

# Cadernos de Estudos

**DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE**

NÚMERO 27

ISSN 1808-0758

## **SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2015-2016**

**Paulo Jannuzzi  
Paula Montagner  
(organizadores)**

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



**SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE  
PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS  
2015-2016**

**Paulo Jannuzzi  
Paula Montagner  
(organizadores)**

Brasília, 2016

Presidenta da República Federativa do Brasil  
**Dilma Rousseff**

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

Secretário Executivo  
**Marcelo Cardona Rocha**

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

Secretário Nacional de Renda de Cidadania  
**Tiago Falcão**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Ieda Castro**

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

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

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 27

ISSN 1808-0758

## **SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2015-2016**

**Paulo Jannuzzi  
Paula Montagner  
(organizadores)**

**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 2015 e março de 2016 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. 27 (2016)- .  
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .  
288 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Pesquisas de avaliação, síntese, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Paulo Jannuzzi. III. Paula Montagner..

CDD 330.981  
CDU 304(81)

**Coordenação Editorial:** Kátia Ozório

**Equipe de apoio:** Victor Lima, Valéria Brito e Eliseu Calisto

**Analista de Políticas Sociais:** Roberta Cortizo

**Bibliotecária:** Tatiane Dias

**Diagramação:** Tarcísio Silva

**Revisão:** Tikinet e Claudia Queiroz de Castro

**Revisão Técnica:** Elisabete Ferrarezi e Marcelo Augusto Areas da Silva

**Colaboradores:** Alexandro Rodrigues Pinto, Daniel Plech Garcia, Danielle Chalub Martins, Elisabete Ferrarezi, Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha, Marcelo Augusto Areas da Silva, Marco Antônio de Carvalho Natalino, Marcos da Silva Coimbra, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas, Paulo de Martino Jannuzzi, Pedro Tomaz de Oliveira Neto e Roberta Pelella Melega Cortizo.

**Organizadores:** Paulo Jannuzzi e Paula Montagner

11 de Maio de 2016

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

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

**Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003**

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

## PREFÁCIO

O avanço na cobertura de programas e políticas sociais tornou fundamental a construção de novos paradigmas de conhecimentos para compreender grupos populacionais até então invisíveis e sem garantia de acesso aos direitos fundamentais. Assim, foi necessário desenvolver, concomitantemente à implementação dessas políticas, áreas responsáveis pela geração de informações, contribuindo com avanços significativos no monitoramento e avaliação das políticas sociais brasileiras.

O conjunto de textos que compõem esse Caderno de Estudos apresenta parte dos resultados do acúmulo proporcionado por parceiros que trilharam, junto à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), alguns caminhos no desenvolvimento e aperfeiçoamento de modelos analíticos e de ferramentas que permitem compreender a evolução de políticas públicas em diferentes contextos. Esses trabalhos não foram construídos com uma visão única, mas agregando a perspectiva multidisciplinar, combinando conhecimento quantitativo com qualitativo, de modo a espelhar realidades locais específicas, suas articulações regionais e sua interação com o âmbito nacional.

Aqui se encontram reunidos artigos da equipe SAGI e estudos de mais de 150 pesquisadores de 30 instituições, financiados por meio de parceria inédita com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para estudos na área social, bem como as reflexões aprendidas para a estruturação e o avanço de ações de gestão da informação para a SAGI. Os resultados apresentados revelam os desafios enfrentados pelos pesquisadores, que cotejaram realidades locais e dificuldades na implementação de políticas sociais estratégicas nas áreas de transferência de renda, segurança alimentar, inclusão produtiva, serviços e benefícios da assistência social.

A inovação das políticas e as muitas lições aprendidas pelas equipes municipais, estaduais e federais são o insumo fundamental para a transformação. Passaram a constituir, para aqueles que as vivenciaram, um capital importante de conhecimento. Esses registros, sua sistematização e disseminação são partes integrantes do aperfeiçoamento da operação das políticas sociais. Embora já tivéssemos conhecimentos teóricos importantes, havia muita incerteza sobre como as diferentes realidades poderiam se apropriar dessas políticas e operá-las em diferentes territórios. Passados doze anos, podemos afirmar que temos mais conhecimento dessa complexa realidade e queremos compartilhá-lo com os parceiros nacionais e internacionais que vêm em busca da experiência do Brasil.

A presente publicação objetiva contribuir para preservar a memória das conquistas sociais, em especial para as futuras gerações de gestores, para que se sintam estimulados a buscar nos seus territórios o aprendizado a partir do conhecimento local, para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento social.

Boa Leitura!

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

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Mais de dois anos se passaram desde a publicação do último balanço de pesquisas de avaliação realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). Em 2014, quando o Caderno de Estudos nº 16 com esse balanço foi lançado, com as fichas técnicas de 75 pesquisas, a SAGI contabilizava cerca de 140 avaliações realizadas nas quatro grandes áreas programáticas de atuação do MDS: Transferência de Renda, Assistência Social, Segurança Alimentar e Inclusão Produtiva. Desde então, 34 novas pesquisas e estudos avaliativos foram disponibilizados, demonstrando o compromisso do MDS com a produção de informação e conhecimento para o aprimoramento de suas políticas e programas.

As pesquisas apresentadas nesta publicação se enquadram em três grandes categorias: avaliações diagnósticas; avaliações de desenho e processo de implementação; avaliações de resultados e impactos dos programas sociais. Pesquisas de natureza diagnóstica procuram trazer insumos para dimensionamento de questões sociais, caracterização de públicos-alvo, levantamento de capacidades instaladas de gestão e de contextos de operação das políticas e programas. De forma abreviada, as avaliações de processos trazem insumos para analisar a consistência do desenho operacional do programa, a organicidade dos arranjos federativos e intersetoriais, assim como informações para identificar gargalos e problemas de implementação decorrentes da quantidade e qualidade dos recursos empregados (humanos, financeiro-orçamentários, institucionais e de comunicação, para citar os mais conhecidos). Já os estudos avaliativos de resultados e impactos estão voltados à análise do cumprimento dos objetivos dos programas, sua escala e cobertura, satisfação com serviços, assim como as externalidades positivas e negativas do programa, para o público atendido ou para a sociedade em geral.

O portfólio de pesquisas apresentados neste Caderno de Estudos está distribuído de forma equilibrada entre os três tipos de avaliação, retratando os diferentes estágios em que se encontra o conjunto de programas do MDS.

Cerca de dois terços das pesquisas foram realizadas em 2013 por meio de edital em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisadores de todo o país desenvolveram seus projetos de pesquisa entre 2014 e 2015, participando de oficinas com técnicos e gestores do MDS, em três oportunidades. Essa estratégia de produção de estudos e pesquisas tem proporcionado, por um lado, uma aproximação dos pesquisadores acadêmicos nas temáticas de interesse e de problemas enfrentados pelos operadores das políticas e, por outro lado, os aportes críticos de quem avalia as políticas de desenvolvimento social com maior distanciamento. Por meio dessa estratégia têm sido criados núcleos e embriões de redes de pesquisas em escala regional e nacional, que poderão aprofundar essas temáticas de interesse mais geral dos pesquisadores e do MDS, como a investigação sobre “preconceito e pobreza”; metodologias de análise longitudinal com integração de registros administrativos; novos indicadores de políticas e programas relacionados à Agenda de Desenvolvimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); problemas de implementação de programas em nível subnacional.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a contribuição de vários técnicos da Secretaria na pronta organização do material aqui apresentado, em especial, Camila Meneses, no trabalho de gestão do portal de pesquisas; Tarcísio Silva e Victor Lima, na diagramação das figuras e textos da publicação; Tatiane Oliveira, na gestão dos trabalhos de revisão e referenciamento bibliotecário; Luciana Sardinha e Danielle Martins, na organização do material das pesquisas do Edital do CNPq; Carlos Cipriani, Wilma Santana, Magna Roza e Daniel Garcia, na elaboração dos relatórios anuais de gestão, do qual foram retirados insumos para essa apresentação e textos aqui compilados; Katia Ozorio, Roberta Cortizo, Aline Amaral, Marcelo Areas e Elisabete Ferrarezi pela produção editorial desse número e Ulysses Ferreira, com quem sempre contamos na distribuição dos números publicados do Caderno de Estudos.

Em relação às pesquisas aqui sistematizadas, destaca-se o aporte da produção feita em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A capilaridade de sua rede de coleta, seu portfólio de pesquisas e a qualidade de suas atividades de campo permitem investigações detalhadas e em escala nacional sobre diferentes aspectos acerca do diagnóstico, implementação e resultados das políticas de desenvolvimento social. A SAGI/MDS contratou suplementos temáticos nas pesquisas estruturantes do IBGE, entre 2012 e 2015. Em 2012, a Secretaria ajudou a realizar a primeira Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), que investigou aspectos da estrutura administrativa da Assistência Social e Segurança Alimentar nas 27 Unidades da Federação. No ano seguinte, diversos aspectos acerca da implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) foram novamente investigados nos estados e nos 5.570 municípios brasileiros. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) atualizou o retrato realizado em 2005 e 2009. Em 2014, Estadíc e Munic encartaram suplementos sobre a estrutura institucional e administrativa das Políticas de Segurança Alimentar e também levantaram, pela primeira vez, a existência de ações e programas de Inclusão Produtiva Urbana e Rural nos estados e municípios. Trata-se de um diagnóstico inédito para desenho de intervenções públicas mais integradas nessa área programática.

A parceria com o IBGE estendeu-se nos últimos três anos a vários encartes de quesitos e suplementos nas edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em 2013, replicou-se a experiência de coleta de informações sobre Segurança Alimentar realizada em 2004 e 2009. Em 2014, para captar os efeitos da ampliação da escala e escopo das ações de qualificação profissional no país, assim como de inclusão produtiva, foram elaborados e aplicados quesitos e questionário temático específico, em cooperação com o Ministério da Educação (MEC). Nesse mesmo ano, dois outros suplementos foram coletados: um inédito, para avaliar a cobertura e foco do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e outro sobre Mobilidade Social, para captar informações de filhos, além de chefes de domicílios e cônjuges. Por fim, o MDS propôs para a última edição da PNAD a coleta de informações mais detalhadas sobre acesso e permanência de crianças em creches e outros arranjos, por meio de suplemento sobre “Primeira Infância”. Vale registrar que os esforços de dimensionamento de pobreza pela PNAD acabaram resultando em estudo avaliativo específico, aqui registrado, com microdados disponibilizados no portal de pesquisas da SAGI/MDS.

Nas sínteses das pesquisas estão também registrados vários levantamentos realizados pela equipe da SAGI, em parceria com as demais secretarias do MDS. O Censo Suas e o Mapeamento Nacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), de 2014 são exemplos nesse sentido. Os levantamentos de 2014 e 2015 destas pesquisas, que investigam o grau de estruturação e institucionalidade das duas grandes referências de políticas do Ministério – Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional –, estão em processo final de análise dos dados Pesquisas sobre a concessão de benefícios

do Programa Bolsa Família (PBF) a povos indígenas e sobre as dificuldades de acesso à escola para as pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC); sobre a Qualidade do Cadastro Único que foca a estrutura de gestão das equipes estaduais e municipais envolvidas na operação desse instrumento e também da consistência de suas variáveis; e pesquisa qualitativa que investigou situações de preconceito e discriminação vivenciados pela população, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fazem parte do portfólio de levantamentos realizados pela Secretaria que visam, sobretudo, ao aprimoramento das ações.

Os cinco textos que abrem a publicação são referências para que se entenda o contexto em que os levantamentos foram produzidos. Não foram pesquisas para responder a questões predominantemente acadêmicas, mas sim pesquisas aplicadas, voltadas à investigação de aspectos relacionados aos processos cotidianos de formulação e gestão dos programas sociais operados pelo Ministério.

O primeiro texto Desenvolvimento de capacidades entre pesquisadores e governo para as Políticas Públicas Brasileiras relata a experiência de atuação conjunta do MDS com o CNPq na seleção e apoio a iniciativas de avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, por meio de chamadas públicas que viabilizou, entre 2013 e 2015, o desenvolvimento de diversos trabalhos relacionados às áreas de atuação do Ministério, sendo 23 deles apresentados na segunda parte desta publicação.

O artigo Documentação de programas do MDS: instrumento estratégico para a difusão de tecnologias sociais apresenta algumas das principais estratégias de documentação de programas sociais desenvolvidas nos últimos anos, como a iniciativa Mundo Sem Pobreza (WWP) e o Portal de Programas de Desenvolvimento Social. Também apresenta os avanços no contexto da cooperação internacional, com destaque para o trabalho pioneiro realizado com o Instituto Social do Mercosul (ISM) e as perspectivas do WWP como instrumento para a formação de uma comunidade de práticas global. O registro das informações sobre programas auxilia processos de decisão sobre diretrizes e mudanças, e possibilita reflexão sobre lições aprendidas e aperfeiçoamento de modo mais consistente.

A eficácia com que um programa atende à demanda social depende da competência técnica do seu desenho original, da especificação clara de objetivos, da capacidade de identificação do público-alvo, da coordenação de recursos, da execução das atividades e da entrega dos produtos. O artigo Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento mostra como o Mapa pode ser recurso metodológico fundamental para fins de especificação de sistemas de monitoramento de programas complexos e de avaliações. A sua utilização aumenta as chances de que as pesquisas de avaliação e o monitoramento venham a trazer insumos relevantes e instrumentais para inovação na gestão de programas e aprendizagem organizacional na Administração Pública. Ao apresentar esquematicamente o programa e seus componentes

– processos, produtos e resultados – evidenciam os possíveis “objetos de estudo” de pesquisas de avaliação.

