agricultura familiar para o PNAE via PAA indicou uma melhor organização dos agricultores no fornecimento de alimentos para a alimentação escolar, sendo favorável para a execução da Lei nº 11.947/2009 do PNAE.

Entre os achados do presente estudo ressalta-se que a aquisição de alimentos da agricultura familiar representou um estímulo para a sustentabilidade na produção de alimentos, tendo em vista a oferta de alimentos produzidos sem agrotóxicos. Cabe salientar que não foram identificadas entregas de alimentos com essas características por licitação. No entanto, evidenciaram-se dificuldades de certificação desses produtos, o que foi relacionado ao número insuficiente de técnicos e a falta de um sistema cooperativo de certificação.

Visando a qualidade do alimento, assim como da alimentação escolar, o controle social assume importante papel no planejamento do PAA. No entanto a desestruturação do controle social mostrou-se preocupante. Os municípios não contavam com Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) suficientemente estruturado para exercer sua função em plenitude. Da mesma forma evidenciou-se a não participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Por fim, foram constatadas melhorias nos aspecto nutricional, de abastecimento de alimentos, sabor das refeições e de viabilidade da alimentação escolar a partir

do recebimento de vegetais e frutas do PAA. Tais benefícios foram relacionados ao aumento da oferta desses alimentos nos cardápios escolares, propiciando maior quantidade e variedade da alimentação oferecida, contribuindo com o cumprimento das diretrizes do PNAE. Com a participação de 389 agricultores familiares no PAA, foi possível melhorar a qualidade da alimentação escolar para mais de oito mil alunos. Para além dos aspectos já apontados, a articulação do PAA com o PNAE contribuiu com o fortalecimento da produção da agricultura familiar na região. Observou-se o aumento da variedade e quantidade de alimentos produzidos, constituindo-se assim como importante ferramenta para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Recomendações para o aprimoramento da política

A articulação entre produção e consumo, a exemplo do PAA como fornecedor do PNAE, requer esforços na qualificação dos agentes envolvidos, por intermédio da assistência técnica. Dessa forma será possível uma melhoria da qualidade do alimento em suas diversas dimensões, bem como a integração da produção, distribuição e consumo. Destaca-se ainda a importância de políticas de apoio à distribuição dos produtos, frente à distância e ao difícil acesso a propriedades rurais e unidades escolares.

POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – ESTUDO DE CASO EM DOIS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Instituto de Nutrição Josué de Castro/Departamento de Nutrição Social e Aplicada/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Equipe Responsável: Rosana Salles-Costa (coordenadora), Luciene Burlandy, Rosana Magalhães, Evelyne Lobato e Ana Maria Florentino.

Equipe SAGI: Antônio Bavaresco e Daniela Sherring Siqueira.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: maio a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Caracterizar as condições para construção e implementação de sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no plano municipal, no que se refere aos programas e ações que afetem a produção, distribuição e consumo de alimentos, bem como a institucionalidade e planejamento das políticas públicas em relação à intersetorialidade e à participação social. Com isso, espera-se propor políticas públicas replicáveis com vistas à promoção de diferentes sistemas de SAN.

Procedimentos metodológicos

O estudo baseou-se numa abordagem qualitativa e compreensiva sobre o processo de construção de sistemas de SAN e as condições para a implantação destes sistemas nos municípios selecionados no estado do Rio de Janeiro. Foram consideradas a apropriação desta temática por parte dos atores e aspectos ligados à institucionalidade local.

A pesquisa de campo foi precedida pela análise de dados secundários e estudos bibliográficos específicos sobre cada localidade e respectivas regiões. Em seguida, foram utilizados questionários voltados às organizações sociais e aos representantes de governo participantes das pré-conferências e conferências municipais de SAN, e roteiros de entrevistas semiestruturados com organizações da sociedade civil e gestores públicos integrantes dos Conselhos Municipais de SAN (COMSEAs) nos dois municípios¹. Após pré-teste dos instrumentos de coleta, foram realizadas 13 entrevistas no município A e 18 no município B, as quais foram gravadas e transcritas na íntegra.

O entrecruzamento entre os dados oriundos das entrevistas com organizações da sociedade civil e gestores públicos e as informações obtidas através de dados secundários contribuiu para mapear as principais ações e políticas relacionadas com a SAN implementadas. Foram analisadas as estratégias governamentais articuladas ou não com as iniciativas de organizações sociais, as quais se mostram fundamentais para a consolidação do sistema de SAN.

Principais resultados

Uma questão identificada nos dois municípios, tanto ao longo das observações realizadas durante as pré-conferências e conferências municipais de SAN quanto nas entrevistas, se refere à diversidade de concepções sobre o conceito e as práticas de SAN. Diversos atores apresentaram limites e dificuldades para a compreensão do tema da SAN a partir da perspectiva formalizada na Lei Orgânica de Segurança Alilmentar e Nutricional (LOSAN). Muitas vezes foi possível observar certo desconhecimento e distanciamento do processo político nacional em curso, inclusive no que se refere à trajetória de revisão conceitual e metodológica vivida na área ao longo dos últimos anos no país. Isto pode ser parcialmente atribuído ao descompasso entre, de um lado, os avanços que ocorreram no plano federal de governo (a partir da institucionalização do campo, formalização do conceito através da LOSAN e inclusão do direito à alimentação na Constituição Brasileira) e, de outro lado, as diferentes dinâmicas do debate no plano local.

Em parte, esta tensão entre o conceito amplo e abrangente da SAN, presente nos documentos oficiais e dispositivos legais, e as categorias empíricas que emergem no cenário local, expressa a diversificação dos atores e grupos sociais envolvidos nestes espaços participativos e circuitos de debates sobre SAN nos diferentes municípios.

Pode-se dizer que os conflitos decorrentes desta dinâmica condicionam o processo de discussão e reflexão sobre os desafios da área e sobre os próprios rumos do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Muitas vezes, são necessários am-

¹ Por questões éticas, não serão identificados os municípios participantes da Pesquisa.

plos investimentos em estratégias de negociação para lidar com os conflitos advindos deste processo nas pré-conferências e conferências a fim de evitar a paralisação das atividades e favorecer a cooperação. Estes conflitos tendem a aflorar de forma mais significativa nestes eventos, obstruindo os processos em curso e demandando dos coordenadores algum tipo de resposta imediata.

No âmbito da pesquisa, a observação das pré-conferências e das conferências, bem como a análise dos depoimentos dos participantes, indicaram que posicionamentos marcados por interesses particularistas ou estimulados por motivações partidárias tenderam a criar maiores conflitos e controvérsias.

Desta forma, os setores aportam para o campo da SAN posicionamentos diferenciados que são pautados, por vezes, por preocupações mais técnicas, outras, por perspectivas de militância política, segundo suas próprias concepções. Sem dúvida, os maiores riscos estão na apropriação política partidária do campo da SAN e na atualização de práticas clientelistas em torno de programas que compõem o elenco de ações na área, especialmente quando envolvem a distribuição de alimentos.

Recomendações para o aprimoramento da política

Os desafios para a implementação de sistemas locais de SAN nos municípios brasileiros ilustram a natureza multidisciplinar e intersetorial do tema. Frente à complexidade das iniciativas e políticas de SAN é importante reafirmar a importância de estudos das experiências locais. Isto porque dificilmente as perspectivas prescritivas e normativas podem, de maneira isolada, garantir a implementação bem sucedida das ações de SAN. As diferentes percepções, valores e representações dos atores sociais locais sobre o problema alimentar e nutricional, assim como os contornos institucionais das políticas setoriais nos níveis macro e micro, influenciam fortemente a conformação de sistemas de SAN.

Considerar as diferentes trajetórias, limites e potencialidades locais de SAN, sobretudo as diferentes vocações agrícolas, produtivas, culturais, políticas e econômicas, é fundamental para a consolidação do SISAN. Neste sentido, uma maior adequação dos mecanismos "mobilizadores" nacionais, dentre os quais podemos ressaltar os editais de apoio ao SISAN e à implementação de programas de SAN, é tarefa chave para a consolidação institucional na área. A partir das singularidades de cada contexto local e do respeito às diferentes dinâmicas políticas, econômicas e sociais é possível um processo robusto de formação de princípios, valores, e construção de estratégias adequadas a cada realidade.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA LOCAL EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Equipe Responsável: Poliana de Araújo Palmeiram (coordenadora), Vanille Valério Pessoa Barbosa, Sandra Maria Chaves dos Santos e Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna. Bolsistas de Iniciação Científica e Tecnológica: Amanda Kevlyn Dantas Ana Emilia Nascimento, Ana Beatriz Macêdo Venâncio dos Santos, Cândida Isabel de Figueiredo, Diego Elias Pereira, Hallynne Leandro Rodrigues Alves, Heloisa Alencar Duarte, Irís Cristhianne Jerônimo da Costa Melo, Lavinne Machado Vasconcelos, Leyla Helenna Gouveia Ribeiro, Michelly Pires Queiroz, Robson Galdino Medeiros, Samara Pereira Freire, Talyta Fernandes De Azevêdo e Thaise Costa de Melo.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Contribuir para o reconhecimento de fatores que possam favorecer ou comprometer a implementação de um Sistema de Segurança Alimentar (SISAN) em município de pequeno porte.

Procedimentos metodológicos

O projeto foi desenvolvido em município paraibano, que se localiza na região do seminárido nordestino e possui cerca de 19 mil habitantes. A metodologia adotada nesta pesquisa considerou as etapas necessárias para a adesão de municípios ao SISAN. Sendo assim, foram desenvolvidos pelo menos três eixos de ações, descritos a seguir:

1º eixo: Diagnóstico sobre a situação de insegurança alimentar e nutricional da população

Realizou-se um estudo seccional representativo da zona urbana e rural do município. A pesquisa de campo ocorreu durante os meses de maio a julho de 2011. Foi utilizado um questionário pré-testado para coleta de dados, composto pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), além de informações relacionadas à situação de Insegurança Alimentar (ISAN). Ao final da pesquisa de campo foram investigados 359 domicílios no município de Cuité, sendo 245 destes localizados na zona urbana e 114 na zona rural. Além do estudo seccional, avaliou-se a situação de ISAN por meio de um protocolo de indicadores proposto para análise do fenômeno em nível municipal.

2º eixo: Potencial para conformação do SISAN no município

Neste eixo de ações foram coletadas informações sobre equipamentos e programas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN existentes no município, em todas as secretarias municipais de governo. Realizou-se entrevistas com gestores dos programas, assim como, observação participante. Além da análise do conteúdo do material coletado verificou-se a abrangência das ações, segundo eixos da SAN, a saber: Produção Agroalimentar, Abastecimento Agroalimentar, Consumo Alimentar e Programas alimentares suplementares e monitoramento da ISAN.

3º eixo: Discussão e reflexão com gestores municipais

Efetuou-se uma oficina intitulada "Segurança Alimentar e Nutricional: discutindo problemas e traçando metas" no mês de novembro de 2011, com o objetivo de estimular a discussão entre gestores e pesquisadores sobre os entraves, dificuldades e potencialidades para a efetivação da política municipal de SAN.

Principais resultados

Os resultados do estudo seccional apontaram a situação de vulnerabilidade social da população estudada, visto que 36% das famílias sobrevivem com ¼ do salário mínimo, 70,4% dos chefes de família não completaram o ensino fundamental. Com relação à situação de ISAN 30,4% das famílias investigadas vivenciam situações de ISAN leve; 15,6% dos domicílios foram classificados em ISAN moderada e em 9,7% dos domicílios registrou-se ISAN do tipo grave. A situação de ISAN se mostrou mais prevalente e grave entre as famílias da zona rural, visto que, apenas 25,4% das famílias afirmavam ter acesso permanente a alimentos de qualidade e quantidade suficiente.

Dentre as famílias pesquisadas na zona rural verificou-se que 100% dos entrevistados referiram produzir alimentos para consumo, enquanto que, 47,8% também para venda. Dentre os agricultores que comercializam os seus produtos estes afirmaram que o

escoamento da produção é realizado segundo quatro caminhos: direto ao consumidor (49,3%), atravessadores (46,4%), mercados (18,8%) e governo (2,9%).

Ao analisar o estado nutricional da população adulta observou-se 32,2% dos indivíduos apresentaram sobrepeso e 16,5% obesidade, segundo o Índice de Massa Corporal. A prevalência de sobrepeso/obesidade observada não variou em função de variáveis como área de moradia (urbana ou rural) e renda familiar.

Informa-se que com relação à análise da situação de SAN municipal, a classificação identificada, de acordo com a EBIA, foi de estado de Insegurança Alimentar e Nutricional Leve.

Em termos de políticas públicas foram identificados no município 18 programas/ ações de SAN, sendo a maioria desses de iniciativa federal e enquadradas no eixo das iniciativas relacionadas ao consumo de alimentos, o que inclui programas federais executados na secretaria municipal de saúde e de distribuição de alimentos. Em termos de recursos humanos importa destacar o reduzido número de profissionais responsáveis técnicos no âmbito das secretarias e dos programas, o que se constitui em um importante entrave para a execução da política de SAN. No tocante a assistência técnica rural a existência de apenas um agrônomo no município inviabiliza a realização de orientação e de planos de desenvolvimento em toda a extensão rural, de modo semelhante, a sobrecarga de trabalho do profissional nutricionista não possibilitou a implantação plena de programas estratégicos que compõem o SISAN, a exemplo do SISVAN.

Observou-se ainda a existência de Conselho Municipal de SAN (COMSEA) e a realização de duas conferências municipais até o ano de 2011, entretanto, apesar destes espaços observou-se reduzida mobilização em torno da questão da SAN

A oficina de trabalho realizada com gestores apontou alguns entraves para implantação do SISAN, como a dificuldade para o exercício da intersetorialidade das ações. Ainda, sobre o exercício da intersetorialidade, o conhecimento fragmentado sobre a política de SAN, restrito aos programas relativos a cada setor, incentiva a falta de articulação entre gestores de diferentes secretarias municipais. Nesse sentido cabe destacar que a lógica setorial estabelecida na organização das secretarias do município se trata também de um espaço de disputa política, partidária e orçamentária, o que dificulta o diálogo.

Recomendações para o aprimoramento da política

No município em questão, com o apoio desta pesquisa, foi possível iniciar este processo de mobilização em torno da questão da SAN. Nesta direção a sensibilização e conscientização da população sobre as políticas de combate à fome pode ser destacada como um ponto fundamental para a efetivação do SISAN. Faz-se necessário intensificar a disseminação sobre o que representa o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) para comunidade em geral, direcionando ações também para a parcela da população não vulnerável à fome, com o objetivo de despertar uma reflexão coletiva sobre direitos humanos e exigibilidade, como forma de reduzir preconceitos ou discursos que estigmatizam programas que compõem a agenda da SAN, especialmente de transferência de renda.

A existência do COMSEA apresentou-se como um elemento potencializador do SISAN no município, entretanto sua estrutura em termos de recursos físicos, orçamentários e humanos se mostrou deficitária e um ponto crucial que precisa ser melhorado.

SISTEMA DE DESSALINIZAÇÃO DE ÁGUA UTILIZANDO ENERGIA SOLAR

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Sergipe.

Equipe Responsável: Gabriel Francisco da Silva (coordenador), Mikele Cândida Sousa Sant'Anna, Nadjma Souza Leite, Danilo Francisco Corrêa Lopes, João Antônio Belmino dos Santos e Antônio Martins Oliveira Junior.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira, Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: : Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Realizar estudo, montagem e teste de um sistema de dessalinização e purificação de água com capacidade para atender uma família, utilizando energia solar e aplicando matérias de baixo custo.

Procedimentos metodológicos

Foram desenvolvidos o *design e layout* do sistema de dessalinização e purificação de água para uso doméstico de uma família. O sistema de dessalinização e purificação de água consta de um reservatório tubular exposto na horizontal com a parte superior de vidro, policarbonato ou uma película plástica resistente. O sistema pode ser montado numa estrutura flutuante para ser usado em reservatório de água, marés, tanques e pode ser montado em uma estrutura fixa e ainda em forma modular com várias unidades para maiores quantidades de uso.

Os materiais necessários para a construção foram: duas placas de vidro temperado medindo 200x80cm, uma folha de aço inox, barras de ferro de 4, 2, 1, 1/2 e 1/4 polegadas, tinta zarcão (antiferrugem), 4 roldanas, solda, silicone e discos de corte. É

importante ressaltar que toda área de contato com a água bruta e de coleta de água destilada e purifica foi aplicada material de aço inox para evitar maiores contaminações com a água processada para o consumo.

Principais resultados

O sistema piloto funciona apenas com energia solar e foi construído para ser utilizado em plataforma fixa. Possui roldanas para facilitar o transporte, a movimentação e adequação no ângulo correto para a captação da luz solar. Foram feitas melhorias na geometria do equipamento a fim de aumentar a eficiência de destilação. Foi proposta a alteração no design do sistema para aumentar a área espelhada, inclinação do vidro e inclusão de canaletas nas laterais do sistema para coletar a água condensada.

O sistema de purificação e dessalinização para atendimento de uma família custou novecentos reais distribuídos entre aquisição de materiais e pagamento de mão de obra especializada para a construção do equipamento. O dessalinizador construído com polietileno em substituição ao vidro temperado apresenta um custo menor no valor de R\$ 500,00.

A tecnologia desenvolvida pode vir a ser uma alternativa de expressivo alcance social, podendo ser posteriormente ampliada e difundida entre outras comunidades. A realização deste projeto poderá ser fator significativo na redução da mortalidade infantil entre as comunidades carentes, principalmente do Estado de Sergipe.

O sistema desenvolvido mostrou-se eficiente para purificação de água, podendo ser aplicado para purificar águas recém empoçadas de chuvas, rios, açudes e outros reservatórios onde a água tem baixa turbidez, mas tem uma alta carga microbiológica. O uso da temperatura é uma técnica viável para eliminar a carga microbiológica.

O sistema de dessalinização apresentou um rendimento de 0,5 litros água dessalinizada por hora e rendimento de 15 litros de água purificada por hora, entre os horários de 11:00 a 15:00. Melhorias ainda estão sendo implementadas no equipamento para que obtenhamos um maior rendimento de água destilada.

Recomendações para o aprimoramento da política

O uso da água potável é um fator significativo na redução da mortalidade infantil entre as comunidades carentes da região do semiárido. Esta tecnologia pode vir a ser uma alternativa de expressivo alcance social, podendo ser posteriormente ampliada e difundida entre outras comunidades.

TÉCNICAS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA DA CHUVA E SISTEMAS DE IRRIGAÇÃO DE BAIXO CUSTO PARA AGRICULTURA FAMILIAR DO SEMIÁRIDO BAIANO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBAIANO).

Equipe Responsável: Alisson Jadavi Pereira da Silva (coordenador), Eugênio Ferreira Coelho, Teógene Souza de Sá, Vagner Pereira Silva, Aurélio José Antunes de Carvalho, Tibério Santos Martins Silva e Delfran Batista dos Santos.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

- Instalar e conduzir duas unidades experimentais de técnicas de captação de água de chuva no semiárido para irrigação de culturas de subsistências acessíveis ao agricultor de base familiar;
- II. Avaliar sistemas de irrigação de baixo custo em termos de eficiência do uso da água captada e produtividade das culturas de subsistência;
- III. Avaliar junto às comunidades de produtores de dois assentamentos a aceitação ou não das técnicas de captação e sistemas de irrigação de baixo custo propostos

Procedimentos metodológicos

Foram instaladas duas unidades (demonstrativas/experimentais) de captação e uso da água da chuva para produção agrícola familiar em dois assentamentos do semiárido baiano, localizados na zona rural. A condução das unidades experimentais foi feita de forma participativa, junto aos agricultores dos assentamentos, sendo utilizada para a avaliação uma cultura de ciclo curto (alface), com a finalidade de verificar a viabilidade da captação de água da chuva para produção agrícola, bem como para avaliar os sistemas de irrigação de baixo custo. No primeiro momento aplicou-se o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) com o intuito de conhecer os assentamentos, os assentados e suas relações sócioambientais, culturais e econômicas, para dialogar por meio de uma linguagem interativa entre assentados e pesquisadores.

Em um dos assentamentos, a água da chuva foi captada por meio de um telhado com área de 184m2 e de uma superfície plástica com lona de polietileno reforçada com área de 34m2. No outro, a área de captação consistiu em uma microbacia hidrográfica artificial, formada por uma lona plástica retangular, que teve sua fixação e sustentação em uma trama adaptada com arame sendo sua estrutura de apoio formada por estacas que serviram como pontaletes e formaram os beirais. O fluxo da água foi dirigido no sentido dos beirais para o centro da área de captação em uma calha a partir de onde seguiu-se para um reservatório com capacidade de armazenagem de 28 m3, que foi escavado e construído em local que permitiu a condução da água até a área irrigada por gravidade.

A água captada nas unidades experimentais foi utilizada para fins de produção de alface irrigada por diferentes sistemas de irrigação de baixo custo, quais sejam: (i) mangueiras perfuradas tipo "tripa"; (ii) *microaspersão* artesanal; (iii) canais com superfície revestida. O delineamento experimental utilizado foi em blocos ao acaso, sendo as parcelas constituídas de canteiros ou leiras com dimensões de 4,0 x 0,8 m, as quais foram espaçadas entre si por 0,5 m entre repetições e 2,0 m entre tratamentos. Cada sistema de irrigação aplicou água em seis canteiros.

Os parâmetros biométricos da alface avaliados foram: altura das plantas, diâmetro de plantas, número de folhas por planta, peso da massa fresca e seca da parte aérea, sendo este último determinado com base na média obtida de três amostras de plantas. Os dados obtidos foram submetidos à análise de variância, complementada pelo teste de Tukey, a 5% de probabilidade.

Foi realizado o monitoramento da umidade do solo utilizando Reflectometria no Domínio do Tempo (TDR), medindo-se a umidade em vários pontos de um plano horizontal nos canteiros, formando uma malha de 0,50 m x 0,50 m. Com os dados de distribuição de umidade do solo após a irrigação determinaram-se os coeficientes de uniformidade de distribuição de água no interior do solo.

Calculou-se a eficiência do uso da água (g.L-1) em função dos sistemas de irrigação de baixo custo pela relação entre peso fresco da parte aérea da alface (g. m-2) e lamina de água aplicada no ciclo da cultura (mm).

Em todos os momentos do projeto houve a participação dos assentados: concepção do projeto, preparo da terra, construção das cisternas, condução do plantio e irrigação e na avaliação dos sistemas propostos. Na avaliação do projeto também se usou a técnica da aplicação de um questionário para poder confrontar os dados obtidos e sistematizados pela pesquisa com as impressões dos assentados. Realizaram-se "dias de campo" com objetivo de divulgar as tecnologias propostas para estudantes e agricultores da região.

Principais resultados

Em um dos assentamentos estudados não houve, durante o período de vigência do projeto, chuva em volume suficiente para viabilizar o uso da água na irrigação.

No outro, não obstante a precipitação ocorrida entre o plantio e a colheita da alface (junho a julho) ter sido apenas 33,64% da necessidade hídrica da cultura, o volume de chuva armazenado nos meses que antecederam o plantio (abril a maio) foi de 236 mm, suficiente para suprir a necessidade de irrigação suplementar para o cultivo de alface na estiagem. Este fato elucidou que o uso da técnica de captação de água da chuva com uso de cisternas associado a sistemas de irrigação de baixo custo possibilita o cultivo de culturas de ciclo curto em épocas sem chuvas nas regiões semiáridas com regime de chuva semelhante.

Com uma lâmina total aplicada durante todo ciclo da alface de 147,41 mm em todos os sistemas de irrigação avaliados, verificou-se que na parcela sob irrigação via mangueiras perfuradas tipo "tripa" obteve-se uma maior relação entre massa fresca de alface obtida por unidade de água aplicada. Este fato está relacionado à melhor distribuição de água no solo deste sistema, o que foi verificado com os dados de distribuição de umidade obtidos.

Ao realizar as atividades desta pesquisa de modo interativo com os assentados, verificou-se que mesmo partindo de maneiras diferentes de perceber a realidade, houve

confluência das conclusões acerca do melhor sistema de irrigação, ou seja, a pesquisa apontou o mesmo sistema indicado como preferível pelos assentados quanto à eficiência no uso da água, sendo algo extremamente salutar em relação à vida no semiárido.

Ademais, como contribuição adicional, a realização dos "dias de campo", permitiu a difusão das tecnologias propostas para filhos de agricultores de comunidades vizinhas e os dados técnicos apreendidos pelos assentados podem orientar técnicos/extensionistas e os próprios assentados acerca de sistemas eficientes de uso da água para pequenas áreas de irrigação.

Segundo os dados obtidos na aplicação dos questionários, verificou-se que 100% dos assentados optaram pelo sistema de mangueiras perfuradas como o melhor, e que apesar da captação do telhado obter 100% da preferência pelos moradores de um dos assentamentos, 98,24% dos entrevistados acham viável a utilização da superfície plástica para captação de água em áreas que não há telhado disponível para tal fim.

Analisando-se a proposta de captação de água da chuva com superfície plástica associada às cisternas de produção propostas nas unidades experimentais, tem-se nas superfícies plásticas de captação de água da chuva uma alternativa para locais onde não se tem a ocorrência de fluxos naturais de água. Como principais vantagens da proposta cita-se: não haver perdas por percolação e evaporação da água armazenada, controla-se o volume captado o que facilita o planejamento do uso da água armazenada para fins de irrigação

Recomendações para o aprimoramento da política

Para evitar o inadequado uso da água nos programas que envolvem o uso de cisternas de produção, a entrega destas cisternas deve ser acompanhada de orientações do correto uso da água na área plantada. Essas orientações devem, de forma simplificada, informar a respeito do correto momento e quantidade de água a se aplicar às culturas.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA P1+2 (PROGRAMA DE FORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL PARA CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO BRASILEIRO: SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR ATRAVÉS DO ACESSO E MANEJO SUSTENTÁVEIS DA TERRA E DAS ÁGUAS) – LINHA DE BASE

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing.

Equipe Responsável: Alexandre Rands Barros, André Matos Magalhães, Augusto Oliveira e Robson Correia.

Equipe SAGI: Alba Lucy Figueroa, Danilo Mota Vieira, Bruno Barreto e Pedro Antônio Bavaresco, Fernando Batisita e Renata Bichir.

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

Projeto: UTF/BRA/064 – "Apoio à Implementação e ao Alcance de Resultados da Estratégia Fome Zero".

Período de realização da pesquisa: outubro de 2011 a dezembro de 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo Geral

Avaliar o "Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido Brasileiro: Segurança e Soberania Alimentar Através do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas" - P1+2 por meio de dois grupos o primeiro de famílias beneficiárias efetivas do programa e o segundo de famílias potenciais para o programa que ainda não foram cadastrados. Os resultados vão permitir a formação de uma linha de base, para posterior realização de pesquisa de seguimento.

Procedimentos Metodológicos

Trata-se de uma pesquisa tipo *survey*, realizada por meio de entrevistas com questionários estruturados, com perguntas fechadas para avaliação do programa P1+2. O questionário possuí 13 blocos, sendo 12 destinados a todos os componentes da amostra, e o décimo terceiro aplicado apenas aos que já tinham a cisterna tipo "calçadão"¹. A pesquisa foi realizada no período de 17 de janeiro a 08 de fevereiro de 2012.

A amostra foi constituída por dois grupos: casos – as famílias beneficiárias que possuíam cisternas tipo calçadão e os controles – as famílias que já possuem a primeira cisterna, mas ainda não foram cadastradas para construção da cisterna da segunda água em 2011 e 2012. Foram realizadas com sucesso 1.909 entrevistas (93,8% da amostra), sendo 735 do grupo de casos e 1.174 do grupo controle. Os domicílios visitados pertenciam a 67 municípios do Semiárido, distribuídos nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A equipe de campo foi composta por 46 pesquisadores devidamente capacitados para o trabalho.

Principais resultados

A maioria das famílias entrevistadas (78%) tinha em seu domicílio de 2 a 5 pessoas. A amostra foi de 51% de homens para o grupo de controles e 52% de homens para os casos. A soma do grupo de pessoas com idade igual ou inferior a 15 anos com o grupo de pessoas com 60 anos ou mais, faixas que se aproximam daquelas conceituadas como população dependente, constituíram 40% do total da amostra. As idades médias são 30,3 anos para o grupo controle e 29,4 anos para o grupo de casos.

Do total da amostra, 32% declaram ter frequentado a escola. Sendo que 16% não chegaram a completar um ano de estudo, e 38% completaram 4 anos. A média de anos completos de estudo foi 4,3 para o total da amostra, sendo 4,7 anos para o grupo tratamento e 4,1 para o grupo controle. Por faixa etária os percentuais de frequência à escola são de 84% na faixa de 5 a 9 anos, 97% para os de 10 a 15 anos e 64% na faixa de 16 a 19 anos.

As características mais frequentes dos domicílios avaliados são: tem paredes externas de alvenaria (85%), paredes com revestimento interno em reboco (85%), revestimento externo em reboco (73%), piso cimentado (84%) e telhado de cerâmica (99%). O número médio de cômodos das casas é igual a 5,8. A média de dormitórios é igual a 2,4 por domicílio.

Observou-se que 53% das casas não possuem banheiro, considerando apenas as que têm chuveiro e aparelho sanitário. Não parece haver uma diferença significativa destas características para os 2 grupos estudados. Para os domicílios que têm banheiro, o

¹ Conforme descrito pela Articulação do Semiárido (ASA), a cisterna calçadão "capta a água de chuva por meio de um calcadão de cimento de 200 m², construído sobre o solo. Com essa área do calçadão, 300 mm de chuva são suficientes para encher a cisterna, que tem capacidade para 52 mil litros. Por meio de canos, a chuva que cai no calcadão escoa para a cisterna, construída na parte mais baixa do terreno e próxima à área de produção. O calçadão também é usado para secagem de alguns grãos como feijão e milho, raspa de mandioca, entre outros. A água captada é utilizada para irrigar quintais produtivos. plantar fruteiras, hortaliças e plantas medicinais, e para criação de animais".

escoadouro ocorre, em 60% para fossa rudimentar, em 29% para fossa séptica e em 8% direto para a rua ou curso d'água. Em apenas 26% dos casos existe água canalizada dentro do domicílio.

O lixo das casas é queimado em 89% dos casos e em 7% dos domicílios despejado em terreno baldio ou logradouro. A rede elétrica pública, com medidor próprio (individual), atinge 91% das casas.

Os eletrodomésticos mais frequentes nas casas foram geladeira, televisor, fogão e a antena parabólica, que estão presentes em mais de 76% dos domicílios.

Como características da produção agropecuária foram encontradas nos estudo que apenas 11,7% das famílias não têm acesso à terra. Sendo que 66% dedicam a terra à atividade agropecuária, 13,8% a dedicam somente à atividade agrícola, e 5,7% exclusivamente à atividade pecuária. O grupo de famílias com acesso à terra (88,3%) assume a categoria de proprietários em 74,42% dos casos.

A fonte de renda principal (procedente de trabalho, aposentadoria ou pensão) foi confirmada por 36,2% das famílias entrevistadas. Dentre esses, foi observado que 58% estão na faixa de idade próxima à da população ativa (entre 16 e 59 anos) e 71,5% recebem até um salário mínimo, sem que se perceba uma diferença significativa entre os dois grupos avaliados.

