

# Cadernos de Estudos

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 13

ISSN 1808-0758

### SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS Versão atualizada e revisada 2006 - 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



**SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE  
PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS  
Versão atualizada e revisada  
2006 - 2010**

**Luziele Tapajós  
Júnia Quiroga  
(organizadoras)**

Brasília, 2010

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

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Maria Helena Carvalho Lopes**

Secretário Executivo  
**Rômulo Paes de Sousa**

Secretário Executivo Adjunto  
**Onaur Ruano**

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação  
**Luziele Maria de Souza Tapajós**

Secretária Nacional de Renda de Cidadania  
**Lúcia Modesto**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Maria Luiza Amaral Rizzotti**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Crispim Moreira**

Secretário de Articulação para Inclusão Produtiva  
**Ronaldo Coutinho Garcia**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Luziele Maria de Souza Tapajós; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Júnia Valéria Quiroga da Cunha; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Gustavo Alexandre Espíndola Reis; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Monica Rodrigues.

# Cadernos de Estudos

**DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE**

NÚMERO 13

ISSN 1808-0758

**SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE  
PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS  
Versão atualizada e revisada  
2006 - 2010**

**Luziele Tapajós  
Júnia Quiroga  
(organizadoras)**

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

© **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 2006 e 2010 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. 13 (2010)- .  
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria  
de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .  
240 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

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

CDD 330.981  
CDU 304(81)

**Tiragem:** 5.000 exemplares

**Coordenação Editorial:** Marcelo Rocha

**Equipe:** Carolina Freire, Katia Couto, Tatiane Dias, Thaíse dos Santos, Tomás Nascimento

**Revisão:** Fernando Chagas, Katia Couto, Monica Rodrigues, Thaíse dos Santos e Tomás Nascimento

**Editoração:** Rafael Lobo

Dezembro de 2010

**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 – Telefone (61) 3433-1501  
<http://www.mds.gov.br>

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

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

## APRESENTAÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) regularmente financia e promove estudos e pesquisas para avaliar o desenvolvimento de seus programas e políticas sociais, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Em sua décima terceira edição, a série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, intitulada *Síntese das Avaliações dos Programas Sociais do MDS – 2006 - 2010*, materializa o papel importante da avaliação e do monitoramento no âmbito governamental.

A presente edição traz uma versão resumida e sistematizada das informações referentes às pesquisas concluídas a partir do último trimestre de 2006 até 2010 pela SAGI. Não estão contempladas neste caderno as pesquisas concluídas nos três primeiros trimestres de 2006, já apresentadas no *Cadernos de Estudos número 5*. Esta publicação apresenta as instituições contratadas, as metodologias, os resultados encontrados e as recomendações sugeridas aos gestores dos programas.

Os resultados dessas investigações nos ajudam a incrementar e apoiar a consolidação das políticas de proteção social e de garantia de direitos de cidadania, bem como dar transparência às ações governamentais na área social.

Na busca pela consolidação definitiva das políticas sociais, esperamos poder contribuir na reflexão e apontamento de caminhos que conduzam ao amadurecimento institucional das políticas sociais no país.

**Márcia Helena Carvalho Lopes**  
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome





# SUMÁRIO

## **INTRODUÇÃO 10**

### **PARTE I – RENDA DE CIDADANIA 13**

#### **Programa Bolsa Família (PBF) 14**

Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família 15

Avaliação do impacto epidemiológico e social do Programa Bolsa Família em município baiano 20

Avaliação da implementação do Programa Bolsa Família (BFI) 27

Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II) 35

### **PARTE II – ASSISTÊNCIA SOCIAL 39**

#### **Benefício de Prestação Continuada (BPC) 40**

Avaliação do processo de revisão e proposta de sistema de monitoramento do Benefício de Prestação Continuada 41

Pesquisa de avaliação de impacto do Benefício de Prestação Continuada – linha de base 46

#### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) 53**

Aspectos complementares do trabalho infantil – suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2006) 54

Pesquisa de avaliação quantitativa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 57

Estudo qualitativo para a avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 64

#### **Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano 69**

Avaliação de impacto do Projeto Agente Jovem sobre os egressos e estudos qualitativos sobre ações de capacitação 70

#### **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA) 76**

Pesquisa qualitativa de acompanhamento da implementação do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo 77

#### **Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) 83**

Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família 84

Pesquisa qualitativa sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Atenção Integral à Família 91

#### **População em Situação de Rua 94**

Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua 95

**Projeto Centros da Juventude 100**

Avaliação dos Centros da Juventude 101

**Rede de Assistência Social 104**

Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2005 (MUNIC/05) 105

Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS) 108

Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2009 (MUNIC/09) 111

**PARTE III – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 117**

**Restaurantes Populares 118**

Identificação de perfil e avaliação dos usuários de restaurantes populares 119

**Cozinhas Comunitárias 122**

Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias 123

**Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-Leite) 126**

Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite 127

**Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos em Situação de Insegurança Alimentar 134**

Avaliação do Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos

Populacionais Específicos em Situação de Insegurança Alimentar 135

**Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) 138**

Avaliação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) 139

**Ações de Apoio às Comunidades Quilombolas 143**

Avaliação diagnóstica: acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS 144

**Cisternas 150**

Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) 151

**Educação Alimentar e Nutricional 155**

Avaliação do Projeto Criança Saudável, Educação Dez 156

**Chamadas Nutricionais 159**

Chamada nutricional para crianças menores de cinco anos de idade residentes em comunidades quilombolas **160**

Chamada nutricional para crianças menores de cinco anos de idade do estado do Amazonas, 2006 **164**

Estimativa para prevalência de desnutrição infantil nos 1.133 municípios do Semiárido brasileiro **169**

**Suplementos de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 173**

Segurança Alimentar – Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2009) **174**

**PARTE IV – ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA 177**

**Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens 178**

Avaliação dos projetos de inclusão produtiva de jovens **179**

**Planseq Bolsa Família/Próximo Passo 183**

Percepções sobre o Planseq Bolsa Família – estudo com gestores locais e elegíveis à ação **184**

**PARTE V – TEMAS TRANSVERSAIS 189**

Construção de metodologia de monitoramento, avaliação e indicadores dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e validação por meio de estudo piloto em dez municípios de cinco regiões brasileiras **190**

Pesquisa de opinião pública sobre os programas sociais do MDS **196**

Pesquisa de opinião pública – conhecimento e avaliação dos programas sociais **202**

Estudo sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no campo da transferência de renda e de serviços socioassistenciais **208**

**TEXTOS COMPLEMENTARES**

**Contribuições de estudos de avaliação para a gestão de programas de segurança alimentar e nutrição (Anne W. Kepple) 213**

**Avaliação de programas sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações (Otavio Soares Dulci) 221**

## INTRODUÇÃO

Integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde a sua concepção, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) avalia e monitora políticas, programas, ações e serviços, além de contribuir com a formação de gestores públicos e sociais e disseminar conteúdo técnico. A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no país. Entre 2004 e 2010, a SAGI contratou cerca de 100 estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações do MDS.

Este número da série *Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* dá continuidade às informações contidas na síntese das pesquisas dos programas sociais do MDS, publicada em 2007. Naquela ocasião foram registrados os principais aspectos metodológicos e de resultados relativos às pesquisas de avaliação conduzidas sob a responsabilidade da SAGI nos três primeiros anos de existência do Ministério: 2004 a 2006.

Neste volume, apresentamos as pesquisas conduzidas no período de 2006 a 2010. Bem como em 2007, o material apresentado refere-se às pesquisas já concluídas, o que significou que, devido a datas limites para o fechamento gráfico da primeira publicação, nem todas as pesquisas concluídas em 2006 foram inseridas no volume de 2007. Assim, mesmo para o ano de 2006, não há sobreposição de conteúdo entre as duas publicações.

A apresentação das pesquisas no presente caderno foi organizada visando refletir as áreas de atuação do MDS: renda de cidadania, assistência social, segurança alimentar e nutricional, articulação para inclusão produtiva e temas transversais. Nas quatro primeiras seções, apresentam-se as pesquisas que tiveram foco prioritário ou exclusivo em cada uma dessas áreas e, por sua vez, a seção temas transversais congrega pesquisas de avaliação igualmente dedicadas a mais de uma área, bem como aquelas em que a prioridade foi o conhecimento ou sistematização dos processos, além da aferição da opinião e conhecimento públicos sobre a atuação do MDS.

A seção dedicada à renda de cidadania apresenta fichas de síntese relativas a cinco pesquisas sobre o Programa Bolsa Família (PBF). Dentre elas, incluem-se estudos que abrangem diferentes aspectos da condução do Programa: implementação, fiscalização e mecanismos de controle – inclusive social –, além da identificação e análise dos impactos produzidos na vida das famílias beneficiárias.

Outros aspectos da transferência de renda são analisados nas avaliações sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil (PETI) que integram a seção sobre assistência social juntamente com outras seis categorias: Projeto Agente Jovem, Projovem Adolescente, Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família, População em Situação de Rua, Projeto Centros da Juventude e Rede de Assistência Social.

Na terceira seção, a segurança alimentar e nutricional é abordada em um total de treze avaliações que versam tanto sobre as ações e programas de segurança alimentar conduzidos pelo MDS, como aquelas de abordagem diagnóstica do quadro nutricional de populações vulneráveis e da situação de insegurança alimentar na população em geral. Assim, no primeiro conjunto incluem-se avaliações sobre os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a ação de cestas de alimentos, os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs), o apoio às comunidades quilombolas, as cisternas de abastecimento de água e a educação alimentar e nutricional. De caráter diagnóstico, incluem-se três estudos sobre chamadas nutricionais para crianças menores de cinco anos de idade em populações de difícil acesso social ou geográfico e, também, os resultados do segundo suplemento de segurança alimentar junto à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), fruto de cooperação entre o MDS e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A seção dedicada à articulação para a inclusão produtiva – uma das inovações deste volume em relação ao seu antecessor de 2007 – apresenta a síntese de estudos sobre duas estratégias para a promoção da inclusão produtiva bastante distintas entre si tanto em sua abordagem como na temporalidade: o programa de promoção da inclusão produtiva de jovens e o plano setorial de qualificação e inserção profissional de beneficiários do PBF.

Também inovadora em relação ao caderno anterior, a seção que elenca avaliações em torno de temas transversais abrange resultados de um total de cinco pesquisas de opinião descritas em apenas duas fichas por terem sido realizadas no âmbito de dois contratos. Ademais, constam desta seção os resultados de uma avaliação sobre os efeitos dos programas sociais conduzidos pelo MDS no Vale do Jequitinhonha e duas avaliações em que o foco foi estabelecido não em um ou mais programas senão em processos e sistemas de avaliação e monitoramento.

A reflexão acerca da construção de processos tem sido marcante na estruturação do MDS e, no caso da área de avaliação, simultaneamente à condução das pesquisas de avaliação tem-se promovido a análise sobre o quão consolidada está, de fato, a prática avaliativa, sobretudo no que se refere à contribuição real das avaliações para o enfrentamento dos desafios colocados às políticas de desenvolvimento social e combate à fome. Assim, este *Caderno de Estudos* conclui com dois artigos que buscam dar a conhecer elementos dessa meta-avaliação.

Além de disseminar os resultados destas avaliações, ao torná-los públicos em alguns casos pela primeira vez neste volume, esperamos estar fomentando a consolidação da prática avaliativa dentro e fora da esfera governamental. Boa leitura!

**Luziele Maria de Souza Tapajós**  
Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

**Júnia Valéria Quiroga da Cunha**  
Diretora de Avaliação

## **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. Ela prevê a articulação das famílias em situação de pobreza e indigência a programas complementares voltados à promoção da cidadania e geração de trabalho e renda.

A identificação das famílias em situação de pobreza nos municípios é feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento que permite aos governos municipais, estaduais e federal a elaboração do 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.

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (atualmente, com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (atualmente, com renda mensal por pessoa de até R\$ 70).

O PBF integra a estratégia FOME ZERO, que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e de fornecimento de registro civil e de outros documentos.



# ESTUDO SOBRE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Cristina Almeida Cunha Filgueiras.

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

**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:** maio a novembro de 2006.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Desenvolver um estudo sobre os resultados das auditorias e fiscalizações que órgãos externos (Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU e Ministério Público da União – MPU) e o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fizeram sobre a gestão e implementação do Programa Bolsa Família durante o ano de 2005.

### Procedimentos Metodológicos

A sistematização dos dados quantitativos sobre a execução do programa, as denúncias e as constatações de falhas e irregularidades foram realizadas a partir da análise de documentos e dados obtidos por meio de consultas em *sites* na internet, a saber: *site* do MDS que forneceu documentos, estatísticas e informação variada sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico) e *sites* de entidades fiscalizadoras como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), os ministérios públicos estaduais e a Controladoria-Geral da União (CGU). Além disso, destacam-se as informações obtidas junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em reuniões presenciais realizadas entre maio e julho de 2006, com os responsáveis pela Coordenação-Geral de Fiscalização do Ministério.

## **Resultados**

### **A) Ocorrência de denúncias, falhas e irregularidades**

Considerando as fontes consultadas, a magnitude do Programa Bolsa Família – implementado em 5.560 municípios no país, com 11,1 milhões de famílias beneficiárias e cerca de 45 milhões de pessoas – e a complexidade do seu formato, podemos afirmar que a ocorrência de denúncias, falhas e irregularidades é baixa. Isto não significa que estes casos não tenham relevância. Ao contrário, algumas situações geram ineficiência, perda de recursos financeiros e também perda de confiança da sociedade brasileira nos implementadores do PBF.

Registraram-se ocorrências relacionadas a vários aspectos do programa. A maior parte das irregularidades constatadas estão relacionadas: (1) à elegibilidade das famílias para receber o benefício; (2) ao cumprimento pelas famílias dos compromissos nos âmbitos de educação e saúde, para que possam manter o benefício; (3) à entrega dos cartões pela Caixa Econômica Federal aos beneficiários, para recebimento mensal do benefício monetário; (4) ao funcionamento da coordenação do programa no nível municipal; (5) à existência e funcionamento da Instância de Controle Social. Estes são, portanto, os pontos mais críticos da execução do PBF, de acordo com as fontes consultadas.

### **B) Controle e fiscalização externos ao MDS**

Com relação ao controle e fiscalização externos ao MDS, foi lançada, em 2005, a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, uma iniciativa formalizada por meio de convênios específicos assinados pelo MDS com o MPF, os ministérios públicos estaduais, o TCU e a CGU. Cada um desses órgãos possui suas especificidades, mandatos e competências próprios, os quais norteiam a atuação na fiscalização do PBF. As Instâncias de Controle Social (ICS) do PBF, que devem ser criadas em cada município onde o programa é executado, também fazem parte da rede pública e têm papel fundamental na fiscalização do programa.

A pesquisa constatou que esses órgãos de controle externo ao MDS estão preocupados com os elementos centrais do PBF, quais sejam: (1) o processo de cadastramento e a manutenção do CadÚnico; (2) a prestação de serviços pela Caixa Econômica Federal na operação do programa; (3) o cumprimento das condicionalidades pelas famílias e seu acompanhamento e (4) a constituição e funcionamento da Instância de Controle Social no município.

As diferenças encontradas com relação aos aspectos do PBF focalizados nas fiscalizações e auditorias podem ser atribuídas principalmente aos propósitos específicos de cada instituição. Desse modo, no trabalho do MPF é dado maior destaque aos temas relacionados ao cadastramento e à inclusão de grupos vulneráveis no programa. Em

geral, procuradores e promotores realizam diligências para investigar irregularidades e propor ações penais, cíveis e/ou administrativas sobre esses aspectos.

Com relação à CGU, instituição encarregada do controle interno da administração pública no país, há um trabalho minucioso de levantamento de dados nos municípios sobre a operação do programa. A fiscalização é realizada diretamente nos municípios e em contato com beneficiários, gestores municipais, representantes de conselhos sociais, gerentes da Caixa Econômica Federal (CEF) e diretores de escola. Verifica-se que é crescente a quantidade de municípios fiscalizados desde a vigência, em 2003, do Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos. A cada dois meses, são sorteados 60 municípios a serem objeto de fiscalização pelas equipes da CGU. Há uma ampla divulgação dos relatórios de fiscalização, cumprindo um papel de dissuasão de possíveis irregularidades e fraudes na execução do PBF. Tais procedimentos contribuem para a transparência das decisões dos gestores públicos do programa em todos os níveis.

No que tange ao TCU, há preocupação com relação à legalidade dos procedimentos de gestão e à efetividade do programa, notadamente o desempenho do CadÚnico. O Tribunal focaliza também na sua análise o cumprimento pelo MDS das funções de controle e fiscalização. Entre os métodos e procedimentos de fiscalização utilizados pelo TCU em uma amostra de estados e municípios destacam-se: (1) as entrevistas estruturadas com beneficiários, gestores estaduais e municipais, responsáveis pela digitação e envio dos dados; (2) a formação de grupos focais com cadastradores e (3) a coleta e análise dos dados documentais.

A análise do TCU identificou as falhas e disfunções no PBF nos seguintes pontos: (1) cumprimento e monitoramento das condicionalidades, (2) atuação do Controle Social, (3) adequação do processo de distribuição dos cartões e das senhas para os beneficiários, (4) funcionamento do CadÚnico, (5) atuação dos governos estaduais. Entre as recomendações proferidas pelo Tribunal, destacam-se a necessidade de definição e informação sobre o sistema de controle das condicionalidades do programa; definição dos procedimentos e sanções com relação ao controle social; divulgação dos procedimentos e regras adotados pelo programa; adoção de indicadores de desempenho no programa; elaboração de cadastro dos órgãos de controle social do PBF; utilização do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do aplicativo de informação de frequência escolar pelos municípios; vinculação dos beneficiários do PBF com a unidade de saúde municipal; revisão dos processos de credenciamento de beneficiários pela CEF, em especial, o cadastramento das senhas, a entrega mensal aos municípios da lista dos cartões não repassados às famílias e de benefícios não sacados, a descentralização da entrega dos cartões entre as agências nos grandes municípios e adequação da rede de atendimento da Caixa acompanhando as demandas geradas pela expansão do PBF.

Quanto às Instâncias de Controle Social nos municípios, nos documentos consultados

não foi encontrado registro de que já tenha ocorrido a participação dos membros destes conselhos como observadores nos trabalhos de fiscalização e vistorias pelos órgãos federais nos municípios. O MDS organizou, em 2006, a partir dos termos de adesão ao programa enviados pelos municípios, um cadastro de Instâncias de Controle Social, o qual poderia servir de base para levantamento sobre a constituição dos conselhos e seu formato e, posteriormente, estudos sobre o funcionamento destas instâncias.

Adicionalmente, as principais falhas e irregularidades encontradas pela CGU referem-se às deficiências dos conselhos sociais: (1) inexistência do conselho em percentual elevado de municípios (29% dos municípios fiscalizados em 2005); (2) atuação deficiente, provocando a ausência de controle efetivo; (3) falhas na criação: falta de paridade entre governo e sociedade na composição do conselho; (4) falha na designação dos representantes; (5) ausência de registros em atas das reuniões; (6) desconhecimento da lista de beneficiários; (7) não realização de visitas às famílias beneficiárias e (8) falta de capacitação dos membros do conselho. Nesse sentido, os conselhos ainda não apresentam uma atuação efetiva na fiscalização.

### **C) Controle e Fiscalização por parte do MDS**

Com relação ao controle e fiscalização por parte do MDS, a função é desempenhada pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) mediante atividades a distância e/ou diretamente nos municípios. A CGF cumpre um importante papel por recepcionar e dar tratamento às denúncias encaminhadas, seja pelos órgãos externos de fiscalização (MP, CGU e TCU), seja pela população. Considerando as dimensões do PBF e o fato de que as investigações iniciadas pelos órgãos externos exigem posterior aprofundamento e comprovação das denúncias para apuração e qualificação das responsabilidades, foi constatado que aí se encontra um dos entraves para a fiscalização, uma vez que a CGF possui uma estrutura operacional limitada face aos desafios citados.

Quanto à atuação do MDS frente às deficiências e irregularidades apontadas, o estudo constata que o Ministério tem reagido de forma proativa, ou seja, não tem atuado somente em reação para correção e sanção das irregularidades, quando estas são confirmadas. Ao contrário, a organização do programa, sua regulamentação e o fortalecimento dos processos de cadastramento e controle têm contribuído para diminuir a possibilidade de irregularidades, bem como a margem de equívocos e demora na atuação dos diversos agentes envolvidos na execução.

Entre as medidas adotadas pelo MDS para garantir a melhoria na execução do programa são destacados: (1) o aperfeiçoamento do CadÚnico por meio da implantação de uma série de incentivos e sanções; o mecanismo do cartão cidadão, que elimina a influência de intermediários políticos; os controles do MDS sobre a CEF e (2) os controles em relação aos gestores locais do programa.

Por fim, o estudo conclui que é indispensável haver um pacto entre os governos federal, estaduais e municipais para aprimorar o controle e a fiscalização em cada município. Ademais, competem ao gestor municipal, diversas atribuições, entre elas: o cadastramento das famílias em situação de pobreza, a visita domiciliar para confirmação dos dados cadastrais, o acompanhamento das famílias beneficiárias e a oferta dos serviços de educação e saúde. A gestão federal do Programa Bolsa Família sinaliza para o desafio de *fazer, fiscalizar, avaliar e corrigir simultaneamente*, tendo por parceiros gestores distribuídos em todos os municípios do país e por beneficiários milhões de famílias vivendo em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

# AVALIAÇÃO DO IMPACTO EPIDEMIOLÓGICO E SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MUNICÍPIO BAIANO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal da Bahia – Escola de Nutrição.

**Equipe responsável:** Ana Marlúcia Oliveira Assis (Coordenadora), Maria da Conceição Monteiro da Silva, Mônica Leila Portela de Santana, Nedja Silva dos Santos, Sandra Maria Chaves dos Santos e Nilce de Oliveira.

**Equipe SAGI:** Leonor Maria Pacheco Santos.

**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:** abril a dezembro de 2006.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo Geral:

Avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família na melhoria das condições de vida e nutrição das famílias e de suas crianças no período de 2004 a 2006, em um município baiano.

### Objetivos Específicos:

1. Conhecer a situação nutricional das crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família no seu segundo ano de implantação, abrangendo a dimensão do estado antropométrico, da condição de anemia, do gasto com recurso com alimentos e no acesso a serviços de saúde;
2. Reconhecer a forma de incorporação do benefício na unidade familiar;
3. Avaliar a condição do empoderamento da mulher no espaço doméstico;
4. Analisar o impacto do programa de transferência de renda na economia local.

## **PARTE I: Análise comparativa do estado nutricional, prevalência de anemia, condições de vida e de saúde e gastos com alimentos entre as duas etapas – 2004/2006 do seguimento**

### **Procedimentos Metodológicos**

Foi realizado um estudo de coorte, utilizando dados coletados em agosto de 2004 quando foi concluído o seguimento do Programa Bolsa Alimentação (etapa que representa a linha de base do Programa Bolsa Família) e em agosto de 2006, para avaliação da efetividade do Programa Bolsa Família. Essa avaliação foi conformada em um município baiano, com população de 25.000 habitantes, 64% destes residindo na área rural em condições de muita pobreza.

Participaram do estudo em 2004, todas as crianças pertencentes às famílias que recebiam o benefício do Programa Bolsa Alimentação no município, totalizando 1.104 crianças menores de 9 anos de idade. Neste período, estava se iniciando a migração dessas crianças para o Programa Bolsa Família. Em 2006, foram localizadas 1.098 crianças, registrando-se perda no seguimento da coorte, da ordem de 10,2%. Considerando o efeito envelhecimento da coorte, a estrutura etária das crianças sofreu mudança.

As informações sobre consumo alimentar; condições de saúde; condições socioeconômicas, ambientais e demográficas; e acesso a serviços de saúde foram obtidas por meio de questionário padronizado. A avaliação do estado nutricional foi realizada por meio das medidas antropométricas peso e altura. Foi realizada, ainda, coleta de sangue por punção digital, das crianças acompanhadas, para determinação da concentração de hemoglobina e avaliação da existência ou não de anemia.

### **Resultados**

Observou-se o impacto positivo do Programa Bolsa Família, no seu segundo ano de implantação, na redução dos *deficits* ponderais nas crianças menores de 10 anos que integram a coorte do estudo, embora nenhum impacto tenha sido observado para as crianças de 10 ou mais anos de idade.

Por outro lado, o Programa Bolsa Família não mostrou impacto positivo no crescimento linear das crianças acompanhadas nos dois anos da implantação deste Programa. Neste particular, pode-se argumentar que o envelhecimento da coorte pode ter contribuído para estes resultados. As evidências indicam que as intervenções promovidas no âmbito domiciliar, sejam elas voltadas para a esfera da nutrição ou do próprio ambiente sanitário, são mais efetivas em crianças menores de 5 anos de idade e, em especial, naquelas de até dois anos de idade. Nesta base de dados, as crianças são expressivamente maiores de 48 meses (88,8%).

Houve significativo aumento da prevalência de anemia no período avaliado. No entanto, as considerações sobre este resultado devem ser feitas com cautela, uma vez que a amostra não foi aleatória. Além disso, é pertinente destacar a alteração na estrutura etária das crianças acompanhadas. Ainda que tenha diminuído a participação de crianças menores de 2 anos de idade no estudo, onde é maior a ocorrência da anemia, algumas delas “envelheceram” e encontram-se em pleno estirão do crescimento da adolescência, condição que pode demandar maior disponibilidade de ferro, e, quando a demanda não é satisfeita, pode-se instalar a anemia (WHO, 2001).

Com relação às condições de vida das crianças, foi possível observar melhoria, traduzida pela discreta ampliação das condições de adequação do tipo da parede, do piso, do sanitário e da disponibilidade de energia elétrica nos domicílios. No entanto, os resultados também ressaltam as precárias condições de vida às quais ainda estão submetidas as crianças e suas famílias, caracterizadas pelo elevado contingente de crianças que ainda vive em domicílios com condições ambientais, físicas e sanitárias inadequadas.

Quanto às condições de saúde das crianças estudadas nos 15 dias anteriores à entrevista, verificou-se um aumento da ocorrência de diarreia e tosse, em termos percentuais, quando comparados com a primeira etapa do estudo. Detectou-se, também, a diminuição da frequência de visitas dos ACS nos domicílios no período do seguimento.

Embora tenha sido observada redução significativa dos gastos financeiros globais com a aquisição de alimentos, identificou-se elevação significativa na aquisição de carnes, peixes e crustáceos, pelas famílias investigadas. Assim, os gastos com estes itens alimentares são os mais expressivos nas duas etapas do seguimento, seguidos dos grãos, cereais e farinhas.

Para cada Real (\$) transferido mensalmente do Programa, eram incorporados R\$ 0,81 na aquisição de alimentos em 2004, valor que foi diminuído para R\$ 0,78 centavos, em 2006. No entanto, esse valor ainda é considerado satisfatório se for comparado com o registrado em outros Programas de filosofia similar desenvolvidos em outros países (ACC/SCN, 2001; ALLEN, 2001).

Da mesma maneira, no período estudado, observou-se aumento significativo na incorporação de outros gastos efetuados pela família, diferentes de alimentos para cada Real (\$) recebido. No entanto, é interessante comentar que, na concepção das mães, diferentemente da destinação do recurso do Programa Bolsa Alimentação, o recurso do Programa Bolsa Família, pode ser aplicado na aquisição de outros itens, necessários à sobrevivência, diferentes de alimentos.

Quanto ao acesso dos beneficiários aos serviços de saúde, identificou-se que o uso de práticas caseiras e automedicação foram expressivos nas duas etapas do estudo.



Esses resultados podem indicar experiências pregressas de falta de acesso ou de insatisfação com o atendimento recebido e o distanciamento entre as necessidades da população e os serviços de saúde. Pode-se supor que fatores individuais, nas duas etapas, afetaram a predisposição dos indivíduos na busca dos serviços de saúde e, dessa forma, comprometeram o acesso dos mesmos aos cuidados de saúde. No entanto, estes resultados não podem ser analisados de forma isolada de fatores estruturais, uma vez que os serviços e programas de saúde na realidade estudada, incluindo o PACS e a ESF ainda não vinham se constituindo em uma opção capaz de atender às necessidades de acesso das famílias aos serviços de saúde. Como era de se esperar pela condição de beneficiários do Programa Bolsa Família, a referência ao pagamento pelo atendimento foi insignificante.

Para a maioria daqueles que procuraram o serviço de saúde para o atendimento, parece que não existiram importantes obstáculos temporais e organizacionais para utilização desses serviços, uma vez que o atendimento foi alcançado na primeira tentativa, com tempo de espera menor de trinta minutos e o cuidado foi prestado pelo médico.

Para quase todas as condições analisadas chama atenção o fato de que não houve diferenças significantes entre o acesso e a utilização do serviço nas duas etapas do seguimento. Isso parece indicar que a transição entre um programa de transferência de renda vinculado à saúde, como o Programa Bolsa Alimentação, que previa uma agenda de compromissos com a saúde, e um Programa de combate à pobreza e à fome, de escopo mais intersetorial, no qual aspectos do campo da saúde são algumas das condicionalidades, não modificou as condições e a utilização do acesso aos serviços de saúde no período observado. Na medida em que um contingente ainda elevado de beneficiários, portadores de doenças ou queixas, não busca os serviços de saúde para o tratamento, aponta para problemas que demandam novas estratégias de intervenção.

## **PARTE II: Incorporação do benefício na unidade familiar e o empoderamento da mulher no espaço doméstico: as mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família**

### **Procedimentos Metodológicos**

Foi realizado estudo qualitativo com mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família em um município baiano. A estratégia de pesquisa adotada foi o grupo focal, realizado conforme previsto nas orientações metodológicas específicas. Essa técnica tem sido muito utilizada nas pesquisas em saúde pelas vantagens que apresenta ao permitir ao pesquisador ter acesso às imagens coletivas e aos signos que configuram as atitudes, formam as opiniões e conformam os comportamentos das pessoas em relação a um determinado fenômeno.

As mulheres beneficiárias integrantes dos grupos foram escolhidas aleatoriamente por Agentes Comunitários de Saúde atuantes no município. Foram realizados dois grupos focais, em duas distintas localidades escolhidas por conveniência – uma situada no limite do perímetro urbano e a outra em um povoado tipicamente rural.

## **Resultados e discussão**

Observou-se como resultado central do estudo que as mulheres beneficiárias vêm aumentando sua autoestima pelo manejo dos recursos e dirigindo-os de forma a melhorar o bem-estar de toda a família, particularmente das crianças. Nesta etapa da pesquisa foram reforçados achados anteriores quanto ao uso dos recursos para melhoria da qualidade da alimentação, mas também e de forma contundente, para melhoria do ambiente doméstico. O sentimento de segurança no recebimento do benefício, que proporciona a condição de planejar o consumo, foi também um achado contundente.

Pela fala das mulheres pode-se garantir, sem receio, que está ocorrendo uma substancial melhoria no padrão de consumo das famílias beneficiárias. Tal mudança além de ser revelada pelas próprias beneficiárias, também se manifesta na aparência pessoal tanto das crianças como das mulheres ao se apresentarem para participar do grupo focal.

Foi valorizado pelas mulheres o acesso ao crédito, a possibilidade nova de consumir no comércio estabelecido, símbolo de status comparado à compra na feira livre dos sábados na Praça do Mercado.

Neste estudo não foi observada entre as mulheres a conformação de novas formas de solidariedade a partir do acesso ao programa, mas, diferentemente dos achados de outras etapas, registraram-se pequenos empreendimentos comerciais individuais e posturas críticas em relação ao padrão de oferta de trabalho na região. Acredita-se que progressivamente mudanças mais substanciais podem ser geradas. Importa, no entanto, ressaltar que não foi possível identificar iniciativas no campo das políticas públicas que pudessem organizar e motivar as mulheres para ações mais coletivas.

O empoderamento das mulheres se revelou no controle absoluto do dinheiro recebido, com o qual se compra bens prioritariamente para os filhos, mas também para elas próprias. A afirmação da condição feminina como portadora de direitos ficou viabilizada monetariamente, direito cerceado quando da dependência do dinheiro do marido. Entretanto, também foram encontrados casos em que a mulher compartilha com o marido a decisão quanto ao gasto do dinheiro do benefício.

Os achados deste estudo colocam em evidência a importância da modalidade de transferência de renda centrada na mulher para o combate à fome e à pobreza.

### **PARTE III: Avaliação qualitativa do impacto social e econômico do Programa Bolsa Família na economia local: estudo de caso**

#### **Procedimentos Metodológicos**

Para este subprojeto, foram entrevistados 11 responsáveis por estabelecimentos comerciais de pequeno e médio porte, escolhidos aleatoriamente dentre os localizados no núcleo comercial central da sede do município e feirantes que comercializam na feira livre municipal. Dentre os comerciantes buscou-se entrevistar pelo menos um estabelecimento dos diferentes ramos de atividade (mercado, farmácia, padaria, tecido, cosméticos, vestuário etc.). Na medida em que nos grupos focais realizados com mulheres beneficiárias foi referida a aquisição de móveis com os recursos do programa, este tipo de comércio foi também incluído.

Foram, também, entrevistados 20 feirantes. Buscou-se, igualmente, entrevistar pelo menos dois representantes de cada segmento (frutas, legumes, vestuário, calçados, utensílios domésticos etc.).

#### **Resultados e discussão**

A maioria dos comerciantes entrevistados (81,8%) respondeu positivamente quando questionados sobre a percepção de mudanças nas vendas após a implantação do programa no município. Ao detalhar as mudanças percebidas, os comerciantes registraram aumento do número de clientes, maior variedade e quantidade de produtos comercializados. Alguns entrevistados registraram, também, a conformação de uma nova clientela moradora da zona rural.

Os segmentos mais beneficiados são aqueles que comercializam alimentos (principalmente arroz, charque, leite em pó, biscoitos, massas industrializadas e pães), material escolar, vestuário infantil e produtos para o manejo da roça (carrinho de mão, cupinícidas, sementes etc.). Outros segmentos do comércio local também vêm sentindo o impacto dos benefícios, com destaque para a loja de móveis populares, com a venda de camas, colchões e armários.

Embora os comerciantes reconheçam que os efeitos dos benefícios são de curto prazo, investimentos vêm sendo feitos, tais como aumento do número de funcionários e disponibilidade de mecanismos de crédito.

No segmento da feira livre, 45% dos feirantes entrevistados registraram mudanças positivas nas vendas com a chegada do benefício ao município. Feirantes de alimentos (hortifruti e carnes frescas) e de roupas e calçados para crianças foram os que mais perceberam o aumento no movimento das vendas à época do pagamento dos benefícios.

De um modo geral, o estudo realizado com comerciantes e feirantes locais indica que os recursos do Programa Bolsa Família tendem a permanecer no município.

Estes resultados, juntamente com os achados dos demais estudos, somam para uma avaliação positiva da transferência de renda consubstanciada no Programa Bolsa Família.

# AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (BFI)

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com execução técnica do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/FACE/UFMG).

**Equipe responsável:** Prof.<sup>a</sup> Diana Oya Sawyer (coordenadora geral); Prof.<sup>o</sup> Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto (coordenador acadêmico); Prof.<sup>o</sup> André Junqueira Caetano (coordenador operacional); Prof.<sup>a</sup> Cristina Almeida Cunha Filgueiras (consultora); Davidson Afonso de Ramos, Luiza de Marilac de Souza (pesquisadores); Helena Cruz Castanheira, Júlio César Soares, Leonardo Marques Quintão (bolsistas); Agesilau Neiva Almada (gerente operacional); Joelma Rodrigues da Costa Souza e Jussara Eva de Oliveira (apoio operacional).

**Equipe SAGI:** Maria Cristina Abreu M. Lima, Pedro Antônio Bavaresco, Silvane Battaglin Schwengber e Daniela Peixoto.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

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

**Período de realização:** abril de 2006 a agosto de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Avaliar a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em nível municipal, com ênfase na gestão e no controle social.

### Objetivos Específicos:

- Analisar o envolvimento dos gestores municipais na gestão do PBF e no cumprimento das obrigações definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), principalmente nos seguintes aspectos: processos de cadastramento, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias;

estímulo e mobilização das famílias para o cumprimento das condicionalidades, apuração de denúncias, compartilhamento de informações e capacitação dos profissionais envolvidos;

- Analisar o papel das Instâncias de Controle Social do PBF no cumprimento de suas funções definidas pela Instrução Normativa nº 01, ou seja, na identificação de potenciais beneficiários e no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- Analisar a aplicação de instrumentos e uso das bases de dados disponibilizados pelo PBF. Trata-se de analisar a experiência dos municípios com os dispositivos de alimentação de informação, na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar (Caixa Econômica Federal) e, na área da saúde, o acompanhamento do pré-natal, vacinação e crescimento infantil (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN);
- Avaliar a implementação, gestão, monitoramento e controle social, no âmbito local, no que se refere aos processos decisórios, coordenação, operação, responsabilidade (*accountability*) e autonomia, face à descentralização e às relações intergovernamentais, considerando a capacidade institucional municipal;
- Analisar os efeitos do PBF, considerando a heterogeneidade municipal em termos sociodemográficos e de implementação e gestão do Programa.

### **Procedimentos Metodológicos**

A amostra foi composta por 269 municípios que fizeram parte da Pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF – AIBF, realizada em 2005, distribuídos em todas as macrorregiões do país.

Foram adotadas diferentes metodologias conforme os objetivos da pesquisa. Para a descrição da realidade dos municípios, foram selecionados indicadores referentes à população, renda, pobreza e trabalho, vulnerabilidade social de crianças e jovens, saúde, educação, assistência social e características do funcionalismo municipal. A seleção dessas dimensões e dos indicadores que as compõem baseou-se em duas metas. Em primeiro lugar, objetivou-se fornecer o quadro geral das condições e características sociodemográficas e da oferta de serviços públicos essenciais desses municípios. Em segundo lugar, procurou-se empregar indicadores que refletissem, direta ou indiretamente, as demandas e desafios para a implementação municipal do PBF.

De forma a produzir uma caracterização sintética dos municípios, utilizou-se o método *Grade of Membership* (GoM). Esse método delinea subconjuntos, ou perfis, que levam em consideração a associação não observada entre as categorias das variáveis utilizadas

na análise do conjunto de observações. Além disso, permite a determinação de perfis multivariados de características descritivas de um grupo e a estimação do grau com que cada caso é descrito por um perfil, tornando possível, assim, representar, como um componente explícito do modelo, a heterogeneidade da população em estudo.

Os dados primários foram levantados por meio da aplicação de questionários elaborados especificamente para a entrevista de oito categorias de informantes que atuam na implementação do PBF no município e são estratégicos para o seu funcionamento. Em cada município, foram, portanto, aplicados questionários para o prefeito, gestor municipal do PBF, gestor da área de assistência social, um membro da instância de controle social, secretário municipal de educação, diretor de escola, secretário municipal de saúde e coordenador municipal de unidade de atenção básica de saúde.

O objetivo foi caracterizar a gestão local, a instância de controle social (ICS) e a experiência municipal na utilização dos sistemas de informação sobre a gestão de benefícios e das condicionalidades nos municípios amostrados.

Foi utilizado também o método estatístico de análise conhecido como modelo logístico hierárquico ou de multinível. Esse modelo permite a combinação da utilização de informações micro (nível da família ou do indivíduo) com as informações macro, referentes às condições municipais das famílias que são aninhadas (*nested*) no respectivo município. As variáveis dependentes, ou sujeitas à avaliação de impacto, foram educação (evasão e promoção), trabalho (taxas de ocupação e taxas de desemprego) e saúde (todas as vacinas em dia e 70% das vacinas em dia). A focalização também foi analisada sob o ponto de vista de se determinar o papel de variáveis macro sobre a precisão da focalização.

Os resultados da tabulação pelo método GoM foram utilizados nos modelos hierárquicos, de forma que cada município foi categorizado conjuntamente pela sua posição (perfil) na dimensão sociodemográfica e de oferta de serviços públicos essenciais e pela sua posição (perfil) na dimensão de implementação.

## **Resultados**

Como característica geral, verificou-se um contraste entre os menores municípios e os municípios das regiões Norte e Nordeste e os de maior tamanho/população e das regiões Sudeste e Sul. O primeiro grupo apresenta maior dependência de transferências federais, maiores proporções de população rural, de crianças e jovens com até 15 anos e em situação de vulnerabilidade social, menores taxas de atividade, maior grau de informalidade, maior participação do setor primário no emprego, maiores restrições na oferta de serviços de educação, saúde e assistência social, e maiores níveis de pobreza.

## **Gestão Municipal do PBF**

A pesquisa mostra que há um elevado grau de dispersão de funções do gestor municipal, que pode se dar em detrimento das atividades do PBF local. Entre os gestores entrevistados, 59,9% declararam exercer outras atividades não relacionadas ao PBF, o que é uma característica predominante entre os municípios com menos de 50.000 habitantes. Por outro lado, a dedicação exclusiva na gestão do PBF predomina entre os gestores dos municípios de maior porte populacional. Além disso, os dados indicam que quanto maior o porte populacional do município, maior a chance de haver delegação das tarefas do indivíduo que responde formalmente pelo PBF junto ao MDS para um gestor de fato, isto é, um indivíduo encarregado das atividades operacionais do programa. Outro aspecto constatado entre os municípios de menor porte foi o elevado grau de inexperiência na gestão de benefícios, uma vez que 62% dos gestores do PBF declararam não ter trabalhado anteriormente nesta área.

Com relação à equipe local do PBF, a grande diferença entre os municípios também está associada ao porte populacional. Em 30,5% dos municípios, especialmente os menores, a equipe fixa se restringe apenas ao gestor ou ao gestor e um auxiliar com dedicação inferior a 30 horas semanais. No entanto, à medida que cresce o porte populacional, aumenta a parcela de municípios que contam com um profissional no nível de gerente, com dedicação mínima de trinta horas semanais, e com estagiários.

Em metade dos municípios, especialmente naqueles localizados no Centro-Sul do país e nos com população superior a 50.000 habitantes, há coordenação intersetorial formalizada.

## **Cadastramento e Gestão do Cadastro Único**

O cadastramento dos potenciais beneficiários do PBF e de outros programas federais, assim como a gestão local do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), constitui algumas das principais atividades do governo municipal no âmbito da política de assistência social. O cadastramento inclui atividades tais como: divulgação do programa junto à população, manutenção permanente de cadastramento, atualização dos dados, visita às famílias cadastradas e digitação dos formulários.

Com relação ao local do preenchimento do formulário cadastral, em 49,4% dos municípios era feito no órgão de assistência social; 32%, em visitas domiciliares e, em 18,6%, em outros locais, sem diferenciação por tamanho populacional. Em grande parte dos municípios, o preenchimento dos formulários do Cadastro Único era realizado por técnicos e/ou estagiários da equipe do PBF, por professores e agentes de saúde e apenas 18,2% por firmas ou outras categorias. Chama atenção o fato de que 86,2% dos responsáveis pelo cadastramento já receberam algum tipo de treinamento para executar tal atividade.



A maioria dos municípios, 81,4%, realizava atualização completa do cadastramento, conforme recomendado pelo MDS, enquanto 13,8% atualizam apenas o cadastro das famílias beneficiárias e somente 4,9% não realizavam nenhum tipo de atualização na época da pesquisa.

Quanto ao trabalho de digitação das informações do cadastro no aplicativo *offline* CadÚnico no sistema da Caixa Econômica Federal, em cerca de 70% dos municípios havia mais de uma pessoa trabalhando regularmente nessa atividade. Em 36% dos municípios, especialmente nos municípios de maior população, esse número era superior a 3 pessoas. Por sua vez, nos municípios de menor porte populacional prevaleciam gerentes e técnicos da equipe do PBF, ao passo que nas categorias de maior porte populacional era maior a chance de se encontrar firma contratada para essa função.

Em 78% dos municípios, os gestores entrevistados reportaram que a equipe do PBF verificava a veracidade das informações referentes à renda das famílias. Os procedimentos utilizados com maior frequência eram visita domiciliar, seguida de solicitação de comprovante de renda ao responsável pela família e conversa com pessoas da comunidade sobre a família beneficiária. Outros procedimentos mencionados foram ação de agentes de saúde, apresentação de carteira profissional do responsável, consulta ao INSS, cruzamento de informação com a RAIS, conversa com o próprio beneficiário, convocação da família e avaliação pelo técnico do CRAS. De qualquer forma, os dados indicam que, independentemente do porte do município, de uma forma ou de outra, a maioria realiza algum tipo de atividade para verificar a veracidade das informações referentes à renda das famílias beneficiárias.

### **Instância de Controle Social (ICS)**

Desde a origem do PBF, o Governo Federal definiu que seria um requisito necessário para adesão de um dado município ao Programa a criação de uma ICS. Contudo, esta capacidade não existe de forma espontânea. Ao contrário, ela deve ser criada, qualificada e alimentada constantemente. Trata-se de um processo lento e que encontra limitações por diversos fatores, tais como a variação no interesse e na motivação dos diferentes atores sociais em participar da ação coletiva, os altos custos de participação para alguns setores da população e as condições objetivas de funcionamento dos conselhos (local de reunião, recursos para transporte em casos de visitas às famílias beneficiárias, entre outros).

Desta forma, e levando em conta que a participação social no acompanhamento e fiscalização de políticas públicas é muito recente, a pesquisa apontou alguns dos problemas mais recorrentes na atuação das ICS, tais como: atuação deficiente; falhas na criação, incluindo a falta de paridade entre governo e sociedade; falha na designação dos representantes; ausência de registro em atas das reuniões do conselho; falta

---

<sup>1</sup> Mulheres que pariram recentemente.

de informação do conselho em relação aos beneficiários e falta de capacitação dos membros do conselho.

A pesquisa constatou que, em 54,3% dos municípios, foi constituída uma ICS exclusivamente para o PBF. Nos demais, o controle social era exercido principalmente pelo conselho municipal de assistência social. De qualquer forma, se estes dados foram comparados com aqueles coletados pelo IBGE em 2005, referentes ao mesmo conjunto de municípios, houve aumento significativo na criação de ICS específicas para o PBF, cujo índice era de 37,2% na época.

Os resultados da pesquisa sugerem ainda que a presença dos membros do conselho do PBF em outras instâncias participativas no município é alta. Em 63,2% dos municípios, os entrevistados atuavam simultaneamente em outro conselho. Com maior frequência foram mencionados os conselhos municipais de assistência social, de saúde, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar e de educação. Esta imbricação entre os diversos organismos no âmbito municipal onde há participação da sociedade na gestão das políticas sociais pode ser positiva pelo fato de o PBF não ser tratado de forma isolada ou desconectada das intervenções nas políticas setoriais.

### **Condicionalidades de Educação**

Entre as condições exigidas para que as famílias permaneçam como beneficiárias do PBF está o cumprimento da frequência escolar dos filhos. Para isso, o programa exige que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de famílias beneficiárias estejam matriculados na escola e tenham frequência mínima de 85%.

Neste aspecto, a pesquisa buscou conhecer a participação da secretaria municipal de educação e da escola no PBF, bem como o relacionamento dos atores desses âmbitos com os demais atores envolvidos no programa. Além disso, identificou a atuação do gestor municipal do programa com relação ao acompanhamento do cumprimento da condicionalidade frequência escolar mínima pelas crianças e adolescentes das famílias beneficiárias. Em cada município foram entrevistados o secretário municipal de educação e um diretor de escola, preferencialmente de escola municipal.

Os dados da pesquisa mostram que 86,9% das secretarias municipais de educação atuam na divulgação do PBF. Dentre as atividades utilizadas para divulgação, destacam-se: reuniões, repasse de material informativo, visitas às famílias, divulgação em rádio e outras.

Com relação ao acompanhamento e verificação da frequência escolar, foram detectadas lacunas na articulação entre a gestão municipal da educação, do PBF e da ICS. Em quase um terço dos municípios, segundo os secretários de educação entrevistados, não havia um representante da secretaria municipal de educação na gestão do PBF.

Essa ausência é mais comum em municípios com menos de 50.000 habitantes – 40% deles, contra 23% dos municípios de maior porte populacional. Quanto à distribuição regional, essa situação é predominante na região Nordeste, com 40% dos municípios nessa situação, seguida pelas regiões Norte (17,6%), Centro-Oeste (18,8%) e Sudeste (16,5%).

Por outro lado, os dados mostram que 82,8% dos municípios realizam acompanhamento dos alunos de famílias beneficiárias do PBF com frequência abaixo do mínimo exigido, não havendo distinção por porte populacional dos municípios. Nesses casos, os procedimentos mais utilizados são a convocação da família (71,9%) e a visita domiciliar.

Finalmente, com relação ao fluxo ascendente de transmissão da informação de frequência escolar, em 92,9% dos municípios, o diretor respondeu que a escola enviava periodicamente a informação à Secretaria Municipal de Educação.

### **Condicionalidades de Saúde**

Como mencionado anteriormente, a transferência de renda às famílias pelo PBF está condicionada a que estas cumpram diversos compromissos com relação aos direitos à educação e à saúde de seus membros. Quanto à saúde, é exigido que se mantenha atualizado o calendário de vacinação e que se faça o monitoramento do peso e do estado de saúde das crianças. Com relação às gestantes, essas devem comparecer à unidade de atenção básica para acompanhamento pré-natal e as puérperas<sup>1</sup> devem fazer o mesmo para o acompanhamento pós-parto. É requerido, ainda, que as lactantes participem das atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Da mesma forma que as secretarias municipais de educação, segundo informação dos secretários de saúde entrevistados, a maioria das secretarias de saúde (82,5%) também realizava atividades de divulgação do PBF.

Entre os secretários municipais de saúde entrevistados, 79,2% informaram que tinham acesso à lista de famílias beneficiárias do PBF e coletavam informações; 4,1% tinham acesso, mas não coletavam informações e 16,7% não tinham acesso à lista.

Das secretarias municipais de saúde que coletavam informações sobre as condicionalidades de saúde – nutrição e vacinação infantil, pré-natal e amamentação e nutrição de puérperas e nutrizes –, os secretários informaram que a coleta era quase universal, chegando a 100% no caso da vacinação infantil. Entre os locais mais frequentes de coleta dessas informações, estão as visitas domiciliares dos agentes de saúde e registros feitos nos postos de saúde.

Com relação ao ingresso de informações no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, dentre os secretários municipais de saúde que informa-

ram ter acesso à lista de famílias beneficiárias e que coletavam informações dessas famílias, 93% declararam que as informações de saúde referentes ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF eram ingressadas no referido sistema.

Daqueles que informaram ter acesso à relação de famílias beneficiárias no município e coletavam as informações sobre as condicionalidades de saúde, 74% afirmaram que a secretaria de saúde desenvolvia algum tipo de ação de acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF inadimplentes no âmbito da saúde.

Finalmente, a partir das informações tanto dos secretários municipais de saúde quanto dos gestores municipais do PBF, não se verifica uma associação entre porte populacional dos municípios e dificuldades no acompanhamento das condicionalidades de saúde.

# 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 e Shalini Roy.

**Equipe SAGI:** Rovane Ritzi, Marcel Lima Taga, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Diana Oya Sawyer.

**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 novembro de 2010.

## 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 na rodada de seguimento 2005, 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; 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 quatro 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 (62% contra 54%).

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 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias.

A proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi, por sua vez, 39,4 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 que receberam a primeira dose da vacina contra pólio no período apropriado foi 15 pontos percentuais maior do que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias. No caso da terceira dose, a proporção foi 25 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 18 pontos percentuais na segunda dose e de 19 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 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste, essa diferença foi de 11,7 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 6,0 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 19 e 28 pontos percentuais, respectivamente.



## **PARTE II – ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Aprovada em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como meta a consolidação do direito à Assistência Social em todo o território nacional. Ela busca superar o clientelismo e a caridade que marcaram a trajetória da Assistência Social no país e garantir a efetividade dos direitos universais da PNAS.

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

A gestão da PNAS pauta-se no pacto federativo, por meio do qual detalham-se as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Norma Operacional Básica (NOB).

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

## BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

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

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

# AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO E PROPOSTA DE SISTEMA DE MONITORAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Maria Regina Giffoni Marsiglia.