No quarto artigo, Avaliação de efeitos em processos de formação – Percepção sobre a aplicabilidade dos saberes adquiridos nos cursos do Ciclo de Capacitação em Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação (CapacitaSAGI), são apresentadas a metodologia e os resultados da avaliação de efeitos empreendida com os egressos dos cursos CapacitaSAGI, uma iniciativa de capacitação em Educação a Distância (EAD) desenvolvida pelo Departamento de Formação e Disseminação da SAGI. O objetivo foi avaliar a aplicabilidade dos saberes adquiridos com os cursos ofertados nos locais de trabalho, com base na percepção dos egressos. Os resultados desse trabalho demonstraram que o campo da assistência social é fértil em possibilidades de transformação de práticas e qualificação do trabalho realizado.

O artigo SAGI: doze anos de gestão da informação e do conhecimento para políticas e programas de desenvolvimento social relata o contexto de criação da SAGI e registra os principais marcos da sua trajetória, os elementos que propiciaram as inovações e as dificuldades enfrentadas nos processos de constituição dos sistemas de informação, monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social e na evolução da política de formação, capacitação e disseminação da secretaria. O relato visa à disseminação do aprendizado gerado e contribui para o entendimento do processo de institucionalização da política de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS.

Em seus doze anos de existência, a SAGI tem tido papel central – ainda que de modo algum exclusivo – nas atividades de produção de informação e conhecimento para as políticas e programas do MDS, com méritos reconhecidos nacional e internacionalmente. Para atender demandas cada vez mais sofisticadas e específicas dos programas sociais, a SAGI tem conduzido pesquisas inovadoras em termos de complexidade operacional, desenho metodológico, escala e profundidade analítica. As pesquisas aqui apresentadas fazem parte da busca permanente de documentação e disseminação do conhecimento gerado pelas equipes e pelos pesquisadores envolvidos para que alcancem um público maior.

Boa leitura!

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

**Paula Montagner**  
Secretária Adjunta de Avaliação e  
Gestão da Informação

# SUMÁRIO

## **PARTE I. CONTRIBUIÇÕES ACERCA DA PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO**

**DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ENTRE PESQUISADORES E GOVERNO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS 14**

**DOCUMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DO MDS: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA A DIFUSÃO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS 25**

**MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE PROGRAMAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO PARA ESPECIFICAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO E SISTEMAS DE INDICADORES DE MONITORAMENTO 42**

**AVALIAÇÃO DE EFEITOS EM PROCESSOS DE FORMAÇÃO: PERCEPÇÃO SOBRE A APLICABILIDADE DOS SABERES ADQUIRIDOS NOS CURSOS DO CICLO DE CAPACITAÇÃO EM DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (CAPACITASAGI) 55**

**SAGI: DOZE ANOS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 68**

**PARTE II. SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO 2015-2016, ORGANIZADAS SEGUNDO NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO PREDOMINANTE PARA APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA E PROGRAMA 108**

## **AVALIAÇÕES DIAGNÓSTICAS**

**PESQUISA DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (PEAS) – ETAPA I 109**

**TERRITÓRIOS E VIVÊNCIAS: PELA EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE QUALIDADE EM BARRETOS/SP 115**

**PROTEÇÃO SOCIAL, AUTONOMIA E TERRITÓRIO: TERMOS DE UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA PARA AMPLIAR EFETIVIDADE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL JUNTO ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA EXTREMA 118**

**ESTUDOS ETNOGRÁFICOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE POVOS INDÍGENAS 125**

**E AGORA FALAMOS NÓS: MULHERES BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA EM REDENÇÃO/CE 131**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COM RECORTE DE GÊNERO: CAMINHOS DA INCLUSÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO 136**

**O DESAFIO DA INCLUSÃO: O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERMEDIÇÃO NO ACESSO AO EMPREGO ENTRE TRABALHADORES DE BAIXA RENDA 139**

**PERFIL DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: INCLUSÃO PRODUTIVA 146**

**EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS COM INSEGURANÇA ALIMENTAR: RESGATE DA CULTURA ALIMENTAR, PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E DA EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO 153**

**MAPASAN 2014: MAPEAMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 156**

**SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR DE POVOS INDÍGENAS KAINGANG E DO ALTO E MÉDIO RIO NEGRO-AMAZONAS: DETERMINANTES AMBIENTAIS, SOCIAIS, POLÍTICOS E CONSEQUÊNCIAS PARA A PRESERVAÇÃO DA CULTURA ALIMENTAR, BEM ESTAR E SAÚDE 161**

**AVALIAÇÕES DE DESENHO E PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO**

**CENSO SUAS 2014: CRAS, CENTROS DE CONVIVÊNCIA, CREAS, CENTROS POP, UNIDADES DE ACOLHIMENTO, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS 166**

**ESTUDO SOBRE AS BARREIRAS SOCIAIS PRESENTES NO MEIO FAMILIAR E SOCIOCULTURAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, BENEFICIÁRIAS DO BPC, QUE DIFICULTAM O SEU ACESSO À ESCOLA E A OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS 174**

**PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ESTADUAIS E PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - MUNIC/ESTADIC, 2014 180**

**PESQUISA DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (PEAS) – ETAPA II 183**

**APOIO SOCIAL E FAMILIAR NOS INDIVÍDUOS ACOMPANHADOS PELO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) EM PORTO ALEGRE 189**

**A PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL PARA USUÁRIOS DE CRACK E OUTRAS DROGAS E SUAS FAMÍLIAS: OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE 193**

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) 199**

**AMBIENTE INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA E PERFORMANCE DO PAA:  
UMA ANÁLISE NOS ESTADOS DO RIO GRANDE DO SUL E DO RIO GRANDE  
DO NORTE 204**

**INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) PARA  
A PERSISTÊNCIA DAS MULHERES EXTRATIVISTAS E AGRICULTORAS NO  
NORTE E NO NORDESTE DO BRASIL 209**

**UMA AVALIAÇÃO DA COMPRA DE PRODUTOS DE AGRICULTORES  
FAMILIARES PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS ESTADOS DO PARANÁ,  
SANTA CATARINA E SÃO PAULO, BRASIL 213**

#### **AVALIAÇÕES DE RESULTADOS E IMPACTOS**

**SUPLEMENTO ESPECIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE  
INFORMAÇÕES BÁSICA MUNICIPAIS DE 2013 (MUNIC 2013) 218**

**PESQUISA DE DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA E POBREZA  
NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS 223**

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O IMC  
E OBESIDADE EM CRIANÇAS DA COORTE DE NASCIMENTOS DE PELOTAS  
(RS), EM 2004, AOS SEIS ANOS DE IDADE 228**

**IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A  
DINÂMICA POPULACIONAL E REDUÇÃO DA POBREZA NO SEMIÁRIDO  
SETENTRIONAL 233**

**A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL:  
UM ESTUDO COMPARATIVO DAS INTERFACES ENTRE O PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NAS REGIÕES  
NORDESTE E SUL DO BRASIL 236**

**AVALIAÇÃO DE PROGRAMA GOVERNAMENTAL: O MICRO  
EMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) NO ESTADO DE RONDÔNIA 241**

**OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: QUEM SÃO, COMO  
VIVEM E O SIGNIFICADO DO PROGRAMA PARA SUAS VIDAS 246**

**O LUGAR CENTRAL DAS FAMÍLIAS PARA A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS  
DE PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO 252**

**GERENCIAMENTO FINANCEIRO DOS BENEFÍCIOS ADVINDOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA ALFABETIZAÇÃO  
FINANCEIRA, DO ENDIVIDAMENTO E DO BEM-ESTAR FINANCEIRO 259**

**CAMPANHA PELA FOME ZERO: UMA HISTÓRIA DE PARTICIPAÇÃO  
CIDADÃ 263**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: LACUNAS DE AFERIÇÃO  
ENTRE CRIANÇAS BRASILEIRAS 267**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE 273**

**PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD,  
SEGURANÇA ALIMENTAR - ANO: 2013 278**

# DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ENTRE PESQUISADORES E GOVERNO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

*Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha<sup>1</sup>*

*Danielle Chalub Martins<sup>2</sup>*

*Alexandro Rodrigues Pinto<sup>3</sup>*

*Marco Antônio de Carvalho Natalino<sup>4</sup>*

## APRESENTAÇÃO: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

O último quarto de século foi caracterizado, no campo das políticas sociais, por grande expansão do escopo, da abrangência e das formas de atuação do Estado brasileiro. Tal expansão se faz mais visível para a população em geral por meio da criação e ampliação do acesso a serviços e benefícios sociais nas mais diversas áreas, entre as quais se destacam aquelas relacionadas a segurança alimentar e nutricional, assistência social, renda de cidadania e, mais recentemente, inclusão produtiva, todas estas a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É mister considerar, entretanto, que tal ampliação do acesso só se fez possível pela consolidação de novas capacidades estatais, consubstanciadas a partir do arcabouço jurídico constitucional de 1988 em uma crescente malha legal, administrativa e financeira que dá estrutura e racionalidade à ação dos governos nacional, estaduais e municipais na área social.

A agenda programática instaurada pelo novo paradigma constitucional, advinda de dinâmicas sociais democratizantes e demandantes de direitos deve, assim, ser reconhecida como processo ainda em curso, por meio do qual cresce a parcela do PIB destinada às políticas sociais e refinam-se mecanismos sistêmicos de articulação entre os diversos poderes, entes federados, setores estatais e organizações da sociedade civil para o enfrentamento da questão social em sentido amplo.

---

<sup>1</sup> Coordenadora Geral de Avaliação da Demanda do Departamento de Avaliação/SAGI. Nutricionista, doutora e mestre em Saúde Pública na área de Epidemiologia (UnB).

<sup>2</sup> Assistente do / SAGI, servidora pública da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Engenheira agrônoma, especialista em fontes alternativas de energia (UFLA).

<sup>3</sup> Diretor de Avaliação da SAGI, servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Odontólogo, mestre em Farmacologia Clínica (UFC).

<sup>4</sup> Coordenador Geral de Resultados e de impacto do Departamento de Avaliação/SAGI, servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Sociólogo, mestre em sociologia (URGS).

Esse processo se relaciona com a prática da avaliação de programas sociais, entendida como

uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa[?]. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32).

Ocorre que essa ampliação conjugada ao aprimoramento dos mecanismos de gestão gera maior complexidade e, conseqüentemente, produz efeitos agudos no volume e no conteúdo de demandas de conhecimento necessárias à continuidade do processo de aprimoramento e expansão da cobertura. Vale citar como os efeitos interativos

entre diversos programas colocam desafios à avaliação, que devem se movimentar em direção a um paradigma de avaliação de políticas que incorpore tanto estudos específicos sobre programas quanto investigações relativas a sistemas de políticas públicas e seus resultados conjugados. Note-se, ademais, que no âmbito do MDS tal questão se mostra particularmente premente, à medida que suas políticas possuem forte vocação à transversalidade.

Nesse contexto, coloca-se o desafio de aprimorar a prática de avaliação de programas e políticas sociais. Para tanto, deve-se pensar tal prática não mais como ação esporádica ou simples *inovação* à gestão das políticas públicas, mas como elemento sistêmico, estruturante do próprio fazer governamental democrático, que pressupõe tanto o debate público de ideias quanto o reconhecimento, por parte dos gestores públicos, da necessidade de contínuo julgamento de mérito dos serviços públicos prestados aos cidadãos, visando a sua melhoria. A ampliação do escopo das políticas sociais neste último quarto de século deve vir acompanhada não apenas de uma ampliação quantitativa do escopo dos programas avaliados, como também de uma maior pluralidade de perspectivas epistêmicas e de um olhar mais especializado para públicos específicos. Para tanto, é fundamental que essa visão sistêmica da avaliação se reverta em ações concretas que permitam a articulação dos conhecimentos já produzidos e a mobilização de instituições de pesquisa para a produção de novos conhecimentos.

No governo federal a estratégia de praticar avaliação tem sido expandida nas últimas décadas. Atualmente já fazem parte da administração direta e indireta estruturas e rotinas dedicadas a produzir evidências e sistematizar informação e conhecimento que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da realização dos seus objetivos beneficiando o Estado (seus gestores e técnicos), o usuário, os pesquisadores e, é claro, a sociedade em geral.

No âmbito do MDS, tal tarefa cabe à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável pela produção e disseminação de informação, conhecimento e instrumentos para subsidiar a gestão dos programas, ações, serviços e benefícios a cargo do ministério.

Dentro da concepção sistêmica da avaliação social acima esboçada, observou-se, no âmbito da SAGI, a necessidade de fomentar a mobilização da comunidade de pesquisadores brasileiros para a produção de conhecimentos úteis ao desenvolvimento social, visando reduzir a “divisão” da produção de conhecimentos entre acadêmicos, por um lado, e a prática das organizações, por outro, incentivando o diálogo e a transferência de conhecimento.

O estabelecimento de uma interlocução com universidades e instituições de ensino e pesquisa acerca de estudos das políticas e programas do MDS abre a possibilidade da incorporação de um olhar externo qualificado na melhoria do trabalho realizado e por

consequência o desenvolvimento de capacidades é algo muito almejado. Para concretizar essa demanda, a partir da necessidade de realizar ações voltadas à promoção da inclusão socioprodutiva da população beneficiária dos programas e ações das políticas sociais do governo federal, o MDS e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) editaram a Portaria Interministerial nº 261, de 20 de abril de 2009, que instituiu uma cooperação política, programática e técnica entre as pastas.