Quando comparado o grupo controle com o grupo de casos, as distribuições de rendimento são muito próximas, sendo em média iguais a R\$579,27 e R\$570,42 respectivamente.

A produção agrícola é bastante diversificada entre os grupos estudados, incluindo 19 diferentes produtos. O feijão é encontrado em 30,7% dos domicílios, o milho em 28,4% e a mandioca em 9,3%, mas deve-se considerar que estes e muitos outros produtos são cultivados em consórcios.

Observa-se uma maior frequência de cultivo de feijão e milho no grupo controle. No caso das hortaliças este aumento é para o grupo dos casos.

Os insumos usados na produção agrícola a tecnologia mecânica se apresenta com o uso de tratores em 35% dos domicílios e com arados em 34,1%. Animais de tração são usados em 24,7%. Fertilizantes químicos somente são usados por 5,6% dos domicílios e 17,5% usam agrotóxicos. O custo médio da atividade agrícola foi calculado em R\$307,49 por domicílio por ano (R\$296,15 para o grupo de caso e R\$316,25 para o grupo controle).

A falta de água foi o problema mais referido (65,4%) como dificuldade para as atividades agrícolas, seguida da falta de capital de giro (40,6%). Os outros problemas citados foram solo ruim (21,7%), falta de mão-de-obra (12,3%), pragas (11,2%) e falta de assistência técnica (10,8%).

Dos domicílios com acesso à terra, 81,2% criam animais. De modo geral os rebanhos são pequenos e mais direcionados para o consumo da família. Os animais mais encontrados são gado bovino, galináceos, ovinos e caprinos. Ocorrem outros animais de pequeno porte, em pequena quantidade e animais de serviço (burros e cavalos).

Sobre o abastecimento de água os dados revelam que 42,7% dos domicílios usam a cisterna de primeira água como fonte principal de abastecimento, combinada com o uso de carro-pipa (8,6%), barreiro (7,4%), açude/barragem/lagoa (7,3%), cisterna calçadão (6,8%) e outras. Atenção especial a "água encanada" que aparece como fonte de abastecimento em apenas 5% dos casos. A cisterna calçadão (P1+2) é citada como uma das fontes principais de abastecimento por 15,7% dos entrevistados do grupo caso, distribuindo-se em 15,9% dos que desenvolvem atividade agropecuária, 18,6% dos que desenvolvem somente atividades agrícolas, e 14,5% dos que desenvolvem somente atividade pecuária. A água da cisterna P1 é usada durante todo o ano em 73,7% dos casos, sejam caso ou controle. Este percentual elevado qualifica a cisterna de primeira água como a fonte mais confiável de abastecimento de água. Já no caso do grupo casos, a cisterna calçadão é usada como fonte durante menos de 12 meses por 54% dos domicílios, o que deve ser reflexo da sazonalidade da produção e do pouco tempo de posse da cisterna.

A tarefa de busca da água para os diversos usos no domicílio é compartilhada pelos membros da família, mas cabe, na maior parte dos casos, ao próprio responsável pela cisterna sendo maior a participação da mulher nesta atividade. Assim, o responsável é o principal encarregado de buscar água da cisterna P1 em 85,8% dos domicílios, e em 73,1% dos casos na cisterna calçadão.

A destinação da água das cisternas parece estar de acordo com os objetivos iniciais da sua construção. Ela é utilizada para beber/cozinhar em 95% dos casos e para outros usos domésticos em 40% dos casos da cisterna P1, enquanto a água da cisterna calçadão é destinada ao cultivo de alimentos no quintal (38,4%), à lavoura (41,8%) e para os animais (35,4%). Ainda assim, em 34,7% dos casos é feito uso doméstico desta água. A qualidade da água das cisternas recebeu boa avaliação dos entrevistados.

Dos vários programas da agricultura familiar em vigor, apenas 30,8% dos entrevistados participam do Programa Garantia Safra, resultando em uma média mensal domiciliar igual a R\$546,88. Ocorre a participação de 16,2% dos domicílios no PRONAF, recebendo uma média anual domiciliar igual a R\$2.365,42.

A participação na amostra em programas sociais apenas o Programa Bolsa Família atinge um percentual significativo de domicílios (65,9%) com média mensal domiciliar igual a R\$123,71.

Da população estudada segundo dados da escala que classifica os domicílios em faixas de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar mostraram que 66,3% dos domicílios esta na faixa de segurança alimentar e apenas 2,04% na faixa de insegurança alimentar grave.

O último bloco do questionário foi aplicado apenas ao grupo caso, que são os domicílios que já possuíam a cisterna calçadão. E os resultados foram que a cisterna estava pronta em 92,8% dos domicílios do grupo caso; já havia sido utilizada apenas em 44,1% dos domicílios, provavelmente pela não ocorrência de chuvas a partir da data em que ficou pronta; foi abastecida em 69,4% dos casos com água de chuva e em 16,6% dos casos por caminhão pipa.

Um dos objetivos do Programa P1+2 com a construção da cisterna calçadão é o aumento e diversificação da produção agropecuária, através das mudanças tecnológicas resultantes do próprio uso da cisterna e de outros insumos. Os dados mostram que 96,7% dos domicílios que receberam a cisterna calçadão receberam também o "kit produtivo" envolvendo a bomba, outros equipamentos, mudas, sementes e pequenos animais. As instituições que se destacam no fornecimento de insumos são as ONGs, citadas em 61,5% dos casos e sindicatos, citados em 9,75% dos casos. Já as prefeituras são citadas em apenas 3,6% dos domicílios como fornecedoras de insumos. A per-

cepção de aumento da quantidade produzida de alimentos foi relatada por 51,8% dos que usaram a cisterna calçadão e, também uma maior diversificação na produção de alimentos para este grupo. Por outro lado, apenas 30,2% dos que usaram a cisterna calçadão relataram um aumento na produção animal. A maior frequência de problemas com a cisterna calçadão é o aparecimento de rachaduras (7,8%) e defeitos na bomba (4,8%), mas em 84,9% dos casos não foram notados sinais de má conservação.

Conclusões e Recomendações

O conjunto de informações coletado permite uma visão ampla e detalhada das condições de moradia, educação, renda, trabalho, segurança alimentar, acesso à água, associativismo e produção dos componentes da amostra. E a pesquisa conseguiu estabelecer a linha de base para a avaliação dos impactos do Programa P1+2.

Importante ressaltar que a distribuição das cisternas de segunda água tem sido antecipada em alguns municípios e, como consequência, parte do grupo de controle passou a ser de casos. Apesar de ser um fato positivo, por levar o acesso à água às famílias, tal mudança pode reduzir a capacidade de identificar os efeitos da cisterna para a melhoria da qualidade de vida das famílias. Mais ainda, é possível que a antecipação desse processo, que tende a ser acelerada diante da forte seca que atinge a região em 2012, leve a uma maior redução no grupo de controle. Nesse sentido é preciso pensar em manter o cronograma da segunda rodada da pesquisa de forma a não permitir que no final todos já estejam com a cisterna há algum tempo e a análise do diferencial fique comprometida.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO COM CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE, RESIDENTES NO SEMIÁRIDO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Indago Consultoria Ltda.

Equipe Responsável: Rosana Rodrigues (Coordenação Geral); Daniele Lima de Alencar, Fernanda Rauber e Regismeire Viana Lima (Profissionais Sênior em Avaliação Nutricional); Elenir Escola Capuzo Jesse, Francisca Luânia Faria Mororó, Giulia Marcelino Mainardi, Joanna de Ângelis Bastos Vieira, Luiz Alberto da Silva Santos, Maria do Perpétuo Socorro de Araujo, Mayre Luce Nunes Farias, Natalia Motta Altoé, Natalia Santana Nascimento, Neijla Valesca Barroso da Silva e Tatiana Santos Rodrigues (supervisores).

Equipe SAGI: Alba Alexandro Rodrigues Pinto, Bruno Barreto, Francisca de Fátima de Araújo Lucena, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Marina Pereira, Marta Battaglia Custódio, Rovane Schwengber e Waldivino João Pereira Júnior.

Forma de contratação: Licitação pública por meio de pregão eletrônico.

Fonte dos recursos: Execução direta de recursos do Tesouro - Contrato Administrativo nº 13/2012.

Período de execução: março de 2012 a dezembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo Geral

Avaliar o "Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido Brasileiro: Segurança e Soberania Alimentar Através do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas" - P1+2 por meio de dois grupos o primeiro de famílias beneficiárias efetivas do programa e o segundo de famílias potenciais para o programa que ainda não foram cadastrados. Os resultados vão permitir a formação de uma linha de base, para posterior realização de pesquisa de seguimento.

Apresentação da Pesquisa

Objetivos da pesquisa

Geral

Descrever analiticamente o quadro atual da situação de segurança alimentar e nutricional e do perfil socioeconômico das famílias com crianças menores de cinco anos inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e residentes no Semiárido, por meio da coleta domiciliar de dados e posterior análise.

Específicos

- Estimar a prevalência de eutrofia, de desnutrição e de excesso de peso em crianças menores de cinco anos de idade (usando indicadores Peso/Idade, Altura/Idade e Peso/Altura);
- Estimar a prevalência de déficit de estatura em crianças menores de cinco anos de idade;
- Estimar a prevalência de baixo peso ao nascer;
- Avaliar a situação de segurança alimentar das famílias;
- Descrever as características socioeconômicas das famílias;
- Avaliar a situação de ocupação das famílias;
- Identificar e avaliar o acesso das famílias a serviços, benefícios e programas sociais e serviços públicos.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa, de delineamento transversal e abordagem metodológica quantitativa, previu a realização entrevistas em domicílios de famílias inscritas no CadÚnico e que tinham dentre seus moradores pelo menos uma criança com menos de cinco anos de idade, a coleta de dados antropométricos (peso e altura) de todas as crianças nesta faixa etária do domicílio e a captura automática das coordenadas geográficas dos domicílios visitados (com entrevistas realizadas ou não realizadas).

O acesso aos dados das famílias inscritas no CadÚnico foi permitido mediante adesão da Contratada ao Termo de Responsabilidade pelo uso da base, ficando ela obrigada a resguardar a intimidade dos cadastrados e a zelar pela confidencialidade dos dados

acessados, cumprindo fielmente o disposto no Termo de Responsabilidade e no Decreto n.º 6.135, de 26 de julho de 2007.

Para coleta das informações antropométricas, foi utilizada a metodologia Cogill (2003). O registro dos dados foi realizado por meio de tablets Samsung, modelo Galaxy S – WI-FI 5.0. Os dados assim coletados foram transmitidos para um servidor da Contratada, convertidos em um banco de dados e submetidos à análise de consistência.

Principais resultados

Foram entrevistadas pessoas em 17.624 domicílios, distribuídos em 375 municípios em nove estados da região do Semiárido brasileiro. Nestes domicílios, coletaram-se informações sobre 74.587 pessoas e foram realizadas medições antropométricas em 20.928 crianças com até cinco anos de idade (incompletos).

Com relação aos aspectos demográficos e domiciliares, os dados revelam que o universo pesquisado é o de uma população jovem (quase 95 % das pessoas têm menos de 40 anos de idade), sendo que 70 % das pessoas de referência têm menos de 34 anos (dados do censo demográfico de 2010 indicam que, para o Brasil, apenas 26,3 % das pessoas de referência tem até 34 anos), o que é explicado pelo recorte da pesquisa de incluir apenas famílias com pelo menos uma criança menor de cinco anos no domicílio dentre os seus moradores. A maioria (89 %) das casas tinha a mulher como pessoa de referência (na média elas são um pouco mais jovens do que os homens de referência do domicílio), ou seja, é um universo diferente da média brasileira que, segundo o censo IBGE 2010, aponta para 38,7 % de domicílios cujas mulheres são a pessoa de referência.

A taxa de analfabetismo entre os responsáveis pelo domicílio é maior nas áreas rurais (12,8%) do que urbanas (8,9%). Enquanto quase a metade (49,2%) dos responsáveis na área rural possui grau de escolaridade até a quinta série completa (sexto ano do ensino fundamental), nas zonas urbanas a metade dos responsáveis (50,4%) possui a sétima série completa (oitavo ano), indicando uma escolaridade maior nestas áreas.

Com relação aos dados econômicos, a taxa de ocupação da população em idade ativa é baixa, da ordem de 36 %. A taxa de desemprego ficou em 17,6 %, indicando o acerto do MDS em priorizar suas ações para esta região, que ainda apresenta problemas estruturais a serem superados.

Com relação à caracterização dos domicílios da amostra, 40,7 % deles eram localizados em áreas rurais. Sobre o uso de algum terreno ou área para atividade agropecuária (incluindo pequenas hortas e produção para autoconsumo), o índice nas áreas rurais foi de 38% enquanto nas zonas urbanas foi de apenas 5%. A precariedade dos domicílios é mais evidenciada nas áreas rurais quando se observa que apenas 65 % deles possuíam algum encanamento de água e apenas 7,1 % eram conectados à rede coletora de esgoto (67 % possuíam fossa séptica não ligada à rede coletora). Além

disso, 80% dos domicílios rurais não possuem asfaltamento na rua e um quarto das residências não é própria. Entretanto, observa-se um avanço com relação à energia elétrica: mais de 98% dos domicílios em áreas rurais. Já os domicílios das áreas urbanas apresentavam um alto índice de água encanada (96 %), entretanto eram ligados à rede de esgoto em apenas 55 % dos casos.

Sobre o acesso das famílias aos programas e serviços públicos, a cobertura da ação de cisternas atinge 25,3% dos domicílios em áreas rurais da pesquisa, espalhados geograficamente pelas diversas regiões do semiárido. Mesmo diante do quadro de uma das piores secas dos últimos 40 anos, 63% dos domicílios com cisterna declararam utilizar a água da chuva, contra 37% dos que não possuíam este equipamento na zona rural. Dos domicílios que possuíam cisterna, pouco mais de 30% fizeram da água do caminhão pipa sua principal fonte para beber e outros 30% utilizaram a água da chuva como principal origem para o consumo humano e quase 12% tinham no abastecimento da rede pública sua principal fonte, enquanto que os domicílios sem cisterna utilizavam como água para beber aquela proveniente da rede pública (50%), de outras fontes (25%) e do poço tubular (11%). A diversidade das fontes de água para consumo humano na área rural evidencia a precariedade do acesso à água e a necessidade de se encontrar diversas alternativas frente à escassez, uma vez que, enquanto na zona urbana a água encanada chega a 96% dos domicílios, na área rural atinge 65%, entretanto nem sempre da rede pública de abastecimento.

Por sua vez, a cobertura do PBF atinge 92,5 % dos elegíveis (79,6 % das famílias). Sobre o acesso aos bens e serviços públicos, no meio rural o equipamento público que aparece com maior frequência dentre aqueles localizados até 15 minutos a pé do domicílio foi a pré-escola (perto de 58% das casas), seguido da escola de ensino fundamental (próxima de 48% dos domicílios) e do posto de saúde (39%). O transporte público está distante de 72% das moradias na área rural e os equipamentos de ensino da primeira idade (creche, com 23%) e do ensino médio (12%) são menos frequentes do que os do ensino pré-escolar e fundamental. Já no meio urbano, o posto de saúde está próximo a 76% das residências, seguido de porcentagens bem parecidas da presença de pré-escola (75,4%) e da escola de ensino fundamental (75%). A maioria dos domicílios recebe a visita mensal do agente comunitário de saúde. Dentre os não beneficiados pelo PBF, o 68% dos domicílios recebem a visita pelo menos a cada dois meses, o valor salta para 72,6% dentre as famílias que recebem o PBF.

Aplicando-se a Escala Brasileira e Insegurança Alimentar (EBIA), considerando a preocupação com o assunto (IA leve), a diminuição de variedade e quantidade de alimentos disponíveis (IA moderada) e a diminuição do número de refeições realizadas (IA grave), verificou-se que no, universo investigado, a IA grave atinge ainda 17,3% das casas e a IA moderada cerca de um terço dos domicílios. Se por um lado ainda é elevado o número de domicílios a serem elevados a uma categoria de alimentação adequada, esses dados novamente revelam a adequação da estratégia do MDS em priorizar esta população mais pobre residente do Semiárido brasileiro em seus programas sociais, de fomento e de transferência de renda.

PARTE IV. ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA

Desde 2011, as ações de inclusão produtiva da população beneficiária de programas sociais envolvem todas as secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em diferentes graus. As diretrizes de todas as ações de inclusão produtiva do Ministério estão no Plano Brasil Sem Miséria. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania é responsável pelos dados do Cadastro Único; a Secretaria Nacional de Assistência Social — por meio do Programa Acessuas Trabalho — responde por ações de mobilização dos inscritos no Cadastro Único, para que tenham acesso a programas de capacitação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e intermediação de mão-de-obra em agências públicas de emprego, por meio de ferramentas de informação elaboradas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional apoia diretamente ações de inserção produtiva rural; e a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza atua na coordenação de ações de inclusão produtiva urbana.

As estratégias de inclusão produtiva urbana envolvem um leque de ações diversas que incluem, de um lado, qualificação profissional, intermediação de mão de obra e, em geral, ampliação de credenciais formativas combinadas com experiências no trabalho para obtenção de empregos. De outro, também envolvem a formalização de empreendimentos, passo fundamental para que os empregos também o sejam. O acesso à assistência técnica, gerencial e comercial, além de crédito, também desempenha papel relevante para que os empreendimentos e empregos garantam a inclusão produtiva.

As estratégias de inclusão produtiva para as áreas rurais consideram aspectos de infraestrutura básica de acesso à água e energia elétrica como elementos fundamentais para que seja possível fornecer assistência técnica, sementes melhoradas e matrizes de animais de criação, além de recursos monetários advindos do fomento e crédito agrícola. Superadas estas dificuldades iniciais, também envolvem o estabelecimento de canais de comercialização que assegurem preços justos e a compra dos produtos, ampliando assim as possibilidades dos ciclos de produção e comercialização em condições mais sustentáveis.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS - SEGUNDA AVALIAÇÃO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Robert K. Walker.

Equipe SAGI: Ângela Tonini, Maria Cristina A. Martins de Lima e Patrícia Costa, Júlia Modesto.

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

Projeto: BRA/05/028 – Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens.

Período de realização da pesquisa: março a novembro de 2008.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O Projeto do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD) BRA/05/028 – Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens, foi um projeto orçado em oito milhões de reais que ofereceu cooperação técnica e financeira para implementação de projetos de inclusão produtiva, visando principalmente jovens entre 18 e 24 anos de idade. O projeto previa ainda o desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação e identificação de experiências exitosas para multiplicação. O objetivo deste estudo foi contribuir para a avaliação do Projeto PNUD e dos os 36 projetos locais financiados em meados de 2006. Esta consultoria teve o papel de consolidar as informações coletadas por todos os consultores contratados no primeiro estudo, conjuntamente com os dados coletados no segundo estudo.

Procedimentos metodológicos

Os critérios de avaliação utilizados foram definidos pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), quais sejam: impacto, eficiência, relevância, efetividade e sustentabilidade. Acrescentou-se um sexto, a exportabilidade, que expressa o grau em que toda uma intervenção ou alguns de seus elementos são transferíveis (isto é, potencialmente poderiam fazer uma contribuição importante) a outro contexto.

Foi feito um estudo de casos múltiplos, com visitas a cinco projetos considerados bons, com diferentes abordagens, nas diferentes regiões do País, além de observação e entrevistas com os principais atores, foram feitas e gravadas entrevistas narrativas com amostras de instrutores e de participantes.

Principais resultados

Dentre os projetos locais avaliados, uma área de relevância praticamente garantida para os jovens é a informática. O mais comum, no entanto, foi encontrar, nestes cursos, pessoas em idade maior, principalmente mulheres, acompanhadas no empreendimento por alguns poucos jovens, muitas vezes seus filhos ou netos menores de idade. Três dos projetos nem atenderam aos jovens na faixa de 18 a 24 anos; para outro, faltaram informações a respeito.

O fortalecimento da extensão universitária nas instituições públicas e comunitárias e, consequentemente, da aprendizagem estudantil no sentido mais amplo, é outro fator de relevância, pouco enfatizado pelo Projeto PNUD. Contudo, quando a Instituição de Ensino Superior (IES) valoriza esse aspecto mais do que o próprio impacto pretendido na situação de pobreza e desemprego (e, eventualmente, do meio ambiente), tal fato prejudica a relevância de seu(s) projeto(s) para o interesse comum.

Eficiência

A modalidade de Carta de Acordo firmada com IES traz eficiências que muitas vezes faltam às prefeituras, tipicamente mais afetadas pelos fatores de política partidária e solução de continuidade. Por outro lado, muitas vezes a IES somente consegue agilizar os desembolsos quando os recursos estiverem na conta de uma fundação ligada a ela. Geralmente, a eficiência empresarial não é a característica forte do professorado, que se vê diante de novas demandas inusitadas ao se aventurar na seara da inclusão produtiva.

O Projeto PNUD ajudou a articular diferentes secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Contudo, houve momentos em que falhas de comunicação prejudicaram o andamento do Projeto: cinco projetos sofreram demoras de 100 dias ou mais entre a solicitação da próxima parcela e o pagamento; para dois destes, essa demora ocorreu duas vezes. Houve demoras de 281 e de 236 dias.

Efetividade e Sustentabilidade

Para o Projeto PNUD, a efetividade se define pelo grau de alcance do resultado final esperado, qual seja, a "ampliação da capacidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas de redução de pobreza". Como muitas vezes ocorre com os projetos internacionais, o "desenvolvimento de capacidades" ocorre pontualmente, mediante

a contratação de consultores; a sustentabilidade (o potencial de dar continuidade à efetividade alcançada durante o projeto) se torna, portanto, problemática. A solução seria o desenvolvimento, com a ajuda dos consultores contratados, da aprendizagem organizacional.

A Chamada para Apresentação de Projetos e o "Manual de monitoramento e avaliação: projetos de inclusão produtiva de jovens" determinavam que os próprios formuladores dos projetos deveriam indicar como o projeto seria monitorado e avaliado. Os projetos encaminharam seus planos de monitoramento e, em princípio, os relatórios de monitoramento exigidos para a aprovação das parcelas, a partir da terceira parcela. De fato, as informações variaram bastante quanto à regularidade e qualidade. Contudo, muitos evidenciaram potencial considerável para a orientação dos projetos e correção de rumos.

As visitas à maioria dos projetos pela equipe de avaliadores e, na presente consultoria, a cinco projetos selecionados para a avaliação de casos múltiplos foram de grande valor na compreensão destes. No entanto, visitar muitos projetos locais não é um papel que possa ser regularmente assumido pelo Ministério.

Na última etapa da fase 1 do Projeto PNUD, a SAGI progrediu na montagem de um sistema de monitoramento on line, contendo quatro formulários, cadastros e relatórios de atingimento de metas.

Impacto

O impacto esperado pelo Projeto PNUD era a redução das desigualdades de faixa etária (maior desemprego na faixa de 15 a 24 anos), região (extrema pobreza no Nordeste) e raça (predominância de negros entre os mais pobres).

Dos seis projetos nordestinos, cinco foram efetivamente de produção. O projeto Jovem no Mundo do Trabalho (C/A 23), da Universidade Federal do Sergipe, apesar de não prever a produção e comercialização, trabalha em parceria com a Cooperativa de Agentes Autônomos de Reciclagem e proporciona faturamento bruto médio mensal de até R\$ 1.000,00 e retirada média mensal entre R\$ 35,01 e R\$ 100,00. Todos os participantes são negros. O projeto é ligado ao núcleo local da Unitrabalho/Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Econômicos Solidários.

Os quatro projetos nordestinos de produção, foram de dois Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs (do Ceará e da Paraíba) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Na Paraíba, o projeto Empreendedorismo na Rua (Penarua) foi único, no sentido de promover o microempreendedorismo juvenil (tipicamente envolvendo dois ou três jovens em cada empreendimento). Havia, entretanto, poucos casos de efetiva geração de renda. A sustentabilidade dos empreendimentos dependia,

naquele segundo momento, de recursos para a nova aquisição de matéria prima para a continuação da produção.

Entre diversos projetos promissores, aquele com maior impacto e sustentabilidade já confirmados é o PODES, hoje conhecido como Cooperativa Pirambu Digital, do CEFET-CE. O número de cooperados diretos é 24, dos quais 22 trabalham em tempo integral na cooperativa. Com a exceção de um jovem de classe média, todos moram no próprio bairro Pirambu ou em outros bairros periféricos de Fortaleza. Ainda que o projeto não tenha focado especificamente a questão racial, percebe-se que muitos cooperados e beneficiários são negros ou pardos. A expectativa de renda média dos cooperados após a implementação do projeto era R\$ 1.200,00. No total, 120 jovens já haviam sido incorporados ao mercado de trabalho. Confirma-se, também, o alcance do impacto social pretendido: "uma vez incluso no mercado de trabalho, esses jovens continuariam na comunidade alterando as formas de viver e conviver, diminuindo os índices de violência, ampliando a sustentação familiar e dando exemplos para que outros jovens se integrem a projetos similares".

DIAGNÓSTICO DE POTENCIALIDADES DE INCLUSÃO PRODUTIVA DO PÚBLICO INSCRITO NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Consórcio SACES: Instituto SAGRES – Políticas e Gestão Estratégica Aplicadas (empresa líder); CESOCI Internacional; SLA Consultoria em Estratégica.

Equipe Responsável: Bernardo P. Campolina Diniz (coordenador), Alexandre R. Leichsenring, André Luis Garcia Barreto, Ciro Gondim Leichsenring, Franco de Matos, Mario Andreuzza e Raul Sturaris.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu Ramos, Danilo Mota Vieira, Fernando Batista Pereira, Marcel Frederico de Lima Taga e Rodrigo Costa Capeáns.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Projeto: Cooperação técnica "Apoio à Agenda do Conhecimento".

Período de realização da pesquisa: maio de 2010 a abril de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Levantar subsídios para a elaboração de políticas públicas de geração de trabalho e renda em uma seleção de municípios localizados no entorno de grandes plantas industriais relacionadas ao refino de petróleo e à mineração. Os locais escolhidos no âmbito deste projeto foram: a refinaria petrolífera de Bacabeira/MA e seu entorno, abrangendo oito municípios vizinhos, e o sítio econômico da mineração e siderurgia no Alto do Paraopeba, tendo como centro Congonhas/MG, além de mais seis municípios que compõem o Consórcio para o Desenvolvimento do Alto do Paraopeba (CODAP).

Procedimentos metodológicos

A pesquisa integrou abordagens quantitativas e qualitativas. Para realizar um diagnóstico da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, foram promovidos dois grupos focais em cada região alvo do estudo, que serviram como subsídio para a elaboração do questionário utilizado na pesquisa quantitativa. Esta, por sua vez, contemplou entrevistas individuais, com aplicação de questionários estruturados junto a uma amostra composta por 2.320 domicílios distribuídos entre as regiões de Bacabeira/ MA (1.725) e de Congonhas/MG (595).

A pesquisa utilizou o método de amostragem aleatória (probabilística) estratificada, sendo que os municípios foram agrupados em quatro estratos amostrais, a saber: a) São Luís; b) Bacabeira; c) demais municípios do Maranhão; e d) municípios de Minas Gerais.

Além disso, foram realizadas dinâmicas de grupos (oficinas prospectivas) e consultas com prefeitos, secretários municipais e estaduais de trabalho e emprego, secretários municipais e estaduais da assistência social, representantes do Sistema S, do Sistema Nacional de Emprego (SINE), do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SE-BRAE), das universidades estaduais e federais que atuam nas regiões do estudo, além de representantes de órgãos do executivo federal (Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego, Minas e Energia, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Integração Nacional) e o Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDS. Foram realizadas três oficinas prospectivas (São Luís/MA, Congonhas/MG e Brasília/DF), com a participação média de 15 atores em cada uma, e consultas, por telefone ou mensagem eletrônica, com cerca de 20 atores estratégicos.

Principais resultados

A pesquisa revelou uma diferença significativa entre a população de São Luís e dos demais estratos pesquisados no Maranhão. No estrato de São Luís, predominava uma população mais envelhecida quando comparada aos demais estratos do Maranhão: a participação da população de 40 anos ou mais nos demais estratos do Maranhão era relativamente pequena (não chegando a 10%), enquanto em São Luís beirava 20%.

São Luís representa um estrato predominantemente urbano (89,9%), enquanto Bacabeira é um município marcadamente rural, com cerca de 72% da sua população inscrita no Cadastro Único residente no meio rural. No estrato "Outros Municípios" havia uma distribuição muito próxima entre os que vivem no meio urbano (59,2%) e no meio rural (40,8%).

Em Minas Gerais, na região do CODAP, prevalecia uma população masculina (62%) e mais jovem, sendo que 25% da população pesquisada estavam na faixa entre 16 e 20 anos e outros 45% na faixa de 21 a 30 anos. A população urbana representava cerca de 90% do total.

Coerentemente com o padrão de renda encontrado, em Minas Gerais, 80% da população entrevistada afirmou não ser beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) e 2,8% recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo estes últimos, na maior parte, pessoas com deficiência. No Maranhão, cerca de 50% da população pesquisada afirmou ser beneficiária do PBF (outros 20%, do Bolsa Escola), 6% recebiam o BPC, sendo, na maior parte, idosos.

No que diz respeito às principais expectativas profissionais que os indivíduos tinham num horizonte de cinco anos, constatou-se que, na região de Congonhas, 63% dos inquiridos esperava estar empregado, dos quais 95% gostariam que o emprego fosse com carteira assinada. Do restante, verificou-se que 13% queriam ser trabalhadores por conta própria, 12% esperavam obter uma melhor qualificação profissional e 6% achavam que estariam sem trabalho.

No Maranhão, foi levantado que a população pesquisada tinha, no horizonte de cinco anos, as seguintes expectativas laborais: estar empregado (56%); ter-se qualificado profissionalmente (cerca de 25%), ser trabalhador por conta-própria/autônomo (13%); e, apenas 3% previa estar desempregado.

Em Minas Gerais, apenas 50% dos indivíduos tinham conhecimento sobre a construção do Polo de Mineração e Siderurgia do Vale do Paraopeba, enquanto que, entre os indivíduos pesquisados no Maranhão, 63% afirmaram ter conhecimento sobre a construção do Polo Petroquímico de Bacabeira.

De maneira geral, tanto em Minas Gerais, quanto no Maranhão foi positiva a percepção da população sobre as consequências das construções dos polos de mineração e petroquímico, respectivamente. Houve concordância, nos dois casos, quanto à geração de empregos e aumento de renda na região, devido a esses grandes empreendimentos. Entretanto, no Maranhão, foi ligeiramente superior a proporção de indivíduos que concordaram com a opinião de que as pessoas da região não estavam suficientemente qualificadas e que os melhores empregos iriam ficar para as pessoas de fora da região. Enquanto em Minas Gerais 49% dos pesquisados não se percebiam preparados para assumir postos no polo petroquímico, no Maranhão esse percentual chegou a 56%.