**Equipe SAGI:** Gláucia Alves Macedo e Maria Cristina Abreu M. Lima.

**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:** junho a novembro de 2006.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Investigar questões diretamente relacionadas à eficiência do formato da Revisão do BPC, aplicado atualmente para avaliar as condições que deram origem à concessão do benefício, bem como propor um modelo integrado de avaliação e monitoramento do BPC.

### Procedimentos Metodológicos

O processo de revisão do benefício tem início com uma avaliação social realizada por assistentes sociais nos municípios, por meio de visitas domiciliares aos beneficiários, utilizando instrumentos instituídos para esta finalidade: Declaração de Composição do Grupo e Renda Familiar, Avaliação Social de Idosos e Pessoas com Deficiência e Coleta das Informações Sociais Complementares. Essas informações, que contemplam aspectos pessoais, sociais, econômicos e culturais, bem como sobre a infraestrutura do entorno onde vivem os beneficiários e suas famílias, são coletadas, digitadas e enviadas à agência do INSS. A agência procede à conclusão do processo de revisão, verificando se, na forma da lei, o beneficiário continua

preenchendo os requisitos para manutenção do benefício. No caso da pessoa com deficiência, o INSS realiza a perícia médica, quando indicada na avaliação social. A avaliação social é realizada por assistentes sociais, por meio de visita domiciliar a instituições de abrigo, ou, ainda, em qualquer outro local de moradia, para conhecer o beneficiário, os demais integrantes de sua família e o local onde vivem. A avaliação social do idoso e da pessoa com deficiência compreende a coleta das informações sociais complementares e a verificação das informações sobre a composição do grupo e renda familiar do beneficiário.

Metodologicamente, a avaliação foi conduzida em três fases:

1ª Fase – Análise documental e dos resultados obtidos nas Revisões do BPC:

- Análise da Legislação;
- Análise de documentos relativos aos Processos de Revisão efetuados;
- Análise do Sistema de Revisão da Avaliação Social (REVAS);
- Análise do instrumento de Revisão do BPC: confiabilidade e validade;
- Análise dos resultados obtidos nas etapas da Revisão nos níveis Nacional, Estadual e Municipal, com o intuito de detectar as variações entre elas;
- Identificação dos fatores associados à melhor ou pior qualidade dos resultados das Revisões, por etapas, utilizando os seguintes métodos: a) entrevistas com os responsáveis pelo BPC na Secretaria Nacional de Assistência Social; b) análise dos relatórios dos estados sobre as revisões empreendidas.

2ª Fase – Estudos de Caso da Revisão do BPC: estados e municípios.

3ª Fase – Proposição de um modelo integrado de avaliação e monitoramento do BPC.

## **Resultados**

Os resultados mostraram que há uma defasagem de revisões não realizadas, que corresponde a 9,4% das revisões previstas pelas estimativas de população alvo. A população alvo de concessões do BPC estimada foi de 954.765 pessoas idosas e com deficiência até a 5ª revisão, e as revisões realizadas totalizaram 865.356.

As revisões concernentes ao segmento da pessoa com deficiência representam a maior parte das revisões concluídas, isto é, 64,9%. Verifica-se uma variação mui-

to grande entre os estados. Constatou-se que a primeira revisão tem as maiores proporções de cessações, com amplitude de 8,3% a 34,8%. Na segunda revisão, a variação é muito semelhante, só diminuindo de amplitude na terceira e quarta revisões do BPC.

O benefício para os idosos representa a menor parcela em todos os estados, embora haja grande variação entre a proporção de concessão em relação à população total de cada um. Os estados que apresentam as maiores proporções de suspensão e cessação de benefícios de pessoas idosas não foram os que tiveram as maiores taxas de concessão do BPC.

Em relação à operacionalização das revisões, as entrevistas realizadas com gestores revelaram que a dificuldade de entendimento sobre o BPC acarreta consequências para a própria instituição que o operacionaliza, no caso o INSS. Além disso, o uso da subjetividade na decisão da concessão do benefício pelos profissionais aparece como um entrave passível de ser superado com a apropriação devida das características ou diretrizes do BPC pelos órgãos responsáveis e a adoção de mais racionalidade na gestão operacional.

A morosidade do INSS no processamento dos resultados apurados aparece como obstáculo no processo de revisão, principalmente pelo limite operacional. A estrutura disponível do INSS para operacionalizar o BPC não consegue apurar ano após ano todas as avaliações concluídas e homologá-las em tempo prévio.

Outro obstáculo referente à operacionalização do benefício encontra-se na ausência de uma articulação entre o INSS e os gestores locais (municípios) visando encaminhar o usuário para os serviços da Assistência Social após o indeferimento do BPC, e incluí-lo num programa e serviço social para que não fique desamparado em sua condição de miserabilidade.

No que se refere à inclusão da metodologia operacional no processo de revisão do BPC, verificou-se que a aplicação de uma metodologia única para a execução da revisão nos vários municípios brasileiros se coloca como uma impossibilidade, já que o panorama dos municípios revela peculiaridades próprias definidas pela região de localização e pelos recursos humanos e materiais disponíveis.

Sendo assim, vários são os indícios de que se deve mudar a forma de acompanhamento das concessões do BPC.

#### **Para desenvolvimento de um sistema de monitoramento do BPC, sugere-se:**

- Fazer com que tanto a concessão, quanto a suspensão e cancelamento do BPC, sejam resultado de uma decisão conjunta do INSS e de suas Agências da

Previdência Social (APS) nos estados e municípios com as secretarias estaduais e municipais de assistência social;

- Que as organizações de assistência social façam uma busca ativa de idosos e pessoas com deficiência em seu município, ou que participam de seus programas, evitando-se assim a presença do “intermediário” no processo;
- Que as Secretarias de assistência social e congêneres, em cada município, façam uma análise detalhada das necessidades da família de cada beneficiário, estabelecendo-se um plano de trabalho de 2 a 3 anos para que esta supere as condições de pobreza;
- Que as Secretarias de Assistência Social e congêneres, em cada estado e município, desenvolvam ações junto a outras áreas, especialmente saúde, educação, trabalho e habitação, dando prioridade aos beneficiários e suas famílias;
- Adoção sistemática do “Recadastramento Bancário”, de periodicidade bianual, especialmente para atualização dos endereços dos beneficiários do BPC;
- Integração do BPC ao Sistema de Proteção Social Básica e Especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em um Programa de Benefícios não Contributivos, conforme proposta de Sposati (2004)<sup>1</sup>.

#### **Para desenvolvimento de um sistema de avaliação do BPC, sugere-se:**

- Efetuar visitas domiciliares após 5 anos de concessão do benefício, com uma amostra de beneficiários por estados e municípios, entre os extratos de pessoas idosas e pessoas com deficiência (funcionalidades diferentes);
- Avaliar o próprio monitoramento das Secretarias de Assistência Social;
- Discussão entre o INSS, a Assistência Social e o IBGE sobre o conceito de família, buscando-se utilizar o que seja menos excludente para o contingente de beneficiários atuais e beneficiários potenciais do BPC;
- Desenvolvimento de um sistema *on-line* que resolva as dificuldades de acesso e operacionalização do REVAS por parte dos municípios, em uma definição conjunta da DATAPREV, INSS e Secretarias Municipais de Assistência Social;

---

<sup>1</sup> SPOSATI, A. Benefício de Prestação Continuada como mínimo social. In: SPOSATI, A. *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiências no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

- Reestruturação do Instrumento de Avaliação Social da Revisão do BPC, para que se possa avaliar a eficácia do benefício e do monitoramento da Assistência Social, considerando uma série de indicadores, seja no âmbito da população, seja na estrutura responsável pela condução do programa.

# PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – LINHA DE BASE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Datamétrica – Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

**Equipe responsável:** Alexandre Rands Coelho Barros (coordenador geral), Alfredo Oliveira da Costa Soares, Andre Matos Magalhães, Gustavo Maia e Danielle Jordão Cantarelli.

**Equipe SAGI:** Dionara Barbosa, Marcel Taga, Fernando Pereira, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Rovane Ritzi.

**Fonte de recursos:** execução direta de recursos do Tesouro.

**Período de realização:** dezembro de 2008 a maio de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

O objetivo geral da pesquisa foi estabelecer um marco inicial para futuras avaliações de impacto do programa BPC no território nacional, de forma a identificar efeitos de curto e médio prazos, positivos e negativos, previstos e não previstos, produzidos direta ou indiretamente pelo programa BPC sobre os níveis de vulnerabilidade e autonomia de seus beneficiários.

### Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do estudo foram estabelecer uma linha de base que permita a mensuração futura dos efeitos do BPC sobre a qualidade de vida de seus beneficiários, abordando os seguintes aspectos:

- a) Reconhecimento social dos beneficiários e das suas famílias;
- b) Promoção do convívio social, da autonomia e do protagonismo de seus beneficiários;
- c) Grau de segurança alimentar e nutricional dos beneficiários e das suas famílias.



## Procedimentos Metodológicos

Os dados da pesquisa foram obtidos por meio da realização de pesquisa de campo de base domiciliar e metodologia quantitativa, aplicando-se um extenso questionário à amostra<sup>1</sup> formada por 3.953 indivíduos que pleitearam o BPC entre 1º e 27 de março de 2009. Destes, 1.890 tiveram seu pedido deferido, tornando-se beneficiários do programa e 2.063 tiveram seu pedido recusado, compondo o grupo controle do estudo. A coleta de dados foi realizada em 543 municípios de todo o território nacional, no período compreendido entre 25 de abril a 31 de maio de 2009. A partir dessa determinação, foram formados quatro grupos, mediante sorteio:

- Grupo tratamento de idosos (929 entrevistados);
- Grupo controle de idosos (752 entrevistados);
- Grupo tratamento de pessoas com deficiência – PCD (961 entrevistados);
- Grupo controle de PCD (1.311 entrevistados).

## Algumas observações metodológicas

### Avaliação de impacto

Para avaliar o impacto de um programa, deve-se compor dois grupos de forma aleatória: um grupo tratamento (beneficiário) e um grupo controle (não beneficiário). O impacto do programa é então medido por meio da comparação dos resultados em dois momentos, denominados primeira rodada ou linha de base (T0) e segunda rodada (T1). Para tanto, basta comparar a diferença entre as duas rodadas do grupo tratamento (D2) com a diferença entre as duas rodadas do grupo controle (D1), por isso, o método recebe o nome “diferença das diferenças” ( $\text{Impacto} = D2 - D1$ ).

A justificativa para o uso deste método se dá pelo fato de que há fatores externos impossíveis de serem controlados, mas que atuam de alguma forma nas variáveis que se quer medir após transcorrer determinado período de tempo. Assumindo-se que estes fatores externos atuam da mesma maneira nos dois grupos (pela aleatoriedade com que são constituídos os grupos), pode-se isolar o efeito dos fatores externos e medir somente os efeitos atribuídos à intervenção. Neste caso, D1 representa o efeito de fatores externos não controláveis, D2 representa o efeito dos fatores externos somados ao efeito da intervenção, e o impacto é medido por meio da diferença das diferenças  $D2 - D1$ .

Quando não existe possibilidade de aleatorizar o tratamento, podem-se encontrar situações diferentes daquelas descritas anteriormente. Nestes casos, é necessário utilizar modelos estatísticos que permitam a comparação dos grupos.

---

<sup>1</sup> O planejamento amostral da pesquisa foi realizado em dois estágios. Primeiro, considerou-se como UPA as microrregiões do IBGE. Segundo critério estabelecido pela SAGI, as UPA a serem utilizadas no planejamento amostral desta pesquisa deveriam ter, no mínimo, dois indivíduos em cada um dos grupos de entrevistados, incluindo dois grupos de pleiteantes com pedidos indeferidos, que constituiriam grupos de controle. Portanto, das 556 UPA existentes, somente 297 foram consideradas como o universo para este estudo, sendo a amostra composta por 96 delas. O segundo estágio constituiu-se do número de requerimentos ao BPC indeferidos para idosos como critério para estratificação das UPA. Portanto, a amostra de 96 UPA foi dividida em três estratos quanto ao requerimento de idosos ao BPC negado: > de 40; > de 20 a <= 40; <= 20.

Apesar de permitirem a comparação de grupos obtidos de forma não aleatória, estes métodos perdem eficácia à medida que a discriminação entre os grupos controle e tratamento torna-se maior. Neste estudo, o método proposto que permitiu a comparação dos grupos é aquele denominado de Propensity Score ou Escore de Propensão. Este método, que foi o utilizado na pesquisa de avaliação de impacto do BPC, permite comparar grupos que não foram constituídos de forma aleatória. Para isso, a probabilidade de receber o tratamento é calculada para cada indivíduo, baseada em um conjunto de variáveis consideradas relevantes. Depois disso, indivíduos dos grupos tratamento e controle são pareados utilizando-se como informação a probabilidade calculada. Por isso se diz que o método perde eficácia quanto maior tenha sido a discriminação dos grupos, uma vez que a maior discriminação significa um conjunto menor de indivíduos dos dois grupos (tratamento e controle) possíveis de serem pareados. Consequentemente, um número menor de indivíduos compõe os cálculos da estimativa do impacto.

A grande limitação com relação ao uso do método do escore de propensão para comparar os dados iniciais da pesquisa é a de que não foi possível utilizar a variável renda dentre aquelas utilizadas para o cálculo da probabilidade do indivíduo receber o benefício. Isto ocorreu porque os grupos controle encontram-se num patamar de renda que os torna bem discriminados dos grupos tratamento, pois sua renda é significativamente maior.

## Resultados

### Perfil e diagnóstico situacional dos beneficiários idosos e PCD

Analisando a amostra sem a aplicação de um modelo de correção estatística, foi possível comparar o perfil dos beneficiários e não beneficiários do BPC que compuseram a amostra, idosos e com deficiência. Diante dessa comparação, destacam-se alguns pontos:

- O limite de renda *per capita* estabelecido como ponto de corte para considerar um requerente elegível ao programa é de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, o que correspondia a R\$ 116,25 à época da pesquisa<sup>2</sup>. Entretanto, a média de renda dos requerentes que compuseram a amostra, desconsiderando o benefício, foi: pessoas com deficiência deferidos (R\$ 201,00), pessoas com deficiência indeferidos (R\$ 480,00), idosos deferidos (R\$ 275,00) e idosos indeferidos (R\$ 776,00). Esse dado deve ser cautelosamente analisado, uma vez que a informação sobre a renda foi obtida considerando-se todas as fontes de ganhos, que podem ser provenientes de trabalhos informais não declarados quando da requisição do benefício.
- A nova renda proveniente do BPC representa grande parte dos recursos de que dispõem as famílias de seus beneficiários. Em média, ela compõe 79% de seu orçamento e, em 47% dos casos, representa 100%.

---

<sup>2</sup> O salário mínimo à época em que a pesquisa foi realizada correspondia à R\$ 465,00.

- As mulheres são predominantes nos domicílios pesquisados (56%), sendo o percentual ainda maior quando tomados os dados relativos aos idosos em separado (74%). Essa verificação é coerente com as projeções populacionais realizadas pelo IBGE que preveem maior mortalidade de homens, em todas as idades e que se acentua, por causas naturais e externas, para os grupos etários mais avançados.
- A maior parte das pessoas que fez requerimento do benefício por motivo de deficiência concentra-se na faixa etária dos 40 aos 59 anos. Por outro lado, 30% dos requerentes ao benefício por motivo de idade se consideram também PCD.
- Em geral, os pleiteantes ao BPC são pouco escolarizados, sendo que a média de anos de estudo é de três para os idosos e quatro para PCD. Com relação à raça, 88% dos entrevistados se declaram pardos (46%) ou brancos (42%) e apenas 11% se autodeclararam pretos (1% se declarou de outra raça).
- Os requerentes, em sua maioria, residem em casa própria (60%). Em 90% das respostas, esses domicílios abrigam uma só família, composta, em média, por quatro pessoas. No caso das PCD, quase 60% não moram com os pais, tomando-se a amostra geral desse grupo. Os dados separados, entretanto, mostram consideráveis diferenças relativas a essa informação: o percentual de PCD que não moram com os pais no grupo de tratamento é de 49%. No grupo controle, esse percentual é maior, alcançando 63%.
- No tópico que avalia o reconhecimento social dos beneficiários e suas famílias, verifica-se que a diferença de acesso a outros benefícios e políticas públicas é mais determinada pelo fato de o indivíduo ser idoso ou deficiente que pela variável de recebimento ou não do benefício.
- Proporção consideravelmente maior de idosos afirmou ter acesso às políticas públicas que constavam do questionário da pesquisa: acesso a transporte público gratuito; acesso a transporte interestadual gratuito e atendimento prioritário em estabelecimentos comerciais e públicos. O acesso a transporte público gratuito está ao alcance de 65% dos idosos, enquanto o mesmo percentual de PCD declarou não usufruir desse benefício.
- Em relação a viagens gratuitas nos ônibus interestaduais, somente 13% dos beneficiários têm acesso, tomando-se o percentual geral da amostra. Mas, analisando-se os grupos, PCD e idosos, separadamente, vê-se que PCD usufruem menos desse direito (10% disseram ter acesso a esse tipo de benefício, em comparação a 20% de idosos).
- A situação se repete nos estabelecimentos comerciais, onde 55% de idosos disseram ter atendimento prioritário. Já entre PCD, 39% disseram não ter pri-

vilégios no atendimento e 30% não souberam ou não responderam. O mesmo padrão se observa quando tratamos de atendimento prioritário em estabelecimentos públicos, uma vez que um percentual muito superior de idosos afirmou usufruir desse benefício (63% do grupo de tratamento e 58% no grupo de controle) quando comparado ao percentual de PCD (36% do grupo de tratamento e 22% no de controle).

- Por outro lado, o acesso ao Sistema Único de Saúde está disponível para a maior parte dos requerentes (85%) e 35% recebem também a visita dos agentes comunitários de saúde em seus domicílios. Apenas 10% disseram não ter acesso à rede de serviços gratuitos de saúde e educação.

- Apesar do acesso restrito a algumas prerrogativas voltadas ao público idoso e PCD, poucos entrevistados utilizam os serviços de instituições de defesa dos direitos (87% disseram não utilizar esses serviços), o que sinaliza para a necessidade de sensibilização desse público quanto à busca por essas instituições como estratégia de disseminação de informações acerca dos seus direitos e deveres.

- A maioria dos entrevistados (média de 59%) afirmou não ter a quem recorrer caso precise de algum dinheiro emprestado, nem em uma situação de emergência mais grave (53%). Entretanto, um número ainda maior (80%) afirmou que, nos últimos 12 meses, não havia recebido nenhum pedido de ajuda. A fragilidade ou inexistência dos laços comunitários se configura nos dois sentidos: tanto do entrevistado em relação à comunidade quanto da comunidade em relação ao entrevistado.

- A pesquisa questionou os entrevistados acerca do uso de recursos de créditos comerciais, tais como cartões de crédito, comprar “fiado”, boletos, cartões de loja, financiamento direto, dentre outros. A maioria (83%) não utiliza recursos de créditos comerciais e os poucos que o fazem utilizam predominantemente a modalidade comprar “fiado”, que costuma representar valores limitados.

- Apesar da escassez relativa ao gozo de direitos e benefícios e à participação em atividades sociais e comunitárias, de maneira geral, os requerentes possuem índice<sup>3</sup> médio de qualidade de vida (calculado a partir de informações autodeclaradas). Maior percentual de pessoas com deficiência do grupo tratamento, ou seja, aqueles que recebem o BPC, está mais satisfeito com a própria vida, quando comparado ao grupo controle (24% e 14%, respectivamente). Da mesma maneira, mais idosos que estão satisfeitos com a própria vida recebem o benefício, sendo que 30% deles a consideram muito boa.

- O BPC é entendido como um direito pela maioria dos entrevistados (72%) e a quase totalidade deles considera sua manutenção importante ou muito im-

---

<sup>3</sup> Esse índice foi calculado por meio da aplicação de uma série de perguntas baseadas em instrumento utilizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) denominado World Health Organization Quality of Life (WHOQOL), cujas respostas partem da percepção do entrevistado acerca de uma série de fatores.

portante (97%). Dos entrevistados que não recebem o BPC, a maior parte disse não receber nenhum outro benefício e poucos, no geral, afirmaram receber recursos do Bolsa Família (8%)

- A pesquisa procurou investigar **a promoção do convívio social, da autonomia e protagonismo dos beneficiários**. De maneira geral, os beneficiários do BPC possuem autonomia para tomar decisões que causam impacto em suas vidas (cerca de 80%) e mais da metade administra os próprios recursos financeiros. A maior parte dos que afirmaram não possuir controle sobre a tomada de decisões é constituída por PCD e, como consequência, um percentual menor destes requerentes administra os próprios recursos (26% do grupo de tratamento e 36% do grupo de controle).

- Quase a metade dos entrevistados possui alguém que se responsabiliza por seus cuidados (47%), enquanto 21%, apesar de necessitarem de cuidados, não possuem. Os outros requerentes informaram não precisar de cuidados de outras pessoas. Mais pessoas com deficiência comparativamente aos idosos informaram necessitar de cuidado de terceiros. Para os que possuem um cuidador, em 50% dos casos entre as PCD, essa figura é a da mãe. Para os idosos, em cerca de 80% dos casos, essa tarefa cabe a outro familiar.

- Tomando-se a amostra geral, um alto número de requerentes ao BPC (cerca de 80%) faz uso contínuo de medicamento e grande parte dessas pessoas os conseguem acessando as unidades básicas de saúde do SUS (cerca de 60%).

- Por outro lado, poucos necessitam de suplementos nutricionais e alimentação especial, de maneira geral (10% e 13%, respectivamente, tomando-se como referência a amostra geral). Entre PCD beneficiárias, a necessidade desses cuidados é maior que a média (15%). Quase 20% das pessoas que afirmaram precisar de suplementos nutricionais e 10% das que precisam de alimentos especiais adquirem-nos em unidades básicas do SUS.

- A maioria dos requerentes ao BPC (57%) disse não precisar de nenhum tipo de órtese ou prótese que os auxilie na locomoção. Os que precisam de óculos e/ou lentes de contato representam 30% da amostra total, 45% declararam precisar de algum tipo de aparelho de auxílio para a locomoção, e, desses, o percentual de necessidade entre PCD (43% nos do grupo tratamento e 41% entre os do grupo controle) é menor que entre os idosos (46% entre os idosos do grupo tratamento e 59% entre aqueles do grupo controle). Dos que utilizam aparelhos, 39% o adquiriram por meio de doação de outras pessoas e 31%, por compra.

- Muitos requerentes ao BPC fazem ou têm necessidade de acompanhamento médico especializado com o objetivo de reverter seu quadro de saúde. O pro-

fissional da área médica mais requisitado é o clínico geral (60%), seguido pelo neurologista (23%) e ortopedista (22%). Dos que têm necessidade de tratamento, 86% o conseguem. Dos que já fazem tratamento, 92% tiveram acesso a ele por meio do SUS.

- A maior parte dos requerentes afirmou não necessitar de reabilitação (60%). Entretanto, 25% disseram necessitar de tratamento fisioterápico e 15%, neurológico. Dos requerentes que necessitam de reabilitação, a metade consegue realizá-la, sendo que os deficientes, em geral, têm mais acesso à reabilitação que os idosos.
- Quanto à situação de insegurança alimentar, há mais famílias que não contam com o auxílio do BPC com esse perfil que famílias que recebem o benefício (grupo tratamento de deficientes, 64%, e grupo controle, 70%; grupo tratamento de idosos, 51%, e grupo controle, 56%). Entretanto, beneficiários do BPC ou não, a condição nutricional dos domicílios pesquisados é delicada, estando 61% das famílias na amostra geral em situação de insegurança alimentar. Apesar do altíssimo percentual de famílias nessa situação, a participação dos requerentes em programas governamentais que lidam com o problema e poderiam lhes auxiliar a amenizá-lo, tais como Bancos de Alimentos, Hortas Comunitárias, Restaurantes Populares, CONSAD, entre outros, é muito pequena, representando apenas 2% da amostra total.

### **Considerações Finais**

Esta primeira rodada da pesquisa foi útil, na medida em que diagnosticou o perfil dos requerentes e, principalmente, dos beneficiários do BPC. Por meio dela, obteve-se alguma informação a respeito dos problemas que serão encontrados ao se realizar uma pesquisa com o público do BPC.

## PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

O PETI tem como objetivo contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no país, articulando um conjunto de ações que visam à retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos.

No âmbito do MDS, o PETI compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com duas ações articuladas: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e a transferência de renda direta às famílias com crianças e adolescentes retiradas da situação de trabalho. Atualmente, a transferência de renda é realizada por meio do Programa Bolsa Família (PBF) - para aquelas famílias que se encaixam no perfil estabelecido - ou diretamente pelo PETI - às famílias que superam o limite de renda, mas que apresenta situação de trabalho infantil.

A integração entre o PETI e o PBF, regulada pela Portaria GM/MDS n. 666, de 28 de dezembro de 2005, buscou racionalizar a gestão dos dois programas e otimizar as ações do governo, evitando a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos.

O recebimento do benefício está condicionado à retirada de todas as crianças e/ou adolescentes das atividades laborais e de exploração, sendo responsabilidade da família o cumprimento das condicionalidades previstas para o recebimento do benefício do PBF. Além disso, deve-se garantir também a frequência mínima de 85% das crianças e/ou adolescentes no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos oferecidos pela Assistência Social.

# ASPECTOS COMPLEMENTARES DO TRABALHO INFANTIL – 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:** Luis Otávio Pires Farias.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Fonte de recursos:** Execução direta de recursos do Tesouro.

**Período de realização:** setembro de 2006 a março de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

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 ao trabalho infantil. 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 capazes de erradicar o trabalho infantil 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).

## **Resultados**

No Brasil, em 2006, 5,1 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade estavam ocupados, o que correspondia a 11,5% do total de pessoas situadas nessa faixa etária (41,9 milhões de pessoas). Apesar de elevado, esse percentual, quando comparado com aqueles verificados em anos anteriores, sinaliza a eficácia das políticas implementadas no país com o intuito de reduzir o trabalho infantil. Em 2004, o nível de ocupação do segmento da população com idade entre 5 e 17 anos era maior e atingia 11,8%.

Desagregando os dados referentes ao nível de ocupação de crianças e adolescentes em faixas etárias distintas, constatou-se que 237 mil daqueles entre 5 e 13 anos estavam trabalhando na semana de referência da pesquisa (4,5% do total de pessoas dessa faixa etária). Esse contingente permanece inalterado desde 2004 e atenta contra a legislação brasileira que proíbe o trabalho, sob qualquer forma, para as crianças e adolescentes com menos de 14 anos. Os adolescentes ocupados com 14 ou 15 anos de idade somavam 1,3 milhão de pessoas ou 19% da população total posicionada nessa faixa etária. Ressalta-se que os adolescentes maiores de 14 e menores de 16 anos somente podem trabalhar em atividades de qualificação profissional na condição de aprendizes. O nível de ocupação dos adolescentes com 16 ou 17 anos alcançava, por sua vez, quase 1/3 dessa população ou 2,4 milhões de adolescentes. De acordo com a legislação sobre o tema, esses adolescentes podem trabalhar desde que não se envolvam com atividades noturnas, perigosas ou insalubres. Verificou-se, em todas as regiões e em todas as faixas etárias consideradas, que o nível de ocupação era mais alto para os homens do que para as mulheres.

Os resultados da pesquisa demonstraram, também, o impacto do trabalho infantil sobre a taxa de frequência à escola e sobre a escolaridade. A taxa de frequência à escola apresentava níveis mais elevados entre os não ocupados, diferenças particularmente expressivas para as crianças e adolescentes de 14 a 17 anos de idade, faixa etária com o maior nível de ocupação (26,9%). Em relação à escolaridade, verificou-se que o percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados sem instrução ou com menos de um ano de estudo (28,0%) era superior ao dos não ocupados (15,7%).

Constatou-se que à medida que aumentava a faixa etária, caía o percentual de trabalhadores não remunerados e aumentava o percentual de empregados e trabalhadores domésticos entre as pessoas de 5 a 17 anos. Do total de crianças e adolescentes com 5 a 17 anos de idade, 45,9% estavam contratados como empregados ou como trabalhadores domésticos e 36,1% exerciam trabalho não remunerado.

No que se refere à jornada de trabalho, foi estimado que 28,6% da população ocupada de 5 a 17 anos de idade cumpriam jornadas semanais de 40 horas ou mais. Do total de crianças e adolescentes de 5 a 13 anos de idade, 4,6% trabalhavam 40 horas ou mais na semana. A jornada média dos trabalhadores de 5 a 17 anos de idade foi calculada em 26 horas semanais; enquanto um adulto com 18 anos ou mais trabalhava, em média, 41,1 horas por semana.

Como os percentuais de crianças e adolescentes ocupadas de 5 a 17 anos de idade envolvidas em atividades agrícolas (41,1%) e sem rendimento (36,0%) eram ambos elevados, esperava-se que o número de trabalhadores dessa faixa etária com carteira assinada fosse baixo, o que foi confirmado. Dos adolescentes entre 16 e 17 anos que estavam ocupados como empregados ou trabalhadores domésticos, 79% não possuíam carteira assinada, por exemplo.

O rendimento médio mensal das crianças e adolescentes remunerados foi estimado em R\$ 210,00. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste os valores dos rendimentos correspondiam aproximadamente ao dobro daqueles recebidos no Nordeste e, em todas as regiões, as mulheres recebiam menos do que os homens. Cumpre registrar que a maior parte das crianças e adolescentes de 5 a 17 anos (63,9%) não entregava seus rendimentos aos seus pais ou responsáveis.

Aproximadamente 77,0% das crianças e adolescentes ocupados moravam em domicílios cujo rendimento médio mensal domiciliar *per capita* era inferior a um salário mínimo.

O suplemento da PNAD investigou ainda a ocorrência de machucados ou doenças provocados pela atividade laboral e a oferta de treinamento às crianças e adolescentes para evitá-los. Descobriu-se que, entre as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que trabalhavam, 5,3% tiveram machucados ou doenças decorrentes de seu trabalho. Mais da metade deles nunca havia recebido treinamento para se prevenir dessas ocorrências.

# PESQUISA DE AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Rosana Rodrigues Heringer (coordenadora geral), André Augusto Pereira Brandão, Victor Hugo Gouvêa, Elizete da Conceição Gomes, Anderson Paulino da Silva, Mirian Carvalho de Souza, Marco Aurélio de Alcantara, Saete da Dalt, Andréia Soares Pinto e Ana Luisa de Azevedo.

**Equipe SAGI:** Paulo Memoria Franco Amorim e Julia Modesto Pereira.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

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

**Período de realização:** janeiro de 2008 a março de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Caracterizar as famílias com crianças beneficiárias do PETI e os recursos físicos e humanos utilizados nos Serviços Socioeducativos do programa, com vistas ao aprimoramento da sua implantação e gestão.

### Procedimentos Metodológicos

A pesquisa buscou abordar os diferentes atores envolvidos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) por meio da aplicação de questionários tanto para os profissionais que atuam localmente (gestores municipais, coordenadores de núcleo e monitores), quanto para as famílias que possuíssem crianças beneficiárias do programa.

A amostra contemplou 120 municípios distribuídos da seguinte forma: 5 municípios nos quinze estados com maior número de beneficiários e 4 municípios nos estados

com menor número de beneficiários do programa, não sendo feitas menos de 60 entrevistas em cada estado. A escolha dos municípios foi feita proporcionalmente ao porte do município (PPT) dado pelo número de beneficiários do programa.

O número de indivíduos pesquisados em cada estado foi proporcional ao número de beneficiários do PETI e compreendeu a zona urbana e rural, totalizando 2.408 questionários aplicados a famílias responsáveis pelos beneficiários e 1.320 aos atores locais.

A escolha das famílias responsáveis entrevistadas foi feita por amostragem aleatória simples a partir de listagem inicial dos beneficiários dentro de cada município. Ficou definido também que, em municípios onde existisse de um a cinco núcleos, seriam aplicados questionários aos monitores e coordenadores de todos os núcleos que existissem. Em municípios com mais de cinco núcleos, foi feito um sorteio aleatório simples de cinco a serem pesquisados.

## **Resultados**

Os resultados serão apresentados separadamente e de forma sucinta para os diferentes atores pesquisados.

### **Entrevistas com Gestores Municipais de Assistência Social**

Em relação aos gestores entrevistados, mais de 60% deles são secretários da área de assistência social. Outros cerca de 10% são secretários de outras políticas no município e apenas 9,82% dos gestores atuam somente na gestão do PETI.

A maior parte destes gestores (84,8%) é do sexo feminino e 76% deles possuem curso superior completo (35,7% destes, por sua vez, são pós-graduados). Metade dos gestores tem de dois a quatro anos de trabalho na prefeitura, 11,6% possuem até um ano e 37,5% atuam na prefeitura há cinco anos ou mais.

A quase totalidade dos gestores (95,5%) afirmou ter acesso à relação nominal de crianças/adolescentes participantes do PETI e cerca de 74% deles conhecem e acessam o Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Ofertadas pelo serviço socioeducativo do PETI (SISPETI). Todavia, em apenas 9,8% dos casos é o próprio gestor que alimenta os dados deste sistema. A manutenção dos dados é feita mensalmente, segundo 61,6% dos entrevistados.

As famílias são acompanhadas em boa parte dos casos (47,3%) pela equipe técnica específica do Programa. Em 26,8%, no entanto, este acompanhamento é feito pelo CRAS.

No entendimento dos gestores entrevistados, as principais atribuições que as prefeituras executam na gestão do PETI são: a atualização do cadastro das famílias (99,1%),

o preenchimento do SISPETI (98,2%), a avaliação e monitoramento anual do PETI (95,5%), a elaboração do relatório anual de gestão (93,7%) e a supervisão e acompanhamento do programa (91,0%). A capacitação de equipes técnicas e monitores somente é executada em cerca de 87% dos casos.

As atividades oferecidas pela prefeitura às famílias do PETI mais citadas foram: apoio psicossocial (90,2%), conscientização sobre direitos e deveres (90,2%) e atividades para geração de trabalho e renda (83,0%). A maioria das atividades oferecidas às famílias é realizada no próprio núcleo do PETI (85,7%), ou no CRAS (78,6%).

Dentre os serviços e programas sociais, o Bolsa Família é o programa mais articulado com o PETI, segundo os gestores entrevistados (97,3%). Logo após, aparece o CRAS (89,3%) e o ProJovem adolescente (72,3%). Segundo os gestores entrevistados, o Governo Federal é o ente que desembolsa o maior percentual de recursos para o financiamento do serviço socioeducativo. Vale ressaltar que quase 68% dos entrevistados acham que o governo estadual não desembolsa qualquer recurso para o serviço.

O órgão gestor de assistência social é utilizado com maior frequência para executar o serviço socioeducativo, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais. Em ambos os casos, a presença de ONGs, associações de moradores e igrejas como executores é pequena.

Segundo os gestores, a forma mais frequente de identificação de crianças para o PETI é a busca de crianças em situação de trabalho (53,6%). A segunda forma mais frequente é o encaminhamento pelos conselhos (45,5%) e a terceira forma é o encaminhamento pelo CRAS (25,9%).

Ainda segundo os gestores, parte considerável dos municípios (22,3%) não realiza diagnóstico do trabalho infantil. Apesar da falta de diagnóstico, mais de 95% dos gestores afirmam que o PETI trouxe redução do trabalho infantil em seu município.

Somente 6,3% de gestores afirmam a inexistência atual de trabalho infantil na zona urbana e 14,3% na zona rural de seus municípios. Segundo os gestores, as crianças que ainda trabalham em seus municípios atuam com maior frequência no comércio em feira ou ambulante, na agricultura e no trabalho doméstico.

Quase 76% dos entrevistados afirmaram existir casos de abandono do serviço socioeducativo. Para 25% dos gestores ouvidos, a principal causa de abandono é o sentimento de desobrigação em relação à integração PETI e PBF.

Quase 18% dos gestores admitem que o órgão gestor do Programa não capacita os monitores. Segundo os gestores, quando há capacitação dos monitores, esta é fornecida principalmente pela secretaria municipal de assistência social. O Estado somente é citado por 5,4% destes.

## **Entrevistas com monitores**

Em relação aos monitores entrevistados, 40,0% possuíam o ensino médio completo e 50,3% deles cursavam ou já haviam cursado o ensino superior (33% já haviam concluído). Vale lembrar ainda a existência de 7% de pós-graduados.

A maioria dos monitores afirmou que faz planejamento para as atividades que realizam no PETI (86,3%). A forma de planejamento mais frequente é a troca de ideias com a equipe do projeto (29,5%). Também aparece como importante a solicitação de orientação aos coordenadores (23,0%) e a busca por conhecer os interesses dos participantes.

A maioria dos monitores assiste mais de 40 crianças e adolescentes no núcleo onde atua (55,6%), sendo calculada uma média de 52 crianças e adolescentes por monitor.

As atividades mais citadas pelos monitores como atividades desenvolvidas pelos núcleos onde atuam são as atividades recreativas (98,1%), atividades esportivas (94,7%), de reforço escolar (86,3%) e culturais (86%). Informática (24,3%) foi a atividade menos citada pelos monitores.

Os monitores em sua maioria (71,9%) consideram que o espaço é adequado em relação ao número de crianças e adolescentes por turno. Ao mesmo tempo, 63,5% deles consideram que este espaço seja adequado às atividades desenvolvidas.

A maioria dos monitores entrevistados (77,1%) afirma que existe busca ativa de crianças e adolescentes em situação de trabalho para inclusão no programa.

Em 10,6% dos núcleos, não há crianças e adolescentes em situação de trabalho e, em 7,2%, não há crianças em situação de vulnerabilidade, segundo os monitores. Há entre uma e dez crianças em situação de trabalho em 22,0% dos núcleos. Em 17,8% dos núcleos, há de uma a dez crianças em situação de vulnerabilidade.

Também segundo os monitores entrevistados, a maioria das crianças atendidas tem uma permanência de cinco dias por semana no serviço socioeducativo (78,8%). Segundo 48,5% dos monitores, as crianças permanecem neste serviço por 20 horas ou mais. Todavia, 50,9% afirmam que esta permanência é inferior a 19 horas (com 28% afirmando que está entre 1 e 4 horas).

A falta de espaço adequado (10,1%), materiais e equipamentos (5,2%) e falta de sensibilização dos pais/responsáveis (2,9%) foram as três respostas mais frequentes para justificar a dificuldade encontrada na implementação e execução do PETI na área onde atuam os monitores.

Quase 80% dos monitores apontam que o PETI propiciou a redução do trabalho infantil na região onde atuam e, no que se refere à erradicação desta forma de trabalho, 12% consideram que o programa já alcançou tal objetivo. Os que apontam para a não redução são pouco mais de 5%.

### **Entrevistas com famílias de beneficiários**

Em relação à caracterização do responsável pelo benefício, os dados da pesquisa demonstram que em 94,8% são mulheres e a maioria preta ou parda, somando 65,4% dos responsáveis por beneficiários. A maior parte dos responsáveis legais tinha no momento da pesquisa, idade entre 25 e 44 anos (72,7%), assim como os cônjuges (63,1%). A maior parte dos filhos dos responsáveis estava na faixa de 10 a 14 anos (41,6%).

Quanto à escolaridade, 45,9% dos entrevistados chegaram à primeira fase do ensino fundamental (da 1ª a 4ª série) e 25,2% chegaram à segunda fase do ensino fundamental (5ª a 8ª série). No entanto, quando agregamos os que não concluíram nenhuma série (7,1%) com os analfabetos funcionais (com até 4 anos de estudos – 48,3%), chegamos a 55,4% de responsáveis que possuem nenhuma formação escolar ou somente os primeiros anos de curso. A maioria dos entrevistados afirmou que parou de estudar definitivamente (53,9%), enquanto 33,8% pretendem voltar a estudar e apenas 7,4% ainda estudam.

Os maiores percentuais de pessoas que frequentam escola ou creche estão nas faixas etárias de 6 a 9 anos (95,8%) e de 10 a 14 anos (97,8%). Nas faixas etárias de 19 anos ou mais, o percentual de pessoas que frequentam a escola diminui significativamente: apenas 26,7% dos moradores de 19 a 24 anos. Os dados da pesquisa também mostram que 14,8% das crianças e adolescentes das famílias pesquisadas não estão estudando, ainda que para ser beneficiário do programa esta seja uma condição.

Apenas 22,2% dos moradores exercem alguma atividade remunerada. Dentre aqueles que estão trabalhando, cerca de 13,5% pertencem às faixas etárias que compreendem 0 a 16 anos. A maioria dos responsáveis pelo domicílio foi classificada como: autônomo (23,0%), dona de casa (21,7%) e empregado assalariado (13,7%); 13,7% estão desempregados.

Quanto à renda familiar no último mês, 28,3% dos domicílios têm até R\$ 200,00 de renda e 28,7% têm entre R\$ 200,00 e 400,00. O maior percentual de renda familiar inferior a um salário mínimo está concentrado em domicílios chefiados por mulheres. Quanto maior a renda, maior é a tendência de o chefe domiciliar ser do sexo masculino. De acordo com o Critério Brasil de classificação socioeconômica, a imensa maioria dos entrevistados pertence à classe D (76,%). Nenhum dos entrevistados pertencia às classes A e B.

Quando perguntados sobre quais atividades representariam trabalho quando praticadas por crianças ou adolescentes, pescar foi a atividade menos citada. As atividades consideradas como trabalho por, no mínimo, uma hora por semana foram: faxina na casa de outras pessoas (74,3%), vender coisas nas ruas/feiras (74,3%) e catar materiais recicláveis (73,6%). Por no mínimo cinco horas por semana, as mais citadas foram: lavar roupa da família (27,0%), arrumar a casa de outras pessoas (26,8%) e arrumar a própria casa (26,3%).

No que diz respeito à participação no PETI, observou-se um aumento do percentual de participantes de 20,8% (antes de 2005) para 47,1% (2007). Além disso, o percentual de crianças e adolescentes que estavam trabalhando diminuiu de 7,4% (antes de 2005) para 2,2% (2007), o que indica, em grande medida, a efetividade do programa.

Dentre o conjunto de atividades oferecidas pelo PETI às crianças e jovens, destaca-se a atividade esportiva, seguida de atividade de acesso à cultura, como dança, pintura, capoeira, artesanato, teatro, música e literatura. Além disso, são oferecidas atividades de reforço escolar (58,3%), sendo apontado pelas famílias como a atividade mais importante das oferecidas. Em geral, as atividades são muito bem avaliadas pelas famílias, estando em torno de 35% as avaliações como ótimo e em torno de 50% como bom.

A capacitação para o trabalho, apesar de ser algo contraditório aos princípios do PETI, ainda é citada como atividade desenvolvida pelo programa (9,9%) e é o item que tem pior avaliação por parte dos entrevistados.

Segundo os entrevistados, a maior parte das crianças e adolescentes tem uma frequência de cinco dias por semana e quatro horas ao dia em atividades no serviço socioeducativo do PETI. No entanto, cerca de 18% dos entrevistados apontam para frequência inferior a cinco dias por semana.

A maioria (77,7%) dos entrevistados considera o espaço onde funciona o serviço socioeducativo do PETI bom ou ótimo.

Os principais motivos apontados pelos entrevistados para a procura pelo programa foram: para as crianças não ficarem na rua (31,4%), pelo dinheiro do benefício (21,6%) e pela oportunidade de aprendizagem para as crianças (21,4%).

A maioria dos entrevistados afirma que o dinheiro recebido pelo programa ajuda no sustento familiar (91,9%), mas domicílios de classes socioeconômicas mais baixas sentem mais fortemente esta dependência. Nos domicílios classificados na classe E, encontramos um percentual de 93% que responderam afirmativamente a esta pergunta, enquanto para a classe C encontramos 86,8%. Dentre os entrevistados, 44,2% mencionam, em primeiro lugar, a compra de alimentos para a família como principal gasto do recurso recebido e, em segundo lugar, a compra de material escolar.



No geral, os entrevistados acham que a vida melhorou com o ingresso da família no programa (71,2%) e os motivos apontados para esta melhora são: o aumento da renda familiar, mais educação e retirada das crianças da rua. Quando solicitados a darem uma nota de zero a dez para o serviço socioeducativo, 16,4% dos entrevistados deram nota de zero a sete, 16,3% deram nota oito, 12,9% nota nove e 52,7% deram nota dez, indicando uma boa avaliação dos serviços por parte das famílias responsáveis por beneficiários.

# ESTUDO QUALITATIVO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento de Minas Gerais – Herkenhoff & Prates.

**Equipe responsável:** Terezinha de Lisieux Quesado Fagundes (coordenadora geral), Desly Gonçalves de Paula (coordenação de campo), Nelcy das Neves Ramos (assessoria pedagógica), Neuza Macedo (assessoria pedagógica), Cristina Bellia Margoto, Anna Beatriz Ferreira Andrade, Roberta de Oliveira Macedo.

**Equipe SAGI:** Paulo Memoria Franco Amorim, Julia Modesto Pereira, Cristiane dos Santos Pereira, Marina Pereira Novo, Junia Valéria Quiroga da Cunha.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

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

**Período de realização:** abril de 2008 a dezembro de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Realizar diagnóstico do serviço socioeducativo do PETI em municípios brasileiros para identificação de dificuldades na implantação, bem como de melhores práticas na execução do Serviço.

### Objetivos Específicos

- Estabelecer critérios para definir as atividades do serviço socioeducativo e parâmetros que fundamentem os “padrões mínimos de qualidade” referentes à execução do serviço;
- Identificar perfis e competências desejáveis para monitores;

- Definir indicadores para o monitoramento e avaliação do serviço socioeducativo e das demais estratégias e ações vinculadas ao PETI;
- Levantar informações a respeito de práticas que viabilizam experiências bem-sucedidas no Serviço e os tipos de arranjos políticos, competências gerenciais e apoio operacional que as possibilitaram;
- Descrever as atividades desenvolvidas no âmbito do serviço que contemplem peculiaridades das crianças e adolescentes participantes do serviço socioeducativo, articulação com a escola e outros serviços para atividades de reforço escolar e melhoria da sociabilidade da criança e do adolescente na família e na comunidade;
- Elaborar orientações e propostas pedagógicas para o desenvolvimento do Serviço para crianças afastadas do trabalho precoce, a partir dos achados de campo validados.

### **Procedimentos Metodológicos**

O estudo foi realizado a partir de uma subamostra de 40 municípios pesquisados na Avaliação Quantitativa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Esta subamostra contemplou 5 grandes regiões do país.

A seleção dos núcleos, em cada município, observou os seguintes critérios: tipos de atividades desenvolvidas (buscando contemplar maior diversidade); localização do núcleo (contemplou-se, sempre que possível, ao menos um núcleo urbano e um núcleo rural em cada município); carga horária de atividade semanal (selecionou-se a maior carga); e número de crianças atendidas (onde houvesse quantitativo maior).

Nos municípios de grande porte buscou-se selecionar pelo menos três núcleos, e nos demais, em sua maioria, foram selecionados dois núcleos. Foram, assim, definidos 86 núcleos do PETI que fizeram parte da amostra da investigação.

Em cada um destes municípios foram realizadas as seguintes atividades:

- Entrevista com o gestor municipal;
- Entrevista com o coordenador do núcleo;
- Entrevista com professor escolar;
- Entrevista com crianças e adolescentes beneficiários do serviço;

- Grupo focal com monitores;
- Grupo focal com mães.

## **Resultados**

A apresentação dos principais resultados será feita considerando-se as principais questões abordadas na pesquisa, ou seja, a temática do trabalho infantil e o serviço socioeducativo, propriamente dito.

### **1) Trabalho Infantil**

Apenas cinco dentre todas as crianças que foram entrevistadas disseram que não ajudavam fazendo trabalhos domésticos em suas casas, mas, quando os faziam, esses trabalhos consistiam em: arrumar suas casas, atividades de cozinha, cuidar de crianças, cuidar da roupa, pegar água/lenha, fazer compras, levar a marmita da mãe e tomar conta de bar. Havia as que trabalhavam na roça, principalmente nos municípios de pequeno porte. O tempo das crianças era ainda dividido com a escola e o PETI e, por isso, algumas delas declararam “não brincar nunca”, ou que não teriam tempo de brincar todos os dias. Fato importante é que, entre as crianças que responderam que brincavam, a maioria o fazia nos núcleos do PETI (54,84%), frente às demais respostas: brincar em casa (22, 58%), na escola (12,9%) e na rua (9,68%).

Os adolescentes entrevistados, por sua vez, disseram ter tempo para lazer e para se divertir (95,89%), o que consistia, para a maioria, em jogar bola, ficar com amigos e assistir televisão. Outros adolescentes disseram assistir a shows, ir à praia, ir ao shopping, ficar em casa, ficar no computador ou ir à igreja.

No geral, um quarto das crianças disse considerar “bom” trabalhar (27,86%), porque desta forma ajudavam os pais, ganhavam dinheiro, aprendiam com o trabalho, ganhavam presentes, além de ser uma alternativa para não ficar na rua. Todavia, 23,57% delas afirmaram que ficavam cansadas ao trabalhar. Mais da metade das crianças disse que tinha deixado de trabalhar por que estava no PETI, mas várias disseram que tinham voltado novamente a trabalhar.

A opinião dos adolescentes em relação ao trabalho variou muito. Para eles era “bom trabalhar” porque ganhavam o próprio dinheiro, gostavam de ajudar os pais, podiam conhecer lugares novos, se sentiam úteis, aprendiam com o trabalho e era uma alternativa para não ficar nas ruas. Todavia, os que não concordavam em trabalhar, argumentaram que ficavam cansados, entre más companhias e expostos às atividades ilícitas; ficavam sem tempo para lazer/brincar e tinham que acordar cedo e trabalhavam por obrigação de ajudar os pais. Corroborando estas afirmações, 70,45% dos adolescentes disseram que as crianças/adolescentes não deveriam trabalhar.

As mães e/ou responsáveis chamaram atenção para a importância dos seus filhos terem deixado de trabalhar quando passaram a frequentar o PETI. Contudo, para elas, a questão do trabalho infantil não parecia muito clara, e, para uma boa parcela das participantes, não seria necessariamente vista como algo negativo. O que pareceria ser mais prejudicial na ótica de algumas mães/responsáveis é o fato de que o trabalho obrigaria as crianças e os adolescentes a se exporem na rua aos outros “perigos” caracterizados, particularmente, pelas drogas, acidentes, tiroteios, assaltos, bandidagem, violências sexuais, entre outras questões. Isso explica o fato de que muitas delas afirmaram que um dos grandes benefícios que viam no PETI era retirar os seus filhos da rua e os ajudar a ficar distantes da exposição às drogas, oferecendo, em contrapartida, um ambiente saudável e de aprendizado. Este mesmo tipo de discurso esteve presente na fala dos professores das escolas.

## **2) O Serviço Socioeducativo**

A participação das crianças no PETI, segundo seus depoimentos, se dá por meio da frequência nas atividades socioeducativas e, dentre essas, as mais citadas pelas próprias crianças por ordem decrescente de preferência foram, em primeiro lugar, as atividades esportivas, seguida por participação em jogos e brincadeiras, educação artística, atividades de expressão corporal e teatro, e atividades relacionadas à leitura e escrita. Além dessas, foram mencionadas as atividades manuais profissionalizantes, seguidas de informática e computação, projetos e parcerias, como passeios e excursões e entretenimentos envolvendo televisão e filmes.

Sobre as atividades oferecidas, os coordenadores, afirmaram ofertar atividades artísticas (21,92%), reforço escolar (19,62%), jogos e brincadeiras (22,69%) e atividades relacionadas a projetos/parcerias (15,00%).

Segundo depoimento das mães, seus filhos e elas próprias gostavam das atividades escolares propiciadas pelo PETI, no que diz respeito ao desenvolvimento de atitudes que reforçam a valorização e a dedicação aos estudos, repercutindo positivamente, inclusive, na aprovação do estudante ao final do ano. As atividades recreativas e artísticas do PETI também teriam repercussão positiva na aprendizagem escolar das crianças. Os adolescentes também disseram gostar muito das atividades esportivas e artísticas do PETI, bem como do reforço escolar.