Entre os objetivos da cooperação, incluem-se a elaboração e difusão de estudos e pesquisas sobre temas do desenvolvimento social e o estímulo a pesquisas e ao desenvolvimento de atividades conjuntas no campo da socioeconomia da população beneficiária das políticas sociais.

A partir da portaria interministerial, a SAGI e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) iniciaram tratativas que culminaram com a celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2010, que tem o propósito de promover a realização de estudos, por meio de chamadas públicas, sobre temas do desenvolvimento social no âmbito do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, em atendimento aos objetivos da portaria interministerial. Até a presente data foram realizadas duas chamadas públicas em cumprimento ao estabelecido no termo de cooperação.

### **Chamada MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010**

Essa chamada pública foi lançada em setembro de 2010 com o propósito de selecionar propostas para apoiar estudos e avaliação de ações vinculadas a políticas de desenvolvimento social e combate à fome. As propostas deveriam se enquadrar em uma das cinco linhas temáticas: 1) Assistência social; 2) Segurança alimentar e nutricional; 3) Bolsa Família – estratégias para alívio e superação da pobreza; 4) Inclusão produtiva; 5) Integração. Foram submetidas 77 propostas e aprovados 39 projetos. Essa chamada foi finalizada com êxito no ano de 2013, por meio do desenvolvimento da totalidade de projetos selecionados. Esses projetos também deram origem a um conjunto de cinco publicações intituladas *Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome*.<sup>5</sup>

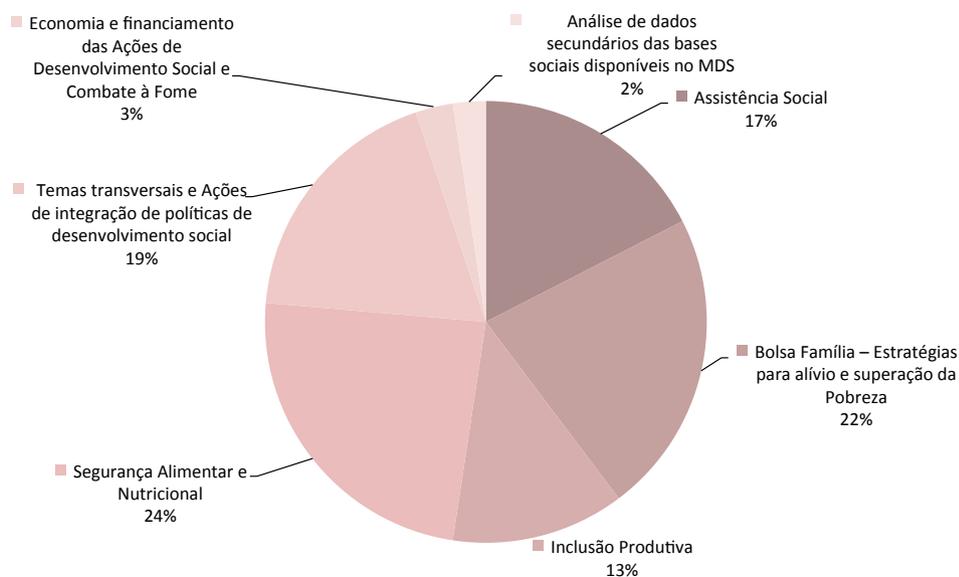
### **Chamada MCTI-CNPq/MDS – SAGI nº 24/2013**

Após a avaliação pelo ministério do grande alcance da primeira chamada pública entre o MDS e o CNPq, viabilizou-se em setembro de 2013 o lançamento da Chamada MCTI-CNPq/MDS – SAGI nº 24/2013 com o objetivo de fomentar projetos de pesquisa, por meio de apoio financeiro, relativos às políticas de proteção de populações vulneráveis, que incluem desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional. Essa chamada foi efetivada com vistas a indicar auxílio para a condução ou ajustes aos programas, ações e serviços em curso no MDS.

<sup>5</sup> A publicação está disponível no site do MDS <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=108>

A chamada, até o prazo estabelecido de submissão de projetos, recebeu um total de 292 propostas divididas entre sete linhas temáticas: 1) Assistência social; 2) Bolsa Família – estratégias para o alívio e superação da pobreza; 3) Inclusão produtiva; 4) Segurança alimentar e nutricional; 5) Temas transversais e ações de integração de políticas de desenvolvimento social; 6) Economia e financiamento das ações de desenvolvimento social e combate à fome; 7) Análise de dados secundários das bases sociais disponíveis no MDS. Todos os temas foram discutidos e priorizados em conjunto com as secretarias finalísticas do MDS (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Linhas temáticas do edital com seu respectivo número de propostas recebidas, Edital - MDS/CNPq N° 24/2013**



Após a análise de mérito e relevância das propostas realizada por comitê constituído pelo CNPq de consultores *ad hoc*, foram selecionadas 37 propostas, sendo que a distribuição por unidade da federação está descrita no Gráfico 2. As regiões Sudeste e Nordeste contemplaram a maioria dos projetos, com 12 e 11 respectivamente. Rio Grande do Sul e São Paulo foram os estados com mais projetos contemplados, com 8 e 6, respectivamente.

O maior número de projetos aceitos foi relativo ao tema “Segurança Alimentar e Nutricional” seguido do tema “Bolsa Família – estratégias para alívio e superação da pobreza”, conforme mostrado na Tabela 1.

**Gráfico 2: Quantidade de propostas aprovadas Chamada MCTI-CNPq/MDS – SAGI N° 24/2013 segundo a UF da instituição**



UF / Total de projetos por Região

**Tabela 1: Distribuição percentual por linha temática das propostas desenvolvidas na Chamada MCTI-CNPq/MDS – SAGI n° 24/2013.**

ÁREA TEMÁTICA	PROJETOS SELECIONADOS (%)
Tema 1: Assistência social	13,5
Tema 2: Bolsa Família – estratégias para alívio e superação da pobreza	27,1
Tema 3: Inclusão produtiva	8,1
Tema 4: Segurança alimentar e nutricional	32,4
Tema 5: Temas transversais e ações de integração de políticas de desenvolvimento social	10,8
Tema 6: Economia e financiamento das ações de desenvolvimento social e combate à fome	2,7
Tema 7: Análise de dados secundários das bases sociais disponíveis no MDS	5,4

Fonte: Elaboração própria

Cada uma das áreas foi composta por diferentes tópicos, discutidos e validados em reuniões com as áreas do ministério e no âmbito do Grupo Técnico de Monitoramento

e Avaliação do MDS (GTMA). No total, o edital previu que os projetos poderiam abordar 58 temas distintos. Essa escolha implicou grande diversidade nos projetos.

Se por um lado vários aspectos foram cobertos pelas propostas, por outro o diálogo entre projetos, que poderia ser bastante rico durante a execução, ficou prejudicado. Por isso, sugere-se que em futuros editais o MDS avalie a possibilidade de se utilizar critérios de priorização para elencar um número mais restrito de programas e abordagens.

Com o propósito de fortalecer os vínculos de pesquisadores, ainda em processo de formação acadêmica, com as temáticas relacionadas ao desenvolvimento social, a chamada previu a possibilidade de coordenação de projeto tanto por mestres quanto por doutores, sendo os limites para apoio por projeto diferenciados de acordo com a titulação do coordenador: R\$ 60 mil e R\$ 100 mil, respectivamente. Percebe-se que as oportunidades para financiamento de projetos coordenados por mestres ainda é restrita e essa escolha da chamada foi considerada uma inovação. Das propostas recebidas, 20% foram encaminhadas por mestres.

O processo de seleção não fez distinção entre a titulação dos coordenadores, ou seja, propostas encaminhadas por mestres ou doutores competiram pelos mesmos recursos. A chamada incluiu como um dos critérios de seleção a qualificação do coordenador e da experiência da equipe, atribuindo a este quesito 10% da pontuação. Ainda assim, cinco das 37 propostas selecionadas eram coordenadas por mestres, e foram consideradas, sob o aspecto da qualidade técnica, equivalentes a propostas coordenadas por doutores.

Além da qualificação do coordenador e da equipe, a seleção também considerou como critérios: o mérito e originalidade do projeto para a proteção e/ou desenvolvimento social; a metodologia empregada; a consistência da proposta em relação à fundamentação teórico-metodológica e aos objetivos; a adequação do cronograma de execução e do dimensionamento dos recursos solicitados; a extensão das possíveis contribuições do estudo.

O processo de seleção foi completamente conduzido pelo CNPq, sendo composto por três etapas: (i) análise pela área técnica; (ii) análise pelos consultores ad hoc; (iii) análise, julgamento e classificação pelo comitê julgador.

Ao MDS coube somente o acompanhamento da etapa de análise pelos consultores ad hoc, cujo principal propósito foi dirimir eventuais dúvidas do grupo de consultores. Sob a ótica do MDS, uma participação mais próxima desse processo poderia qualificá-lo. Em que pese a qualidade e expertise dos consultores participantes do processo, considera-se que uma composição mista desse grupo, que incluía tanto acadêmicos quanto gestores com experiência na condução das políticas públicas, pode ser enriquecedora para futuras chamadas.

## **DIFERENCIAIS DA CHAMADA**

A partir do aprendizado da primeira chamada pública realizada, foram acrescentados alguns pontos ao termo de referência que trouxeram grandes benefícios para seu desenvolvimento.

A chamada previu três encontros em diferentes etapas de desenvolvimento do projeto envolvendo pesquisadores, CNPq e MDS, que proporcionaram, entre outras questões, um acompanhamento mais próximo e sistemático do desenvolvimento das propostas e a possibilidade de diálogo entre as equipes de pesquisa e, quando necessário, o aprimoramento/redirecionamento de rumos dos estudos.

Durante a primeira oficina, realizada em abril de 2014, foi possível promover a discussão técnica dos projetos selecionados entre os pesquisadores, especialistas convidados e técnicos das secretarias finalísticas do MDS. O momento também foi propício para a ampliação do conhecimento dos pesquisadores sobre as políticas coordenadas pelo MDS e sobre as ferramentas, indicadores, estudos e pesquisas desenvolvidas pela SAGI.

Seguindo o modelo adotado desde a primeira oficina, que incorporou momentos de discussão em grupo a partir das temáticas dos projetos, o segundo encontro, em novembro de 2014, permitiu aprofundar o debate e compartilhar informações sobre o andamento dos projetos e sobre dificuldades e soluções encontradas pelas equipes.

Na última oficina, realizada em agosto de 2015, além da apresentação e discussão dos resultados dos projetos, foi possível realizar uma avaliação com os participantes de todo o processo vivenciado na chamada.

Além do rico espaço de discussão propiciado pelas oficinas, durante toda a execução dos projetos houve a interlocução de técnicos do departamento de avaliação com os coordenadores dos projetos.

Outro diferencial da chamada foi a previsão de elaboração de artigos para publicação. Seguindo a experiência anterior da parceria entre SAGI e CNPq, que produziu um conjunto de publicações digitais, a chamada 24/2013 também previu que os coordenadores dos projetos elaborassem um artigo com os principais resultados do projeto. Esses artigos são parte da prestação de contas ao CNPq. Os artigos estão publicados neste Cadernos de Estudos, parte II. Os artigos foram submetidos a avaliação de pareceristas externos ao ministério, além da consulta às áreas finalísticas para que pudessem se apropriar dos conteúdos e alinhar com as ações já realizadas, quando necessário.

Por fim, outro aspecto que se deve destacar é que se iniciaram as parcerias entre os pares a partir do diálogo estabelecido entre as partes (pesquisadores, MDS e CNPq),

além da troca de experiências entre os pesquisadores e do acompanhamento sistemático e individual da equipe técnica do Departamento de Avaliação.

## **CONCLUSÃO DO TRABALHO E AVALIAÇÃO DOS PESQUISADORES**

Na última oficina, realizada em agosto de 2015, além da apresentação dos resultados dos projetos, foi possível realizar uma avaliação com os participantes do processo da chamada que ressaltaram alguns êxitos e possibilidades de aprimoramento.

A avaliação foi realizada por meio de três processos: 1) preenchimento dos questionários; 2) dinâmica de avaliação do edital em grupos utilizando técnica de visualização; 3) apresentação dos resultados dos questionários e trabalhos de grupo e debates.

Nesse momento foram discutidos aspectos específicos da chamada que propiciaram êxito no desenvolvimento das propostas, entre os quais foram ressaltadas a própria estratégia de acompanhamento dos projetos, a pertinência do tipo e número de bolsas concedidas, a possibilidade de apoio a despesas de custeio e as linhas temáticas previstas.

Nesse processo houve espaço para ouvir os pesquisadores quanto às possibilidades de aprimoramento de futuras chamadas. Entre os aspectos destacados na discussão, aparecem questões relacionadas a uma maior articulação de projetos, por meio de estruturação de redes.