A pesquisa também levantou algumas habilidades que poderiam ser potencializadas com objetivo de inserção no mercado de trabalho. As seguintes atividades foram as mais apontadas: a) preparar comida (89% dos indivíduos no Maranhão e 83,6%, em Minas Gerais); b) consertar o encanamento de casas (38%, MA, e 35%, MG); c) fazer serviços de pedreiro (33%, MA, e 32%, MG); d) consertar a parte elétrica da casa (26%, MA, e 30%, MG); e) dirigir/ser motorista (23%, MA, e 30%, MG); e f) fazer artesanato (40%, MA, e 29%, MG).

Em relação à pesquisa qualitativa, observou-se no caso de Minas Gerais, que havia um arcabouço institucional mais forte, em função da articulação existente a partir do

CODAP. Isso não se verificou no Maranhão, onde ficou patente a falta de coordenação entre os municípios.

No que diz respeito às percepções dos participantes quanto ao investimento e planejamento de instrumentos relacionados à política de inclusão produtiva, foi consenso que havia disponibilidade de recursos. Entretanto, os participantes consideraram que havia alguns obstáculos para o acesso e para a sua execução, ligados à: falta de informação, trâmites burocráticos, exigência de contrapartida, capacidade administrativa dos gestores locais, dificuldade na elaboração de projetos.

Quanto às políticas públicas para inclusão produtiva, em ambas as regiões foram mencionadas a necessidade de aprimorar os programas de capacitação, acesso ao crédito produtivo e intermediação de mão de obra. No que diz respeito aos programas de qualificação, por exemplo, foi reforçada a necessidade de se buscar mecanismos que procurem contemplar as necessidades das empresas, as áreas em que são ofertados os cursos de capacitação e uma melhor informação para a população do Cadastro Único.

ESTUDO QUALITATIVO JUNTO A ALUNOS EGRESSOS E DESISTENTES, REPRESENTANTES DAS UNIDADES OFERTANTES E INTERLOCUTORES MUNICIPAIS DO PRONATEC-BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física.

Equipe Responsável: Flávio Braune Wiik, Júlia Moretto Amâncio e Patrícia Fagundes Caetano.

Equipe SAGI: Cecília Ishikawa Lariú, Juliana França Varella, Marco Antônio Carvalho Natalino e Marta Battaglia Custódio.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO).

Projeto: 914BRZ3002 - Avaliar a implementação, os resultados e os impactos das políticas, programas, ações, projetos, benefícios e serviços sob responsabilidade do MDS ou que constituam o Plano para Superação da Extrema Pobreza.

Período de realização da pesquisa: julho de 2013 a janeiro de 2014.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Realizar estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-BSM com o objetivo de aprimorar a implementação do programa, tanto no que se refere à adequação entre os cursos ofertados e o perfil dos alunos, quanto em relação à adequação entre os cursos e as demandas existentes nos mercados de trabalho locais. O estudo visa ainda avaliar as diferentes dimensões associadas aos alunos que já passaram pelos cursos ofertados, tendo concluído ou não estes cursos, com vistas a subsidiar as ações do Pronatec-BSM.

Procedimentos metodológicos

O estudo foi realizado nacionalmente por três consultores, cada um responsável por uma macrorregião definida, a saber: Regiões Sul e Sudeste; Regiões Norte e Centro Oeste e Região Nordeste. Ao todo foram 12 municípios (quatro por macrorregião), selecionados para compor uma amostra intencional. Foram escolhidos municípios com ao menos 200 matrículas efetivadas em 2012, escolhidos em um universo de 879 municípios em que houve registro de matrícula em 2012. Ainda, incluiu-se na amostra para cada uma das macrorregiões pelo menos dois municípios que tinham aderido ao Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO.

Em cada município foram realizadas entrevistas a partir de roteiros semiestruturados com os interlocutores municipais do Programa em 2013 e com os representantes da Unidade Ofertante com o maior número de matrículas em 2012 no município. Foram feitos também grupos focais com alunos concluintes em todos os municípios e com os alunos desistentes nos municípios de grande porte e metrópole de cada macrorregião. Antes dos grupos focais eram aplicados questionários socioeconômicos aos participantes. Buscou-se também obter informações adicionais por meio de visitas às unidades ofertantes bem como aos CRAS e às unidades de cadastramento de alunos.

Resultados

O Programa foi unanimemente bem avaliado nos municípios tanto por alunos, quanto por gestores públicos e representantes das unidades ofertantes. Trata-se de uma proposta sólida que mobiliza esforços locais para sua consolidação que vão muito além dos retornos financeiros oferecidos aos municípios e parceiros privados. Conclui-se que o Pronatec-BSM constituiu-se em um programa que de fato foi capaz de promover um convencimento e uma adesão quanto à sua proposta e aos seus objetivos.

Os principais resultados do estudo foram divididos em quatro tópicos principais de investigação e estão sistematizados abaixo.

I. Perfil dos alunos

De maneira geral, tem-se um perfil de alunos jovens, recém-egressos do ensino médio que buscam o Pronatec como uma forma de melhorar o currículo e como parte de uma estratégia de conseguirem posições melhores e mais bem remuneradas no mercado de trabalho. O gargalo apontado por eles no programa é a dificuldade de conseguirem um emprego, mesmo tendo concluído os cursos. Sugerem algum programa associado ao Pronatec que facilite estágios e o primeiro emprego. A primeira oportunidade de trabalho é apontada por eles como uma das principais dificuldades. Em geral, foram beneficiários do Programa Bolsa Família antes da maioridade e fazem mais de um curso no Pronatec. Há baixa incidência de desistência dos cursos nesse grupo.

Outro perfil encontrado durante a pesquisa foi o de pessoas mais velhas, com baixa escolaridade e que não conseguiram boas colocações no mercado ao longo de sua trajetória; geralmente tiveram poucos ou nenhum emprego formal. Buscam os cursos como uma forma de se qualificarem e superarem a falta de experiência comprovada na carteira como mecanismo de ingressarem no mercado de trabalho em posições melhores. Fazem menos cursos, têm limitações de horários e também de escolaridade e geralmente não conseguem emprego depois da conclusão, situação que gera bastante frustração. Têm uma grande expectativa de que o Pronatec vai lhes prover emprego imediato e demandam programas de estágios e bancos de currículo para aprimorar o Programa. Nesse perfil, encontram-se homens de baixa escolaridade, cuja trajetória ocupacional está vinculada ao emprego informal e em geral em trabalhos manuais e pouco qualificados. Fazem "bicos" para sustentar famílias e parecem ser os que mais desistem dos cursos em função de conseguirem trabalhos esporádicos. Da parte deles houve a sugestão de uma maior flexibilidade por parte dos ofertantes, maior oferta de cursos em áreas estratégicas para o mercado de trabalho, além de maior oferta de vagas que atenda ao grupo dos menos escolarizados e mecanismos que facilitem especialmente a obtenção de posições formais, como banco de currículos e indicações para o mercado de trabalho. Também integra esse grupo mulheres com filhos e chefes de famílias monoparentais, cuja principal reclamação é a baixa oferta de vagas nas creches, o que impede a participação delas nos cursos. Geralmente fazem cursos que lhes permitam ter uma ocupação como autônomas, sendo sua principal queixa a falta de incentivos posteriores para montar os negócios, seja em termos de dificuldade de acesso a crédito, quanto assessoria técnica e orientação. O fomento de cooperativas seria especialmente útil para esse público.

O perfil geral dos desistentes é caracterizado pela inserção precária no mercado de trabalho, inserção precária no sistema de proteção social de saúde e previdência, e por mulheres que vão atender problemas de saúde da família. Em várias situações verifica-se que as pessoas desistem do curso por não dispor de tempo para frequentar as aulas em virtude das turbulências da vida. Ainda, falhas no direcionamento profissional, ausência de informações claras sobre curso, das habilidades exigidas e de sua utilidade/aplicabilidade ao mercado de trabalho gera expectativas, em especial no público jovem, que, quando não cumpridas, desistem dos cursos.

II. Gestão Municipal

Há uma visão dos gestores de que o engajamento da interlocução municipal do Programa se encerra tão logo são realizadas as matrículas dos alunos nos cursos. Há um grande esforço dos gestores em mobilizar os alunos interessados, em realizar as pré-matrículas, em fechar as turmas, mas este esforço decai gradativamente no transcorrer dos cursos. Mesmo quando há um acompanhamento efetivo dos gestores aos alunos durante os cursos, ainda se observa pouco poder destes gestores em controlar a qualidade dos cursos e serviços oferecidos pelas unidades ofertantes.

O poder dos gestores em negociar cursos, em verificar a demanda de mão-de-obra do mercado de trabalho e as demandas de formação dos alunos para direcionar a oferta dos cursos parece reduzido. Os gestores locais também não parecem muito bem inseridos em iniciativas de articulação com empresas e com as secretarias de trabalho e emprego para encaminhamento dos alunos concluintes para o mercado de trabalho. As parcerias com o Sistema Nacional de Empregos (SINE), com sindicatos de empresas e comércio e com outras secretarias são quase nulas e este parece ser o principal entrave para o programa nos municípios.

Além da falta do empoderamento dos gestores locais do Pronatec-BSM, especialmente frente às unidades ofertantes, a ausência de recursos e insumos básicos para o trabalho, a deficiência dos mecanismos de controle social, os problemas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), a falta de qualificação das equipes, inclusive no que diz respeito aos operadores desse sistema, e a falta de envolvimento do ponto de vista de suas concepções no que tange ao papel da assistência social como direito e a centralidade do Estado nos processos são os principais entraves para a gestão do Programa.

O ACESSUAS-TRABALHO, por sua vez, tem um potencial de gerar um impacto positivo sobre os resultados finais do Pronatec, na medida em que aporta recursos e permite ampliar as equipes de atuação exclusiva sobre o Pronatec. Há, no entanto, ainda pouca capacidade de transformação efetiva dada a sua implementação recente nos municípios.

III. Unidades Ofertantes

As unidades ofertantes têm se adaptado bem ao Pronatec-BSM, mesmo aquelas mais consolidadas e tradicionais. Apesar de um discurso de independência financeira frente ao programa, o que se nota é que o Programa representa um aporte de recursos e uma reserva de mercado relevante para as ofertantes como um todo.

As maiores e mais consolidadas, entretanto, apresentam maior resistência às mudanças solicitadas pelos gestores em termos de estrutura, horários e especialmente às regras e padrões de condutas impostos aos alunos do Pronatec-BSM. Em algumas situações, chegam a atuar autonomamente, inclusive impondo suas próprias regras ao jogo, alterando acordos estabelecidos e princípios do Programa.

Ainda, estas instituições criam inúmeras barreiras institucionais, por meio da exigência de documentação rígida e extensa, que não corresponde aos parâmetros nacionais do Programa, sendo esta uma das principais razões de disputa e de desacordos entre gestores e ofertantes nos municípios e também responsáveis por boa parte da evasão decorrente de inflexibilidade de horários e procedimentos. Entende-se que autonomia descrita advém da legitimidade conferida pelo Sistema S e por acordos prévios

e históricos feitos entre este e os governos em nível federal e estadual. No caso do Institutos Federais, percebe-se que os mesmos agem autonomamente por outras razões, não sendo atores controláveis por mecanismos municipais, por conta do padrão que advém da autonomia com que já se relacionam com o Ministério da Educação.

Por outro lado, estas instituições mais tradicionais, reconhecidas pelos alunos como rígidas, também são vistas como as que oferecem qualidade na formação, maiores possibilidades empregatícias e, sobretudo, prestígio ao obterem os certificados. As unidades reforçam essa visão e boa parte de seu insulamento e resistência às regras e demandas levadas pelos gestores municipais deriva dessa crença que é fortalecida por múltiplos atores e instâncias.

As unidades ofertantes que têm atuação mais recente nos municípios e não tão expressiva nacionalmente tendem a ser mais flexíveis na relação com os interlocutores municipais, adequando-se às demandas e estabelecendo relações de cooperação mais satisfatórias com os gestores municipais. Elas mantêm contatos mais constantes com os gestores e, sobretudo, atendem às suas demandas de aberturas de cursos, turmas, flexibilidade de horários. São mais permeáveis e adaptáveis, inclusive porque muitas vezes não têm estrutura física montada há tanto tempo nos municípios e nem regras tão sedimentadas em seus procedimentos e trato com os alunos. Estas unidades dependem mais dos alunos oriundos do Programa para sua sobrevivência financeira e institucional. A maioria delas teve um crescimento expressivo em termos de atendimento e também de estrutura física após a adesão ao programa, tendo ampliado o número de salas, laboratórios e o corpo docente especificamente para atender ao programa, o que também facilita a adaptação desta estrutura e dos professores às necessidades deste público.

Além da já mencionada rigidez com relação à documentação para matrícula, que exclui um grupo significativo de alunos migrantes, menos escolarizados e mais vulneráveis socioeconomicamente, há reclamações constantes e generalizadas por parte dos alunos quanto ao atraso no pagamento dos auxílios transporte. Há reclamações também da ausência de turmas no horário noturno, da inflexibilidade das unidades com relação aos atrasos e a necessidade de mudança de horário decorrente da inclusão dos alunos no mercado de trabalho posterior ao início dos cursos. Com relação ao conteúdo, muitos alunos reclamam da reduzida carga horária prática, da inexistência de oportunidades de estágios e da precariedade de laboratórios e de materiais didáticos voltados para o exercício prático dos conteúdos aprendidos.

Os chamados "mecanismos de exclusão" se expressam nas prioridades da oferta e nas práticas cotidianas. Eles implicam em decisões sobre vagas, áreas e ações que não são redirecionados de acordo com a proposta federal do programa, que demanda uma inversão de prioridades no sentido de uma inclusão do público tradicionalmente excluído. A dificuldade da adaptação às necessidades locais e a perpetuação desses

filtros institucionais ocorre em parte porque os gestores municipais têm poderes limitados sobre os ofertantes. A oferta de cursos de prateleira é a mais evidente e óbvia manifestação deste diagnóstico, que se baseia na posição privilegiada de poder das ofertantes. Nesse sentido, verifica-se a pertinência de desenvolver mecanismos federais para acompanhamento da conduta dos ofertantes, com incentivos para alterar comportamentos locais inadequados, envolvendo a definição de padrões comuns a serem seguidos por todos os partícipes do programa e o incentivo a mecanismos de cooperação e controle social.

IV. Inserção no Mercado de Trabalho e Resultados do Programa

De forma geral, pode-se afirmar que o objetivo de capacitar o público-alvo do BSM está sendo cumprido em todos municípios, ainda que não esteja atingindo satisfatoriamente o grupo dos mais pobres entre os pobres, ficando ainda bastante situado entre os alunos das franjas superiores do Cadastro Único. Ao mesmo tempo, um dos principais resultados esperados pelo programa, que é a inserção produtiva desses sujeitos no mercado de trabalho formal, ainda está longe de ser alcançado. Para tanto, é necessário ir além da garantia das matrículas nos cursos e da pactuação de vagas, o que tem sido feito de maneira satisfatória por gestores e ofertantes, apesar das barreiras de entrada ainda existentes apontadas acima. A inserção produtiva depende, em grande medida, de uma visão estratégica da vocação econômica regional pelos gestores municipais e do fomento a criação de vagas conectadas aos perfis dos alunos e às possibilidades de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo.

Recomendações para o aprimoramento da política

- Promover adaptações das estruturas, horários, normas e padrões às especificidades dos alunos do Pronatec/BSM, ampliando assim a capacidade de acesso do público-alvo aos cursos.
- Orientar as unidades ofertantes para que aceitem autodeclarações de escolaridade, reduzindo a necessidade de produzir documentações para matrícula.
- Estimular o empoderamento dos gestores locais do Pronatec-BSM, especialmente frente às unidades ofertantes, por meio do desenvolvimento de mecanismos federais para acompanhamento da conduta dos ofertantes, com incentivos para alterar comportamentos locais inadequados, envolvendo a definição de padrões comuns a serem seguidos por todos os partícipes do programa e o incentivo a mecanismos de cooperação e controle social.
- Qualificar as equipes técnicas municipais para a gestão do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC)

- Ampliar a adesão municipal ao Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO, dado seu potencial de gerar um impacto positivo sobre os resultados finais do Pronatec, na medida em que aporta recursos e permite ampliar as equipes de atuação exclusiva sobre o Pronatec.
- Fomentar a criação de vagas conectadas aos perfis dos alunos e às possibilidades de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo com base em análises da vocação econômica regional.
- Reforçar parcerias com o Sistema Nacional de Empregos (SINE), com sindicatos de empresas e comércio, bem como com outras secretarias municipais visando o direcionamento da oferta dos cursos às demandas do mercado de trabalho.

MERCADO DE TRABALHO EM UBERLÂNDIA: ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES DE INCLUSÃO PRODUTIVA DE BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO FEDERAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Equipe Responsável: Eucidio Pimenta Arruda (coordenador), Durcelina Ereni Pimenta, Lorena Alves Pafume, Jose Pedro Bezerra, Erica Meireles, Milena Resende.

Equipe SAGI: Carolina de Souza Costa, Danilo Mota Vieira e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: 21 de dezembro de 2010 a 23 de dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Identificar e analisar, dentre as pessoas que recebem benefícios de programas de transferência de renda do governo federal, aquelas que possuem e não possuem qualificações mínimas exigidas no setor terciário da cidade de Uberlândia, de maneira a analisar as potencialidades de oferta de cursos de qualificação profissional que retirem estas pessoas da condição de dependentes de programas governamentais para garantia da sua sobrevivência.

Procedimentos metodológicos

Foram analisados dados coletados no Sistema Nacional de Empregos (SINE), entre os períodos de março de 2011 e agosto de 2011, bem como dados coletados do Cadastro Único, entre os períodos de agosto de 2011 e novembro de 2011.

Foi utilizado programa de tratamento de dados quantitativos, que, em conjunto com a criação de categorias de análise para traçar o perfil desta população, possibilitou a geração de informações sobre as mais de 10 mil famílias que recebem benefícios do governo federal no município de Uberlândia. Dentre essas categorias destacam-se as seguintes: formação em nível de educação básica, superior (se for o caso), idade dos responsáveis econômicos, qualificações profissionais, local de moradia, condições econômicas da família – salário total da família, rendas complementares, se o imóvel é quitado, porque um ou mais membros da família não estão inseridos no mercado de trabalho formal.

Pretendeu-se, com estes dados, traçar um perfil econômico e profissional das famílias beneficiárias dos programas, de maneira a compreender quais as estratégias podem ser traçadas para a inserção econômica destas famílias.

Principais resultados

Do total de 8.115 famílias analisadas, 7.796 responsáveis legais não frequentam a escola e 319 a frequentam. 77% dos responsáveis legais possuem até o ensino médio incompleto.

A pesquisa de campo demonstrou haver uma proximidade entre a qualificação e escolaridade exigidas para assumir um posto de trabalho na cidade de Uberlândia. De uma média 2.345 vagas abertas entre os meses de maio e agosto de 2011, cerca de 1.900 foram ofertadas para pessoas com escolaridade até o ensino médio incompleto, ou seja, 81% das vagas ofertadas. Este dado é bem próximo do percentual de responsáveis legais com esse nível de escolarização.

Além disso, os dados mostram que 70% dos chefes de família pesquisados são mulheres, possivelmente com tempo para capacitação reduzido. Os dados do CadÚnico não permitiram chegar a conclusões a respeito das possíveis atividades desempenhadas pelas chefes de família que podem diminuir ou mesmo inviabilizar suas atividades formativas e laborais (exemplo: cuidado de crianças ou pessoas idosas, ausência do companheiro/cônjuge para ajudar nas atividades familiares). Uma melhor análise desta situação exigiria um trabalho de campo intensivo junto às famílias.

Outro aspecto que merece a atenção diz respeito ao tipo de oferta de cursos de capacitação. Há uma oferta excessiva de cursos voltados para o empreendedorismo individual, como bordado, costura, manicure, pedicure. Dados publicados em julho de 2011 (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2011) mostram que a população da cidade tem declinado de determinados tipos de trabalho, sobretudo aqueles relacionados a trabalhos manuais, como: corte e costura, marcenaria, serralheria e pedreiro.

Além disso, o grupo de pesquisa entende que o foco das políticas públicas de formação profissional e geração de emprego e renda deve ser a criação de condições para

inclusão formal no mercado de trabalho e não a qualificação para atividades empreendedoras e informais. Estas atividades, ao invés de promover a cidadania, devolvem para a população a responsabilização pela sua empregabilidade.

Recomendações para o aprimoramento da política

Não basta oferecer um número reduzido de cursos, cuja oferta se relaciona mais a tradições das políticas públicas. A análise dos dados, nas condições que foram colocadas ao grupo de pesquisa, mostrou que pouco se conhece a respeito das famílias atendidas pelos programas de transferência de renda. Não se trata apenas de conhecer suas limitações financeiras, ou os aspectos objetivos que as condicionam na linha de extrema pobreza, mas de atribuir subjetividade e humanidade no seu atendimento, de permitir escolhas que ultrapassem uma qualificação de curta duração, se transformem em ações educativas sólidas, que formem os sujeitos para a sua efetiva emancipação.

O que se quer indicar com esta afirmativa é a necessidade de implementar políticas de formação profissional para a população atendida pelos programas sociais que não privilegiem a curta duração, seja pela ausência de recursos para deslocamentos, seja pela compreensão de que privilegiar o empreendedorismo seria a melhor opção para estes grupos sociais.

É necessário que essas políticas formativas tenham relação direta com as políticas econômicas, no sentido de empreender ações educativas que atendam tanto inclusão produtiva desses grupos historicamente marginalizados, quanto as atuais e contínuas demandas produtivas, relacionadas ao crescimento econômico do país. Ou seja, trata-se da criação de uma cultura de formação sólida e integral para a população pobre, em um sentido de efetiva constituição de cidadania.

EFEITOS DA INCLUSÃO PRODUTIVA NA VIDA DE JOVENS ATENDIDOS POR UMA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL APÓS CAPACITAÇÃO E INGRESSO NO TRABALHO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Departamento de Saúde Ambiental/Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP)

Equipe Responsável: Frida Marina Fischer (coordenadora) e Andréa Aparecida da Luz.

Equipe SAGI: Danilo Vieira e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar e descrever formas de Inclusão Produtiva e suas repercussões na vida de jovens estudantes na região sul da cidade de São Paulo.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada em uma Organização Não Governamental, localizada na região Sul de São Paulo (capital), que tem como objetivo a preparação profissional, encaminhamento e colocação de jovens no mercado de trabalho. O estudo foi desenvolvido baseado nos preceitos da pesquisa qualitativa e compreendeu dois momentos, um anterior ao ingresso de jovens estudantes no trabalho e outro após dois meses esta data.

No primeiro momento, foram realizados grupos focais com 20 jovens estudantes que estavam finalizando o curso de capacitação para o trabalho e seus pais e/ou res-

ponsável legal, e aplicação de um questionário para caracterização sociodemográfica e aspectos de saúde e da escola.

No segundo momento, os grupos focais foram realizados com os mesmos jovens e pais e/ou responsável legal, após dois meses da inclusão produtiva dos jovens em empresas parceiras da ONG, na condição de aprendiz ou estagiário do trabalho educativo. Também foi realizada a reaplicação do questionário.

A partir dos dados empíricos foi feita análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Foram realizadas análises descritivas dos questionários, tais como, dados sóciodemográficos, aspectos relacionados à escola e à saúde.

Principais resultados

A maioria dos jovens participantes ingressou no mercado de trabalho em busca de melhores condições financeiras para a família.

As dificuldades encontradas nos bairros onde residiam foram mencionadas como fatores que contribuíram com o ingresso no trabalho a partir dos 14 anos, tais como: criminalidade, uso e tráfico de drogas, ausência de espaços para realização de atividades esportivas e lúdicas pertinentes à juventude.

Outro aspecto relativo à busca pela inclusão produtiva dos jovens foi pela necessidade de contribuir com seu salário para auxiliar nas despesas da família, pois os pais trabalham em atividades com pouca ou nenhuma remuneração, como diarista, porteiro, funileiro, pintor, segurança, professora, camareira, balconista ou estavam desempregados. A contribuição financeira efetiva mensal foi mencionada por 88% dos jovens aprendizes e estagiários. Os jovens chegam a contribuir com 50% ou mais do seu salário para auxiliar nas despesas da casa. A maioria relatou ajudar a pagar as contas de água, luz, telefone ou compras no supermercado.

Os participantes, pais e jovens, relataram que após a inclusão produtiva do jovem houve um aumento de consumo de alimentos, notadamente na aquisição de: arroz, carnes e ovos, frutas, leite e derivados e verduras e legumes.

A inclusão produtiva proporcionou o aumento da renda familiar e do consumo de determinados alimentos importantes para o jovem e para a família, mas, também ocorreram efeitos negativos relacionados à dupla jornada (estudo e trabalho), principalmente aos ligados ao comprometimento da formação escolar e acadêmica.

Embora as diferentes formas de inclusão produtiva, na condição de aprendiz ou estagiário do trabalho educativo, os participantes referiram semelhantes dificuldades para enfrentar os desafios para conciliar trabalho durante o dia e os estudos no período noturno. As principais repercussões da inclusão produtiva aliada aos estudos à noite, foram: redução do período de sono, comprometimento do aproveitamento/rendimento na escola, faltas e atrasos frequentes, dificuldades para se concentrar e prestar atenção nas aulas devido ao cansaço físico, fadiga e sonolência.

Alguns jovens referiram perder peso devido à dupla jornada e falta de tempo para alimentar-se com regularidade durante o dia; outros mencionaram ganho de peso devido ao acesso à alimentação *fast food* e outros alimentos como: lanches, chocolates, doces que não tinham acesso antes de iniciar a trabalhar.

Recomendações para o aprimoramento da política

Programas diferenciados de geração de renda como o de "Aprendizagem e Estágio do Trabalho Educativo" podem auxiliar na expansão da inclusão produtiva, à medida que esses programas promovem o acesso ao mercado de trabalho, fortalecendo a renda per capita da família.

Há necessidade de articulação (intersetorial) entre as políticas públicas direcionadas à saúde, educação e trabalho, na elaboração de programas que contemplem a qualificação e inclusão produtiva de jovens, levando em consideração sua condição de desenvolvimento e priorizando a educação e formação profissional.

Este estudo possibilitou conhecer algumas necessidades de um grupo de famílias de baixa renda, e os motivos relacionados à não utilização dos programas oferecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (Programa Bolsa-Família). Teve como finalidade auxiliar no aprimoramento dos instrumentos e recursos utilizados na implementação destes programas.

AVALIAÇÃO DE METODOLOGIAS DE CAPACITAÇÃO PARA INCLUSÕES PRODUTIVAS VINCULADAS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA DO MDS NA RMBH: MUNICÍPIOS DE BELO HORIZONTE E NOVA LIMA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: : Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Equipe Responsável: Roberto Luís de Melo Monte-Mór (coordenador), Sibelle C. Diniz, Thiago A. do Pinho, Luisa F. Lima, Patrícia Vargas, Elizabeth M. Filizzola, Jacqueline E. Rutkowski (pesquisadora).

Equipe SAGI: Carolina de Souza Costa e Renata Mirandola Bichir.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: Dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Investigar duas experiências de inclusão produtiva na Região Metropolitana de Belo Horizonte que possuem como públicos-alvo beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF. A primeira experiência, na Vila São José, em Belo Horizonte, consistiu na estruturação de uma unidade produtiva coletiva composta por moradores reassentados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. A segunda é associada ao Programa Vida Nova implantada pela Prefeitura de Nova Lima, e que visa, entre outros objetivos, a inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho, tanto pela colocação em vagas formais de emprego quanto pela estruturação de pequenos negócios. Em ambos os casos, as estratégias de intervenção adotadas buscaram considerar as especificidades do público envolvido que impedem a efetividade dos processos tradicionais de qualificação profissional para este público, e que se referem às múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão. A investigação buscou compreen-

der as duas iniciativas do ponto de vista: I) das escolhas metodológicas envolvidas na concepção das ações; II) dos obstáculos e avanços na implementação das ações; III) dos resultados percebidos pelos beneficiários, em termos de melhorias nas condições de renda e de vida.

Procedimentos metodológicos

Nos estudos de caso realizados foram empregados:

- Análise de documentos (projeto-básico e relatórios de acompanhamento) visando levantar informações sobre os recursos financeiros, humanos e materiais empregados nas duas experiências, e sobre as metodologias adotadas;
- II. Análise de fichas cadastrais com informações dos beneficiários, no caso da Unidade de Produção de Confecção e Silk da Vila São José (UP Vila São José), e de banco de dados com informações dos beneficiários, cedidos pela equipe gestora do Programa Vida Nova (PVN);
- III. Realização de 50 entrevistas individuais semiestruturadas com beneficiários do projeto UP Vila São José e do PVN, visando diagnosticar a efetividade das metodologias empregadas, as limitações encontradas e os resultados percebidos;
- IV. Realização de entrevistas semiestruturadas com seis gestores públicos responsáveis pela implantação e acompanhamento das experiências, visando compreender as diretrizes metodológicas e os obstáculos encontrados, bem como os resultados percebidos;
- V. Observação participante em locais de trabalho e residência de participantes de ambas as experiências.

Principais resultados

Nas duas experiências investigadas, foram identificadas características relativas ao público alvo que dificultam a efetividade de ações tradicionais de capacitação profissional:

- Dificuldades em conciliar a carga horária da capacitação ou qualificação profissional à sobrevivência do dia-a-dia (cuidados com a casa e familiares, "bicos" visando complementar a renda e outros);
- Frustração e desestímulo por não conseguir colocação no mercado, mesmo após a realização de cursos, tendo em vista as exigências do empresariado, tais como escolaridade e experiência prévia;

- Boa parte dos beneficiários são mulheres chefes de família com dificuldades em conciliar as tarefas domésticas e os cuidados com os filhos ao aprendizado e exercício do trabalho profissional;
- Interesses e vocações profissionais específicas, muitas vezes ligadas a experiências de trabalho familiar, que precisam ser levadas em consideração na definição das áreas da qualificação;
- Limites de assimilação de conteúdos e metodologias construídos com vistas a atender prioritariamente às demandas do segmento empresarial.

No que diz respeito ao apoio aos empreendimentos coletivos, as características dessas iniciativas colocam desafios e tensões ainda não totalmente debatidas e equacionadas, e que também foram identificadas no estudo de caso da UP Vila São José:

- Dificuldades de compatibilizar a perspectiva de comércio justo e cooperação à necessidade de inserção competitiva no mercado vigente;
- Insuficiência das tecnologias de gestão em adequar-se às necessidades dos empreendimentos autogestionários, nos quais um mesmo indivíduo opera múltiplas atividades e onde as decisões devem ser coletivas;
- Inadequação aos processos de acesso ao crédito e aos marcos regulatórios, bem como às exigências de qualidade e eficiência por parte do empresariado e/ou dos consumidores.

As experiências estudadas mostraram-se inovadoras por buscarem atender às especificidades acima citadas. As duas experiências mostraram-se efetivas nos seus métodos de capacitação para o trabalho: no caso da UP São José, destacam-se a qualificação simultânea à produção e remuneração, a aproximação do espaço físico da capacitação ao local de moradia das produtoras, a presença permanente de uma qualificadora e a constante readequação dos métodos utilizados. Já o CQPES/PVN tem como ponto positivo a sensibilização dos beneficiários e do setor empresarial, a capacitação de acordo com os desejos e vocações, orientações e preparação para processos de seleção, estrutura de cursos voltada às especificidades do público (horários alternativos, vale transporte, lanche, monitores infantis) e constante realinhamento dos métodos de qualificação, de acordo com análises dos perfis e interesses dos beneficiários.