Quando se perguntou às crianças se gostariam ou não de ficar mais tempo por dia no PETI, a maioria disse que sim. Essa opinião é muito importante para indicar o grau de satisfação dos principais beneficiários dos serviços socioeducativos. Na perspectiva das crianças entrevistadas, parece haver várias razões importantes para esse gostar, mas, sem dúvida, há duas que chamam atenção: a possibilidade de brincar/aprender ludicamente e a afetividade entre elas e os monitores. A maioria afirmou que os monitores eram “legais e bons” e que “eles sabem ensinar”. Acrescentaram

ainda, “porque eles são atenciosos”, “são referências para eles”, “são educados”, “são pacientes e porque eles são amigos”, além de brincarem com as crianças.

Em torno de dois terços (72,73%) dos adolescentes disseram que gostariam de permanecer no PETI por mais alguns anos. Esta resposta teve como justificativa o fato de que “poderiam aprender mais e continuar com as atividades”, “não queriam trocar de programa, por isso queriam permanecer mais anos no PETI”, “ir ao PETI era melhor que ficar na rua”, “querer permanecer no PETI até conseguir um emprego”, ou “permanecer por mais anos no PETI seria bom para poder trabalhar mais cedo”. Diferentemente das crianças, que enfatizaram a afetividade e o lúdico, os adolescentes parecem estar mais voltados para as satisfações de suas necessidades de construir seu futuro relacionado com a inserção no mercado de trabalho.

As mães foram enfáticas quanto aos efeitos positivos do PETI nas suas vidas e na de seus filhos. Elas consideram o apoio financeiro da bolsa do PETI como sendo, muitas vezes, crucial para melhoria das suas condições de vida. Porém, a maioria considera, também, que os ganhos advindos das atividades socioeducativas para as vidas de seus filhos eram incomparavelmente maiores do que os ganhos materiais. Para as mães, o PETI traz mudanças nas suas vidas e de seus filhos e seus ganhos são significativos por saberem que os filhos estariam bem cuidados – elas teriam mais disponibilidade de tempo para trabalhar, entre outras consequências. Para os filhos, os benefícios são muito grandes e chamam atenção para o papel importante do reforço escolar na melhoria das atividades escolares. As mães e/ou responsáveis reconhecem a importância dos monitores no apoio emocional e afetivo de seus filhos e delas próprias. Elas reconhecem a afetividade existente entre os monitores e as crianças e adolescentes, como sendo forças motrizes possibilitadoras das mudanças de seus filhos.

### **3) Orientações e proposta pedagógica**

A fim de responder a um dos objetivos específicos, a partir dos resultados desta pesquisa foram elaborados dois cadernos contendo orientações técnicas, um deles com enfoque operacional e o outro metodológico. Esses cadernos servirão como base para a elaboração de documentos que subsidiarão estados, municípios e DF na implementação e execução do PETI e do serviço destinado a crianças e adolescentes afastados do trabalho, a partir de uma dimensão e desenho atualizados e orientados pelo SUAS.

## PROJETO AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO

O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, compreendido como a conjugação da Bolsa Agente Jovem e da ação socioeducativa buscava promover atividades continuadas que proporcionassem ao jovem, entre 15 e 17 anos, experiências práticas e desenvolvimento do protagonismo juvenil, para fortalecer os vínculos familiares e comunitários e possibilitar a compreensão sobre o mundo contemporâneo com especial ênfase sobre os aspectos da educação e do trabalho.

O programa tinha como objetivo:

- Desenvolver ações que facilitassem sua integração e interação, quando inserido no mercado de trabalho.
- Garantir a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino.
- Promover a integração do jovem à família, à comunidade e à sociedade.
- Desenvolver ações que oportunizassem o protagonismo juvenil.
- Capacitar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade.
- Contribuir para a diminuição dos índices de violência entre os jovens, do uso/abuso de drogas, das DST/AIDS e de gravidez não planejada.
- Desenvolver ações que facilitassem a integração e interação dos jovens, quando da sua inserção no mundo do trabalho.

O Projeto Agente Jovem foi reformulado e substituído pelo ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo.

# AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROJETO AGENTE JOVEM SOBRE OS EGRESSOS E ESTUDOS QUALITATIVOS SOBRE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** André Augusto Pereira Brandão (coordenador geral), Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Salete da Dalt e Victor Hugo de Carvalho Gouvêa.

**Equipe SAGI:** Daniela Peixoto.

**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:** abril de 2006 a março de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Analisar o desempenho e os impactos do Projeto Agente Jovem, bem como propor recomendações para o aperfeiçoamento da prestação de serviços no âmbito do projeto, levando em consideração os objetivos definidos na Portaria nº 879, de 03 de dezembro de 2001, que estabelecia suas normas e diretrizes.

### Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi estruturada em dois componentes:

#### I - Pesquisa quantitativa de avaliação de impacto do Projeto

Foi utilizado o método de entrevistas por amostragem domiciliar, em todas as capitais e mais 54 municípios, num total de 81 municípios. A finalidade foi obter informações



sobre diversas variáveis que caracterizaram o perfil do público-alvo e alguns atributos relacionados com os objetivos e a dinâmica do Agente Jovem.

A amostra foi constituída por um grupo experimental e um grupo de controle. O grupo experimental compôs-se de 1.698 ex-beneficiários, abordados nos 81 municípios, que haviam saído do Agente Jovem no mínimo há seis meses e no máximo há 20 meses, e tinham participado deste por pelo menos 9 meses. O grupo de controle consistiu em 512 jovens não beneficiários do Projeto, abordados em todas as capitais e mais 16 municípios, num total de 43 municípios (dentro dos 81 componentes da amostra), cujo número de entrevistas domiciliares foi proporcional ao número de beneficiários.

Em ambos os grupos foi aplicado um questionário com opções fechadas de respostas e blocos de perguntas que buscavam mensurar variáveis referentes ao perfil socioeconômico; educação; trabalho; integração familiar; participação e cidadania; vida sexual/reprodutiva; uso de tabaco, álcool e drogas; violência; e características e percepções da participação no Projeto (bloco aplicado apenas aos “ex-beneficiários”).

De acordo com o plano amostral construído e a fórmula estatística utilizada, foi calculado um nível de confiança de 95% para as estimativas das proporções da população com determinados atributos definidos e um nível de erro amostral de 2,5%. Dado que a amostra inicial do grupo experimental se elevou (eram previstos 1.500 jovens e passaram a 1.698) em função da proporção do número de indivíduos pesquisados em relação ao número de jovens atingidos pelo Projeto, o erro amostral caiu para 2,3%.

## **II - Pesquisa qualitativa de avaliação do Projeto**

Para a pesquisa qualitativa de avaliação do projeto, foram realizados grupos focais compostos por jovens ex-beneficiários e jovens não beneficiários do Projeto, bem como por pais e responsáveis dessas categorias de jovens, num total de 20 grupos com 10 participantes, em média, em cada um, compondo um universo de cerca de 200 sujeitos.

Os grupos de jovens não beneficiários e de pais de jovens não beneficiários foram recrutados nas mesmas comunidades onde moravam os jovens ex-beneficiários. A técnica de dinâmica com estes grupos teve como finalidade identificar as fragilidades e as práticas positivas na implementação do Projeto. Ao lado disso, objetivou-se a sistematização de ideias e perspectivas para o aprimoramento do Agente Jovem, por meio da implantação de padrões mínimos de qualidade e da reformulação das atividades de capacitação. Para garantir a representação de todas as regiões geográficas, foram organizados quatro grupos focais por região em cinco capitais do país.

Foram realizadas, ainda, entrevistas em profundidade com gestores e técnicos envolvidos com a execução do Agente Jovem nos três níveis de gestão, buscando coletar

informações mais específicas sobre o Projeto, bem como diretores e professores de escolas e membros dos Conselhos Tutelares. Neste sentido, foram realizadas 156 entrevistas em 20 municípios do país, distribuídos por todas as regiões geográficas e em 17 unidades da federação. Além do porte, o outro critério de seleção dos municípios foi a presença ou ausência de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

## Resultados

A análise dos dados referentes aos ex-beneficiários do Projeto revelou uma distribuição equitativa de jovens do sexo masculino (49,1%) e feminino (50,9%). Em relação à cor ou raça, 22,4% declaram-se brancos; 22,5% pretos; 46,6% pardos; e 3,1% indígenas. Quanto à classe social (aferida de acordo com a metodologia do Critério Brasil), 5,8% dos jovens são de famílias da classe E, 57,4% são da classe D, 34% da classe C, e apenas 2,8% pertencem à classe B. Destaca-se que dos entrevistados, 46% declaram que alguma pessoa do domicílio era beneficiária do Programa Bolsa Família.

Os resultados indicam que houve impactos positivos do Projeto Agente Jovem sobre as seguintes dimensões da vida dos beneficiários: trabalho, participação e cidadania, e comportamento sexual e reprodutivo.

No que se refere à preparação para a inserção no mundo do trabalho, 52% dos ex-beneficiários declaram ter feito pelo menos um curso de preparação, contra 39% no grupo de comparação. A pesquisa destacou que a taxa de ocupação é maior entre os ex-beneficiários, visto que, no momento da pesquisa, 41% declaram estar trabalhando, contra 33% no grupo de comparação. Os ex-beneficiários também são mais proativos no que tange à procura de trabalho, visto que 39% declaram terem procurado trabalho nos trinta dias anteriores à pesquisa, contra 32% no grupo de comparação. Outro dado importante refere-se ao montante de 72% dos ex-beneficiários possuírem Carteira de Trabalho, contra 56% entre os não beneficiários.

Em relação à participação e promoção da cidadania, o impacto positivo pode ser afirmado a partir dos seguintes dados: 62,6% dos ex-beneficiários já participaram e 24,3% afirmam que participam de algum tipo de grupo associativo ou conselho, contra, respectivamente, 51,8% e 20,1% dos não beneficiários. Em grupos culturais/musicais, grupos esportivos e grupos de igrejas, o percentual dos ex-beneficiários que participam ou participaram supera o de não beneficiários – grupos culturais/musicais: 26,5% vs. 20,1%; grupos esportivos: 41% vs. 32,2%; grupos de igrejas: 46,2% vs. 39,9%. Os ex-beneficiários conhecem em maior medida a existência de conselhos de representação de direitos dos jovens no município onde residem (36% vs. 22%), e são mais informados sobre a existência de programas e projetos governamentais voltados para sua faixa etária. O ProUNI é conhecido por 70,2% dos ex-beneficiários e por 62,7% dos não beneficiários; o ProJovem é conhecido por 72,7% dos ex-beneficiários contra 67,6% dos não beneficiários, e o Sentinela, por 29,3% contra 22,7%.

No que se refere ao comportamento (ou conhecimento) sexual e reprodutivo dos jovens ex-beneficiários do Projeto, o impacto positivo é confirmado nas seguintes observações estatísticas: 96,3% declaram conhecer algum método contraceptivo, contra 92,6% do grupo de comparação. O DIU, por exemplo, é mencionado por 32% dos ex-beneficiários e por apenas 22% do grupo de comparação. As doenças sexualmente transmissíveis também são mais conhecidas pelos ex-beneficiários: 98% deles declaram conhecer alguma DST, contra 95% no grupo de comparação. Entre os que declaram já ter tido alguma relação sexual, 75,6% afirmam que utilizaram preservativo na última relação. No grupo de comparação este percentual é de 67,7%.

A análise dos dados sugeriu, ainda que de forma não conclusiva, impactos positivos do Projeto Agente Jovem sobre a dimensão da violência. Vale registrar que o percentual de ex-beneficiários envolvidos em atos de violência ou potencialmente violentos é menor do que o de não beneficiários após a passagem dos primeiros pelo Projeto, e que em situações em que foram vítimas de violência e buscaram auxílio em algum órgão ou instituição, 14,4% dos egressos recorreram ao Conselho Tutelar, Ministério Público ou Juizado da Infância e da Juventude (contra 0% no outro grupo).

Na dimensão “Educação” também não foi possível identificar, de forma conclusiva, diferenças significativas entre os ex-beneficiários e os não beneficiários quando são observados aspectos objetivos, tais como: estar estudando em 2006, percentual de aprovação e percentual de abandono/evasão. Já no que se refere aos aspectos subjetivos, 71% dos ex-beneficiários consideram que “estudar é muito importante”, contra 63% dos não beneficiários.

A maioria dos ex-beneficiários avalia positivamente o Projeto Agente Jovem, seja no que tange à equipe, à qualidade das atividades realizadas ou ao projeto como um todo, visto que 42,5% avaliam o projeto como ótimo; 47,3% como bom; 8,0% regular; 0,7% ruim; e 0,9% como péssimo. Os jovens destacam, ainda, que o Projeto é importante para as suas vidas, para a vida de suas famílias e das comunidades onde moram.

No que tange à gestão, a maioria dos estados e municípios não possui estudos de demanda. Perguntados sobre isso, gestores municipais e estaduais referiram-se a cadastros, listas de espera etc., mas nunca a um esforço para identificar de forma mais qualificada a demanda potencial. A maioria dos entrevistados nos diversos municípios concorda com o diagnóstico de que a cobertura do projeto é, com frequência, insuficiente.

O estudo qualitativo revelou que há uma grande diversidade entre os municípios em relação à operacionalização e implementação do Agente Jovem. Nos municípios de pequeno porte a condução do projeto é condicionada pelas precariedades existentes de forma geral no âmbito da assistência social municipal: recursos limitados, pouca infraestrutura, precariedade na formação dos quadros técnicos e reduzidas possibili-

dades em termos de uma rede de atendimento e oferta de serviços complementares. Já nos municípios de médio e grande porte, a gestão também enfrenta problemas semelhantes a estes, porém, existe uma maior possibilidade de articulação com redes de apoio, ONGs, organizações comunitárias etc., que, por vezes, servem de complementação às atividades oferecidas pelas prefeituras.

Nas metrópoles e em alguns municípios grandes que possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), observou-se que esta estrutura favorece uma melhor organização na execução do Agente Jovem. Porém, as diferenciações entre os grupos permanecem em função da infraestrutura existente (melhores instalações e mais equipamentos) no local e do compromisso dos profissionais envolvidos.

Quanto ao tempo de permanência dos jovens no projeto e nas atividades, foram detectadas algumas inadequações na implementação, das quais se destacam: a) cerca de 12% dos “ex-beneficiários” entrevistados passaram menos de 12 meses no Projeto; b) cerca de 24% dos jovens permaneciam menos de 12 horas por semana, que era o período mínimo para que fosse cumprida a carga horária relativa às atividades teóricas, segundo a proposta pedagógica vigente à época. Outras inadequações identificadas referem-se a: i) falta de apoio aos jovens na transição entre o final do ensino médio e o início de uma carreira profissional; ii) quase inexistência de acompanhamento dos egressos do projeto Agente Jovem por parte das prefeituras e dos governos estaduais: apenas 13,4% dos jovens foram visitados por profissional do Projeto após o seu desligamento; iii) para muitos gestores e técnicos a bolsa de R\$ 65,00 era insuficiente para manter o interesse e a vinculação do jovem ao projeto. A capacitação dos técnicos envolvidos no projeto era bastante precária. Foi também identificada a ausência de uma estrutura apropriada de supervisão e avaliação dos orientadores e instrutores na maioria das cidades, cujos efeitos negativos mais evidentes eram a impossibilidade de correção de erros de operacionalização e o sentimento, por parte dos técnicos, de abandono e falta de atenção governamental com o Projeto.

Ficou evidenciada na pesquisa a expectativa de formação profissional dos jovens, inclusive com uma cobrança para que o projeto oferecesse este tipo de capacitação.

Em geral, pode-se dizer que a maioria dos atores envolvidos com o Agente Jovem estava otimista quanto ao seu aperfeiçoamento. Com base na pesquisa, os avaliadores deram algumas sugestões para enfrentar os problemas e aperfeiçoar o Agente Jovem:

- contratação de orientadores e instrutores qualificados, com remuneração adequada do pessoal envolvido;
- capacitação dos técnicos envolvidos;
- realização de estudo de demanda;

- infraestrutura adequada;
- reformulação da proposta pedagógica;
- controle social por meio do conselho municipal e dos conselhos de direitos;
- monitoramento de egressos;
- encaminhamento dos egressos para outros projetos ou programas sociais.

## PROJOVEM ADOLESCENTE – SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO (PJA)

O ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA) é uma das quatro vertentes em que se desdobra o Programa Nacional de Inclusão de Jovens do Governo Federal. Coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS), o Serviço promove um conjunto de ações destinadas à criação de mecanismos que garantam a convivência sociofamiliar e destinadas, também, ao fomento das condições necessárias para a inserção, a reinserção e a permanência dos jovens, entre 15 e 17 anos, no sistema educacional. Atende exclusivamente jovens situados na faixa etária referida que pertençam a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) ou: que sejam egressos de medida socioeducativa de internação; que estejam cumprindo outras medidas socioeducativas em meio aberto; egressos ou que estejam cumprindo medida de proteção; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

Os jovens admitidos no PJA são organizados em grupos, denominados de “coletivos”, que possuem de 15 a 30 membros. Aos coletivos são dirigidas ações socioeducativas de natureza diversa, respeitada uma carga horária semanal de 12 horas e meia de atividades, no decorrer de 24 meses. A participação no PJA é voluntária, porém, ao ingressar no Serviço, o jovem assume compromissos e se obriga a: (i) manter uma frequência escolar mínima de 85% (jovens de 15 anos) ou de 75% (jovens de 16 e 17 anos); (ii) manter uma frequência mensal mínima de 70% às atividades do serviço; e (iii) respeitar as normas de convivência pactuadas entre os próprios membros dos coletivos.

Todos os coletivos devem estar referenciados a um CRAS, dos quais são recrutados profissionais de nível superior para desempenharem o papel de técnico de referência das equipes encarregadas da execução do PJA. Juntam-se a eles profissionais de nível médio e outros de formação técnica variada, que atuam, respectivamente, como orientadores sociais e facilitadores nas oficinas promovidas com os jovens. Cada coletivo deve ter ainda uma base física de referência localizada no território de abrangência do CRAS ao qual estiver referenciado.

# PESQUISA QUALITATIVA DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJovem ADOLESCENTE – SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Danielle Oliveira Valverde, Marisa Alves Lacerda, Marcos Luís Grams, Nilson Weisheimer, Rosângela Steffen Vieira.

**Equipe SAGI:** Cristiane dos Santos Pereira, Fernando Chagas, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Marina Pereira Novo, Rovane Ritzi.

**Órgão de cooperação técnica internacional:** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

**Projeto:** 914BRA3026 – Gestão da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza.

**Período de realização da pesquisa:** fevereiro de 2009 a abril de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Acompanhar o processo de implementação do ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA).

### Objetivos Específicos

Consideradas a base metodológica, os princípios orientadores e a regulamentação expedida pelos técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS), observar os seguintes aspectos do ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo:

- (i) adequação e pertinência da metodologia, métodos e técnicas adotados;
- (ii) planejamento, avaliação e sistematização das ações socioeducativas desenvolvidas (encontros e oficinas com os jovens);

(iii) utilização de instrumentos de registro e acompanhamento das ações socio-educativas;

(iv) articulação com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e com as demais unidades, serviços e benefícios, geridos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);

(v) distribuição das vagas referenciadas aos CRAS entre jovens elegíveis para o Serviço e processo de inscrição dos jovens nos coletivos.

E, ainda, produzir relatórios técnicos contendo recomendações para o aprimoramento do Serviço. Formular indicadores de avaliação e monitoramento do PJA.

## Metodologia

Contratação de cinco consultores, um para cada grande região do país – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste – encarregados da pesquisa em conjuntos de quatro municípios de portes populacionais diferentes, conforme a classificação estabelecida na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)<sup>1</sup>, selecionados por meio um processo de amostragem aleatória estratificada. Tendo em vista a distribuição dos coletivos<sup>2</sup> no país, definiu-se a quantidade de CRAS a serem visitados em cada município amostrado: um CRAS em cada município de Pequeno Porte I, Pequeno Porte II e Médio Porte, e três em cada município de Grande Porte/ Metrôpole.

Realização de entrevistas em profundidade com gestores municipais, técnicos de referência dos CRAS, orientadores sociais e facilitadores de oficinas direcionadas aos jovens. Organização de grupos focais com os jovens atendidos pelo Serviço. Exame da estrutura física das instalações e equipamentos em que as atividades socioeducativas do Serviço são desenvolvidas e dos recursos materiais à disposição dos profissionais e dos jovens, a partir de roteiros de observação elaborados pelos consultores contratados junto com os técnicos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

## Resultados

Os resultados aqui apresentados derivam das observações de campo, das entrevistas com os profissionais que atuam no Serviço e das informações obtidas por meio da interação com os jovens nos grupos focais, em conjuntos de quatro municípios de porte populacional diversos, localizados nas cinco regiões do país – Norte, Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Por meio dos achados dos consultores, é possível perceber como a implementação do Serviço é influenciada pelas particularidades de

<sup>1</sup> De acordo com a classificação por porte populacional estabelecida na NOB-RH/SUAS, os municípios brasileiros são divididos nas seguintes categorias:

- Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes;  
- Pequeno Porte II: de 20.001 a 50.000 habitantes;  
- Médio Porte: de 50.001 a 100.000 habitantes;  
- Grande Porte: de 100.001 a 900.000 habitantes;  
- Metrôpole: acima de 900.000 habitantes.

<sup>2</sup> Grupos de jovens inscritos no Serviço e que participam de suas ações socioeducativas.



cada região do país e dos municípios em que se situam os coletivos. Como afirma a consultora da região Sudeste:

A despeito da existência de diretrizes gerais para a execução do PJA em todo o país, sua execução segue sujeita e, em alguns casos, subordinada às particularidades regionais, territoriais, culturais, sociais, políticas e, inegavelmente, econômicas.

Há, no entanto, alguns aspectos, positivos e negativos, que atravessam a oferta do Serviço em todos os municípios visitados. Os consultores ressaltam, em uníssono, a motivação e o engajamento dos profissionais que compõem as equipes de referência dos coletivos – técnicos de referência, orientadores sociais e facilitadores. O papel desempenhado pelos orientadores sociais é considerado crucial pelos consultores, que sublinham o fato de que, não raro, esses profissionais, exorbitam suas atribuições e desenvolvem atividades por conta própria, como, por exemplo, visitas de acompanhamento dos jovens em suas casas. Na avaliação da consultora da região Sul, a atuação dos orientadores sociais “determina, em grande medida, o modo como o PJA é avaliado e está diretamente relacionado à assiduidade e permanência dos jovens no Serviço”. Outro aspecto positivo sublinhado é a percepção compartilhada entre os profissionais, os jovens e seus familiares acerca do potencial transformador do PJA. Os profissionais e os familiares relatam que os jovens tornaram-se mais disciplinados e cooperativos após ingressarem no Serviço. Diagnóstico reforçado pelas declarações dos próprios jovens, que acrescentam que a participação no PJA aumentou sua autoestima e confiança.

Em sentido contrário, alguns elementos dificultam a implementação do PJA em quase todos os municípios que compuseram a amostra da pesquisa. Sobre essas dificuldades, os consultores ressaltam a precariedade das instalações físicas que abrigam os coletivos; problemas no processo de capacitação dos profissionais em contato direto com os jovens; a escassez de recursos materiais de apoio às práticas socioeducativas; a ausência de transporte para os jovens e a oferta de lanche em quantidade insuficiente e/ou de baixa qualidade nutricional. As estratégias concebidas e executadas pelos gestores e pelos profissionais que operacionalizam o Serviço para contornar e, até mesmo, superar essas dificuldades também variam conforme o município em que se encontram os coletivos. A consultora da região Sudeste destaca que, em meio ao trabalho de campo, “foi possível perceber como a criatividade, o engajamento e o empenho dos profissionais são decisivos para a superação das dificuldades e para a realização de um trabalho significativo para a vida dos jovens, dentro dos limites e possibilidades impostos por cada contexto”.

A seguir, alguns dos resultados mais relevantes da pesquisa são elencados por grande região do país. O trabalho dos consultores supera, em muito, esse apanhado e espera-se apenas que ele proporcione uma compreensão mais apurada das condições sob as quais o PJA, à época do levantamento de campo, estava sendo implementado.

## **Região Norte**

O consultor da região Norte associa o ingresso e o comparecimento dos jovens ao Serviço aos seguintes motivos: falta de alternativas para que os jovens ocupem seu tempo ocioso; reconhecimento e valorização do Serviço pelas famílias; possibilidade de socialização com outros jovens e de fuga do cotidiano familiar. Destaca que a maioria dos jovens entrevistados encontra-se adequadamente posicionada na relação idade/série; que as famílias e comunidades participam ativamente da oferta do Serviço e que os critérios de elegibilidade do PJA são observados na inscrição dos jovens. Por outro lado, aponta aspectos negativos como a baixa participação de jovens egressos da Proteção Social Especial; problemas na distribuição do material socioeducativo e o não cumprimento, na maior parte dos coletivos, da carga horária de 12 horas semanais, preconizada na portaria que regulamenta o PJA.

## **Região Sul**

A falta de opções culturais, profissionalizantes, de lazer e em outras áreas é também indicada pela consultora da região Sul como um dos motivos para o ingresso no PJA. O relatório final da consultora, fruto de seu trabalho em campo, ressalta a adaptação das atividades propostas no Traçado Metodológico, que pauta as atividades socioeducativas, aos contextos locais de cada município; a articulação entre o PJA e as demais ações referenciadas ao CRAS ou nele desenvolvidas, como o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e a mudança positiva no comportamento dos jovens decorrente da sua inserção no Serviço e do estabelecimento de uma relação afetiva com seus respectivos orientadores sociais. A consultora observa, no entanto, que, na região Sul, o PJA se aproxima do modelo escolar, devido, sobretudo, à formação dos orientadores sociais e facilitadores que atuam na região. Após sistematizar os dados coletados em campo, a consultora conclui que a oferta de capacitação a esses profissionais varia conforme o porte populacional do município, sendo que ações mais estruturadas e continuadas ocorrem somente no município de Grande Porte/Metrópole.

## **Região Sudeste**

A consultora da região Sudeste encontrou, em seu trabalho de campo, profissionais e jovens bastante motivados, fato considerado, como dito anteriormente, decisivo para que as dificuldades opostas à implementação e gestão do Serviço sejam dribladas. Esse entusiasmo contrasta com a real situação do PJA nos municípios amostrados da região Sudeste, à época da pesquisa. A consultora critica, em especial, as alterações frequentes na composição dos coletivos e a incompreensão da proposta metodológica pelas equipes de referência, o que inviabilizaria o alcance de muitos dos objetivos esperados para o Serviço. Isso porque a proposta socioeducativa do PJA preconiza o cumprimento de um “percurso” metodológico pelos coletivos e não por jovens individualmente.

## **Região Nordeste**

Cenário mais positivo é descrito pelo consultor da região Nordeste, que comenta a forte articulação entre o CRAS e o PJA, potencializando as ações no campo da proteção social. Coletivos da região participam ativamente das ações, campanhas e mobilizações organizadas pelos CRAS em seus territórios de referência. Em adição, sublinha a baixa evasão dos jovens em relação ao Serviço; quando essa ocorre, acrescenta o consultor, normalmente é motivada pelo ingresso do jovem no mercado de trabalho, formal ou informal. O consultor não detectou problemas na distribuição do material socioeducativo, a maioria dos coletivos da região teria, portanto, o recebido em prazo hábil e com uma antecedência que teria permitido o planejamento das atividades com os jovens. Segundo o consultor, as maiores dificuldades para o pleno desenvolvimento do PJA na região Nordeste recaem sobre a estrutura física das instalações e equipamentos à disposição dos coletivos.

## **Região Centro-Oeste**

A consultora da região Centro-Oeste também ressaltou a presença e a importância de profissionais motivados, que contribuem significativamente para a execução do Serviço em condições que nem sempre são as ideais. O vínculo empregatício dos profissionais nesta região, à época da realização da pesquisa, era muito precário, contribuindo para uma alta rotatividade de profissionais, a despeito de sua motivação. A consultora também aponta que as principais razões para a desistência dos jovens seria o desestímulo proporcionado pela infraestrutura inadequada para a realização tanto dos encontros quanto das oficinas, além do ingresso do jovem no mercado de trabalho.

## **Recomendações**

Em atendimento aos objetivos inicialmente colocados para a pesquisa, os consultores apresentaram, em seus relatórios finais, recomendações para o aperfeiçoamento do PJA. Como elas são muitas e de natureza diversa, opta-se por reunir aquelas recomendações com as quais os cinco consultores concordam e cujo acolhimento é defendido enfaticamente por eles. A esse respeito, cumpre, primeiro, mencionar a necessidade de intensificação das ações de monitoramento e avaliação do Serviço. Os técnicos da SNAS reconhecem a necessidade apontada e trabalham atualmente pela implantação e consolidação do Sistema de Acompanhamento e Gestão do ProJovem Adolescente (SISJOVEM). Os cinco consultores sugerem também que seja criado um espaço virtual para que o MDS compartilhe com os municípios materiais complementares voltados para a capacitação dos profissionais das equipes de referência e para servirem de subsídios aos encontros e oficinas promovidos com os jovens. Durante o trabalho de campo, os consultores ouviram de profissionais e de jovens que o Serviço deveria estar mais voltado para a qualificação profissional e inserção dos jovens no mercado

de trabalho. A queixa revela certo desconhecimento em relação à portaria que regulamenta o PJA, pois ela autoriza a substituição das atividades de formação técnica geral para o mundo do trabalho, previstas no Traçado Metodológico, pela oferta de cursos profissionalizantes, desde que a substituição seja autorizada pelos Conselhos de Assistência Social e respeitado o limite de cinco horas semanais.

## SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)

De acordo com a *Tipificação dos serviços socioassistenciais*<sup>1</sup> aprovada em 2009, o Programa de Atenção Integral à Família passa a ser denominado Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF).

O PAIF é desenvolvido no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e seu público abrange a população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário e/ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização do vínculo de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

Este serviço consiste no trabalho social com famílias, visando fortalecer sua função protetiva, prevenir a ruptura de vínculo, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida, por meio da promoção de aquisições sociais e materiais, do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais.

---

<sup>1</sup> Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.

# ESTUDOS QUALI-QUANTITATIVOS SOBRE O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Consórcio Gesaworld S.A. e Instituto Via Pública.

**Equipe responsável:** Luiz Henrique Soares e Annez Andraus Troyano (coordenadores gerais), Alvaro Moreira Branco Sobrinho, Amélia Cohn, Anna Carolina Cosenza, Beatriz Simões Gonçalves, Carolina Roig, Denis Tamion, Douglas Mendoza, Elen Cristiane dos Santos Araújo, Eliana Assis, Francisco Jatobá, Guilherme P. N. Nafalski, João Francisco Migliari Branco, Liliane Barbosa de Souza, Mara Kotscho, Marinalva Gebara, Maria Elisa Santos, Sandra M. Pupo Santos, Vanessa Moreira Sigolo, Edna Tayra, Emi Miyamoto, Murillo Mauschner e Nadia Pinheiro Dini.

**Equipe SAGI:** Helena Ferreira de Lima, Jomar Álace Santana, Maria Cristina Abreu Lima e Júnia Valéria Quiroga da Cunha.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

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

**Período de realização:** setembro de 2008 a novembro de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

O objetivo geral da pesquisa foi produzir, sistematizar e analisar informações sobre as experiências de implementação e gestão do PAIF para subsidiar o aperfeiçoamento das normas, diretrizes metodológicas e operacionais do serviço.

### Objetivos Específicos

- Confrontar a implantação efetiva dos serviços com a sua normatização.
- Identificar as principais dificuldades relacionadas à implantação do PAIF e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

- Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com a Rede de Assistência Social.
- Analisar os mecanismos de articulação do PAIF com os beneficiários do PBF e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
- Investigar a percepção dos técnicos e usuários sobre os serviços prestados no que se refere à sua: qualidade de atendimento, diversidade de serviços, referência à rede de serviços e resolutividade das ações.
- Analisar a qualidade e diversidade das metodologias desenvolvidas com as famílias – o atendimento e serviços oferecidos – no âmbito do PAIF, comparando-as com as expectativas dos beneficiários.

## **Metodologia**

Na etapa de estudos quantitativos foram entrevistadas 3.576 pessoas de uma amostra de 163 CRAS, localizados em 101 municípios em todo o Brasil. Essa amostra foi definida de forma probabilística com estratificação baseada nas diferentes regiões do país e porte dos municípios. A seleção foi feita em dois estágios. No primeiro estágio, a partir da listagem de municípios organizados segundo o rendimento médio familiar *per capita* (Censo Demográfico de 2000), foram escolhidos aleatoriamente municípios com probabilidade proporcional ao número de CRAS existentes. Em seguida, após o arrolamento de todos os CRAS dentro dos municípios previamente selecionados, foram sorteados 3 CRAS nos casos em que havia mais do que este número de centros de referência no município. Nos outros casos, todos os CRAS do município foram selecionados.

Os instrumentos de coleta de dados foram aplicados a 98 gestores municipais de assistência social, 157 coordenadores de CRAS, 457 funcionários com nível superior completo e a 2.698 usuários que frequentam aquelas unidades, selecionados nas saídas de diferentes tipos de atendimentos. Além disso, foi preenchido um roteiro de observação da unidade de CRAS pelo próprio pesquisador.

Para o estudo qualitativo, foi constituída uma amostra de 40 CRAS, localizados em 38 municípios nas 5 regiões do país a partir de resultados do estudo quantitativo. Para a eleição desses 40 casos, foram ranqueadas as unidades de CRAS pelo desempenho de indicadores sobre infraestrutura e serviços ofertados no PAIF. Uma análise de componentes principais (análise multivariada) orientou a seleção de 20 casos com melhor posição e 20 casos com pior posição em relação a esses indicadores. Foram considerados, adicionalmente, a variedade regional e de porte de município nessa seleção.

O levantamento de dados qualitativos foi feito por meio de entrevistas presenciais (EP) e entrevistas não presenciais (ENP). Apenas foi utilizada a metodologia de grupos focais (GF) para a abordagem a usuários. Outras pessoas em situação de vulnerabilidade social do território de referência não foram entrevistadas. No total, foram levantadas informações com 259 informantes, tendo sido abordados 5 gestores estaduais da assistência social (5 EP); 38 gestores municipais da assistência social (10 EP e 28 ENP); 40 coordenadores de CRAS (10 EP e 30 ENP); 80 funcionários da equipe técnica de CRAS (2 por CRAS, sendo 20 EP e 60 ENP) e 96 usuários, em 10 Grupos Focais (de 8 a 10 por GF).

## **Resultados**

### **Compreensão do PAIF**

A pesquisa revelou que, no entendimento dos que trabalham com assistência social nos municípios, o PAIF ora é visto como o trabalho com as famílias desenvolvido nos CRAS, ora é compreendido como o recurso advindo do Governo Federal. Neste último caso, é compreendido como apoio fundamental para o desenvolvimento das atividades dos CRAS, que possibilita alguma autonomia em relação à prefeitura. Como trabalho social, por sua vez, é definido como a opção pelo foco na unidade familiar que permite desenvolver um atendimento não assistencialista e integrado com a rede socioassistencial e demais políticas públicas.

A pesquisa revela claramente que está em curso um processo de construção de identidade profissional dos agentes envolvidos na gestão, na coordenação e na prestação de serviços associados ao PAIF. Ademais, há forte reiteração, por inúmeros profissionais, do discurso sobre o direito do cidadão ao acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais, em contraposição às tradicionais visões de benemerência e assistencialismo.

### **Localização, infraestrutura e Recursos Humanos**

Quanto à localização, a pesquisa mostrou que mais da metade das unidades dos CRAS funciona em áreas onde há concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social (50,2%) ou em local próximo (40,7%). O percurso da casa dos usuários ao CRAS para a maioria (82,9%) tem duração máxima de 30 minutos, sendo que para a metade dura até 15 minutos. A pesquisa identificou que a maioria dos usuários se desloca a pé até a unidade (66,3%).

Nas duas etapas da pesquisa, os principais resultados relativos ao espaço físico apontaram a necessidade de ampliações, reformas e melhorias. De acordo com a maioria dos coordenadores entrevistados (64%) na etapa quantitativa, o espaço físico é inadequado para o desenvolvimento das atividades do CRAS. Os principais problemas destacados pelos técnicos em relação às limitações do espaço físico são a falta de salas



para atividades coletivas e serviços socioeducativos, bem como para o atendimento privativo de indivíduos e famílias. 95% das unidades possuem: recepção, sala de atendimento individual, copa ou cozinha. 68% possuem, além dos itens anteriores, sala de uso coletivo, sala de espera e banheiro misto. Abastecimento regular de água e higiene nos banheiros e cozinhas estão presentes em 88% dos casos. Em 20% dos casos foram apontados problemas de infraestrutura básica nos prédios como ventilação, encanamento, vazamentos, iluminação, entre outros.

Em relação aos equipamentos de que dispõem as unidades para trabalhar, embora quase todas possuam computador (96%), impressora (90%), e mobiliário compatível com a utilização e em bom estado de conservação (86%), além de telefone fixo (72%) e internet (65%), em cerca da metade das unidades pesquisadas foi apontada inexistência e/ou insuficiência de recursos essenciais para o desenvolvimento das atividades do CRAS. Na etapa qualitativa, foram indicados como obstáculos para o desenvolvimento do PAIF, principalmente: a falta de material permanente para oficinas e cursos (socioeducativos, de capacitação profissional e de geração de trabalho e renda); e a falta de meios de transporte para a realização de visitas domiciliares.

Apesar da visão predominante entre os atores entrevistados de que a efetivação da equipe (especialmente de coordenadores de CRAS) é importante na busca por garantir a continuidade do trabalho e a implementação da política e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a maioria dos gestores (65,5%) afirmou que não foram realizados concursos públicos nos dois últimos anos para quadros profissionais da área. Foi encontrado quase 40% de adequação à NOB-RH em relação à quantidade e qualificação das equipes. Os convênios com entidades da rede de serviços socioassistencial têm sido um caminho utilizado para compor o quadro técnico para o desenvolvimento das atividades.

### **Implementação e Gestão do PAIF e dos CRAS**

Conforme identificado na pesquisa, os órgãos estaduais da assistência social têm atuado principalmente em atividades de capacitação e orientações relacionadas aos programas. Em um número menor de casos, há cofinanciamento estadual nos municípios, especialmente para a rede socioassistencial. Contudo, existem várias dificuldades relatadas sobre a atuação da gestão estadual, como a falta de técnicos para atender e capacitar os municípios e a limitação ou a ausência do cofinanciamento. Conforme apontado na pesquisa quantitativa, o percentual de gestores municipais que avalia positivamente a articulação com o órgão estadual da assistência social (54,2%) é menor que o dos que considera como boa a integração e cooperação com o MDS (80,9%).

Verifica-se que o cofinanciamento aos municípios, predominantemente o federal, é imprescindível para o desenvolvimento das ações da assistência social. Essa dependência, segundo apontam muitos gestores municipais, deve-se especialmente à não

existência de definições orçamentárias, com uma porcentagem fixa no orçamento municipal para a assistência social, como há para a saúde e a educação. Existe forte expectativa dos agentes entrevistados na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 431/01 em trâmite, que vincula recursos do Orçamento da Seguridade Social para a assistência social. Além disso, os municípios demandam uma maior descentralização da gestão financeira e a flexibilização de alguns recursos. Com relação aos recursos do PAIF, vários gestores apontam dificuldades na sua utilização, pois não contempla a compra de materiais permanentes e a contratação não temporária de técnicos.

Alguns gestores estaduais, por sua vez, apresentam visão crítica sobre a atuação direta do Governo Federal nos municípios, sem a comunicação à esfera estadual sobre as políticas executadas e seus respectivos recursos, acabando por gerar certo desconforto nos estados e impedindo uma participação mais colaborativa entre as três esferas de governo. Portanto, avançar com relação à questão orçamentária e definição de atribuições e papéis na área da Assistência Social nos diferentes níveis de governo ainda é um de seus desafios atuais.

### **Serviços, atendimentos e metodologias de trabalho com famílias**

De uma maneira geral a pesquisa detectou dificuldades relativas ao planejamento, monitoramento, avaliação e controle social da política de assistência nos municípios. Na comparação entre os casos mais bem e mal posicionados, pode-se perceber que interfere positivamente no PAIF e no CRAS o fato de haver um gestor municipal com experiência prévia na área, tempo de atuação no poder público e no cargo, atento e com compreensão do SUAS, e com boa relação com a administração municipal. É desafio comum a afirmação da assistência social como um direito, entretanto fazer o atendimento das famílias para além da gestão de benefícios caracteriza os casos de melhor posicionamento.

É importante apontar que uma parte considerável dos gestores e coordenadores não possui uma compreensão clara da metodologia ou das metodologias adotadas no programa, e um número grande de técnicos desconhece o assunto. Em que pese a existência de vários procedimentos comuns no atendimento às famílias, verificou-se a falta de padronização e carência de metodologia (e orientação/capacitação para sua implementação no CRAS) de atendimento às famílias e públicos específicos em situação de vulnerabilidade social nos territórios. 40% dos técnicos informaram não seguir nenhuma diretriz metodológica em seu trabalho, e entre os que afirmaram seguir uma diretriz metodológica (60%), há uma extensa variedade de termos e expressões pouco esclarecedoras sobre o desenvolvimento das atividades no CRAS.

Na etapa quantitativa foi verificado um cardápio variado de serviços, programas e benefícios ofertados. As ações de maior frequência (99%) são o encaminhamento de

famílias ou indivíduos para outras políticas públicas, acompanhamento de famílias e visitas domiciliares. No entanto, a fase qualitativa apontou que os atendimentos coletivos são os que mais satisfazem tanto a população como os técnicos da equipe (reuniões, palestras, grupos, oficinas, cursos e atividades esportivas). Foram essas atividades e o acolhimento as práticas mais bem avaliadas do PAIF.

Com relação aos atendimentos realizados fora do CRAS, a frequência elevada deste tipo de atendimento na etapa quantitativa não indica sua intensidade ou importância. Na etapa qualitativa, constatou-se que visitas domiciliares, busca ativa, entre outras atividades de atendimento fora do CRAS, não são rotineiras, mas eventuais, e ocorrem principalmente em casos de denúncias. A articulação intersetorial apresenta avanços importantes na opinião de 70% dos gestores municipais entrevistados. Nesses casos há instâncias que reúnem com regularidade as secretarias da área social. Na formação e organização da rede socioassistencial percebeu-se que as articulações com os CRAS têm representado a porta de entrada nestas redes. Como dificuldades para a implementação do trabalho social com as famílias estão, especialmente, a falta de recursos humanos (a maioria dos técnicos considera insuficiente o estipulado na NOB-RH), a qualificação dos profissionais envolvidos, infraestrutura de transporte e atendimento no CRAS. Também foi apontado como problema a falta de atividades ou programas específicos para crianças entre 10 e 14 anos de idade, pela fragilidade e vulnerabilidade destes membros da família com relação às drogas, especialmente em centros urbanos.

De uma maneira geral, pode-se afirmar que o PAIF desempenha a função, em primeiro lugar, de acompanhar as famílias que não cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família; em segundo lugar, por meio da rede socioassistencial, cumpre o papel de encaminhar as demandas para outros equipamentos sociais e, em terceiro lugar, atende as demandas emergenciais da população que chega “espontaneamente” aos CRAS à procura de benefícios. O trabalho de “prevenção” de riscos – isto é, de conscientização da população para que conheça seus direitos e se torne protagonista de sua própria vida – ainda é incipiente ou sequer começou.

## **Usuários**

As demandas da população que motivam a procura pelos CRAS são, em primeiro lugar, benefícios eventuais (cesta de alimentos, vale transporte, medicamentos, cadeira de roda, material de construção etc.) e procura por programas de transferência de renda, em segundo lugar. Nos CRAS mais bem posicionados, estão presentes também a busca por cursos profissionalizantes ou de geração de renda, e por atividades em grupo (convivência, socioeducativos).

Um desafio importante para a implementação dos serviços e atendimentos do PAIF refere-se à dificuldade para a participação da população nas atividades desenvolvidas na unidade, devido principalmente, segundo os entrevistados, à falta de conhecimento

do Centro e/ou de “interesse da população de participar”. Neste sentido, verifica-se que há ainda um reconhecimento limitado da população a respeito do papel do PAIF e, em especial, de sua “ação preventiva”, pois as famílias recorrem à unidade quando têm problemas para resolver.

Com relação ao atendimento oferecido pelos CRAS, nos grupos focais, a quase totalidade dos usuários avalia de forma positiva. Entre os serviços ofertados nos CRAS, a maioria dos usuários informou ter participado de atendimentos individuais, sendo baixa a frequência dos que participaram de reuniões, palestras, campanhas e de reuniões com grupos de famílias. São menos numerosos os que participaram de grupos de convívio de idosos, de adolescentes e jovens, de atividades diversas para crianças e de atividades relacionadas à geração de renda e inclusão produtiva.

Apesar da avaliação bastante positiva, são inúmeras as sugestões para o aprimoramento do CRAS apontadas pelos usuários. Elas se referem principalmente à ampliação da oferta de atividades (como cursos para geração de renda), às melhorias no acesso e nos meios de transporte para as unidades, às ampliações no espaço físico (inclusive para práticas esportivas e para deixar crianças enquanto mães participam de atendimentos) e ao incentivo a atividades culturais.

# PESQUISA QUALITATIVA SOBRE METODOLOGIAS DE TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO SERVIÇO DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Maria Lucia Miranda Afonso (consultora sênior),

Kellen Alves Gutierrez e Alice Dianezi Gambardella (consultoras assistentes).

**Equipe SAGI:** Júnia Quiroga, Fernando Batista Pereira, Maria Cristina Abreu M. Lima, Jomar Álace Santana e Helena Ferreira de Lima.

**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 trabalho de campo:** setembro a dezembro de 2009.

**Período de realização da pesquisa:** julho de 2009 a julho de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Sistematização de experiências que dão visibilidade às metodologias de trabalho social com famílias adotadas atualmente e situá-las em marcos conceituais, técnicos e organizacionais.

### Objetivos Específicos

- Realizar revisão bibliográfica sobre o trabalho social com famílias com a respectiva sistematização das publicações encontradas.
- Analisar o “estado das artes” de experiências publicadas ou publicizadas em

veículos da comunidade acadêmica e/ou profissional no período de 2000-2009, na área da proteção social ou relacionadas.

- Dar visibilidade às metodologias adotadas, conhecer os desafios principais que se colocam em realidades específicas, e divulgar as formas como os agentes locais enfrentam as dificuldades para o desenvolvimento do trabalho com famílias no âmbito do PAIF.

## **Metodologia**

Trata-se de um estudo desenvolvido a partir de ampla pesquisa bibliográfica e da análise de experiências implementadas por administrações locais, registradas em premiações nacionais sobre o tema ou sítios de domínio público, além daquelas identificadas em pesquisa de campo.

Para a realização desse estudo, foi contratada uma equipe de três consultoras: uma consultora sênior, que elaborou e coordenou o desenvolvimento da proposta, realizou a revisão bibliográfica e a análise das metodologias; e duas consultoras que trabalharam como assistentes, realizando a pesquisa de campo.

Na revisão bibliográfica e análise do “estado das artes”, foram analisados relatos de experiências publicadas ou publicizadas em veículos da comunidade acadêmica e/ou profissional no período de 2000-2009, na área da proteção social ou relacionadas. Em seguida, foram estudadas experiências em áreas diversas como saúde, direitos humanos, educação e outras que pudessem alimentar o diálogo interdisciplinar no campo da assistência social.

Para a pesquisa de campo, foram selecionados 16 casos, identificados por meio de consulta a diversas fontes (Censo CRAS, Observatório do PBF e Contatos com CRAS). A escolha dos 16 casos atendeu aos seguintes critérios: (1) diversidade de contextos de implementação do PAIF: CRAS Itinerante; população tradicional; população urbana e rural; municípios de diferentes portes; regiões do país; (2) critérios qualitativos para um conjunto de experiências: diferentes atividades do PAIF; diferentes vulnerabilidades; articulações intersetoriais; questões de etnia e gênero etc.

Na pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas com gestores, coordenadores e técnicos; observação in loco de atividades; coleta de documentos e outros materiais.

Os resultados do trabalho desenvolvido em conjunto pelas três consultoras foram apresentados e debatidos em uma oficina, no dia 18 de maio de 2010, com a presença de técnicos e gestores da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS, e do consultor Edgar Magalhães.

## Resultados

De uma maneira geral, as metodologias adotadas pelos gestores locais na implementação do PAIF buscam o que estipula a sua normativa: o fortalecimento da função protetiva da família e o desenvolvimento pelas famílias de aquisições sociais e materiais, potencializando o seu protagonismo e a sua autonomia.

Foi observado que as experiências de cunho mais participativo e dialógico conseguiram concretizar melhor o trabalho social, a partir da escuta das demandas e das questões que os usuários traziam; da abertura para a escolha de temas e questões a serem discutidas; das orientações para o associativismo; do apoio que o grupo proporcionava ao trabalho de reflexão; e de construção de autonomia, inclusive para construção de estratégias de enfrentamento de vulnerabilidades.

Tudo indica que o trabalho reflexivo nos grupos surte maior efeito quando associado a condições que lhe dão sustentabilidade, como o acesso à renda, o acesso à inclusão produtiva, a possibilidade de acompanhar o trabalho feito com os filhos no ProJovem Adolescente, a melhoria do cuidado com a pessoa com deficiência, o incentivo à participação dos usuários em fóruns coletivos (Conselhos Locais de Assistência Social, Conferências Municipais e outros).

A pesquisa também destacou que a dimensão de prevenção é ainda pouco explorada nos trabalhos com fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e apareceu mais associada às questões de gênero e geração de renda.

A pesquisa deverá produzir recomendações para aprimoramento do PAIF, enfatizando metodologias de atendimento e trabalho com famílias e ser insumo para publicação do novo guia de orientações técnicas do PAIF.

## POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

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

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

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



# PRIMEIRO CENSO E PESQUISA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Meta – Instituto de Pesquisa de Opinião.

**Equipe responsável:** Flávio Eduardo Silveira (coordenador geral), Álvaro Roberto Crespo Merlo, Jacqueline Oliveira Silva, Juscelino Zemiacki, Magda Ribeiro Barcelos (pesquisadores).

**Equipe SAGI:** Carmela Morena Zigoni Pereira, Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Oscar Arruda D´Alva.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

**Projeto:** 914BRA3026 – Gestão da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza.

**Período de realização:** agosto de 2007 a março de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Obter informações que permitissem quantificar e caracterizar a população em situação de rua, subsidiar a implementação e/ou o redimensionamento de políticas públicas dirigidas especificamente a esse segmento da população e suscitar comparações posteriores, com vistas em aferir a evolução ou a inibição do número de pessoas em situação de rua.

### Metodologia

A coleta de dados foi realizada entre outubro de 2007 e janeiro de 2008 em um universo constituído de 71 municípios, sendo 23 capitais e todos os 48 municípios com população igual ou superior a 300 mil habitantes. Na seleção dos municípios foi utilizada estimativa populacional para o ano de 2004 (IBGE). Belo Horizonte, São Paulo e Recife não foram incluídas no universo de municípios pesquisados, pois essas capitais já haviam realizado, em anos anteriores, levantamentos sobre a população em situação de rua, seguindo metodologias diversas. Porto Alegre também foi excluída da seleção a pedido de sua prefeitura municipal, que iniciava, praticamente no mesmo período do

estudo contratado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), o seu próprio censo da população em situação de rua.

O público-alvo da pesquisa foi composto por indivíduos com 18 anos completos ou mais, vivendo em situação de rua. São entendidas como população em situação de rua as pessoas que utilizam, em um dado momento, como local de moradia ou pernoite, espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, à margem de rodovias, em esconderijos abrigados, dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de uso e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. Foram ainda consideradas componentes da população em situação de rua as pessoas que dormem em albergues e abrigos, de forma preferencial ou ocasional, alternando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua.