Os aspectos surgidos a partir das dinâmicas de grupo foram sistematizados. Seguem os principais destaques:

A) Sobre os aspectos do edital que propiciaram o êxito na condução do projeto, os principais foram:

- A possibilidade de bolsas de estudo concedidas e a possibilidade de formação de equipes. Os tipos de bolsa e os valores disponibilizados foram tidos como relevantes e de acordo com a demanda dos pesquisadores;
- O acompanhamento sistemático previsto, o diálogo individual entre MDS e pesquisadores, a realização das oficinas como espaço para socialização e reflexão constante;
- As linhas temáticas também foram positivas por acolher diversos temas relacionados ao desenvolvimento social;
- A possibilidade de pagamento de recursos e custeio também foi destacada como positiva;

B) Sobre os aspectos do edital que dificultaram ou limitaram a execução dos projetos, os principais foram:

- O tema “prazo” foi amplamente discutido, trazendo várias questões, como o pouco tempo para a execução e a impossibilidade de novas prorrogações, a diferença entre tempo de execução e o tempo de concessão de bolsas. Alguns grupos discutiram que o tempo previsto (18 meses) é adequado à condução do trabalho de campo, mas que seria relevante ter um prazo ampliado para o aprimoramento dos produtos. Questões mais específicas, como a necessidade de adequação de prazo de determinadas pesquisas, quando há necessidade de aprovação em comissões de ética ou o período ideal para início de trabalhos, também foram discutidas;
- Sobre os aspectos orçamentários, foram apresentadas algumas dificuldades que envolveram a ausência de recursos para despesas de capital e valores reduzidos para despesas de custeio, ou falta de flexibilidade entre esse tipo de despesa e bolsas. Relacionado a este ponto, foram apresentadas especificidades de alguns projetos, que podem requerer mais recursos de custeio quando envolvem trabalhos de campo ou quando são realizados em determinadas regiões como, por exemplo, a região Norte, que possui grandes dificuldades de deslocamento, entre outras;
- Também foram relatadas algumas dificuldades relacionadas ao sistema informacional do CNPq, que precisaria ser adequado às especificidades do edital.
- Em um grupo também foi criticada a impossibilidade de acolher projetos de pesquisadores sem vínculo com universidades.

Em respostas às dificuldades relatadas, foi apresentado um conjunto de sugestões para futuro que dialogam diretamente com estas, envolvendo o aumento de prazos para as propostas, a flexibilização dos percentuais entre despesas de custeio e bolsa e a inclusão de despesas de capital.

Também foi sugerido prever a estruturação de redes de pesquisadores, a publicação dos resultados das pesquisas em revistas indexadas e a inclusão de uma linha para recém-doutores (a exemplo da linha para mestres).

Da análise da consulta realizada por meio de questionário,<sup>6</sup> depreende-se que os coordenadores consideraram adequada a maior parte dos parâmetros incluídos na chamada de seleção de projetos, entre eles: (i) o prazo para elaboração das propostas (84% consideraram adequado); (ii) o tipo de bolsas disponibilizadas (92%); a distribuição de recursos entre os projetos (75%); o tipo de despesas elegíveis (76%).

Os coordenadores também destacaram a pertinência da previsão de despesas de custeio para o desenvolvimento das propostas, indicando que a ausência desse tipo de despesa teria de médio a alto impacto (36%) ou inviabilizaria a proposta (44%).

---

<sup>6</sup> Os questionários foram preenchidos por coordenadores de 25 projetos.

Quanto aos outros aspectos orçamentários da chamada, parte dos coordenadores queixou-se dos limites gerais estabelecidos (48% avaliaram como inadequados); do limite para despesas de custeio<sup>7</sup> (52%). Nos aspectos relacionados à execução dos projetos, os coordenadores avaliaram que as oficinas de intercâmbio foram adequadas para o aprimoramento do projeto (92%) e se mostraram muito satisfeitos com a comunicação estabelecida com a equipe do MDS (100%) e do CNPq (73%). No entanto, 63% dos pesquisadores que solicitaram acesso ao Cadastro Único<sup>8</sup> apresentam queixas sobre o processo.

Os pesquisadores também ressaltaram aspectos relacionados à conclusão do projeto e perspectivas futuras, indicando que tiveram oportunidades<sup>9</sup> de publicação dos resultados da pesquisa<sup>10</sup> (88%) ou outros desdobramentos decorrentes, como a realização de novas pesquisas (52%) e a promoção de novas disciplinas ou reformulação de conteúdos (12%).

## CONCLUSÃO

A iniciativa de fomento a pesquisas por meio de editais públicos, em que exista parceria entre as instituições de ensino e pesquisa e governo é de grande relevância na prestação de contas à sociedade, relativas às contribuições e resultados advindos das políticas e programas realizados. Outro importante ponto para essa iniciativa é a viabilidade, em curto prazo, de execução dos projetos que atendem à necessidade de resultado dos estudos, de forma tempestiva, para o aprimoramento das políticas públicas.

Fiel à missão de compartilhar os aprendizados institucionais, a SAGI apresenta uma inovação na gestão ao promover a produção de conhecimento acerca dos programas sociais em seus diferentes estágios de desenvolvimento. Mas cabe o questionamento: como conciliar os tempos político, administrativo e técnico para melhorar e direcionar políticas e programas?

Não existe uma única e confiável resposta a essa indagação. No caso da SAGI, a possibilidade de, em algum grau, antecipar demanda por informações acerca do universo do programa está assentada em três pilares interdependentes sobre os quais foi construída a própria política de avaliação e monitoramento do MDS: cooperação, confiança e estabilidade institucional.

Não se pode esquecer, entretanto, o papel das parcerias internas e externas ao MDS, que só foram possíveis graças ao valor da cooperação, como o caso muito bem sucedido do CNPq, que, por meio de dois editais de seleção de projetos, possibilitou o diálogo entre o MDS e a academia em 75 projetos, abrangendo todas as áreas do MDS. A importância dessa parceria reside no encontro entre os saberes acadêmico e o gerado na gestão, resultando em um terceiro muito mais rico e instrumentalizador das ações do ministério e da própria produção científica.

---

<sup>7</sup> O edital definiu que, dos recursos disponibilizados, no mínimo 70% deveria ser destinado a pagamento de bolsas.

<sup>8</sup> No total de 11 pesquisadores.

<sup>9</sup> Até a data da realização do questionário em agosto de 2015.

<sup>10</sup> Além da publicação realizada pelo MDS.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CHELIMSKY, E. Integrating evaluation unit into the political environment of government: the role of evaluation policy. **New Directions for Evaluation**, n. 123, p. 51-66, 2009.

JANNUZZI, P. M. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas e programas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI/MDS de 2011 a 2014. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 16, p. 12, 2014.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 18-33, jan./jun. 2011.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília, DF: Unesco, 2006. (Policy Papers 17).

WEISS, C. H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

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

# DOCUMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DO MDS: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA A DIFUSÃO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS

*Daniel Plech Garcia<sup>1</sup>  
Roberta Pelella Melega Cortizo<sup>2</sup>*

## APRESENTAÇÃO

Atualmente, o Brasil conta com uma gama expressiva de políticas sociais que podem ser dispostas sob os pilares da proteção e promoção social. O sistema de proteção social busca garantir os direitos à saúde, assistência e previdência social, sendo voltado principalmente a indivíduos em situação de vulnerabilidade social que muitas vezes não têm como manter o próprio sustento (CASTRO, 2011). Nessa linha, vale citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que realiza a transferência mensal de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência em famílias com menos de ¼ de salário mínimo per capita. Já o sistema de promoção social visa desenvolver capacidades e gerar oportunidades aos indivíduos (CASTRO, 2011). Compõem essa vertente as políticas educacionais, assim como as de geração de trabalho e renda. Por exemplo, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que oferta cursos de qualificação profissional.

É interessante observar que há uma grande diversidade de escopos e problemáticas tratadas pelos programas sociais no Brasil. Enquanto o Programa de Fomento busca estimular a geração de renda nas famílias pobres na zona rural, o Telefone Popular oferta linhas de telefone fixo com tarifas mais baratas para as famílias de baixa renda que estejam no Cadastro Único.

No entanto, vale destacar que existem programas sociais em diferentes estágios de maturidade, tanto em relação à implementação, quanto nos processos de gestão, monitoramento e avaliação. Algumas iniciativas ainda carecem de normativas mais robustas, havendo necessidade de adicionar com frequência orientações para viabilizar a gestão. Outros programas se valem de “regras não escritas”, ou ainda de materiais instrucionais para resolver impasses de gestão. De um modo geral, pode-se constatar que documentar programas ainda é um desafio para as três esferas do governo.

Muitas informações valiosas sobre os processos de decisão, as mudanças de concepção e as razões para manter ou alterar as diretrizes dos programas não são documentadas, estando presentes apenas na memória de alguns atores que participaram desses processos. Essa situação tende a fragilizar os programas, pois limita o conhecimento da história, a reflexão sobre lições aprendidas e sobre como aperfeiçoar os programas de modo mais consistente. Sendo assim, entende-se que documentar programas é uma atividade essencial para organizar informações dispersas e pouco acessíveis em órgãos públicos.

---

<sup>1</sup> Analista Técnico de Políticas Sociais na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e graduado em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

<sup>2</sup> Analista Técnica de Políticas Sociais na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Jornalismo (USP).

Dependendo do estágio de maturidade do programa, a documentação pode ser mais ou menos complexa. Por exemplo, não é qualquer programa que pode ter o modelo lógico bem definido, pois isso pressupõe certa estabilidade e consistência nos seus insumos, atividades, produtos, resultados e impactos gerados. Para programas que se encontram em fases iniciais, um relato abrangente do histórico e da justificativa, com abordagem descritiva dos pressupostos na concepção, diretrizes e principais objetivos, pode ser suficiente. À medida que os programas ganham robustez, esforços de documentação mais complexos se tornam necessários.

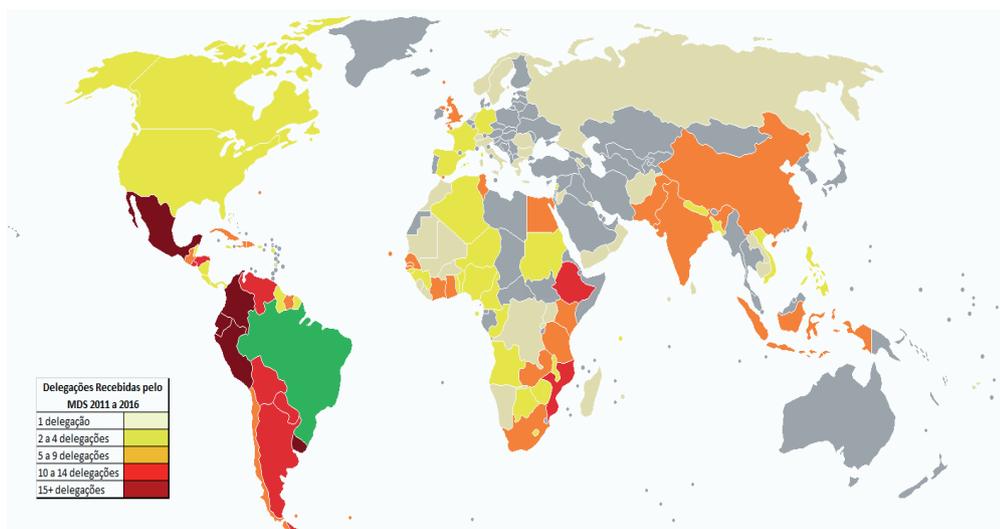
De qualquer modo - e independentemente do estágio de maturidade do programa -, a documentação é o primeiro passo para a realização de avaliações, especialmente as externas. Sem um conjunto consistente de documentos sobre o programa, um avaliador externo não é capaz de realizar o processo avaliativo de modo completo. Um programa bem documentado contribui inclusive para a transparência de suas ações e para a difusão das soluções exitosas para outros parceiros interessados em implementar projetos semelhantes.

Neste artigo apresentaremos algumas das principais estratégias de documentação de programas sociais que foram desenvolvidas nos últimos anos. A primeira seção trata desse assunto no âmbito das experiências da iniciativa Mundo Sem Pobreza (WWP); na sequência, apresentamos os esforços feitos para a criação do Portal de Programas de Desenvolvimento Social; por fim, discutimos esses avanços no contexto da cooperação internacional, destacando o trabalho pioneiro feito no contexto do Instituto Social do Mercosul (ISM) e as perspectivas do WWP como instrumento para a formação de uma comunidade de práticas global.

## **A INICIATIVA MUNDO SEM POBREZA (WWP): PROSPECÇÃO E DOCUMENTAÇÃO**

Nos últimos anos, as políticas sociais brasileiras têm despertado cada vez mais o interesse da comunidade internacional. Diversas delegações estrangeiras e instituições acadêmicas procuram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para conhecer a natureza e os desenhos operacionais dos programas sociais implementados no Brasil (Figura 1).

**Figura 1: Delegações recebidas pelo MDS de 2011 até maio de 2016**



Fonte: Assessoria Internacional (MDS)

Apenas em 2015, o MDS recebeu 61 delegações de 40 países, com a predominância de países da América Latina (40%) e da África (35%). Com essa procura de informações sobre o trabalho desenvolvido no Brasil, o MDS identificou a necessidade de elaborar estratégias de documentação e difusão dos programas sociais brasileiros.

Nesse contexto, foi criada em 2014 a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (*World Without Poverty – WWP*), que visa prospectar, documentar e divulgar inovações e conhecimento sobre as tecnologias sociais brasileiras de gestão, desenho e implementação de políticas e programas sociais. O público-alvo do WWP é composto principalmente por técnicos e gestores estrangeiros responsáveis pela execução de programas sociais em seus países.

O WWP é uma parceria entre o Banco Mundial, o MDS, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPC-IG/PNUD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No MDS, o órgão responsável pela articulação e gestão do WWP é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que responde às demandas das políticas e programas do MDS com pesquisas, ferramentas informacionais de gestão, instrumentos de monitoramento, cursos de capacitação e publicações técnicas.