O êxito, no entanto, foi limitado. Ambas as experiências foram capazes de garantir a inclusão, mas não a permanência no mercado de trabalho, da maior parte dos beneficiários. No caso da UP Vila São José, aspectos diversos contribuíram para que o empreendimento não alcançasse um grau de sustentabilidade econômica desejável; dentre eles, os custos de manutenção de uma estrutura física para o trabalho, a não regularidade de clientes, entre outras dificuldades de gestão e de atuação no mercado, o

que levou à instabilidade da renda auferida e do número de produtoras. Para o CQPES - PVN, as ações foram bastante eficazes na preparação para vagas no mercado, porém, nem sempre as vagas ocupadas se relacionaram diretamente com a qualificação. O acesso ao mercado é dificultado pelas exigências de escolaridade e de experiência profissional dos processos de seleção, e pelos problemas sociais que essas famílias, vivenciam (principalmente os cuidados com crianças e familiares doentes) e que levam à desistência das vagas.

Nos dois casos, as equipes gestoras enfrentaram desafios diversos na condução das ações, dada a inexistência de modelos pré-concebidos e a consequente necessidade de permanente revisão e readequação das metodologias. Apesar dessas dificuldades, obtiveram resultados positivos, sobretudo no que se refere à inclusão no mercado de trabalho (ainda que a permanência enfrente desafios) e a resultados de mensuração mais difícil, como melhorias na sociabilidade, saúde, relações familiares, entre outros, impactando a assimilação dos conhecimentos durante a capacitação e a capacidade para o trabalho.

Recomendações para o aprimoramento da política

Boa parte dos beneficiários que conseguiram vagas não conseguiu permanecer no mercado de trabalho, pois esses não se adequam às exigências do mercado de trabalho formal, como horários rígidos e distância entre o local de residência e de trabalho. Para eles, a inclusão pelo empreendedorismo social (pequenos negócios da economia familiar ou solidária) pode representar uma alternativa.

A dificuldade em constituir e manter a rede de instituições parceiras pensada para apoiar o projeto da UP São José aponta para o desafio de promoção de ações interinstitucionais voltadas à inclusão produtiva. Embora a existência de um grande conjunto de instituições instaladas no território e com ações interrelacionadas possa ser vista como um potencializador de um trabalho integrado, a ausência de modelos prévios a serem seguidos e a própria rigidez das estruturas estatais gera um desafio a ser enfrentado pelos gestores. Além disso, uma articulação efetiva com empresas, potenciais parceiras demandantes de mão de obra ou, no caso de empreendimentos coletivos, fornecedoras de matéria-prima, surge como crucial no desenvolvimento dessas ações.

Por outro lado, a eficácia das ações de inclusão por meio do fomento a empreendimentos coletivos esbarra na questão da sustentabilidade desses empreendimentos, o que aponta para a importância da criação e fortalecimento de instituições (universidades, ONGs, OSCIPs etc.) destinadas a assessorar os empreendimentos em seus processos organizativos, produtivos e comerciais, por meio de tecnologias e metodologias apropriadas.

Por fim, destaca-se que as ações de inclusão produtiva para este público não devem se ater apenas a índices de empregabilidade e renda, mas considerar as demais questões associadas à elevação de capacidades para o trabalho, que se articulam, por sua vez, às múltiplas dimensões da exclusão.

PARTE V. TEMAS TRANSVERSAIS

Esta seção destina-se à discussão de temas que perpassam as áreas de atuação do Ministério descritas nos capítulos anteriores. Nesse sentido, os estudos e pesquisas nela apresentados não têm foco prioritário ou exclusivo em um único programa, ação ou serviço. Pelo contrário, visam ao aprimoramento dos fluxos e processos de acompanhamento das políticas, bem como à reverberação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome na população brasileira.

Tais políticas integram-se ao Sistema de Proteção Social brasileiro e caracterizam-se pela natureza redistributiva, emancipatória e compensatória de seus programas e ações. Essas políticas e programas representam inovações programáticas nos campos de Transferência de Renda, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva, procurando superar a estratégia fragmentada de ações voltadas a públicos vulneráveis por diferentes aspectos como a pobreza, a fome, o trabalho irregular, a falta de recursos para geração de renda, violência, etc. Também buscam superar os desafios da articulação intersetorial e federativa, operando por meio de arranjos com papéis e responsabilidades pactuadas entre União, estados e municípios, com apoio de entidades socioassistenciais.

Nessa seção incluem-se também os esforços avaliativos realizados para subsidiar o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), instituído em 2 de junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.492, com o objetivo de superar a extrema pobreza e reduzir desigualdades de acesso a serviços públicos e oportunidades de inclusão produtiva. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP), o BSM envolve mais de uma centena de programas e ações, operados por mais de vinte ministérios, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos e o apoio do setor privado e terceiro setor.

O BSM se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

O público prioritário do Plano são famílias em situação de extrema pobreza, entendido para fins operacionais como aquelas com renda familiar mensal per capita inferior a R\$ 70. Contudo, embora a renda seja uma variável fundamental, a extrema pobreza é entendida como multidimensional na perspectiva das ações do BSM. Além da insuficiência de renda, variáveis como insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia também são consideradas para a definição de ações de erradicação da extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria.

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS ADMINISTRADOS PELO MDS NO VALE DO JEQUITINHONHA – MG

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Datamétrica – Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

Equipe Responsável: Alexandre Rands.

Equipe SAGI: Jomar Álace Santana, Maria Cristina Abreu e Pedro Bavaresco.

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

Projeto: BRA 04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: fevereiro de 2008 a março de 2009.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar o impacto e avaliar as contribuições para a integração dos programas sociais, especificamente o Programa Bolsa Família (PBF), implantados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na Região do Vale do Jequitinhonha–MG, de modo a captar os impactos que tais iniciativas tiveram na vida dos beneficiários, em contrapartida aos não beneficiários, residentes na mesma região.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa utilizou uma amostra de 10.000 famílias, sendo 2.000 titulares (1.000 beneficiários e 1.000 não beneficiários) e 8.000 reservas (4.000 beneficiários e 4.000 não beneficiários).

Os componentes da amostra foram sorteados aleatoriamente a partir do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal que, na região do Vale do Jequitinhonha, abrangia, à época da pesquisa, aproximadamente 130.000 famílias. Como no cadastro o número de famílias beneficiárias é menor que o número de não beneficiárias, optou-se por sortear primeiro os indivíduos não beneficiários e conhecer

seus locais de residência, para depois sortear, nesses mesmos municípios, as famílias beneficiárias.

Foram sorteadas 1.000 famílias não beneficiárias, sendo 333 do Alto Jequitinhonha, 333 do Médio Jequitinhonha e 334 do Baixo Jequitinhonha. Tais famílias abrangiam 51 municípios e 431 localidades distintas (distritos, bairros, fazendas e etc.), que compuseram o universo para sorteio das famílias beneficiárias (1.000) e as reservas dos dois grupos (4.000 beneficiários e 4.000 não beneficiários).

A análise apresentada fez uso de duas metodologias. A primeira consiste em testar, estatisticamente, as médias e proporções de um conjunto de variáveis, demonstrando as diferenças entre as famílias beneficiárias e o grupo controle (não beneficiárias). A segunda, de natureza econométrica, denomina-se *Propensity Score*.

Tal modelo, parte do princípio que existe heterogeneidade entre o público alvo do PBF e que estes, sejam de fato beneficiários ou não, podem ser alocados em ordem crescente quando se toma como referência os critérios objetivamente definidos para selecionar os beneficiários. A heterogeneidade do grupo-meta (das duas categorias) é visualizada conforme a aplicação das variáveis: a) a situação do chefe da família, b) a composição familiar c) a composição e valor da renda familiar, d) a riqueza familiar; e) as condições da habitação e etc.

Ao comparar os valores das variáveis aplicadas, cada família foi colocada em ordem crescente, adquirindo também um número-síntese que representa a sua probabilidade de ser selecionada para o programa.

Principais resultados

No que diz respeito ao perfil das famílias avaliadas, em relação ao tamanho das famílias, verifica-se que aquelas beneficiárias são, em média, um pouco maiores que as famílias do grupo controle e, em se considerando a renda familiar (tanto total quanto per capita), verifica-se que são, em média, mais elevadas no grupo controle.

Em relação à escolaridade, verifica-se praticamente o mesmo número de analfabetos por família nos grupos controle e tratamento, no entanto, na questão do tempo médio de permanência na escola, percebe-se uma superioridade do grupo controle. Em relação à idade média, verifica-se que é maior nas famílias do grupo controle, averiguando-se que esse grupo tem 33% mais frequência de aposentados e pensionistas que o grupo de tratamento, auxiliando assim, na composição da renda do grupo controle.

Não foram encontradas diferenças significativas, entre os dois grupos, em relação ao fornecimento de infraestrutura disponível no local da residência, considerando

os seguintes aspectos: origem da água potável, destino das águas servidas (esgoto), disponibilidade de energia elétrica e presença de cisternas (para os habitantes rurais).

No que diz respeito às condicionalidade do PBF, não foram encontradas diferenças significativas, entre os dois grupos, em relação ao comparecimento às aulas de crianças e jovens (6 a 17 anos), à cobertura vacinal, acompanhamento de saúde de gestantes e nutrizes e a frequência de gestantes e nutrizes em cursos sobre gestação e cuidados com o bebê.

Quando as evidências são analisadas em conjunto, e levando em consideração os objetivos do PBF, nota-se que o grupo controle encontra-se, em geral, em melhores condições em todas as variáveis testadas, comparando com o grupo beneficiário.

Ao que tudo indica, o número de componentes e a frequência de aposentados e pensionistas (decorrentes da idade média) na família são as variáveis que mais determinam a inclusão ou não da família no Programa, uma vez que acabam se configurando como os principais indicadores da diferença de renda per capita entre os dois grupos. Nos demais aspectos, o perfil socioeconômico e cultural dos dois grupos se mostram idênticos.

Impactos mais significativos

Apesar destes resultados, verificou-se que o grupo beneficiário, mesmo com os repasses do Programa, possui menores rendimentos que o grupo controle, o que pode indicar que o processo de seleção das famílias estaria, de fato, priorizando aquelas em pior condição socioeconômica. Em relação aos demais indicadores, como não se tinha informações sobre a situação anterior à implantação do Programa, não há como inferir, com certeza, sobre seus impactos.

Nesse sentido, é possível, e muito provável, que as famílias que foram beneficiadas com o Programa tenham mudado de postura em relação a várias questões como em relação ao cuidado com a educação dos filhos, vacinação e saúde da família, de forma geral, em consequência tanto das condicionalidades existentes para manutenção das famílias no Programa quanto do próprio aumento da renda das famílias.

Para testar a hipótese de que o Programa teve impacto positivo sobre seus beneficiários e conseguiu reduzir as desigualdades existentes entre os dois grupos analisados, tomou-se como base a situação atual das famílias pesquisadas que apresentam renda per capita compatível com aquela que as famílias do grupo de tratamento tinham antes de ingressarem no Programa.

Considerando as distribuições de frequências das diversas variáveis para o conjunto das famílias do grupo de controle – considerando apenas as famílias com renda per

capita igual ou inferior a R\$ 83,00 (oitenta e três reais) – e testando as diferenças entre as médias dessas distribuições e aquelas correspondentes às famílias pertencentes ao grupo dos beneficiários, chegou-se a seguinte conclusão: as condições de vida dos beneficiários teriam de fato evoluído após o seu ingresso no Programa. Essa evolução, entretanto, foi discreta e não contemplou a maior parte dos objetivos esperados. Os únicos aspectos contemplados por essa evolução foram:

- para algumas famílias, as condições de habitação melhoraram quanto ao uso de energia elétrica e de banheiros;
- em algumas famílias, as pessoas começaram a frequentar tanto cursos capacitação quanto sobre gestação e cuidados com os bebês;
- para algumas famílias, o acesso ao crédito e o acompanhamento de suas atividades produtivas tornaram-se mais frequentes.

A ausência de grandes impactos sobre determinados aspectos não necessariamente significa que o Programa tenha baixa eficiência nos mesmos, mas sim, que tais aspectos já estavam mostrando um comportamento satisfatório. Neste sentido, a matrícula escolar e a assiduidade às aulas, por exemplo, são obedecidas por mais de 95% das crianças – beneficiárias e não beneficiárias da região, em todos os níveis de renda familiar.

Recomendações

A partir dos resultados da pesquisa, evidenciou-se a necessidade de atualização do Cadastro Único, tendo vista que 35,6% de famílias cadastradas não foram localizadas pelos pesquisadores, 28% das famílias desfrutavam indevidamente da condição de beneficiários e 38% dos não beneficiários preenchiam as condições exigidas pelo Programa, mas não foram incluídas no mesmo. Acompanhado a isso, sugere-se a criação de um canal ativo de comunicação com as famílias com perfil de renda compatível com o Programa para que as mesmas sejam conduzidas e orientadas quanto ao cumprimento das exigências formais que a legislação do Programa lhes atribui.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÕES ESTRUTURANTES NAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS – SEGUNDA AVALIAÇÃO

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha (FEC) / Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF).

Equipe Responsável: André Augusto Pereira Brandão (coordenador), Salete Da Dalt (coordenadora adjunta), Victor Hugo de Carvalho Gouvêa, Claudia Valéria Pimentel, Priscilla Caldellas, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Chrystina Gladys Nogueira, e César Augusto da Silva.

Equipe SAGI: Leonor Maria Pacheco Santos.

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

Projeto: UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero.

Período de realização da pesquisa: maio de 2008 a março de 2009.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar a implementação do convênio estabelecido entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Fundação Cultural Palmares (FCP) para a execução de ações estruturantes em 150 comunidades quilombolas, das quais, 80 foram investigadas neste segundo estudo. Teve como objetivos específicos: 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 socioeconômicas 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 incluiu um componente quantitativo e outro qualitativo. Foram visitadas 80 comunidades em 29 municípios abrangendo 14 estados, e aplicados 2.260 questionários a indivíduos residentes nas comunidades visitadas. Para o componente qualitativo da pesquisa, foram entrevistadas famílias beneficiadas com ações estruturantes, lideranças comunitárias locais e municipais. Foram realizadas 191 entrevistas em profundidade.

Principais resultados

Assim como na primeira avaliação, a grande maioria das comunidades quilombolas investigadas estão localizadas em áreas rurais. Nada menos que 61,8% dos responsáveis pelos domicílios trabalham na agricultura, principalmente como agricultores de subsistência.

Os responsáveis pelos domicílios de cor preta e parda correspondem a 83,8% do total, cerca de 70% das famílias possuem renda mensal de até um salário mínimo e as mulheres são as responsáveis por 31,8% dos domicílios investigados.

A escolha das 150 comunidades contempladas com ações estruturantes se deu por meio da conjugação dos seguintes critérios: comunidades com maior número de famílias; comunidades de difícil acesso e distantes das sedes dos municípios; comunidades com famílias de menor renda per capita; comunidades com maior número de famílias chefiadas por mulheres sozinhas; comunidades com maior índice de mortalidade infantil; comunidades localizadas em áreas de conflitos fundiários e comunidades com maior número de famílias com filhos de zero a seis anos.

As ações contemplaram a aquisição de kits para casas de farinha, kits de implementos agrícolas, kits de equipamentos de pesca artesanal, kits de equipamentos para desenvolvimento do artesanato e kits de sistema de irrigação.

Em somente cinco das comunidades investigadas neste segundo estudo, os equipamentos encontravam- se em plena utilização. Em 16 estavam parcialmente utilizadas e em 11 não se encontravam nas comunidades. Nas demais 48 comunidades, os equipamentos se encontravam sem utilização.

A não utilização não se explica somente pela dificuldade de viabilizar a infraestrutura necessária. Houve casos em que o equipamento recebido era inadequado frente às características socioeconômicas e ambientais das comunidades. Em outros casos, embora a ação, em sentido amplo, fosse adequada, o tipo de equipamento recebido não se prestava à utilização, por conta, mais uma vez, de especificidades socioeconômicas e ambientais. Houve também problemas de inadequação de infraestrutura.

Mesmo nas comunidades em que os equipamentos estavam sendo utilizados de forma total ou parcial, os resultados foram quase inexistentes do ponto de vista do incremento da renda e do aumento da área e da produção. Somente no que tange à participação dos moradores nas reuniões das associações comunitárias verificou-se um impacto mais expressivo, decorrente, possivelmente, da necessidade de discussão coletiva sobre a forma de uso dos equipamentos.

Após as duas avaliações realizadas em 2006 e 2008, é possível afirmar que a forma utilizada pelo Programa de Ações Estruturantes para discutir com as comunidades qual o equipamento mais adequado foi decisiva para os baixos resultados alcançados.

Por um lado, a incorporação exclusiva das lideranças comunitárias nesta definição gerou casos em que os equipamentos solicitados não correspondiam à demanda do conjunto da comunidade. Isto porque, não necessariamente as lideranças mantêm um vínculo de fato orgânico com as famílias em geral. Assim, o contato de técnicos do ministério com o conjunto da comunidade através de assembleias ou reuniões abertas a todos os interessados poderia ter resultado em escolhas mais acertadas.

Por outro lado, como algumas lideranças apontaram, não houve tempo hábil para que as comunidades fossem consultadas antes das oficinas realizadas em 2003 para definição das prioridades de cada comunidade em relação às ações estruturantes. Na mesma medida, nestas oficinas os participantes não foram esclarecidos acerca das especificações técnicas dos equipamentos. O resultado disto é que muitos equipamentos são inadequados às características das comunidades e muitas destas apontam não ter interesse nos equipamentos.

Outro elemento – já sinalizado na primeira avaliação – decisivo para o resultado verificado foi o processo de compra centralizada dos equipamentos. Tal processo gerou problemas, em alguns casos insuperáveis. De fato, as ações estruturantes corresponderam a um rol fixo e pequeno de equipamentos que foram comprados por meio de processos licitatórios, para atender a uma grande diversidade de contextos econômicos, ambientais e culturais. Tais equipamentos em muitos casos pressupõem uma escala de produção muito superior à que as comunidades alcançam, ou possuem características técnicas muito distantes do que corresponde ao cotidiano de seus moradores.

Poucos equipamentos se encontram em utilização e estes têm gerado até o momento baixo resultado no que tange ao: aumento da renda da família, aumento da área e/ou produção da família, quantidade de alimentos consumidos pela família e introdução de novos alimentos na dieta familiar.

Como também já identificado na primeira avaliação, não havia prazos ou metas definidas para a entrega e instalação dos equipamentos. O tempo mínimo para chegada dos equipamentos foi de cerca de 15 meses e o tempo máximo foi de aproximadamente 26 meses. Já a instalação, no caso dos equipamentos que demandavam algum tipo de infraestrutura (construção de galpão, ajustes na rede de energia elétrica etc.), ocorreu em poucas comunidades.

Na medida em que poucos equipamentos estão em utilização, não há resultados também na incorporação de mulheres na geração de renda. Mesmo quando há utilização total ou parcial, ainda não ocorrem efeitos positivos. As situações de uso pleno das máquinas de costura em duas comunidades do Nordeste (Boa Vista dos Negros em Parelhas-RN e Macaco em Senhor do Bonfim-BA) caminham na direção de possibilidades mais concretas de geração de renda para mulheres (nos dois casos não há homens atuando junto a estes equipamentos).

ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COM OS SERVIÇOS OFERECIDOS PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ESPECIALMENTE OS OFERTADOS NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) E CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS), EM ESPAÇOS METROPOLITANOS DE POBREZA E VULNERABILIDADE

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Equipe Responsável: Haroldo da Gama Torres (coordenador), John Sydenstricker-Neto, Maria Paula Ferreira, Donizete Cazzolato, Otildes Duarte e Silvina Carro.

Equipe SAGI: Alexandro Rodrigues Pinto, Elizabete Ana Bonavigo, Helena Ferreira de Lima, Maria Cristina Abreu M. Lima e Rodrigo Costa Capeáns.

Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Projeto: Cooperação técnica "Apoio à Agenda do Conhecimento".

Forma de contratação: Acordo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Período de realização da pesquisa: abril de 2010 a abril de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O estudo teve como objetivo avaliar a articulação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com os serviços oferecidos pelo Sistema

Único de Assistência Social (SUAS), especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) situados em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade.

Por meio da realização de um estudo de caso na região metropolitana de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, municípios localizados no estado de Sergipe, e utilização de diferentes abordagens analíticas e fontes de dados, pretendeu-se elaborar um protocolo para viabilizar, posteriormente, a transferência de tecnologia de análise espacial para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a fim de possibilitar sua adoção por parte de outros municípios brasileiros com o propósito de expandir as ações de vigilância social.

Procedimentos metodológicos

O estudo compreendeu quatro componentes analíticos principais:

- I. Análise das informações socioeconômicas, demográficas e de saneamento, disponíveis na escala de setores censitários do censo de 2000, de modo a compreender a distribuição espacial da vulnerabilidade social na região metropolitana de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro;
- II. Mapeamento, por meio de ferramentas de geoprocessamento, dos beneficiários do PBF e do BPC;
- III. Realização de pesquisa quantitativa (survey) em 4.500 (quatro mil e quinhentos) domicílios, incluindo beneficiários do PBF e BPC e não beneficiários que fizessem parte do público-alvo do PBF, visando compreender até que ponto este público conhecia e usava os equipamentos sociais disponibilizados pela política de assistência social;
- IV. Avaliação da articulação pelo lado da oferta, buscando compreender como os serviços estavam estruturados ou não para atender à demanda. Para tanto, foram utilizados dados secundários (Censo SUAS 2009 CRAS e CREAS) e dados de uma pesquisa qualitativa, com a realização de 72 entrevistas em profundidade com roteiros semiestruturados em todos os CRAS e CREAS dos municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro.

Principais resultados

A identificação dos tipos predominantes de vulnerabilidade para cada setor censitário de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro foi produzida a partir de combinações dos três indicadores sintéticos construídos (socioeconômico, demográfico e de saneamento). Os setores censitários foram então divididos em grupos, de acordo com as caraterísticas que apresentavam, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos setores censitários de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro

Grupos ou tipos de setores censitários identificados

Grupo 1: Baixíssima vulnerabilidade

- Melhor nível socioeconômico, baixa proporção de crianças e maiores índices de cobertura de serviços urbanos
- População mais bem posicionada na escala social de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro

Grupo 2: Baixa Vulnerabilidade e Idosos

- Segundo lugar na escala socioeconômica
- Nível socioeconômico próximo a média dos dois municípios e boas condições de saneamento
- Presença expressiva de população acima de 65 anos

Grupo 3: Média Vulnerabilidade

- Nível socioeconômico inferior a média regional e população mais jovem que a média da região.
- Condições de saneamento muito superiores aos grupos 4 e 5
- Níveis de pobreza elevados em 2000

Grupo 4: Alta vulnerabilidade

- Populações jovens que, em média, tinham os piores indicadores socioeconômicos da região
- Condições de saneamento superiores àquelas observadas no grupo 5

Grupo 5: Altíssima Vulnerabilidade

- Indicadores socioeconômicos muito ruins e sérios problemas sanitários
- Localizados em áreas de expansão urbana, com crescimento demográfico mais acentuado e menor densidade demográfica média

Fonte: MDS/CEBRAP. Pesquisa sobre a articulação do PBF e do BPC com os serviços oferecidos pelo SUAS. 2011

A utilização do geoprocessamento para a análise da distribuição dos beneficiários do PBF e do BPC evidenciou resultados muito positivos para a articulação espacial do programa nas áreas de vulnerabilidade social, sobretudo para o município de Aracaju. Em relação ao PBF, em torno de 87% dos beneficiários pesquisados em 2010 encontravam-se a menos de 1,5 km de distância de um CRAS. Essa proporção é de 49% em Nossa Senhora do Socorro.

Para os beneficiários do BPC os resultados são análogos. Em Aracaju, 78% dos beneficiários cadastrados encontravam-se a menos de 1,5 km de um CRAS e em Nossa Senhora do Socorro essa proporção atingia 61%. Esses resultados mostram que nesses municípios, de modo geral, os equipamentos sociais estavam situados em locais próximos ao local de residência dos beneficiários dessas duas políticas sociais. A análise oferecida evidencia, porém, que existia elevada desproporção entre o ta-

manho da população residente nas diferentes áreas de influência dos equipamentos estudados, havendo locais onde a infraestrutura existente parecia estar relativamente sobrecarregada.

A pesquisa quantitativa mostrou que, a despeito da localização relativamente adequada dos equipamentos sociais nos dois municípios pesquisados, apenas 38% dos beneficiários do PBF e do BPC entrevistados conheciam esses centros. Além disso, uma proporção um pouco menor tinha utilizado serviços oferecidos por esses equipamentos.

O estudo qualitativo realizado nos CRAS e CREAS evidenciou que os profissionais engajados no processo de oferta da política de assistência social tinham conhecimento limitado sobre as políticas em questão. Esses profissionais gastam parte significativa do tempo no atendimento de situações emergenciais e na execução de tarefas de caráter beneficente, não necessariamente associadas aos objetivos principais da política de assistência social preconizada pelos protocolos e normativas do SUAS.

Com base no estudo realizado, foi elaborado um protocolo para a articulação espacial entre benefícios e serviços de assistência social. Este protocolo tem por objetivo auxiliar os gestores municipais da política de assistência social em municípios com população superior a 50 mil habitantes a melhor articular a distribuição da sua rede de equipamentos socioassistenciais, tornando-a mais compatível com a distribuição dos beneficiários dos programas sociais e da população socialmente vulnerável residente no interior de cada município.

Foi desenvolvido um guia para o gestor local sobre como territorializar a política de assistência social e sobre como gerar indicadores de apoio aos diagnósticos socioterritoriais previstos no âmbito da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). O protocolo é composto de quatro etapas:

- I. Construção do mapa da vulnerabilidade social dos setores censitários do município, a partir de dados censitários;
- II. Consolidação da divisão do município segundo territórios de abrangência dos CRAS;

III. Construção e alimentação sistemática de base de indicadores sobre os territórios de abrangência;

IV. Construção de um sistema georreferenciado de apoio à política social, inclusive lançando como ponto de um mapa (geocodificando) cada beneficiário da política social (etapa adequada a os municípios que tiverem maior capacidade operacional e técnica).

O principal aprendizado deste estudo para a política pública é que a articulação espacial é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir o maior contato entre os beneficiários das políticas sociais e os provedores de serviços localizados nos CRAS e CREAS. Embora seja essencial que os equipamentos sociais estejam bem localizados e próximos à população mais vulnerável – o que o protocolo desenvolvido como parte do projeto visa garantir – é também necessário realizar um esforço substancial no sentido de capacitar as equipes locais e fazer com que as grandes transformações observadas no plano da regulamentação da política de assistência social atinjam efetivamente todos os atores relevantes do sistema.

Há também que se notar que a lógica da ação dos agentes locais da política não prioriza grupos sociais mais amplos, mas está ainda orientada para um olhar mais micro e com atenção em indivíduos e/ou famílias isoladas. Esse fato pode ser limitante para que a política ganhe maior escala, tanto em termos territoriais (áreas geográficas abrangidas) como numéricos (população atendida).

Finalmente, cabe ressaltar que as análises e os instrumentos desenvolvidos no âmbito deste projeto podem contribuir para o planejamento de políticas que visam à eliminação da pobreza extrema, que começam a se delinear de forma mais orgânica e programática no âmbito do MDS. O mapa da vulnerabilidade social e a análise espacial discutidos neste estudo oferecem ferramentas importantes e muito práticas para o gestor. Elas auxiliam o gestor local a identificar e ter uma melhor compreensão dos locais com maior probabilidade de incidência de famílias extremamente vulneráveis e sem acesso às políticas sociais. Estaria aí um caminho promissor para, uma vez identificadas tais famílias, se atuar de forma mais focada e assim ampliar a cobertura e a qualidade dos serviços prestados pelas políticas sociais.

ESTUDO DA CAPACIDADE PROTETIVA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA EM REGIÕES PERIFÉRICAS METROPOLITANAS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física

Equipe Responsável: Aldaíza Sposati (consultora sênior – coordenação do estudo), Dirce Koga (consultora assistente) e Silvina Carro (consultora assistente)

Equipe SAGI: Danilo Mota Vieira, Elizabete Ana Bonavigo, Fernando Batista Pereira e Júnia Quiroga.

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

Projeto: BRA04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Período de realização da pesquisa: novembro de 2010 a junho de 2011

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O estudo teve como objetivos principais: 1) fazer uma discussão crítica de conceitos centrais presentes na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente os conceitos de família e território; 2) definir os componentes da categoria "capacidade protetiva das famílias", especialmente em regiões metropolitanas periféricas – tendo uma metrópole do Sudeste como estudo de caso; 3), e, elaborar ferramentas para aplicação desta categoria pelos gestores da política de assistência social nas análises individuais e coletivas de agregados familiares por territórios de abrangência dos CRAS.

O estudo se situa no campo da proteção social e busca discutir uma dimensão da matricialidade sociofamiliar, que constitui um dos princípios da proteção de assistência social de acordo com a PNAS, de 2004. A análise parte da hipótese de que a centralidade do trabalho com famílias ainda não está suficientemente explorada de

modo a constituir uma orientação clara a ser aplicada em todo o território brasileiro pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Procedimentos metodológicos

O estudo foi desenvolvido considerando três esferas:

- 1. Discussão conceitual, com embasamento das análises em estudos, pesquisas e diretrizes de programas oficiais que tivessem a família por tema, discutindo principalmente conceitos tais como: família, pobreza, proteção social, matricialidade sociofamiliar, trabalho social com famílias, capacidade protetiva das famílias e território.
- 2. Aplicação dos conceitos discutidos por meio de ferramentas: foi construído um Painel de Indicadores de Análise de Territórios, Vulnerabilidades e Demandas de Proteção Social de Famílias; uma matriz para análise e métrica da capacidade protetiva das famílias Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias; e, por fim, aplicado um questionário de coleta de dados e análise de famílias beneficiárias Questionário de Coleta de Dados de Famílias Beneficiárias –, a partir da discussão e construção de conteúdo aplicável ao trabalho social com as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda.
- 3. Estudos de campo exploratórios: para testar as três ferramentas construídas, foram realizados três estudos de campo em um distrito de uma metrópole do Sudeste.

Principais resultados

Na esfera da discussão conceitual, foi observado que há formas diferenciadas de se identificar a família nas políticas sociais. Um dos entendimentos é o de perceber a família como um instrumento para implementar uma dada política, ou seja, desempenhando um papel funcional nessa política. Nomina-se essa funcionalidade como "familismo", significando que a política social acresce responsabilidades à família que deveriam ser exercidas pelo Estado.

Neste estudo, considera-se a família como lócus de protagonismo social que segue na contracorrente da disciplinarização, do isolamento ou da "guetização" da família. A direção é o reconhecimento dos pertencimentos a caminho da liberdade e da abertura ao coletivo. O estudo parte da consideração da família como um sujeito.