O reconhecimento em campo do público-alvo da pesquisa foi feito a partir de dois filtros presentes nos instrumentos de coleta de dados: o primeiro deles referente ao local em que o entrevistado habitualmente dormia e o segundo associado à sua idade. Não se pretendia investigar a situação de crianças e adolescentes em situação de rua, isso porque os estudos sobre esse segmento populacional requerem o emprego de metodologias diferenciadas e com um elevado grau de especificidade. Ainda assim, perguntou-se aos entrevistados se eles tomavam conta, na rua ou albergue, de alguma criança ou adolescente e quantos eram os menores sob seus cuidados.

Previamente ao levantamento de campo, a instituição executora (Meta – Pesquisa de Opinião) e o MDS promoveram, em conjunto, oficinas de capacitação para a formação dos coordenadores municipais do estudo e desenvolveram ações de recrutamento, planejamento e treinamento das equipes encarregadas da coleta de dados. Na fase de pré-campo, foram também mapeados os pontos de pernoite das pessoas em situação de rua, em cada uma das cidades selecionadas.

As estratégias de abordagem do público-alvo levaram em consideração aspectos críticos e particulares às pesquisas com a população em situação de rua, tais como: (i) dificuldades na localização e identificação desses indivíduos; (ii) a mobilidade dessa população (o que implicou o retorno aos locais visitados); (iii) forma adequada de estabelecer contato com essa população; (iv) especificidade da coleta de informações em albergues.

O trabalho de campo foi realizado por 55 coordenadores, 269 supervisores e 926 entrevistadores, apoiados por 147 moradores ou ex-moradores de rua e 86 educadores ou profissionais que trabalham com a população em situação de rua. Ao todo, 1.483 pessoas atuaram nas atividades de campo. A intenção era reunir pessoas em número

suficiente para realizar a pesquisa, em cada uma das grandes áreas, em uma única noite/madrugada.

A contagem da população em situação de rua foi feita por meio da aplicação de um questionário base, com 19 questões, aplicados a todos aqueles que, submetidos às questões filtro, demonstravam se enquadrar no conceito operacional da pesquisa. Uma amostra de 10,4% do universo, obtida por meio da técnica de amostragem probabilística sistemática, respondeu a um questionário mais abrangente, formado por 62 questões.

Em função das características peculiares à população em situação de rua e, com base em trabalhos anteriores que tratavam dessa parcela da população, foram adotadas medidas adicionais na aplicação dos questionários para garantir que o levantamento reproduzisse da forma mais aproximada possível, o tamanho e as opiniões da população estudada. Entre essas medidas, destacam-se a realização do levantamento de campo no período noturno, numa única noite/madrugada em cada localidade, salvo nos casos em que a contagem diurna foi recomendada pelas pessoas do município que trabalhavam com esse grupo populacional; e a aplicação dos questionários, simultaneamente, em todos os equipamentos de mesma natureza, ou seja, abrigos, albergues e moradias provisórias.

## **Resultados**

Foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua nas cidades pesquisadas, vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições – albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas. Este contingente equivale a 0,061% da população das cidades selecionadas.

Do total de entrevistas, 27,5% foram realizadas em instituições. O restante (72,5%) ocorreu em locais caracterizados como rua – calçadas, praças, parques, viadutos, entre outros. A taxa de recusa dos entrevistados em responder o questionário foi de 13,4% (4.275 pessoas), índice considerado baixo e atribuído, principalmente, ao esforço para envolver pessoas em situação de rua e ligadas ao movimento nacional dessa população no processo de elaboração e validação dos instrumentos de coleta de dados.

A pesquisa apontou que a população abordada era formada, predominantemente, por homens (82,0%). Mais da metade dessa população (53,0%) situava-se na faixa etária compreendida entre 25 e 44 anos e, se considerada a faixa entre 25 e 54 anos, o percentual alcançava 69,5%. Nas extremidades da distribuição etária, as proporções encontradas foram relativamente menores (16,2% na faixa de 18 a 24 anos e 13,3% na faixa de mais de 55 anos).

No que tange à distribuição da população em situação de rua por raça/cor, destaca-se que 39,1% dos entrevistados se declararam pardos, 29,5% brancos e 27,9% pretos. Esses dados, quando contrastados com os apresentados pelo Censo Demográfico de 2000, indicam que, entre as pessoas em situação de rua, a proporção de negros (pardos somados a pretos) é substancialmente maior (67,0%) do que a proporção encontrada na população em geral (44,6%).

Quanto à formação escolar, os dados coletados revelaram que a maior parte (63,5%) não havia concluído o primeiro grau, 17,1% não sabiam ler e escrever e 8,3% apenas assinavam o próprio nome. A imensa maioria não estudava à época em que a entrevista foi conduzida (95%) e apenas 3,8% dos entrevistados afirmaram que estavam fazendo algum curso (ensino formal – 2,1%; profissionalizante – 1,7%).

Dentre os motivos que teriam levado os entrevistados a viver e a morar na rua, foram mencionados: alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). 71,3% dos entrevistados citaram, pelo menos, um dos três motivos, muitas vezes de forma correlacionada ou indicando uma relação causal entre eles.

Parte considerável dos entrevistados (45,8%) sempre viveu no município em que morava por ocasião da pesquisa e outra parte significativa (30,3%) havia se deslocado de um município do mesmo estado. Assim, 76,1% eram originários do mesmo local em que se encontravam ou de locais relativamente próximos, situados no mesmo estado, refutando, com isso, a ideia tão difundida de que as pessoas em situação de rua são oriundas, em sua maioria, de outros municípios e estados.

Quando perguntados sobre o local de preferência para dormir, 46,5% afirmaram que preferiam dormir na rua, enquanto 43,8% manifestaram preferência por dormir em albergues. As razões principais apontadas para a preferência pela rua foram a falta de liberdade nos albergues (44,3%), seguida da imposição de horários de entrada, saída e demais rotinas (27,1%) e, em terceiro lugar, o fato de ser proibido, nesses equipamentos, o consumo de álcool e drogas (21,4%). Essas duas últimas razões podem ser associadas também à falta de liberdade, apontada como o principal motivo que os levava a optar por dormir na rua.

Dos entrevistados que costumavam dormir na rua, 27,15% prefeririam dormir em albergues e 20,7% desses apontaram a falta de vagas como justificativa para o fato de não fazê-lo.

A maioria dos entrevistados (51,9%) possuía algum parente residente na cidade em que se encontrava, mas há que se considerar que 38,9% deles não mantinham contato com esses parentes e 14,5% mantinham contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano). Os contatos eram mais frequentes (diários, semanais ou mensais) no caso de 34,3% dos entrevistados.

A população em situação de rua identificada era composta, em grande parte, por trabalhadores, sendo que 70,9% deles afirmaram que exerciam alguma atividade remunerada. Dessas atividades, destacam-se a de catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), trabalhos na construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Contrariando a imagem comumente difundida, apenas 15,7% das pessoas em situação de rua pesquisadas pediam dinheiro como principal meio para a sobrevivência.

No que diz respeito à alimentação, a maioria dos entrevistados (79,6%) conseguia fazer ao menos uma refeição ao dia. Não conseguiam se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia) 19,0% dos entrevistados. O segmento que se destacou negativamente em relação à alimentação foi o de pessoas que pediam dinheiro para sobreviver: 31,3% delas não se alimentavam todos os dias.

Com relação às questões de higiene, os principais locais utilizados pelas pessoas em situação de rua para tomar banho eram a rua (32,6%), os albergues/abrigos (31,4%), os banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%). Os principais locais utilizados pelas pessoas em situação de rua para fazer suas necessidades fisiológicas eram a rua (32,5%), os albergues/abrigos (25,2%), os banheiros públicos (21,3%), os estabelecimentos comerciais (9,4%) e a casa de parentes ou amigos (2,7%). No que se refere à saúde, 29,7% dos entrevistados afirmaram ter algum problema.

A maior parte dessa população não era atingida pelos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos, todavia, foram destacados a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada – BPC (1,3%).

Cerca de 54,5% das pessoas em situação de rua entrevistadas já haviam sofrido alguma forma de discriminação ou impedimento ao tentar entrar em estabelecimentos comerciais, veículos de transporte público, bancos, órgãos públicos ou tentar usufruir de serviços e realizar atividades como receber atendimento na rede de saúde pública e obter documentos pessoais. Cabe ressaltar que 24,8% das pessoas em situação de rua não possuíam qualquer documento de identificação.

Finalmente, a pesquisa mostrou que a maioria dos entrevistados (95,5%) não participava de qualquer movimento social. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação.

Os dados coletados evidenciaram a configuração de um novo perfil entre a população em situação de rua, distinto daquele presente na percepção do senso comum e também distinto do perfil tradicionalmente indicado pela literatura especializada. Trata-se do trabalhador pobre e sem uma moradia convencional. É provável que tenha ocorrido o alargamento da base constituinte da população em situação de rua com a emergência desse novo perfil.

## PROJETO CENTROS DA JUVENTUDE

O Projeto Centro da Juventude tem, como público-alvo, jovens de 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, possibilitando o acesso destes jovens à informação e a alternativas de socialização nas áreas de esporte e cultura. Além disso, o Projeto Centros da Juventude deverá propiciar atividades socioeducativas com as famílias, objetivando fortalecer os vínculos familiares, bem como possibilitar sua inclusão na vida sociocomunitária.

Os objetivos principais do Projeto são:

- democratizar a informação através do acesso à internet e a um Cardápio de serviços, programas e projetos dirigidos ao jovem;
- possibilitar o acesso dos jovens a atividades culturais e desportivas;
- fornecer um ponto de referência para os jovens;
- apoiar a formação de jovens lideranças comunitárias;
- contribuir para o enriquecimento do processo de aprendizagem dos jovens;
- descobrir talentos e habilidades específicas dos jovens, canalizando-os para sua inserção no mundo produtivo;
- estimular a autogestão do Centro da Juventude, através da administração direta do Grupo Gestor Juvenil.

# AVALIAÇÃO DOS CENTROS DA JUVENTUDE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Danielle Oliveira Valverde.

**Equipe SAGI:** Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Gilmar Trindade dos Santos e Marina Pereira Novo.

**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:** março de 2008 a abril de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar os Centros da Juventude financiados pelo MDS e elaborar recomendações, visando ao aperfeiçoamento da regulamentação e da orientação técnica destes equipamentos, em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social.

### Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi realizada em Centros da Juventude construídos com base em 169 convênios firmados entre o Governo Federal e governos municipais e/ou estaduais, cujos recursos foram liberados entre 1999 e 2007. O estudo compreendeu dois momentos, com abordagem quantitativa e qualitativa, respectivamente.

No primeiro momento, foram realizadas entrevistas telefônicas com coordenadores de todos os municípios e centros da juventude constantes dos convênios e compor um banco de dados com informações básicas a respeito dos centros que estivessem em funcionamento efetivo.

A partir deste banco de dados, foi feita uma seleção de 20 centros em funcionamento, distribuídos nas 5 grandes regiões do país. Estes centros foram visitados e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os profissionais que lá atuam (gestores

municipais e coordenadores dos centros da juventude), além de grupos de discussão com jovens participantes do Projeto.

## **Resultados**

O levantamento de dados desta pesquisa permitiu identificar 169 convênios firmados desde 1999 cujo objeto fazia referência aos Centros da Juventude. No entanto, 28 deles foram extintos e, portanto, não chegaram a executar a construção do centro. Outros 18 expiraram a vigência entre fevereiro e março de 2009, sendo que apenas 1 teria recebido recurso financeiro até o mês de maio de 2008. Todos os municípios constantes dos 123 convênios restantes – que tratam da construção de aproximadamente 128 centros da juventude – foram contatados por via telefônica, resultando num total de 58 Centros da Juventude em funcionamento.

A pesquisa realizada levantou e compilou dados que permitem concluir que o Projeto Centros da Juventude, tal como estabelecia a Portaria N° 871/01, nunca chegou a existir. Os Centros foram construídos sem projetos e planos de trabalhos reais e mesmo depois de construídos, muitos espaços permaneceram fechados até a concepção de uma orientação para a sua utilização no âmbito dos municípios. Em alguns casos, os espaços foram, inclusive, redirecionados para a utilização por outros serviços da Assistência Social, como, por exemplo, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Nos Centros que estão em funcionamento, as maiores dificuldades encontradas estão relacionadas à gestão do projeto e à incapacidade financeira do município de manter financeiramente o equipamento. Identificou-se que os Centros da Juventude não são autosustentáveis e, muitas vezes, dependem do estabelecimento de parcerias para seu funcionamento. Entre as parcerias contraídas, prevalecem aquelas cuja contrapartida é o apoio técnico; dificilmente há parcerias para a manutenção financeira dos centros.

A maioria dos Centros da Juventude está sob a gestão das secretarias municipais de assistência social ou congêneres. Esses equipamentos são geridos a partir dos objetivos da Proteção Social Básica que visa atuar na prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e estimular o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A articulação entre o Centro da Juventude e demais equipamentos e ações que compõem a rede de proteção social dos municípios ocorre por meio da interlocução com o CRAS, que faz encaminhamentos, o acompanhamento das famílias dos jovens usuários do Centro, além das visitas que as assistentes sociais e psicólogas fazem ao Centro. Nos municípios onde há CRAS e houve adesão ao Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo e onde o Centro se localiza no território do CRAS, o Centro da Juventude tem sido utilizado como espaço para a implementação das ações deste Programa.



Apesar das dificuldades, tanto os profissionais que atuam nos Centros como também os jovens participantes percebem mudanças significativas no comportamento, decorrentes da participação dos jovens no centro. Esta participação aparece como uma alternativa positiva para suas vidas, na medida em que os auxilia no enfrentamento à timidez e na descoberta de novos potenciais. Muitas vezes, o Centro da Juventude é identificado por este público como a única opção de lazer e/ou entretenimento existente nos bairros.

## REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público de proteção social não contributiva, gerido de forma descentralizada e participativa, operacionalizado por instituições articuladas em rede, que respondem pela oferta e gestão de programas, ações, benefícios e serviços socioassistenciais em todo o território brasileiro.

Diante do desafio de implantar o novo modelo de proteção social, os gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constataram a necessidade de contar com informações sobre a estrutura anteriormente encarregada da prestação de serviços assistenciais no país e sobre a rede de instituições que assumiu essa atribuição à medida que o SUAS tornava-se uma realidade. Assim, o Ministério estabeleceu uma exitosa parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que teve produtos importantes tais como a inclusão do Suplemento de Assistência Social na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), em 2005 e 2009, e a realização da Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS).

# SUPLEMENTO ESPECIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS DE 2005 (MUNIC/05)

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Luis Antonio Pinto de Oliveira (coordenador), Nely Silveira da Costa (gerente), Vânia Maria Pacheco (gerente), Altino Ventura Neto, André Geraldo de Moraes Simões, Cassio Rogério Ramos, Daniela Santos Barreto, Herleif Novaes Roberg, Marcos Cícero Noce de Paula, Marluzo Pagani Vivacqua, Rosane Teixeira de Siqueira e Oliveira e Vera Lúcia Moureira.

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Pires Farias.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Fonte de Recursos:** Execução direta de recursos do Tesouro.

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

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Mapear a estrutura dos serviços públicos municipais de Assistência Social, produzindo dados e informações referentes às seguintes dimensões: estrutura organizacional do órgão gestor da Assistência Social; legislação e instrumentos de gestão da Assistência Social em âmbito municipal; estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social; recursos humanos e financeiros vinculados ao órgão gestor da Assistência Social; tipos de serviços prestados pela rede municipal de Assistência Social; dimensão e capacidade de atendimento da rede municipal de Assistência Social.

### Procedimentos Metodológicos

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) consiste em um levantamento detalhado de informações referentes à estrutura e ao funcionamento das administrações municipais brasileiras. A pesquisa, que é realizada regularmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), teve sua primeira edição em 1999 e su-

cessivas edições nos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005. A partir da sua terceira edição (2002), a pesquisa tem levado a campo, além do questionário base que compõe o corpo principal e fornece a série histórica da pesquisa, um questionário temático específico a partir do qual é produzido o Suplemento Especial da Munic.

O Suplemento Especial referente ao ano de 2005 teve como tema, por iniciativa do MDS, os serviços públicos municipais de Assistência Social. A pesquisa, de caráter censitário e descritivo, teve como universo os 5.564 municípios brasileiros existentes naquele ano. O informante principal é a prefeitura, por meio de seus órgãos específicos; entretanto, os poderes legislativo e judiciário também respondem a blocos de perguntas pertinentes às suas atividades. Para o Suplemento de Assistência Social, o informante principal em cada município é o órgão gestor da assistência social no município (secretaria, setor, departamento, coordenadoria, assessoria ou similar).

O questionário da pesquisa foi desenvolvido coletivamente pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS), pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A operação de campo, incluindo o treinamento dos pesquisadores, foi conduzida pelo IBGE, assim como o processo de digitação, crítica, tabulação e análise dos dados.

Os resultados da pesquisa foram disseminados por meio do Suplemento Especial de Assistência Social - Munic 2005, editado pelo IBGE em 2006. A publicação é acompanhada por CD-Rom contendo os microdados da pesquisa.

## **Resultados**

Os resultados da Munic mostram que, em 2005, 99,7% dos municípios brasileiros possuíam estrutura organizacional para tratar da política de assistência social, na forma de secretaria municipal exclusiva (59,0%); secretaria em conjunto com outra política (21,0%); setor subordinado diretamente à chefia do executivo (12,9%) e a outra secretaria (6,9%). Entre municípios com mais de 100.000 habitantes, 69,0% informaram ter uma secretaria municipal exclusiva. O Sudeste apresentou a maior proporção de setor subordinado à chefia do executivo (31,2%), e o Sul, de secretaria em conjunto (36,9%). Na maioria dos estados a presença de órgão exclusivo para tratar da política de assistência social superou a proporção de 50,0% dos municípios.

Apenas 14 municípios possuíam órgãos gestores ligados à administração indireta, com constituição jurídica de fundação pública municipal. A Munic mostrou que 91,2% dos municípios declararam que o cadastramento único é responsabilidade do gestor da assistência social, 5,1% do gestor da educação e 2,4% do gestor da saúde. A descentralização e a regulamentação das ações da política de assistência social assumiram tal importância, que a proporção de municípios brasileiros que dispunham de capítulo ou artigo sobre a matéria em suas Leis Orgânicas era de 97,1%, chegando

a 100% nos municípios com mais de 500.000 habitantes. Em todas as regiões, esta proporção é maior que 95,0%.

Os municípios com até 10.000 habitantes foram os que apresentaram o menor percentual com plano municipal, ficando abaixo da média nacional, que era de 91,4%. O percentual de municípios que utilizavam o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Assistência Social é de 96,2% dentre aqueles que declararam possuir plano municipal. Havia Conselho de Assistência Social em 98,8% dos municípios brasileiros, e em 94,8% deles o órgão tinha caráter deliberativo. Dos 5.497 municípios que possuem Conselho, em 5.407 (98,4%) a composição do Conselho de Assistência Social era paritária, com igual representatividade do poder público e da sociedade civil.

Em 72,7% dos municípios brasileiros o órgão responsável pela gestão da política possui linha telefônica, sendo que em 25,4%, além da linha, há ramal para comunicação interna. Já a proporção de municípios sem computador decresce conforme aumenta o porte populacional.

Em 2005 havia, aproximadamente, 140 mil pessoas ocupadas na área de assistência social da administração municipal, que correspondiam a apenas 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira. Enquanto a participação de pessoal comissionado na área de assistência social era de 6,8% do total de comissionados, e a de pessoal sem vínculo permanente na área de assistência social era de 5,4% do total de pessoal sem vínculo permanente, os estatutários e celetistas na área social representavam, respectivamente, 1,8% e 2,8% dos seus totais específicos.

A pesquisa mostrou que naquele ano mais de 46% dos ocupados em assistência social tinha o ensino médio e 27%, o nível superior.

Em relação aos recursos destinados à área, em 2005, apenas 3,1% do orçamento dos municípios, em média, eram destinados à assistência social. De um total de 5.564, 91,3% possuíam fundo de assistência municipal sendo que, deste total, cerca de 86,4% eram unidade orçamentária e o percentual de recursos destinados ao fundo municipal, em relação aos recursos destinados à função assistência social, era de 44,8%. Por outro lado, em 58,3% dos municípios, a ordenação das despesas do fundo competia ao prefeito.

Quase todos os municípios brasileiros (96,3%) informaram ter realizado serviços na área de assistência social em 2005. A diferenciação dos serviços acontece em relação ao tipo de proteção social demandada nos municípios. Serviços que englobam ações mais abrangentes, como os atendimentos sociofamiliar, domiciliar ou em espécie, incluem um público-alvo maior e mais diversificado do que outros, como habilitação e reabilitação ou abordagem de rua, destinados a uma parcela específica da população.

# PESQUISA DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (PEAS)

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Luís Carlos de Souza Oliveira, Maria de Fátima Lobo Augusto, Mauro Sorge, Aureir Faria José de Oliveira, Carlos José da Fonseca Caride, Diuzamar Francisca dos Santos, Francisco Neslon Pereira do Prado, João José Amado Ramalho Júnior, Joceilma Oliveira Fernandes, José Ademir Campos de Carvalho, Luciana Tavares Duarte, Márcia Regina Martins Lima Dias, Oswaldo Francisco de Luca e Sidney da Silva Alves.

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Pires Farias e Júnia Valéria Quiroga da Cunha.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Fonte de Recursos:** Execução direta de recursos do Tesouro.

**Período de realização:** agosto de 2006 a setembro de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Conhecer a estrutura e o funcionamento das instituições sem fins lucrativos de assistência social que atuam no Brasil, visando subsidiar o processo de implantação do novo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A finalidade foi fornecer aos órgãos gestores de políticas públicas informações detalhadas sobre estas entidades e os serviços por elas prestados, possibilitando uma melhor orientação para os investimentos estratégicos, inclusive no que se refere à capacitação de recursos humanos e subsídios de regulação da qualidade dos serviços.

### Procedimentos Metodológicos

A Pesquisa sobre as Entidades Sem Fins Lucrativos da Assistência Social (PEAS) foi desenvolvida com base no estudo FASFIL – Estatísticas das Fundações Privadas e

Associações sem Fins Lucrativos, conduzido pelo IBGE em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Este estudo foi desenvolvido a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, no qual foram identificadas e quantificadas 33.076 entidades relacionadas no grupo 05 – Assistência Social.

A investigação foi realizada no universo de unidades locais classificadas como tal e, com base na metodologia aplicada à pesquisa. Desse universo foram qualificadas 16.089 como entidades de assistência social.

Partindo do conhecimento prévio de onde estavam localizadas as instituições que se autotransformavam como entidades de assistência social, os pesquisadores passaram a direcionar os estudos quanto à classificação da entidade como assistência social, que serviços eram oferecidos e quais as características de seu público-alvo. Destes estudos outros desdobramentos surgiram em face da necessidade de conhecimento do perfil destas instituições.

## **Resultados**

Além do público atendido, o levantamento apresentou uma série de informações sobre o financiamento dos serviços, a qualificação profissional, o tipo de atendimento ofertado e a infraestrutura disponível para a realização do trabalho.

Os resultados do estudo mostraram que o atendimento aos jovens de 15 a 24 anos é uma marca das entidades de assistência social privadas. Das 16.089 instituições brasileiras de assistência social privadas sem fins lucrativos, 52% têm esse público como alvo de suas ações. Em seguida, de acordo com as faixas etárias, está a população de 25 a 59 (51%), 7 a 14 (46,9%), 60 anos ou mais (44,5%) e até seis anos (43,6%).

O estudo constatou que 6.932 entidades estão inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social. Em relação aos recursos, do total de entidades brasileiras, 55,7% recebem algum recurso dos governos municipais, estaduais ou federal. Por outro lado, quanto à principal origem das verbas, é a iniciativa privada que atende a maior parte (59,5%) destas organizações que prestam serviços socioassistenciais. Já o setor público, é responsável pela principal fonte de recursos de 32,6% das instituições, e 2,1% das organizações têm como maior origem do financiamento as verbas vindas de outros países.

Do conjunto das entidades que recebem recursos de um ou mais níveis de governo, 84,9% obtêm verbas das prefeituras; 40,5% recebem recursos do Governo Federal e 39,5%, dos estados. O total alcança mais de 100% porque uma mesma instituição tem acesso a verbas de diferentes esferas públicas. Além disso, do total das instituições, 92% têm na iniciativa privada alguma forma de financiamento.

Quanto à localização das entidades, 51,8% delas estão na região Sudeste, sendo que 29,6% localizam-se em São Paulo. No país, três estados (São Paulo, Minas Gerais e Paraná) concentram 55,6% das entidades socioassistenciais. Os dados mostram também que 36% das instituições não são supervisionadas pelos respectivos conselhos municipais de assistência social.

No que tange ao tipo de serviço prestado, o levantamento constatou que 59% das entidades atendem o público em situação de vulnerabilidade social, 30% são voltadas para pessoas com deficiência e 16% para a população de rua. Atenção à gestante e combate ao trabalho infantil, aliados ao trabalho junto às vítimas de violência, dependentes químicos, egressos do sistema penal e minorias étnicas, completam as atividades prioritárias destas instituições.

O estudo revelou, ainda, que nas entidades pesquisadas atuam 519.152 profissionais, sendo que 53,4% trabalham de forma voluntária. Com vínculos empregatícios são 166.711 funcionários. Pedagogos, médicos e assistentes sociais são, respectivamente, os profissionais de maior número nestas organizações.



# SUPLEMENTO ESPECIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS DE 2009 (MUNIC/09)

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Luis Antonio Pinto de Oliveira (coordenador), Antonio Tadeu Oliveira (gerente), Vânia Maria Pacheco (gerente), Altino Ventura Neto, Divaldo Ferreira da Silva, José Reis da Costa, Marluzo Pagani Vivacqua, Reinaldo de Souza Ramos, Vera Lúcia Moreira.

**Equipe SAGI:** Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Luziele Tapajós, Helena Ferreira de Lima e Jomar Álace Santana.

**Projeto:** 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:** maio de 2009 a fevereiro de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

A MUNIC é uma pesquisa com caráter censitário, realizada nos 5.565 municípios do país para levantar informações sobre a gestão pública municipal, sendo o “Suplemento de Assistência Social” destinado à coleta de informações sobre a área de assistência social, no que se refere à infraestrutura do órgão gestor, recursos humanos, legislação e instrumentos de gestão, conselho municipal, recursos financeiros, convênio e parcerias e serviços socioassistenciais.

### Objetivos Específicos

- Atualizar o levantamento de informações sobre Assistência Social coletadas por meio do suplemento aplicado em 2005.
- Mapear a estrutura pública de gestão e de prestação de serviços de Assistência Social em todos os municípios brasileiros.
- Aprofundar o diagnóstico da condição e funcionamento da rede pública de

prestação de serviços assistenciais, agregando insumos para o acompanhamento e monitoramento da política de assistência social.

## **Metodologia**

Foram aplicados dois instrumentos de coleta: um questionário básico contendo 18 blocos de questões e para o suplemento de Assistência Social, um questionário constituído de 10 blocos. O pesquisador fez um primeiro contato com a prefeitura de cada município a seu encargo, com objetivo de obter a indicação de uma pessoa, na administração municipal, que coordenasse a coleta das informações nos vários setores. Esta pessoa foi entrevistada e, sempre que possível, ela deveria estar disponível para manter contato com o pesquisador do IBGE, caso houvesse a necessidade de esclarecer algum item, procedimento ou conceito relativo à pesquisa.

## **Resultados**

No ano de 2009, o percentual de municípios brasileiros que declararam possuir órgão gestor da assistência social foi de 99,9%, sendo que 70,1% declararam possuir uma secretaria específica para a gestão desta política.

O quadro de pessoal da administração direta e indireta, em 2009, era de 5.686.393 pessoas; destas, o total de pessoas ocupadas na área de assistência social era 3,2% (182.436). Registra-se que, entre 2005 e 2009, houve um acréscimo de 30,7% na proporção de pessoas ocupadas na administração municipal na área de assistência social.

Com relação ao cofinanciamento federal para a função da assistência social, 97,6% dos municípios declararam recebê-lo, e 44% declararam receber também o cofinanciamento estadual.

O percentual dos municípios que declararam realizar serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no ano de 2009 alcança 98,6%, abrangendo, portanto, quase a totalidade dos municípios brasileiros. Este percentual já era bastante alto em 2005, quando alcançou 96,3%. De acordo com a organização do SUAS, os serviços socioassistenciais são classificados como Serviços de Proteção Social Básica ou de Proteção Social Especial. Os serviços de proteção básica têm como objetivos prevenir situações de risco, promovendo o desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destinam-se, fundamentalmente, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, do acesso precário a serviços públicos, ou da fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social. Os serviços de proteção especial têm como objetivo prover atenções a famílias e indivíduos que já se encontram em situações que caracterizam violações de direitos, tais como a ocorrência de abandono, violência e maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso ou exploração

sexual, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Inclui, também, o acompanhamento do cumprimento de medidas socioeducativas por adolescentes. Os municípios brasileiros que possuíam serviços de proteção social básica eram 97,9% do total e os que possuíam serviços de proteção especial, 87,6%.

O Serviço de Atenção Integral à Família (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, conforme a Tipificação) é o pilar de organização da proteção básica no SUAS. Embora a pesquisa não nos permita conhecer o conteúdo concreto das ações desenvolvidas por este serviço em cada município, é significativo o fato de que ele seja o mais presente dentre todos os serviços de proteção básica que os municípios declararam realizar. Ainda que o Serviço de Atenção Integral à Família conviva com formas tradicionais de organização da oferta, tal como o Plantão Social, o fato da realização do primeiro ser relatada por 85,6% dos municípios, contra 67,9% para este último, é um bom indicativo da disseminação dos princípios e diretrizes da matricialidade sociofamiliar e da territorialidade para a organização do SUAS entre os municípios.

O serviço socioeducativo do PETI (Serviço de Fortalecimento de Vínculos, conforme a Tipificação) é o que possui maior incidência dentre os serviços que então compunham a proteção especial de média complexidade, ele estava presente em 66,6% do total de municípios.

O Serviço de Apoio e Orientação aos Indivíduos e Famílias Vítimas de Violência e o Serviço de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – que hoje compõem juntos o PAEFI – foram relatados como serviços realizados em 45,5% e 39,0% dos municípios, respectivamente. Neste ponto, merece destaque o fato de que o relato de realização de tais serviços é muito superior (duas vezes maior) do que o relato da existência da unidade física na qual, idealmente, deveria estar baseada a sua execução – o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Como todos os demais serviços da proteção especial, a incidência proporcional destes serviços é significativamente maior entre os municípios com mais de mais de 50 mil habitantes.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto é realizado por 41,5% dos municípios. Embora também siga a tendência de maior incidência proporcional nos municípios mais populosos, já aparece como um dos serviços de proteção especial mais frequentes nos pequenos municípios, sendo observado em 30% dos municípios de até 5 mil habitantes e em 31,4% dos municípios com população entre 5 e 10 mil habitantes. Porém, no que se refere à sua distribuição espacial, observa-se que sua presença é menor nas regiões Nordeste (27,3) e Norte (34,7), e tem sua maior presença na região Sul, onde é realizado por 56,3% dos municípios.

Os serviços de acolhimento para crianças/adolescentes, na modalidade de abrigamento institucional, estão presentes em 24,5% do total de municípios, e, na modalidade

de Famílias Acolhedoras, são observados em 9,2% dos municípios brasileiros. Esta última modalidade, que constitui uma alternativa inovadora e altamente positiva para o acolhimento de crianças/adolescentes, parece estar se disseminando entre os municípios, sendo observada em 40% daqueles com mais de 500 mil habitantes e em 25,3% daqueles com população entre 100 e 500 mil habitantes. É interessante notar que este serviço já é realizado, também, por 7% dos municípios com população de até 5 mil habitantes e, embora este percentual seja aparentemente baixo, neste grupo é quase equivalente ao da realização do serviço na modalidade de abrigamento institucional, que atinge 7,3%.

A oferta de serviços de acolhimento para idosos foi pesquisada nas modalidades de Abrigo Institucional ou de Repúblicas. A primeira modalidade se faz presente em 20,6% dos municípios, e a segunda, em apenas 1,3% dos mesmos. Cabe ressaltar que o suplemento da MUNIC pesquisou exclusivamente os serviços prestados no âmbito da política de assistência social, restringindo-se assim àqueles serviços ofertados gratuitamente aos usuários, por meio de instituições estatais ou de entidade conveniadas com poder público; portanto, estão excluídos os serviços/instituições de longa permanência para idosos que possuem fins lucrativos, ou que ofertam serviços mediante pagamento dos usuários.

Com relação às principais atividades realizadas na execução e gestão dos serviços, a visita domiciliar é a atividade mais citada (93%). A atividade de cadastramento socioeconômico, embora sempre tenha sido uma prática frequente (está em 88,4% dos municípios), foi seguramente disseminada pela expansão dos programas de transferência de renda, para os quais esta atividade é absolutamente indispensável. A provisão de benefícios eventuais é um componente necessário e importante no campo da assistência social, e foi mencionado por 79,4% dos municípios. A também expressiva incidência das atividades relacionadas à geração de trabalho e renda (77%) e a capacitação e preparação para o mundo do trabalho (58,5%) apontam para o fato de que o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social passam, em grande medida, pela superação de problemas relacionados à inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Entretanto, a efetividade destas atividades depende, cada vez mais, de um adequado planejamento e da excelência de qualidade na sua execução.

No campo das atividades relacionadas à gestão, duas merecem especial destaque. A primeira delas é a revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), relatada por 82% dos municípios. A segunda diz respeito às atividades de monitoramento dos serviços socioassistenciais mantidos em convênio com ONG/entidades de assistência social declarada por 42,7% dos municípios.

A pesquisa investigou, ainda, sobre as unidades da rede de serviços socioassistenciais. Em 90,4% dos municípios brasileiros existe algum tipo de unidade física da rede de assistência social.

Quando a pesquisa foi feita em todo o Brasil existiam 5.499 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) distribuídos em 4.032 municípios, ou seja, em 72,5% dos municípios brasileiros. A região com menor percentual de municípios que contavam com este equipamento em 2009 foi a Sul onde pouco mais da metade (52,4%) possui CRAS. Em seguida aparece a região Sudeste com 67,8% e com o mesmo percentual as regiões Norte e Centro-Oeste (75,1%). O Nordeste foi a região com maior percentual de municípios que possuem CRAS, 88,7%. Em todas as regiões parece haver uma relação positiva entre a presença de CRAS, número de habitantes no município e o número de famílias vulneráveis, isto é, quanto maior a população e mais vulnerável, maior a probabilidade de ocorrência deste equipamento.

Na proteção social básica, outra unidade física também apoia o trabalho social com famílias desenvolvido no CRAS: o Centro de Convivência (presente em 25,6% dos municípios). No Centro de Convivência são ofertados serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes, jovens e idosos e suas famílias, que são realizados em grupos, de acordo com o seu ciclo de vida ou intergeracionais, promovendo o desenvolvimento de sociabilidades, autonomia e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Considerados como modalidades de centros de convivência para públicos específicos, existem os Centros de Juventude e Centros de Atendimento à Criança e Adolescente, presentes em 6,9% e 28,3%, respectivamente.

Outra modalidade de unidade física de proteção social básica é o Centro de Geração de Trabalho e Renda, que visa à promoção da inclusão produtiva de indivíduos, famílias e comunidades. De acordo com a pesquisa, em 2009, existiam 2.233 unidades físicas desses centros em 3.498 municípios brasileiros. Destas, 1.609 unidades são públicas e 624 são conveniadas.

A unidade pública estatal, polo de referência, coordenadora e articuladora da Proteção Social Especial de Média Complexidade, é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O CREAS é a unidade responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados às famílias e indivíduos com direitos violados. Em 2009 existiam 1.238 unidades deste tipo distribuídas em 1.116 municípios.

Os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade que possuem unidades físicas específicas para a sua oferta são os seguintes: Serviço de Acolhimento Institucional e Serviço de Acolhimento em República.

Os Serviços de Acolhimento Institucional ofertados nas modalidades Casa-Lar, Abrigo Institucional, Casa de Passagem e Residência Inclusiva são serviços destinados a indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, para garantir a proteção integral. Esses serviços devem ser ofertados em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário; devem funcionar em unidades inseridas na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, oferecendo

condições de “habitabilidade”, higienização, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. De acordo com a pesquisa, em 2009, em 20,2% dos municípios brasileiros existia casa-lar; em 24% existiam abrigos; em 7,5%, casas de passagem e em apenas 2,5%, república.

Por fim, a MUNIC 2009 investigou a existência de programas municipais de transferências de renda e constatou que estes se fazem presentes em 464 municípios do país (8,3%). Em termos proporcionais, sua ocorrência é mais frequente nos municípios de maior porte, sendo observado em 42,5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Entretanto, vale destacar que em termos absolutos o maior número de ocorrência de programas municipais de transferência de renda é observado entre os municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes (106 municípios com programa). Em termos regionais não há diferenças expressivas, com variações entre 7,3% e 10,1%.

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

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

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

## RESTAURANTES POPULARES

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

O MDS apoia a instalação de restaurantes populares por meio de financiamento de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos e capacitação e formação profissional na área de alimentação e nutrição.



# IDENTIFICAÇÃO DE PERFIL E AVALIAÇÃO DOS USUÁRIOS DE RESTAURANTES POPULARES

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP/ Fundação de Desenvolvimento da Unicamp – FUNCAMP.

**Equipe responsável:** Valeriano Mendes F. Costa (coordenador geral), Fernando Antônio Lourenço, Rachel Meneguello, Clécio da Silva Ferreira, Rosilene Sydney Gelape e Laís Helena Cardoso C. de Oliveira.

**Equipe SAGI:** Teresa Cristina Lamounier Souza e Dionara Borges Andreani Barbosa.

**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:** junho a outubro de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Descrever e analisar o perfil socioeconômico e demográfico dos usuários de alguns dos principais restaurantes populares apoiados pelo MDS; descrever e analisar o grau de satisfação de amostra de usuários, com a qualidade das refeições e demais serviços prestados.

### Procedimentos metodológicos

A população de que trata a pesquisa é formada por usuários de 11 restaurantes populares em funcionamento, sendo 1 unidade em Maceió (AL), 2 unidades em Manaus (AM), 2 unidades em Belo Horizonte (MG), 1 unidade em Teresina (PI), 1 unidade em Curitiba (PR), 2 unidades no Rio de Janeiro (RJ), 1 unidade em Boa Vista (RR) e 1 unidade em Diadema (SP).

Em cada unidade, ao longo de uma semana, foram entrevistados 400 usuários. Eles foram abordados e entrevistados durante seu acesso ao balcão de refeições, sendo que este procedimento foi previamente acordado com o responsável pela unidade.

## **Resultados**

A distribuição dos usuários por sexo apresentou diferenças de acordo com a unidade pesquisada. Destaca-se a unidade de Curitiba (PR), na qual observou-se uma distribuição equilibrada, e a unidade de Belo Horizonte (rodoviária), com uma frequência de homens muito mais elevada. Quanto à distribuição dos usuários em relação à “raça” ou cor, notou-se uma presença acentuada de negros nas unidades do Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Por outro lado, Curitiba destacou-se pela presença de usuários brancos. Finalmente, os de cor parda predominaram em Manaus, Boa Vista, Teresina e Maceió.

Quanto à distribuição por faixa etária, podemos destacar a presença elevada de pessoas com mais de 65 anos em uma unidade da região Sul e duas da região Sudeste. No outro extremo, notou-se uma presença significativa de jovens até 25 anos e de adultos até 35 anos em duas unidades da região Norte e uma da região Nordeste.

A declaração de renda familiar dos usuários mostra que estes estão inseridos em famílias com alguma inserção no mercado de trabalho, pois predominaram aqueles que declaram renda familiar acima de R\$ 450,00. Quanto à escolaridade, a maioria dos usuários concluiu e/ou iniciou o ensino médio. Em algumas unidades, um percentual considerável dos usuários iniciou ou concluiu o ensino superior.

Destaca-se o percentual de usuários que se considera em situação de segurança alimentar, mas, ao mesmo tempo, foi notável a proporção daqueles que ainda se enquadram numa situação de insegurança alimentar e nutricional.

A avaliação geral dos restaurantes populares por parte dos usuários foi muito boa. No entanto, pode-se destacar algumas avaliações que apontam problemas de gestão e infraestrutura. Quanto à localização dos restaurantes, observou-se uma boa avaliação.

As instalações físicas, de forma geral, foram bem avaliadas, com exceção de três unidades que apresentaram problemas. No que se refere à quantidade de mesas e cadeiras, o quadro se inverte. A avaliação dos usuários foi bem mais crítica na maioria das unidades.

Na avaliação da sensação geral de conforto do Restaurante Popular, as mesmas unidades com avaliações críticas aparecem como os casos de pior avaliação.

A avaliação da aparência e limpeza dos uniformes dos funcionários do Restaurante

Popular não apresentou problemas muito relevantes, com exceção de uma unidade. Quanto ao tempo de espera para atendimento, a avaliação em geral foi menos positiva, tendo pelo menos duas unidades com avaliações muito negativas.

A qualidade do atendimento foi positiva em quase todas as unidades, com exceção de uma unidade no Rio de Janeiro.

A qualidade da comida foi bem avaliada em quase todas as unidades, exceto uma unidade no Rio de Janeiro. A quantidade servida foi bem avaliada na maioria das unidades. Mesmo assim, os usuários das unidades de Manaus, Maceió e Boa Vista não se mostraram satisfeitos.

A variedade do cardápio foi bem avaliada pelos usuários da maioria das unidades. Os destaques negativos foram para unidades do Rio de Janeiro e Maceió.

Na hipótese de o preço da refeição ter de aumentar um pouco, a maioria dos usuários respondeu que aceitaria pagar até R\$2,00, com predominância até R\$1,50. Há que se destacar o percentual de usuários que respondeu não poder pagar mais do que paga atualmente.

## COZINHAS COMUNITÁRIAS

As Cozinhas Comunitárias caracterizam-se como Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), com produção mínima de 200 refeições por dia e com funcionamento de, no mínimo, 5 dias por semana. Sua operacionalização pode ser assumida por Organizações Comunitárias inseridas em programas municipais/estaduais de geração de trabalho e renda. No entanto, os instrumentos de repasse de recursos (convênios) serão firmados exclusivamente com os entes federados.

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

# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz – FEALQ.

**Equipe responsável:** Gerd Sparovek (coordenador geral), Rodrigo Fernando Maule; Sergio Paganini Martins; Adriana Melissa dos Santos Doimo; Algéria Varela Silva; Aline Marques Bortoletto; Ana Carolina B. de Lima; Ana Lissa Oliveira Rego; Andréia Cristina Limonge; Diego de Faveri Pereira Lima; Eliana Maria de Abreu e Lima Antoneli; Erasmo Sampaio; Fabio Eduardo Maule; Flávio Luiz Mazzaro de Freitas; Gilma Lucazechi Sturion; Ilena Felipe Barros; Jacqueline Mary Gerage; Ludwig A. E. Plata; Mariana Vieira da Silva; Nádia d' Paula Santos Silva; Raquel Parra Marchi e Roger A. Camargo.

**Equipe SAGI:** Karen Santana de Almeida e Lucélia Luiz Pereira.

**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:** maio a novembro de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Mapear as unidades existentes, caracterizar a modalidade de implantação, identificar possíveis articulações com outros programas de segurança alimentar e nutricional (SAN), avaliar o grau de adesão da comunidade, o perfil e satisfação dos usuários e sugerir recomendações para a melhoria do Programa.

### Procedimentos Metodológicos

O delineamento do estudo foi quali quantitativo, com a utilização de diversas ferramentas de investigação para atender aos objetivos propostos e aos direcionamentos requeridos pela equipe técnica do MDS.

A pesquisa foi estruturada em duas etapas, a primeira abrangendo 242 cozinhas comunitárias instaladas até o momento da pesquisa, por meio de convênio com o MDS. Esta etapa mapeou as cozinhas e suas condições gerais de operacionalização. A segunda etapa da pesquisa envolveu um subconjunto desses municípios – aqueles que firmaram convênios nos anos de 2005/2006 – e foi direcionada ao aprofundamento das informações sobre a gestão e operacionalização das cozinhas, alimentos oferecidos, avaliação dos beneficiários e a sua caracterização socioeconômica. A investigação *in loco*, mais detalhada, foi realizada em uma amostra do conjunto de 76 municípios conveniados no período 2005/2006 com unidades implantadas (totalizando 122 Cozinhas Comunitárias).

## **Resultados**

De acordo com os responsáveis pelas Cozinhas Comunitárias (CCs), a média de refeições servidas por dia foi de 268, sendo que a maioria delas servia almoço 5 dias por semana. Além disso, é significativo o número de unidades que adquiriam gêneros de produtores locais.

Em relação à segurança no trabalho, na maioria das Cozinhas Comunitárias os funcionários passaram por treinamentos (também nunca houve acidentes graves), apesar de, na maioria, os funcionários somente utilizarem parcialmente os Equipamentos de Proteção Individual. A maioria das CCs não atendia integralmente às normas de Boas Práticas de Produção ou Fabricação.

A maioria das cozinhas fazia planejamento de cardápio e tinha cardápio padronizado. Entretanto, em boa parte dos cardápios não havia um receituário padrão ou ficha técnica, nem tabela com *per capita* de gêneros. Estes registros são ferramentas importantes para a produção de refeições, pois contribuem para a qualidade das preparações e seu valor nutricional, auxiliam no planejamento dos custos e facilitam a aquisição de gêneros alimentícios otimizando todo o processo.

Os resultados mostraram que as CCs avaliadas poderiam atender a um número maior de usuários. As razões para que esta ampliação não ocorresse estavam relacionadas principalmente à infraestrutura insuficiente e baixa disponibilidade de alimentos.

Valores altos de gorduras saturadas, excesso de sódio e baixo nível de cálcio foram os principais fatores de desbalanceamento das refeições. As refeições servidas em todas as regiões ofereciam uma quantidade muito pequena de fibra alimentar. Isso se deve à baixa frequência e quantidades de frutas e hortaliças servidas na maioria das refeições.

Foi verificado um amplo espectro de tipos de CCs, muitas com caráter de cozinha doméstica (espaço físico pequeno para as atividades que desenvolviam e pouco ou nenhum equipamento industrial) e na outra ponta, algumas podendo ser designadas

como CC industrial (espaço físico grande e muitos equipamentos industriais).

A maior parte das CCs estava com problemas de conformidade em diversos itens analisados na pesquisa, ou seja, com pontos de estrutura de funcionamento falhos e que podem comprometer a qualidade dos alimentos oferecidos. Além disso, constatou-se que as deficiências de *layout* e infraestrutura eram significativas e generalizadas.

A maioria dos beneficiários eram mulheres, com idade média de 42,6 anos. A maior parte era casada (53%) e declarou ser da cor parda (49%). A maioria dos usuários tinha cursado o ensino fundamental, sendo que a maior parcela enquadrou-se como tendo cursado entre a 1ª e a 4ª série. O número médio de pessoas que formam o núcleo familiar dos usuários foi de 3,6. A renda mensal média do núcleo familiar dos usuários foi de R\$ 769,00. A maioria dos usuários foi classificada pelo Critério de Classificação Econômica Brasil nas camadas de menor renda. Entretanto, alguns desvios foram constatados, como o fato de funcionários municipais serem beneficiários dos serviços das CCs sem apresentarem o perfil adequado para usufruírem do Programa.

Em relação à satisfação dos usuários com a refeição servida pelas CCs, foram avaliados quatro elementos: sabor e tempero, temperatura, quantidade/porções e variedade. Em praticamente todos os itens analisados os usuários estavam satisfeitos ou muito satisfeitos.

## PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA-LEITE)

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

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

É operacionalizado por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos estaduais. Para a família receber o leite gratuitamente pelo programa deve possuir renda *per capita* de no máximo  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e ter entre os membros da família:

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

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

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



# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE LEITE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE).

**Equipe responsável:** Alexandre Rands Barros (coordenador geral), Alfredo de Oliveira da Costa Soares, André Matos Magalhães, Luciano Barbosa da Silva.

**Equipe SAGI:** Daniela S. Siqueira, Luana Padua Soares, Dionara Borges Andreani Barbosa, Pedro Antônio Bavaresco e 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:** novembro de 2008 a julho de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar o Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite, nos seus diversos aspectos:

- Avaliar a capacidade de focalização do Programa, aprofundando a análise dos fatores que dificultam a participação dos pequenos agricultores familiares;
- Avaliar o processo de seleção dos receptores do leite doado pelo Programa;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a estrutura produtiva das usinas de beneficiamento de leite;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a oferta e os preços do mercado regional de leite;
- Traçar o perfil das pequenas unidades de produção de leite (disponibilidade de terras, de máquinas, de equipamentos, de rebanhos, de culturas e de pastos;

caracterização da tecnologia de produção de leite; produção, produtividade, renda etc.);

- Traçar o perfil socioeconômico das famílias dos pequenos produtores familiares de leite;
- Avaliar a percepção e a satisfação do público beneficiário com relação ao Programa (Fornecedores e receptores potenciais do leite adquirido e distribuído pelo Programa);
- Avaliar o processo de controle social exercido sobre o Programa;
- Avaliar os problemas de gestão enfrentados pelo Programa;
- Oferecer sugestões e recomendações técnicas para o aprimoramento do Programa.

### **Procedimentos Metodológicos**

A pesquisa foi realizada nos 10 estados que integram o PAA Leite (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais), no período de janeiro a abril de 2009.

Foram adotados diferentes métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa:

- Entrevistas em profundidade com gestores e representantes das instituições que interagem com o programa (realizadas nos 10 estados);
- Pesquisas qualitativas com grupos focais com produtores de leite e famílias em condição de risco alimentar, componentes do público-alvo do programa – realizadas em Bacabal (MA), Francisco Sá (MG), Queimadas (PB), Limoeiro (PE), Nossa Senhora de Lurdes e Telha (SE);
- Pesquisa à distância com as usinas de processamento de leite (realizada por telefone, em 123 usinas);
- Pesquisa quantitativa realizada em uma amostra de 200 produtores de leite em cada Estado, sendo 120 fornecedores e 80 não fornecedores do programa;
- Pesquisa de dados secundários: uso da internet para obter dados secundários relacionados com a oferta e a demanda de leite na região, para avaliar os efeitos e impactos do programa sobre o mercado local.

## **Resultados**

Os principais resultados são apresentados em tópicos, relativos a cada um dos objetivos que nortearam a avaliação.

### **A) Estrutura operacional e condições de trabalho dos núcleos gestores**

Os dez estados que participam do PAA-Leite apresentam, entre si, diferenças marcantes na forma pela qual operacionalizam o programa. O que se percebe de comum nessa heterogeneidade é que a gestão do programa é, em geral, realizada por um núcleo central constituído por cerca de 10 a 20 pessoas, entre técnicos, estagiários e agentes.

Na maioria dos casos os núcleos não dispõem de veículos próprios nem de recursos financeiros prontamente disponíveis para lhes garantir a mobilidade necessária à solução de problemas. Em mais da metade dos estados há carência de pessoal qualificado, de espaço físico e de equipamentos.

O leite adquirido pelo programa é processado por laticínios locais, mediante contratos celebrados, em geral com o estado. Em alguns casos os núcleos gestores recebem a colaboração de cooperativas e associações de produtores, para intermediar suas relações com as usinas de processamento de leite.

Para o trabalho de distribuição do leite, os núcleos gestores contam com o apoio de prefeituras, associações, sindicatos, escolas e até mesmo de voluntários recrutados na comunidade.

O mecanismo de controle social funciona, na maioria dos municípios, de forma bastante precária.

### **B) Efeitos do programa sobre o processo produtivo e as condições socioeconômicas dos produtores**

As mudanças positivas induzidas pelo programa abrangeram, dentre outros, os seguintes aspectos: a) ampliação do nível de investimentos e ampliação da disponibilidade de máquinas, equipamentos e instalações das unidades de produção agropecuária; b) melhoria do padrão genético dos rebanhos; c) adoção de tecnologias modernas de manejo pecuário, inclusive pelos pequenos produtores; d) melhoria do padrão de higiene da bovinocultura leiteira; e) ampliação do nível de produtividade da pecuária leiteira; f) redução da instabilidade sazonal dos preços e do volume de leite comercializado; g) redução da instabilidade sazonal do emprego; h) ampliação do associativismo entre os pecuaristas da região; i) melhoria do nível de escolaridade das pessoas que compõem as famílias dos produtores de leite; j) ampliação do uso de computadores pelos produtores; k) ampliação da disponibi-

lidade de veículos, eletrodomésticos e outros bens de consumo duráveis, entre as famílias de produtores de leite.