## OS PRODUTOS WWP

O WWP tem na documentação de programas um instrumento estratégico para realizar o intercâmbio de experiências sobre a implantação e gestão de programas sociais. Para nortear os primeiros esforços da equipe do WWP foram realizadas três pesquisas em eventos de Cooperação Sul-Sul no início de 2014. A pesquisa investigou quais temas da proteção social brasileira os participantes gostariam de conhecer melhor. Os principais interesses apontados pelo público foram: Cadastro Único, condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), coordenação federativa e inclusão produtiva (Tabela 1).

**Tabela 1: Resultados das pesquisas sobre as políticas sociais brasileiras que mais despertam interesse dos gestores públicos estrangeiros**

### Comunidade de Aprendizagem da África (11 a 13 de março de 2014, Fortaleza/CE)

Cadastro Único	30	26%
Inclusão Produtiva (inclusive cisternas)	23	20%
Brasil Sem Miséria / integração e complementaridade dos programas	17	15%
<b>Total de respostas</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>

### Fórum de Aprendizagem Sul-Sul (17 a 21 de março de 2014, Rio de Janeiro/RJ)

Cadastro Único	62	47%
Condicionalidades do PBF	29	22%
Coordenação federativa	20	15%
<b>Total de respostas</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>

### IX Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento (31/03 a 01/04, Brasília/DF)

Cadastro Único	8	21%
Coordenação federativa em políticas sociais	7	18%
Bolsa Família – condicionalidades	7	18%
<b>Total de respostas</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco Mundial e MDS.

Diante desses resultados, e considerando a importância do Cadastro Único e do Bolsa Família no âmbito nacional, a equipe do WWP concentrou seus esforços iniciais para documentar esses dois temas. A primeira entrega foi uma série de textos sobre

o Cadastro Único. Esses formatos de texto são chamados, no âmbito da iniciativa, de “Produtos WWP”. Além de textos, foram disponibilizados no site vídeos e apresentações. Em breve, serão lançados infográficos com o processo de cadastramento, principais conceitos e o modelo lógico interativo do Cadastro Único.

Muitos países visitantes solicitavam ao MDS e ao Banco Mundial o formulário principal do Cadastro Único traduzido, para que fosse possível compreender como são feitas as perguntas, quais são as informações coletadas e qual é a estrutura do formulário. Por isso, o WWP traduziu o formulário para o inglês, francês e espanhol. Na sequência, os formulários traduzidos foram diagramados – para que ficassem com o mesmo layout da versão em português – e publicados no site do WWP.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família renderam dez produtos com diferentes abordagens, que mostraram em linguagem objetiva como funciona, quais são os sistemas utilizados, os atores envolvidos, os impactos das condicionalidades na educação e na saúde das famílias beneficiárias, entre outros. Na sequência, a equipe do WWP produziu uma série de textos sobre o monitoramento de políticas sociais, que discutiu a importância de monitorar, como é feito no Brasil e quais são os principais instrumentos de monitoramento do governo federal.

O Plano Brasil Sem Miséria foi abordado em onze textos, com discussões sobre a linha de extrema pobreza, focalização, inclusão produtiva, articulação federativa, entre outros. Em maio de 2016, a gestão da informação foi o principal assunto do WWP, com o lançamento de uma série de quatro produtos sobre as principais ferramentas informacionais utilizadas pelas políticas sociais no Brasil.

Está prevista para o mês de julho de 2016 a publicação de textos inéditos sobre instrumentos de coordenação interfederativa do PBF, destacando o papel do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador da qualidade da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único.

O Quadro 1 apresenta os principais produtos publicados até maio de 2016 organizados por temas<sup>3</sup>. No momento, a equipe do WWP está trabalhando na elaboração de textos sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), relatos de inclusão produtiva em estados e municípios e relatos de uso de monitoramento e avaliação (M&A). Além disso, há a previsão de novos textos, mais aprofundados e específicos, sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único, o que evidencia que um mesmo tema pode ser documentado a partir de diversas abordagens.

---

<sup>3</sup> Conheça esses materiais no site do WWP: [www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br)

**Quadro 1: Principais produtos publicados no site do WWP**

CADASTRO ÚNICO	
TÍTULO	DESCRIÇÃO
Apresentação do Cadastro Único Brasileiro	Apresenta o desenho, os objetivos e o fluxo do processo de cadastramento.
Breve histórico do Cadastro Único	Apresentação do contexto de criação do Cadastro Único em 2001 e sua evolução ao longo dos anos.
Experiência brasileira na construção de um registro único	Descreve como o Brasil gerencia o Cadastro Único, como lida com a qualificação dos dados e a focalização.
Atores responsáveis pela gestão do Cadastro Único	Diagrama com as responsabilidades dos principais atores que fazem a gestão do Cadastro Único.
Formulário do Cadastro Único e seus conceitos básicos	Formulário usado para o cadastramento do público-alvo e os conceitos que os entrevistadores utilizam para seu preenchimento.
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	
TÍTULO	DESCRIÇÃO
Condicionalidades do PBF: apresentação	Visão geral sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.
Condicionalidades do PBF: linha do tempo	Texto com a cronologia das condicionalidades do Programa Bolsa Família, desde 2003 até os dias de hoje.
Condicionalidades do PBF: atores da gestão	Mapeamento dos diversos atores das redes das políticas de educação, saúde e assistência social responsáveis pela implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
Condicionalidades do PBF: como funciona?	Esclarece quais são as ações necessárias na gestão das condicionalidades para realizar o acompanhamento dos compromissos assumidos.
Condicionalidades do PBF: sistemas	Explica como operam os três sistemas na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
Condicionalidades do PBF: glossário técnico	Esclarece alguns conceitos que aparecem nesta newsletter, tais como o que é proteção social básica, CRAS e interoperabilidade.
Resultados do acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família	Apresenta a série histórica do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.
Descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família	Explica os principais resultados e efeitos que as famílias em situação de descumprimento estão sujeitas (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício).

Resultados e impactos das condicionalidades do Programa Bolsa Família na educação	Apresenta os principais impactos das condicionalidades na educação (desempenho, evasão escolar) das famílias beneficiárias.
Resultados e impactos das condicionalidades do Programa Bolsa Família na saúde	Apresenta os principais impactos das condicionalidades na saúde (mortalidade infantil, desnutrição) das famílias beneficiárias.

### MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

TÍTULO	DESCRIÇÃO
A estruturação de monitoramento e avaliação no Brasil	Apresenta a estruturação do monitoramento e avaliação no Brasil, bem como o papel da SAGI nesse processo.
Monitoramento e sua importância para a gestão de políticas sociais	Apresenta os principais conceitos de monitoramento utilizados no Brasil e explica a importância de monitorar, inclusive para aumentar a eficiência e transparência dos programas sociais.
Como se faz no Brasil: principais instrumentos de monitoramento de políticas sociais	Explica como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) elabora indicadores, modelos lógicos, painéis e sistemas de monitoramento para monitorar programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)

TÍTULO	DESCRIÇÃO
O Plano Brasil Sem Miséria: Introdução	Discorre sobre as condições que possibilitaram a criação do Plano Brasil sem Miséria e sobre algumas de suas principais características.
Linha de Extrema Pobreza e público-alvo	Reflete sobre o conceito de linha de pobreza e a delimitação do público alvo do BSM.
Busca ativa e focalização: a importância do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria	Apresenta como o Cadastro Único contribuiu para a focalização do BSM por meio da estratégia de Busca Ativa.
Coordenação intersetorial no Plano Brasil Sem Miséria	Explica como foi construída a coordenação intersetorial do BSM.
A articulação federativa no plano Brasil Sem Miséria	Explica como a equipe do BSM conseguiu fazer a articulação federativa do Plano.
O eixo de garantia de renda no Plano Brasil Sem Miséria	Detalha o eixo de garantia de renda do Plano.
O Eixo de Acesso a Serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria	Detalha o eixo de acesso a serviços do Plano.
A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria	Explica a estratégia de inclusão produtiva no meio urbano.

A inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria	Explica a estratégia de inclusão produtiva no meio rural.
O monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria	Detalha o processo de monitoramento do plano.

### GESTÃO DA INFORMAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

TÍTULO	DESCRIÇÃO
Desafios da Gestão da Informação	Apresenta as principais ferramentas informacionais produzidas pelo Departamento de Gestão da Informação da SAGI/MDS para que auxiliem as atividades de gestão, monitoramento e avaliação dos programas sociais do MDS.
Consulta, seleção e extração de informações do Cadastro Único (Cecad)	Descreve como foi o processo de construção da ferramenta Cecad, os desafios e soluções encontradas.
A construção do Mapa da Pobreza e do Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos	É apresentado o processo de construção de duas ferramentas que produzem mapas: o de Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV) e o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS).
O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas)	É apresentado o processo de construção do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), com as dificuldades e soluções encontradas.

### INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA DO BOLSA FAMÍLIA (LANÇAMENTO EM BREVE)

TÍTULO	DESCRIÇÃO
Instrumentos de coordenação interfederativa do Bolsa Família: o IGD	Apresenta o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), ferramenta estratégica para apoiar e estimular os estados e municípios a investir na melhoria da gestão do PBF e Cadastro Único.
Instrumentos de apoio à gestão descentralizada	Detalha outros instrumentos utilizados na coordenação interfederativa do PBF: o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF); o Bolsa Família Informa; e a Central de Atendimento.
IGD: linha do tempo	Explica o processo de construção do IGD por meio de uma linha do tempo com as principais transformações.

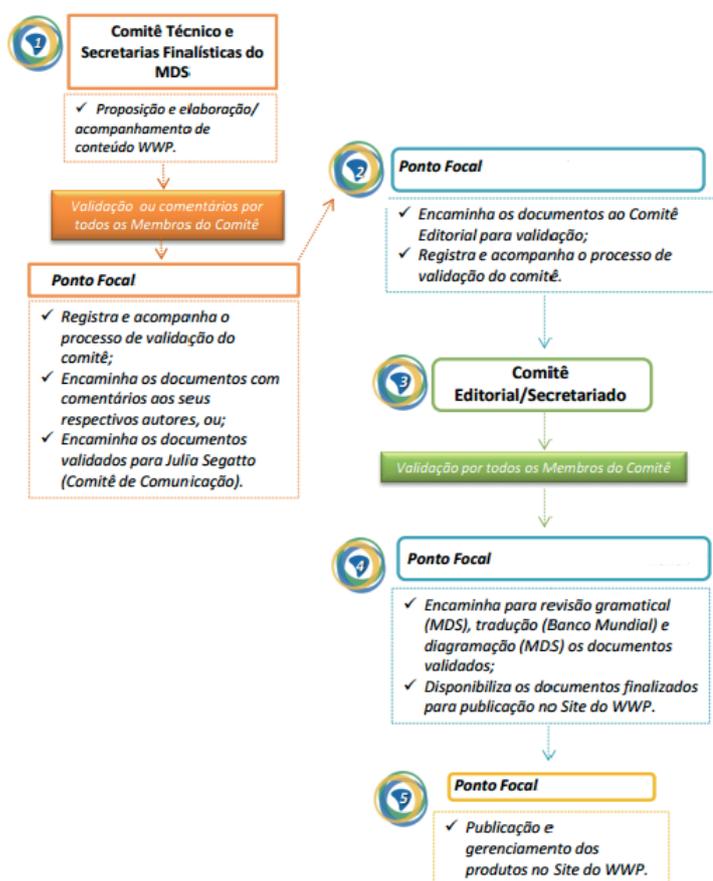
Fonte: Elaboração própria

A fim de familiarizar o público do WWP com os diversos programas sociais brasileiros, também foram publicadas sete fichas-resumo e quatro fichas descritivas sobre os programas citados no Quadro 1 e outras ações do MDS, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o

Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Por se tratar de um trabalho coletivo, envolvendo quatro parceiros com escopos e objetivos diversos, tornou-se imperativa a formulação de mecanismos de articulação verticais e em rede, com o propósito de permitir um fluxo de informações ágil e consistente entre os representantes institucionais e as equipes técnicas de cada órgão. Configurou-se, assim, governança estruturada em um arranjo matricial, com hierarquias funcionais (quatro comitês: editorial, secretariado, técnico e de comunicação) que dialogam com equipes detentoras de conhecimento técnico específico, formadas temporariamente para a elaboração de textos, slides, vídeos ou infográficos para o WWP. A Figura 2 ilustra todas as etapas de produção, encaminhamento, validação e inserção dos produtos WWP no site da iniciativa.

**Figura 2: Fluxograma de produção de materiais para o WWP**



Fonte: WWP

Na etapa de produção de material documental ou multimídia, ganha destaque a participação das secretarias finalísticas do MDS. Isso se deve ao fato de a SAGI, coordenadora do WWP pelo MDS, ser uma secretaria-meio; logo, não gere os programas do Ministério. Assim, as etapas de adaptação, atualização e elaboração dos produtos WWP, realizadas pelas equipes de projetos, abarcam membros do comitê técnico dos quatro parceiros e técnicos das secretarias finalísticas experts no tema abordado. Em se tratando de material multimídia (vídeos e infográficos), integrantes do comitê de comunicação também colaboram na formulação de layout, design e roteiro.