O território, por sua vez, mais do que um conceito, é um princípio da política de assistência social. Ele tem uma dinâmica que caracteriza a vida dos que ali vivem, é entendido enquanto um espaço relacional ligado à vida cotidiana das famílias que ali vivem. Não estão ainda estabelecidos padrões territoriais na política de assistência

social como, a exemplo, na política de saúde, onde se identificam territórios de modo a permitir não só o conhecimento do perfil populacional, como também, fixar as referências de coberturas de cada serviço de atenção básica ou especial. Essa ausência termina por causar grande discrepância no conceito de cobertura de cada serviço.

Nesse sentido, este estudo toma por base para definição de territórios de proteção básica de assistência social, agregados de cerca de 20 a 30 setores censitários, onde habitam em torno de 5 mil famílias ou cerca de 20 mil pessoas. Esta dimensão é base para o estudo da capacidade protetiva das famílias e para identificar o grau de qualidade/risco dos lugares onde vivem.

A categoria capacidade protetiva da família, considerada para além da capacidade da renda familiar per capita, possibilita a aplicação de conceitos dinâmicos de vínculos sociais e territórios de vivência, bem como, abre espaço para incluir a presença da qualidade das relações familiares nas atenções sociais e pode influir diretamente na concepção de proteção social.

No âmbito deste estudo, a capacidade protetiva da família foi considerada a resultante de um balanço entre as possibilidades de provisão e as demandas de proteção social intrafamiliares; o grau de expansão e densidade dos vínculos sociais que se estendem para além do núcleo familiar; e a presença/ausência de: condições de proteção social ofertadas pelo território, políticas públicas, características das famílias que convivem no mesmo território independente de serem beneficiárias ou não da assistência social. Estes são elementos dinâmicos que se inserem nos limites e possibilidades do modelo societário que rege estruturalmente o alcance da proteção social como direito de cidadania.

Portanto, a capacidade protetiva da família é o resultado de um conjunto de elementos que permitem avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeito e como participante de um coletivo, de alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades da vida, desde seu cotidiano e a partir do território onde vive.

A partir desse conceito de capacidade protetiva das famílias, o conceito de vulnerabilidade foi definido como uma fragilidade na capacidade protetiva da família. Destaca-se que a família, seja qual for sua composição, é um núcleo de solidariedade, afetividade, apoio mútuo, intimidade e partilha no enfrentamento do cotidiano. Quanto mais frágeis forem as condições de uma família face às demandas de seus membros, mais será necessário acionar sua capacidade protetiva. Ressalta-se ainda, que a vulnerabilidade é um conceito multidimensional, envolvendo fases do ciclo de vida, infraestrutura da moradia, dimensões socioeconômicas, estrutura familiar, vínculos sociais disponíveis, etc.

A decomposição do conceito de capacidade protetiva da família realizada ao longo do estudo permitiu caracterizar sete elementos que passaram a compor a Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias:

I. a relação provedor/dependente;

II. a relação quanti/qualitativa entre a condição de provisão face à intensidade das desproteções da família;

III. a segurança do trabalho face à renda familiar;

IV. o alcance do desenvolvimento da escolaridade;

V. a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade;

VI. a segurança ambiental e integração urbana; e

VII. qualidade de vida.

De modo a analisar as vulnerabilidades sociais a que estão expostas as famílias, o estudo propõe que seja conhecida, em primeiro lugar, a predominância de graus de vulnerabilidade social das famílias pelos setores censitários que compõem a área de abrangência de cada CRAS, visando à conformação de um mapa de vulnerabilidade social por setores censitários. Essa definição dos graus de vulnerabilidade deve se dar a partir das informações presentes no Censo Demográfico, que permitem incorporar diferentes dimensões da vulnerabilidade – inclusive setores com maior concentração de pessoas com deficiência, conforme dados do Censo 2010. A partir da seleção dos indicadores prioritários, cria-se uma tipologia de intensidade de vulnerabilidade, organizando os setores censitários desde baixa até altíssima vulnerabilidade, usando entre seis e oito intervalos de agregação.

Este primeiro nível de análise – construção de um mapa de vulnerabilidade – seria complementado com informações oriundas de outras bases de dados – tais como o Cadastro Único para programas sociais, o Censo SUAS, DATASUS, registros administrativos dos CRAS, entre outras – visando à caracterização dos territórios onde vivem essas famílias do ponto de vista dos fatores de proteção social e de risco que comportam.

Uma terceira dimensão de análise proposta envolve a caracterização das demandas de capacidade protetiva das famílias, por meio de um balanço entre as condições objetivas de vida (composição familiar, condições de moradia, escolaridade, trabalho e renda) e subjetivas (vínculos da família com a parentela, a vizinhança e as relações societárias), de modo a captar os recursos e possibilidades com que conta para ampliar a proteção social.

Como resultado do estudo, conclui-se que a concepção de capacidade protetiva não é algo inato ou dado à partida, mas uma construção histórica. Assim entendida, essa construção tem contingências e possibilidades que estão postas por determinações próprias de uma sociedade de mercado com seus interditos e acolhimentos baseados na circulação e consumo de mercadorias.

PERFIL NUTRICIONAL DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA MORADORES DE FAVELAS EM MACEIÓ – AL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Equipe Responsável: Telma Maria de Menezes Toledo Florêncio (coordenadora), Karlla Almeida Vieira, Gabriela Rossiter Stux Veiga, Layse Veloso de Amorim Santos, Marcela Jardim Cabral, Jullyana Flávia da Rocha Alves, Lívia Soares Inojosa, Maraysa Vieira da Fonseca Leite e Renata Ferreira Carnaúba.

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: fevereiro a novembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar o estado nutricional e a segurança alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) residentes em favelas de Maceió, Alagoas.

Procedimentos metodológicos

O estudo de caráter transversal foi realizado no ano de 2011, com 204 famílias beneficiárias do PBF residentes em favelas da 7ª região administrativa do município de Maceió.

A coleta dos dados fez uso de entrevistas domiciliares, sendo as informações referentes ao peso corporal, estatura, sexo, idade e os dados socioeconômicos da família (ocupação, moradia, renda familiar, escolaridade) obtidos em formulário testado previamente em estudo piloto.

Para a avaliação do perfil socioeconômico foi utilizado o Critério de Classificação Econômica Brasil – CCEB (ABEP, 2012¹).

¹ ABEP. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. Critério de Classificação Econômica Brasil. 2012.

As crianças foram pesadas em balança antropométrica eletrônica (capacidade de 150Kg e precisão para 100g). A estatura foi avaliada em antropômetro dotado de fita métrica inextensível com 2 m de comprimento (precisão de 0,1 cm). A partir da obtenção destas medidas foram compostos os índices altura para idade (A/I), peso para altura (P/A) e peso para idade (P/I), classificando o estado nutricional das crianças conforme os seguintes pontos de corte (em escore z): eutrofia = > -1 a < 1; desnutrição leve = < -1 a > -2; desnutrição moderada = < -2 a > -3; desnutrição grave = < -3; sobrepeso = de > 1 a < 2 e obesidade = > 2. Para os adolescentes, o estado nutricional foi definido pelos Índices: Altura/Idade e Índice de Massa Corporal (IMC) (peso/altura²) / Idade. Após a obtenção destes índices foi utilizado o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, 2008, para a obtenção do diagnóstico/categoria.

O estado nutricional dos adultos foi definido por meio do Índice de Massa Corporal (IMC - peso/altura²). Foi utilizada a classificação recomendada pela Organização Mundial de Saúde (WHO, 1998²). Após a verificação do peso e da altura foi medida a circunferência da cintura (CC) com o uso de uma fita métrica inelástica e medida no ponto médio entre a crista ilíaca e a face externa da última costela. Os pontos de corte utilizados seguiram os padrões preconizados pela Federação Internacional de Diabetes (2005).

Para se conhecer os hábitos e o consumo alimentar foi aplicado um recordatório 24 horas com todas as pessoas da mesma família, com o auxílio do guia alimentar ZA-BOTTO (1996³). Avaliou-se a ingestão média de macronutrientes, micronutrientes (zinco, cálcio, ferro e vitamina A), colesterol e energia.

Para a avaliação do nível de segurança alimentar e nutricional foi utilizada uma escala psicométrica, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Principais resultados

Apesar das famílias entrevistadas terem em sua maioria casa própria apenas 8,8% dessas casas eram equipadas com revestimento para piso. Isto é um agravante, visto que os problemas de umidade do piso de cimento aumentam o número e intensidade de patologias respiratórias. Somados ao fato, que apenas 13,2 % da água de beber é tratada (fervida, filtrada ou com hipoclorito), o que reforça a situação de fragilidade desta comunidade, contribuindo para a instalação de patologias vinculadas a água não adequada ao consumo.

No presente estudo observou-se que a mãe do beneficiário é a responsável pela casa. Essa característica do PBF de transferir renda para beneficiários do sexo feminino vem provocando alterações significativas nas relações sociais vigentes visto que o benefício confere a mãe um maior poder de compra, o qual aumenta sua autoridade no espaço doméstico, possibilitando um maior cuidado com o ambiente e com os filhos (IBASE, 2008⁴).

² WHO (World Health Organization). Obesity: Preventing and Managing. The Global Epidemic. Geneva; 1998.

³ ZABOTTO, C. B. Registro fotográfico para inquéritos dietéticos: utensílio e porções. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 1996.

⁴ IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas. Rio de Janeiro: 2008.

Verificou-se ainda que 73,3 % dos adultos são analfabetos funcionais, e que 72% das famílias entrevistadas se enquadram nas classes D ou E, confirmando que o recurso do PBF está realmente atingindo à população de menor poder aquisitivo e de maior risco às carências alimentares e nutricionais.

Neste estudo o valor mínimo do recurso recebido foi de R\$ 32,00 e o máximo de R\$ 272,00, esses valores tem um impacto médio de 40% na renda das famílias.

Quanto ao uso do benefício, em Maceió, a maioria, das famílias avaliadas, afirma que usa os recursos do PBF para a compra de comida. Verifica-se que os alimentos mais comprados são o arroz e o feijão (71,1%), dados similares aos achados da POF 2008-2009 (BRASIL, 2010⁵). Dos alimentos protéicos, o mais consumido é o frango, seguido dos ovos e do salame.

No aumento deste consumo familiar uma das consequências do programa, chama a atenção o consumo de gêneros alimentícios infantis considerados até pouco tempo de luxo como biscoito e iogurte. O consumo destes alimentos foi maior quando comparado ao consumo de verduras e frutas, dados semelhantes foram observados na POF 2008-2009 (BRASIL, 2010). Embora as escolhas de alguns alimentos no cardápio das famílias beneficiadas pelo PBF sejam consistentes com a evolução dos padrões de consumo alimentar nas últimas três décadas no país (LEVY-COSTA et al, 20056), os resultados observados sugerem que o PBF aumentou o poder de escolha e de compra dos alimentos que fazem parte da dieta da família dos beneficiários.

A análise dos dados antropométricos das crianças do presente estudo mostrou que o número de crianças desnutridas ainda é o dobro das com sobrepeso/obesidade, sendo os dados aqui encontrados sobre desnutrição crônica superiores (13,5%) aos de Maceió, Alagoas (9,0%) e o do Brasil (6,6%). Ficando evidente, desta forma, que as crianças beneficiadas pelo PBF utilizam dietas deficientes e convivem com condições ambientais e sanitárias precárias.

Nesta pesquisa, 11,5% dos adolescentes apresentaram-se com baixo peso, 8,5% com déficit de crescimento e somente 2% com excesso de peso, enquanto a POF 2008-2009 encontrou 20% de sobrepeso/obesidade para esta faixa etária (BRASIL, 2010⁷).

Os adultos avaliados neste estudo apresentaram elevada prevalência de sobrepeso/ obesidade (51,2%). Somados ao fato, que uma maior proporção da circunferência de cintura (CC) inadequada também foi encontrada entre as mães com excesso de peso. Supõe-se que um maior percentual de pessoas com sobrepeso/obesidade na população estudada se deva em parte a um menor grau de escolaridade dificultando o acesso às escolhas alimentares adequadas.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Tabela de Medidas Referidas para os Alimentos Consumidos no Brasil. Pesquisa de orçamentos familiares (POF) 2008-2009. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.
- ⁶ LEVY-COSTA, R.; SICHIERI, R.; PONTES, N. S.; MONTEIRO, C. A. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). Revista de Saúde Pública – Revista da Faculdade de Saúde Pública da USP, v. 39, n. 4., p. 530-540, 2005.
- PRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de orçamentos familiares (POF) 2008-2009. Antropometria e Estado Nutricional de Crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.
- ⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil e Tabelas de composição nutricional dos alimentos consumidos no Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.

Os valores obtidos do consumo energético médio das famílias avaliadas apresentaram--se semelhantes aos resultados obtidos pela POF 2008- 2009 (BRASIL, 20108), que avaliou o consumo energético médio da população brasileira em geral e na Região Nordeste e encontrou valores de 1.448 kcal a 2.289 kcal. A ingestão média de colesterol das crianças e dos adolescentes apresentaram-se dentro da normalidade (< 300 mg/dia, OMS). Já os adultos de ambos os sexos consumiram mais colesterol, com o sexo masculino apresentando valores bastantes elevados em relação às recomendações. No presente, observa-se que a ingestão de cálcio está deficitária em todas as idades sendo preocupante a baixa ingestão no período de rápido crescimento como na infância e adolescência. No tocante ao consumo de ferro, o consumo das crianças com idade inferior a quatro anos está adequado. Para as faixas etárias de cinco a nove anos, adolescentes de 10 a 13 anos do sexo masculino e adulto do sexo feminino os valores estavam abaixo das recomendações nutricionais diárias (IOM, 20029). Nesta pesquisa, o consumo médio do micronutriente zinco mostrou-se abaixo das recomendações nos adolescentes (10-13 anos) do sexo masculino e nos adultos. A ingestão de vitamina A das famílias estudadas apresentou-se abaixo da recomendação (IOM, 2002¹⁰) para crianças de cinco a nove anos, adolescentes de 10 a 13 anos do sexo feminino e adolescentes 14 a 18 anos de ambos os sexos.

O consumo de Vitamina E e Folato mostrou-se deficiente em toda a população estudada, pois as fontes alimentares (óleos vegetais, oleaginosas, grãos integrais, peixe, vegetais verdes folhosos), praticamente não se fazem presente na dieta ou não possuem quantidade adequada para fornecer a concentração mínima recomendada. As concentrações recomendadas de Fósforo e Magnésio também estiveram aquém da recomendada para os adolescentes.

No presente estudo, observou-se que nos domicílios onde há presença de moradores menores de 18 anos a ocorrência de insegurança alimentar, em seus variados níveis, foi de 100%. Quando se considera o número de pessoas na casa e na variável trabalho, observa-se que ambas foram estatisticamente associadas à insegurança alimentar.

Recomendações para o aprimoramento da política

Conhecer como vivem as famílias do PBF e de que maneira o recurso beneficia suas vidas se faz cada vez mais necessário, visto que são as informações obtidas diretamente dos beneficiários que podem eleger e gerenciar as ações públicas que podem incrementar ou ajustar as ações do PBF. Diante disto, sugere-se a ampliação desta pesquisa para um número maior de participantes do Programa.

⁹ IOM (INSTITUTE OF MEDICINE). Dietary reference intakes (DRI): applications in dietary planning. Washington, DC: National Academies Press. 2002.

¹⁰ IOM (INSTITUTE OF MEDICINE). Dietary reference intakes (DRI): applications in dietary planning. Washington, DC: National Academies Press, 2002.

AÇÃO INTERINSTITUCIONAL DE FOMENTO AO PROTAGONISMO JUVENIL: FORMAÇÃO DE AGENTES DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO NO TERRITÓRIO DO MATO GRANDE/RN

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Equipe Responsável: Washington José de Souza (coordenador), Juarez Azevedo de Paiva, Denise Cristina Momo, Viviane Costa F. de Almeida Medeiros, Abdon Silva Ribeiro da Cunha, Marcos Adller de Almeida Nascimento, Sandro Marcílio de Oliveira Filho, Cíntia Suely Souza Gomes, Randinelly Deynne Gomes da Silva, Bruno Luan Dantas Cardoso, Yuri de Lima Padilha, Clarisse Lorena Cortêz Barreto, Paulo Ricardo Bezerra Vitor, Ednardo de Oliveira Costa, Natalia Andrea Craciun Boccardi e Dayane Patrícia da Cunha.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: janeiro a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Analisar a estratégia socioeducativa de Intervivência Universitária OASIS, na formação de agentes de desenvolvimento junto a jovens da agricultura familiar, operacionalizando o conceito de território e de participação a partir do construto empreendedorismo social e do grau de percepções, vivências e respeito à diversidade sociocultural da vida rural.

Específicos

- I. Descrever a concepção e a estratégia formativa do Projeto de Intervivência Universitária OASIS;
- II. Descrever as bases metodológicas do Projeto de Intervivência Universitária OASIS;
- III. Revelar percepções dos alunos participantes e do coordenador acerca da estratégia socioeducativa aplicada pelo Projeto OASIS;
- IV. Examinar influências do processo formativo para o empreendedorismo social a partir das categorias capital social e empoderamento;
- V. Promover atividades formativas através da mobilização e sensibilização da juventude rural e do desenvolvimento de oficinas em Autogestão, Economia Solidária, Desenvolvimento Territorial, Gestão e Políticas Públicas, Empreendedorismo Social, Responsabilidade Social, Protagonismo Juvenil, Participação e Controle Social e Gestão Ambiental, no intuito de fornecer suporte ao debate político no contexto do Território;
- VI. Contribuir para a ampliação de espaços democráticos de discussão de políticas públicas de promoção do Desenvolvimento Territorial;
- VII. Promover reflexões acerca de desafios e tendências da agricultura familiar no Brasil, no Rio Grande do Norte e no Território do Mato Grande.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa, quanto aos fins, foi caracterizada como descritiva e exploratória. De acordo com Acevedo e Nohara (2004¹) este tipo de pesquisa descreve o fenômeno estudado ou as características de um grupo, bem como, busca compreender relações entre os conceitos envolvidos no fenômeno em pauta. Esta pesquisa constitui-se, pois, como pesquisa descritiva, por descrever a estratégia socioeducativa aplicada pelo projeto de Intervivência Universitária OASIS, a partir de contexto teórico fundado no empreendedorismo social e de resultados no desenvolvimento dos jovens participantes. Tratou-se, ainda, de pesquisa exploratória, já que foi realizada em áreas em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, permitindo ao pesquisador revelar conhecimentos preliminares no tema ou problema de pesquisa, além de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato (VERGARA, 2004²; MATTAR, 1996³; GIL,1999⁴). O empreendedorismo social é,

¹ ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma. São Paulo: Atlas, 2004.

² VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

³ MATTAR, F. N. Pesquisa de marketing: edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

⁴ GIL, A. C. Método e técnicas de pesquisa social. 5ª Edição. São Paulo: Atlas,1999.

ainda, assunto em evolução, com poucos estudos realizados muito mais quando relacionado à educação popular e à atuação de jovens em comunidades, em contexto de extensão universitária. Neste caso, não há registro no banco de teses⁵ mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Quanto à abordagem, a pesquisa caracterizou-se como qualitativa. Para Richardson (2008, p. 906) a pesquisa qualitativa se caracteriza "como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos". Assim, foram mapeadas vivências dos entrevistados para entender o modo como uma estratégia socioeducativa, de extensão universitária, influencia a atuação de jovens no desenvolvimento de comunidades. Diante desse propósito, a pesquisa qualitativa apresentou-se como a melhor forma de alcançá-lo, já que analisou aspectos voltados a subjetividades e a experiências intersubjetivas.

Na seleção dos sujeitos da pesquisa, considerado o universo de mais de 200 jovens, foi adotado o critério da escolha aleatória a partir dos seguintes quesitos: dois alunos de cada município integrante da ação: o mais jovem em idade dentre os alunos de cada município e o menos jovem em idade dentre os alunos de cada município; estar no Projeto desde o início e ter participado de todas as formações e atividades ao longo dos dois semestres. Da equipe responsável pela execução, o coordenador da ação foi escolhido como informante no intuito de coletar informações relacionadas à elaboração, execução e caracterização do processo de ensino e aprendizagem.

Após a coleta, os dados foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (1977) a análise de conteúdo a partir de três fases: pré-análise, que consiste na fase da organização propriamente dita do material a ser trabalhado, onde ocorrem as primeiras leituras (leituras flutuantes) dos documentos, alcançando assim as primeiras impressões; 2) exploração do material, fase mais longa, onde ocorrem leituras mais profundas, codificações, seleções de partes dos textos que atendam a regras previamente estabelecidas; e 3) tratamento dos resultados obtidos e interpretação, fase em que os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos, possibilitando assim ao pesquisador propor inferências e adiantar interpretações dos objetivos previstos. Esta pesquisa adotou estas três fases para a realização da referida análise.

⁵ Disponível em < http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses> Acesso em 18 de fevereiro de 2013

Principais resultados

O propósito desta pesquisa-ação consistiu, baseando-se na perspectiva do empreendedorismo social, em analisar e intervir na realidade social mediante a aplicação de estratégia socioeducativa de Intervivência Universitária OASIS na formação de agentes de desenvolvimento comunitário, no contexto juvenil. O empreendedorismo social, tomando-se como referência Melo Neto e Fróes (20028), trata da necessidade de que

⁶ RICHARDSON, R. J. Pesquisa Social: métodos e técnicas. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

⁷BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Edições 70,1977.

⁸ MELO NETO, F. P. de; FROES, C. Empreendedorismo social. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

pessoas adquiram nova forma de ver e de se portar diante da realidade, assumindo posturas de participação e atuação social. A educação popular, neste contexto, é importante elemento ao contribuir para a conscientização e a busca por uma sociedade justa e igualitária. Foram estes alguns dos encaminhamentos dados ao estudo que contemplou a construção do conhecimento entre educador-educando e educando-educador, relações de parcerias e de diálogo entre formador e formando, respeito à cultura dos alunos, utilizando-se de assuntos adequados à realidade dos formandos, e a utilização de variados recursos didático-pedagógicos na problematização dos assuntos abordados.

Os informantes, de modo geral, desenvolveram novos valores que resultaram em mudanças de atitudes e de comportamentos. Os desenvolvimentos, nesta categoria, foram variados e ocorreram, especialmente: no aspecto ambiental, já que passaram a ter relação de preocupação e respeito para com o meio ambiente na melhoria nas relações interpessoais; no desenvolvimento da autoconfiança resultando na melhora da autoestima; no desenvolvimento da autonomia; e no aspecto do compromisso por melhorias sociais. Na categoria capital social foram identificados desenvolvimentos na confiança e na cooperação, fruto das relações construídas pelos jovens ao trabalharem em grupo. Já a participação cívica foi subcategoria restritamente percebida.

No que se refere ao protagonismo juvenil foi observado o desenvolvimento de ações visando à geração de benefícios sociais, idealizados e realizados a partir de grupos, consistindo, assim, em ações protagônicas e empreendedoras. A estratégia socioeducativa OASIS de Intervivência Universitária reaplicada para jovens do Território do Mato Grande a partir do Projeto que em análise é válida em termos de contribuições para o desenvolvimento juvenil nas categorias empoderamento e capital social, elementos que compõem o empreendedorismo social, influenciando no desenvolvimento de atividades, pelos jovens, nos municípios aos quais pertencem.

Recomendações para o aprimoramento da política

Não obstante os resultados positivos são necessários ajustes no acompanhamento dos jovens, no intervalo entre as formações, já que os tutores municipais interagiram de modo tímido em relação ao desejável. Dessa forma, faltou um melhor acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos alunos nos seus municípios, das dificuldades encontradas ao realizá-las e das frequências deles nas ações do Projeto. Outro ponto percebido foi ausência de abordagem, na trajetória formativa, de assuntos próprios do universo juvenil, como sexualidade, drogas, arte, cultura e esporte. Todavia, os coletivos municipais foram atentados para os temas, tendo ocorrido ações, por eles próprios organizadas, nas escolas às quais se encontravam vinculados em temos como drogas, sexo seguro, gravidez na adolescência e doenças sexualmente transmissíveis. Tal identificação indica a relevância atribuída ao tema, por parte dos jovens, e a concomitante necessidade de inserção de temáticas dessa natureza em reaplicações futuras da

metodologia. A avaliação das formações igualmente merece reparos. É recomendada a realização de avaliações escritas, ao invés de exclusivamente faladas. A avaliação escrita dá oportunidade aos alunos de se expressarem de forma menos intimidadora, mais livre e autônoma expondo impressões gerais, sugestões e posicionamentos relativos a sentimentos e deficiências comuns a cada coletivo municipal.

A partir da abordagem teórica adotada, dos resultados alcançados e do caso estudado fica posta a necessidade de novas pesquisas a exemplo da análise do desenvolvimento político dos participantes e de outras categorias de empreendedorismo, da influência da metodologia na formação de estudantes universitários como agentes formadores, dos efeitos da metodologia na formação juvenil a partir de leitores e vivências de familiares, professores, diretores de escolas, membros da comunidade, além de autoridades municipais e lideranças comunitárias que eventualmente acompanhem a trajetória formativa dos jovens e o empenho destes no âmbito das intervenções locais.

ACESSO AOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E REPERCUSSÕES NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO RIO GRANDE DO SUL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Equipe responsável: Marilda Borges Neutzling (coordenadora) e Fernanda Souza de Bairros.

Equipe SAGI: Alexandro Rodrigues Pinto, Alba Lucy Giraldo Figueroa, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Júlio César Borges e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Avaliar o acesso aos programas de desenvolvimento social e combate à fome e a prevalência de (in)segurança alimentar e nutricional das famílias residentes em comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul.

Procedimentos metodológicos

Foi realizado um estudo transversal de base populacional, incluindo uma amostra representativa de famílias quilombolas do Estado do Rio Grande do Sul. A população de estudo foi composta por famílias localizadas em 22 comunidades quilombolas rurais e urbanas no Estado.

A amostra foi estimada levando-se em consideração a prevalência de insegurança alimentar moderada e grave na população negra do Estado Rio Grande do Sul, que

segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009, foi de 9,5 %. Estabeleceu-se (no *software* Epi Info) um erro aceitável de três pontos percentuais, efeito de delineamento de 1,5, nível de confiança de 95% e poder estatístico de 80%, totalizando 576 famílias. Ao final houve um acréscimo de 10% para perdas e recusas. Dessa forma a amostra calculada foi de 634 famílias.

O processo de amostragem deu-se em duas etapas: para seleção dos quilombos utilizou-se amostragem com probabilidade proporcional ao tamanho. O número de famílias em cada quilombo do Rio Grande do Sul difere entre quatro e 275, neste sentido atribui-se um peso (ou probabilidade) a cada quilombo proporcional ao número de famílias. O cálculo do número de famílias a serem entrevistadas em cada comunidade quilombola também se deu através da amostragem com probabilidade proporcional ao tamanho. Posteriormente de posse da lista de todas as famílias residentes em cada comunidade realizava-se uma amostragem aleatória para seleção das famílias a serem entrevistadas.

O levantamento de dados foi realizado entre os meses de maio e outubro de 2011, por meio de entrevistas domiciliares diretas com um membro responsável pela família, utilizando-se questionários padronizados, pré-codificados e pré-testados. Coletou-se ainda, medidas de peso, altura e circunferência da cintura nos respondentes do estudo.

Os questionários, depois de revisados, codificados e revisados novamente, foram digitados duplamente no programa EpiData versão 3.1. Todas as análises estatísticas foram realizadas no *software* SPSS versão 18.0.

Antes de sua execução, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e aprovado através do protocolo 20041. Os trabalhos iniciaram-se após apresentação e anuência da pesquisa por lideranças de cada comunidade quilombola.

Principais resultados

Foram entrevistadas 588 famílias, a taxa de perdas e recusas foi de aproximadamente 7%. A maioria dos entrevistados era do sexo feminino (65,1%), estado civil casada ou em união estável (57,8%) e da raça/cor negra (89,2%). O desemprego foi relatado por 13,7% dos participantes.

Em relação às variáveis socioeconômicas, a maioria das famílias encontravam-se na classe econômica C (48,2%), e um percentual considerável na classe D e E (47,7%). Do total, 27,9% das famílias quilombolas foram classificadas na cate-

goria de segurança alimentar, predominando, assim, a condição de insegurança alimentar (72,1%), com percentuais de 24,5% e 14,2% para as formas moderada e grave respectivamente, prevalências bem superiores àquelas encontrados na PNAD 2009 para população branca do Rio Grande do Sul (4,7% para insegurança alimentar moderada e grave).

Especificamente sobre o acesso das famílias quilombolas aos programas de combate à fome observou-se que a maioria (98%) dos entrevistados já ouviu falar no Programa Bolsa Família (PBF,) porém, apenas 57% conheciam as condicionalidades do Programa. O percentual de famílias beneficiadas pelo PBF e pela ação de distribuição de cestas a grupos específicos foi de aproximadamente 59% e 62% respectivamente. A inclusão no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi referida por apenas 1,7% das famílias, sendo que a maioria (63,8%) desconhecia totalmente o Programa.

O excesso de peso (sobrepeso + obesidade) esteve presente em aproximadamente 60% dos entrevistados. Mais da metade (55,4%) dos respondentes tinham adiposidade abdominal e um consequente risco elevado para doenças cardiovasculares.

As prevalências de insegurança alimentar foram maiores (56%) naquelas famílias que recebiam o PBF e a distribuição de cestas de alimentos, corroborando a hipótese de que esses programas estão realmente direcionados às famílias mais necessitadas.

Recomendações para o aprimoramento da política

Esse estudo identificou uma elevada prevalência de insegurança alimentar entre as comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul, o que chama por ação imediata, aumentando, por exemplo, o acesso e divulgação dos programas de combate à fome nessas populações.

A implementação de políticas sociais e de saúde, com enfoque na promoção da igualdade racial, é importante para garantia e melhoria no acesso aos bens, serviços e programas para todos os segmentos da população. Importante reforçar que o racismo constitui uma carga adicional para os grupos não dominantes, e a discriminação individual e institucional causa não só impactos negativos na vida e saúde deste segmento populacional, como também constitui violação dos direitos humanos básicos. As desigualdades raciais no Brasil configuram-se como um fenômeno complexo, constituindo-se em um enorme desafio para governos e para a sociedade em geral.

A APROPRIAÇÃO, O USO E A REPRESENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME PELOS AGRICULTORES FAMILIARES DO SEMIÁRIDO NORDESTINO E OS DESLOCAMENTOS NAS ESTRUTURAS E NAS DINÂMICAS FAMILIARES

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Grupo de Pesquisa Territórios, Hegemonias, Periferias e Ausências, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Equipe responsável: Celso Antonio Favero (coordenador), Stella Rodrigues dos Santos (subcoordenadora), Ana Terra Paes Miranda de Oliveira, Caroline Dumas Oliveira, Carolyne Caetano Santos do Rosário, Iêda Carvalho Martins, José Silvano S. Rios Júnior, Larissa Elisia Costa dos Santos, Luana Flora Veiga Souto, Luanna Martins Santos Souza, Maiara Batista Dourado, Paula Costa Rezende e Thamires de Jesus Santos.