### **C) Efeitos da ausência do programa sobre o mercado regional e a renda dos produtores**

Os resultados demonstraram que os efeitos diferem, de estado para estado, em função de fatores como a proporção do leite produzido que é adquirido pelo PAA; a relação entre o preço do programa e o preço do mercado; o crescimento autônomo da demanda de mercado; o poder de monopólio e a capacidade ociosa da indústria de processamento de leite; dentre outras.

Pelos resultados encontrados, pode-se concluir que o preço real pago pelo Programa caiu, entre 2004 e 2007, em todos os estados analisados. Foi também constatado que a quantidade de leite adquirida pelo programa declinou praticamente em todos os estados, com destaque para o Rio Grande do Norte.

Apesar do declínio relativo, entre 2004 e 2008, a importância do programa, em termos absolutos, continua sendo muito grande. Caso fosse suspenso, os maiores impactos da ausência do programa sobre a renda total do setor pecuário ocorreriam nos estados da Paraíba, Bahia, Ceará, Piauí e na Região do Jequitinhonha (parte de Minas Gerais coberta pelo Programa).

Quando é considerada a situação específica dos pequenos produtores, a importância do programa ganha, então, ainda mais relevância. Os números indicam que o impacto da ausência do programa seria particularmente alto nos estados da Paraíba (onde a renda dos pequenos produtores seria reduzida em 94%), do Ceará (64%), da Bahia (56%), do Piauí (55%) e do Rio Grande do Norte (51%).

### **D) O efeito do programa sobre a indústria regional de processamento de leite**

O PAA – Leite, por sua dimensão, exerce obviamente grande influência sobre a indústria de processamento de leite da região. Os dados colhidos na pesquisa indicam, por exemplo, que 31% das usinas que servem ao programa foram criadas há menos de 7 anos e, portanto, por influência direta do Programa.

Quando analisada numa perspectiva de curto prazo a influência do Programa sobre a indústria de processamento de leite pode ser considerada imensamente positiva: o investimento e o nível de produção dos laticínios cresceram, o nível de capacidade ociosa caiu, o padrão de qualidade e de higiene melhorou e tudo isso vem contribuindo, de forma significativa, para melhorar as condições socioeconômicas da região.

Verifica-se que o nível de dependência das usinas em relação ao Programa cresceu

bastante, agravando o risco de ocorrência de um grande colapso da pecuária leiteira, em caso de uma eventual desativação do PAA.

### **E) Percepção e satisfação do público beneficiário com relação ao Programa**

O nível de satisfação do público beneficiário foi aferido mediante pesquisa qualitativa, não havendo, portanto, como expressar essa avaliação em termos estatísticos. Os depoimentos dos grupos pesquisados demonstraram que a população beneficiária, de forma praticamente unânime, demonstra apreço e gratidão pelo programa, guardando dele uma imagem bastante positiva.

Não significa dizer que não haja, por parte deles, reclamações. No geral, as reclamações formuladas se referem a: a) falta de transparência e de impessoalidade no processo de escolha dos beneficiários; b) problemas operacionais relacionados com a distribuição do leite; c) deficiência de comunicação entre o programa e os beneficiários.

### **F) Percepção e satisfação dos fornecedores de leite com relação ao Programa**

Apenas 9% dos produtores entrevistados consideram que a presença do Programa não implicou mudanças significativas para o seu negócio (em 2005 foram 14%). A grande maioria tem consciência de que o Programa trouxe estabilidade e maior segurança para produzir e comercializar a produção tendo impacto sobre sua renda e influenciando positivamente sobre sua vontade de produzir.

A despeito de todo o prestígio que merecidamente desfruta junto aos seus fornecedores, o Programa é alvo das seguintes críticas: a) atrasos nos pagamentos dos fornecedores de leite; b) preço oferecido; c) postura dos estados em relação à questão do transporte do leite da fazenda à usina.

### **G) A capacidade de focalização do Programa**

Observou-se que, tomando o ano de 2005 como referência, o programa teria melhorado a focalização, no que diz respeito à aquisição de leite exclusivamente de pequenos produtores. Há, entretanto, no âmbito da população-alvo, um grande número de fornecedores potenciais que o programa não está conseguindo atrair. Não há como se justificar, portanto, a aquisição de leite de produtores que fogem ao padrão priorizado.

Na maioria dos estados as usinas desempenham papel relevante no processo de seleção dos fornecedores chegando, em alguns casos, a assumir integralmente essa função.

Acontece que o público-alvo do programa é basicamente constituído por produtores muito pequenos, localizados em áreas distantes e isoladas, que são servidos por estradas muito precárias. Além disso, grande parte desses produtores são neófitos no mercado

e exigem um esforço extra da usina para se igualarem aos demais fornecedores, em termos da qualidade do produto que oferecem. Tudo isso encarece a captação e, por consequência, afasta o produtor da usina.

Faz-se necessário, portanto, que o programa assuma, de forma integral, a responsabilidade de proceder a seleção dos seus fornecedores.

### **H) Conflito entre as metas de distribuição de leite e o objetivo de adquirir esse leite exclusivamente de pequenos produtores**

A eliminação dos médios e grandes produtores da condição de fornecedores não é um problema que possa ser resolvido meramente à custa de uma fiscalização mais rigorosa dos critérios exigidos pelo programa. Trata-se na verdade de um problema estrutural que põe em evidência o conflito existente entre as metas distributivas e o objetivo de compra exclusiva aos pequenos produtores. Tanto é assim que mesmo recebendo leite de médios e grandes produtores, nos períodos de entressafra o programa não consegue cumprir suas metas de distribuição.

Há dois caminhos que permitem a solução desse problema estrutural: o Programa assumir os custos extraordinários de transporte do leite oferecido pelos pequenos produtores isolados, ou investir numa estrutura que permita que esses pequenos produtores se associem em grupos, e que a oferta conjunta desses grupos seja suficientemente grande para atrair as usinas, de forma economicamente viável.

A segunda alternativa de solução já vem sendo perseguida pelo programa através do projeto de instalação de tanques de resfriamento em pontos estratégicos de convergência de pequenos produtores.

### **I) A forma do pagamento do leite aos fornecedores**

Para evitar a interferência de intermediários e a possível apropriação indébita de parte da receita de seus fornecedores, o programa optou por efetuar o pagamento do leite diretamente na conta bancária do fornecedor. Esse procedimento foi implantado, ou se encontra em fase de implantação, nos diversos estados cobertos pelo programa.

Quarenta e sete por cento dos produtores já recebem diretamente na conta corrente enquanto que os demais recebem através das usinas de processamento de leite, de associações de produtores, de cooperativas e de outros intermediários. Questionados sobre a forma pela qual gostariam de receber o pagamento, os fornecedores se mostraram, no geral, satisfeitos com a forma em que esse pagamento hoje acontece.

Embora o depósito em conta corrente contribua para reduzir a vulnerabilidade dos pequenos produtores, ele não elimina, de todo, essa dependência. Os dispêndios com

o transporte do leite e com a recepção dos pagamentos, por parte dos produtores que vivem isolados e distantes, no final acabam por expropriar os subsídios que lhes são concedidos pelo programa.

#### **J) A interação com outros programas**

Existem vários programas públicos e privados que desenvolvem ações voltadas à satisfação de necessidades do mesmo público favorecido pelo PAA Leite. Do ponto de vista teórico a integração dos esforços desenvolvidos pelo conjunto desses programas poderia resultar em substancial ampliação dos benefícios recebidos pela população por eles contemplada. Infelizmente a pesquisa de avaliação não conseguiu identificar, em nenhum dos estados pesquisados, qualquer esforço sistemático no sentido de aproveitar as ações realizadas por outros programas e projetos, sejam eles públicos ou privados.

## **PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR**

Esta ação é realizada mediante convênio firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Companhia Nacional de Abastecimento, com o objetivo de atender, por meio da distribuição de cestas de alimentos, às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A prioridade é dada a grupos remanescentes de quilombos, famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, comunidades de terreiros, indígenas, atingidos por barragens e populações residentes em municípios vítimas de calamidades públicas impossibilitadas de produzir ou adquirir alimentos.



# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Equipe responsável:** Pedro Luiz Barros Silva (coordenador geral), Antônio Marcio Buainain, Alessandro César Ortuso, Eliana Heiser de Freitas Marques, Fernando Meloni de Oliveira, Geraldo Di Giovanni, Regina Maria Hirata, Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho, Vera Lúcia Cabral Costa.

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

**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:** julho de 2006 a março de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Conhecer e avaliar os fatores que condicionam o êxito e as dificuldades do processo de implementação do programa, destacando os seguintes aspectos: cobertura do programa; perfil dos beneficiários; critérios de seleção; articulação entre o MDS e as instituições parceiras; formas de divulgação e a composição das cestas.

A pesquisa visa, ainda, identificar e analisar as percepções dos beneficiários quanto à quantidade, qualidade e regularidade dos produtos ofertados e sua interferência na redução da insegurança alimentar; além de buscar formular e sugerir, com base nos resultados obtidos, um conjunto de recomendações para a melhoria do programa.

## **Procedimentos Metodológicos**

A metodologia adotada para a consecução da pesquisa procurou responder ao conjunto de questões que emergiram da análise da concepção do programa sem perder o rigor técnico essencial à credibilidade dos resultados. Ao contrário da maioria das avaliações orientadas apenas para apontar impactos de determinadas ações ou determinar as relações entre custo/benefício de políticas públicas, a avaliação apresentada teve escopo mais abrangente e ambicioso, já que, além da análise de resultados, também teve outros objetivos relevantes, entre os quais se destacam: avaliar o processo e o arranjo institucional montado para a execução do programa; captar as experiências em marcha e aprender as lições que vão emergindo destas experiências e sistematizar informações sobre o programa e a percepção dos próprios beneficiários sobre as vantagens, problemas e desafios a serem enfrentados no futuro.

Dentre os grupos populacionais específicos selecionados para fazer parte do Programa de Distribuição de Alimentos há uma grande heterogeneidade. Há grupos com presença mais urbana (comunidades de terreiros e atingidos por barragens) e outros com perfil mais rural (acampados, quilombolas e indígenas); há comunidades tradicionais (índios, terreiros e quilombos) e representantes de movimentos sociais (atingidos por barragens e acampados).

Desta forma, a amostra foi composta por 1.324 beneficiários do Programa de Combate à Pobreza Rural II (PCPR II), nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco onde foram aplicados questionários em 101 comunidades com este perfil, sendo 13 comunidades de terreiro, 11 comunidades quilombolas e 67 acampamentos de trabalhadores sem-terra. As outras 10 comunidades restantes ficaram divididas entre os grupos de emergência, indígenas e famílias atingidas por barragens.

Destaca-se que a metodologia está inserida no quadro das pesquisas qualitativas, ainda que tenha se apoiado também em tratamento quantitativo das informações coletadas.

## **Resultados**

Mais da metade dos líderes comunitários participa de conselhos ou fóruns municipais, estaduais e federais, indicando, assim, grau satisfatório de mobilização política e força de reivindicação dos líderes nestas instâncias.

No que tange à avaliação do programa, as comunidades de acampados, que respondem por grande parte das cestas entregues e conseguem uma cobertura bastante ampla, apresentam 22% de comunidades insatisfeitas com a quantidade de alimentos recebida. O fato de não haver cestas disponíveis em quantidade suficiente para atender a toda a demanda têm levado as comunidades a se organizarem para definir critérios de seleção, e assim, apenas parte das famílias recebem cestas (poucos são

os casos em que as cestas são remontadas, com menos alimentos, buscando atender a mais famílias).

Por parte das famílias, os alimentos duram entre 13 e 27 dias. O arroz dura quase o mês inteiro; o feijão, a farinha e o óleo de soja duram em torno de 20 dias; e o macarrão, o leite em pó, o açúcar e flocos de milho e fubá duram entre 13 e 15 dias. Destaca-se que mais da metade das famílias contempladas no programa, ainda recebe menos de uma cesta a cada bimestre e 30% das famílias, em 2006, receberam de 1 a 2.

A conjugação de acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de maneira regular permite condição de segurança alimentar. Como vista, a quantidade de alimentos não é integralmente satisfatória para as comunidades e nem para as famílias. Por outro lado, os alimentos foram avaliados como de boa qualidade.

Outrossim, percebe-se uma melhora significativa quanto à situação das famílias com relação à segurança alimentar depois de ingressar no programa. Antes do recebimento das cestas, segundo a percepção das famílias, somente 16,3% encontrava-se em situação de segurança alimentar, 40,5% estavam em risco sem fome e 43,2% das famílias estavam em risco com fome. Depois da inclusão no programa, as famílias observaram diferenças positivas: 56,8% perceberam-se em segurança alimentar. Quanto à condição de risco sem fome, observa-se uma queda de 40,5% para 28% e, quanto ao risco com fome, a taxa diminuiu de 43,2% para 15,3%.

## **CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADs)**

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local. Nestes territórios, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares capazes de intervir na realidade socioterritorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda.

# AVALIAÇÃO DOS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADs)

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

**Equipe responsável:** Alexandre C. de Albuquerque Santos (coordenador geral), Ângela Fontes, Gil Soares Junior, Kátia Silva, Gustavo Rabello, Hercullis Toledo, Rosimere de Souza, Vílnia Batista.

**Equipe SAGI:** Leonor Pacheco e Daniela Sherring Siqueira.

**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:** julho a dezembro de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar, sob a ótica da segurança alimentar e nutricional, a implementação dos CONSADs, como estratégia de emancipação e transformação socioeconômica de famílias beneficiárias, bem como dos resultados decorrentes dessas ações.

### Procedimentos Metodológicos

Para avaliação dos CONSADs o estudo combinou métodos quantitativos e qualitativos. Na fase quantitativa, foram realizadas duas etapas: i) *Avaliação dos 40 CONSADs Implementados*, com questionário estruturado elaborado especificamente para verificar os diferentes aspectos do desempenho dos CONSADs considerando três dimensões de análise – institucional, alimentar e nutricional, territorial e socioeconômica; e ii) *Projetos em Andamento nos 40 CONSADs*, com questionário estruturado com a finalidade de mapear os projetos em andamento considerados de maior importância pelo respondente, em cada CONSAD. Nas duas fases mencionadas acima foram adotadas a técnica de coleta de informações feita on-line, utilizando a plataforma tecnológica Zoomerang ([www.zoomerang.com](http://www.zoomerang.com)).

Na parte qualitativa, o foco principal era verificar a continuidade e sustentabilidade dos Consórcios e teve caráter exploratório, com coleta de dados por meio de trabalho de campo, fazendo uso combinado de dois instrumentos: i) entrevistas em profundidade e ii) reuniões prospectivas. As reuniões prospectivas foram realizadas em 12 CONSADs selecionados por amostra intencional, a saber: Arari (PA) e 7 de dezembro (RO) na região Norte; Litoral Norte Paraibano (PB), Itambé (PE), Norte de Alagoas (AL) e Brumado (BA) na região Nordeste; Iguatemi (MS) na região Centro-Oeste; Vale do Ribeira (SP) e Rio Sul (RJ) na região Sudeste e Alto Irani (SC), Missões (RS) e Centro Sul (RS) na região Sul. Os CONSADs Norte de Alagoas (AL) e Centro Sul (RJ) foram escolhidos para o pré-teste do instrumento.

Para a realização das entrevistas em profundidade com os presidentes dos CONSADs mencionados acima e gestores do MDS envolvidos com o programa, foi elaborado e aplicado um roteiro de entrevista.

## **Resultados**

A pesquisa revelou grande diversidade na forma de implementação dos CONSADs, tanto por causa da diversidade cultural das regiões brasileiras quanto por questões econômicas e político-administrativas dos CONSADs.

Na dimensão institucional, os resultados obtidos permitiram verificar que em sua maioria os consórcios são formados por 10 a 19 municípios (o que corresponde a cerca de 45% deles), sendo que a segunda maior incidência está no conjunto de 2 a 9 municípios (32%). Os conjuntos de 20 a 29 municípios e 30 a 39 municípios representam 18% e 5%, respectivamente, indicando que as orientações originais de formação de consórcios com o número de municípios no intervalo de 5 a 20 tiveram uma relativa observância. Os CONSADs com o menor número de municípios são os da região Norte, compostos por cinco municípios e os maiores, com mais de 30 municípios, estão nas regiões Sul e Sudeste.

Quanto ao critério de contribuição, observou-se que 42,1% dos municípios que fazem parte dos CONSADs adotam valores fixos de contribuição, 21,1% utilizam um percentual do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, 18,4% informaram que não existe nenhum critério de contribuição e 18,4% utilizam outros critérios de contribuição e não sabem ou não responderam.

Já no item relativo ao pagamento das contribuições, apenas 10% dos respondentes informaram que todos os respectivos municípios pagam as contribuições, ficando uma divisão equitativa de 44,5% em que apenas alguns municípios pagam suas contribuições e outros 44,5% em que nenhum município contribui financeiramente com os CONSADs. Na questão sobre remuneração do secretário executivo, 25,71% disseram que não há nenhum tipo de remuneração, 31% são remunerados pelo poder público

e 20% não sabem ou não responderam. No item prestação de contas, verificou-se que 84,2% realizam algum tipo de prestação de contas e destes, 39,5% o fazem anualmente, 13,2% por semestre e 10,5% trimestralmente. Apenas 15,8% informaram que não faziam nenhum tipo de prestação de contas e, destes, 7,9% responderam que, como “não há receita, logo não há prestação de contas”.

Na pergunta sobre o deslocamento para acesso ao CONSAD, observou-se que em 24 CONSADs a prefeitura assume o encargo de deslocamento dos membros, o que indica que neles o poder público efetivamente demonstra interesse na atuação da entidade. No entanto, em 22 CONSADs são os próprios membros que assumem este custeio e, em 10, o próprio CONSAD. Isto pode indicar uma diversidade na questão da participação de setores públicos e da sociedade civil no CONSAD, ora com predominância de um dos setores, ora de outro.

Uma dificuldade apontada com relação à sustentabilidade deste programa é no que diz respeito aos registros das famílias beneficiárias: 58% dizem que efetuam registros e 42% dizem que não. Os que responderam que fazem os registros não dizem como o fazem e se acompanham estes beneficiários e com isso pode-se concluir que como não existe a obrigatoriedade dos registros, os CONSADs efetivamente não o fazem. Neste item, também foi perguntado o perfil deste beneficiário, e 28% pertencem a famílias com renda menor ou igual a 100 reais por mês e 40% são agricultores do Pronaf B e C.

Outra questão relevante para conhecer a opinião sobre o programa é que 59% dos CONSADs responderam que os objetivos propostos em sua criação não estão sendo atingidos e 41% acreditam que sim. As justificativas apresentadas para o não cumprimento foram a falta de apoio do Governo Federal, pouca autonomia para atuarem, baixa participação dos representantes tanto poder público quanto da sociedade civil, falta de interesse dos prefeitos municipais dentre outras. Com relação à gestão e implementação, foram destacados pontos importantes. De acordo com a percepção dos gestores entrevistados, os CONSADs avançaram menos do que podiam, o que, de alguma maneira já era esperado, considerando-se a concentração do processo em uma só coordenação do MDS, o que é insuficiente para atender à escala de um programa de desenvolvimento territorial. Foi apontada também a necessidade de redefinir o escopo de atuação e adequar os recursos financeiros para tal contribuição. Ao mesmo tempo pontos positivos foram destacados sobre a política e sua estruturação, o direcionamento político dado pelo governo à questão do não partidarismo e a participação da população.

Apesar destas dificuldades, quando foi pedido que se avaliasse o processo de articulação entre os CONSADs e a esfera federal, não houve registro na categoria “ruim”, sendo a maior parte dos casos (78%) classificados como “bom” ou “excelente”. Já em relação à esfera estadual, 43% classificaram na categoria “ruim” e 35% nas categorias “bom” e “excelente”.

Quanto à participação dos representantes do poder público nos CONSADs, os aspectos tratados foram: frequência, presença nas reuniões e grau de comprometimento com as atividades. O conceito “bom” recebeu nos três aspectos observados o maior percentual de respostas. No que diz respeito à participação dos representantes da sociedade civil, considerados os mesmos aspectos anteriores, o conceito “bom” também foi bastante significativo. Entretanto, na avaliação da qualidade da presença nas reuniões, o percentual de boas avaliações é bem reduzido (em torno de 10%), ao mesmo tempo em que o “regular” tem um crescimento. Por outro lado, o comprometimento com as atividades do CONSAD é avaliado em 65% dos casos como sendo “bom” ou “excelente”, podendo-se afirmar que a sociedade civil de fato tem participado destes espaços.

Como mais um aspecto positivo que corrobora as boas avaliações, a maioria dos entrevistados percebe os CONSADs como um instrumento tanto de segurança alimentar e nutricional quanto de desenvolvimento local (71,1%), cumprindo, assim, sua função inicialmente proposta. Neste sentido, quando perguntados a respeito da dimensão alimentar e nutricional, 71% dos entrevistados conceituam segurança alimentar como garantia de alimentação em quantidade, qualidade e com regularidade.

Algumas outras questões foram levantadas pelos entrevistados, e fazem referência às estratégias que devem ser adotadas para a continuidade ou redirecionamento da política e sua sustentabilidade, objetivando o seu aprimoramento por meio do fortalecimento da estrutura, criação e fortalecimento da Rede CONSAD. São elas: permanente trabalho de mobilização junto aos integrantes do Fórum, autonomia jurídica do CONSAD visando à sua viabilidade e independência do Governo Federal, captação de recursos em outros organismos e não apenas no MDS, normatização da política visando adquirir escala na implementação da política em conjunto com as ações dos municípios, e a necessidade de empenho dos próprios CONSADs de se apoderarem de informações que permitam o fortalecimento das redes de desenvolvimento local.

Neste sentido, as parcerias, que já estão sendo realizadas, foram apontadas como um ponto importante como ação para estratégias de desenvolvimento local sustentável e geração de renda. Dos 38 CONSADs, apenas 04 responderam não possuir nenhuma parceria, sendo que a resposta mais frequente foi que a parceria é estabelecida com o Programa Hortas Comunitárias, em seguida com o Programa de Aquisição de Alimentos e depois, com o Programa Educação Alimentar e Nutricional.



## **AÇÕES DE APOIO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

As ações de apoio às comunidades quilombolas visam à promoção da soberania alimentar destas comunidades por meio de projetos de fomento a atividades produtivas, resgate de sementes tradicionais, construção de equipamentos de segurança alimentar, gestão territorial, distribuição de alimentos e fortalecimento institucional das comunidades.

Também conhecidas como mocambos, terra de preto, comunidades negras rurais, consideram-se comunidades remanescentes de quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, art. 2º).

# AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA: ACESSO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS AOS PROGRAMAS DO MDS

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** André Augusto Pereira Brandão (coordenador geral), Salete da Dalt, César Augusto da Silva e Marco Aurélio Oliveira de Alcântara.

**Equipe SAGI:** Pedro Antônio Bavaresco, Patricia Trindade Maranhão Costa e Cristiane dos Santos Pereira.

**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:** fevereiro de 2008 a março de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

O objetivo da pesquisa foi avaliar, mapear e georreferenciar os equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais ofertadas pelos diferentes níveis de governo, além de verificar o acesso das comunidades quilombolas aos programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### Procedimentos Metodológicos

O estudo qualitativo foi realizado em uma amostra de 60 comunidades quilombolas, distribuídas em 57 municípios, abrangendo 22 estados e contemplando as 5 regiões do Brasil. Para o levantamento das informações, foram realizados 82 grupos focais, com beneficiários e não beneficiários de programas sociais, e 275 entrevistas em profundidade com os gestores federal, estadual e municipal de políticas de assistência, assim como com beneficiários e não beneficiários de programas e lideranças comunitárias.

## Resultados

### A) Principais problemas enfrentados pelas comunidades

No que tange ao acesso aos programas sociais conduzidos pelo MDS, destacam-se duas situações. A primeira delas diz respeito aos programas e projetos que envolvem toda uma comunidade ou pelo menos parte dela (como a Cesta de Alimentos, a Horta Comunitária, e o Programa de Aquisição de Alimentos). Em relação a estes programas, os problemas de acesso identificados dizem respeito às dificuldades de se obter informações relativas aos programas (em especial prazos de apresentação de solicitações), ao andamento dos processos para liberação de recursos e sobre a sistemática operacional dos mesmos. Também foram identificados problemas relativos aos requisitos necessários à inclusão das comunidades nesses programas, como elaboração de projetos, levantamento de informações sobre os indivíduos e atendimento aos pré-requisitos legais por parte da associação. Vale ressaltar que o mais conhecido deles é a Cesta de Alimentos. Nas comunidades onde não há o recebimento das cestas, as lideranças (bem como as famílias) não têm informações de como obter o acesso ou mesmo como pleitear a inclusão. Os demais programas de acesso coletivo – o PAA e a Horta Comunitária – são em geral totalmente desconhecidos nas comunidades que não participam deles.

Já os problemas que inviabilizam ou dificultam o acesso individual são bastante frequentes e de diferentes tipos, tais como: dificuldade de deslocamento até os locais de cadastramento; qualidade do atendimento nos órgãos públicos e falta de informações sobre o acesso aos programas. Também foram localizados poucos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), para além de algumas comunidades no Nordeste. Vale ressaltar também, que nas comunidades amostradas da região Nordeste não foi encontrada nenhuma comunidade onde a ação de Cisternas estivesse implantada.

Quanto ao acesso a outras políticas públicas, em geral, as pessoas destacaram a precariedade no atendimento à saúde, que está associada à inexistência de unidades de saúde bem como a uma cobertura limitada do Programa de Saúde da Família, restringindo o acesso dos quilombolas a serviços médicos, mesmo nos níveis mais elementares de atendimento.

Referente à educação, foram apontadas a precariedade da estrutura física das escolas; o despreparo dos professores; a estrutura pedagógica inadequada; a ausência de merenda escolar; o número insuficiente de vagas; dentre outros. Segundo a percepção dos quilombolas, às comunidades quilombolas são oferecidas escolas mais precárias do ponto de vista da estrutura física (instalações ruins, mobiliário inadequado etc.) e do corpo técnico (insuficiente quantitativamente e mal preparado tecnicamente). A isso, associam-se estradas em condições muito precárias, intrafegáveis em períodos de chuva, escassez e alto custo do transporte.

Outro aspecto levantado na pesquisa foi o elevado índice de desemprego e o emprego, quando existente, é precário, caracterizado pelo baixo assalariamento e pela sazonalidade. Isso se deve ao fato que muitas das comunidades estão situadas em áreas onde as possibilidades de emprego são escassas, seja em função do baixo desenvolvimento econômico, seja em função da crescente mecanização da atividade agrícola.

Quanto à alimentação, constatou-se que predominam os alimentos produzidos pelas próprias comunidades – seja os de origem vegetal ou animal, ambos com produção limitada e irregular, tendo como consequência, a insuficiência de alimentos ao longo do ano. Os fatores responsáveis por essa situação são: a) escassez de recursos financeiros para a aquisição de alimentos; b) distância entre os locais de moradia e os locais de compra e o custo de transporte associado com deslocamentos; c) limites da produção agropecuária doméstica e comunitária e d) dificuldades de armazenamento.

A limitação de renda e de produção de alimentos está diretamente associada à posse da terra. Neste aspecto, o descontentamento é associado à demora na tramitação dos processos de titulação, muitos dos quais sem previsão de término, e com resultados que têm muitas vezes definido áreas com extensão inferior às expectativas das comunidades.

## **B) Percepção das pessoas quanto ao acesso aos programas do MDS**

O grau de conhecimento dos moradores das comunidades sobre os critérios de acesso aos programas é, geralmente, parcial, fragmentado e, algumas vezes, inexistente, comprometendo o acesso das famílias aos programas.

Na percepção dos quilombolas, os critérios de ingresso ao Programa Bolsa Família tendem a ser considerados mais adequados do que inadequados, o que pode ser atribuído ao reconhecimento das distinções existentes entre as famílias. Mas também elaboram sugestões para o aperfeiçoamento dos critérios de acesso, dentre as quais merecem destaque:

- Exclusão da renda dos idosos (aposentadorias) no cálculo da renda das famílias requerentes, posto que as despesas com medicamentos são muito elevadas neste grupo etário;
- Necessidade de que o Cadastro Único seja sensível o suficiente para captar a rápida dinâmica do emprego/desemprego e a flutuação da renda;
- Revisão da renda *per capita* – considerada muito baixa, deixando de fora do Programa Bolsa Família (PBF) inúmeras pessoas em situação de óbvia pobreza;
- A pobreza generalizada das comunidades quilombolas faz alguns moradores apontarem que não deveria haver critério algum para o acesso ao PBF neste grupo.

Especificamente quanto ao acesso ao PBF, predominam as posições de que é mais difícil do que fácil e são múltiplos os fatores que contribuem para a consolidação dessa percepção.

Um desses fatores é a demora entre o momento do cadastramento e o recebimento dos cartões de benefícios. Esse tempo pode demorar até três anos, como foi relatado por inúmeros participantes de grupos focais e entrevistados de todas as regiões, contribuindo para uma forte insatisfação com o processo de acesso ao Programa. Isso transmite um sentimento de injustiça para os que não conseguem o recurso e uma percepção do acesso como algo aleatório.

Outro problema consiste no tipo de tratamento recebido pelos quilombolas quando do seu comparecimento aos órgãos de assistência social nos municípios. Em geral tendem a expressar uma opinião mais negativa do que positiva do tratamento recebido, pois se referem a funcionários pouco atenciosos e inabilidosos e muitas vezes agressivos no trato com o público, incapazes de dar explicações e respostas às demandas colocadas.

A baixa permeabilidade do processo de coleta de dados para o cadastro único coloca outra dificuldade de acesso destacada pelos moradores das comunidades. O momento no qual são colhidos os dados para o preenchimento do Cadastro Único não corresponde às vicissitudes que acompanham a precariedade do trabalho e da renda dos moradores das comunidades quilombolas.

Como foi relatado por entrevistados e participantes dos grupos focais, ocorrem frequentemente situações nas quais a família deixa de receber o benefício por ter ultrapassado a renda *per capita* mínima e logo em seguida um membro da família perde o trabalho ou a renda, e as dificuldades para manutenção da subsistência do grupo doméstico iniciam de forma imediata. Nestes casos, até que seja possível receber novamente o benefício, a família fica sujeita a privações econômicas graves.

Especificamente com relação aos programas executados pelo MDS, os moradores das comunidades tendem a reconhecer que os programas sociais constituem um direito. Esse reconhecimento parte do raciocínio de que o que lhes confere direito ao atendimento é o pagamento dos impostos, o fato de “também serem brasileiros”, ou ainda, que tal atendimento reflete um direito universal de acesso às condições básicas de existência. Muitos afirmam que essa percepção não é compartilhada pelos funcionários dos órgãos de assistência municipais, os quais dispensam a eles tratamento desrespeitoso e mesmo preconceituoso frente a sua cor e/ou raça.

No que pesem alguns comentários negativos, é muito forte entre os entrevistados de todas as regiões a tendência em qualificar positivamente o desempenho do Governo Federal no campo da assistência social em geral e, em particular, no esforço de atender

aos interesses dos quilombolas. Essa imagem é construída comparando-se o interesse atual do Governo Federal com os quilombolas em contraposição ao abandono por parte de administrações passadas ainda que, muitas vezes, se reconheça que o bom desempenho do governo se dê mais no campo das predisposições para atuar e dialogar do que na materialização de ações efetivas.

Ainda sobre o Governo Federal, deve-se destacar a associação entre este e a figura do Presidente da República visto muitas vezes como um indivíduo exemplar e singular no que tange à defesa dos interesses dos quilombolas.

Verificou-se certo grau de desconfiança na aproximação com os gestores municipais, alguns dos quais considerados pouco preocupados com as condições de vida dos quilombolas e com os problemas das comunidades. Além disso, mesmo quando se reconhece a existência de um clima de diálogo mais respeitoso no âmbito do executivo municipal, é notório o grau de dúvidas quanto à transição do mundo das promessas para o plano da materialização.

No que diz respeito ao governo estadual a tendência é de uma avaliação mais negativa feita pelos moradores, especialmente no que diz respeito ao desempenho atual dos órgãos públicos estaduais ligados à área de assistência e à área da regularização fundiária.

Os moradores das comunidades quilombolas consideram os programas sociais incapazes de solucionar os seus inúmeros problemas. Não é difícil explicar as razões dessa percepção, pois os programas em questão não são suficientes – seja por sua cobertura ou por seu desenho – para incidir sobre todos os problemas que afetam a vida das comunidades quilombolas. Além disso, mesmo entre os beneficiários, é recorrente o reconhecimento de que um maior impacto das ações do MDS demandaria um aumento do valor dos benefícios: uma percepção claramente presente em todas as regiões pesquisadas.

Esta percepção de que os programas sociais não conseguem resolver todos os problemas das comunidades, contudo, não tem um impacto sobre a demanda em relação aos programas. O que realmente vai impactar a demanda são as percepções relativas à gestão do PBF e de outros programas sociais, especificamente o despreparo de servidores públicos municipais para atender os quilombolas e a ausência de informações específicas sobre os benefícios e sobre o andamento das solicitações.

No que diz respeito ao tempo de permanência nos programas, em função das características socioeconômicas das comunidades e das questões de implementação, é possível supor que, após o ingresso em qualquer um dos programas do MDS, a permanência tende a ser por tempo indeterminado, geralmente o maior possível. É relevante destacar que isso decorre mais das suas limitações socioeconômicas do

que em função de um desejo explícito por parte dos beneficiários, pois apareceram muitas referências ao fato de que uma solução mais efetiva para os problemas das comunidades seria a inclusão produtiva.

## CISTERNAS

A cisterna é uma tecnologia popular de armazenamento da água da chuva. A captação da água é feita por meio de calhas que a conduzem do telhado até a cisterna. Com capacidade para 16 mil litros, a cisterna supre a necessidade de consumo de uma família de cinco pessoas por um período de estiagem de até oito meses.

O sistema de armazenamento por cisterna representa, portanto, uma solução para garantir o acesso da população rural de baixa renda do Semiárido brasileiro à água. Ao melhorar a qualidade da água consumida pelas famílias, o sistema reduz o aparecimento de doenças em adultos e crianças.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a construção de cisternas celebrando convênios e termos de parceria com estados, municípios e – principalmente – com a Articulação do Semiárido (ASA). O público-alvo dessa iniciativa são as famílias de baixa renda da zona rural de municípios do Semiárido brasileiro que não dispõem de fontes de água ou meio suficientemente adequado de armazená-la e que possuem renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo ou, no caso dos idosos, renda total da família de até três salários mínimos, sendo priorizadas aquelas que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF).



# AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA CISTERNAS EM PARCERIA COM A ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA)

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação de Desenvolvimento Regional (FUNDER), com execução técnica da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Unidade Ecorregional Semiárido (Embrapa Semiárido).

**Equipe responsável:** Aderaldo de Souza Silva (coordenador geral), Célia Maria M. de Souza Silva, Paulo Pereira da Silva Filho, Jussara Soares Amorim, Elisabeth Francisconi Fay, Luiza Teixeira de Lima Brito, Lúcio Alberto Pereira, Suzana Vale Lima, José de Souza Silva, Albericio Pereira de Andrade, Edmilson da Silva Filho, Maria Carolina Tonizza Pereira, Roseli Melo de Freire, Pedro Carlos Gama da Silva e Gilson Soares Amorim.

**Equipe SAGI:** Júnia Quiroga, Fernando Batista Pereira, Dionara Borges Andreani, Pedro Antônio Bavaresco 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:** setembro de 2008 a maio de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a implementação do Programa Cisternas no Semiárido nordestino dentro das seguintes dimensões: i) cobertura do programa, ii) focalização, iii) percepção quanto aos efeitos do programa sobre as condições de vida dos beneficiários e iv) sustentabilidade do programa, medida, principalmente, por meio das condições e capacidade de manutenção das cisternas construídas.

## **Metodologia**

O estudo quali-quantitativo analisou a cobertura e a focalização do programa, bem como a percepção dos beneficiários quanto aos efeitos sobre as condições de vida das suas famílias. Foram avaliadas, também, as condições das cisternas construídas, por meio da verificação dos materiais utilizados e a necessidade de reparos.

Para verificar a qualidade da água, foram coletadas 777 amostras, envolvendo: cisternas, filtros, pote de barro, fontes permanentes e mananciais superficiais e subterrâneos. Os dados obtidos foram empregados para construir o Índice de Uso das Águas Domésticas (IUD), que poderá auxiliar os gestores da política na tomada de decisão sobre o monitoramento da qualidade das águas.

Na coleta de informações junto à população beneficiária, a pesquisa envolveu uma amostra de 1.328 famílias com cisterna instalada há pelo menos quatro anos. Essas famílias estão distribuídas em 45 comunidades rurais de 41 municípios, espalhados em nove Unidades da Federação: Bahia (32,9% dos domicílios), Pernambuco (17,5%), Piauí (13,6%), Rio Grande do Norte (11,7%), Alagoas (8,8%), Paraíba (6,6%), Sergipe (4,1%), Ceará (2,4%) e Minas Gerais (2,3%).

## **Resultados**

### **Cobertura do programa**

Com relação à cobertura, a pesquisa não trouxe informações novas, mas confirmou dados de outros estudos sobre a necessidade de ampliação do programa, uma vez que a quantidade de famílias não beneficiadas ainda é muito grande. Estima-se que o número de famílias de baixa renda, que vive na área rural do Semiárido e que não dispõe de fontes de água ou meio de armazená-la adequadamente para o suprimento de suas necessidades básicas, seja superior a um milhão e que, até o momento da pesquisa, o programa beneficiou cerca de 290 mil.

### **Focalização**

A pesquisa mostrou que as famílias beneficiárias atendem aos requisitos estabelecidos pelo programa, ou seja, famílias rurais de baixa renda que não dispõem de fontes de água. Para confirmar a focalização do programa, foram levantadas informações referentes à localização geográfica das famílias, às condições das moradias, montante de renda familiar, disponibilidade de água, entre outros indicadores. Os dados mostram que cerca de 60% das famílias beneficiadas pelo programa recebem Bolsa Família; 14,8% das residências não dispõem de energia elétrica; 31,4% dos responsáveis pelo domicílio são analfabetos e só 2% concluíram o segundo grau. Quanto à principal ocupação do responsável pela família, 51,9% são trabalhadores rurais na produção para próprio consumo.

## **Percepção quanto aos efeitos do programa sobre as condições de vida dos beneficiários**

Com relação à qualidade de vida, a pesquisa identificou que 94,3% dos beneficiários entrevistados declararam que houve melhoras significativas após a implantação da cisterna e apenas 0,8% afirmou que a cisterna não trouxe contribuição alguma. Quanto à saúde, para cerca de 80% dos entrevistados, houve melhoria após a instalação da cisterna.

### **Qualidade da água**

Do ponto de vista dos tipos de águas, constatou-se que a maioria das cisternas está localizada em territórios onde predominam as águas superficiais do tipo bicarbonatadas e cloretadas, sódicas e mistas. Dessa forma, ao se detectar tais características físico-químicas nas águas armazenadas nas cisternas, pode-se concluir de fato que estas não são provenientes de captação de água de chuva e sim de outras fontes alternativas de abastecimento.

Com a análise de 777 pontos de amostras de água coletadas na área de abrangência da pesquisa (cisternas, filtros, pote de barro, fontes permanentes e mananciais superficiais e subterrâneos), foram encontrados os seguintes resultados: 79,54% das amostras foram consideradas sem restrições ao uso pelas famílias beneficiárias; 6,18% das amostras foram consideradas de médio risco, tendo como principal limitante a presença de cloretos (salinidade) em quantidades acima do tolerado pela Organização Mundial da Saúde (OMS); em 8,10% das amostras, foram encontrados teores elevados de amônia, que indicam presença de contaminantes orgânicos e em 6,69% das amostras o teor de oxigênio encontrado estava abaixo do tolerado, indicando alto risco à saúde se consumida sem tratamento.

Tendo em vista que em algumas amostras foi constatada a presença de Coliformes Totais e de *Escherichia col.*, a pesquisa indica a necessidade de realizar outros estudos para avaliar a eficiência e eficácia da instalação de um sistema de eliminação automática das primeiras águas de chuva. Isso ajudaria a reduzir a poluição física e microbiológica das águas armazenadas. Recomenda-se, também, a necessidade de realização de estudos que possibilitem definir o volume mínimo de água requerido pelas famílias que convivem com o Semiárido, para que atenda os usos múltiplos domésticos.

### **Sustentabilidade do programa, medida, principalmente, por meio das condições e capacidade de manutenção das cisternas construídas**

No que concerne ao manejo da água da cisterna, os pesquisadores avaliaram que, em 82,8% das famílias entrevistadas, o manejo é adequado e que, em 15,1%, é inadequado, tendo como principal problema o péssimo estado de conservação das cisternas. Um aspecto que pode comprometer a qualidade é a forma adotada para retirar a água da

cisterna: em 85,9%, isso é feito manualmente. Neste caso, se os utensílios não forem adequadamente higienizados, podem contaminar a água da cisterna.

Quanto à sustentabilidade do programa, os dados mostraram que os cursos de capacitação sobre manejo da cisterna e uso da água, fornecidos pelas organizações ligadas a ASA (Articulação no Semiárido Brasileiro, fórum de organizações não governamentais), mostraram-se extremamente eficazes, uma vez que 89,2% dos entrevistados consideraram o treinamento recebido adequado. Portanto, a pesquisa demonstrou que a cisterna é uma tecnologia de fácil adoção pelas famílias beneficiárias e de baixo custo de manutenção, plenamente adequada à realidade da população rural de baixa renda do Semiárido brasileiro.

Com relação às fontes alternativas de água, os resultados indicam que poucos domicílios (aproximadamente 19,1%) utilizam somente a cisterna como fonte principal para a água de uso doméstico. A maior porcentagem dos domicílios utiliza também outras fontes para satisfazer suas necessidades de água. As cinco principais fontes alternativas são: açude, barragem ou lagoa (32,2%), água encanada (15,3%), cacimba ou nascente (12,4%), poço tubular (5,6%) e chafariz (2,6%). Quanto ao tempo de duração da água armazenada na cisterna, os dados mostram que, em pouco mais de um terço dos domicílios (36,4%), a água armazenada dura 12 meses, enquanto para 26,2%, a água armazenada tem duração máxima de seis meses. Para 64,8% das famílias entrevistadas, a cisterna só recebe água da chuva.

A respeito de eventuais problemas físicos da estrutura da cisterna, os dados mostram que 37,1% dos entrevistados declararam que a cisterna apresentou algum tipo de problema, tais como: rachaduras, vazamentos, bomba que não funciona, tampa com defeito, entre outros. Por outro lado, perguntados sobre o nível de satisfação, 86,5% responderam que estão muito satisfeitos e apenas 0,8% declarou estar insatisfeito ou muito insatisfeito com a cisterna.

## EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Educar no âmbito da segurança alimentar e nutricional propicia conhecimentos e habilidades que permitem às pessoas produzir, descobrir, selecionar e consumir os alimentos de forma adequada, saudável e segura, assim como as conscientiza quanto a práticas alimentares mais saudáveis, fortalece culturas alimentares das diversas regiões do país e diminui o desperdício, por meio do aproveitamento integral dos alimentos, por exemplo.

O principal objetivo desta ação para o MDS é promover uma alimentação adequada e saudável no sentido de prazer cotidiano, de modo a estimular a autonomia do indivíduo e a mobilização social, valorizar e respeitar as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos sociais e etnias, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional (SAN) e da garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA).

# AVALIAÇÃO DO PROJETO CRIANÇA SAUDÁVEL, EDUCAÇÃO DEZ

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Equipe responsável:** Jaime Amaya Farfan (coordenador geral), Maria Cristina Faber Boog, Denise Giácomo da Motta, Maria da Conceição Pereira da Fonseca, Marina Vieira da Silva, Miriam Correia de Carvalho, Rosana Maria Nogueira.

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

**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:** julho de 2006 a março de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a eficácia do projeto “Criança Saudável – Educação Dez”, em termos de distribuição, conteúdo e efetiva utilização do material do projeto, incluindo caderno do professor e cartilhas. Buscou-se identificar o tempo decorrido entre a disponibilização do material para as escolas, sua distribuição aos professores e sua efetiva utilização junto aos alunos; avaliar a opinião dos professores sobre conteúdo didático e estratégias propostas para utilização do material como recurso didático; avaliar a utilização do material junto aos estudantes; além de avaliar a valorização do tema “Alimentação Saudável” pelos estudantes.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa inclui um componente quantitativo e outro qualitativo. No componente quantitativo foram aplicados questionários com diretores e professores de 292 escolas de 104 municípios de todo país.

Para o componente qualitativo da pesquisa foram elaboradas 6154 redações pelos

alunos de 4ª ou 5ª série, sendo 994 da região Norte, 2.144 do Nordeste, 660 do Centro-Oeste, 1.419 da região Sudeste e 937 do Sul.

## **Resultados**

Conforme informação dos gestores, uma proporção expressiva das unidades escolares (90,75%) recebeu o material educativo do projeto “Criança Saudável, Educação Dez”, o que permite afirmar que o envio por correio foi bem-sucedido.

Em 10,57% das escolas existe material guardado. As análises sugerem que o envio de número insuficiente de material para distribuir a todos os alunos e professores foi uma importante causa da permanência das cartilhas na escola, concomitantemente a outras, como inadequação à região, especialmente à região Norte, e falta de orientação sobre a finalidade.

A maioria dos professores (77,32%) se referiu a ter utilizado o material e, destes, 77,21% não encontraram dificuldade na sua utilização. Há, contudo, uma diferença importante entre os percentuais de professores que analisaram as cartilhas (91,84%) e o caderno do professor (51,59%).

O caderno do professor não chegou às mãos de grande parte deles. Os professores que responderam à questão aberta sobre sua primeira reação ao tomar contato com o material consideraram-no “interessante”, sem associá-lo ao ensino de temas relacionados à alimentação (60,8%), sendo essa proporção maior do que a de professores que fizeram essa associação (12,2%).

Apesar de a maioria dos professores não ter, no primeiro momento, associado o material educativo à alimentação, cerca de um terço tanto de gestores quanto de diretores, apontou mudanças de comportamento dos alunos em relação à alimentação, consideradas de forma ampla (âmbito cognitivo, afetivo e da ação).

Expressiva parcela (82,16%) dos professores que informaram a reação dos alunos fez referências positivas aos personagens, com especial ênfase na boneca Emilia, e na forma de histórias em quadrinhos. Apesar do contexto das histórias de Monteiro Lobato refletirem uma realidade e uma cultura do Sudeste, o “Sítio do Pica-Pau Amarelo” foi muito bem recebido pela grande maioria dos sujeitos, em todas as regiões com acesso à televisão.

Dos gestores das unidades escolares que receberam o material, 55,47% afirmaram que não foi desenvolvida qualquer atividade educativa por iniciativa da escola a partir do material do projeto. O percentual de professores que deu a mesma resposta foi semelhante, 63,38%, indicando consistência nos dados. Portanto, a utilização do material deveu-se, precipuamente, à iniciativa individual dos professores.

A apreensão dos conteúdos das cartilhas, obtida por meio das redações foi permeada pela cultura de cada região. No Sul, há uma coerência do conteúdo das redações com a informação técnica. No Norte, e em alguns locais de outras regiões como, por exemplo, interior de Minas Gerais, prevalece a coerência do conteúdo das redações com o comportamento descrito no texto, deixando transparecer a vivência do que é relatado. É importante considerar que, quando a criança escreve informações tecnicamente corretas, isso não significa que ela se alimente melhor. Redações que narram o cotidiano, provavelmente são mais fidedignas em resgatar o que realmente acontece no domicílio.

Os resultados da análise das redações sugerem que a cartilha foi mais bem explorada fora das capitais, onde há menos acesso a outros recursos. Foi estatisticamente significativa a diferença entre a menção a outros recursos (que não os do projeto “Criança-Saudável, Educação Dez”) nas redações das capitais e de outras cidades.



## CHAMADAS NUTRICIONAIS

Chamadas nutricionais são estudos transversais com coleta de dados antropométricos que estrategicamente conciliam inquéritos de saúde e nutrição às campanhas de vacinação. Dessa forma, permitem o encontro da população-alvo com o pesquisador, prescindindo de visitas domiciliares para coleta de dados.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), tem lançado mão dessa metodologia para avaliar e monitorar as condições nutricionais de grupos específicos, sobretudo de populações vulneráveis de difícil acesso. Assim, realizou – ou estabeleceu parcerias para a realização de – estudos pioneiros na perspectiva de acompanhar o quadro nutricional de crianças menores de cinco anos de idade.

Nesta seção, são descritas duas experiências de chamadas nutricionais, além de um estudo para a estimativa das prevalências de desnutrição infantil no Semiárido brasileiro.

# CHAMADA NUTRICIONAL PARA CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE RESIDENTES EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense (FEC) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

**Equipe responsável:** Luciene Burlandy Campos Alcântara (coordenadora geral), Esther Lemos Zaborowski, Maisa Cruz Martins, Fernanda Cobayashi, Fernando Antônio Basile Colugnati, Ivone da Conceição Gomes de Souza, José Augusto de Aguiar Carrazedo Taddei.

**Equipe SAGI:** Lucélia Luiz Pereira, José Antonio Iturri de La Mata, Dionara Borges Andreani Barbosa, Karen Santana de Almeida e 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:** janeiro de 2006 a março de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a situação nutricional de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade vacinadas na 2ª Etapa da Campanha de Vacinação realizada em agosto de 2006.

### Procedimentos Metodológicos

Foram estudadas 2.941 crianças quilombolas menores de cinco de idade durante a 2ª Etapa da Campanha Nacional de Vacinação, ocorrida em agosto de 2006.

A amostra foi calculada e selecionada empregando técnicas de seleção aleatória e por conglomerado, resultando em 60 comunidades localizadas em 22 estados. O público-alvo da pesquisa era o universo de crianças de 0 a 5 anos nessas comunidades. A amostra tem representatividade nacional.

Além da avaliação do estado nutricional (peso e estatura/comprimento), foram coletadas informações sobre características sociodemográficas das famílias, eventos de saúde (prática do aleitamento materno, morbidades), acesso a serviços públicos de saúde e cobertura de programas sociais.

## Resultados

Indicadores de condições socioeconômicas adversas foram muito comuns na amostra de crianças quilombolas estudadas. A grande maioria pertence a famílias na classe E (57,5%), sendo que apenas 9,1% pertencem a famílias nas classes B e C. Analfabetismo ou baixa escolaridade (1 a 4 anos de estudo) foram comuns em membros da família da criança: 15,8% e 47,3% para os chefes de família, e 7,3% e 43,8% para as mães das crianças. Os entrevistados que se declararam de raça/cor negra/preta ou parda/mulata/morena somaram 88,6%. A cobertura de luz elétrica foi satisfatória na amostra estudada (79,73%), considerando tratar-se de zona rural. No entanto, o abastecimento de água principal é de poço ou nascente (43,8%), e o saneamento básico é feito em vala ou a céu aberto (45,9%).

Coberturas satisfatórias foram encontradas quanto à assistência pré-natal: 93,0% das mães fizeram pré-natal, sendo que 74,0% relataram cinco ou mais consultas, e 69,0% iniciaram o pré-natal ainda no primeiro trimestre da gravidez. Também razoável foi a proporção de crianças com registro de nascimento declarado (93,9%) e com Cartão da Criança em mãos (95,5%). Já o acompanhamento de peso da criança, registrado no cartão nos últimos três meses, ocorreu em apenas 57,6% dos casos. Os Agentes Comunitários de Saúde cobriam quase que 85% das mesmas com visitas mensais e a cobertura mensal do Programa de Saúde da família foi de 78,5%. O programa social de maior cobertura foi o Bolsa Família, que beneficiava 51,7% das famílias.