Lançado em março de 2014, o site da iniciativa concentra a documentação produzida pela equipe do WWP e publicações dos quatro parceiros (Figura 3). A cada três meses é lançada uma newsletter com a divulgação dos novos conteúdos disponibilizados no site: produtos WWP, publicações eletrônicas, vídeos, diagramas, entre outros. Todos os materiais estão disponíveis em português, inglês, espanhol, e, em breve, em francês. Nesse sentido, a documentação dos programas sociais brasileiros é uma atividade basilar para a plena operacionalização e o atendimento dos objetivos propostos pelo WWP.

**Figura 3: Página inicial do site do WWP em inglês**



Fonte: [www.wwp.org.br/en](http://www.wwp.org.br/en)

Além dos produtos elaborados pela equipe do WWP em parceria com as secretarias finalísticas do MDS, a iniciativa conta com consultores que produzem estudos qualitativos sobre políticas e programas sociais. A documentação elaborada por consultores busca desenvolver uma abordagem mais aprofundada sobre as políticas sociais, estando, portanto, em um estágio posterior ao dos produtos citados no Quadro 1.

Dentro do escopo do trabalho a ser elaborado pelo consultor há uma gama considerável de conteúdos de caráter analítico e avaliativo, como a construção de modelos lógicos, elaboração de desenhos e instrumentos de gestão, o mapeamento de fluxos

e processos, a avaliação dos resultados alcançados, além de reflexões sobre lições aprendidas. Até o momento, foram finalizadas quatro consultorias referentes aos seguintes temas: Cadastro Único; Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos e Inclusão Produtiva<sup>4</sup>.

Em síntese, as consultorias coletaram, organizaram e sistematizaram informações para uso do WWP. Após estarem devidamente adaptados para atender ao público-alvo da iniciativa, os materiais são disponibilizados gradualmente no site do WWP mediante diferentes formas de comunicação, como textos, infográficos, modelos lógicos, estudos de casos e vídeos. O processo de adaptação do material é conduzido pela equipe técnica da SAGI.

## **O PORTAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Em julho de 2015, a SAGI lançou um portal com informações sobre os principais programas sociais do MDS<sup>5</sup>. No Portal de Programas de Desenvolvimento Social estão disponibilizadas fichas resumidas com os principais aspectos de cada programa, textos mais detalhados, pesquisas e material multimídia, segmentados por título, área temática e órgão gestor. O objetivo do Portal é reunir as informações em um só local, facilitando a consulta de pesquisadores, de gestores de políticas públicas e da sociedade como um todo.

Embora a iniciativa tenha partido da SAGI, desde as primeiras reuniões houve a percepção de que o trabalho articulado com as secretarias finalísticas do MDS seria condição indispensável para o êxito do projeto. Afinal, disponibilizar, em um mesmo espaço, vasta documentação sobre os principais programas e ações do Ministério sem o engajamento e a contribuição das secretarias responsáveis inviabilizaria o Portal.

Isso porque a mais elementar das etapas, qual seja, a validação de materiais para o Portal, é tarefa que cabe exclusivamente à secretaria responsável pela gestão do programa. Por essa razão que, com o amadurecimento do projeto, fez-se necessário envolver as demais secretarias do Ministério, aproveitando os técnicos que já estavam colaborando para o WWP, visto que o fluxo prospecção-documentação-adaptação-revisão-validação junto à SAGI já estava consolidado há mais tempo, facilitando portanto os processos demandados. Além disso, parte da documentação produzida para o WWP também foi disponibilizada no Portal.

Na articulação inicial com as secretarias, buscou-se explicar o propósito da iniciativa, inclusive diferenciando-o do WWP (voltado ao público internacional) e do portal MDS pra Você<sup>6</sup>, (direcionado aos beneficiários das políticas do Ministério). Por dispor de informações com maior grau de detalhamento e focadas no modus operandi e nos resultados alcançados, o Portal de Programas é destinado aos técnicos e gestores dos entes federativos e na comunidade acadêmica, além de ser um importante instru-

---

<sup>4</sup> Os consultores são, respectivamente, Fernanda Pereira de Paula; Janio de Souza Alcântara; Sérgio Paganini e Andréa Perotti.

<sup>5</sup> Acesse no link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1231&ga=146>

<sup>6</sup> Acesse o Portal MDS pra Você no link: <http://mdspravoce.mds.gov.br/>

mento de documentação dos programas e ações. As versões mais antigas das fichas e materiais complementares são gravadas no servidor do Portal, de modo a garantir a preservação da história e da evolução dos programas.

Por fim, importa comentar que, com o lançamento do Portal, constatou-se que seria necessária a colaboração ativa das secretarias finalísticas para sua consolidação, a fim de assegurar um fluxo de inserção contínua de novos materiais e de atualização periódica das fichas. Em outras palavras, se a SAGI foi a protagonista para a criação do Portal, a etapa seguinte, de maturação, deveria necessariamente contar com a pró-atividade das secretarias e o respaldo do gabinete do MDS. À SAGI, caberia o papel de guardião do repositório e articulador do Portal. Em síntese, o desafio atual é fazer com que o Portal deixe de ser da SAGI, para pertencer a todo o Ministério. As Figuras 4, 5 e 6 ilustram páginas do Portal.

Figura 4: Página inicial do Portal

**Portal de Programas de Desenvolvimento Social**

SAGI  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

MDS.gov.br

Página Principal Programas Busca Rápida Busca Palavra

Bem-vindo ao Portal de Programas de Desenvolvimento Social!

Aqui você irá conhecer os programas sociais do MDS. O objetivo é permitir o acesso a informações em um só local, facilitando a apropriação por pesquisadores, gestores e dirigentes, assim como o acompanhamento das políticas sociais pelos cidadãos.

Os materiais disponíveis no Portal apresentam resultados, pesquisas e as principais características dos programas, como os objetivos, o número de beneficiários, os critérios de seleção, a cobertura, a gestão, as fontes de financiamento e um breve histórico.

Veja o que você pode acessar:

- Fichas-resumo.
- Fichas descritivas e ampliadas.
- Boletins de Resultados.
- Pesquisas e Estudos de Avaliação.
- Estudos Técnicos SAGI (ETEC).
- Acervo Digital do Ministério (Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, livros, etc.).
- Publicações, revistas, modelos lógicos, mapas de processos e resultados, vídeos, infográficos.

Mais informações:

Portal do MDS - [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

Portal da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza - [www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br).

Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1231&ga=146>

**Figura 5: Página do Portal com infográfico do processo de cadastramento do Cadastro Único**

**PROCESSO DE CADASTRAMENTO**  
INCLUSÃO E ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO CADASTRO ÚNICO

A gestão do Cadastro Único é um grande desafio, sobretudo em um país com a dimensão do Brasil. Embora o processo de cadastramento seja responsabilidade dos municípios, enfrentar tal desafio requer [a convergência de esforços de todos os entes federados](#) na gestão compartilhada do Cadastro Único, a fim de garantir a qualidade das informações registradas.

O processo de cadastramento é um conjunto articulado de procedimentos que os municípios utilizam para inserir e manter atualizadas as informações das famílias de baixa renda no Cadastro Único. São quatro etapas complementares, que procuram garantir que as informações coletadas reflitam a realidade das famílias cadastradas e possam ser utilizadas por diversos programas sociais no Brasil.

**1ª etapa.** IDENTIFICAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS A SEREM CADASTRADAS

**2ª etapa.** ENTREVISTA COM AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA

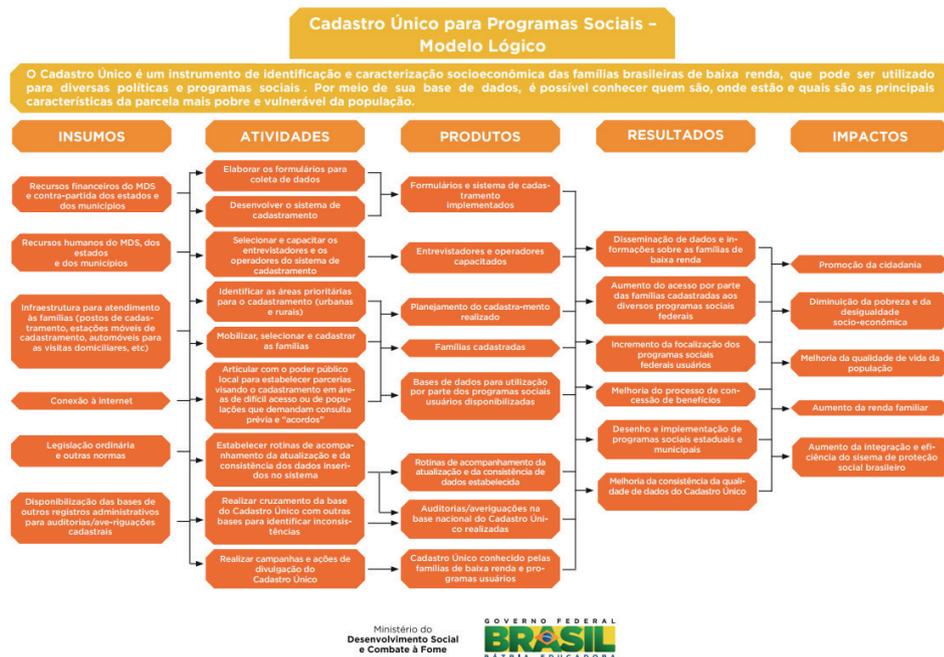
**3ª etapa.** INCLUSÃO DOS DADOS NO SISTEMA DE CADASTRO ÚNICO

**4ª etapa.** ATUALIZAÇÃO DOS DADOS CADASTRAIS

Para conhecer mais o Cadastro Único, acesse [www.wwp.org.br/pt-br/cadastro-unico-para-programas-sociais](http://www.wwp.org.br/pt-br/cadastro-unico-para-programas-sociais)

Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1231&ga=146>

**Figura 6: Página do Portal com modelo lógico do Cadastro Único**



Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1231&ga=146>

## **A DOCUMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Nos últimos três anos, a SAGI tem aperfeiçoado as técnicas de documentação de programas de desenvolvimento social no âmbito da cooperação internacional. Mais do que uma simples vontade, a necessidade de ampliar o diálogo com gestores públicos e organizações internacionais tornou-se visível por causa do crescente interesse em conhecer as políticas sociais do MDS, diante dos expressivos resultados obtidos no combate à pobreza nas suas mais variadas dimensões e na redução da desigualdade social.

Constatada pelo Ministério a carência de material de leitura apropriado para o público estrangeiro, foi delegada à SAGI a função de coordenar os trabalhos de documentação e validação dos programas sociais brasileiros a esse grupo específico de leitor, que, em sua maioria, não lê português e tem, quando muito, informações bastante superficiais (às vezes desatualizadas ou equivocadas) das políticas sociais nacionais. As primeiras iniciativas nesse sentido foram promovidas pelo Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2013 e, na sequência, pelo WWP.

Assim, a SAGI focou na documentação por meio de textos objetivos, didáticos (de preferência ilustrados com gráficos, tabelas e fluxogramas), com informação relevante e atualizada, partindo de diversas abordagens: como o programa funciona na prática, o contexto de criação, quais são os atores responsáveis pela operacionalização, e, em casos mais específicos, a linha do tempo com um breve histórico e glossário técnico. Para textos que explicam o funcionamento do programa, busca-se evitar ultrapassar cinco páginas; para textos que relatam experiências práticas da gestão de programas ou do uso de ferramentas sociais, estão sendo desenvolvidos produtos de no máximo 15 páginas. Esses limites do número de páginas são importantes para manter o interesse do público leitor, que busca agilidade na absorção do conteúdo. Além disso, quando se fala em cooperação internacional, deve-se ter sempre em mente que o texto deve ser traduzido ao menos para um idioma estrangeiro, geralmente para o inglês ou espanhol, e, com uma frequência crescente, para o francês.

Além disso, no processo de documentação e adaptação de materiais para o público internacional, a SAGI busca evitar o uso de siglas, acrônimos, legislações, nomes de órgãos específicos (priorizando os ministérios e, em casos excepcionais, as secretarias) e tecnicidades que pouco contribuem para o entendimento e reflexão por parte dos gestores e técnicos estrangeiros. Em alguns casos, verifica-se a necessidade de fazer breves contextualizações – por meio de box ou notas de rodapé – sobre programas, ferramentas, ações e órgãos citados secundariamente no texto; e de selecionar e dispor de algumas curiosidades, números ou resultados significativos. Em síntese, o desafio permanente é conseguir capturar a atenção do gestor/técnico durante a leitura, com informação útil para pessoas que vivem em diferentes realidades.

Todo esse esforço se fez necessário a partir do momento em que o MDS chancelou a documentação de programas como importante ferramenta para as delegações estrangeiras interessadas em conhecer as políticas e ferramentas do Ministério, seja como forma de contextualização antes de virem ao Brasil, seja como instrumento para o aprofundamento do conhecimento das políticas sociais brasileiras.

Com documentação adequada e substancial para o público internacional, as cooperações bilaterais, multilaterais e visitas técnicas de delegações estrangeiras ao MDS tornam-se mais produtivas, aumentando o grau de cooperação e de intercâmbio de informações. Afinal, é razoável supor que, com a iniciativa do Ministério de disponibilizar material qualificado sobre os seus programas, os demais países e organizações internacionais sintam-se motivados a fazer o mesmo. Em síntese, uma relação em que todos saem ganhando.