Equipe SAGI: Danilo Vieira, Júlio César Borges, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Produzir informações a respeito das continuidades e deslocamentos nas estruturas e dinâmicas familiares, principalmente nas relações de gênero e entre gerações, a partir da apropriação, uso e representação de políticas de desenvolvimento social e combate à fome pelos agricultores familiares do semiárido nordestino.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada com base em dados secundários (informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e de relatórios de políticas do

governo do Estado da Bahia) e, principalmente, em informações obtidas a partir de pesquisas de campo.

Para a pesquisa de campo, adotaram-se as seguintes etapas:

- I. Definição do Território de Identidade Bacia do Jacuípe, no semiárido da Bahia (com 14 municípios), como o campo de pesquisa;
- II. Formação de uma equipe envolvendo, além dos pesquisadores, dez estudantes de graduação (bolsa ITI/CNPq);
- III. Elaboração de roteiros e realização de oficinas para orientar o olhar/audição dos pesquisadores de campo;
- IV. Montagem de uma rede envolvendo cinco comunidades dos municípios do Território, com dez famílias de agricultores familiares em cada comunidade; e,
- V. Permanência dos estudantes, durante pelo menos quatro dias, morando com essas famílias e convivendo nas comunidades com a finalidade de realizarem a pesquisa. Dessa auscultação, resultaram as informações básicas que compõem os mapas resultantes da pesquisa.

Principais resultados

Foram elaborados mapas (cartografia) das seguintes dimensões da realidade das famílias de agricultores familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família do Território de Identidade Bacia do Jacuípe: i) dos grupos sociais com acesso efetivo a programas de políticas públicas; ii) da monetarização das relações sociais e das estratégias de produção de vida, repercutindo nas estruturas e nos modos de produzir os orçamentos familiares; iii) das redes de sociabilidade ou dos territórios das famílias (trajetos, estações e deslocamentos); iv) da distribuição das tarefas entre os membros das unidades familiares, considerando principalmente as relações de gênero e gerações; v) dos deslocamentos no campo dos hábitos alimentares e dos cardápios das famílias, o que recoloca, de modos novos, as clivagens nas relações de gênero e gerações (capacidade de decisão sobre o que consumir).

Com base nas informações desses mapas é possível identificar os modos como essas famílias se apropriam, usam e representam as políticas sociais, particularmente o Programa Bolsa Família.

O resultado da pesquisa aponta para a falta de sintonia entre os produtores de política, os agentes do Estado e os beneficiários dessas políticas; o termo "beneficiário", com seu caráter colonizador, é a expressão de uma relação do Estado que têm, na outra ponta, seres humanos e atores sociais.

ANÁLISE DA CORRELAÇÃO LINEAR E ESPACIAL ENTRE LOCALIDADES E REGIÕES BENEFICIADAS POR PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME E INDICADORES SOCIAIS DE MELHORAMENTO DAS CONDIÇÕES DE VIDA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Equipe Responsável: Claudio Leones Bazzi (coordenador), Alan Gavioli, Patrícia Madureira Castro de Paula, Peterson Ricardo Maier Schmitt, Agatha Puskov Lisboa Cascales, Marcelo Franzon, Vanderson Comachio e Kelyn Schenatto.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Determinar e avaliar níveis de correlação linear e a distribuição espacial a partir de dados populacionais, de renda, do Índice Firjam de Desenvolvimento dos Municípios (IFDM) – que considera dados da saúde, educação, emprego e renda – e de recursos aplicados por meio do Programa Bolsa Família (PBF), visando identificar se os recursos do Programa estão de algum modo relacionados com seus objetivos, de melhoria do bem estar da população.

Procedimentos metodológicos

Os dados utilizados neste estudo correspondem aos anos 2000, 2005, 2006 e 2007, sendo os relativos à população e ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada município produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os investimentos sociais feitos pelo

governo por meio do PBF foram disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O benefício foi avaliado em relação às quantidades de famílias beneficiadas e também em relação aos valores (em reais) aplicados. Para analisar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, foi considerado o IFDM. Os critérios de análise deste índice estabelecem quatro categorias de desenvolvimento humano: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1), considerando variáveis de saúde (número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal-definidas e óbitos infantis por causas evitáveis), educação (taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas aula diárias e resultado do IDEB), emprego (geração de emprego formal, estoque de emprego formal) e renda (salários médios do emprego formal).

Para a análise das correlações entre os dados foram computadas correlações lineares (Pearson) e para a análise da distribuição espacial foram construídos mapas temáticos para cada ano em estudo, permitindo avaliar visualmente as mudanças ocorridas no período estudado em relação ao tempo.

Principais resultados

Em apenas sete anos, foi possível perceber um aumento considerável no número de municípios com IFDM classificados como moderado ou alto e ocorreu uma redução expressiva na quantidade de municípios classificados com IFDM baixo ou regular. Não se pode concluir que as melhorias tão acentuadas no IFDM no período de tempo estudado sejam atribuídas ao PBF, visto que não foram analisados outros fatores macroeconômicos. Ainda assim, foi possível perceber uma correlação entre o IFDM e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF forte para a região Sudeste, moderada para a Sul (durante todo o período) e Nordeste (nos anos de 2006 e 2007) e, considerando todo o país, moderada (2005) e alta (2006 e 2007).

A componente de "educação" indica um diferencial positivo para o Estado de São Paulo, que apresenta praticamente em toda sua extensão territorial índices classificados como altos, devido ao elevado número de docentes com ensino superior, à carga horária maior e avaliação no IDEB superior à média. Já no âmbito da Saúde, as melhores condições estão nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, embora as situações nas regiões Norte e Nordeste não sejam críticas. Com relação à análise do PIB, verificou-se que os valores do PIB *per capita* sempre estiveram acima das médias nacionais na região Sul, alcançando, em 2007, o maior valor médio dentre todas as regiões.

Relacionando as conclusões correspondentes ao IFDM e ao PIB com os investimentos feitos no PBF, verifica-se maior aplicação dos recursos deste Programa, em geral, nas regiões Norte e Nordeste, onde está localizada a maioria dos municípios de IFDM baixo ou regular e também onde há maiores percentuais de municípios com baixos

valores de PIB *per capita*. As correlações lineares negativas entre os locais de menor IFDM e as maiores quantidades de famílias beneficiadas pelo PBF (assim como os maiores valores investidos) comprovam que os recursos foram aplicados de forma coerente, onde o nível de pobreza foi maior.

Em relação à análise de correlações lineares, a comparação entre os componentes do IFDM e os investimentos do PBF indicam que houve investimentos mais significativos do Programa em locais com baixa perspectiva de "emprego e renda". Entretanto, os componentes de educação não apresentaram correlação significativa com o PBF, assim como também não houve correlação entre os componentes de saúde e o PBF.

Recomendações para o aprimoramento da política

Implementar a metodologia de avaliação utilizada nesta pesquisa em um *software* para que possam ser realizadas análises de forma permanente, podendo-se avaliar resultados e elaborar perspectivas e metas para novos programas e valores a serem investidos.

A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI E A DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA E SUSTENTABILIDADE DAS REGIÕES E TERRITÓRIOS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Equipe Responsável: Walter Belik (coordenador), Claudio Salvadori Dedecca, Cassiano José de Bezerra Trovão e Leonardo Flauzino de Souza.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

- I. Traçar um panorama da evolução dos indicadores de desenvolvimento social e de segurança alimentar para os estados e regiões do Brasil, destacando-se as diferenças entre as áreas rurais e urbanas;
- II. Analisar o desenvolvimento da política social brasileira na última década, aferindo os seus impactos discriminados nas regiões e por áreas, urbanas ou rurais;
- III. Apresentar sugestões para a formatação de programas sociais e de segurança alimentar e nutricional (SAN) que venham a diminuir as desigualdades regionais e entre o campo e a cidade.

Procedimentos metodológicos

A metodologia está baseada na análise de dados secundários. A principal fonte foi o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram utilizados os microdados

do referentes às Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e Pesquisas de Orçamento Familiar (POFs) e seus suplementos e além disso, trabalhou-se com os dados da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Censo Agropecuário. Para comparações em nível internacional, principalmente na parte relativa à nutrição, utilizaram-se os dados da agência da Organiação para a Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization – FAO) da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

No estudo, considerou-se a pobreza em termos monetários, segundo os cortes de ½ Salário Mínimo e de R\$ 70,00 per capita (linha de pobreza estabelecida pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e também do ponto de vista multidimensional, tomando-se como base quatro tipos de carências. A segurança alimentar foi medida por meio de dados de consumo da POF, estimando-se as calorias e os micronutrientes ingeridos. Dados relativos à disponibilidade de alimentos também são mostrados, mas de uma perspectiva mais geral tomando-se informações da produção e da comercialização.

Principais resultados

- I. Quando se analisa o tamanho da população em extrema pobreza, segundo o critério monetário de R\$70,00 per capita, pode-se constatar uma redução significativa da ordem de 1/3, entre os anos de 2003 e 2009. Praticamente 1,3 milhão de pessoas superou a renda mínima considerada como situação de miséria. Em complemento, os indicadores multidimensionais socioeconômicos permitem evidenciar a necessidade de se ampliar o acesso e a qualidade dos programas sociais para uma modificação estrutural das condições de vida da população pobre;
- II. Constatou-se que a queda da pobreza de natureza monetária se apresentou diferenciadamente segundo as regiões brasileiras. Apesar da redução da pobreza monetária observada na região Nordeste, esta continua apresentando níveis críticos, com todos os estados da região apresentando índices de pobreza (na linha dos R\$ 70,00 per capita) acima de 10%. Além disso, a densidade da pobreza não encontra relação direta com o grau de desenvolvimento econômico, a se destacar que os Estados da Bahia e de São Paulo respondem por ½ das famílias em situação de miséria do Brasil;
- III. Os indicadores socioeconômicos mostram que são precárias as condições relativas a educação, saneamento, mercado de trabalho e condições de vida da população pobre, situação que exige grandes investimentos sociais no sentido de estabelecer a universalidade com qualidade, prevista na Constituição Federal de 1988, como condição da cidadania;

- IV. No estudo da relação entre pobreza e produção para próprio consumo verificou-se que quase 20% das famílias nordestinas do primeiro decil de renda realizam esta atividade, sendo que o chefe dessas famílias é quase sempre um trabalhador por conta própria, ou um empregado sem carteira ou mesmo um produtor exclusivo. Para o conjunto das famílias brasileiras em situação de pobreza (R\$70,00 per capita), uma proporção de 10,7% estava domiciliada em áreas rurais e produzia para próprio consumo, sendo que nas áreas urbanas não metropolitanas essa participação caia para 2,9%, ainda assim considerada expressiva;
- V. A partir de indicadores combinados de renda, antropometria e percepção de segurança alimentar observou-se uma redução da vulnerabilidade. No entanto, para o ano de 2009, estimava-se ainda em 3,2 milhões as famílias (65,2% na região Nordeste) em situação de extrema vulnerabilidade, sendo que, destas, três milhões não estariam enquadradas nos critérios de pobreza do (BSM).

Recomendações para o aprimoramento da política

O avanço dos programas sociais deveria levar em conta as especificidades das demandas segundo a condição e região geográfica de residência da população pobre, com especial atenção para as áreas rural e urbana não metropolitana, onde a pobreza é mais intensa. A política pública, nos moldes já contemplados no plano BSM, deveria promover algum tipo de ocupação e sustento para as famílias com áreas disponíveis, mas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho. A produção para próprio consumo, apontada na pesquisa como recurso para a sobrevivência das famílias em situação de pobreza no meio rural, pode ser valorizada e incentivada de modo a se tornar possível ponto de partida para uma futura inserção desses produtores nos mercados locais.

Considerando que a pobreza tem outras determinações além da renda, seria preciso intensificar as ações e a coordenação de programas de forma a aumentar a cobertura previdenciária de trabalhadores pobres, ocupados, mas sem acesso ao sistema de previdência, além promover a redução da defasagem escolar e da melhoria do acesso à saúde e das condições de moradia, bem como encontrar novas soluções para outros problemas afetos à vulnerabilidade e pobreza.

DEMOGRAFIA, SOCIEDADE E VULNERABILIDADE: UM MÉTODO TENTATIVO DE PROSPECÇÃO E ESTIMATIVA DE DEMANDA POR PROGRAMAS SOCIAIS - O CASO DE MINAS GERAIS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Equipe Responsável: Leonardo Avritzer (coordenador) e Alexander Cambraia N. Vaz.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Construir um modelo de estimativa de vulnerabilidade que congregasse, principalmente, sua dimensão de reprodução espaço-temporal, a fim de subsidiar a construção de políticas públicas na área social.

Específicos

- I. Estabelecer as similaridades entre grupos sociais vulneráveis;
- II. Realizar uma análise descritiva das microrregiões em Minas Gerais;
- III. Estabelecer critérios para diferenciação entre os municípios de Minas Gerais com relação ao acesso a serviços;

IV. Discutir o conceito de vulnerabilidade com base no cruzamento entre diferenças de regiões geográficas e tipos/grau de vulnerabilidade dos grupos sociais similares.

Procedimentos metodológicos

Tomou-se por objeto de estudo o Estado de Minas Gerais, em função, basicamente, de sua conhecida heterogeneidade sócio demográfica, adotando duas principais fontes de dados produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): o Censo Demográfico 2000 e os últimos anos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

O primeiro procedimento analítico consistiu em estabelecer o conceito de vulnerabilidade social a ser adotado. Neste caso, a revisão e discussão da literatura revelou que não há, atualmente, consenso acerca do assunto, revelando que o debate continua em curso nos meios acadêmicos e governamentais. Nessa linha, com fins de operacionalizar o conceito para o desenvolvimento do trabalho, optou-se por um conceito recente, que estrutura a vulnerabilidade social como um fenômeno multidimensional e multicausado. Como forma de capturar essa multicausalidade e multidimensionalidade do conceito, foi trazido à baila um conjunto de variáveis relacionadas a públicos específicos da assistência social – ou seja crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e famílias afetados por situações de vulnerabilidade – e cada uma delas foi transformada em um indicador que variava de zero a um, proporcional ao tipo de objeto ao qual se referia e, em seguida, foram transformadas em quartis de prevalência, tendo por base seus respectivos valores para estes quartis. Foram estabelecidos quatro níveis de vulnerabilidade: baixa; média-baixa; média-alta e alta.

Após esse trabalho com os indicadores, foram analisadas outras variáveis, consideradas determinantes do fenômeno, relacionadas com as dimensões de "Contas Públicas¹", "Serviços Públicos²", "Renda e Capacidades³" e, por fim, "Condições de Vida⁴".

Todas essas variáveis foram combinadas por meio da utilização do método GoM⁵ (*Grade of Membership*), que gerou quatro perfis de referência para os municípios de Minas Gerais, relacionandos variáveis de contexto e variáveis de vulnerabilidade. Logo após, com fins de generalizar a utilização destes perfis, e com base nas combinações geradas entre variáveis, foram estruturados modelos estatísticos capazes de explicar a variável dependente "perfil de vulnerabilidade", dividia em quatro categorias: a categoria 1 indicaria aos municípios a necessidade de priorização dos públicos famílias, crianças e adolescentes; a categoria 2 indicaria a necessidade de priorização de públicos mais diversificados, como idosos e pessoas com deficiência; a categoria 3 indicaria necessidade de priorização de crianças idosos e pessoas com deficiência; e, por fim, a última categoria indicaria necessidade de priorização dos públicos crianças e idosos.

¹ Neste trabalho, "Contas Públicas" são as despesas de cada cidade, especificamente em assistência e previdência social, habitação e urbanismo, bem como a capacidade de arrecadação do governo local.

² Por "Serviços Públicos", aqui, são entendidos aqueles de saúde e bem-estar, como acesso a água encanada e potável, coleta de lixo, energia elétrica, terreno próprio e urbanização.

³ "Renda e Capacidades" foram dimensinadas por variáveis como pobreza efetiva, o grau de alfabetização dos indivíduos e dependência em relação à transferência de renda de programas sociais governamentais.

⁴ "Condições de Vida" foram capturadas pelos índices de desenvolvimento humano e de Gini e pela mortalidade infantil.

⁵ O GoM é um método de modelagem de dados categóricos que permite o agrupamento dos indivíduos utilizando a lógica dos conjuntos difusos (fuzzy sets). Nesse tipo de conformação, os indivíduos podem apresentar graus de pertencimento diferenciado a múltiplos conjuntos. Em um intervalo [0,1], um escore "zero" indica que a pessoa não pertence ao perfil do grupo, enquanto um escore "um" indica que ele possui todas as características daquele conjunto. Sua principal utilização neste trabalho é de correlacionar fatores de vulnerabilidade com variáveis / indicadores contextuais, mas permitindo a consideração dos subconjuntos vulneráveis, isto é, aqueles referentes a um mesmo público-alvo, mas diferenciados em função do tipo e grau de vulnerabilidade a que estão sujeitos.

Com base no caráter da variável dependente, adotou-se modelos de regressão logística multinomial, tomando por base uma perspectiva progressiva de composição, incluindo uma dimensão de variáveis externas por vez. O último modelo, o mais completo, contando com todas as dimensões determinantes, revelou alguns padrões interessantes na ótica da gestão pública e trabalho com a temática das vulnerabilidades sociais.

Principais resultados

Em primeiro lugar, os dados evidenciaram ligação entre maior deficiência no quesito de "Contas Públicas" e a diversificação dos públicos sujeitos a graus variados de vulnerabilidades. O segundo ponto é que localidades com maior deficiência em "Serviços Públicos" apresentavam maior vulnerabilidade para públicos específicos, como crianças e adolescentes, mas com menor intensidade para idosos e pessoas com deficiência. Isso sugere que melhoria da quantidade e a qualidade da oferta de serviços públicos tenderia a favorecer com mais intensidade os públicos com maior número de crianças e adolescentes. Esta constatação é interessante do ponto de vista do planejamento da oferta dos serviços públicos. Por fim, sobre as dimensões "Renda e Capacidades" e "Condições de Vida", percebeu-se que a média diversificação destas dimensões refletia em um médio grau tipos de vulnerabilidades presentes grupos com mais idosos e pessoas com deficiência, mas que quanto mais escassas estas dimensões, mais elevado era o grau de vulnerabilidade em grupos com maior número de crianças e adolescentes.

DESIGUALDADE E POBREZA NAS FAMÍLIAS METROPOLITANAS: DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Equipe Responsável: Lilia Terezinha Montali (coordenadora), Stella Barberá Silva Telles, Elisiane Sartori Garcia, Fabiana de Andrade, Marcelo Tavares de Lima, Rodrigo Pereyra Coelho, Eric Krahembuhl de Oliveira (bolsista CNPq), Bárbara Sampaio Angélica (bolsista CNPq), Jonas Bodini Alonso (bolsista CNPq) e Maurício Espósito (bolsista SAE/UNICAMP).

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Analisar os aspectos que definem e limitam a superação da pobreza e da desigualdade de renda, tendo por referência a família, analisando as principais políticas sociais de combate à pobreza e sua evolução na década entre os anos 2000 e 2010.

Específico

Ao identificar aspectos que afetam a desigualdade de renda, recomendar ações que possam contribuir para sua redução e para o desenvolvimento social.

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos adotados foram de duas naturezas: análise documental e análise de dados empíricos. As análises foram realizadas para o contexto metropolitano, identificado como espaço relevante para o estudo das desigualdades sociais. Nestes estão incluídas nove regiões metropolitanas brasileiras (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre) e o Distrito Federal – para os quais existem dados sistematizados pelo IBGE para a década de 2000.

Foi realizado um retrospecto das principais políticas que afetaram a redução da pobreza e possibilitaram a redução da desigualdade na referida década, com base na análise documental e na bibliografia especializada sobre o tema. Foram analisadas e sistematizadas as políticas de recuperação do salário mínimo, a política previdenciária, os programas de transferência de renda, destacando-se os federais Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF) e o Pro Jovem Adolescente. No âmbito das áreas metropolitanas analisadas, foram também sistematizadas informações sobre as políticas sociais de combate à pobreza, possibilitando maior compreensão sobre as articulações entre as ações federais e municipais.

A desigualdade e a pobreza foram investigadas a partir de dados oficiais referentes à década de 2000 e do processamento de microdados dos levantamentos anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta análise foi realizada a partir de duas vertentes, isto é, pela exploração de elementos que afetam as possibilidades de enfretamento da pobreza e de redução das desigualdades, em primeiro lugar, sob a ótica da família e, em segundo lugar, pela análise destes elementos com foco na educação.

Principais resultados

A análise sob a ótica da família enfatizou as fragilidades dos arranjos mais vulneráveis ao empobrecimento, que se concentram entre aqueles no inicio do ciclo de vida familiar, com a presença de crianças e adolescentes, e também em famílias monoparentais, especialmente as femininas. Um dos entraves na superação da pobreza se relacionava, justamente, à restrição ocupacional da inserção da mulher no mercado de trabalho, sobretudo das cônjuges responsáveis pela família e das chefes de domicílio sem cônjuge em domicílios com a presença de crianças e adolescentes.

Na divisão sexual do trabalho, para a faixa de renda estudada pouco se alterou no tempo e à mulher é dado o cuidado com os filhos e as atividades domésticas, tendo como reflexo a desigualdade de renda entre domicílios com tipos de arranjos específicos, como estes, com maiores fragilidades para superar a pobreza.

Na análise do acesso à educação, os dados da pesquisa mostraram que, apesar da expansão da política educacional que permitiu maior inclusão da população em todos os grupos etários, ainda persistem altos níveis de desigualdade. O acesso das crianças menores de três anos de idade às creches está relacionado à entrada das mulheres com filhos e em situação de vulnerabilidade no mercado formal de trabalho. Em 2009, no primeiro quintil de renda domiciliar per capita, apenas 15% das crianças de zero a três anos tinham acesso a creche nas regiões metropolitanas brasileiras, em contraste com 43% de acesso no último quintil, evidenciando um déficit de vagas em creches públicas. Já o problema identificado na faixa etária de sete a 14 anos foi o atraso escolar (29%, em 2009) e a evasão escolar (2%). A evasão escolar intensifica-se na faixa de 15 a 17 anos, com maior intensidade para os adolescentes de famílias mais vulneráveis. Para a população adulta (maiores de 18 anos) constata-se que, no Brasil, em 2009, 56% não haviam completado a educação básica e não estavam estudando. Entre os jovens (18 a 29 anos), mais de 14 milhões não estudavam e não haviam completado a educação básica; destes, mais de oito milhões sequer concluíram o Ensino Fundamental. A baixa escolaridade dos jovens é muito mais frequente entre aqueles mais pobres e entre os que são chefes ou cônjuges em famílias com filhos pequenos.

Recomendações para o aprimoramento da política

- Promover a equidade de gênero no mercado de trabalho visando às mulheres com crianças de baixa renda domiciliar. Por um lado, incentivar programas voltados para capacitação e educação adulta, bem como para a intermediação com o mercado de trabalho. Por outro lado, desenvolver e fortalecer as políticas e programas voltados para o apoio no cuidado das crianças, em especial, a educação em tempo integral e a ampliação de vagas em creches públicas, com infraestrutura e recursos humanos qualificados;
- Elevar o valor dos benefícios de transferência de renda entre os domicílios com crianças;
- Ampliar e fortalecer políticas e ações da educação básica, como o acompanhamento escolar, por exemplo, visando combater atraso e a evasão, e também incentivar o retorno e permanência de adultos na escola, sobretudo para famílias vulneráveis e/ou beneficiárias dos programas de combate à pobreza.

ESTUDO DE SEGUIMENTO DA SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM FAMÍLIAS RESIDENTES EM MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO ESTADO DA PARAÍBA – AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS AÇÕES LOCAIS PARA A REDUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Equipe Responsável: Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna (coordenador), Ronei Marcos de Moraes, Amanda Gonçalves Lopes, Caroline Sousa Cabral, Cleyton Cezar Souto Silva, Rachel de Figueiredo Lucena Vianna (bolsista DTI-C) e Evi Clayton de Lima Brasil (bolsista DTI-C).

Equipe SAGI: Daniela Siqueira e Pedro Bavaresco.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq n.º 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Geral

Identificar a evolução da situação de segurança alimentar e dos diferentes níveis de insegurança alimentar e nutricional familiar em população residente no interior do Estado da Paraíba.

Específicos

- I. Estimar a situação atual de segurança alimentar e dos diferentes níveis de insegurança alimentar das famílias residentes em dois municípios do interior do Estado da Paraíba, escolhidos entre os municípios investigados no ano de 2005:
- II. Quantificar as mudanças na situação de segurança e insegurança alimentar das famílias;
- III. Identificar e avaliar os fatores que causaram impacto para modificar a situação das familiares segundo segurança e os diferentes níveis de insegurança alimentar nos municípios estudados, bem como as ações promotoras da melhoria das condições de alimentação das famílias;
- IV. Promover a ampliação e/ou multiplicação de ações que causaram impacto positivo para a diminuição da prevalência da situação de insegurança alimentar e nutricional da população;
- V. Identificar situações de risco que se encontrem sem assistência e que necessitem de intervenção.

Procedimentos metodológicos

Estudo de seguimento, cujas unidades amostrais são famílias residentes em municípios do estado da Paraíba. O evento observado foi situação de segurança alimentar em diferentes níveis de insegurança alimentar, sendo os resultados comparados com a situação descrita em 2005, observada em inquérito anterior.

As famílias que participaram do inquérito de 2005 foram revisitadas. O desenho amostral repetiu o processo de amostragem aleatória estratificada, com partilha proporcional dos estratos urbano e rural. Foram realizadas entrevistas domiciliares durante o período de abril a novembro de 2011. Foram descritas as características sócio-demográficas das famílias, os rendimentos individuais, a verificação de alterações ocorridas nos últimos cinco anos, o módulo de segurança alimentar/fome – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), informações sobre o abastecimento de alimentos, características da área rural, informações de acompanhamento das crianças e dos diabéticos e hipertensos e informações sobre consumo alimentar.

Também foi verificada a participação das famílias em programas e ações comunitárias bem como no Programa Bolsa Família. Foi incluída no questionário uma pergunta sobre a auto percepção da situação da família, comparando-se o ano de 2005 com 2011. Foi realizada análise exploratória dos dados e as famílias revisitadas foram comparadas, com o teste qui-quadrado, com aquelas que não foram localizadas em 2011, utilizando-se o banco de dados de 2005. A situação de segurança ou insegurança alimentar foi estimada segundo metodologia da EBIA e as mudanças observadas no período foram analisadas estatisticamente, considerando-se nível de significância de 5%.

As famílias que modificaram sua situação de Segurança Alimentar ou de algum dos diferentes níveis de Insegurança Alimentar foram classificadas em três grupos: as que melhoraram entre 2005 a 2011, as que mantiveram a mesma classificação e as que pioraram. Estes grupos foram comparados segundo suas características sócio-econômicas nos dois períodos e de acordo com as variações de renda, do tamanho da família, da realização de reforma na casa e da auto-percepção de melhora das condições gerais de vida da família no período. As comparações foram testadas e, mais uma vez, utilizou-se o teste qui-quadrado, com nível de significância de 5% para esses dois grupos.

Principais resultados

Foram acompanhadas 401 famílias com informações coletadas em dois períodos, com um intervalo aproximado de seis anos entre elas. As dificuldades relacionadas ao trabalho de campo foram de transporte da capital para o interior e localização das mesmas famílias nos seus domicílios. O período de chuvas também dificultou este trabalho, prolongando o tempo de coleta de dados. As frequências de segurança e insegurança alimentar observadas nos dois períodos acompanharam a diminuição da gravidade da insegurança alimentar observada nos inquéritos nacionais do IBGE. Em um dos municípios a freqüência de insegurança alimentar grave reduziu para menos

da metade (de 21,0% para 8,6%), ficando com níveis próximos à média Estadual. Em outro, que já apresentava em 2005 situação melhor que o estado da Paraíba, não teve diferença significativa nas frequências observadas no intervalo decorrido de seis anos. Apesar da pequena diferença nas frequências observadas de segurança alimentar e dos diferentes níveis de insegurança nos dois períodos, o presente estudo comparando as mesmas famílias mostrou que a modificação da situação de segurança ou insegurança alimentar aconteceu em 56,6% das famílias, sendo 30,9% para níveis melhores e 25,7% para níveis piores de insegurança alimentar.

Dos motivos que exemplificam a situação de segurança/insegurança alimentar familiar, investigados em 2005 e repetidos em 2011, observou-se uma importante redução da frequência dos problemas citados, com destaque para a afirmativa "Faltou dinheiro para comida", com frequências semelhantes nos dois municípios. As mudanças nas frequências dessas respostas são indicativos melhorias nas condições de vida e na alimentação das famílias. Por outro lado, ocorreu o aumento da frequência das alternativas "Estamos endividados/sem crédito" e "Estamos em dieta especial".

Os resultados, deste estudo de seguimento, permitem concluir, o impacto positivo do aumento da renda, da participação no Programa Bolsa Família e do desenvolvimento de atividades que facilitem o acesso aos alimentos, como as produções familiares destinadas ao auto-consumo, modificando a situação familiar de insegurança alimentar para níveis menos severos ou para a situação de segurança alimentar. Também foi possível concluir que este impacto foi maior entre as famílias que apresentavam piores condições de vida no início do estudo.

Recomendações para o aprimoramento da política

Realizar novos estudos de seguimento avaliando o impacto da situação de insegurança alimentar na saúde e qualidade de vida da população.

ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA FOME E CONSTRUÇÕES DE GÊNERO: O COTIDIANO DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU DA REGIÃO DOS COCAIS- MA

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) /campus Codó.

Equipe responsável: Erika Felipe de Albuquerque (coordenadora), Martina Ahlert, Tatiane dos Santos Duarte, Marineide Bezerra Ferreira, Joana Etiene Lima e Silva, Anderson Pereira Bezerra, Atalicio Gomes de Sousa Moreira, Eliana Silva Teles, Emanuelly Karoline de Souza e Khety Elane Holanda de Oliveira.

Equipe SAGI: Alba Lucy Giraldo Figueroa, Júlio César Borges, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Marina Pereira Novo.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Analisar o impacto do recebimento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) nas dinâmicas familiares e nas relações de gênero de um grupo de mulheres, quebradeiras de coco de babaçu da cidade de Codó, Estado do Maranhão.

Procedimentos metodológicos

A realização da pesquisa envolveu três diferentes procedimentos metodológicos:

I. Aplicação de um questionário com quebradeiras de coco de duas diferentes associações de quebradeiras de coco da cidade;

II. Acompanhamento de doze quebradeiras de coco selecionadas, através de visitas em suas casas e em momentos de trabalho;

III. Entrevistas semiestruturadas.

A aplicação de questionários foi realizada em dias nos quais as associações tinham reuniões em suas sedes. Estes, por sua vez, tinham como meta traçar o perfil socioeconômico das quebradeiras de coco babaçu vinculadas às associações de quebradeiras de coco do município de Codó/MA¹ tendo como eixos: o perfil pessoal e familiar; a trajetória de trabalho; a participação em programas governamentais e o orçamento familiar. Além dos questionários, o estudo selecionou doze quebradeiras de coco vinculadas às associações, para que fossem acompanhadas de forma mais próxima, em seu cotidiano doméstico, laboral e associativo.