A prevalência de formas crônicas de desnutrição identificadas pelo registro de *deficits* de crescimento (baixa altura para a idade) foi de 11,6%. *Deficits* de peso para a altura, que identificam formas agudas de desnutrição, foram raros entre as crianças estudadas (2,0%), pouco abaixo do limite “normal” de 2,3%, aceito para o indicador. Já a prevalência de excesso de peso para altura foi de 3,9% (Tabela 1).

**Tabela 1: Prevalências dos indicadores antropométricos de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade, considerando as populações de referência NCHS/OMS, 1977**

Índices	N	Deficit	Eutrofia	Excesso
<b>NCHS / OMS</b>	2723			
Altura / Idade		11,6	87,6	0,8
Peso / Idade		8,1	89,5	2,4
Peso / Altura		2,0	94,0	3,9

Evidentes diferenças entre os estratos sociais foram encontradas quanto à prevalência de *deficits* de altura para idade, mas não quanto à prevalência de *deficits* de peso para altura, confirmando a não relevância epidemiológica de formas agudas de desnutrição nesse meio, já apontada por outros estudos. Segundo classificação para nível socioeconômico pelo critério ABIPEME, observa-se que as prevalências são cerca de 3 vezes maiores na classe E (quase 16%), em comparação com as demais classes.

Dentre as mães com baixa escolaridade, encontrou-se 10,3% de crianças desnutridas, enquanto nas categorias de 4 e + anos de estudo, as prevalências foram de 5,8%. O mesmo ocorreu quanto à escolaridade do chefe da família (13,1% e 8,8%, respectivamente).

**Tabela 2: Frequências (%) de *deficits* antropométricos segundo variáveis socioeconômicas**

Variáveis	N=2.723	Alura / Idade (n=316) 11,6%		Peso / Idade (n=224) 8,1%		Peso / Altura (n=55) 2,0%	
<i>Sexo do chefe da família</i>	2.715						
Masculino		90	12,5	161	8,5	11	1,5
Feminino		226	11,3	161	8,0	44	2,2
<i>Anos de escolaridade do chefe da família</i>							
Até 4 anos		220	13,1	160	9,6	40	2,4
Mais de 4 anos		86	8,9	56	5,8	13	1,4
<i>Anos de escolaridade da mãe</i>	2.369						
Até 4 anos		167	13,7	125	10,3	33	2,7
Mais de 4 anos		101	8,8	67	5,8	16	1,4
<i>Classificação socioeconômica (ABIPEME)</i>	2.289						
A		0	0,0	0	0,0	0	0,0
B + C		14	7,2	9	4,6	3	1,6
D		42	5,6	26	3,5	9	1,2
E		210	15,6	158	11,7	35	2,6
<i>Luz no domicílio</i>	2.698						
Sim		228	10,6	153	7,0	37	1,7
Não		85	15,4	69	12,5	17	3,1
<i>Tipo de esgoto sanitário da casa</i>	2.715						
Rede pública		3	3,3	3	3,3	2	2,2
Fossa séptica		55	7,4	39	5,1	11	1,6
Fossa rudimentar		92	15,8	66	11,2	13	2,2
Vala / céu aberto		162	12,7	116	9,1	29	2,3
Não sabe		3	18,8	0	0,0	0	0,0
<i>Fonte de água que a criança utiliza para beber</i>	2.714						
Rede pública		78	10,2	53	6,9	15	1,9
Poço / cacimba / barreiro		143	13,7	100	9,6	18	1,7
Cisterna / água de chuva		23	13,1	13	7,8	4	2,4
Outros		71	9,7	58	7,9	18	2,5
<i>A água de beber da criança é tratada no domicílio?</i>	2.691						
Sim		183	10,6	134	7,7	44	2,5
Não		130	13,6	88	9,1	12	1,2
Não sabe		1	11,1	1	11,1	0	0,0
<i>Tratamento de água de beber da criança</i>	2.697						
Filtrada		72	9,2	64	8,1	25	3,2
Clorada / hipoclorito		87	11,6	56	7,5	16	2,1
Fervida		28	14,1	16	8,1	4	2,0
Não se aplica		131	13,2	88	8,8	11	1,1

Os resultados demonstram que as comunidades quilombolas encontram-se em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a serviços de água e esgoto. É muito baixo, também, o acesso à educação, evidenciado na pouca escolaridade dos pais. Do ponto de vista de nutrição dos menores de cinco anos, fica estabelecido que constituem um grupo com altos riscos de desnutrição, igualando-se às crianças do Nordeste urbano de uma década atrás (1996). Em termos de acesso às políticas públicas de promoção social, 52% se declararam participantes do Bolsa Família. Recomenda-se, portanto, ações de aceleração de cobertura dirigidas a essas comunidades.

# CHAMADA NUTRICIONAL PARA CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE DO ESTADO DO AMAZONAS, 2006

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Estado da Saúde do Amazonas (SUSAM), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), ENSP/Fiocruz e Universidades do Estado do Amazonas.

**Equipe responsável pelo desenho do estudo e coleta de dados:** Ester Mourão (coordenadora geral), Dionísia Nagahama, Lúcia Yuyama, Maria Conceição de Oliveira.

**Equipe responsável pela análise de dados:** Ricardo Ventura Santos, Carlos E. A. Coimbra Jr., Paulo Cesar Basta.

**Equipe SAGI:** Leonor Maria Pacheco Santos, Bianca Martins Bastos e Karen Santana de Almeida.

**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:** maio de 2006 a setembro de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar o estado nutricional das crianças menores de cinco anos, residentes na área urbana de municípios do estado do Amazonas, bem como identificar características socioeconômicas, demográficas, de saúde e de acesso a programas sociais.

### Procedimentos Metodológicos

O desenho do estudo foi do tipo transversal. A pesquisa foi realizada durante a 2ª Etapa da Campanha Nacional de Vacinação (26/08/2006), com 4.646 crianças menores

de cinco anos de idade, residentes na área urbana de Manaus e de 42 municípios do interior do estado do Amazonas.

As variáveis de estudo foram: antropométricas (peso; estatura/comprimento); socioeconômicas (escolaridade do responsável pela criança; escolaridade do chefe da família; acesso a benefícios sociais; posse de bens de consumo); demográficas (sexo; idade; cor/raça declarada; sexo da chefia da família); eventos de saúde (aleitamento materno; peso ao nascer; morbidades recentes).

Para avaliação do estado nutricional foram utilizados os índices antropométricos peso para idade, estatura para idade e peso para estatura. A classificação do estado nutricional das crianças analisadas foi realizada segundo critérios internacionais (OMS, 1995). Crianças com valores dos escores-Z abaixo de -2 foram consideradas com *deficit* nutricional para o índice sob análise. Crianças com valores de escores-Z acima de +2 para o índice peso para altura foram consideradas com excesso de peso.

Para o cálculo dos índices nutricionais utilizou-se como referências as curvas da OMS/NCHS-1978. Os escores-Z foram calculados através do programa Anthro 2005, que se encontra disponível no sítio da OMS (<http://www.who.int/childgrowth/software/en/>). Os testes e análises estatísticas foram realizados utilizando-se o *software* SPSS versão 9.0. Foram considerados estatisticamente significativos os p-valores < 0,05.

Toda criança, após a realização do exame antropométrico, teve o seu peso registrado no cartão da criança e os seus pais/responsáveis informados sobre o seu estado nutricional. No caso de crianças diagnosticadas com *deficit* nutricional, os pais receberam orientações nutricionais gerais, assim como foram referenciadas à unidade de saúde mais próxima, mediante agendamento da consulta e termo de encaminhamento.

## **Resultados**

Das 4.646 crianças menores de cinco anos avaliadas, 51,8% residem no interior e 48,2% na capital do estado.

Nos dois estratos predominam homens como chefes do domicílio, com porcentagens próximas de 80%. Se na capital aproximadamente metade (48,1%) dos chefes do domicílio apresenta escolaridade de 9 ou mais anos, no interior esse grupo corresponde a somente um terço (33,7%). Em contraposição, há maior concentração de chefes do domicílio sem escolaridade ou com apenas 1-4 anos de estudo no interior (8,8% e 27,0%, respectivamente) do que na capital (3,4% e 15,8%, respectivamente). Tal como indicado para os chefes do domicílio, as mães na capital apresentam maiores níveis de escolaridade (48,6% com 9 ou mais anos) que as do interior (35,3%).

Os resultados da classificação socioeconômica segundo o critério ABIPEME indicam diferenças importantes entre capital e interior. As diferenças mais expressivas situam-se nas classes C (43,5% na capital e 25,0% no interior) e E (7,2% na capital e 28,5% no interior).

Os resultados indicam que no interior os domicílios apresentam um maior número de pessoas (35,7% com 7 pessoas ou mais) que na capital (21,2%). Se há uma maior porcentagem de domicílios com luz elétrica na capital (94,7%) comparada ao interior (89,2%), chama atenção que uma maior porcentagem de domicílios no interior (59,7%) que na capital (40,5%) têm água de rede pública, assim como água de beber tratada (64,2% na capital e 78,8% no interior).

Mais crianças na capital (93,8%) que no interior (90,2%) têm registro de nascimento. Em ambos os estratos, mais de 97% das mães ou responsáveis tinham o Cartão da Criança em mãos por ocasião da Chamada Nutricional. Quanto ao registro de peso, um maior número de crianças na capital (60,1%) teve seus pesos registrados no cartão nos últimos 3 meses, se comparado ao interior (55,0%). Os melhores indicadores para a capital se confirmam nas informações sobre o pré-natal das mães.

As famílias de crianças do interior, proporcionalmente, recebem mais benefícios sociais. Destaque para o Bolsa Família, recebido por 38,7% das famílias de crianças no interior e por 23,5% daquelas residentes na capital. Também no caso do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do Programa Saúde da Família (PSF) as famílias do Interior apresentam coberturas mais expressivas.

### **Estado Nutricional**

As prevalências de desnutrição aguda (baixo peso para estatura), na capital e no interior, foram de 4,6% e 3,5%, respectivamente. As prevalências de baixa estatura para idade são significativamente mais elevadas no interior (15,8%) do que na capital (8,5%). Não foram detectadas diferenças entre os sexos em qualquer dos dois estratos.

Na capital, as crianças cujos responsáveis responderam ser de cor parda/mulata/morena apresentam uma prevalência de baixa estatura para idade (9,0%) que é o dobro daquela das crianças cujos responsáveis responderam ser de cor branca (4,4%). Já no Interior, as categorias branca e parda/mulata/morena apresentam diferenças bem menos expressivas (13,3% e 15,8%). Para o interior há um número maior de responsáveis que se declararam indígenas cuja prevalência de baixa estatura para a idade alcança 17,9%. Não obstante, quaisquer conclusões acerca das relações entre cor e desnutrição demandariam controlar as análises para variáveis socioeconômicas, dado que há maior concentração de não brancos nos estratos menos favorecidos.



Na capital, as crianças que residem em domicílios chefiados por mulheres apresentam maior prevalência de baixa estatura para idade (10,7%) que naqueles chefiados por homens (8,0%). No Interior, os valores são praticamente os mesmos (15,8% e 15,3%).

Tanto na capital como no interior as prevalências de baixa estatura para idade apresentam um nítido gradiente inversamente associadas à escolaridade do chefe do domicílio e à escolaridade da mãe.

Como esperado, crianças de domicílios nas classes socioeconômicas mais baixas apresentaram maiores prevalências de baixa estatura para idade, seja na capital ou no interior. As prevalências nas crianças das duas mais elevadas classes socioeconômicas – A e B (4,3% e 3,3%) na Capital são pelo menos três ou quatro vezes inferiores àquelas verificadas na classe mais baixa (15,1%).

Não foram observadas diferenças estatisticamente significativas nos níveis de desnutrição ao se comparar a cobertura de PACS, PSF e pré-natal, seja na capital ou no interior.

Nos dois estratos, o número de pessoas que moram no domicílio está positivamente associado à ocorrência de baixo peso para estatura nas crianças menores de cinco anos. No caso da origem da água do domicílio e da disponibilidade de água de beber tratada, em nenhum dos estratos se observa um padrão consistente de menores níveis de desnutrição face à oferta do serviço. Já no caso do esgotamento sanitário, no interior as crianças residentes em domicílios com rede pública e fossa séptica apresentam prevalências de desnutrição mais baixas que aquelas observadas em domicílios com fossa rudimentar, vala e céu aberto.

Crianças com baixo peso ao nascer são mais desnutridas tanto na capital como no interior. Na capital não foram detectadas diferenças estatisticamente significativas nas prevalências de baixa estatura para idade ao se comparar as crianças menores de 2 anos que mamam ou não no peito. Já no caso do interior, as crianças que não mamam no peito apresentam uma prevalência de 19,9%, enquanto aquelas que mamam de 11,9%.

Se as crianças que dispõem de um maior número de refeições tendem a apresentar menores prevalências de baixa estatura para idade, por outro lado, tanto na capital como no interior, elas apresentam maiores prevalências de excesso de peso. Contudo, essas diferenças não são estatisticamente significativas.

Em relação ao excesso de peso para estatura, enquanto na capital a prevalência foi de 7,7%, no interior foi de 4,3%. Para as demais variáveis sociodemográficas, como idade, categorias de cor da pele, níveis de escolaridade do chefe do domicílio e classificação socioeconômica, as prevalências de excesso de peso para estatura, em geral, foram também mais elevadas na capital.

Nos dois estratos, as prevalências de excesso de peso para estatura não diferem entre meninos e meninas. Por sua vez, na capital e no interior há relação significativa entre idade e ocorrência de excesso de peso para estatura, com as prevalências mais elevadas observadas nas crianças menores de um ano de idade.

Quanto à cor da pele, são as crianças cujos responsáveis se declararam como amarelos/orientais e indígenas que apresentam as maiores prevalências de excesso de peso para estatura. Contudo, os tamanhos de amostra nesses estratos referentes à cor da pele são muito pequenos, de modo que a interpretação das proporções deve ser feita com cautela. Apesar disso, observam-se diferenças estatisticamente significativas no interior.

Tanto na capital como no interior, não foram observadas diferenças estatisticamente significativas entre escolaridade do chefe do domicílio e excesso de peso para idade. Não obstante, enquanto na capital há diferença estatisticamente significativa entre as classes socioeconômicas e a ocorrência de excesso de peso para estatura, o mesmo não se verifica no interior.

Os resultados das análises demonstram que persistem condições de saúde e nutrição precárias em segmentos da população infantil do Amazonas, sinalizando para deficiências nutricionais que já vinham sendo amplamente diagnosticadas na região Norte.

Os resultados oriundos de uma investigação desta natureza constituem-se como insumos valiosos para a tomada de decisões, apoiando o delineamento de novas políticas públicas, e possibilitando ainda que se conheça a real situação de saúde e nutrição de populações específicas, por vezes não contempladas em pesquisas nacionais periódicas devido às dificuldades operacionais e restrições orçamentárias.

# ESTIMATIVA PARA PREVALÊNCIA DE DESNUTRIÇÃO INFANTIL NOS 1.133 MUNICÍPIOS DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde Pública da Universidade de São Paulo (NUPENS/USP).

**Equipe responsável:** Maria Helena D'Aquino Benicio (coordenadora geral), Silvia Cristina Konno, Regicely Aline Brandão Ferreira, Ana Carolina Feldenheimer, Lílian Cristina Cotrim, Wolney Conde, Carlos Augusto Monteiro.

**Equipe SAGI:** Leonor Maria Pacheco Santos e Daniela Sherring Siqueira.

**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:** maio de 2006 a novembro de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo:

Estimar a prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos, em todos os municípios do semiárido brasileiro, a partir de modelo preditivo desenvolvido com base na Chamada Nutricional – 2005<sup>1</sup>.

### Procedimentos Metodológicos:

A estratégia utilizada para obter estimativas da prevalência da desnutrição infantil em cada um dos municípios do semiárido brasileiro foi baseada no desenvolvimento de modelos estatísticos individuais de predição. Os referidos modelos – do tipo regressão logística – são equações que permitem estimar a probabilidade de uma doença (no caso desnutrição), em uma determinada criança, em função da presença ou ausência de fatores preditivos (Hosmer & Lemeshow).

Para a construção dos modelos de predição foi utilizada como base empírica a amostra de crianças menores de cinco anos (N=16.239) do Inquérito Chamada Nutricional,

---

<sup>1</sup> Os resultados da Chamada Nutricional – 2005 encontram-se descritos no Caderno de Estudos n.5. Ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos:** desenvolvimento social em debate. Brasília, DF, n. 5, 2007.

realizado sob coordenação do MDS, durante a 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação de 2005. O processo de amostragem seguido pela Chamada Nutricional contemplou a representatividade dos 9 estados do semiárido.

A variável resposta dos modelos estatísticos de predição foi o estado nutricional infantil. Foi considerada desnutrida toda criança cuja estatura fosse inferior a -2 escores-z para idade e sexo segundo o novo padrão de referência de crescimento infantil da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2005).

As variáveis preditivas incluídas no processo de modelagem foram selecionadas considerando-se determinantes estruturais da desnutrição infantil e a disponibilidade e compatibilidade das informações coletadas pela Chamada Nutricional Semiárido e pela amostra do Censo demográfico de 2000. Foram exploradas as seguintes variáveis: sexo e idade em anos completos da criança, escolaridade em anos do chefe do domicílio, bens de consumo (televisores, geladeira/freezer e máquina de lavar roupa); número de banheiros, água da rede pública com canalização interna, residência em zona urbana ou rural e Unidade da Federação em que reside a família. Para facilitar as análises, foi construído um escore socioeconômico, mediante análise de componentes principais, a partir de informações da escolaridade do chefe do domicílio, número de banheiros e posse de televisores, geladeira/freezer e máquina de lavar.

Com base na evolução das frequências das variáveis preditivas no período 1991-2005, optou-se pela utilização apenas da amostra do Censo demográfico 2000 e da Chamada Nutricional Semiárido para as estimativas da prevalência municipal em 2005.

Os sextis do escore socioeconômico, a idade da criança categorizada em <1, 1|-2 e 2|-5 anos, o sexo do chefe do domicílio e a variável unidade da federação integraram o modelo final. Os valores preditos foram obtidos pelo software STATA 10.0, a partir da equação:

$$\ln \frac{P^*}{1-P} = -1,4360 - 0,6958 \text{ escore } 2 - 0,8130 \text{ escore } 3 - 0,7825 \text{ escore } 4 - 1,2443 \text{ escore } 5 - 1, \text{ escore } 6 - 0,2902 \text{ idadeanos } <1 - 0,4037 \text{ idadeanos } 2 \text{ a } 5 + 0,6951 \text{ sexch fem } + 0,10 \text{ BA} - 0,1666 \text{ uf CE} - 0,3749 \text{ uf MG} - 0,4368 \text{ uf PB} + 0,2152 \text{ uf PE} - 0,2734 \text{ uf PI} - 0,28 \text{ RN} + 0,1166 \text{ uf SE}$$

De início, aplicou-se a equação do modelo final ao banco de dados de crianças menores de cinco anos do semiárido estudadas pela amostra do Censo demográfico 2000. Os valores preditos expressam a probabilidade individual de desnutrição de cada uma das crianças estudadas pelo IBGE. Na etapa seguinte, a prevalência em cada município no ano 2000 foi obtida a partir da média das probabilidades individuais das crianças

residentes no município. Projeções dessas estimativas para o ano 2005 foram obtidas mediante utilização de fator de correção correspondente ao percentual de declínio, no período 2000-2005, da prevalência de desnutrição estimada para o estado a que pertence cada município. Conforme mencionado, a prevalência predita em cada estado é a média das probabilidades individuais estimadas pelo modelo preditivo final na amostra do Censo 2000 e na Chamada Nutricional 2005.

## Resultados

Objetivando facilitar a descrição da distribuição percentual e espacial da prevalência da desnutrição infantil nos municípios do Semiárido, os municípios foram agrupados em quintis, conforme a proporção estimada de crianças com *deficit* estatural: <7,5%%; 7,5 |-- 9,0%%; 9,0 |-- 10,4%%; 10,4 |-- 11,8 % e 11,8 |-- 16,0 %.

Na Tabela 1 tem-se a distribuição dos Estados do Semiárido segundo categorias crescentes de risco nutricional. A situação mais adversa é vista no estado de Alagoas onde a quase totalidade dos municípios encontra-se no quintil superior de prevalência de desnutrição infantil e apenas os três municípios restantes no quarto quintil. Em Pernambuco a situação melhora – quase 75% dos municípios encontram-se no quintil superior e cerca de 20% no quarto quintil. Na Bahia, quase a metade dos municípios encontram-se no 4º quintil (prevalência de desnutrição próxima da média do Semiárido). Nos Estados do Piauí, Ceará e Sergipe predominam municípios do terceiro quintil de prevalência de desnutrição (entre 9% e 10,4%). Em Minas Gerais, os municípios do semiárido encontram-se em sua maioria entre o segundo e o terceiro quintis; os do Rio Grande do Norte entre o segundo e o primeiro quintil e, por fim, os da Paraíba concentram-se na condição mais baixa de prevalência, o primeiro quintil.

**Tabela 1: Distribuição dos Estados do Semi-árido Brasileiro segundo quintis de prevalência da desnutrição infantil, 2005**

Unidade da Federação	Quintis de Risco de Desnutrição Infantil										
	1º		2º		3º		4º		5º		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Piauí	6	4,7	46	36,2	70	55,1	5	3,9	0	0,0	127
Ceará	0	0,0	15	10,0	78	52,0	57	38,0	0	0,0	150
Rio Grande do Norte	61	41,5	78	53,1	8	5,4	0	0,0	0	0,0	147
Paraíba	147	86,5	23	13,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	170
Pernambuco	0	0,0	0	0,0	6	4,9	25	20,5	91	74,6	122
Alagoas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	7,9	35	92,1	38
Sergipe	0	0,0	7	24,1	12	41,4	10	34,5	0	0,0	29
Bahia	0	0,0	7	2,6	31	11,7	127	47,9	100	37,7	265
Minas Gerais	12	14,1	51	60,0	22	25,9	0	0,0	0	0,0	85
Total	226	19,9	227	20,0	227	20,0	227	20,0	226	19,9	1133

As estimativas para o conjunto dos municípios do Semiárido demonstram a existência de certo grau de heterogeneidade na distribuição da frequência do risco de desnutrição

infantil na Região, demonstrando que a situação mais adversa encontra-se em Alagoas e a mais favorável no Rio Grande do Norte e Paraíba.

A pesquisa conclui que a prevalência da desnutrição na população de menores de cinco anos do Semiárido, aferida pela estatura para idade inferior a dois escores-z do padrão OMS 2005 com base na Chamada Nutricional, apresenta magnitude igual a 9,95%, indicando que o problema ainda é relevante na Região.

## **SUPLEMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD)**

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) faz parte do sistema de pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em implantação no Brasil desde 1967. A PNAD é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios obtida em três estágios de seleção: unidades primárias – municípios; unidades secundárias – setores censitários; e unidades terciárias – domicílios (particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos).

A partir de 1971, os levantamentos passaram a ser anuais com o trabalho de campo ocorrendo no último trimestre. Em 2004 e 2009, a pesquisa investigou, por meio de suplemento financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o tema “Segurança Alimentar”.

Os dados de ambos os suplementos foram levantados com uso da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), permitindo o acompanhamento das tendências nacional e regionais a partir de indicadores diretos da segurança alimentar.

# SEGURANÇA ALIMENTAR – SUPLEMENTO DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD/2009)

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Márcia Maria Melo Quintslr (coordenadora), Maria Lúcia França Pontes Vieira e Cimar Azeredo Pereira.

**Equipe SAGI:** Júlio César Borges, Rovane Battaglin Schwengber Ritzi, Marina Pereira Novo, Alexandro Rodrigues Pinto, Júnia Valéria Quiroga da Cunha.

**Projeto:** 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:** junho de 2009 a novembro de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Estimar as prevalências de segurança e insegurança alimentar nos domicílios particulares em todo o país.

### Objetivos Específicos

1. Determinar as prevalências de segurança e insegurança alimentar para os seguintes estratos: i) Brasil, ii) grandes regiões e iii) unidades da federação e em relação às seguintes variáveis: rendimento domiciliar *per capita*, situação do domicílio, sexo e cor/raça da pessoa de referência, composição etária das unidades domiciliares, escolaridade.
2. Comparar os resultados dos Suplementos de Segurança Alimentar da PNAD, dos anos de 2004 e 2009.

### Procedimentos Metodológicos

O levantamento da PNAD/2009 foi feito em 851 municípios brasileiros, nos quais foram visitados 153.837 domicílios particulares e entrevistadas 399.387 pessoas. Tal



como em 2004, foi aplicada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para identificação e classificação das unidades domiciliares de acordo com os graus de severidade com que o fenômeno da (in)segurança alimentar é vivenciado pelas famílias residentes no país.

A EBIA capta a percepção das pessoas quanto ao acesso aos alimentos e permite a classificação dos domicílios em um dos seguintes graus de (in)segurança alimentar:

- *Segurança Alimentar*, em que o domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais;
- *Insegurança Alimentar Leve*, quando há preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro e/ou a qualidade dos alimentos torna-se inadequada em decorrência de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos;
- *Insegurança Alimentar Moderada*, em que se nota redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos;
- *Insegurança Alimentar Grave*, em que há redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças, além da ocorrência de fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

## Resultados

Comparando-se os dados de 2004 e 2009, verifica-se o aumento da segurança alimentar em todo o país. Em 2009, 69,8% dos domicílios particulares brasileiros tinham acesso regular e permanente a alimentos em qualidade e quantidade suficiente, contra 65% no levantamento anterior. Isso significa, em números absolutos, 7 milhões de domicílios, correspondendo a aproximadamente 17 milhões de brasileiros com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Ao mesmo tempo, houve diminuição de 4,7 pontos percentuais no número de domicílios que tinham preocupação de que os alimentos fossem acabar ou que passam por restrições qualitativas ou quantitativas. Esse avanço explica-se pela diminuição da insegurança alimentar moderada e grave, que passaram de 9,9% para 6,5% e de 7% para 5%, respectivamente.

Entre 2004 e 2009, o aumento da segurança alimentar foi verificado em todas as gran-

des regiões do país. O melhor desempenho no período foi registrado no Nordeste, onde a prevalência de segurança alimentar passou de 46,4% para 53,9% dos domicílios particulares (melhora de 7,5 p.p.), seguido do Norte, que passou de 53,6% para 59,7% (aumento de 6,1 p.p.). No Sul e Sudeste houve aumento de 4,8 p.p. (de 76,5% para 81,3%) e 3,8 p.p. (de 72,9% para 76,7%), respectivamente. A região Centro-Oeste apresentou o desempenho mais tímido, passando de 68,8% para 69,9% dos domicílios em situação de segurança alimentar.

Nota-se, entre 2004 e 2009, redução da proporção de domicílios com insegurança alimentar tanto na zona urbana quanto na rural – de 33,3% para 29,4% e de 43,6% para 35,1%, respectivamente. Todavia, ainda persistem prevalências superiores na zona rural em relação à urbana. Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da zona urbana tinham moradores em situação de insegurança alimentar moderada e leve, em 2009, na zona rural, as proporções foram de 8,6% e 7%, respectivamente.

Embora as famílias com crianças e adolescentes sejam as mais vulneráveis à insegurança alimentar grave, o aumento da prevalência de segurança alimentar ocorreu com maior intensidade nos domicílios onde existia a presença de moradores com menos de 18 anos de idade, em especial no Norte (de 47,6% para 54,3%) e Nordeste (de 38,9% para 47%).

Entre a população com os menores rendimentos (domiciliar *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, R\$ 116,25) se constatou a maior elevação do nível de segurança alimentar: de 21,6%, em 2004, para 29,5%, em 2009.

A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave foi maior em domicílios cuja pessoa de referência era do sexo feminino (14,2%) em comparação com aqueles chefiados por homens (10,2%). No Nordeste, foi identificada maior prevalência de insegurança alimentar grave (11,4%), moderada (13,2%) e leve (24,4%) em domicílios cuja pessoa de referência era uma mulher.

Quanto maior o nível de escolaridade dos moradores, menor a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave. Entre as pessoas de referência no domicílio com menos de 1 (um) ano de instrução ou sem instrução, a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave é de 20,2% e de 1,4% para aquelas com 15 anos ou mais de instrução. A situação, para todos os níveis de instrução, é mais desfavorável na zona rural.

## **Parte IV – ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA**

A promoção da inclusão produtiva coaduna-se com a política de enfrentamento da pobreza, ao mesmo tempo em que apresenta uma contribuição ao desafio do Governo Federal de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento para o Brasil. O modelo de desenvolvimento almejado é o que decorre da inclusão social e da redução das desigualdades, tendo como horizonte a melhoria das condições e da qualidade de vida da parcela historicamente excluída dos brasileiros ou residentes no Brasil, formada por indivíduos, famílias, grupos, segmentos, categorias socio-profissionais, classes e comunidades tradicionais e indígenas. A preocupação central está na expansão do acesso aos direitos, na promoção da autonomia e na melhoria da qualidade de vida para toda a população e para as gerações futuras.

As ações de inclusão produtiva, desenvolvidas no âmbito do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, buscam fortalecer empreendimentos produtivos de segmentos e comunidades sociais em situação de particular vulnerabilidade social, dando preferência àqueles beneficiários dos programas do MDS. Para tanto, a partir da reestruturação do Ministério em 2010, a antiga Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias teve suas atribuições reorientadas, passando a se chamar Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP).

## **PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS**

O fomento a projetos de Inclusão Produtiva destinados a jovens em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome soma-se ao esforço do Governo Federal expresso na Política Nacional para a Juventude, que visa promover ampla e sólida proteção social aos jovens brasileiros. Aliada às diversas medidas de proteção social da política de assistência social, incluindo a transferência de renda, e das outras políticas sociais, as ações de inclusão produtiva compõem um conjunto de proteções que devem ser integradas, do planejamento à execução e avaliação de seus resultados.

# AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI / MDS.

**Equipe responsável:** Departamento de Avaliação e Monitoramento DAM/SAGI e consultores: Jorge Soto Moreno, Angela Maria Siman, Letícia Navegantes e Robert K. Walker.

**Equipe SAGI:** Angela M. O. Tonini, Maria Cristina Abreu e Julia Modesto Pereira.

**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:** maio de 2006 a julho de 2007.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Monitorar e avaliar os projetos componentes do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens, desenvolvendo e implementando instrumentos para este fim.

### Procedimentos metodológicos

O processo como um todo se constitui de três fases: (i) avaliação da formulação dos projetos, com base em 20 critérios de análise previamente definidos e pontuados; (ii) execução do monitoramento em três fases, por meio de formulários de monitoramento transmitidos via internet; (iii) avaliação de meio percurso, com base em visitas aos projetos, na análise das informações coletadas no monitoramento e mediante entrevistas em grupos focais compostos por 64 beneficiários de 6 projetos.

As propostas de projetos foram avaliadas nos aspectos institucional, organizacional e de gestão, e de consistência do desenho, com base em 20 critérios de análise previamente definidos. A cada variável foi atribuída uma pontuação de 1 a 5 para um alcance total máximo de 100 pontos. A esta pontuação foi somada uma avaliação qualitativa que indicou os pontos fortes e fracos de cada proposta. Foi considerada uma boa formula-

ção aquela que obteve uma pontuação acima de 80; uma formulação de regular a boa a que alcançou de 60 a 80 pontos; e regular, de 50 a 60 pontos. Abaixo de 49 pontos, a formulação foi classificada no intervalo entre regular com problema e deficiente.

O processo de monitoramento, durante a implementação dos projetos, consistiu de: (i) pelo menos uma visita a cada um dos projetos; (ii) aplicação, à distância, de 3 formulários de monitoramento, encaminhados aos coordenadores dos projetos para preenchimento e posterior devolução, e suas subsequentes análises. O primeiro monitoramento se realizou em novembro de 2006, o segundo em março de 2007 e o terceiro em setembro de 2007, este último ainda em processo de coleta e análise dos dados.

Foram construídos dois bancos de dados: um sobre os beneficiários dos projetos – com base nos questionários preenchidos e devolvidos em meio eletrônico pelos coordenadores –, o “Cadastro de beneficiários”, e outro, que é o “Cadastro de empreendimentos”, para alimentar o banco de dados com informações específicas dos empreendimentos apoiados pelos projetos, incluindo seus participantes.

Três dimensões analiticamente distintas estão sendo monitoradas na execução dos projetos: estrutura, processo e resultados. As informações relativas à execução físico-financeira, como a chegada e uso dos recursos, têm sido utilizadas na análise de estrutura; as relativas às etapas/relações que fazem parte da implementação do projeto, como a instalação da infraestrutura, a seleção dos beneficiários, a realização das atividades previstas, são usadas na análise de processo; e, por fim, o grau de alcance das metas do projeto, a obtenção dos produtos ou serviços planejados, os efeitos e impactos alcançados tornam-se componentes da análise da dimensão dos resultados.

A avaliação de meio percurso dos projetos baseou-se na análise das informações e dos dados coletados no processo de monitoramento. Os cadastros de beneficiários e de empreendimentos serviram como instrumentos importantes para a caracterização do perfil dos beneficiários e a focalização do atendimento realizado. Foi realizada também uma avaliação de 64 beneficiários de 6 projetos, mediante entrevistas em grupos focais (dois projetos do Rio de Janeiro, dois da Paraíba, um de Tocantins e um de Minas Gerais), realizadas entre março e abril de 2007. Essa amostra foi definida levando-se em conta os diferentes tempos de implementação e de avanço dos projetos. Nos grupos focais foram abordados, entre outros, os temas relacionados à infraestrutura dos projetos, à capacitação e ao apoio oferecido e a mudanças percebidas na vida dos beneficiários a partir da participação no projeto.

## **Resultados**

Os resultados mostram que, até outubro de 2007, foram alcançados 73% da meta de atendimento (2.644 beneficiários dos 3.608 estimados). A maioria dos beneficiários

tem entre 15 e 29 anos: 38,2% estão na faixa entre 15 e 19 anos; 28,7%, entre 20 e 24 anos; e 8,0% têm entre 25 e 29 anos. 62% são do sexo feminino, 44% se auto-declararam de cor preta ou parda e 15% não têm uma atividade remunerada. No que diz respeito aos níveis de escolaridade, 35,2% dos beneficiários encerraram seus estudos nas séries do ensino fundamental, 42% alcançaram o ensino médio e 38,7% permanecem estudando. Destaca-se que 15% dos beneficiários são membros de famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família (PBF).

A análise dos dados também revela uma boa focalização dos projetos, na medida em que atende comunidades social e economicamente vulnerabilizadas, em locais caracterizados como bolsões de pobreza (94%), com alta incidência de violência (74%) e de tráfico de drogas (60%). Um aspecto que chama positivamente a atenção é a expressiva quantidade e diversidade de parceiros para a execução dos projetos. No conjunto, 24 têm parceria com prefeituras; 26, com fundações, institutos e núcleos universitários; 14, com ONGs; 10, com iniciativas privadas; além de 22 com outros parceiros. Também é relevante o número de projetos (23, o que equivale a 69%) que possuem alguma articulação com outras políticas/programas/serviços públicos visando ampliar as oportunidades de inclusão social dos beneficiários. Tanto as parcerias quanto o grau de articulação são considerados bons indicadores de sustentabilidade dos projetos.

Observando-se os dados, encontra-se que as estratégias de inclusão dos beneficiários pelos projetos variam desde o apoio a uma ação empreendedora coletiva, a partir do estímulo ao protagonismo dos beneficiários e à promoção da valorização da cultura local, até estratégias de atendimento às exigências do mercado com capacitação direcionada para a efetiva empregabilidade dos beneficiários. Todos os projetos realizam capacitação e qualificação profissional, sendo que 67% deles objetivam a comercialização de bens e 53%, a comercialização de serviços. Embora não seja um requerimento do Programa, o encaminhamento dos beneficiários ao mercado de trabalho é uma realidade para 30% dos projetos.

No que tange à geração de trabalho e renda, dados do último monitoramento (setembro de 2007) indicam a existência de 65 empreendimentos, envolvendo 1.961 beneficiários (74% do atendimento total dos projetos); 49 empreendimentos têm infraestrutura instalada (68%) e 52 estão em fase de comercialização de bens ou serviços (80%); 30% têm faturamento médio mensal acima de mil reais; cerca de 70% dos empreendimentos estão proporcionando, aos beneficiários, retiradas mensais, e, destes, 16 empreendimentos propiciam retiradas superiores a R\$100,00.

Alguns aspectos gerenciais precisam ser melhorados. A execução físico-financeira de uma boa parte dos projetos foi prejudicada por problemas de atraso na liberação dos recursos e dificuldades de ordem burocrática do MDS e das universidades, além da lentidão dos projetos com a prestação de contas, que esteve relacionada em grande medida aos demais problemas mencionados.

Dados qualitativos indicam a capacidade criativa de alguns projetos para superar as dificuldades encontradas na execução e realizar ajustes. Exemplos disso são: a introdução de ajuda de custo para beneficiários, a mudança de horários para realização das atividades, a redefinição do produto a ser comercializado, e, até mesmo, a alteração na estratégia de inclusão inicialmente planejada a fim de se adequar à realidade do mercado e do perfil dos beneficiários.

Em síntese, o Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens tem demonstrado um bom potencial de sucesso, não obstante o seu curto tempo de implementação. Com base nos resultados qualitativos dos grupos focais, na avaliação de meio percurso, e das sistematizações das visitas realizadas, observa-se que existe um alto grau de satisfação por parte dos beneficiários. É fácil constatar nos depoimentos as mudanças geradas na própria vida, a confiança na inserção no mercado de trabalho e a menção ao resgate da capacidade de ampliar perspectivas e ter projetos de futuro.

Segundo alguns depoimentos, o simples pertencimento do beneficiário ao projeto de uma instituição de ensino superior configura-se como um *status* reconhecido tanto pela comunidade e familiares quanto pelo mercado, especialmente nos projetos que comercializam serviços. Por outro lado, os beneficiários envolvidos na formação de unidades produtivas manifestam a compreensão de que uma nova realidade é viável por meio do próprio protagonismo em uma ação coletiva, com base em valores solidários.

O programa também produz efeitos nas universidades, podendo-se dizer que a parceria com o MDS tem se traduzido no fortalecimento das atividades de extensão. Para a maioria das universidades, embora já com experiência em projetos sociais, a iniciativa representa o início da produção de conhecimento acadêmico sobre atividades específicas de promoção da inclusão produtiva de jovens em situação de vulnerabilidade social.



## **PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA/PRÓXIMO PASSO**

O Plano Setorial de Qualificação para beneficiários do Programa Bolsa Família (Planseq Bolsa Família) foi conduzido conjuntamente pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Planseq Bolsa Família integra o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que, por sua vez, faz parte dos Convênios Plurianuais Únicos (CPU) celebrados por estados e municípios (que possuam população acima de 200 mil habitantes) com o MTE para executar as ações no âmbito da política de emprego. Em setembro de 2009, o Planseq passou a se chamar Próximo Passo.

Itegrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família acima de 18 anos, que tenham completado pelo menos a quarta série do Ensino Fundamental, terão oportunidade de inserção no mercado de trabalho por meio de cursos de capacitação. Os primeiros cursos oferecidos foram na área de construção civil e turismo.

# PERCEPÇÕES SOBRE O PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA – ESTUDO COM GESTORES LOCAIS E ELEGÍVEIS À AÇÃO

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe SAGI:** Ana Paula Bortoletto Martins, Cecília Maria de Sousa Escobar, Claiton de Paula Ribeiro, Cristiane dos Santos Pereira, Daniela Sherring Siqueira, Diana Reiko Tutiya Oya Sawyer, Dionara Borges Andreani Barbosa, Gilmar Trindade dos Santos, Jomar Álace Santana, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Karen Santana de Almeida, Laura da Veiga, Leonor Maria Pacheco Santos, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Monica Aparecida Rodrigues, Paulo Memoria Franco Amorim, Pedro Antônio Bavaresco, Silvane Battaglin Schwengber.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** não se aplica.

**Projeto:** não se aplica.

**Período de realização:** janeiro a março de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Compreender as razões pelas quais a inscrição nos cursos do Plano Setorial de Qualificação Bolsa Família (Planseq Bolsa Família), em sua primeira fase de implementação, foi baixa, tendo como parâmetro o número de cartas convite enviadas às famílias.

### Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi realizada em 12 capitais participantes do Planseq Bolsa Família: região Norte: Manaus (AM) e Palmas (TO); região Nordeste: Recife (PE) e São Luis (MA); região Sudeste: Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP); região Sul: Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR); região Centro-Oeste: Brasília (DF) e Goiânia (GO).

De acordo com a metodologia adotada pela pesquisa, buscou-se realizar em cada município, dois grupos focais com elegíveis ao Planseq Bolsa Família – um com

inscritos e outro com não inscritos na qualificação oferecida – e também realizar entrevistas em profundidade com gestores locais envolvidos no processo de divulgação e inscrição para o Planseq PBF. Em cada município, foi entrevistado pelo menos um representante da gestão local, destacando-se a realização de entrevistas com três secretários municipais, três diretores, três coordenadores, dois assessores técnicos e um gerente. Nos grupos focais participaram 228 pessoas, sendo 106 inscritos e 122 não inscritos no Programa.

## Resultados

Com ambos os grupos de atores (gestores e beneficiários), a pesquisa coletou percepções acerca das possíveis razões da não inscrição que foram aventadas previamente em consulta com gestores estaduais da assistência social e que podem ser sintetizadas em quatro grandes categorias:

- a) desinteresse pela área da construção civil;
- b) receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família;
- c) esforço exigido para fazer a capacitação não compensaria (necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem);
- d) falhas na operacionalização da proposta prejudicaram a adesão dos beneficiários.

Os resultados apontam divergências entre a percepção dos gestores e do público-alvo do programa, o que revela ter sido acertada a opção de abordar a questão com dois grupos de atores. Exemplo disso está na opinião a respeito do interesse pela área da construção civil. Para os gestores entrevistados, esta área é um elemento que desmotiva a inscrição, sobretudo entre as mulheres. De fato, a questão de gênero foi discutida espontaneamente em todos os grupos focais, revelando que o setor de construção civil é percebido como predominantemente masculino e que a qualificação de mulheres para o mesmo é inovadora. Embora não tenham sido raras declarações de mulheres que afirmaram não ter se inscrito devido à área da qualificação oferecida, a conclusão mais recorrente dos grupos é de que esse é um desafio superado uma vez que o trabalho de mulheres tem sido cada vez mais valorizado nesse setor.

Outro ponto de discordância diz respeito ao medo de perda do benefício financeiro do PBF. Os gestores atribuem forte influência do receio de perder o benefício na decisão pela não adesão por parte dos elegíveis. De maneira geral, esse receio não surgiu espontaneamente nos grupos com beneficiários e, quando a discussão foi estimulada, a percepção predominante foi justamente a contrária, ou seja, de que a família que não inscrevesse alguma pessoa elegível poderia perder o benefício. Em

outras palavras, o entendimento mais frequente foi que o curso seria mais uma condicionalidade do programa.

Quanto às dificuldades e impedimentos que poderiam fazer com que o esforço para a participação nos cursos oferecidos não compensasse, surgiram nos grupos de beneficiários elementos relacionados às dificuldades de conciliar a qualificação com atividades já assumidas. Entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares, e mais frequentemente, o cuidado de filhos pequenos. O tipo de arranjo familiar dos beneficiários é determinante do tipo de empecilho referido, sendo possível identificar situações de famílias monoparentais em que a mãe, além de ser a única elegível para o Planseq Bolsa Família, é também a responsável pelo sustento e cuidado da família, o que torna improvável, ou impossível, sua participação na qualificação. Mesmo em casos de famílias conjugais foi frequente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos.

Ao contrário do que seria plausível assumir, a essência dos impedimentos mencionados não diferiu entre inscritos e não inscritos. Possivelmente, isso se deve ao fato de que, até o momento de realização dos grupos, mesmo os inscritos não tinham suficientes informações sobre datas, horários e locais de realização das capacitações e, portanto, não podiam antecipar o tipo de arranjo necessário para viabilizar a sua participação nos cursos.

A desinformação é a principal dentre as falhas na operacionalização da proposta que podem ter inibido a inscrição nos cursos. Essa queixa é recorrente tanto entre os beneficiários como entre os gestores que foram ouvidos. Do ponto de vista dos beneficiários, ficou clara a falta de informações a respeito da oferta local de cursos e do tipo de desdobramentos que o curso pode envolver, tal como a absorção da mão de obra pela entidade executora. Para os beneficiários, sobretudo a partir da inscrição, o processo ofertado revela-se nebuloso e incerto.

Entre os gestores, o relato de desinformação sobre o processo de maneira integral também é frequente. Contudo, o que aparece com mais força é a percepção de desarticulação entre os órgãos e entidades envolvidos. Os gestores percebem desencontros na gestão federal da ação, entre o MDS e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e relatam a replicação dessa dificuldade nas esferas descentralizadas (municipais e estaduais) de gestão da assistência social e do trabalho. Ainda entre as falhas na operacionalização da proposta, os gestores relatam dificuldades de acesso ao Sistema de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE) e mencionam que as listagens de convocados, disponibilizadas pelo MDS para facilitar o seu envolvimento com o processo de mobilização, apresentaram falhas de endereçamento e listavam famílias cujo benefício encontrava-se cancelado. A debilidade a respeito das listas pode decorrer do tempo

transcorrido entre a definição das famílias que seriam convocadas (maio de 2008), o início do envio das cartas (outubro de 2008) e o momento em que a pesquisa foi realizada (início de 2009).

A despeito das críticas descritas, também há pontos positivos que foram destacados acerca do processo de mobilização realizado. Com respeito à convocatória por carta, por exemplo, aponta-se como ponto negativo o fato de uma parcela expressiva de participantes dos grupos focais não a ter recebido, possivelmente por falhas no endereço para envio. Por outro lado, para os beneficiários que a receberam, além de o conteúdo ter sido considerado de fácil entendimento, houve quem se sentisse valorizado por receber uma correspondência pessoal do Governo Federal. O extrato bancário de recebimento do benefício do PBF foi apontado como estratégia adequada para a divulgação.

É importante ressaltar que os resultados descritos referem-se à pesquisa realizada simultaneamente ao segundo processo de mobilização. Assim, percebe-se que muito do que foi apontado como deficiência já estava sendo abordado na segunda mobilização. Portanto, houve acerto em realizar esse segundo processo, sobretudo pela articulação com as esferas estaduais e municipais da assistência e pelo envolvimento das entidades capacitadoras, dos gestores do trabalho e dos empresários do setor.

O Quadro 1 sistematiza os resultados da discussão com os atores sobre as razões aventadas para a não adesão ao Planseq Bolsa Família:

### **Quadro 1: Percepção de gestores e beneficiários quanto aos motivos de (não) adesão ao Planseq Bolsa Família**

<b>Questão norteadora</b>	<b>Percepção dos atores</b>
Desinteresse pela área da construção civil.	Concordância pelos gestores; discordância pelos beneficiários.
Receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família.	Concordância pelos gestores; discordância pelos beneficiários.
Esforço exigido para fazer a capacitação não compensaria (necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem).	Concordância parcial por gestores e beneficiários, uma vez que há percepções bastante diversificadas a respeito.
Falhas na operacionalização da proposta prejudicaram a adesão dos beneficiários.	Concordância por gestores e beneficiários.

### **Sugestões para a implementação**

Dentre as sugestões de implementação, apontadas pelos gestores e pelos beneficiários, destacam-se:

- Viabilização de cursos em período noturno ou aos finais de semana;
- Viabilização de alternativas para que as mulheres com filhos pequenos possam participar dos cursos (necessidade de locais em que as crianças possam estar bem cuidadas);
- Divulgação por meio dos canais tradicionais de comunicação entre beneficiários e gestores do PBF – foram feitas menções aos CRAS, postos de saúde e, com frequência, às escolas. No caso das escolas, relatou-se como importante a sugestão de que toda a comunicação enviada receba o visto dos pais, o que forçaria o exame dela pelo(a) responsável;
- Disponibilizar para a gestão local da assistência maiores informações acerca do processo, de maneira que possam ser repassadas para os beneficiários. Necessariamente a lista de cursos disponíveis em cada município com o conjunto das informações pertinentes, tais como as datas de início das turmas, os eventuais pré-requisitos etc.
- Acompanhamento da articulação dos vários setores envolvidos (assistência, trabalho, entidades executoras etc.) para facilitá-la, quando for o caso.

## **PARTE V – TEMAS TRANSVERSAIS**

Esta seção reúne os estudos voltados à construção ou análise das metodologias de monitoramento e avaliação dos programas implementados sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Apresenta, também, as pesquisas de opinião realizadas periodicamente para aferir o conhecimento e percepção da população a respeito desses programas e do próprio MDS.

A seção destina-se, portanto, à discussão de temas que perpassam as áreas de atuação do Ministério anteriormente descritas. Nesse sentido, os estudos e pesquisas nela apresentados não têm foco prioritário ou exclusivo em um único programa, ação ou serviço. Visam, ao contrário, ao aprimoramento dos fluxos e processos de acompanhamento das políticas, bem como à reverberação, entre a população brasileira, das iniciativas implementadas pelo MDS.

# CONSTRUÇÃO DE METODOLOGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E VALIDAÇÃO POR MEIO DE ESTUDO PILOTO EM DEZ MUNICÍPIOS DE CINCO REGIÕES BRASILEIRAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).

**Equipe responsável:** Antonio C.C. Campino, Denise C. Cyrillo, Leda Maria Paulani, José Afonso Mazzon.

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Farias e Maria Cristina Abreu Martins de Lima.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

**Projeto:** 914BRA3026 – Gestão da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza.

**Período de realização:** setembro de 2006 a maio de 2008.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Construir um modelo validado de monitoramento dos programas, políticas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contendo indicadores de estrutura, processo e resultado, que possibilitasse a visualização das iniciativas do MDS no nível municipal. A concepção do sistema foi orientada para o aporte principal em bases secundárias, com indicadores que fizessem uso de sistemas de informação já em operação junto ao MDS ou de acesso público, e, alternativamente, indicadores que pudessem ser construídos a partir de informações prestadas regularmente pelos gestores locais dos programas, serviços e ações. A metodologia desenvolvida foi testada em uma amostra pequena de municípios escolhidos pelo próprio MDS, segundo os critérios de maiores e menores investimentos já realizados e diversidade regional.



## **Procedimentos Metodológicos**

Para permitir a cada momento não só uma visão particular de cada política, ação ou programa, mas também uma visão da atuação do MDS nos municípios, bem como a possibilidade de se efetuar comparações entre eles, adotou-se os seguintes princípios: a) horizontalidade – seus indicadores são simples e, na maior medida possível, gerais, ou seja, aplicáveis a quaisquer das categorias de programas e ações, possibilitando comparações entre políticas e comparações entre municípios; b) menor custo – sempre que possível procurou-se propor indicadores que utilizassem dados de bases estatísticas já existentes, particularmente aqueles abrigados no próprio MDS (por exemplo, o SUASWeb), reduzindo-se a utilização de dados primários ao estritamente indispensável e c) praticidade – apesar de sua complexidade, para viabilizar o suporte para o processo de tomada de decisões dentro do MDS, a metodologia deveria ser simples e ágil, o que se buscou atingir a partir da existência de fichas dos indicadores, de sintéticos e de uma tipologia de municípios.

Do ponto de vista da construção da proposta metodológica, o trabalho incluiu diversas oficinas com a equipe técnica da SAGI e das secretarias finalísticas para definição preliminar dos indicadores e das suas fontes. Acordou-se, entretanto, estender a validação em campo, originalmente pensada para ser feita em 10 municípios, a saber: Águas Lindas de Goiás (GO), Bela Vista do Piauí (PI), Belo Horizonte (MG), Buritis (RO), Diamante d'Oeste (PR), Moju (PA), Nova Petrópolis (RS), Rondonópolis (MT), São Gonçalo (RJ) e Tibau do Sul (RN); para os municípios de Mauá e Campinas, ambos em São Paulo, a fim de viabilizar o teste dos indicadores para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além da realização de um piloto.