A primeira experiência substancial vivenciada pelo MDS quanto à documentação de programas no âmbito da cooperação internacional ocorreu em 2013 com o Instituto Social do Mercosul (ISM) por meio do Caderno ISM. Essa publicação, que contou com a descrição de três programas sociais de cada país-membro do bloco, serviu como projeto-piloto para as fichas descritivas dos programas sociais, utilizadas tanto no WWP, quanto no Portal de Programas de Desenvolvimento Social. Cumpre mencionar que diversos diálogos internos e externos ocorreram após a publicação desses textos para o Caderno do ISM, permitindo o aperfeiçoamento da estrutura e do conteúdo das fichas de programas.

A experiência mais exitosa, porém, tem sido com o WWP. Além da vasta produção de material já relatada neste texto, focada no “how to” dos principais programas geridos pelo MDS, merece destaque também a documentação dos webinars e seminários promovidos ou apoiados pela Iniciativa por meio de notícias, slides das apresentações, fotos, áudios e vídeos, todos disponibilizados no site [www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br).

Por fim, vale ressaltar que uma das propostas originais do WWP consiste na formação de uma comunidade de práticas envolvendo gestores públicos governamentais e das organizações internacionais, fomentando o intercâmbio de conhecimento e estudos comparativos. Para isso, é inegável a importância da documentação dos programas sociais. Necessário, porém não suficiente, tendo em vista a necessidade de canais apropriados para esse compartilhamento de informações e conhecimento.

O WWP visa alcançar esse patamar no médio prazo, tendo inaugurado essa frente de trabalho mais recentemente. Até o momento, a Iniciativa conta com um vídeo sobre o Programa Lisungi, da República do Congo, o primeiro material sobre a experiência de outro país que não seja o Brasil no WWP. Espera-se que esse seja o embrião de uma nova etapa para a construção de uma comunidade de práticas no âmbito do WWP.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A prática de documentação ainda é um desafio para a maior parte dos órgãos públicos responsáveis por programas no Brasil. Ao longo dos últimos anos, os programas sociais têm crescido em quantidade de público beneficiário e em complexidade de processos de gestão, necessitando de instrumentos mais robustos de documentação, que permitam realizar progressivamente o seu aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação. Além disso, a carência de documentação adequada - ao mesmo tempo detalhada e em linguagem objetiva - prejudica a troca de experiências, e consequentemente, a replicabilidade de programas exitosos em outros países.

Iniciativas como o Instituto Social do Mercosul, o WWP e o Portal de Programas de Desenvolvimento Social buscam suprir essa lacuna para múltiplas finalidades, desde a melhoria contínua de programas consagrados até a criação de uma comunidade de práticas para intercambiar tecnologias sociais de diferentes países. Além de facilitar os processos avaliativos, essas ações podem contribuir inclusive para subsidiar gestores para novas políticas sociais nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Portal de Programas de Desenvolvimento Social**. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/portalprogramas/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/portalprogramas/pg_principal.php?url=abertura). Acesso em: 3 maio 2016.

CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, n. 1, p. 66-95, 2011.

GARCIA, D.; DE PAULA, F. P.; CORTIZO, R. P. M. Documentação de programas e ferramentas sociais na SAGI: a experiência do Cadastro Único. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, DF, n. 7, p. 124-142, 2014.

JANNUZZI, P. M. **Análise de componentes sistêmicos e institucionais das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**: considerações sobre a importância e proposta de marco de referência para estudos. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2015. (Estudo Técnico, n. 01/2015).

PAULA, J. C. **O uso do Cadastro Único**: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2013.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL MERCOSUR SOBRE POLÍTICAS E INDICADORES SOCIALES (SIMPIS). **Proyectos y Programas Sociales del Mercosur en Perspectiva**. Assunción: SIMPIS, 2014.

WORLD WITHOUT POVERTY. **Portal da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza**. Disponível em: <https://wwp.org.br>. Acesso em: 3 maio 2016.

# MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE PROGRAMAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO PARA ESPECIFICAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO E SISTEMAS DE INDICADORES DE MONITORAMENTO

*Paulo de Martino Jannuzzi<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

A especificação de pesquisas de avaliação e de sistemas de indicadores de monitoramento para um programa social segue, nos vários manuais e textos aplicados na área, um conjunto de etapas em que, a primeira, é a coleta de informações sobre os objetivos, desenho lógico, normas operacionais e arranjo de implementação do programa. Essa etapa de “pre-avaliação”, também conhecida como “estudo de avaliabilidade do programa”, é determinante da qualidade e relevância dos insumos que instrumentos de monitoramento e avaliação aportam para gestão de programas sociais.

Afinal, programas sociais não são projetos sociais de pequena escala. Programas sociais são intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum. Para isso, a partir de uma “teoria de mudança social”, explícita ou não, estruturam-se em diversas atividades, envolvem-se milhares de pessoas em diferentes posições e instituições, consumindo recursos públicos para gerar produtos, serviços e outras “entregas” para a sociedade e os públicos-alvo almejados.

Assim, antes de especificar uma avaliação ou um instrumento de monitoramento para um programa é necessário conhecê-lo melhor, para que a pesquisa de campo ou o painel de indicadores não retratem de forma simplória a complexidade operacional do mesmo, ou ainda, não reflita os efeitos que o programa, de fato, pretenda alcançar (JANNUZZI 2016).

Para tanto, esse texto apresenta uma das técnicas de representação de programas sociais: a construção de Mapa de Processos e Resultados (MPR). Trata-se de uma técnica próxima a várias outras já existentes para desenho de projetos e programas, mas com requisitos de aplicação muito menos intensos em termos de tempo e de qualificação de equipe técnica envolvida. Envolve menos informação específica acerca da operação dos programas e mais conhecimento sobre sua estratégia geral de intervenção – dos Insumos aos Impactos e sua tática de implementação – dos Processos aos Produtos e Resultados. Pelo mapeamento de seus processos-chave e principais “entregas”, pode ser um recurso interessante para organização de um plano mais geral de pesquisas de avaliação para um programa, assim como para desenho de um sistema de indicadores para seu monitoramento.

---

<sup>1</sup> Doutor em Demografia pela UNICAMP e mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Exerce desde 2011 a função de Secretário da SAGI/MDS. É professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

<sup>2</sup> O autor agradece ao Centro de Aprendizagem de Avaliação e Resultados (CLEAR – [www.theclearinitiative.org](http://www.theclearinitiative.org)), Escritório Regional da América Latina e Caribe, sediado no Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE – [www.clear-la.cide.edu/](http://www.clear-la.cide.edu/)), México, por viabilizar a participação no Programa Internacional de Capacitação em Avaliação do Desenvolvimento, realizado na Universidade de Carleton, Canadá ([www.ipdet.org](http://www.ipdet.org)) em junho de 2015.

## **PROGRAMA SOCIAL: DEFINIÇÃO E COMPONENTES**

Programa público constitui-se em um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente. Um programa social é, neste sentido, um conjunto articulado de atividades direcionadas para produzir um serviço de interesse comum, solucionar ou mitigar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos específicos (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004).

Para tanto, o programa precisa explicitar de forma clara seus objetivos e o modelo de intervenção idealizado para orientar a produção dos serviços ou abordar a solução do problema social. Promover alimentação saudável ou combater a fome são objetivos que orientam a formulação de ações diferentes, para públicos também distintos. Prover vagas na educação infantil, reduzir o analfabetismo e promover a melhoria da qualidade do ensino são todos compromissos de políticas educacionais, contemplados, contudo, em programas diferentes. Um programa não deve ser tão complexo que se confunda com uma política; nem tão simples que se caracterize como um projeto. Formular um programa social é um misto de arte e técnica; arte no sentido da apreensão e do recorte da questão social a tratar, sempre sujeita às percepções e significados de quem a elege como temática a ser tratada na agenda de prioridades políticas; técnica no sentido do que envolve em termos de esforços teóricos e metodológicos para se configurar como um conjunto sistêmico de atividades voltado a atender a objetivos específicos.

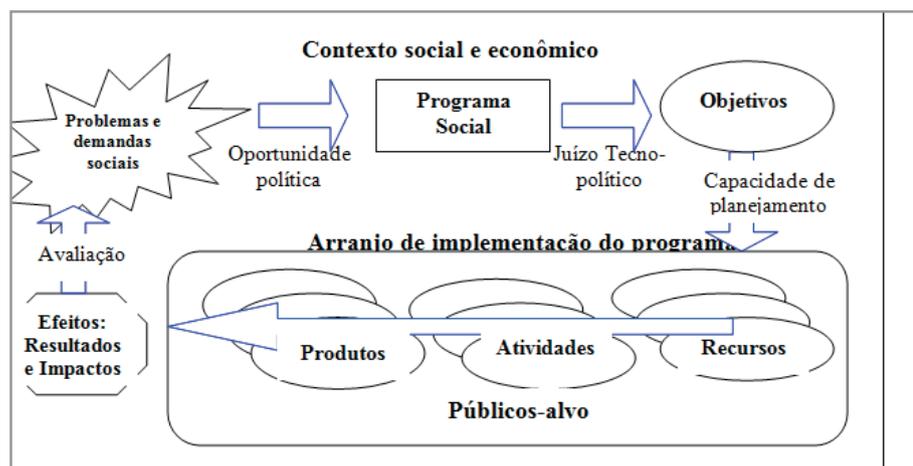
A explicitação clara de objetivos é um requisito básico para o desenho de um programa. Parece óbvio, mas nem sempre é isso que acontece na prática da formulação de programas sociais. Problemáticas sociais são complexas requerendo abordagens multidisciplinares para sua compreensão. O mau desempenho escolar de um adolescente se deve às condições de oferta de ensino na sua escola, ao tempo que ele deve se dedicar a outras atividades pela situação material da família ou às eventuais deficiências de alimentação e incentivo em momentos anteriores de sua vida? A fragilidade do vínculo laboral de um trabalhador se deve à sua baixa escolaridade, à falta de oportunidades criadas no mercado de trabalho ou à fraca efetividade da regulamentação trabalhista? A forma como se entende e se concebe cada problemática social determina os objetivos e desenho do programa. Além disso, como bem coloca Arretche (1998), os programas passam por mudanças significativas de objetivos em seu período de implantação e ao longo de sua operação cotidiana. Programas não são processos estáticos, mas dinâmicos, e sua capacidade de se adaptar ao contexto é aspecto desejável para aderência à realidade social, ao contrário do que pressupõe certo tecnocratismo ingênuo ainda presente em parcelas da Administração Pública e de centros de pesquisa.

Felizmente, a pesquisa nas Ciências Sociais Aplicadas tem oferecido respostas cada vez mais aprofundadas sobre o entendimento das problemáticas sociais, assim como as disciplinas de Desenho de Projetos, que tem desenvolvido ferramentas e dinâmicas de grupo bastante efetivas para o mapeamento dos seus determinantes. Com isso, torna

possível passar para o desenho de um programa, com especificação de atividades a serem desenvolvidas, o equacionamento das questões sociais almejadas. Estas metodologias de desenho de programas permitem especificar os componentes essenciais de um programa social: os objetivos finalísticos da intervenção, os públicos a serem atendidos, os recursos orçamentários, humanos e institucionais necessários, as atividades a serem realizadas para cumprimento dos objetivos e, finalmente, os produtos e serviços produzidos pelas mesmas, que geram os efeitos “mitigadores” sobre a problemática ou satisfazem a demanda social que deu origem ao programa (BRASIL, 2014).

Como ilustrado na Figura 1, em dado contexto social e econômico, criam-se situações e janelas de oportunidades para que problemas e demandas sociais sejam “tratados” em programas públicos. Como se verá mais à frente, no ciclo de formulação e avaliação de políticas e programas, não bastam boas intenções e ideias para que uma demanda social se transforme em um programa governamental. Momento e oportunidade política contam muito na proposição de novos programas. Mediante juízos tecno-políticos de como “equacionar” a problemática social e capacidade de planejamento da equipe encarregada, o programa é desenhado, com seus objetivos e públicos-alvo definidos, assim como as atividades e ações necessárias para sua concretização. Viabilizar a operação concreta das atividades do programa envolve grande esforço de “arquitetura institucional” para desenho do arranjo de implementação do programa e da divisão de trabalho entre os agentes envolvidos. Também requer esforços de “engenharia de projetos” para especificação de recursos e insumos necessários para a geração dos produtos, serviços, benefícios ou bens para usuários e beneficiários dos programas. Os efeitos dessas “entregas” planejadas nos programas devem ser avaliados para que, de fato, o programa possa produzir resultados mais específicos, em curto prazo, para os públicos atendidos, e ao longo do tempo, possa produzir impactos mais gerais para os mesmos e para sociedade, contribuindo para mitigar a problemática social originária.

**FIGURA 1: PROGRAMA SOCIAL, SEUS OBJETIVOS E COMPONENTES**



A eficácia com que o programa consegue atender a demanda social ou equacionar a questão social colocada depende da competência técnica do seu desenho original, da especificação clara de seus objetivos, da capacidade de identificação dos públicos-alvo, da coordenação dos vários tipos de recursos, da execução das atividades e da entrega dos produtos. Vale comentar que em um país continental como o Brasil, com as desigualdades sociais existentes entre regiões, capacidades diferenciadas de gestão, disputas políticas e dificuldades de articulação federativa e intersetorial, é mesmo surpreendente que as políticas sociais – algumas bem recentes – consigam provocar mudanças na realidade social.