Desta forma, procurou-se apreender os sistemas de representação e de classificação do universo de pesquisa bem como as lógicas e as práticas do cotidiano das quebradeiras de coco babaçu de Codó/MA. Esta atividade envolveu a realização de observação participante e a construção de diários de campo, procedimentos metodológicos da pesquisa de campo em antropologia, que serviu de inspiração ao projeto.

Esta pesquisa adotou também como procedimento metodológico para coleta de dados, a realização de entrevistas semiestruturadas com doze mulheres quebradeiras de coco escolhidas² e com as duas presidentes das associações da cidade. Para tal, dois roteiros compostos por um esquema pré-definido de perguntas não fechadas foram elaborados para cada um destes grupos.

O roteiro de entrevistas elaborado para as doze quebradeiras de coco abrangeu cinco eixos analíticos: trajetória, perfil e dinâmica familiar; trajetória na quebra do coco; Bolsa Família: usos e representações sobre o Programa; fome e estratégias de combate à fome; e gênero (contendo trinta e oito perguntas no total). O roteiro de entrevista elaborado para as presidentes das associações abrangeu três eixos analíticos: trajetória, perfil e dinâmica familiar; a quebra de coco em Codó; e dados sobre a associação (contendo 43 perguntas no total).

Principais resultados

A análise dos dados coletados permitiu traçar a relação estabelecida entre o recebimento do PBF e as experiências de vida das mulheres quebradeiras de coco babaçu da cidade de Codó no âmbito: da política e dos caminhos percorridos para acessar o benefício; das percepções sobre o PBF; das dinâmicas e arranjos familiares e usos do benefício; do impacto do PBF sobre as relações de gênero e das mudanças e representações do PBF na rotina das quebradeiras.

¹ À época da pesquisa, uma das associações acompanhadas contava com 362 associadas (os) e a outra com 280 associadas (os). Adotou-se como parâmetro, a aplicação de 50 questionários em cada uma das associações, totalizando 100 questionários válidos para análise.

² A escolha das doze mulheres a serem acompanhadas se deu através da indicação das presidentes das associações. Solicitou-se para que as presidentes considerassem, além do recebimento do PBF, que as mulheres indicadas tivessem as sequintes características: fossem mulheres casadas, solteiras, divorciadas, viúvas: com composição familiar variada (que morassem com seus companheiros e filhos e que tivessem outros arranios familiares); que tivessem a quebra de coco como única atividade geradora de renda e que quebrassem coco e tivessem outra atividade geradora de renda e que fossem de idades diversificadas.

Para as quebradeiras de coco da cidade de Codó, o PBF deve ser pensado na perspectiva das outras relações políticas da cidade. Não porque as mulheres não o reconheçam como um programa federal, mas porque, com o atendimento sendo de responsabilidade do município, é nele que elas "lutam" para conseguir seu cadastro e seu benefício.

No âmbito do município e pensando especialmente no âmbito da atividade da quebra de coco, não existem canais institucionalizados de comunicação com o Estado (via prefeitura). O que as quebradeiras alcançam dos seus pedidos para os políticos locais, são elementos baseados em trocas (votos) e em promessas – e não em garantias com qualquer forma de estabilidade. O Bolsa Família é entendido, ou valorizado, em contraposição a este cenário, porque é reconhecido como um programa que tem constância (todo o mês o dinheiro está lá, "sem susto"). A família (em todos seus formatos possíveis) é o eixo a partir do qual o benefício faz sentido. Assim, são as mulheres que têm a família em primeiro lugar e consideram os filhos prioridade. Ao lado dos filhos, outra prioridade é a casa, já que o dinheiro do benefício serve para melhorá-la, equipá-la com eletrodomésticos e mesmo para construí-la. Na casa, o eixo da relação entre as mulheres e o Estado, o estudo aponta que o dinheiro do Bolsa Família aparece como uma contribuição feminina no orçamento.

A colocação da casa como espaço privilegiado de relação com o Estado, por um lado, e a própria rotina das quebradeiras de coco, por outro, ajudam a questionar a distinção entre privado (doméstico) e público (rua, política). As quebradeiras de coco que trabalham fora de casa são as mesmas que mencionam a casa como elemento fundamental de se imaginar no mundo. Assim, mostram que o doméstico não é um espaço apolítico.

Elas questionam ainda, outras leituras simplistas sobre o recebimento benefício do PBF. Questionam, em primeiro lugar, aquelas afirmações de que dependem do Programa para viverem. Antes do PBF elas buscavam outras formas de prover o sustento de suas casas, assim como continuam se dedicando a diferentes atividades, incluindo a quebra do coco.

Desta forma, o que o benefício permitiu foi uma redução em sua jornada excessiva de trabalho garantindo-lhes mais tempo para se dedicaram a outras atividades rotineiras. Também, como possibilidade de comprar material escolar, produtos de higiene e algum "luxo" para os filhos. A constância do Programa as afastou do medo de ficar sem nenhum recurso para comprar comida, por exemplo.

As mulheres entendem o PBF como "ajuda" e ressaltam a importância de lutarem pela melhoria de suas condições de vida. Chamam atenção, ainda, para a existência de

pessoas que elas consideram que não usam bem o dinheiro e para outras que, devido às suas condições de maior vulnerabilidade, desconhecem as vias para se inscreverem no cadastro e/ou ingressarem no Programa.

Importante constatar que estas conclusões estão todas condicionadas a leituras de diferentes temporalidades. O impacto do benefício é pensando analisando suas próprias trajetórias de vida, assim como os momentos anteriores ao recebimento do benefício. Dentre os impactos ou as mudanças que o PBF traz, uma delas é a possibilidade de mudar a rotina da quebra – quando se quebra coco em um dia para ter dinheiro para comer no próximo. O benefício, sendo em dinheiro, permite que elas lidem com as necessidades que surgem nos diferentes momentos do mês, de acordo com as necessidades mais imediatas da família. A relação com o tempo e o trabalho é pensada de maneira diferenciada, a partir do recebimento do benefício. As quebradeiras de coco – que acessam o Programa, recebem o benefício e o utilizam –, mostram a importância de um olhar cuidadoso para a relação entre o programa social e o público-alvo deste Programa.

Recomendações para o aprimoramento da política

Diante das experiências cotidianas com as quebradeiras de coco de Codó o estudo elenca as seguintes sugestões para o aprimoramento da política de combate à fome e à pobreza no Brasil:

- Aprimorar as ações de fiscalização das famílias que recebem o benefício as quebradeiras expressam que existem pessoas que recebem o benefício e não precisam e outras que precisam muito, mas desconhecem como acessar o benefício (citam, especialmente, as famílias que moram na zona rural do município);
- Incluir, dentro da lógica de funcionamento do programa, as diversas formas de lidar com o benefício de acordo com as dinâmicas familiares;
- Aproximar os assistentes sociais das associações comunitárias, de forma sistemática e planejada, para esclarecimentos sobre o benefício, usando uma linguagem mais clara e precisa, desvinculando o Programa de qualquer apadrinhamento político local;
- Proporcionar cursos de alfabetização e formação para o trabalho com ênfase na autogestão, gênero e cidadania.

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE ESTRATÉGIAS INTERSETORIAIS PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ/RJ).

Equipe Responsável: Rosana Magalhães (coordenadora), Regina Bodstein, Célia Leitão Ramos, Monica de Avelar Magalhães, Fábio Peres, Angela Virginia Coelho, Milena Nogueira Ferreira, Carlos Silva, Livia Cardoso, Luis Filipe Coelho, Thaiana Batista, Bianca Leandro, Norberto dos Santos Junior e Julia Calazans de Cerqueira.

Equipe SAGI: Cristiane Torisu, Elizabete Bonavigo e Rodrigo Capeans.

Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Forma de contratação: Edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº 36/2010.

Período de realização da pesquisa: dezembro de 2010 a dezembro de 2011.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Desenvolver e operacionalizar o conceito de territorialidade na promoção de ações integradas de desenvolvimento social, analisar a implementação de ações intersetoriais voltadas ao desenvolvimento social e promoção da saúde previstas nos programas Bolsa Família, Saúde da Família e Saúde na Escola no território de Manguinhos – zona norte do município do RJ – e construir uma ferramenta metodológica capaz de apoiar a sistematização de informações e avaliação de resultados.s.

Procedimentos metodológicos

Foi desenvolvido um estudo de caso único e exploratório privilegiando como unidade de análise as ações desenvolvidas no âmbito dos programas Bolsa Família, Saúde na Escola, Estratégia Saúde da Família e Teias-Escola na região de Manguinhos. Com o objetivo de favorecer o diálogo e a troca de informações entre os membros da equipe de pesquisa foi criado um banco de dados. As reuniões da equipe foram sistematizadas em atas e estimularam a discussão teórica, a sistematização metodológica e a elaboração dos instrumentos e roteiros de entrevistas com gestores, coordenadores, técnicos e profissionais dos diferentes programas.

Durante a pesquisa de campo, realizada entre os meses de fevereiro e outubro de 2011 e aprovada no Comitê de Ética da ENSP (FIOCRUZ) desenvolvemos roteiros semiestruturados dirigidos a 25 coordenadores de programas, gestores locais, membros das equipes e profissionais envolvidos com o processo de implementação das ações intersetoriais previstas no Programa Bolsa Família, Programa Saúde na Escola, na Estratégia Saúde da Família e Teias-Escola no território de Manguinhos. Os roteiros foram organizados de acordo com os seguintes tópicos temáticos: intersetorialidade, monitoramento e avaliação, modelos de atenção à saúde, compartilhamento de informações e dados, território, gestão participativa e educação permanente. Para organizar os dados qualitativos e apoiar análises futuras foi construída uma matriz avaliativa articulando informações sobre teoria, mecanismos de ação e efeitos dos programas e as interações entre processos e resultados no contexto local.

Principais resultados

A análise dos documentos e instrumentos normativos permitiu identificar concepções e alvos de mudança adotados nos respectivos programas e a realização de entrevistas em profundidade favoreceu a aproximação com as percepções, interesses e motivações dos profissionais e gestores envolvidos. A articulação dessas duas dimensões em uma ferramenta metodológica – a matriz avaliativa de ações intersetoriais – permitiu captar como interagem os componentes estruturais de cada intervenção e as percepções dos agentes implementadores. No cenário de inovações urbanísticas associadas ao PAC Manguinhos as tentativas de integração entre os programas e ampliação do acesso a equipamentos públicos enfrentam vários obstáculos. A vinculação das equipes às famílias no território

foi fragilizada pelo processo de remoção associado às ações do PAC. No que se refere ao Programa Bolsa Família, o deslocamento das famílias também impactou negativamente o monitoramento das ações. Além disso, ainda persistem superposições hierárquicas e dificuldades para a colaboração vertical e horizontal entre as diferentes agências e instituições. Nem sempre os gestores e agentes implementadores têm clareza sobre o desenho lógico dos programas e a natureza das metas previstas. Frequentemente, antes que as intervenções avancem em rotinas, atribuições e papéis definidos surgem conflitos em torno da alocação de recursos ou do fluxo de informações dificultando o fortalecimento de laços de confiança necessários para uma agenda comum. Ainda assim, na experiência do Teias-Escola em Manguinhos existem mudanças positivas em curso. No entanto, é preciso fortalecer o acompanhamento local dos programas e das iniciativas intersetoriais a fim de estimular a apropriação coletiva de informações, a superação de obstáculos para a cooperação e o alcance de maior efetividade dos programas Bolsa Família e Saúde na Escola e a Estratégia Saúde da Família.

Recomendações para o aprimoramento da política

O uso e a adaptação de matrizes avaliativas é uma importante estratégia metodológica para a discussão coletiva em torno da implementação de ações intersetoriais nos diferentes contextos locais.

Para além do controle quantitativo de metas e resultados, o amadurecimento da cultura avaliativa nos campos da promoção da saúde e desenvolvimento social implica sistematizar e analisar qualitativamente as conexões entre os processos e os múltiplos efeitos das intervenções.

PESQUISA DE ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS E AÇÕES EM POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PADS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: CP2 Consultoria, pesquisa e planejamento ltda.

Equipe Responsável: Antônio de Pádua, Nathália Porto, Bruno Segnorini de Moura, Juliano Oliveira, Meire Cotta, Matheus Moravia, Antonioni Alves e Bernadete Ventura

Equipe SAGI: Bruno Cabral França, Cristiane Vasconcelos Horta Godinho, Paulo de Martino Jannuzzi, Sabrina Medeiros Borges e Waldivino J. Pereira Júnior

Forma de contratação: Licitação pública por meio de pregão eletrônico

Período de realização da pesquisa: Maio e dezembro de 2012

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo

A Pesquisa de Acompanhamento de Programas e Ações em Desenvolvimento Social – PADS -tem a finalidade de permitir ao Ministério dispor de um instrumento específico, periódico e tempestivo para aprofundar a elaboração de diagnósticos e acompanhar a implementação de seus programas e ações e, particularmente aquelas associadas ao Plano Brasil Sem Miséria. Além disso, a pesquisa também permitiu captar percepções da população com relação às questões nacionais e às políticas sociais, levantadas em pesquisas de opinião realizadas entre 2008 e 2010.

Procedimentos metodológicos

Baseando-se em experiências anteriores de pesquisas realizadas na Secretaria, a PADS foi idealizada para ser uma pesquisa domiciliar contratada em dois módulos semestrais de modo que o processo de planejamento e execução da pesquisa permitisse a produção regular de informações, na forma de tabelas descritivas e estudos analíticos, em tempo hábil para subsidiar o ciclo de formulação de Políticas e de tomada de decisões no Ministério.

Do ponto de vista metodológico, a PADS é uma pesquisa quantitativa do tipo survey, que se baseia em entrevistas com o uso de questionários estruturados de questões

fechadas e abertas passíveis de serem tratadas quantitativamente, com o objetivo de obter informações padronizadas, objetivas e subjetivas da população investigada.

A coleta de dados do primeiro módulo da PADS ocorreu entre os dias 06 e 29 de maio de 2012, com pesquisadores de campo treinados pela empresa contratada e orientados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, sendo realizadas 5.983 entrevistas. Por sua vez, a coleta de dados do segundo módulo da PADS ocorreu entre os dias 10 de dezembro de 2012 e 10 de janeiro de 2013, tendo como referência o mês de novembro de 2012 e sendo realizadas 6.107 entrevistas. Os respondentes foram chefes de domicílios, cônjuges ou adultos maiores de 18 anos, residentes em áreas urbanas e rurais.

A amostra da pesquisa é do tipo probabilística por conglomerado, obtida em três estágios de seleção: como unidade primária, o município; como unidade secundária, os setores censitários; e como unidade terciária, os domicílios; sendo pois municípios e setores censitários os conglomerados em questão. Para o sorteio dos setores foi utilizada estratificação implícita, segundo tipologia de vulnerabilidade social, construída a partir de variáveis socioeconômicas e demográficas. A seleção dos domicílios em cada setor sorteado foi realizada pela empresa contratada, que obedeceu aos quantitativos descritos nas bases fornecidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS, ou seja, em seu último estágio, a seleção se deu por cota de domicilio particular permanente a ser inventariado, proporcional ao tamanho do setor. Assim, a amostra planejada da pesquisa contemplou 6.171 domicílios distribuídos em 975 setores censitários de 150 municípios, de 25 estados brasileiros (com exceção dos estados de Amapá e Roraima).

Quadro 1 - Distribuição da Amostra Planejada por Região

Amostra Planejada				
Região	Município	Setores Censitários	Domicílios	
Norte	12	75	458	
Nordeste	48	301	1.869	
Sudeste	45	315	2.064	
Sul	32	199	1.230	
Centro-Oeste	13	85	550	
Total	150	975	6.171	

Fonte: SAGI/MDS

Os questionários da PADS utilizados no primeiro e no segundo módulo foram divididos em blocos temáticos, alguns permanentes, para permitir o constante acompanhamento de determinadas dimensões sociais de interesse do Ministério, e outros específicos, encartados de modo variável nos levantamentos de campo, para coletar informações de interesse mais conjuntural ou episódico, para diagnóstico de alguma questão social emergente ou monitoramento e avaliação de programas e ações em curso.

Além de coletar dados básicos de caracterização demográfica e socioeconômica do respondente, de sua família e domicílio, os questionários da pesquisa procuraram levantar informações mais específicas para subsidiar as ações de Inclusão Produtiva do Plano BSM, em especial as relativas às experiências de Qualificação Profissional, Estratégias de busca por Trabalho e Mobilidade Sócio-Ocupacional. Também foram coletadas informações acerca do Conhecimento de Programas e Ações do Ministério.

Quadro 2 - Temas Investigados na PADS

Módulo 1	Módulo 2	
1. Características da moradia, bens duráveis	1. Características da moradia, bens	
e infraestrutura urbana.	duráveis e infraestrutura urbana.	
2. Proximidade da moradia a equipamentos	2. Proximidade da moradia a	
públicos e privados	equipamentos públicos e privados	
3. Perfil sociodemográfico do respondente	3. Perfil sociodemográfico do respondente	
(responsável domicílio/cônjuge)	(responsável domicílio/cônjuge)	
4. Composição familiar	4. Composição familiar e escolaridade dos	
5. Participação em Cursos de Qualificação	membros (motivo de não frequência)	
Profissional e expectativas	5. Participação em Cursos de Qualificação	
6. Condição de atividade, procura e inserção	Profissional e expectativas	
do Mercado Trabalho	6. Condição de atividade, procura e	
7. Trajetória ocupacional - primeira, anterior	inserção do Mercado Trabalho	
e atual.	7. Conta própria: formalização e	
8. Mobilidade social em relação aos pais	microcrédito	
(ocupação e escolaridade)	8. Desemprego, motivos e estratégias de	
9. Conta própria: formalização e	busca por trabalho	
microcrédito	9. Inatividade e seus motivos	
10. Desemprego, motivos e estratégias de	10. Rendimentos do trabalho,	
busca por trabalho	aposentadoria, outras fontes, de todos os	
11. Inatividade e seus motivos	membros do domicílio.	
12. Rendimentos do trabalho,	11. Lazer, escola, cultura e acesso à	
aposentadoria, outras fontes, de todos os	internet (para crianças, adolescentes e	
membros do domicílio.	jovens).	
13. Percepção sobre principais problemas	12. Drogas ilícitas	
nacionais e ações do governo para redução	13. Percepção sobre principais problemas	
da pobreza	nacionais e ações do governo para redução	
14. Grau/forma de conhecimento e	da pobreza	
avaliação de ações e atividades do Plano	14. Grau/forma de conhecimento e	
BSM	avaliação de ações e atividades do Plano BSM	
	DSIVI	

Fonte: Questionários PADS Módulos 1 e 2

Principais Resultados:

A coleta de dados em campo revelou-se bem sucedida, mesmo havendo dificuldades de localização de setores censitários, deslocamentos na Região Norte, recusas de entrevistas em bairros e apartamentos de classe média e a necessidade de retorno a domicílios para a efetivação das entrevistas. A taxa de realização da amostra foi de 97% no Módulo 1 e 99% no Módulo 2 da Pesquisa, com desempenho relativamente homogêneo pelas regiões.

Para fins de recorte analítico construiu-se uma escala de classes socioeconômicas, construídas a partir da posse de bens duráveis, acesso a serviços e grau de escolaridade do respondente, adaptando a escala de classificação do Critério Classificação Econômica Brasil - CCEB 2013, da Associação Brasileira de Empresas de pesquisa – ABEP. A Classificação CCEB/SAGI mostrou-se consistente na comparação com o CCEB "original" apurado para 9 RMs em 2011 e entre os dois módulos da PADS.

Nesta versão da ficha síntese apresentam-se os resultados obtidos quanto ao tema da inclusão produtiva, especificamente, no que se refere aos cursos de qualificação profissional, também conhecidos como Formação Inicial e Continuada – FIC; a procura e a inserção no mercado de trabalho. Por último, também serão apresentados, sucintamente, os resultados obtidos quanto à presença de itens de infraestrutura pública nos arredores do domicílio dos respondentes e quanto ao conhecimento dos programas do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria. Neste sentido, vale destacar:

Qualificação Profissional

- Em todas as classes socioeconômicas a percentagem dos respondentes que não frequentavam curso de qualificação profissional à época da pesquisa foi bastante elevada, sendo a média nacional de 97%. As classes D1 e ED2 são as que apresentaram os maiores índices, respectivamente, 98 % e 99%;
- 72% dos respondentes disseram que não enfrentavam dificuldade para frequentar o curso de qualificação profissional e 28% que sim. Observa-se que as classes socioeconômicas C e ED2 são as que enfrentaram mais dificuldades para frequentar o curso, respectivamente, 37% e 35% (médias superiores à nacional de 28%);
- As principais dificuldades enfrentadas para a realização do curso foram: problemas financeiros (47%), falta de recursos para o transporte (13%), horário do curso incompatível com o trabalho ou atividade produtiva (12%) e local do curso pouco acessível (8%);
- Dentre os que disseram que frequentavam curso de qualificação, a maioria dos respondentes faziam cursos de até 2 meses de duração, pagos por eles

- mesmos. Os cursos eram oferecidos, principalmente, por: Prefeitura (11%), Governo Federal (10%), Governo Estadual (7%) e Sistema S (9%);
- A percentagem dos respondentes que não frequentaram curso de qualificação profissional anteriormente à realização da pesquisa, foi de 71%, sendo ainda maior nas classes ED2 e D1, respectivamente, 88% e 81%;
- Dentre os 29% que frequentaram curso de qualificação profissional anteriormente, a maior parte o fez há mais de 3 anos. Ainda, a maioria dos respondentes (64%) que fizeram o curso de qualificação profissional em até 3 anos, fizeram cursos de 2 ou mais meses:
- Entre os respondentes que fizeram o curso de qualificação profissional em até 3 anos foi o próprio entrevistado quem pagou pelo curso (51%) ou a empresa em que trabalha ou trabalhou (23%);
- 80% dos respondentes, que fizeram o curso de qualificação profissional em até 3 anos, não enfrentaram dificuldades para frequentá-lo e 87% deles frequentaram o curso até o final. Ainda, dentre os 87% que frequentaram o curso até o final, 94% obtiveram certificação/aprovação no curso e 81% disseram que o curso era ou havia sido útil para a vida profissional ou pesssoal deles.

Infraestrutura de Serviços

- Na distribuição por classes socioeconômicas, as classes AB e C apresentaram percentagens maiores de itens de infraestrutura pública nos arredores de seus domicílios em relação às classes D1 e ED2;
- Os itens de infraestrutura pública mais presentes nos arredores dos domicílios são escolas públicas de ensino fundamental e médio, respectivamente, 82,3% e 68,6%; paradas de meios de transportes públicos (76,7%); telefones públicos (76,2%) e postos de saúde (75,4%);
- Quando se trata de itens de lazer, apenas praça ou parque público aparece com percentagem acima de 50%. Os itens playground público, equipamentos de ginástica, quadra de esportes, pista de skate, pista de caminhada e/ou ciclovia, biblioteca pública apresentam percentagens em torno de 20%;
- Os itens creche pública e lanhouse têm percentagem em torno de 50%, e posto policial/ delegacia/ Unidade de Polícia Pacificadora – UPP e agência bancária/ lotérica em torno de 40%;
- Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) aparecem nos arredores de 23,1% dos domicílios;

• Postos públicos de acesso à internet (7,2%), restaurante popular (6,7%) e cozinha comunitária (3,2%) são itens de infraestrutura pouco presentes nos arredores dos domicílios.

Conhecimento sobre Ações do MDS

- Os respondentes citaram como principais ações que o governo poderia adotar para ajudar as pessoas a se inserirem no mercado de trabalho a promoção de cursos profissionalizantes rápidos, por meio do Sistema S; a oferta de bolsas de estudo para estudantes universitários de baixa renda e; o estímulo às empresas para a contratação da população de baixa renda;
- Quando perguntados se o Brasil superará a miséria, 34% disseram que, provavelmente sim, mas nos próximos 15 anos; 29% disseram que não, o Brasil sempre terá miséria; 17% que não, as ações do governo não têm sido capazes de alcançar esse objetivo; 14% que sim, o Brasil está crescendo e conseguirá superar a miséria em menos de 5 anos e; 6% não responderam;
- Os Centros de Referência da Assistência Social CRAS são conhecidos pela metade dos entrevistados e todas as classes socioeconômicas desconhecem o Benefício de Prestação Continuada –BPC;
- O Plano Brasil Sem Miséria é conhecido por mais da metade dos respondentes, sendo a média nacional de 59%. A classe socioeconômica AB é a que mais conhece o Brasil Sem Miséria (72%) e a ED2 a que menos conhece (47%). No entanto, a grande maioria dos respondentes considera o Plano Brasil Sem Miséria muito importante (44,5%) ou importante (49%);
- O Bolsa Família é o programa/ação governamental mais conhecido: 98% o conhecem. Pesquisas da SECOM/PR dão conta que 1,3% da população desconhece. Como referência, Luz para todos alcança 71% de conhecimento;
- O conhecimento é muito alto em todos os estratos e, diferentemente de outros programas, 40% dizem ter muitas informações sobre o programa;
- Cerca de 92% dos entrevistados em dezembro/2012 consideravam o Programa Bolsa Família importante ou muito importante, quase 3 pontos percentuais maior que o apurado no levantamento de maio/2012. Houve aumento da importância atribuída ao programa pelas classes médias e de 10 pontos percentuais pela classe alta.

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ESTADUAIS – ESTADIC 2012

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Instituto de Geografia e Estatística – IBGE.

Equipe responsável: Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Claudio Dutra Crespo, Vânia Maria Pacheco, Altino Ventura Neto, Divaldo Ferreira da Silva, Ennio Leite de Mello, Marzulo Pagani Vivacqua, Reinaldo de Souza Ramos, Vera Lúcia Moreira.

Equipe SAGI: Alexandro Rodrigues Pinto, Bruno Cabral França, Carolina de Souza Costa, Elizabete Ana Bonavigo, Junia Valéria Quiroga, Marconi Fernandes de Sousa, e Renata Mirandola Bichir.

Projeto: Acordo de cooperação técnica firmado entre o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Período de realização da pesquisa: 2012.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

Consolidar uma base estadual de informações, com dados estatísticos e cadastrais atualizados e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo dos estados brasileiros.

Principais Metodológicos

Trata-se de uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública estadual, realizada pelo IBGE, durante o ano de 2012, nas 27 Unidades da Federação. A unidade de investigação da ESTADIC é o governo do estado, por meio dos diversos setores que o compõem; as instituições ligadas a outros poderes públicos constituem-se em unidades secundárias de informação. Assim, as informações coletadas em cada estado, em geral, são resultado de uma consulta a pessoas posicionadas nos diversos setores e/ou instituições investigadas que detêm informações sobre os órgãos públicos e demais equipamentos estaduais.

A coleta das informações do Questionário Básico foi realizada no período de julho a novembro de 2012, sendo efetuada, preferencialmente, através de entrevista pre-

sencial. Para auxiliar a coleta das informações dos dois instrumentos (Questionário Básico e Suplemento de Assistência Social), foi elaborado o Manual de Coleta, contendo as instruções básicas e os conceitos técnicos necessários para a realização dos trabalhos.

Em março de 2012, foi realizado um treinamento com os Supervisores Regionais de todas as Unidades Estaduais do IBGE. Após o processo de treinamento, procedeu-se à fase de coleta das informações, em que o pesquisador do IBGE fez um primeiro contato com o governo do estado a seu encargo com o objetivo de obter a indicação de uma pessoa, na administração estadual, para coordenar a coleta das informações nos vários setores.

A entrada de dados foi realizada de forma descentralizada pela supervisão da pesquisa, na sede de cada Unidade Regional do IBGE. A crítica de consistência dos dados coletados, por sua vez, foi efetuada em cada unidade, mas também foi desenvolvido um trabalho de apuração das informações pela equipe da Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE responsável pela ESTADIC.

Diferentemente das demais pesquisas efetuadas pelo IBGE, as informações prestadas pelos governos estaduais são de natureza pública, configurando, assim, um conjunto de informações a serem divulgadas individualmente.

Resultados

O Questionário Básico levantou informações sobre gestão e equipamentos estaduais a partir da coleta de dados sobre recursos humanos, conselhos e fundos, política de gênero, direitos humanos, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva. O Suplemento de Assistência Social levantou informações sobre a gestão estadual da Assistência Social.

1. Informações Básicas da gestão estadual

A pesquisa coletou informações sobre as pessoas que trabalhavam na administração direta e indireta, por vínculo empregatício e escolaridade. De um total de 3.128.923 pessoas empregadas, 83,7% estavam na administração direta e 16,3% exerciam atividades na administração indireta.

Em 2012, o quadro de recursos humanos da administração direta era composto por 2.166.217 servidores estatutários (82,7% do total), 378.616 servidores sem vínculo permanente (14,5%), 2,9% de servidores somente comissionados, 0,6% regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e estagiários. Do contingente total de recursos humanos da administração direta, 53,53% apresentava nível superior ou pós-graduação; outros 31,9%, nível médio; e 9,1% possuía ensino fundamental.

O quadro de recursos humanos da administração indireta, no País, era constituído de 510.554 servidores em 2012, dos quais 55,0% correspondiam aos estatutários, 28,3% eram celetistas, 7,9% servidores sem vínculo permanente, 6,0% de somente comissionados e 2,8% de estagiários.

Todas as Unidades da Federação, com exceção de duas, realizaram concurso público para o provimento de cargos ou funções em suas administrações diretas nos 24 meses anteriores a realização da pesquisa.

A pesquisa verificou a existência e funcionamento de conselhos estaduais. Foram investigados 13 conselhos estaduais: Educação; Cultura; Esporte; Habitação; Transporte; Saúde; Segurança Pública; Meio Ambiente; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos do Idoso; Direitos da Pessoa com Deficiência; Promoção da Igualdade Racial; Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBTT. Pelos dados da pesquisa verifica-se que uma média de 9,9 dos 13 conselhos investigados encontram-se nos estados brasileiros. A realização de reuniões nos últimos 12 meses, o caráter deliberativo e paritário são os instrumentos mais presentes nos conselhos estaduais. Por outro lado, as características menos presentes são a existência de fundo financeiro e o fato de serem normativos e fiscalizadores.

Entre as 27 Unidades da Federação, apenas uma (Amapá) declarou não possuir estrutura de um órgão responsável pela política de direitos humanos no estado. Em contrapartida, também uma única Unidade da Federação dispunha de uma secretaria exclusiva para direitos humanos (Sergipe). Para a grande maioria (59,3%), a gestão estadual da política de direitos humanos era exercida por uma secretaria não específica ao tema, isto é, integrada com outras secretarias. Observou-se que cerca da metade das 27 Unidades da Federação não possuíam planos estaduais de direitos humanos, apenas três constituíram um Fundo Estadual de Direitos Humanos e seis ainda não possuíam Conselho Estadual de Direitos Humanos.

De acordo com as informações aferidas no bloco de gestão da política de gênero, entre as 27 Unidades da Federação, somente São Paulo não possui uma secretaria ou setor responsável pela gestão da política de gênero. A maioria dos estados tem o órgão subordinado a outra política (37,0%), mas parcela significativa tem secretaria exclusiva (33,3%). Somente dez Unidades da Federação possuíam Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.