## **Resultados**

Os indicadores que constituem o SMAAP (Sistema de Monitoramento e Avaliação das Ações e Políticas do MDS) estão divididos em três grandes categorias: a) indicadores de estrutura – trazem informações sobre as características socioeconômicas e demográficas dos municípios que abrigam os diversos programas e sobre a estrutura operacional de que dispõem as administrações municipais para executar os programas e políticas do MDS; b) indicadores de processo – destinam-se a permitir o monitoramento dos programas e políticas, seja na fase de sua implementação, seja em seu andamento e c) indicadores de resultado – destinam-se a fornecer informações sobre o impacto e o grau de sucesso das diversas intervenções.

Dos 146 indicadores propostos, 29 são de estrutura, 85 são de processo e 32 são de resultado, os quais se combinaram, seguindo a tendência atualmente vigente quando se trata da construção de indicadores. Esses devem lidar com uma variada gama de aspectos e possibilitar a comparabilidade entre os agentes e a construção de uma tipologia de municípios.

Os indicadores sintéticos foram construídos, em sua maioria, ainda que não exclusivamente, por combinação linear. A tipologia de municípios foi construída a partir dos indicadores sintéticos de estrutura.

A consideração conjunta da tipologia e dos indicadores sintéticos de processo e de resultado permite a utilização de uma sinaleira de comparação entre os municípios, bem como entre as três políticas: Política de Transferência de Renda (PTR), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) em um mesmo município e entre municípios.

A sinaleira aponta, para cada município, ao lado de sua classificação tipológica (município tipo A – condição boa, tipo B – condição regular ou tipo C – condição ruim, e município com vocação agrícola ou não), sua situação geral e por política quanto a processo e a resultados (vermelho – ruim, amarelo – regular e verde – boa).

Para a construção dos indicadores sintéticos, foi necessária, na maioria dos casos, a normatização dos diferentes tipos de indicadores, com sua variada gama de possíveis unidades de medida, no sentido de que todos eles fossem transformados em números que variassem entre 0 e 1. Os parâmetros utilizados para a elaboração das normatizações, bem como para a classificação dos municípios, seja no que concerne aos indicadores sintéticos de processo e de resultado, seja no que se refere à tipologia, foram, em sua maioria, construídos endogenamente, ou seja, retirados da própria amostra.

Os indicadores sintéticos de estrutura socioeconômica e demográfica são de dois tipos: os que indicam a situação social e econômica do município a partir de indicadores como produto interno municipal, proporção de famílias pobres e razão de dependência familiar, e aqueles que, a partir de informações, como importância da população rural e a estrutura produtiva do município, indicam se o município tem ou não vocação agrícola.

Os indicadores sintéticos de estrutura operacional são o resultado da agregação de três outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores de condição financeira, indicadores de infraestrutura física e indicadores de recursos humanos.

Os indicadores sintéticos de processo são o resultado da agregação de quatro outros indicadores sintéticos de ordem inferior, alguns dos quais construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP e outros construídos a partir de indicadores sintéticos de ordem ainda menor. São eles: indicadores sintéticos de andamento, indicadores sintéticos de eficiência, indicadores sintéticos de controle social e indicadores sintéticos de avaliação do MDS pelos gestores municipais.

Os indicadores sintéticos de andamento são o resultado da agregação de seis outros

indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de cumprimento de metas e cobertura, indicadores sintéticos de cumprimento de regras e condicionalidades, indicadores sintéticos de foco, indicadores sintéticos de demanda, indicadores sintéticos de satisfação e indicadores sintéticos de visibilidade.

Os indicadores sintéticos de eficiência são o resultado da agregação de dois outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de eficiência técnica e indicadores sintéticos de eficiência econômica.

Tanto os indicadores sintéticos de estrutura operacional, quanto os indicadores sintéticos de processo, em suas diferentes ordens de agregação, são apresentados no geral e por política. Além disso, sempre que possível, apresenta-se duas versões dos indicadores sintéticos, fazendo-se ou não uso de pesquisas primárias junto a beneficiários finais.

Os indicadores sintéticos de resultado são o resultado da agregação de três outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de resultados relativos à renda, indicadores sintéticos de resultados relativos à assistência social e indicadores sintéticos de resultados relativos à segurança alimentar e nutricional.

No caso dos indicadores sintéticos de resultado, seus componentes por tipo de resultado (relativos à renda, relativos à assistência social e relativos à segurança alimentar e nutricional) não são representativos da atuação de suas três secretarias finalísticas (SENARC, SNAS e SESAN) – as quais se encarregam de suas três políticas (PTR, PNAS e PSAN) – mas sim dos resultados dessas políticas tal como se classificam economicamente. Por exemplo, apesar de não estar incluído na PTR e sim na PNAS, o Programa Agente Jovem (PAJ) acaba por alterar o nível de renda das famílias deles beneficiárias, sendo esse impacto capturado pelo indicador sintético de resultados relativo à renda.

Resumidamente, pode-se dizer que o SMAAP é um sistema de monitoramento e avaliação das ações e políticas do MDS, constituído por 146 indicadores, por indicadores sintéticos de diferentes ordens e agregados em indicadores sintéticos de estrutura, de processo e de resultado. Sua operacionalização se dá por meio de uma tipologia de municípios, construída a partir dos indicadores de estrutura, e por uma sinalreira comparativa da situação de cada município em geral e em relação a cada uma das políticas em particular. Aplicado aos 12 municípios assinalados, ele apresentou alguns resultados interessantes. A leitura abaixo refere-se aos municípios que compuseram a amostra de validação e fornece um exemplo do tipo de acompanhamento que a metodologia permite fazer das políticas do MDS nos municípios.

Dois municípios de tipo A, um aparece três e o outro duas vezes na sinaleira de cor verde, sendo os demais de cor amarela, não se contando nenhum de cor vermelha. Trata-se de um resultado esperado e compreensível, tendo em vista as melhores condições socioeconômicas e operacionais desses municípios. Contudo, outros dois municípios apresentam resultados surpreendentes, pois aparecem duas vezes cada um com resultados de cor vermelha e nenhuma vez com resultados de cor verde. Em um deles, se comparado aos demais municípios, o processo de desenvolvimento da política de transferência de renda está abaixo da média. Apesar de contar com o valor mais baixo da amostra piloto para o indicador “proporção de famílias pobres”, apresenta resultados vermelhos no que concerne à segurança alimentar e nutricional.

No outro, apesar de o desenvolvimento das políticas e ações do MDS parecer andar de forma regular, são ruins os resultados em termos de segurança alimentar e inserção social. Vale lembrar aqui que o valor encontrado nesse município para os indicadores sintéticos de controle social e de avaliação do MDS pelos gestores locais está entre os mais baixos da amostra.

Quanto aos municípios de tipo C, os resultados também surpreendem. Dois municípios não aparecem nenhuma vez com resultados de cor vermelha, sendo que um deles aparece com resultados verdes para o indicador geral de processo e também para o indicador de resultado da segurança alimentar e nutricional. Isto significa que o desenvolvimento das políticas e ações do MDS vem se dando de forma bastante satisfatória nesse município, devendo passar a produzir resultados muito bons também com relação à inserção social e renda em curto espaço de tempo.

Quanto aos demais municípios, todos de tipo B, cabe destacar que dois municípios aparecem três vezes com resultados de cor vermelha. Particularmente em um deles, a política de assistência social parece ser mais problemática, pois tanto seu indicador sintético de processo quanto o indicador sintético de resultados relacionados à política de assistência social aparecem vermelhos. Considerando-se que ele é um município de tipo B – agrícola, talvez o MDS conseguisse melhores resultados apostando aí em programas do tipo PAA. Vale ainda lembrar que os valores encontrados nesse município para os indicadores sintéticos de foco e de controle social estão entre os mais baixos da amostra.

No outro, a situação é semelhante, visto que, da mesma forma que o anterior, caracteriza-se como um município de tipo B – agrícola e apresenta três resultados vermelhos. Ressalta-se nesses resultados a cor vermelha que aparece para o indicador sintético de processo de transferência de renda, indicando problemas no desenvolvimento da política de transferência de renda, o que se conjuga com a observação de que o valor de seu indicador sintético de foco está entre os mais baixos da amostra. Assim, da mesma forma que o anterior, também é um município de tipo B – agrícola, o que permite concluir que uma boa política de apoio

à produção agrícola talvez seja necessária aí, podendo vir a funcionar melhor do que outros tipos de política.

Cabe destacar, por fim, outro município de tipo B, que aparece com três verdes, sempre relacionado a indicadores sintéticos de resultado. Isso significa que, apesar do andamento apenas regular das ações e políticas do MDS ali (sua estrutura operacional é ruim), seus resultados são superlativos, indicando uma boa resposta do município às ações do MDS.

# PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Vox Populi Opinião, Pesquisa e Projetos.

**Equipe responsável:** Délcio Fonseca, Marlene Marzinetti, Rosana Valadares.

**Equipe SAGI:** Gilmar Trindade dos Santos, Jomar Álace Santana e Júnia Valéria Quiroga da Cunha.

**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 da pesquisa:** maio de 2008 a julho de 2009.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

A pesquisa consistiu na realização de três módulos de pesquisa de opinião cujo objetivo geral foi contribuir para a avaliação periódica das ações, programas e políticas do MDS, de forma a subsidiar ações estratégicas que promovam a melhoria da implementação e alcance dos resultados esperados no marco da política social e econômica brasileira.

### Objetivos Específicos

- Averiguar o entendimento da opinião pública brasileira sobre as políticas e programas sociais implementados pelo MDS.
- Verificar o conhecimento e a avaliação da população brasileira sobre as políticas sociais do Governo Federal e, em especial, dos programas do MDS.

### Metodologia

Em cada um dos três momentos foram entrevistadas cerca de 2.400 pessoas maiores de 16 anos, estratificadas por grande região (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e porte do município. A seleção dos entrevistados obedeceu a cotas de sexo,

idade, escolaridade e renda familiar. No entanto, não se tratou de uma pesquisa de painel, ou seja, não foram entrevistadas as mesmas pessoas nos três períodos.

## **Resultados**

### **1- Comparação entre os três módulos**

O primeiro módulo teve como tema principal as percepções que a população brasileira tem sobre desigualdade e pobreza. Por sua vez, o segundo investigou, na opinião dos brasileiros, a relação entre a crise econômica e as políticas sociais do governo. No terceiro e último módulo, deu-se continuidade temática à relação entre a crise e políticas sociais e investigou-se a audiência da campanha de cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família por parte da população brasileira. O conhecimento do MDS e de programas sociais do Governo Federal também foi um tema presente nos três módulos.

Algumas questões foram repetidas nas três etapas da pesquisa ou em duas delas. O conhecimento espontâneo sobre o ministério responsável pelos principais programas sociais do Governo Federal foi um levantamento que ocorreu nos três momentos. Pode-se perceber pequenas alterações no percentual de entrevistados que citaram corretamente o nome do MDS. Passou de 10,4% em maio de 2008 para 7,2% em dezembro do mesmo ano e subiu para 11,7% em julho de 2009. No terceiro módulo, foi informado aos entrevistados que erraram ou não responderam à pergunta que o MDS era o ministério responsável pelos principais programas sociais do Governo Federal e perguntava-se se já sabia ou ficou sabendo agora. Os que responderam que já sabiam foram 24%. Se somarmos este valor ao número dos que responderam corretamente e ajustarmos a porcentagem, poderemos afirmar que em julho de 2009 cerca de 31% dos entrevistados associavam o MDS aos principais programas sociais do Governo Federal.

Nos três módulos, a pesquisa perguntou aos entrevistados se conheciam ou se já tinham ouvido falar nos programas sociais do Governo Federal e àqueles que respondiam afirmativamente era pedido que citassem até três programas. Nos três momentos, o Programa Bolsa Família foi o mais citado. O percentual foi praticamente o mesmo em maio e dezembro de 2008 (respectivamente, 34% e 32%) e quase dobrou em julho de 2009, chegando a 66%. O segundo e terceiro programas em maio e dezembro de 2008 foram os mesmos: Bolsa Escola e Fome Zero, com 12% e 11% no primeiro semestre e 13% e 11% no segundo semestre, respectivamente, de lembrança. A tendência não foi a mesma em julho de 2009, porque o segundo programa mais lembrado foi o “Minha casa, minha vida”, que havia sido lançado nesse mesmo ano.

No primeiro e terceiro módulos, os entrevistados foram inquiridos sobre o conhecimento dos principais programas do MDS de modo estimulado. Era apresentada a

lista dos programas e, para cada um deles, o entrevistado deveria dizer se conhecia, se conhecia só de nome / já ouviu falar ou se não conhecia. Para os que conheciam o programa, era pedido, ainda, que o avaliassem, usando as seguintes categorias: muito bom, bom, regular, ruim e muito ruim. De maio de 2008 para julho de 2009, houve um crescimento do percentual dos que afirmaram conhecer ou já ouviram falar dos programas. O mesmo se repetiu com relação à avaliação positiva. É digno de nota que o crescimento, tanto do conhecimento quanto da avaliação positiva, ocorreu para todos os programas e que as avaliações, já em maio de 2008, apresentavam percentuais de respostas muito bom e bom bastante altos. Novamente o Programa Bolsa Família destacou-se como o programa mais conhecido. Em maio de 2008, os que afirmaram conhecer o programa foram 77,4% dos entrevistados e em julho de 2009 este percentual subiu para 92,9%. Os que afirmaram só conhecer de nome ou já ouviram falar do Bolsa Família passaram de 22% para 6,7%. Este programa foi avaliado por 64,5% dos entrevistados de maio de 2008 como bom ou muito bom, número que chegou a 88,6% dos respondentes em julho de 2009.

Em dezembro de 2008 e julho de 2009, perguntou-se aos entrevistados o que o Governo Federal deveria fazer com os programas sociais do Brasil, tendo em vista a crise econômica mundial. Os que afirmaram que o Governo Federal deveria “aumentar os recursos para os programas sociais, para que os pobres possam enfrentar melhor a crise” passaram de 53% para 62% nos respectivos períodos. Apenas 4% e 2% disseram que deveria “diminuir os recursos dos programas sociais, até a crise passar”. Já o grupo dos que opinaram que o governo deveria deixar tudo do mesmo jeito variou de 36% para 33%.

## **2- Primeiro módulo (maio de 2008): desigualdade e pobreza na opinião dos brasileiros**

O principal bloco de questões deste módulo continha uma pergunta aberta sobre qual é a primeira coisa que lhe vem à mente quando pensa em desigualdade social, e outra nos mesmos moldes para pobreza. Para 52% dos respondentes, desigualdade social remete a temas econômicos como baixos salários, má distribuição de renda, falta de emprego ou algo similar. Em segundo lugar, com 24% das respostas, foram citados temas classificados como sociais: classes sociais desiguais, injustiça, falta de educação e/ou cultura, fome ou pobreza, racismo ou preconceito, dentre outros. O terceiro conjunto de temas mais citado foi classificado como corrupção/deficiências do governo, o que correspondeu a 10% das respostas. Os que não souberam ou não responderam a pergunta foram 13% da amostra.

No que concerne à pergunta sobre o que lhe vem à mente quando pensa em pobreza, também uma questão espontânea, a resposta que predominou foi fome, com 46% das respostas. Os conjuntos de respostas seguintes seguiram a tendência das respostas à questão análoga sobre desigualdade social, apontando temas econômicos (27%),



outros temas sociais (23%) e deficiências governamentais (1%). No entanto, os que não souberam ou não opinaram foram 2%.

Com relação ao combate à pobreza, o governo apareceu como o grande responsável para ajudar a diminuir a pobreza (70% de todas as respostas). Em todas as regiões isto ocorreu, mas foi significativamente maior entre os pesquisados no Nordeste (76%) e, em contrapartida, claramente menor que a média nacional nas regiões Sul (63%) e Centro-Oeste (67%). A mesma posição mostrou-se mais intensa entre os de menor renda (ou seja, o governo como responsável para ajudar a diminuir a pobreza) e cresceu também de modo diretamente proporcional à idade.

### **3- Segundo módulo (dezembro de 2008): crise econômica mundial e políticas sociais do governo na opinião dos brasileiros**

No segundo módulo, a questão que iniciava o bloco relativo ao tema principal da pesquisa pedia aos entrevistados que dissessem qual o maior problema do Brasil atualmente. As respostas foram espontâneas e as mais citadas foram, nesta ordem: segurança/violência (22%), desemprego (20%), saúde (16%), corrupção (10%), educação (10%), desigualdade social (6%) e fome/pobreza/miséria (5%). A referência às questões de segurança e violência foi um pouco mais frequente na região Nordeste. A região Sul foi a que menos se referiu ao tema e colocou a saúde em primeiro lugar na lista dos problemas.

Os entrevistados apontaram que o governo deveria priorizar o investimento em geração de empregos, em segurança pública e em saúde pública, como medidas para enfrentar os problemas citados. As demandas por políticas de geração de empregos e segurança tenderam a ser maiores que a média nacional na região Nordeste.

Os entrevistados foram convidados a se posicionar frente a algumas frases com afirmações relacionadas à crise. A frase que despertou o maior nível de discordância (59%) foi: “Esta crise terá impacto apenas para quem aplica na bolsa de valores, não terá consequências para a maioria da população”. Coerentemente, as frases com as quais os pesquisados mais concordaram foram: “A crise econômica mundial vai causar o aumento da inflação no Brasil” (69%), “A crise econômica mundial vai aumentar o desemprego no Brasil” (71%) e “O crédito ficará mais difícil, com juros altos e redução dos prazos de pagamento (70%)”.

### **4- Terceiro módulo (julho de 2009): crise econômica mundial e políticas sociais do governo e a campanha de cadastramento dos beneficiários do Bolsa Família**

O terceiro módulo deu continuidade ao tema crise econômica, mas inquiriu sobre novos aspectos do fenômeno. Foi apresentada aos entrevistados uma lista com setores

da sociedade brasileira e pedido que dissessem o quanto cada um deles estava sendo atingido pela crise econômica mundial. Da lista, as pessoas pobres foram consideradas as mais atingidas pela crise, segundo 67% dos entrevistados. Para 24%, os pobres seriam pouco atingidos e 8% acreditam que eles não estariam sendo atingidos. Na opinião de 12% dos nordestinos, as pessoas pobres não estariam sendo atingidas pela crise econômica. Este é o maior percentual para este quesito dentre as regiões.

Em segundo lugar, como o setor que seria mais prejudicado com a crise econômica, na opinião dos entrevistados, aparece a indústria (56%), seguida pelo comércio (50%) e pessoas que aplicam na bolsa (41%). As pessoas ricas e o governo foram os setores que apresentaram maior percentual de respostas “não está sendo atingido pela crise”. A percepção das pessoas de classe média como “muito atingidos pela crise” foi mais intensa entre os que se declararam brancos, os de escolaridade superior e os de maior renda.

A pesquisa quis saber também sobre a aprovação da população às ações do Governo Federal em relação a determinados problemas e áreas de atuação. As áreas de atuação mais bem avaliadas foram em relação à pobreza e à fome, com 49% e 45% das respostas, respectivamente, apontadas como positivas (ótima e boa). Por sua vez, o desemprego e a segurança/violência foram as piores áreas nas quais o Governo Federal estaria atuando para enfrentamento do problema. Os percentuais de percepção de mau desempenho (avaliação ruim e péssima) nessas áreas chegaram a 46% e 60%, respectivamente.

Com relação à campanha de cadastramento do Programa Bolsa Família, apenas 27% dos entrevistados lembraram-se da mensagem central ou corretamente de alguma parte da propaganda<sup>1</sup>. Este percentual sobe para 30% dentre os entrevistados com rendimento familiar de até um salário mínimo e 37% para os residentes no meio rural. Aos que deram estas respostas e aos que confundiram com outras propagandas, foi pedido que dissessem qual o ministério responsável pela campanha. Em todo o Brasil, 28% acertaram e disseram que foi o MDS. Este índice sobe fortemente na região Centro-Oeste, onde 48% dos que se lembravam de alguma propaganda do governo falando sobre programas sociais, e se reduz para 16% na região Norte. Na maioria absoluta dos casos, a campanha foi vista na televisão (94%). Em segundo lugar, no rádio (15%).

Quando estimulados por meio de *story board* da campanha veiculada na TV, 71% dos respondentes lembraram-se da campanha na TV. O primeiro dos cartazes apresentados foi lembrado por 57% dos entrevistados, principalmente do Centro-Oeste e Nordeste, enquanto o segundo cartaz foi lembrado por 43%. A mesma campanha, veiculada pelo rádio, foi lembrada em 41% das respostas (para os moradores da cidade, o índice cai para 40% e, para os do campo, sobe para 50%), e a veiculada nos ônibus foi vista por 31%. A veiculação da campanha em revistas foi rememorada por 26%

---

<sup>1</sup> A questão foi formulada da seguinte forma: Nos últimos 6 meses, você se lembra de ter visto alguma comunicação/propaganda do Governo Federal falando sobre programas sociais? (Se sim) Como era a propaganda que você viu? Falava sobre o quê?

dos respondentes. Para os que se lembraram da campanha de recadastramento, as peças foram avaliadas como ótimas ou boas para a maioria – aproximadamente 83% das pessoas entrevistadas.

# PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA – CONHECIMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Datafolha Instituto de Pesquisa.

**Equipe responsável:** Luciana Chong e Rossana Freitas.

**Equipe SAGI:** Jomar Álace Santana, Pedro Antônio Bavaresco e Fernando Batista Pereira.

**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 da pesquisa:** maio a julho de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

A pesquisa consistiu na realização de dois módulos de pesquisa de opinião (pesquisa I e II) cujo objetivo geral foi contribuir para a avaliação periódica das ações, programas e políticas do MDS, com foco em segurança alimentar e nutricional (SAN), de forma a subsidiar ações estratégicas que contribuam para a melhoria da implementação e alcance dos resultados esperados, principalmente do Fome Zero, no marco da política social e econômica brasileira.

### Objetivos Específicos

- Avaliar o conhecimento e avaliação da população brasileira em geral sobre as políticas e programas sociais do Governo Federal, com foco em segurança alimentar e nutricional, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Avaliar o conhecimento e avaliação da população de baixa renda (renda familiar mensal até 2 salários mínimos) sobre as políticas e programas sociais do

Governo Federal, com foco em segurança alimentar e nutricional, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## **Metodologia**

Nas duas pesquisas foram entrevistadas, em pontos de fluxo, cerca de 4.500 pessoas com 16 anos ou mais de idade. Na pesquisa 1 (um), a amostra foi estratificada contemplando, separadamente, as cinco grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Já na pesquisa 2 (dois), as regiões Norte e Centro-Oeste foram tratadas conjuntamente.

## **Resultados**

### **Pesquisa I:**

Entre os principais problemas do país apontados espontaneamente pelos entrevistados, encontram-se: saúde (20%), desemprego (16%), falta de segurança (15%), corrupção e educação (10%). Uma parcela inferior a 5% dos entrevistados apontou desigualdade social, fome, violência, uso de drogas, miséria como problemas sérios do país.

Com relação ao desempenho do Governo Federal em algumas áreas de atuação, foi solicitado aos entrevistados que classificassem em ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo.

No que tange à área econômica, 35% dos entrevistados classificaram a atuação do governo como ótima ou boa, 37% como regular e 24% como ruim ou péssima, tendo pouca variação entre os beneficiários e não beneficiários de algum programa social do Governo Federal.

Já na área da educação, 31% disseram que o desempenho do governo é ótimo ou bom (entre os beneficiários de algum programa social do Governo Federal, o índice de aprovação chega a 35%; entre aqueles com ensino fundamental 36%, mesma taxa entre aqueles que ganham até dois salários mínimos); para 40%, é regular e, para 27%, é ruim ou péssimo.

Quanto ao combate à fome, 29% acham que o governo faz um trabalho bom ou ótimo, 34% acham que o trabalho é regular e 36% acham que é ruim ou péssimo. As ações de combate à fome são conhecidas espontaneamente por 61% da população (66% no Nordeste, 79% entre os com renda familiar superior a dez salários mínimos, 83% entre os com ensino superior).

Na esfera da habitação, 33% avaliam o desempenho do Governo Federal como ótimo ou bom, 36% como regular e 28% como ruim ou péssimo. A avaliação positiva é no-

tável entre os entrevistados homens (36%), entre os mais jovens (36%), entre aqueles com ensino fundamental (35%), entre aqueles que ganham até dois salários mínimos (35%), entre os entrevistados das regiões Norte (38%) e Centro-Oeste (43%), entre as classes D e E (35%) e entre os beneficiários dos programas Restaurantes Populares e Bolsa Família (37% cada um).

Sobre o meio ambiente, 28% disseram que o governo tem desempenho ótimo ou bom (sendo que, no Sul, o índice chega a 31% e, entre os entrevistados pertencentes às classes D e E, chega a 33% de aprovação), 35% regular e 32% ruim ou péssimo.

No combate ao desemprego, 21% aprovam o desempenho do Governo Federal (25% entre os homens, 26% entre os que têm escolaridade superior, 28% entre os que ganham acima de dez salários mínimos); para 33%, é regular e praticamente metade dos brasileiros (46%) avalia como ruim ou péssimo.

O desempenho do governo na área de segurança pública é, entre as dez avaliadas, a que obteve o pior índice de aprovação. O desempenho é considerado ótimo ou bom para 14% (17% entre os que têm mais de 60 anos e entre aqueles com nível fundamental), 24% o consideram regular e 61% como ruim ou péssimo.

Em linhas gerais, os números indicam que os maiores níveis de satisfação com o desempenho do governo nas áreas atendidas pelo poder público estão concentrados entre os beneficiários de programas do Governo Federal, com destaque para as áreas de economia e educação (ambos com 35%), habitação (34%) e combate à fome (32%).

Entre os programas sociais do Governo Federal mais conhecidos, o Bolsa Família foi citado espontaneamente por 34% dos entrevistados, seguido pelo Fome Zero, com 14% das citações. Os programas ProJovem, Minha Casa, Minha Vida, PAC e PETI foram citados por 1% dos entrevistados, 9% citaram outras respostas, 20% não conheciam nenhum programa e 15% disseram não se lembrar.

Com relação à fome, 69% dos entrevistados (72% entre os que possuem renda familiar entre 5 e 10 salários mínimos, 79% entre os com renda superior a dez salários mínimos, 77% entre os que têm ensino superior) acham que muitas pessoas passam fome no Brasil, mas não a maioria.

No que se refere à responsabilidade para ajudar a diminuir a fome no Brasil, 74% acham que o governo é o maior responsável, enquanto 14% consideram a sociedade (17% entre os com renda familiar entre 5 e 10 salários mínimos) e 6% acham que é a própria pessoa que passa fome.

Para o total da amostra, 41% dos entrevistados afirmaram que o seu rendimento familiar é exatamente o que precisam para comprar comida, 38% afirmaram que o

rendimento familiar não é suficiente e 20% afirmaram ser o rendimento familiar mais que suficiente para comprar a comida que necessitam. Entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, 40% afirmaram que o seu rendimento familiar é exatamente o que precisam; para 46%, não é suficiente e, para 13%, é mais do que suficiente.

Entre os entrevistados, 8% afirmaram que alguém de sua família passou fome nos últimos três meses porque não havia dinheiro para comprar comida, contingente que chegou a 11% entre os beneficiários de programas sociais do Governo Federal. Taxas similares a esta foram encontradas nas regiões Nordeste e Norte, com 10% e 11%, respectivamente.

De forma geral, a pesquisa trouxe elementos importantes que possibilitam analisar as percepções da população brasileira sobre os principais problemas do país, sobre as responsabilidades do Governo Federal a respeito de vários temas relacionados ao dia a dia das pessoas, bem como sobre a temática da fome.

## **Pesquisa II:**

Levando em conta que o objetivo central desta pesquisa foi analisar a percepção dos entrevistados de baixa renda em relação a alguns programas sociais, a maioria (61%) respondeu espontaneamente que conhecia algum programa do Governo Federal, contra 39% que não conhecia nenhum. O Bolsa Família é o mais conhecido pelos entrevistados, 51% citaram esse programa. Os outros programas mais lembrados foram: Bolsa Escola (12%), Fome Zero (6%), ProJovem (6%), PETI (4%) e Auxílio Gás (3%). Na região Nordeste, as citações ao Bolsa Família alcançam 58% e, entre os mais escolarizados, esse índice chega a 66%.

Em relação ao grau de importância, todos os programas são considerados muito importantes pela maioria dos entrevistados, os maiores índices de importância são para o Bolsa Família e Alimentação Escolar (88%, cada). Quanto à avaliação, a maioria dos programas é aprovada pelos entrevistados com taxas de satisfação que variam de 70% a 92%. Bolsa Família e Alimentação Escolar obtêm 92% e 90% de aprovação, respectivamente.

Considerando-se o total da amostra, 60% são beneficiários diretos de algum programa do Governo Federal ou têm algum morador na casa que é beneficiário. Analisando-se os resultados pelas regiões do país, observa-se que, no Nordeste, 66% são beneficiários de algum programa; na região Sul, esse índice é de 49%, o menor entre as regiões. Entre os que possuem renda familiar de até um salário mínimo, 67% são beneficiários de algum programa.

Dos entrevistados, 44% afirmam já ter passado fome alguma vez na vida por falta de dinheiro e, nos últimos três meses, alguém da família passou fome, pois a renda não

foi suficiente para comprar alimentos. Quando se analisam as regiões, no Sudeste esse número é 16%, no Sul é 11%, no Nordeste é 12% e no Norte/Centro-Oeste é 15%. Dos beneficiários de algum programa social, 15% disseram que alguém da casa passou fome devido à falta de dinheiro. Esse índice é mais alto nas classes D/E<sup>1</sup> (18%). Dentre os que são beneficiários dos Restaurantes Populares, 21% estiveram nessa situação.

Para a maioria dos entrevistados, ser beneficiário de algum programa social refletiu na melhora da alimentação familiar. Para 70%, a alimentação melhorou ou melhorou muito depois da inclusão em algum programa. No Nordeste, 81% dos entrevistados afirmam a melhora na alimentação após a inserção em algum programa do Governo Federal.

O gasto médio com alimentação ficou na faixa dos R\$ 300,00, sendo que o gasto médio por pessoa decresce à medida que o número de moradores aumenta. Ainda em relação aos gastos com alimentação, a maioria (56%) afirma que o dinheiro não é suficiente para comprar comida. E por falta de dinheiro, 44% dizem que já passaram fome alguma vez. Entre os entrevistados, 13% afirmam que passaram fome nos últimos três meses por falta de dinheiro.

A estratégia Fome Zero é conhecida por 95% dos entrevistados. Quanto a suas atribuições, 29% dizem se tratar de um auxílio para combater a Fome; 25%, de uma ação governamental; 16%, de um programa social e 22% não souberam definir. De qualquer forma, quase metade dos entrevistados (45%) considera o Fome Zero muito eficiente e apenas 6% dizem que o mesmo não é nada eficiente. Deve-se considerar que a falta de informação sobre tal estratégia se reflete nessa avaliação, considerando que a maioria não sabe que muitos dos programas do Governo Federal estão vinculados ao Fome Zero.

Por outro lado, mais da metade dos entrevistados (55% do total, 66% dentre os com idade igual ou superior a 60 anos) não soube responder o que é segurança alimentar e nutricional. Dos demais, 20% deram respostas relacionadas à possibilidade de uma dieta balanceada (30% no Sul), 9% citaram a alimentação de qualidade (14% no Norte/Centro-Oeste), 5% mencionaram a possibilidade de adquirir alimentos sem agrotóxicos, mesmo percentual dos que citaram o direito do cidadão de se alimentar. Por região, não souberam responder 53% dos moradores do Sudeste, 43% do Sul, 64% do Nordeste, 46% do Norte/Centro-Oeste e 56% dos beneficiários de algum programa social.

---

<sup>1</sup> Para definição das classes, foi adotado o critério CCEB – comumente tratado por Critério Brasil –, que estima o poder de compra dos indivíduos e famílias urbanas com base no LSE do IBOPE, classificando-os por classes econômicas, em vez do pouco esclarecedor critério de classes sociais, e pode ser visualizado na íntegra por meio do link: <http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=301>.

De forma geral, a pesquisa constatou que os programas do governo são amplamente conhecidos pela população, além disso, são muito bem avaliados e considerados de grande importância, mesmo entre aqueles que não são beneficiários e que não têm ninguém em casa que esteja incluído em algum programa social do governo. É possível perceber fortes diferenças regionais, tanto no acesso, quanto na avaliação e importância dada aos programas.



## **Considerações Finais**

Por fim, as duas pesquisas cumpriram com seus objetivos, uma vez que conseguiram traçar o perfil de conhecimento dos programas sociais do Governo Federal e avaliar a importância destes junto a uma parcela da população brasileira.

# ESTUDO SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DAS PESQUISAS IMPLEMENTADAS PELA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO CAMPO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** pessoa física.

**Equipe responsável:** Otavio Soares Dulci.

**Equipe SAGI:** Júnia Valéria Quiroga da Cunha e Fernando Simões de Carvalho Chagas.

**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:** setembro de 2009 a maio de 2010.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Analisar os desafios enfrentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para implementar, expandir e consolidar os programas, serviços e ações, sob sua responsabilidade, nas áreas de transferência de renda e de proteção social não contributiva, à luz dos resultados das pesquisas contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da literatura especializada sobre estas áreas.

### Objetivos específicos

A análise demandada do consultor deveria resultar em um texto no qual fosse discutida a pertinência dos temas das pesquisas contratadas pela SAGI e sistematizadas as contribuições delas advindas para a gestão dos programas, ações e serviços do MDS. No texto, deveriam também ser apresentadas estratégias voltadas para o aperfeiçoamento

mento dos processos de disseminação e apropriação dos resultados das pesquisas da SAGI pelas demais secretarias do Ministério.

## **Metodologia**

Pesquisa documental e bibliográfica a partir do acervo de publicações, relatórios e sumários executivos de pesquisas nas áreas de transferência de renda e de proteção social não contributiva, acumulado pela SAGI desde a sua criação em 2004. O consultor realizou ainda entrevistas presenciais semiestruturadas com os gestores dos programas, serviços e ações abordados nas pesquisas, inclusive com profissionais que, à época do estudo, não pertencem mais aos quadros do MDS.

## **Resultados**

A consultoria prestada pelo sociólogo Otavio Soares Dulci resultou na apresentação de cinco produtos, sendo quatro deles documentos técnicos e o último, um texto destinado à publicação ao qual foram incorporadas as principais observações contidas nos documentos técnicos previamente elaborados, bem como comentários dos próprios colaboradores da SAGI e de participantes do Seminário Internacional “Sistemas de Proteção Social: desafios no contexto latino-americano”, promovido conjuntamente pelo MDS e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 8 e 11 de dezembro de 2009. A presente ficha técnica traz uma síntese desse texto conjugada a passagens extraídas dos outros produtos, de modo a possibilitar ao leitor uma compreensão mais aprofundada do trabalho desenvolvido pelo consultor a pedido e sob a supervisão da SAGI.

No artigo “Avaliação de Programas Sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações”, que se encontra anexado a este Caderno, Dulci primeiro delinea o panorama histórico em que se insere o processo de institucionalização dos processos de avaliação de políticas sociais. Segundo o autor, as primeiras iniciativas governamentais nesse campo datariam do segundo quartel do século XX, quando começaram a ser erguidos sistemas de proteção social nos Estados Unidos e na Europa. Para que essas iniciativas esporádicas fossem transformadas em sistemas de avaliação espalhados internacionalmente, teria sido decisiva a influência dos bancos de desenvolvimento e das agências multilaterais de financiamento.

Em seguida, o autor reflete sobre as muitas funções assumidas pelas avaliações, as dimensões possivelmente abarcadas por esses processos e os momentos em que eles ocorrem, considerando-se o ciclo por que passam as políticas públicas. Um aspecto que também não pode ser ignorado quando se enfocam os sistemas de avaliação é o contexto que os permeia, prossegue o autor. Baseado em artigo de Eleanor Chelimsky, intitulado *Integrating Evaluation Units into the Political Environment of Government: the role of evaluation policy*, Dulci argumenta que o contexto político é o que mais afeta os

sistemas de avaliação, podendo igualmente favorecê-los ou opor barreiras a eles. A cultura organizacional de uma agência faria parte desse contexto político e exerceria considerável pressão (em geral, contrária) sobre os sistemas de avaliação. Como exemplifica o sociólogo: “Corporações fortes tendem a se pautar pela autorreferência e, mesmo que não resistam frontalmente à avaliação, tendem a não assimilar sua finalidade política e gerencial”.

Esse aspecto do contexto político é o que mais interessa ao autor, pois ele reconheceu, em meio ao trabalho de consultoria, culturas organizacionais distintas e claramente demarcadas entre duas das secretarias finalísticas do MDS às quais se destinam os resultados das pesquisas da SAGI, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). As razões pelas quais essas duas secretarias assimilam ou não os resultados das pesquisas da SAGI derivariam, em grande medida, das características definidoras de suas culturas organizacionais:

Estamos diante, portanto, de dois ambientes organizacionais muito diferentes. A SENARC, um ambiente técnico, possui uma equipe que conhece e compreende bem os métodos de avaliação; as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com o insulamento e a autossuficiência do órgão. A SNAS, um ambiente politizado, possui uma equipe que não prioriza os métodos de avaliação; aí as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com uma escala de valores em que o sistema de informações é visto, fundamentalmente, como instrumento para assegurar o exercício dos direitos de cidadania, bem como para concretizar o controle da comunidade sobre os serviços sociais.

Outro aspecto contextual ao qual o autor volta sua atenção é a pluralidade de usuários dos sistemas de avaliações. Os destinatários preferenciais desses sistemas seriam os dirigentes e gestores dos órgãos responsáveis pelos programas, ações e serviços sob análise. Haveria, contudo, várias outras partes envolvidas, beneficiadas indiretamente pelos resultados das avaliações, os chamados *stakeholders* (as famílias ou indivíduos beneficiários dos serviços sociais; os gestores e mantenedores de entidades de proteção social, tanto públicas quanto privadas; os membros de conselhos de acompanhamento da execução local dos serviços e programas; os ativistas de organizações voltadas para a promoção de direitos e políticas sociais etc.). A diversidade de destinatários e de *stakeholders* exigiria, assim, um cuidado especial na divulgação dos resultados das avaliações, de maneira a adequá-la a cada um desses grupos. Com isso, Dulci reforça uma recomendação inscrita em seu terceiro produto, do qual se reproduz o seguinte trecho:

O produto principal [de uma avaliação] é o relatório, mas ele alcança um público-alvo restrito e acaba sendo guardado. Há pesquisas cujos resultados permaneceram na órbita de determinado setor, mas teriam sido também úteis para outros setores que não estavam a par de sua realização. Poderia então

haver, entre outros formatos, uma versão mais comunicativa e bem simples do relatório, de leitura atraente, descrevendo o objetivo de cada pesquisa, sua metodologia e os principais resultados, concluindo com um comentário sobre as possibilidades de aproveitamento das informações recolhidas para aprimorar os serviços e programas sociais.

Levando em conta todos os aspectos contextuais assinalados, o autor passa, então, ao exame da experiência concreta de construção da SAGI e do modo como a Secretaria enfrentou os desafios que lhe foram impostos em seus seis anos de existência. Inicialmente, Dulci realça o caráter pioneiro do advento da SAGI, uma unidade encarregada da avaliação e monitoramento das políticas sociais do Governo Federal; da produção e disseminação de conhecimento a respeito dessas iniciativas; e da formação e capacitação dos executores dos programas, serviços e benefícios sociais nos diversos níveis de governo. Não se tratava da primeira unidade de avaliação em um Ministério, mas era a primeira a ser reconhecida hierarquicamente equivalente às demais secretarias finalísticas de uma pasta, como observa Dulci. Essa característica atribuída à SAGI teria sido crucial para que a unidade pudesse se impor na interlocução com as secretarias finalísticas do MDS, em especial, a SENARC e a SNAS, onde se instalaram culturas organizacionais distintas e com as características já mencionadas.

A estratégia traçada pelos fundadores da SAGI para afirmá-la em um ambiente organizacional complexo como o MDS, resultante da fusão de órgãos preexistentes<sup>1</sup>, consistiu, preliminarmente, na elaboração de um marco conceitual que trouxe definições claras acerca dos processos de avaliação e monitoramento. Na opinião do autor, a decisão de fundar a unidade nesse marco conceitual provou-se acertada, pois, por meio dele, os destinatários internos das avaliações teriam entrado em contato, pela primeira vez, com modalidades distintas de avaliação e passado a considerar a sua aplicação aos programas, serviços e ações geridos por suas respectivas secretarias.

A escolha de uma determinada modalidade de avaliação depende de fatores diversos sobre os quais o autor se debruça no artigo e nos produtos que o precederam. Qualquer que seja a modalidade de avaliação aventada, ela estará, todavia, inescapavelmente sujeita àquilo que Dulci chama de tempos “técnico, político e administrativo”:

O tempo técnico, no caso, é o da duração das pesquisas, que, sendo diferentes em finalidade e abrangência, demandam prazos também diferentes para serem realizadas e concluídas. O tempo administrativo é o que transcorre nos processos burocráticos e gerenciais que viabilizam a efetivação dos estudos. E o tempo político é o da decisão governamental sobre políticas, programas e serviços, assim como sobre os meios de concretizá-los.

O desafio dos colaboradores da SAGI, sejam eles os técnicos ou gestores da unidade, seria, portanto, equacionar essas temporalidades em cada um dos projetos de avalia-

---

<sup>1</sup> O MDS foi criado em janeiro de 2004, incorporando em sua estrutura o Ministério da Assistência Social, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, antes vinculada à Presidência da República.

ção levados adiante. Ocorre que eles somente têm ingerência sobre o tempo técnico, os outros dois estão fora de seu controle, o que repercutiria negativamente sobre a apropriação dos resultados das avaliações contratadas pela SAGI.

Dulci ainda assinala no artigo uma preocupação já manifestada em produtos anteriores de sua consultoria: a necessidade de envolvimento dos destinatários internos (e mesmo de alguns *stakeholders*) em todas as etapas da avaliação, da sua concepção à disseminação de seus resultados. A importância dessa interação para o sucesso de uma avaliação é ilustrada pelo autor com a referência ao Primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. As dificuldades inerentes a essa inédita pesquisa, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008, teriam sido todas elas superadas, na opinião do consultor, graças à estreita colaboração entre a SAGI, a SNAS, o instituto de pesquisa contratado (Meta – Pesquisas de Opinião) e pessoas em situação de rua.

Por fim, o autor conclui no artigo que o processo de amadurecimento institucional por que tem passado o MDS com a criação e consolidação da SAGI levou os gestores do Ministério a reconhecer as avaliações como instrumentos de gestão indispensáveis à consecução das atribuições institucionais de suas respectivas secretarias e a contribuição que essas pesquisas têm oferecido para o fortalecimento dos programas sociais do Governo Federal.

# CONTRIBUIÇÕES DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRIÇÃO

Anne W. Kepple<sup>1</sup>

As considerações aqui apresentadas são resultados preliminares de um estudo<sup>2</sup>, ainda em andamento, de caráter complementar ao realizado pelo professor Otavio Dulci, que também integra esta publicação (DULCI, 2010). À excelente e completa discussão do trabalho de Dulci sobre as funções, dimensões, divulgação e potencial utilização de estudos de avaliação, cabe acrescentar apenas algumas reflexões oriundas de análise de estudos sobre programas com características bastante distintas dos programas enfocados por ele.

Enquanto Dulci contemplou pesquisas contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) para avaliar os programas Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), a presente análise se debruçou sobre estudos realizados sobre os programas Aquisição de Alimentos (PAA) e Cisternas, e sobre os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos). Apesar de estar ainda por finalizar, é possível corroborar várias das observações do professor e, ao mesmo tempo, apontar para algumas diferenças que são reflexos principalmente das características distintas dos programas enfocados por cada estudo.

## Conjuntura propícia

O presente estudo foi realizado no segundo semestre de 2010 em um contexto de reflexão e balanço de oito anos de construção e consolidação de uma política abrangente, intersetorial e interministerial de segurança alimentar e nutricional (SAN). Nesse sentido, foi um momento propício para conversar com gestores do Governo Federal que participaram desse processo e ouvir suas histórias sobre o trabalho de bastidores, as crises, ajustes e aprendizagem, e presenciar sua emoção ao refletir sobre os avanços. Com a aprovação no dia 25 de agosto de 2010 do Decreto nº 7.272, que regulamenta a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346) de 2006, o clima era de expectativa e novos rumos. Não havia sinais de frear o *momentum* – muito pelo contrário – percebe-se que o MDS continua evoluindo e aperfeiçoando seus arranjos institucionais e gestão de programas à medida que vai acumulando mais experiência e sabedoria.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Nutrição e Dietética pela University of Minnesota, EUA. Mestre e Doutora em Ciências da Nutrição pela Cornell University, EUA. Pesquisadora colaboradora do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>2</sup> Consultoria contratada pela SAGI/MDS, no âmbito do projeto FAO UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero, para a realização de estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI/MDS na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Um gestor que teve papel chave nesse processo expressou certeza em relação à importância dos estudos contratados pela SAGI para o crescimento e consolidação dos programas do MDS, valorizando o apoio da liderança política à proposta inovadora de uma secretaria dedicada à gestão de informação dentro do MDS, comentou: “Por que a liderança política considerava útil a SAGI? Porque enxergava na SAGI a possibilidade de viabilizar uma legitimação social mais sofisticada dos programas do Ministério”.

A fala desse gestor expressa nitidamente um dos propósitos de estudos de avaliação citado por diversos entrevistados: legitimar os programas, ou *fortalecer a política institucionalmente, mostrar resultados concretos*, nas palavras de outra gestora.

Porém, o propósito mais citado espontaneamente por gestores e formalmente na literatura do MDS é subsidiar a tomada de decisões por parte de gestores e gerentes para melhorar o desempenho dos programas (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006; VAITSMAN, 2009; BRASIL, 2006). Percebeu-se, também, da mesma forma que o professor Dulci, que a avaliação continua sendo eventualmente confundida com fiscalização, mas que essa percepção está sendo superada e dando lugar a uma compreensão e cultura de avaliação no MDS cada vez mais consolidada.

Tais percepções e outras a seguir são baseadas em entrevistas realizadas com 25 gestores do MDS e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo a maioria gestores e técnicos da SAGI e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), já que essa última é a secretaria responsável pelos programas enfocados. A partir das entrevistas e análise de documentos, tais como atos de reuniões e relatórios de encontros regionais e nacionais de gestores promovidos pela SESAN, foi possível traçar uma compreensão das percepções e experiências dos gestores em relação ao seu uso de informação, com ênfase na contribuição de estudos de avaliação conduzidos pela SAGI.

### **Os programas de segurança alimentar e nutricional pesquisados**

Os programas que foram alvo das avaliações analisadas apresentam características distintas em comparação aos estudados pelo professor Dulci. São programas que ocupam parcelas menores do orçamento em relação ao PBF e BPC e que estão ainda em fase de consolidação. Contudo, a diferença mais relevante para a presente discussão é o nível de complexidade do desenho dos programas.

O maior deles em termos de atribuições orçamentárias, e o mais complexo, é o Programa de Aquisição de Alimentos. Integrando em um só programa várias dimensões de SAN, o programa realiza a compra de alimentos da agricultura familiar que são, por sua vez, doados às entidades socioassistenciais que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar ou destinados a recompor os estoques estratégicos do Governo Federal. Contudo, as suas múltiplas modalidades operadas por três ministé-



rios dificultam uma identidade única do programa e, conseqüentemente, constituem um desafio para a realização de pesquisas que refletem uma compreensão profunda e integrada.

O Programa Cisternas é outra ação inovadora que visa à melhoria das condições de vida e de acesso à água da população rural principalmente do Semiárido. Para a sua execução, o Governo Federal trabalha em parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), que é uma organização da sociedade civil de interesse público que compõe a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA).

Os equipamentos públicos de alimentação e nutrição incluem bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, ações que contribuem para promover a alimentação adequada através da oferta de refeições gratuitas ou a preços acessíveis e, ao mesmo tempo, combater o desperdício. O MDS apoia a implantação e a modernização desses equipamentos por meio de editais públicos, e posteriormente, os governos municipais e estaduais assumem a gestão dos serviços, muitas vezes em parceria com entidades sociais e organizações comunitárias.

Portanto, um dos maiores desafios enfrentados por todos os programas referidos é a gestão descentralizada e a diversidade de mecanismos e arranjos locais para executar os programas. Constitui-se uma lacuna que estudos de avaliação deveriam procurar preencher e, ao mesmo tempo, um desafio enorme por vários motivos, entre eles: a natureza muitas vezes voluntária de entidades parceiras, a falta de cadastros de entidades e de beneficiários e a capacidade precária e recursos escassos para atividades de monitoramento local.

Uma forma de lidar com essa diversidade adotada por gestores dos programas no nível federal foi a promoção de processos internos e participativos de avaliação. Os seminários de avaliação e encontros de gestores regionais e nacionais promovidos pela SESAN junto aos órgãos parceiros são fontes muito importantes de informação sobre o andamento do programas, além de incentivar a troca de experiência entre os gestores locais.

No momento da realização dos estudos analisados, o PAA e os equipamentos públicos ainda se encontravam em processo de definição e teste das modalidades de operacionalização e gestão. Nesse sentido, o conjunto de avaliações acertou ao focar 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. Porém, o mesmo descompasso entre os tempos técnico, administrativo e político descrito pelo professor Dulci foi muito presente também nos relatos dos gestores desses programas, o que representa um desafio para a SAGI.

Outro ponto forte do conjunto de estudos analisados foi a utilização de métodos qualitativos em combinação com quantitativos, que forneceram informações aprofundadas e específicas para os diferentes contextos e, ao mesmo tempo, resultados com mais abrangência e aplicabilidade geral.

Alguns estudos visaram avaliar impactos dos programas depois de alguns anos de implementação. Enquanto alguns impactos são mais simples de identificar e aferir, o conjunto de programas aqui contemplado traz desafios especiais vislumbrados nas falas dos gestores entrevistados, como, por exemplo: o maior exercício de cidadania e a reciprocidade entre vizinhos possibilitados pelo Programa Cisternas, questões de inclusão social associadas aos equipamentos de SAN e a *magia* (nas palavras de uma gestora) que caracteriza uma proposta de participação que cria laços diretos entre os agricultores familiares e entidades que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. São impactos importantes a serem contemplados, porém não fáceis de quantificar, sendo a pesquisa qualitativa a melhor abordagem para compreendê-los e dar-lhes visibilidade.

### **Utilização de pesquisas para subsidiar políticas públicas**

Com o intuito de subsidiar a análise da utilização e relevância dos estudos para os gestores dos programas, acrescentam-se alguns elementos à discussão de Dulci sobre a prática de avaliação de políticas públicas e o aproveitamento dos seus resultados.

Dada a natureza difusa da formulação de políticas que dificulta a identificação de um “evento discreto” de tomada de decisão, muitos estudiosos apontam para o papel importante de pesquisas como fonte de ideias e perspectivas ou novas concepções (WEISS, 1977; CAPLAN, 1977; RIST, 1994).

Entretanto, outros enxergam um papel potencialmente mais instrumental de pesquisas na política pública e oferecem subsídios para compreender a relevância de diferentes tipos de informação para gestores e como essa relevância varia de acordo com a natureza da decisão e o tipo e papel organizacional do gestor (MAJCHRZAK, 1986; DLUHY, 1981). Enquanto alguns gestores são mais propensos a valer-se de informações extracientíficas, oriundas, por exemplo, de assembleias públicas, movimentos sociais, histórias anedóticas ou seus próprios contatos pessoais, outros consultam mais dados quantitativos e estudos científicos. Há gestores, por outro lado, que se valem igualmente de ambos os tipos de informação.