De acordo com as informações obtidas, 24 Unidades da Federação possuíam estrutura organizacional para tratar da política de segurança alimentar e nutricional, em sua maioria funcionando em conjunto ou subordinada a secretarias responsáveis por outras políticas. A presença de lei estadual de segurança alimentar e nutricional é relativamente recente, 23 Unidades da Federação informaram dispor deste instrumento legal. Todas as Unidades da Federação possuíam Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo 20 não paritários e sete deliberativos.

De acordo com as informações obtidas, 21 Unidades da Federação possuíam Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual tem a competência de elaborar a política e o Plano Estadual nessa área. Destas, nove recebiam orçamento específico do estado para apoio às suas atividades. Todos os estados declararam desenvolver ações de segurança alimentar e nutricional, contudo, apenas em quatro Unidades da Federação existia o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Entre as Unidades da Federação, 26 declararam desenvolver ações, programas ou projetos de inclusão produtiva, o que revela a apropriação da temática por parte das administrações estaduais. Em somente duas Unidades da Federação - Rio Grande do Norte e Santa Catarina - a execução dessas políticas está a cargo exclusivamente do órgão estadual gestor da política de trabalho e renda. Nos demais, a execução é realizada por este órgão em conjunto com outros setores da administração pública estadual. No que se refere a ações de capacitação profissional, a totalidade dos estados afirmou executá-las no ano de referência da pesquisa. A política de intermediação de mão de obra é desenvolvida em 23 estados e a política de fomento à economia solidária é desenvolvida por 24 governos estaduais. Entre os grupos beneficiários de ações de inclusão produtiva, os atendidos pelo Programa Bolsa Família e os agricultores familiares foram os públicos privilegiados pelas ações das administrações estaduais.

2. Resultados - Suplemento de Assistência Social da ESTADIC 2012

Todas as Unidades da Federação possuíam, em 2012, estrutura organizacional ligada à administração direta para tratar da política de assistência social, sendo seis com secretaria exclusiva e 21 em conjunto com outras políticas.

O perfil dos gestores da área no que diz respeito à escolaridade estava distribuído da seguinte forma: sete com mestrado ou doutorado, sete com especialização, dez com ensino superior completo, três com ensino médio. A formação dos gestores de nível superior variava entre advogados (7), administradores (3), assistentes sociais (3), contabilistas (3), pedagogos (2), psicólogos (1), médicos e outras não especificadas (5).

De acordo com as informações prestadas, os Estados do Pará, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal possuíam estrutura, formal ou informal, em todas as áreas: proteção social básica, proteção social especial, gestão financeira e orçamentária, gestão de programas de transferência de renda, gestão de benefícios assistenciais, gestão do SUAS, gestão do trabalho, vigilância social, monitoramento e avaliação. No que diz respeito às áreas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Gestão do SUAS, apenas o Estado de Rondônia não possuía estrutura constituída. A área de Gestão Financeira e Orçamentária não estava constituída nos Estados de Tocantins e Mato Grosso. Chama à atenção a quantidade de estados (12) que não constituíram estrutura na área de Vigilância Social e na área de Gestão do Trabalho (10).

Em 2012, nove Unidades da Federação informaram utilizar sistema de informação de dados próprio para o gerenciamento da política de assistência social, e, na maioria delas, o sistema era utilizado para registrar repasses de cofinanciamento aos municípios.

Em relação aos recursos humanos da área de assistência social, os resultados disponíveis demonstram que, para o conjunto do País, o quantitativo desses recursos totalizava 20.383 pessoas, com os percentuais mais elevados na Região Nordeste, com 36,6%, seguida pelas Regiões Centro-Oeste, com 25,2%; Norte, com 19,6%; Sul, com 9,8%; e Sudeste, com 8,8%. Observa-se que os maiores percentuais de pessoas ocupadas foram verificados no Paraná (95,3%), São Paulo (60,3%), Goiás (46,2%), Ceará (41,4%) e Distrito Federal (37,8%). Em contrapartida, os menores percentuais se encontravam nos Estados do Rio Grande do Norte (0,3%), Rio Grande do Sul (1,0%), Bahia (2,1%), Pernambuco (2,4%), Alagoas (3,3%) e Santa Catarina (3,7%).

O quadro de recursos humanos da assistência social, no País, era composto em 2012 por: 11.356 (55,7%) servidores estatutários, 3.912 (19,2%) somente comissionadas, 2.247 (11,0%) celetistas regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, 2.174 (10,7%) sem vínculo permanente, 694 (3,4%) estagiários.

Sobre os níveis de escolaridade do pessoal ocupado na área de assistência social, observa-se que 46,8% desse contingente possuía ensino médio, 31,8% de nível superior ou pós-graduação, 19,5% de ensino fundamental e 1,2% sem instrução. Em relação às Grandes Regiões, a Sul, com 53,1%, e a Norte, com 51,8%, detinham os maiores percentuais de pessoal ocupado com ensino médio, vindo, em seguida, as Regiões Nordeste (46,5%), Centro-Oeste (44,8%) e Sudeste (36,0%). As Regiões Sudeste (46,1%) e Centro-Oeste (40,1%) apresentavam os maiores percentuais de pessoas ocupadas com nível superior ou pós-graduação. Considerando o pessoal ocupado com ensino fundamental, verifica-se que as Regiões Nordeste (26,4%), Norte (19,9%) e Sudeste (17,9%) registravam os maiores percentuais.

Nos últimos 24 meses anteriores à pesquisa, apenas foram realizados concursos públicos na área de assistência social nos Estados do Acre, Amapá, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás.

Apenas o Estado do Acre declarou não possuir Plano Estadual de Assistência Social. Das outras 26 Unidades da Federação, 11 estavam com seus planos aprovados, e 15 em elaboração.

Todos os estados possuíam em 2012 a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) implantada. Todas as Unidades da Federação informaram que as pactuações realizadas na CIB são encaminhadas ao Conselho Estadual de Assistência Social para conhecimento ou apreciação, deliberação e publicação no Diário Oficial.

Em 2012, 18 Unidades da Federação informaram que a Política Estadual de Assistência Social adotava desenho regionalizado para os municípios. Destas, apenas Amapá, Paraíba, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul possuíam estruturas administrativas descentralizadas.

Todas as Unidades da Federação possuíam Conselho de Assistência Social implantado, com regimento interno, sede permanente, secretaria executiva e calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido. Apenas o Estado do Acre informou não haver previsão de recursos específicos, no orçamento do órgão gestor da assistência social, destinados à manutenção e funcionamento do conselho, e, nos Estados do Maranhão, Sergipe e Espírito Santo, o conselho não deliberava sobre as propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social. No ano de 2012, informaram não realizar fiscalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS os conselhos dos Estados de Alagoas, Tocantins, Espírito Santo e São Paulo. A existência de canal de denúncias ao Conselho de Assistência Social era restrita a apenas 13 conselhos.

À exceção do Distrito Federal, todos os 26 estados informaram realizar alguma forma de acompanhamento das gestões municipais de seu âmbito. Apenas os Estados do Rio Grande do Norte e Espírito Santo não realizavam visitas técnicas periódicas e planejadas, e Santa Catarina não realizava visitas técnicas periódicas e planejadas nem esporádicas.

Todas as Unidades da Federação possuíam plano de capacitação pactuado na Comissão Intergestora Bipartite e aprovado no Conselho de Assistência Social. Apenas o Estado do Amapá e o Distrito Federal informaram a existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários específico para a assistência social.

As Unidades da Federação que declararam realizar serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS, no ano de 2012, somam 19. Somente oito estados não ofertam diretamente nenhum tipo de serviço: Tocantins, Rio Grande do Norte, Alagoas, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Mato Grosso.

Entre as 19 Unidades da Federação que realizavam serviços socioassistenciais, quatro dispunham de procedimentos de transição de todos os serviços socioassistenciais para os municípios: Rondônia, Amapá, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Por outro lado, em dez existiam esses procedimentos somente para alguns serviços, em quatro (Acre, Roraima, Maranhão, Goiás) não existiam procedimentos de transição para nenhum dos serviços realizados e no Distrito Federal essa transição não se aplica.

Dos 19 estados que ofertavam em 2012 serviços socioassistenciais, um ofertava apenas serviços de proteção social básica, dez ofertavam apenas serviços de proteção social especial e oito ofertavam serviços de ambas as proteções sociais - básica e especial.

No caso da proteção social básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família foi oferecido apenas no Estado da Paraíba e no Distrito Federal. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foi ofertado no Distrito Federal e em todos os estados que informaram oferecer serviços de proteção social básica. Com relação ao Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, este foi executado pelos Estados da Paraíba, Pernambuco e Goiás.

Dos 19 estados que declararam prestar serviços socioassistenciais, apenas Rondônia declarou não executar nenhum serviço de proteção social especial e os estados do Amapá, Maranhão, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás declararam não ofertar diretamente os serviços de proteção social especial de média complexidade. No caso dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, o Serviço de Acolhimento Institucional foi ofertado pelas 18 Unidades da Federação que informaram executar esse nível de complexidade.

As informações obtidas demonstram que os benefícios eventuais eram concedidos diretamente por dez Unidades da Federação (Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Piauí, Sergipe, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Distrito Federal).

Conforme as informações coletadas, o Fundo de Assistência Social foi implantado em todos os estados e no Distrito Federal. Em 12 estados (Acre, Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás) o orçamento da assistência social era executado parcialmente pelo fundo; no Estado do Tocantins, o fundo não era uma unidade orçamentária; no Espírito Santo, o gestor do fundo não apresentava relatório de execução dos serviços socioassistenciais ao conselho; e, em Pernambuco e Mato Grosso, o ordenador de despesas não era da área de assistência social.

Segundo as informações obtidas pela pesquisa, nove estados realizavam cofinanciamento de serviços socioassistenciais e de benefícios eventuais aos municípios, e dez cofinanciavam apenas serviços Socioassistenciais.

Com relação aos instrumentos que regulavam os critérios e modalidades de cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, o Estado do Tocantins foi o único que informou não ter nenhuma regulamentação específica. Nos demais estados, existia pelo menos um instrumento normatizando esta modalidade de cofinanciamento. O modelo utilizado para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, em 2012, foi preferencialmente o de fundo a fundo quando se tratava de serviço de proteção social especial. No serviço de proteção social básica, nove estados utilizavam a transferência fundo a fundo; seis, por convênio; e um utilizava os dois modelos.

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS TITULADAS

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense (FEC-UFF)/Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF).

Equipe Responsável: Luiz Antônio dos Anjos (coordenaodor geral), Luciene Burlandy Campos de Alcântara, André Augusto Brandão, Salete Da Dalt, Vitor, Hugo Gouvêa, Rosilene Reis, Ana Paula Pereira, Luciana Alaíde Santana, Sonia Lucena, Estelamaris Monego, Enilce Sally, José Luiz dos Santos Cotrim, Amanda Lacerda Jorge, Christina Gladys de Mingareli Nogueira, Marco Aurélio de Oliveira Alcântara, Giselda Alcântara, Claudia Valeria Pimentel, Neida Maria Silva e Elizete Gomes.

Equipe SAGI: Alexandro Rodrigues Pinto, Cristiane dos Santos Pereira, Daniela Shelling Siqueira, Júlio César Borges, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Marina Pereira Novo, Rodrigo Costa Capeans e Rovane Ritzi.

Órgão de cooperação técnica: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Projeto: BRA/04/046 - Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Período de realização: abril de 2011 a setembro de 2013.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo:

O objetivo desta pesquisa foi de avaliar o perfil nutricional de crianças menores de cinco anos de idade, bem como o acesso aos serviços, benefícios e programas governamentais pelas famílias e o perfil socioeconômico das comunidades remanescentes de quilombos que vivem em territórios titulados.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi transversal de base populacional e utilizou métodos quantitativos de coleta análise de dados. Foram pesquisadas 169 comunidades quilombolas que obtiveram título de posse coletiva da terra, emitido entre 1995 e 2009 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou por órgãos oficiais estaduais de regularização fundiária.

A coleta foi de tipo censitária. Todas as famílias residentes que estavam nas comunidades no momento da pesquisa foram entrevistadas. Em cada família, aplicouse um questionário estruturado, elaborado e pré-testado pelo Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação DA/SAGI com base nos objetivos apresentados anteriormente. Também entre as famílias, foi realizada também a coleta de dados antropométricos de todas as crianças menores de cinco anos de idade. Em cada comunidade, todos os domicílios visitados e equipamentos públicos existentes foram georreferenciados e codificados com o uso de aparelhos com acesso ao Sistema de Posicionamento Global (GPS). Além disso, lideranças comunitárias também participaram da pesquisa, respondendo a questões específicas sobre suas comunidades e territórios.

Assim, em resumo, a coleta de dados envolveu o conjunto das crianças menores de cinco anos de idade, as famílias e lideranças comunitárias de 97 territórios titulados localizados nas cinco grandes regiões do país.

Resultados:

Os resultados encontrados no presente estudo sinalizam para uma situação de grande vulnerabilidade vivenciada pelos quilombolas. Como fator condicionante, poderiam ser mencionados o isolamento geográfico e social e a baixa integração dos territórios quilombolas com outros espaços geopolíticos dos municípios onde a oferta de bens e serviços públicos é maior. Uma vez que a relação com o território é tão particular para este segmento, a violência decorrente dos conflitos persistentes e dos problemas não resolvidos em termos de ocupação territorial agrava este quadro.

Os achados da pesquisa podem ser divididos em três seções ("comunidades", "domicílios" e "crianças"). Os Resultados específicos levantados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) não são apresentados nesta ficha técnica por necessitarem de aprofundamento metodológico acerca da consistência e validade de sua aplicação nesse segmento populacional específico.

Comunidades

A pesquisa indica que, na percepção das lideranças entrevistadas, ocorreram alguns avanços desde o momento da titulação do território. Esta percepção deve ser compreendida como o reconhecimento de mudanças avaliadas pelas lideranças a partir do contraste com um longo período histórico em que a gestão pública não tomava as comunidades quilombolas como elemento constituinte da agenda social. As lideranças indicaram que a titulação teve efeitos positivos sobre o fortalecimento da identidade negra e quilombola e a mobilização e participação política comunitária.

Contudo, os dados coletados apontam o enorme caminho que ainda precisa ser percorrido no sentido de garantir a efetiva proteção social a uma parcela extremamente vulnerável da sociedade brasileira. Somente após 2003, com a criação da SEPPIR e a implementação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), é que estas comunidades passaram a fazer parta da agenda das políticas de proteção social e ganham espaço nas estratégias de atuação de variados ministérios da área social.

Domicílios

É importante salientar que 53,8% dos domicílios das comunidades quilombolas em territórios titulados estavam localizados na Região Norte, 30,5% no Nordeste, 11,7% no Centro-oeste, 3,8% no Sudeste e 0,3% no Sul do Brasil.

A pesquisa detectou que seis em cada dez domicílios eram chefiados por homens. Os chefes dos domicílios das comunidades quilombolas possuíam as seguintes características:

- Eram relativamente jovens, com idade média de 45,1 anos e idade mediana de 43 anos;
- Possuíam baixa escolaridade, sendo que a grande maioria (84,2%) não completou sequer o ensino fundamental. Estavam nessa situação de baixa escolaridade do chefe 84,1% dos domicílios da Região Norte, 85,7% da Região Nordeste, 78,4% da Região Sudeste, 69,5% da Região Sul e 82,7% da Região Centro-Oeste;
- Na média nacional, 47% dos domicílios o chefe estava trabalhando; nas Regiões Sudeste e Sul essa prevalência era superior a 60%.

Metade dos domicílios possuía até quatro pessoas residindo, incluindo o chefe. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, a metade tinha até três pessoas residindo. Esta informação indica que, em termos gerais, os domicílios eram formados pelo chefe, pelo cônjuge e por mais dois filhos ou agregados. Os filhos residentes nos domicílios possuíam em média 12,4 anos de idade. Em quase dois terços dos domicílios (62,6%) não existiam

criança menor de cinco anos. Nada menos que 45% dos domicílios das comunidades quilombolas pesquisadas possuíam menos de R\$ 70,00 de renda domiciliar per capita já incluindo os valores transferidos pelo Programa Bolsa Família (PBF). Na faixa de renda que vai de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 estavam 17,9% dos domicílios. Em média, a renda mensal domiciliar per capita dos quilombolas era de R\$ 160,73. A região Norte apresentava a menor renda mensal domiciliar per capita entre as regiões: R\$ 140,72.

Crianças:

Os dados do estado nutricional das crianças quilombolas indicam

Em relação à desnutrição por déficit estatural

- A prevalência global foi de 18,7% no conjunto das crianças com até cinco anos de idade;
- A maior prevalência ocorreu na região Norte do país devia à alta prevalência no estado do Pará (21,3%);
- Houve associação significativa com a realização de pré-natal: a realização de pré-natal esteve associada a uma menor prevalência de déficit estatural;
- Houve associação significativa com o estado nutricional materno no conjunto de crianças e as do sexo feminino. A maior prevalência de desnutrição nas crianças ocorreu para mães com baixo peso (22,0%) e a menor nas crianças cujas mães apresentavam obesidade (15,3%);
- Houve associação direta com o número de moradores no domicílio;
- A educação da mãe se mostrou um potente fator protetor para o déficit estatural.

Em relação à desnutrição por déficit de IMC para a idade

- A prevalência só foi importante nas comunidades dos estados de Pernambuco (5,8%) e Piauí (6,5%);
- Houve associação com a idade das crianças sendo que as de até seis meses de idade tinham prevalência quatro vezes maior de desnutrição (5,1%) do que aquelas que estavam no quinto ano de vida (1,2%);
- Nas crianças que nasceram com muito baixo peso (< 1,5 kg) a prevalência (8,0%) foi quase quatro vezes maior comparativamente à das que nasceram com mais de 2,2 kg (2,3%).

• Houve associação com o estado nutricional materno. A prevalência de desnutrição nas crianças de mães com baixo peso (7,4%) foi três vezes maior do que nas crianças cujas mães tinham peso adequado (2,7%).

Em relação ao sobrepeso e obesidade, avaliado pelo IMC para idade

- As prevalências de risco de sobrepeso, sobrepeso e obesidade (17,8%, 4,1% e 1,3%, respectivamente) já se apresentavam em níveis preocupantes;
- Houve associação com o estado nutricional das mães. As crianças cujas mães eram obesas tiveram prevalência de obesidade 2,3 vezes maior (3,0%) do que as crianças cujas mães tinham estado nutricional adequado (1,3%);
- Excesso de peso foi encontrado em crianças de domicílios de todas as categorias de vulnerabilidade ou renda domiciliar mensal per capita.

ESTUDO DE COMPETÊNCIAS BÁSICAS DA FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS QUE ATUAM NA EXECUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FICHA TÉCNICA

Instituição executora: pessoa física

Equipe Responsável: Gabriela Noemi Schreiner, Lígia Rosa de Rezende Pimenta, Niura Silva Betim, Regina Conrado Melo.

Equipe SAGI: Monica Rodrigues, Ana Maria de Oliveira, Antônio Santos Barbosa de Castro, Janine Cardoso Mourão dos Santos, Tomás Nascimento.

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

Projeto: Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Período de realização da pesquisa: setembro de 2010 a março de 2011

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos da pesquisa

O objetivo principal do Estudo de Competências Básicas da Formação de Profissionais que atuam na Execução e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi levantar, descrever e analisar os conteúdos, as disciplinas e as formações ofertadas nos cursos de graduação destes técnicos. Assim, tornou-se necessário avaliar os parâmetros compreendidos na formação nas áreas de Psicologia, Direito, Serviço Social e Pedagogia com teores e competências necessários para o fortalecimento do SUAS, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento dos conteúdos lecionados pelas instituições que formam tais profissionais. O estudo foi realizado entre setembro de 2010 e março de 2011 por quatro consultoras, sendo uma para cada área acadêmica analisada.

Procedimentos metodológicos

A definição da abrangência do estudo percorreu duas etapas. Na primeira etapa, de definição do universo, foi realizado um mapeamento das IES em relação ao perfil, localização, origem

por estado, por região, privada ou pública: com fins lucrativos e sem fins lucrativos, a partir de tabela disponibilizada pelo MDS. A principal fonte de consulta foi a base de dados do Ministério da Educação (MEC). Destarte, a amostra foi composta apenas das Instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas pelo MEC na modalidade presencial.

A pesquisa documental constituiu a base de dados para o desenvolvimento da análise dos currículos e das ementas contidas no Projeto Pedagógico das IES que ofertam graduação em Psicologia, Direito, Serviço Social e Pedagogia. Na segunda etapa, a estratégia metodológica utilizada foi o Estudo de Caso. A escolha da amostra para a realização do estudo levou em conta o tipo de pesquisa; acessibilidade às fontes de consulta; representatividade necessária mediante os objetivos da pesquisa; disponibilidade de tempo para execução do estudo. Com base em tais fatores, utilizou-se amostras por julgamento, selecionando-se IES de distintas naturezas e organização acadêmica, e aquelas que têm promovido debates e reflexões na área da Assistência Social nas distintas regiões do país.

Principais resultados

Com relação ao estudo junto às Instituições de Ensino Superior de Psicologia percebeu-se que se encontram em um momento de transição, com mudanças de disciplinas, adequação às Diretrizes Curriculares, definidas pelo Ministério da Educação; mudanças no papel dos profissionais psicólogos que deixam de atuar exclusivamente no âmbito clínico e se lançam para novos contextos institucionais, de questionamentos, de reflexões e de muita motivação para a mudança. Não há por parte das IES uma tomada de consciência em relação ao papel transformador das políticas públicas. Elas aparecem em disciplinas isoladas e fazem parte dos objetivos individuais de determinados docentes e não estão presentes de forma ampliada na instituição e de forma sustentável.

A maior parte das disciplinas oferecidas pelos cursos de Pedagogia analisados consiste na dimensão do conhecimento teórico, ou seja, os estudantes recebem um grande número de informações teóricas sobre os direitos à educação, especialmente à educação infantil; direitos à educação inclusiva; direitos à cidadania e sobre as políticas públicas educacionais e diversidade. A presença no corpo docente dos cursos de Pedagogia de professores com vivência em serviços sociais ou com atuação política junto a grupos sociais vulneráveis torna-se um diferencial na formação do pedagogo. A análise das informações coletadas nos estudos de caso indicou que, quando existe um professor ou um grupo de professores que já atuaram ou ainda atuam junto a comunidades carentes ou grupos socialmente vulneráveis, eles transportam essa prática para suas disciplinas, seminários ou estágios no interior do matriz curricular.

No caso da análise dos cursos de Direito, a pesquisa presencial corroborou que as IES públicas são mais lentas à assimilação das novas Diretrizes do Ministério de

Educação e Cultura, apresentando ainda matrizes curriculares muito tradicionais, avessas aos novos direitos sociais. Todas as Instituições de Ensino Superior pesquisadas presencialmente

contextualizam em sua matriz curricular a disciplina: Direito da Seguridade Social ou Direito Previdenciário, seja como matéria obrigatória ou optativa, assim como uma gama razoável de disciplinas compatíveis às competências dos recursos humanos à Assistência Social.

No estudo junto às IES com cursos de Serviço Social levantou-se que as competências do assistente social são abordadas dentro dos Projetos Pedagógicos Curriculares (PPC) e matrizes curriculares. Os princípios e diretrizes da PNAS são trabalhados em diferentes momentos dos cursos de Serviço Social. Os diferentes PCCs consideram o SUAS como um campo de atuação dos profissionais de Serviço Social, em que foram observadas diversas expectativas postas pela Tipificação dos Serviços. No entanto, algumas dimensões importantes para o trabalho do assistente social no SUAS são trabalhadas exclusivamente em disciplinas e espaços optativos (como, por exemplo, grupos de pesquisa) e nos estágios, sabendo que nem sempre as diversas oportunidades opcionais são aproveitadas e que os estágios podem ser vividos em diferentes frentes de atuação do Serviço Social.

O estudo realizado traz sugestões que podem ser resumidas em cinco pontos. Primeiramente sugere-se que se reforcem, tanto quanto possível, os conhecimentos relativos à análise de bancos de dados e à elaboração de diagnóstico socioeconômicos que deem conta de compreender territórios e populações dentro do SUAS. Seguindo esta linha, a também sugestão de reforço dos conteúdos que trabalhem indicadores e formas de monitoramento. Um segundo ponto ressalta que os conteúdos voltados ao trabalho direto com famílias, indivíduos e comunidades, dentro da perspectiva de centralidade na família, precisam ganhar mais espaços, a fim de promover a reflexão, a apreensão de metodologias e oportunidades de experimentá-las. Ademais, a interdisciplinaridade e a intersetorialidade, mesmo aparecendo como dimensões trabalhadas dentro dos cursos, merecem uma atenção especial, principalmente no que diz respeito às conexões e ao trabalho em conjunto (protocolos e fluxos de atenção). Um quarto ponto sugere a importância de se elaborar um Plano de Ação para disseminação da Política de Assistência Social de forma continuada e descentralizada por parte dos municípios, com a distribuição de materiais, realização de Encontros Regionais, para informar e capacitar sobre o SUAS, dentro das Universidades. Por fim, destaca-se a necessidade de preparação de um Itinerário Formativo com os eixos estruturantes e as diretrizes da PNAS, que deverá ser disponibilizado às IES para auxiliar na elaboração dos Projetos Pedagógicos, das matrizes curriculares, nas disciplinas e nas bibliografias.

ANEXO

Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão Da Informação - Março De 2014

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta de Avaliação e Gestão da Informação

Paula Montagner

Chefe de Gabinete

Carlos Eduardo Cipriani

Equipe do Gabinete

Armando Simões, Camila Alves, Camila Meneses, Daniel Plech Garcia, Magna Rosa, Pollyanna Alves Silva, Ulysses Ferreira, Vitoria Camargo e Wilma Luiza Santana

Diretora de Avaliação

Junia Valéria Quiroga da Cunha

Coordenador-geral de Avaliação de Resultados e Impacto

Marco Antônio de Carvalho Natalino

Coordenador-geral de Avaliação de Demanda

Alexandro Rodrigues Pinto

Equipe do Departamento de Avaliação

Alba Lucy Giraldo Figueroa, Cecilia Ishikawa Lariu, Diego Cruz Sousa, Francisca de Fatima Araujo Lucena, Juliana França Varella, Lidia Oliveira Salgado, Liliane Rosa dos Santos, Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha, Marta Battaglia Custodio, Pedro Stoeckli Pires e Waldivino Joao Pereira Júnior

Consultores Externos

Adriana Romano Athila, Bruno Nogueira Guimaraes, Danielli Jatobá França, Gabrielle Alves Palermo Cavalcante, Joceny de Deus Pinheiro, Lydie Oiara Bonilla Jacobs, Maria Carolina Tomás, Othilia M. Baptista de Carvalho, Ricardo Verdum e Spensy Kmitta Pimentel

Diretor de Gestão da Informação

Caio Nakashima

Coordenador Geral de Informações Estratégicas

Davi Lopes Carvalho

Coordenador Geral de Estatística

Carlos Henrique Araújo Santana

Equipe do Departamento de Gestão da Informação

Arthur José Guimarães de Souza Maia, Dionete de Sousa Sabate, Erika Paes Landim Castro, Fábio Alves Freire Carvalho, Flávio Jesus dos Santos, Giovanna Quaglia, Helbert de Sousa Arruda, Hideko Nagatani Feitoza, João Pedro Paiva, Nicolle Yumi Yamada, Pedro de Oliveira Guedes, Pedro Henrique M. Ribeiro Ferreira, Rebert Tomaz de Aquino, Ricardo de Carvalho Feitosa, Rogério Costa Faria Pacheco, Sabrina Medeiros Borges, Talita Santana Santos Barcellos, Teotônio Ferreira Cunha e Tiago Hackbarth

Diretora de Formação e Disseminação

Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas

Coordenadora Geral de Publicações Técnicas

Kátia Ozório

Coordenador Geral de Disseminação

Antonio Santos Barbosa de Castro

Coordenação Geral de Formação

Marcílio Marquesini Ferrari

Equipe do Departamento de Formação e Disseminação

Janine Cardoso Mourão Bastos, Jonathan Phelipe da Silva Fernandes, Klécio Fernandes Cosme, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Maria do Socorro Coelho Ferreira, Maria de Jesus Rezende, Michelle Stephanou, Pedro Tomaz de Oliveira Neto, Renato Silveira Souza Monteiro, Rógeres Magalhães Rabelo, Roberta Pelella Mélega Cortizo, Tarcísio da Silva Pinto, Tatiane de Oliveira Dias, Thais Kawashima, Valéria Clemente Pereira de Brito, Victor Gomes de Lima, Denise Mafra Gonçalves e Rejane Alire Kuntze

Diretor de Monitoramento

Marconi Fernandes de Sousa

Coordenador-Geral de Monitoramento de Demanda

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Coordenadora-Geral de Monitoramento de Resultados

Dionara Borges Andreani Barbosa

Equipe do Departamento de Monitoramento

Johnny Ahrens, Yuri César Silva, Caio Nogueira Gonçalves, Luzia Maria Cavalcanti de Melo, Bruno Cabral França e Ana Carolina Andrade

Consultores

Júlio César Gomes Fonseca, Camila Nascimento Barros, Alan Ofuji, Regina Maria Mello

Edições anteriores

N°. 01 A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
Rosa Maria Marques

 N° . 02 SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Benjamin Caballero

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

Rafael Pérez-Escamilla

Suplemento TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vários autores

N°. 03 OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA

André Magalhães e Alfredo Soares

Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Vários autores

- Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA IDOSA Vários autores
- N°. 04 CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

 Vários autores
- N°. 05 SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)
- N°. 06 HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND LAND-REFORM SETTLLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL Versão revista em inglês do n°. 4
- N°. 07 PROGRAMA CISTERNAS: UM ESTUDO SOBRE A DEMANDA, COBERTURA E FOCALIZAÇÃO

Oscar Arruda d'Alva e Luís Otávio Pires Farias

- Nº. 08 PROJETO AGENTE JOVEM: AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS
 André Augusto Pereira Brandão, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Salete Da Dalt
- Nº. 09 POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS Vários autores

Vários autores

N°. 11 CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS: DESENHO E RESULTADOS

Vários autores

Nº. 12 BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vários autores

 $\mbox{N}^{\circ}.$ 13 SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS: 2006 – 2010

Luziele Tapajós e Junia Valeria Quiroga da Cunha (organizadoras)

- N°. 14 REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: RESULTADOS DE AVALIAÇÕES
- N°. 15 A VIABILIDADE DE SE ERRADICAR A POBREZA: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E METODOLÓGICA

Juan Carlos Feres e Pablo Villatoro

S Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate visam divulgar avaliações e estudos, disseminar resultados de pesquisas e subsidiar discussões acerca das políticas, programas, ações e serviços sociais. Este número, intitulado Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS, apresenta a sistematização das informações das pesquisas de avaliação sobre os programas, ações e serviços de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizadas no período de 2011 a março de 2014. Neste volume, estão contidas informações sobre a contratação, 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 de gestores, instituições acadêmicas e de pesquisas, órgãos de controle social e organismos internacionais.