Essa discussão dialoga com a observação do professor Dulci sobre as diversas culturas organizacionais que coexistem no MDS. Muitos gestores da SESAN têm trajetórias de militância política, raízes na reforma agrária e/ou trabalharam com movimentos de agricultores familiares. É notável, também, uma cultura organizacional participativa. Dessa forma, vários gestores da SESAN citam seus contatos diretos com beneficiários

e gestores locais “na ponta”, além dos seminários e encontros regionais e nacionais que promovem processos de avaliação e troca de experiências entre gestores dos programas, como fonte principal de informações para subsidiar a sua gestão no nível federal.

Contudo, a diversidade dos métodos empregados no conjunto de pesquisas analisados, e conseqüente variedade de tipos de informação (dados quantitativos e falas oriundas de estudos qualitativos), contribui para garantir que haverá informação que coincide com os estilos e interesses dos diferentes gestores e para subsidiar a tomada de diversos tipos de decisões.

Vários estudiosos da formulação de políticas sociais apontam, também, para um papel potencialmente mais influente de pesquisas nesse processo quando os proponentes das pesquisas compõem redes ou comunidades de pessoas que compartilham valores e uma visão comum sobre determinadas políticas (KINGDON, 1984; BURSTEIN, 1991; SABATIER, 1993; MAYNTZ, 1977). De acordo com Capella (2007, p.135), essas chamadas *policy communities*:

vem substituindo o centro político tradicional – os congressos e a direção dos ministérios – como fonte substancial de decisões. Nelas, sobressaem-se acadêmicos, profissionais e grupos de interesse, os quais, em conexão com servidores em altos cargos na burocracia dos ministérios ou secretárias, influenciam o processo de tomada de decisão em áreas específicas do governo.

É reconhecido, também, que pesquisas sobre políticas públicas podem ser mais úteis e relevantes quando os pesquisadores trabalham junto aos gestores e suas equipes ao longo de um tempo para criar uma compreensão contextualizada e compartilhada do tema e construir vínculos (RIST, 1994).

À luz dessas observações colhidas da literatura, observa-se que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conta com dois arranjos institucionais inovadores que favorecem a utilização de pesquisas de avaliação por gestores: o CONSEA nacional, que constitui uma rede de *policy communities* institucionalmente vinculada ao Governo Federal, com voz expressiva e relações estreitas com a SESAN; e a SAGI, que promove, institucionalmente, a aproximação entre pesquisadores e gestores e estabelecimento de vínculos que possibilitem uma compreensão contextualizada e compartilhada dos programas e do tema de SAN.

A complexidade de operacionalização e gestão dos programas anteriormente comentada dificulta a definição de estudos de avaliação, o que requer do avaliador uma compreensão mais aprofundada para ser efetivo. Maior participação da SAGI nos encontros regionais e nacionais de gestores e seminários de avaliação dos programas promovidos pela SESAN poderia melhorar a compreensão do dia a dia dos programas e as lacunas de informação e, com isso, a sua capacidade de propor pesquisas relevantes com metodologias factíveis. Na medida em que a SAGI se vale da rede de

*policy communities* manifesta na forma do CONSEA nacional e continua construindo uma relação de parceria com as secretarias finalísticas dos programas, seus estudos prometem ser cada vez mais relevantes e úteis para os gestores dos programas.

## **Conclusão**

As pesquisas da SAGI são indiscutivelmente fontes importantes de informação para os gestores do SESAN e do MDS e de legitimação dos programas dentro e fora do MDS. Na medida em que a SAGI, junto às áreas finalísticas, consegue conciliar os tempos técnico, administrativo e político, possibilitando uma resposta mais rápida às demandas de gestão, as pesquisas terão um papel mais instrumental. Porém, as suas funções de legitimação e de fonte de ideias e novas perspectivas transcendem esse descompasso temporal.

Várias tensões inerentes na avaliação de programas observadas no trabalho de Dulci foram constatadas, também, ao analisar as pesquisas realizadas sobre os programas PAA, Cisternas e equipamentos de SAN. Enquanto a SAGI avança na construção de uma relação de parceria e agenda de pesquisas junto à área responsável, precisa tomar iniciativa para cumprir a sua missão institucional. Ainda que a compreensão do papel da avaliação e a *expertise* que a SAGI oferece estejam aumentando, continua sendo importante trabalhar junto aos gestores para deixar claro o propósito da avaliação e as questões relacionadas à divulgação para os diferentes públicos dos resultados. Ademais, é preciso ampliar a interlocução com os gestores dos programas de forma a contemplar nas avaliações as suas perspectivas e prioridades também quanto aos efeitos não esperados das intervenções, mas que são identificados por eles, e reconhecer que um olhar “externo” pode servir para chamar atenção para algum aspecto importante omitido.

Vale destacar a observação de uma tendência nas avaliações no sentido de incorporar novos componentes aos estudos que antecipam incentivar e acompanhar a evolução de políticas públicas integradas, reflexo do interesse crescente da parte do MDS em promover a maior integração entre seus programas sociais (PAES-SOUSA, 2009). Além de focar a produção e distribuição de alimentos, as pesquisas tendem a olhar cada vez mais para atividades de geração de ocupação e renda vinculadas a outras ações de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2008).

Os gestores do Governo Federal entrevistados para a presente análise são atores chaves na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Alguns estavam ainda na faculdade quando foi lançada a Estratégia Fome Zero enquanto outros participaram de sua construção desde o início. Todos vislumbravam uma consciência de que estão mudando a história do Brasil para sempre e para melhor.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias**. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: MDS, SAGI; Piracicaba: FEALQ/USP, novembro de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 329 de 11 de outubro de 2006**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2006.

BURSTEIN, P. Policy domains: organization, culture, and policy outcomes. **Annual Review of Sociology**, n. 17, p. 327-50, 1991.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2007, pp. 87-122.

CAPLAN, N. A minimal set of conditions necessary for the utilization of social science knowledge in policy formulation at the national level. In: **Using social research in public policy making**. Lexington Books, D.C. Heath and Co., Lexington, MA. 1977, p. 183-198.

DLUHY, M. J. Policy advice-givers: Advocates, technicians, or pragmatists? In: TROPMAN, J.; DLUHY, M. J.; LIND, R. M. (Eds.). **New strategic perspectives on social policy**. New York: Pergamon Press, 1981.

DULCI, O. **Avaliação de programas sociais**: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF, n. 13, 2010.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

MAJCHRZAK, A. Information focus and data sources: when will they lead to use? **Evaluation Review**, v. 10, n. 2, p. 193-215, 1986.

MAYNTZ, R. Sociology, value freedom, and the problems of political counseling. In: WEISS, C. H. (Ed.). **Using social research in public policy making**. Lexington Books, Lexington; Massachusetts: DC Heath and Company, p. 55-66.

PAES-SOUSA, R. Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social. In:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009.

RIST, R. C. Influencing the policy process with qualitative research. In: DENZIN, K. N.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Sage Publications, 1994.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Westview Press, 1993, p. 13-39.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; e PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2006.

VAITSMAN, J. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

WEISS, C. H. (Ed.). **Using social research in public policy making**. Lexington, MA. Lexington Books, D.C. Heath and Co. 1977.

# AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: DESAFIOS E POTENCIAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES

Otávio Soares Dulci<sup>1</sup>

Este artigo tem como objeto a avaliação de políticas, serviços e programas sociais. Apresenta, em primeiro lugar, um panorama analítico do tema e prossegue examinando a experiência concreta de construção de um órgão gestor de informações sociais<sup>2</sup>: a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI), integrante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Trata-se de assunto de grande interesse para todos os que lidam com políticas públicas, particularmente na área social. No entanto, apesar da sua relevância, não existe, nesse terreno, um saber consolidado. A avaliação de políticas, como alvo sistemático, é prática relativamente recente.

Por certo, visto em seu conjunto, o estudo das políticas públicas é também recente. Mas há diferenças a registrar. A formulação de políticas e a sua implementação são processos mais bem estudados e disseminados por meio de treinamento acadêmico do que a avaliação. Os estudantes de disciplinas sociais são instruídos em métodos e técnicas de pesquisa que incluem a elaboração de projetos e, com frequência, participam de trabalhos de campo. Todavia, a avaliação não costuma fazer parte do aprendizado acadêmico. No futuro isso deverá acontecer, quando aumentar a preocupação das autoridades, dos gestores e dos demais setores envolvidos com maneiras de aperfeiçoar as políticas através do seu acompanhamento. Os novos cursos de Políticas Públicas que estão surgindo no Brasil poderão servir de arcabouço para esse avanço cognitivo e pedagógico.

## **Avaliação como problema e solução**

O caráter recente e ainda problemático da prática da avaliação na área social sugere, para começar, um breve retrospecto da sua trajetória. Por aí teremos uma compreensão mais clara da situação descrita.

Iniciativas de avaliação de políticas e programas sociais só tiveram lugar no segundo quartel do século XX, a despeito de uma ou outra tentativa anterior na Europa. Até então, não se pensava em incluir a meta de avaliação dos custos e dos resultados: se o objetivo de determinado programa era socialmente válido, supunha-se que ele daria certo e pronto. Exceções vieram das áreas de educação e saúde, que foram as fontes pioneiras de esforços de avaliação de políticas sociais.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciência Política pela UFMG. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

<sup>2</sup> Este artigo sintetiza os principais resultados da consultoria contratada pela SAGI/MDS, no âmbito do projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS, para a realização de estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI/MDS no campo da transferência de renda e serviços socioassistenciais.

Nos Estados Unidos, como indica Weiss (1998), foi a partir da Grande Depressão que emergiram programas governamentais de proteção social, tendência que se intensificou na década de 1960, época do combate à pobreza (*War on Poverty*), para depois refluírem com o neoliberalismo da era Reagan. No período 1930-1980, acompanhando a implantação de novos programas, cresceu o financiamento público de avaliações, cobrindo as mais diversas áreas, até se estancar com os cortes drásticos do fim do século.

Na Europa, processo similar ocorreu com o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar (*Welfare States*), sendo que a contribuição britânica foi particularmente relevante para a construção de métodos e a elaboração de estudos no campo da avaliação.

Na América Latina, políticas de bem-estar social foram introduzidas na década de 1930, como elementos do processo de inclusão ligado ao modelo de “crescimento para dentro”. Os sistemas de proteção abrangiam tipicamente o acesso à previdência e a serviços de saúde e alcançavam apenas uma parcela da população – aquela vinculada ao mercado de trabalho formal. Em consequência disso, os sistemas de proteção social latino-americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços. Mais para o fim do século XX, observou-se certo pioneirismo em inovações institucionais que somavam medidas de responsabilidade fiscal com metas de equidade e participação cidadã, como a transferência de renda em espécie e a proposta de orçamento participativo. Iniciativas de avaliação sistemática das políticas demoraram a vicejar, mas houve exceções notáveis. Uma delas é o sistema brasileiro de avaliação da pós-graduação, que foi debatido e modelado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) ao longo dos anos 1970, entrando em funcionamento no fim daquela década, com resultados bastante expressivos para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Na esfera internacional, a atuação dos bancos de desenvolvimento e das agências multilaterais exerceu forte influência sobre inúmeros países. De fato, o Banco Mundial e os bancos regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lograram construir, ao longo do tempo, sistemas de avaliação de projetos que se transformaram em paradigmas para gestores e técnicos em toda parte. Mas essa construção foi gradual, correspondendo à evolução das concepções sobre desenvolvimento, que inicialmente eram muito estreitas. A primeira versão do Banco Mundial sobre desenvolvimento associava-o à segurança, no melhor estilo da Guerra Fria: financiar projetos de desenvolvimento dos países pobres era uma maneira de subtraí-los à influência do comunismo, mantendo-os na órbita do Ocidente capitalista. Só mais tarde, e na esteira da reivindicação dos países pobres a um tratamento mais equânime de seus problemas, é que o desenvolvimento se converteu em finalidade precípua. E, nesse passo, a dimensão social do desenvolvimento ganhou espaço, para além da visão clássica que tende a equiparar desenvolvimento a crescimento econômico.



A atenção dos bancos internacionais à avaliação percorreu uma sequência de prioridades que se pode identificar pela leitura de estudo recente sobre o Banco Mundial (SALLES, 2010). Derivava, antes de tudo, da prevenção de riscos: como bancos, queriam saber se suas aplicações eram seguras. A preocupação primordial era, assim, com o bom uso dos recursos. Isso levava a produzir informações para analisar a viabilidade dos projetos e, portanto, os possíveis riscos do financiamento.

Porém, sendo bancos de caráter intergovernamental, suas metas iam além do rendimento financeiro. Os financiamentos que realizavam se destinavam a atingir determinados resultados concretos (econômicos, sociais, infraestruturais etc.). Um projeto se justificava não só em termos econômicos, mas também por seus impactos potenciais para o país e a população visada. Em consequência, houve uma ênfase na avaliação dos projetos para aferir sua qualidade técnica e sua capacidade de atender à demanda local – o que implicava a aquisição e mesmo a produção de informações e dados.

Foi assim que o Banco Mundial começou a organizar seu próprio sistema de informações, pois antes ele nada tinha acumulado nesse sentido. Trabalhava com consultorias por projeto, e o conhecimento produzido pelos consultores se restringia a cada projeto específico: não havia mecanismo de difusão para os países beneficiados, nem para as outras organizações internacionais (como a Organização das Nações Unidas, que era parceira claramente interessada), nem mesmo para os vários setores do próprio Banco.

Essa é uma história de aprendizado institucional, que é bastante instrutiva, pois se reproduziu em muitas outras situações através do mundo. E ainda se repete, uma vez que a prática da avaliação ainda não está plenamente incorporada como componente intrínseco das políticas públicas.

Há, ainda, algo a acrescentar a esse esboço. Não se pode compreender o processo global de institucionalização da avaliação sem dar o devido realce a dois fatores. Primeiro, a construção e disseminação de métodos apropriados. Segundo, a disponibilidade de tecnologia propícia aos estudos – e nesse sentido, a revolução da informática foi fundamental.

### **Funções e dimensões da avaliação**

São diversas as funções da avaliação. Sua maior utilidade é o aproveitamento dos dados para a gestão da política social. Ou seja, a retroalimentação do próprio serviço ou programa avaliado. Esse uso justifica o investimento institucional na avaliação, dado o benefício que dela cabe esperar para tal fim. Mas, se ampliarmos o foco, obteremos um quadro mais completo das suas possibilidades.

O propósito principal de uma agenda de avaliação é a análise dos resultados de uma política, um programa ou uma intervenção. Para tanto, três dimensões costumam

ser consideradas: a efetividade, a eficácia e a eficiência daquilo que está sob exame. Desagregar os resultados nessas três dimensões permite distinguir aspectos nem sempre perceptíveis a um diagnóstico superficial.

A efetividade diz respeito aos efeitos da política analisada sobre a realidade que ela visa a alterar. Até que ponto os resultados esperados foram alcançados? Essa dimensão traduz a relação entre a implementação de um programa e as suas consequências. Em termos concretos, o que se quer saber é o quanto o programa resolveu a situação, ou o problema social que motivou todo o trabalho em pauta.

A eficácia de uma política ou de um programa específico é a medida de quanto foi feito com o que se tinha. Traduz, portanto, a relação entre os instrumentos utilizados e os resultados alcançados. Uma vez que o planejamento abrangeu a definição de metas, o que se alcançou na aplicação do programa? O que foi produzido para responder às respectivas demandas no tempo abrangido pelo trabalho?

Enfim, temos a eficiência, que é uma dimensão mais fácil de identificar, pois se refere aos custos e benefícios. Assim, a eficiência no uso dos recursos é a capacidade de um órgão gestor de alcançar seus objetivos de forma econômica, conseguindo mais com menos.

Sob outro ângulo, avaliações se fazem antes, durante e depois da concretização de uma política ou de um programa. O “ciclo de projetos” elaborado e empregado pelo Banco Mundial abrange uma avaliação prévia da proposta do mutuário, na qual se estudam os seus benefícios para o país e os riscos de sua execução, e a avaliação *ex-post*, quando se examinam todos os aspectos do projeto e sua relação custo-benefício (STEPHANOU, 2005). A experiência do Banco Mundial é interessante nesse sentido, pois a avaliação prévia trata da viabilidade e dos riscos do financiamento – que é prática usual no sistema bancário –, mas vai além, estendendo-se à consideração da demanda e da capacidade do projeto para atendê-la. Já a avaliação *ex-post* é o momento em que se analisam os resultados, a efetividade e a eficiência do trabalho executado.

Na linguagem comum, avaliação é essa etapa posterior, e, no presente artigo, o termo é empregado para designá-la. No entanto, não se ignora o papel da avaliação prévia e também da que se realiza durante a implementação, a qual pode ser uma ferramenta útil para detectar problemas e corrigir a rota em pleno voo.

Dito isso, retomemos o curso de nossa reflexão para focalizar funções e possibilidades adicionais da avaliação (*ex-post*). A disseminação do conhecimento obtido para retroalimentar a própria política avaliada foi bem enfatizada, e é de máxima importância, mas deve-se chamar a atenção para outro aspecto da disseminação: ela serve à reutilização das informações para abordar outros contextos. Serve até, em escala maior, para subsidiar a formulação de novas políticas, o que confere às avaliações um papel de grande relevo. Mas isso supõe um processo consistente

de acumulação e processamento de informações na respectiva área de atuação governamental.

Nesse ponto, chegamos à questão do acervo ou da memória de serviços e projetos, que é muito importante no aparelho estatal, mas nem sempre cuidada como merece. De fato, a descontinuidade administrativa, a alternância de dirigentes e gestores e as variações de diretrizes entre eles podem ensejar sério desperdício de conhecimento, se não se organizar um sistema de acumulação de informações. A existência deste é uma primeira garantia de preservação dos dados de avaliação, mas, para dar certo, requer outros fatores: investimentos em estudos e pesquisas, capacitação das equipes e interesse dos gestores na utilização sistemática das informações.

No plano institucional, não se pode deixar de apontar o papel da avaliação no fortalecimento político de um programa. Gaetani (1997), abordando a falta de comunicação entre as áreas de governo, assinala o prejuízo que esta acarreta à área social e preconiza uma estratégia de politização das políticas sociais que deve envolver três movimentos: parametrização (adoção de indicadores e parâmetros de custo, desempenho, cobertura etc.), publicização (elevação do patamar de informações disponíveis) e precificação. Sobre este último movimento, afirma:

Há que se traduzir as demandas em custos. Mas é preciso também colocar preços nas soluções e, principalmente, nas consequências de sua ausência. A noção de custo de oportunidade é vital para a instrumentalização da capacidade negociadora dos gestores das políticas sociais. Os conflitos que travam se processam na arena das análises de custo-benefício e da avaliação social de projetos. O dimensionamento dos problemas e de suas (ausências de) soluções, bem como a comparação com os (grandes e pequenos) números das demais políticas públicas é essencial para fortalecer politicamente a área social, tanto no âmbito do governo como da sociedade. (GAETANI, 1997: 21-22).

Com efeito, bons dados de avaliação permitem a comparação com os números das outras políticas, num cenário de disputa por recursos orçamentários. Com frequência, as reivindicações da área social se apresentam nesse cenário justificadas pela relevância social de suas políticas e pela finalidade de assegurar direitos à maioria da população. Mas, se sustentadas por evidências de resultados efetivos e de eficiência nos gastos, ganharão peso maior na partilha sempre complicada do dinheiro público.

### **O contexto da avaliação**

Quando se fala em estratégias ou agendas de avaliação, pensa-se geralmente no **processo** de avaliação, o que inclui a dimensão técnica e se desdobra em toda a problemática discutida até aqui acerca da apropriação dos resultados para realimentar as políticas. Mas tais estratégias ou agendas têm outra face: a do contexto da avaliação. Chelimsky (2009) chama a atenção para sua importância, argumentando que o sucesso

da avaliação no campo governamental depende tanto do **contexto** político no qual se realiza a avaliação quanto dos méritos do processo de avaliação como tal.

No contexto político, segundo a autora, observam-se pressões de três níveis sobre as unidades de avaliação no campo governamental: há o que designa por *cross-branch politics*, referente à arena de disputa entre o Executivo e o Legislativo; em segundo lugar, o clima burocrático dentro da agência – um ministério, por exemplo – que abriga a unidade de avaliação (clima que pode ser mais corporativo do que propenso à transparência); e, por fim, a cultura profissional dominante da agência, que pode entrar em conflito com a cultura de avaliação – seja por falta de familiaridade com o processo, seja por diferenças teóricas e práticas, seja por rivalidade ou ressentimento, o que é mais frequente.

O terceiro aspecto é o que nos interessa mais de perto. Diz respeito a culturas profissionais, que eventualmente se projetam em culturas organizacionais bem marcantes. Na administração pública, são inúmeros os exemplos, seja na área econômica ou na social. Nesta, o sistema de saúde reflete bem os valores e orientações da corporação médica, e o mesmo se passa no terreno da educação com o professorado, principalmente na rede pública.

Em que medida elas opõem barreiras à avaliação? Corporações fortes tendem a se pautar pela autorreferência e, mesmo que não resistam frontalmente à avaliação, tendem a não assimilar sua finalidade política e gerencial.

Tomemos um exemplo conhecido. As vicissitudes da política de avaliação das universidades públicas brasileiras têm expressado a dificuldade da corporação docente em aceitar critérios de avaliação de suas unidades e programas, para não dizer do desempenho individual de seus membros. No passado, tal resistência era justificada pela defesa da autonomia da instituição em face de governos autoritários e hostis à liberdade acadêmica. Porém, em contexto democrático, esse argumento se enfraquece, e em seu lugar consolida-se a crítica difusa à avaliação como instrumento da busca de resultados, ou como veículo de uma ideologia “produtivista”, principalmente se associada ao financiamento de programas e à remuneração pessoal dos docentes.

No entanto, não estamos diante de realidades estáticas. A cultura é um componente da vida social que se caracteriza pela estabilidade, mas não pela imutabilidade. Nesse sentido, as culturas organizacionais são adaptativas. Retomando o exemplo da universidade, o sistema de avaliação da pós-graduação coordenado pela CAPES se institucionalizou o suficiente para que seus propósitos tenham sido amplamente compartilhados pela comunidade acadêmica, ainda que sempre haja alguma polêmica no tocante a critérios e hierarquias de classificação. Outras iniciativas de avaliação acadêmica – como as direcionadas para os cursos de graduação – deverão também se enraizar com o tempo.

A assistência social fornece uma boa ilustração do quadro esboçado. Trata-se de um campo profissional pautado pela defesa de um sistema efetivo de proteção social (no Brasil, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS) e da garantia dos direitos que lhe correspondem. Isso não significa que a informação para avaliar a gestão e os resultados substantivos da política socioassistencial seja ignorada. Contudo, a prioridade, pelo menos na fase de construção do sistema, se volta para a garantia do direito à proteção. Essa prioridade condiz com a cultura dos profissionais atuantes na área da assistência, e com seus esforços (vale dizer, sua mobilização histórica) para consolidá-la como política pública, superando a filantropia e o assistencialismo. Dito isso, talvez se possa esperar que, na medida em que a meta da universalização seja alcançada e o direito à proteção se consolide na sociedade brasileira, as atenções se voltem cada vez mais para o aperfeiçoamento do sistema com base em análises de seu funcionamento e do impacto de seus serviços e programas para o desenvolvimento social do País. Pois essa função é também valorizada pelas diretrizes do SUAS, inclusive ao salientar a relevância dos avanços na tecnologia da informação como oportunidades a serem aproveitadas na política social (MDS-SNAS, 2005: 14).

Esses exemplos, extraídos do cenário brasileiro, servem para indicar tanto a natureza dos obstáculos à avaliação quanto a expectativa de sua gradual superação em virtude de novas prioridades na agenda e novas gerações de profissionais.

O processo de avaliação, à luz de uma análise contextual, exige um esforço de ajustamento entre as unidades de avaliação e as unidades de gestão. As duas partes devem interagir, buscando se entender e colaborar (ou seja, trabalhar juntas) e esse é um desafio concreto diante do fator cultural aludido. Fator que caracteriza não só as unidades de gestão, mas também as de avaliação.

Para tanto, ao lado das diversidades culturais, é preciso acrescentar outro elemento contextual de grande relevância: a pluralidade dos usuários das avaliações.

A quem se destinam as avaliações? Os destinatários preferenciais são os dirigentes, os que estão no comando do órgão responsável pelo programa avaliado. No caso de um Ministério, eles constituem a cúpula da pasta e, um escalão abaixo, a chefia da respectiva secretaria. Estes são, de fato, os principais decisores. Ao lado, é claro, dos patrocinadores e financiadores de projetos. No entanto, se as avaliações exercem a função estratégica de retroalimentar programas, importância equivalente se atribui à disseminação de seus resultados para as equipes técnicas. E há ainda partes interessadas – *stakeholders* – que seriam destinatárias indiretas: as famílias ou indivíduos beneficiários dos serviços sociais; os gestores e mantenedores de entidades de proteção social, tanto públicas quanto privadas; os membros de conselhos de acompanhamento da execução local dos serviços e programas; os ativistas de organizações voltadas para a promoção de direitos e políticas sociais. O rol de interessados é amplo, aspecto bem destacado na literatura pertinente (ROSSI, FREEMAN, LIPSEY, 1999, p. 54; WEISS, 1998, p. 41-44).

Cabe acrescentar que há diversos outros destinatários potenciais, que, de algum modo, podem ser englobados na categoria de *stakeholders*. Entre eles, destacam-se os pesquisadores de instituições governamentais e acadêmicas; chefias e equipes técnicas de outros órgãos governamentais; chefias e equipes técnicas de estados e municípios; quadros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Tribunais de Contas e de outros órgãos de acompanhamento e controle; e dirigentes e técnicos de organizações internacionais. Não se pode esquecer, ainda, do possível interesse dos meios de comunicação, de órgãos da sociedade civil, assim como de inúmeros cidadãos atentos aos problemas sociais.

O campo da política social é muito povoado, comentou certa vez uma autoridade da área. Referia-se não só a todos os setores acima arrolados, mas ainda aos interesses políticos que o atravessam, sem contar os interesses de instituições privadas de vários tipos, com ou sem fins lucrativos. Por isso, e pelas próprias dificuldades dos problemas a equacionar, o ambiente da implementação dos serviços e programas sociais é cheio de incertezas e turbulências. “A multiplicidade de atores envolvidos na gestão de um projeto amplia os níveis e as instâncias de decisão, tornando complexo o processo decisório e exigindo maior coordenação das ações.” (CARNEIRO, 2004, p. 72). No Brasil, país de organização federativa, essa característica se evidencia pelo arranjo da gestão compartilhada, que exige coordenação entre os entes da Federação e seus respectivos ramos administrativos.

A tessitura dessa rede é difícil, mas necessária. Eis uma forte razão para ampliar o escopo da disseminação de dados e análises sobre os programas sociais. “A avaliação deve se orientar para servir aos diferentes atores – governamentais ou não – de cuja decisão depende o êxito do programa ou política.” (COSTA, 2007, p. 210). Esta é uma diretriz mais democrática e também mais produtiva. Se as informações e análises não são suficientemente compartilhadas, como esperar coesão das equipes técnicas e operacionais em torno dos objetivos em foco?

Isso implica, naturalmente, um fluxo de divulgação dos resultados por meio de formas adequadas de comunicação para atingir públicos distintos. Há usuários de perfil mais técnico, e outros de perfil mais político. Há especialistas, que utilizarão os dados em publicações acadêmicas, e há leigos, como o público das comunidades estudadas. Portanto, os resultados dos estudos devem ser divulgados sob várias formas. O produto principal é o relatório, mas ele alcança um público-alvo restrito. Depositar os dados em acervos de acesso público é medida relevante. Mas, além disso, há formatos mais comunicativos, como sínteses acessíveis dos resultados, com a finalidade alcançar todo o público potencialmente interessado no assunto, mas que talvez não tenha tempo ou disposição de estudar relatórios técnicos especializados.

## **A construção de um sistema de avaliação: a experiência da SAGI**

Levando em conta os fatores contextuais de que tratamos, podemos sintetizar a construção de um sistema útil de avaliação e informações sociais em dois desafios.

**Criar capacidade de avaliação** é o primeiro desafio. Trata-se de organizar o sistema com equipe interessada e competente, atenta à fronteira científica e técnica dos estudos sociais, sobretudo quanto aos seus componentes metodológicos. Isso implica investimento financeiro, político e intelectual.

O segundo desafio é **disseminar os resultados das avaliações e criar condições para o seu aproveitamento** nos programas sociais. Fazem-se avaliações, mas como são usadas? O seu aproveitamento é muitas vezes dificultado pela precariedade dos processos de decisão. Como observa Costa (2007, p. 213), boa parte das decisões se tomam sem muita clareza. São respostas atomizadas a problemas específicos. E para que a avaliação seja incorporada ao processo de gestão, a maneira como se tomam decisões no cotidiano das políticas de assistência social tem que se tornar mais estruturada, criando-se espaços e momentos de reflexão sobre os resultados das avaliações e adotando-se um planejamento estratégico das ações nos diferentes níveis de implementação.

Esses desafios ficarão mais claros ao examinarmos, em seguida, como eles têm sido enfrentados no decorrer de uma experiência concreta: a da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quando este Ministério foi criado, no início de 2004, ele foi incumbido de incorporar órgãos distintos, que vinham funcionando separadamente. Assim se estruturaram no âmbito do MDS a Secretaria Nacional de Assistência Social; a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar; e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.

Tratava-se, em princípio, da articulação de programas sociais em um conjunto mais coeso do que no formato anterior, e também mais forte, em virtude da visibilidade do novo Ministério e da sinergia que se poderia extrair da interação entre as Secretarias e seus programas. Mesmo que tais avanços não se concretizassem de imediato, poder-se-ia esperar que eles fossem acontecendo à medida que o MDS se enraizasse e amadurecesse.

Na organização do Ministério, uma iniciativa de grande importância foi a de implantar, ao lado das secretarias gestoras de programas sociais, outra secretaria, encarregada da avaliação e coleta de informações. Assim surgiu a SAGI, que, por suas características institucionais, representou um esforço singular no serviço público federal. Não era

o primeiro órgão de avaliação em âmbito ministerial, mas era o primeiro a ocupar posição hierárquica equivalente à de secretarias finalísticas. Como escreveram três dos responsáveis pela sua criação:

O fato de o sistema ter sido construído praticamente do zero também teve aspectos favoráveis. Além de a SAGI representar uma inovação no cenário governamental, estava dando um passo à frente ao instituir, de forma sistêmica, um conjunto de práticas que até então, quando eram realizadas, o eram de forma fragmentada. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006: 17-18).

Isso foi, sem dúvida, um avanço. Contudo, o cenário em que a SAGI deveria operar era bem complexo, dada a fisionomia do novo Ministério. Este, com efeito, se constituiu pela reunião de órgãos distintos, alguns dos quais já vinham funcionando separadamente. Outros, como a SAGI, nasceram com a criação do Ministério.

As trajetórias desses segmentos eram bastante peculiares. A área da assistência social, por exemplo, remonta, no cenário federal, à década de 1940, com a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A área da segurança alimentar, por sua vez, emergiu em fins do século XX por meio das campanhas contra a fome e a miséria, configurando-se como segmento governamental relevante com o programa Fome Zero. A política de transferência condicional de renda, expressa pelo Programa Bolsa Família, originou-se em parte das experiências municipais da Bolsa Escola, ideia que em 2001 foi incorporada em um programa federal; mas resultava também de reivindicações e propostas anteriores que visavam a estabelecer no País um sistema universal de renda mínima; sem esquecer as recomendações de órgãos internacionais sobre diretrizes de combate à pobreza com foco nas famílias, que têm exercido sua parcela de influência na formulação das políticas sociais brasileiras.

Nessas circunstâncias, o desafio que estava implícito na formação do Ministério era articular setores com identidades tão peculiares em uma organização capaz de estruturar e fortalecer a política de desenvolvimento social.

Decorridos seis anos de existência do MDS, a articulação entre seus setores componentes avançou à medida que se ampliava o conhecimento mútuo e que as oportunidades de colaboração surgiam, muitas vezes por exigência da própria dinâmica da implementação das políticas sociais. Afinal, a meta da intersectorialidade se aplicaria também neste caso, dada a configuração plural do Ministério.

No entanto, a despeito desse avanço, nossa coleta de informações para o presente estudo (que abrangeu entrevistas, visitas, leituras e participação em reuniões de vários tipos) resultou na percepção de que coexistem no MDS diversas culturas organizacionais. E essa é uma observação importante para situarmos o papel que a SAGI vem desempenhando no suporte às políticas de desenvolvimento social.



Consideremos, por exemplo, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), encarregada do Programa Bolsa Família. Trata-se de uma equipe comandada por gestores profissionais, com perspectiva essencialmente técnica, embora fortemente comprometidos com a questão social. Eles se orientam pela ideia de gestão de resultados, impelidos inclusive pelas dificuldades (orçamentárias, jurídicas, institucionais etc.) que enfrentaram para expandir e consolidar o Programa Bolsa Família.

O insulamento burocrático é uma característica marcante desse segmento do MDS. Essa blindagem dificulta a interação com a unidade de avaliação e a absorção de informações com potencial mais estruturante, o que exige abertura para reflexão e análise por parte da equipe.

Um caso quase oposto é o da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), composta em grande medida por profissionais do Serviço Social e secundariamente das Ciências Sociais. O que caracteriza o órgão é uma perspectiva politicamente ativa, engajada na defesa de direitos sociais. Essa ênfase no direito é relevante e se explica pela trajetória dos profissionais da área, em luta árdua pela superação do clientelismo e da filantropia historicamente associados à assistência social. Seu esforço se concentrou na institucionalização do direito à assistência como política de Estado, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O critério do direito à assistência tem sido uma prioridade que prevalece sobre considerações mais práticas, o que tende a negligenciar fundamentações de outra natureza (que não as da esfera do direito) proporcionadas pelas pesquisas. Verifica-se também certa relutância de muitos profissionais da área socioassistencial em face da metodologia utilizada nas pesquisas de avaliação, sobretudo a da vertente quantitativa. Os dois fatores mencionados dificultam a absorção de informações e contribuições dos estudos de avaliação.

Estamos diante, portanto, de dois ambientes organizacionais muito diferentes. A SENARC, um ambiente técnico, possui uma equipe que conhece e compreende bem os métodos de avaliação; as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com o insulamento do órgão. A SNAS, um ambiente politizado, possui uma equipe que não prioriza os métodos de avaliação; aí as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com uma escala de valores em que o sistema de informações é visto, fundamentalmente, como instrumento para assegurar o exercício dos direitos de cidadania, bem como para concretizar o controle da comunidade sobre os serviços sociais.

Confinamos nossas observações a estas duas Secretarias do MDS, mas é provável que o mesmo esquema de análise seja aplicável às demais. Por certo, ele se aplica à própria SAGI, que possui também sua cultura específica: é um órgão que se destaca pela orientação acadêmica e pelo compromisso com a gestão de informações sociais (notadamente no que se refere a avaliações de políticas). A criação da SAGI repre-

sentou, como já indicamos, uma iniciativa pioneira – um órgão com o mesmo status hierárquico das secretarias finalísticas do MDS. Essa condição valoriza o seu papel aos olhos da equipe técnica que a compõe; pode ser mesmo um fator de coesão interna. E mais, fortalece sua posição diante das demais secretarias, com as quais deve manter interlocução regular.

Passando agora ao problema da disseminação e aproveitamento dos trabalhos de avaliação, a coexistência de culturas diversas dentro do Ministério tem colocado para a SAGI o desafio de se encaixar nesse cenário complexo para cumprir seus objetivos estratégicos. O que ela fez para tal e como o fez?

Quanto a isso, há vários aspectos a considerar. Podemos começar pela questão dos usuários da informação produzida. Ou, dizendo de outra forma, pela questão da clientela a ser atendida.

Quais eram os clientes internos? Eram, em princípio, as secretarias-fim do MDS, que careciam de dados para implantar e aprimorar seus programas. Mas, raciocinando em plano mais concreto, podem-se incluir nessa categoria todos os destinatários diretos e indiretos que arrolamos em trecho anterior deste artigo. Ou seja, os múltiplos *stakeholders* da povoada área social.

Assim, uma tarefa primordial era obter uma visão razoavelmente nítida dos seus clientes, ou seja, daqueles a quem os seus estudos deveriam servir, identificando suas necessidades e demandas. Era de fato um desafio, pois, se a SAGI estava a se organizar institucionalmente, o mesmo acontecia com seus clientes internos. Ninguém tinha uma agenda consistente de propostas de avaliação. Na verdade, não havia sequer clareza sobre o que significava avaliação. Por isso, uma iniciativa preliminar da equipe foi elaborar o seu marco conceitual – abrangendo as definições de avaliação, de monitoramento e das diversas modalidades de pesquisa sobre políticas públicas – para orientar a gestão de informações no MDS. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 21-25).

A elaboração do marco conceitual serviu para estabelecer as diferentes modalidades de pesquisa que fariam parte da agenda de avaliação. O leque do que se produziu ao longo do tempo é efetivamente diversificado: levantamentos censitários, estudos de monitoramento, pesquisas de avaliação de impacto de programas ou serviços, pesquisas de avaliação da implementação dos mesmos, pesquisas de opinião de usuários, pesquisas de opinião do público em geral, e outras mais. São tipos de estudos que respondem a distintas necessidades, algumas pontuais e imediatas, outras de longo alcance e sentido estratégico.

Tamanha variedade foi possível porque as pesquisas são quase sempre contratadas; não são feitas diretamente pela SAGI. Executar essa tarefa não seria viável, em face

dos limites de sua capacidade de ação e do escopo dos objetivos a alcançar. Além disso, houve vantagens evidentes nessa opção:

Como contratante de estudos, obteve-se pelo menos três tipos de ganho: de **escala**, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de **diversidade**, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de **qualidade**, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 43).

Numa visão sintética, os projetos coordenados pela SAGI miram dois grandes alvos: por um lado, os resultados das políticas e programas; e, por outro, a gestão ou o funcionamento dos programas, que pode inclusive afetar os resultados.

Ambos os alvos podem ser atingidos por estudos de caso e por estudos comparativos (entre tempos ou entre espaços distintos). Análises de impacto de programas se fazem mediante comparação temporal, identificando a situação antes e depois da execução do programa. A técnica do painel é a modalidade clássica para essa finalidade, e foi empregada no principal projeto de avaliação do Programa Bolsa Família, que já conta com duas rodadas de levantamento de campo. Outra vertente de análise comparativa se refere à comparação entre regiões, que é bem importante no caso do Brasil e de outros países internamente heterogêneos.

Ao lado disso, ainda no terreno dos tipos de pesquisas de avaliações, deve-se mencionar a questão da escala das pesquisas, principalmente no tocante ao seu efeito institucional.

Nesse ponto, observa-se certa diferença de abordagem entre os setores do Ministério com relação à natureza das pesquisas que devem ser feitas. E isso se patenteou claramente nos anos iniciais. Os técnicos que implantavam o Programa Bolsa Família esperavam contar com estudos rápidos (*rapid assessment*), de cunho instrumental. O mesmo esperavam os técnicos da assistência social, com referência à sua respectiva área. Para a SAGI, isso era importante, mas não era tudo. Estudos mais robustos, com sólido embasamento acadêmico, seriam também essenciais.

De fato, ambas as modalidades têm relevância, mas servem a prioridades diferentes. Ao longo do tempo, a percepção dos técnicos sobre os vários tipos de avaliação ganhou maior amplitude. É o que se evidenciou na SENARC, pelo reconhecimento crescente do papel que pesquisas de maior escopo podem exercer na sustentação do Programa Bolsa Família. Contudo, sua preferência por estudos rápidos e práticos permanece. E não por acaso: tais estudos são especialmente úteis para os gestores porque lhes oferecem dados para intervir imediatamente no funcionamento de um serviço ou programa, permitindo correções oportunas e eficazes. Na prática, esses trabalhos preenchem lacunas resultantes da precariedade ou inexistência de sistemas de monitoramento.

Pesquisas de maior escala (notadamente as avaliações de impacto) talvez tenham menor efeito interno, porque costumam ser demoradas. No entanto, essas pesquisas é que dão elementos para repercussão externa, fortalecendo as políticas sociais. O fortalecimento se dá em vários níveis:

- a) pela legitimação acadêmica proporcionada por estudos que utilizam os dados de impacto, os quais repercutem na opinião pública e no meio político, inclusive no próprio governo;
- b) pela sustentação ou proteção dos programas, ancorada em informações sólidas, diante das auditorias e fiscalizações oficiais;
- c) pela demonstração dos resultados dos programas e serviços sociais, de modo a justificar a sua continuidade e mesmo sua expansão na disputa pelas respectivas dotações orçamentárias nos planos plurianuais.

De todo modo, elas não deixam de produzir efeito na dinâmica interna, ao repercutirem de modo favorável sobre a moral das equipes técnicas e na medida em que confirmam empiricamente as intuições dos gestores.

A breve referência que fizemos ao tempo demandado para realização dos estudos de impacto, com reflexos no grau de aproveitamento de seus resultados, conduz nossa análise para o problema do *timing* e fluxo das pesquisas em face da implementação dos programas sociais. Esta é afetada por temporalidades diversas, inescapáveis e difíceis de conciliar. Há o tempo técnico, o tempo administrativo e o tempo político.

O tempo técnico, no caso, é o da duração das pesquisas, que, sendo diferentes em finalidade e abrangência, demandam prazos também diferentes para serem realizadas e concluídas. O tempo administrativo é o que transcorre nos processos burocráticos e gerenciais que viabilizam a efetivação dos estudos. E o tempo político é o da decisão governamental sobre políticas, programas e serviços, assim como sobre os meios de concretizá-los.

O tempo administrativo se impõe, por exemplo, através das regras de licitação e contratação, que envolvem prazos e requisitos legais nem sempre ajustáveis às urgências dos gestores de políticas públicas. Mas, mesmo fora da esfera legal, obstáculos de ordem gerencial podem afetar a realização de pesquisas (e assim a sua apropriação). O tempo técnico, por sua vez, não é unívoco. Temos o tempo dos pesquisadores, mas também o dos gestores que vão eventualmente utilizar os seus dados. E aqui, sem dúvida, há lacunas e distâncias entre os dois segmentos.

Como equacionar esses tempos díspares? O controle sobre o tempo político não é factível. Seria desejável que as autoridades governamentais atendessem o quanto possí-

vel à racionalidade técnica, mas isso não significa preconizar um modelo tecnocrático de gestão, que seria funesto nos marcos da democracia. O que se deve procurar é um bom assessoramento técnico aos responsáveis pela decisão política.

A margem de controle sobre o tempo administrativo é limitada, pois as normas legais são rígidas, mas a dinâmica gerencial sempre pode ser melhorada. Exemplo dessa possibilidade é dado pelos notáveis esforços que o MDS, por meio da SENARC, realizou para reconstruir e aperfeiçoar o Cadastro Único.

E quanto ao tempo técnico? Aqui, sim, há espaço para avançar. Um objetivo estratégico, para esse avanço, seria firmar uma relação bem próxima entre o órgão encarregado da avaliação (no caso, a SAGI), o órgão que cuida do programa avaliado e as instituições de pesquisa contratadas para coleta e análise dos dados. A colaboração entre os três lados deve se processar em todas as etapas: no desenho da pesquisa, no trabalho de campo, na análise e na disseminação dos resultados.

Convém, ainda, acrescentar um comentário de cunho mais geral no tocante à agenda de pesquisas: o envolvimento das partes diretamente interessadas constitui aspecto importante para o sucesso do trabalho. Se a relação entre o órgão de avaliação e as instituições de pesquisa deve ser próxima, não negligenciemos os outros *stakeholders*. Por certo, cada pesquisa tem seu escopo, mas, se tratamos aqui de estudos sobre programas sociais, o envolvimento de atores sociais de vários tipos pode fazer diferença em muitas situações.

Exemplo notável nesse sentido pode ser extraído da própria trajetória da SAGI: o Primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (CUNHA, RODRIGUES, 2009). A pesquisa foi realizada por um instituto de pesquisa de opinião, mas em estreito contacto com o MDS e contando ainda com outros colaboradores estratégicos, notadamente ex-moradores de rua. Tal sinergia foi muito importante para superar os obstáculos técnicos e logísticos inerentes à investigação de um segmento móvel e fugidio como esse. Claro que representou uma experiência muito particular, mas, exatamente pela extrema dificuldade desse projeto, a condução compartilhada se revelou elemento-chave para o bom trabalho desempenhado.

## **Conclusão**

Este artigo fez uma apresentação da problemática da avaliação de programas sociais, com destaque para seus aspectos contextuais e institucionais. Em seguida, analisou a experiência da SAGI, iniciativa relevante de construção de um sistema de avaliações e informações sociais. O exame dessa experiência permitiu evidenciar certas questões relativas ao aproveitamento das avaliações nas políticas sociais que haviam sido indicadas na primeira parte do texto.

Ao concluir, devemos salientar a relevância do tema. Ele se situa na perspectiva de consolidação de um projeto estratégico (o de uma secretaria de avaliação e gestão da informação no MDS) ao longo do tempo. Esse processo caminha paralelamente às trajetórias das outras secretarias e departamentos, que também vão se consolidando e superando urgências, com a possibilidade de se abrirem mais à interlocução e aos dados de avaliação.

A realização de estudos de avaliação, e, de modo geral, a construção de bons dados mediante pesquisas de vários tipos, devem ser vistas como elementos de afirmação das políticas sociais. Se, num primeiro momento, houve estranhamento ou receio de avaliações por parte dos gestores, a experiência tem mostrado que as pesquisas constituem recursos valiosos para o fortalecimento dos programas sociais e para a eventual correção de problemas.

### Referências bibliográficas

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira (2004). *Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais*. In CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

CHELIMSKY, Eleanor (2009). *Integrating evaluation units into the political environment of government: the role of evaluation policy*. **New directions for evaluation**, 123. Wiley InterScience ([www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com))

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz (2007). *A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância*. In FAHEL, Murilo; e NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

CUNHA, Júnia Valeria Quiroga da; e RODRIGUES, Monica, org. (2009). **Rua: aprendendo a contar – Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS.

GAETANI, Francisco (1997). *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais. **Cadernos de Textos**, 3.

MDS – SNAS/Secretaria Nacional de Assistência Social (2005). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard; e LIPSEY, Mark (1999). **Evaluation: a systematic approach**. Thousand Oaks: SAGE Publications. 6ª edição.

SALLES, Fernanda Cimini (2010). **O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial**. Dissertação (mestrado) em Relações Internacionais. Belo Horizonte: PUC Minas.

STEPHANOU, Michelle C. (2005). *Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil*. **Civitas (Revista de Ciências Sociais)**, Porto Alegre, 5 (1).

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; e PAES-SOUSA, Rômulo (2006). **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO.

WEISS, Carol H. (1998). **Evaluation: methods for studying programs and policies**. Upper Saddle River: Prentice Hall. 2ª edição.

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

### **Secretária de Avaliação e Gestão da Informação**

Luziele Maria Tapajós

### **Chefe de Gabinete**

Patrícia Vilas Boas

### **Equipe do Gabinete**

Adriana Vieira de Sousa, Adriana Rizinholi Cordeiro, Camila Meneses, Camila Nogueira R. Alves, Carlos Eduardo Cipriani de Oliveira, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Paul Gabriel Sousa dos Santos, Raquel Solon Lopes, Ronaldo Martins de Melo

### **Diretora de Avaliação**

Junia Valéria Quiroga da Cunha

### **Coordenador Geral de Resultados e de Impacto**

Fernando Batista Pereira

### **Coordenador Geral de Avaliação de Demanda**

Alexandro Rodrigues Pinto

### **Equipe do Departamento de Avaliação**

Daniela Sherring Siqueira, Danilo Mota Vieira, Diego Cruz de Sousa, Elisabete Ana Bonavigo, Fernando Simões de Carvalho Chagas, Helena Ferreira de Lima, Jomar Álace Santana, Julio César Borges, Liliane Rosa dos Santos, Magna Barbara Roza, Marcel Frederico de Lima Taga, Maria Cristina Abreu M. de Lima, Marina Pereira Novo, Pedro Antonio Bavaresco, Rodrigo Costa Capeans, Rovane Battaglin S. Ritzi

### **Consultores**

Anne Walleser Kepple, Cristiane dos Santos Pereira, Cristiane Torisu Ramos, Daniella Sherring Siqueira, Helena Ferreira de Lima, Juliana Estrella Valadares, Wilton de Oliveira Bussab

### **Diretor de Monitoramento**

Gustavo Alexandre Espíndola Reis

### **Coordenadora Geral de Monitoramento de Demanda**

Rachel Cossich Furtado

### **Coordenador Geral de Monitoramento de Resultados**

Rafael Siqueira Barreto

### **Equipe do Departamento de Monitoramento**

André Luíz Lara Rezende Saraiva, Dionara B. Andreani Barbosa, Karina Moura Oliveira Loureiro, Núbia Rocha Vieira

### **Consultores**

Adonias Malosso, Alessandro Oliveira da Conceição, AlexanderCambaia Nascimento Vaz, Célio da Silva Pereira, Lauro Stocco II, Leonardo Ventura de Araújo, Marcel Petrocino Esteves, Miucha Micheli Figueiredo Magalhães



**Diretora de Formação e Disseminação**

Monica Rodrigues

**Coordenador Geral de Publicações Técnicas**

Marcelo Rocha

**Coordenadora Geral de Formação**

Rosemeire Scatena

**Coordenadora Geral de Disseminação**

Maria Francisca Pinheiro Coelho

**Equipe do Departamento de Formação e Disseminação**

Antônio Santos Barbosa de Castro, Carolina de Sá Bezerra Freire, Cleide Regina Silva, Janine Cardoso Santos, Maria do Socorro Coelho Ferreira, Rejane Alire Kuntze, Rullian Victor Barbosa Rocha, Tatiane de Oliveira Dias, Thaise dos Santos Leandro, Tomás Vasconcelos Nascimento

**Consultores**

Carmela Morena Zigoni Pereira, Daniela de Oliveira, Demian de Assis Sampaio Campos Nery, Fernanda Teixeira Reis, Gabriela Noemi Schreiner, Gildene Soares Carvalho, Letícia Morais Detoni, Marcílio Marquesini Ferrari, Valdir Pereira Santos

**Diretor de Gestão da Informação**

Caio Nakashima

**Coordenador Geral de Recursos Informacionais**

Marcelo Gadelha

**Coordenador Geral de Informações Estratégicas**

Rafael Rodrigo Moreno

**Equipe do Departamento de Gestão da Informação**

Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro, Carlos Henrique Araújo Santana, Cristiano Pereira da Silva, Daniel Klinger Vianna, Elisângela Correia Justo Pinheiro, Fábio Rodrigues de Jesus Marques, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Gilmar Trindade dos Santos, Giovanna Quaglia, Gláucia Alves Macedo, Gustavo Lima Ferreira, Jansen Lira Rojas, Johnny Ahrens, Monique Ribeiro de Menezes, Rafael Cotrim, Ricardo de Carvalho Feitosa, Sabrina Medeiros Borges, Sérgio Matos de Andrade, Talita Santana Santos Barcellos, Tiago Hackbarth, Uiran Couto de Mendonça, Valter Luis Arlindo de Camargo, Vanderley Domingos de Lima

## EDIÇÕES ANTERIORES

- Nº. 01 **A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**  
Rosa Maria Marques
- Nº. 02 **SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**  
Benjamin Caballero
- EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR**  
Rafael Pérez-Escamilla
- Nº. 02 **SUPLEMENTO TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
Vários autores
- Nº. 03 **OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA**  
André Magalhães e Alfredo Soares
- Nº. 03 **Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**  
Vários autores
- Nº. 03 **Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA IDOSA**  
Vários autores
- Nº. 04 **CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO**  
Vários autores
- Nº. 05 **SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS**  
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)
- Nº. 06 **HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND LAND-REFORM SETTLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL**  
Versão revista em inglês do n.º. 4
- Nº. 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, Saete da Dalt, Victor Hugo de Carvalho Gouvêa
- Nº. 09 **POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS**  
Vários autores
- Nº. 10 **O GOVERNO FEDERAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS**  
Vários autores
- Nº. 11 **CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS: DESENHO E RESULTADOS**  
Vários autores
- Nº. 12 **BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
Vários autores