Os efeitos dos programas são tanto maiores quanto mais consistentes e coerentes forem os desenhos de intervenção e os quadros de referência conceitual em que se baseiam, implícita ou explicitamente, para os públicos-alvo almejados. O desenho do programa, criado a partir da interpretação do diagnóstico da problemática social em questão, expressa a intenção de buscar uma solução para determinado segmento populacional. Esse segmento pode ser mais amplo ou mais restrito, no qual a problemática em questão está mais potencializada, ou onde ela se revela “mais manejável” ou “equacionável”, decisões que impactam naturalmente no tipo de intervenção planejada. A clareza acerca do público-alvo a atender deve moldar o programa, seus objetivos e atividades, ajustando seu desenho às necessidades e particularidades identificadas de seus potenciais usuários ou beneficiários.

O desenho do programa expressa o encadeamento lógico processual – e possivelmente causal – entre os recursos, atividades e os efeitos produzidos. Para assegurar consistência lógica, deve estar apoiado em um quadro de referência conceitual inspirador da solução engendrada para atender a demanda ou mitigar o problema social em questão.

Suponha que uma problemática social como a desnutrição de crianças tenha sido alçada à agenda de prioridades das políticas sociais. Ela pode ser enfrentada por meio de um programa de distribuição de leite e outros produtos para mães de crianças até 5 anos, valendo-se de postos de saúde e outros equipamentos públicos (ou mesmo não governamentais). A desnutrição das crianças pode ser mitigada também por programas de transferência de renda a essas famílias ou ainda pela oferta localizada de serviços de creche e educação infantil, em turnos de 4 a 8 horas. Cada solução programática está dirigida para um público-alvo diferente e está assentada em uma lógica de intervenção própria, com custos e arranjos operacionais específicos. No primeiro programa, dirigido a crianças de até 5 anos que utilizam serviços de atendimento à saúde materno-infantil, a desnutrição infantil seria combatida diretamente pelo provimento de suprimentos calóricos e nutrientes do leite e de outros alimentos. É preciso garantir a realização de atividades, com regularidade e de forma articulada sequencialmente, de compra dos produtos, de distribuição aos postos de saúde, de armazenamento e de entrega dos alimentos, mediante um provável sistema de acompanhamento de registros de saúde das crianças atendidas.

No segundo programa, que pode ter um grau maior de seletividade de crianças atendidas, a falta de recursos da família é equacionada parcialmente para que ela possa adquirir os produtos no mercado. O desenho desse programa requer atividades de cadastramento de famílias de baixa renda, rotinas de seleção de beneficiários, criação de uma rede de pagamento de benefícios, entre os principais mecanismos, contínuos e sequenciados. Por fim, a última intervenção, com alcance entre crianças com acesso à creche e escolas pré-selecionadas, a subnutrição é mitigada pela oferta de alimentação escolar. Nesse caso, atividades regulares, também interdependentes, envolvem a compra de alimentos, transporte, preparação e distribuição para as crianças. Três modelos de intervenção para desnutrição infantil, atendendo públicos diferentes (por seletividade dos serviços ou critérios de elegibilidade), com distintas atividades e agentes operadores, inspirados em paradigmas disciplinares diferentes, da Saúde Pública, da Economia, do Bem-Estar e da Educação.

Além de se assentar em relações de causalidade ou dependência entre atividades e produtos, um bom modelo de intervenção de programas públicos precisa explicitar as condições contextuais necessárias para que as atividades se processem. Em qualquer das propostas de programas acima, se supõe que, definido o público-alvo, haverá recursos financeiros regulares e suficientes para compra dos alimentos, para transferir recursos para famílias ou para construir as creches. Também está implícito que o pessoal técnico e as organizações envolvidas nas atividades - secretaria de finanças, empresas distribuidoras de alimentos, postos de saúde, bancos, secretarias de assistência social, secretarias de educação, creches - têm conhecimento de suas responsabilidades e competência técnica e operacional para desempenhá-las. Se é preciso desenvolvê-las, há que se prever atividades dentro do programa para garanti-las, para o quê novamente se aplicam outros supostos: que haja recursos para capacitação e alinhamento institucional, que haja organizações capazes de oferecer tais atividades formativas etc.

## **MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS COMO REPRESENTAÇÃO DE UM PROGRAMA SOCIAL**

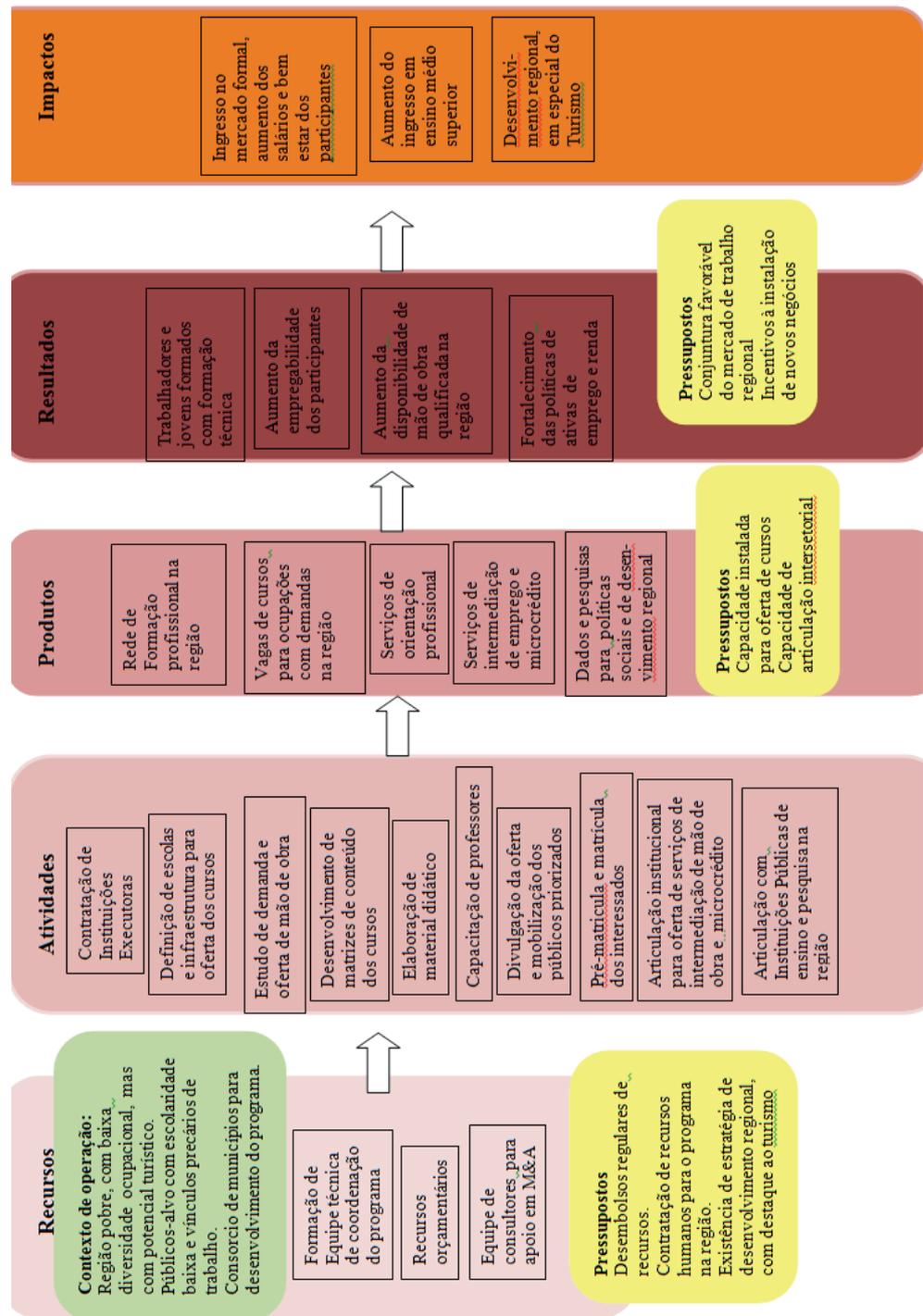
Programas eficazes, eficientes e efetivos se assentam em modelos viáveis de intervenção, em que as condições básicas para seu funcionamento estejam asseguradas, em que haja coerência lógica entre atividades, em que elas se alinhem na produção de produtos

e serviços que, de fato, atendam a demanda social ou mitiguem a problemática social originária. A lógica de intervenção que explicita a “engenharia social” do programa, segundo o contexto e condições básicas para seu funcionamento, configura o que na literatura técnica de Desenho de Projetos Sociais se chama de “teoria do programa” (program theory) e, mais recentemente, na comunidade de especialistas de Avaliação, de “teoria da mudança” (*theory of change - ToC.*) (IMAS; RIST, 2009, TAPLIN; CLARK, 2012, RIBEIRO 2015).

A “teoria da mudança” não é propriamente um substrato teórico que baseia o programa, assim como a “teoria do programa” também não é. Os dois conceitos remetem, na realidade, a narrativas pragmáticas da lógica de intervenção do programa, construídas a partir de revisão de literatura acadêmica acerca de determinantes da problemática que o programa mitigar e da experiência pragmática de práticas anteriores na temática. Naturalmente, há sempre um modelo teórico de curto ou médio alcance por trás da intervenção de um programa, que relaciona o problema motivador do mesmo aos seus determinantes sociais e econômicos. Esse modelo inspira o desenho do programa, as escolhas e especificação de atividades que serão desenvolvidas para mitigar o problema ou alcançar os objetivos do programa, mas é a avaliação pragmática de governabilidade e experiência prática na gestão de programas que acaba definindo a lógica final de intervenção do programa. Teoria da mudança ou teoria do programa são, pois, relatos articulados que vinculam a realização de atividades à consecução de objetivos programáticos desejados, sob determinadas condições e supostos.

Para os propósitos deste texto, se emprega o termo “Mapa de Processos e Resultados” (MaPR) para nomear essa narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes – insumos, processos e produtos – se alinham para produzir os resultados e impacto social almejado, e das condições para que isso se concretize (Figura 2). É uma denominação mais parcimoniosa do que “mapa de insumos, processos, produtos, resultados e impactos” (MIPPRI), mas suficientemente clara para remeter à ideia de representar um programa a partir de seus componentes internos e efeitos esperados (JANNUZZI, 2016).

**FIGURA 2: EXEMPLO DE UM MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE UM PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



No MaPR, contexto, pressupostos, macroprocessos e as relações de dependência, antecedência ou causalidade de atividades e resultados são representados de forma esquemática em um diagrama, ilustrando a lógica operacional do programa (Figura 2). Dito de outra forma, o MaPR ilustra a cadeia relacional de como, em dado contexto, os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram “entregas” na forma de produtos, serviços e benefícios que, sob certas condições, produzirão resultados concretos para os públicos-alvo do programa e impactos mais gerais para sociedade. O contexto constitui a realidade concreta em que se estrutura o programa, fatores determinantes do ambiente em que a problemática social em questão se manifesta, que devem ser considerados como fatores críticos no desenho da intervenção. As condições ou pressupostos são fatores intervenientes, que podem favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa, que podem ser ou não passíveis de controle ou influência do gestor do programa ou da Administração Pública. Se determinadas condições de operação são muito difíceis de serem asseguradas, então talvez devessem ser consideradas, de partida, como fatores determinantes do contexto, condicionando o desenho do programa.

**FIGURA 3: MODELO “ESPIRAL” DE ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO DE MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE UM PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



A construção do MaPR de um programa vale-se das diversas técnicas de desenho de projetos como árvores de problemas e soluções e outros instrumentos de construção do modelo lógico de um programa. Imas e Rist (2009) sugerem o emprego da técnica de desenho de projetos proposta no manual da Fundação Kellogg, representado esquematicamente no Figura 3. Trata-se de uma metodologia de explicitação dos componentes do MaPR por etapas, do centro às bordas, como “em espiral”. No centro do diagrama (etapa 1), explicita-se

o problema social em questão, para em seguida (etapa 2), apontar as demandas que serão mais especificamente tratadas por um programa, cujos resultados devem ser enunciados mais claramente (etapa 3). Definidos os objetivos do programa, mapeia-se o contexto de sua operação (etapa 4), registrando fatores que condicionam, potencializam ou dificultam suas atividades (etapa 5) e as condições para que essas se desenvolvam (etapa 6). O modelo “espiral” é um recurso interessante para oferecer uma primeira representação do programa, mas não deixa explícita a cadeia lógica de atividades necessárias para que insumos transformem-se em resultados e impactos, principal característica de um MaPR.

### **O MAPR COMO RECURSO PARA ESPECIFICAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO E SISTEMAS DE INDICADORES DE MONITORAMENTO<sup>3</sup>**

Como discutido em Jannuzzi (2016), o MaPR pode ser um recurso valioso para identificar e pactuar o conjunto de estudos necessários para produção de informação e conhecimento sobre um programa, em todas as suas fases no seu “ciclo de vida”. Ao apresentar de forma esquemática seus principais processos, alocação de recursos, execução de atividades, entrega de produtos e produção de resultados e impactos, além do contexto e os condicionantes para sua plena operação, o MaPR evidencia mais claramente as demandas de estudos e pesquisas necessários para garantir um desenho adequado para a intervenção programática. Ajuda, inclusive, a justificar escolhas dos esforços de avaliação e interpretar os achados nas pesquisas, vinculando-os a uma narrativa mais completa e articulada com a complexidade lógica do programa.

Assim, valendo-se do MaPR do programa de qualificação profissional ilustrado anteriormente, pode-se especificar várias demandas avaliativas possíveis, dependendo do estágio de implantação do programa e/ou tipo de agente demandante (Figura 4). Cada uma das pesquisas apresentadas tem um desenho metodológico específico, combinando técnica de coleta, sujeitos, tipo de amostra e método de análise ajustados às perguntas do que se quer avaliar.

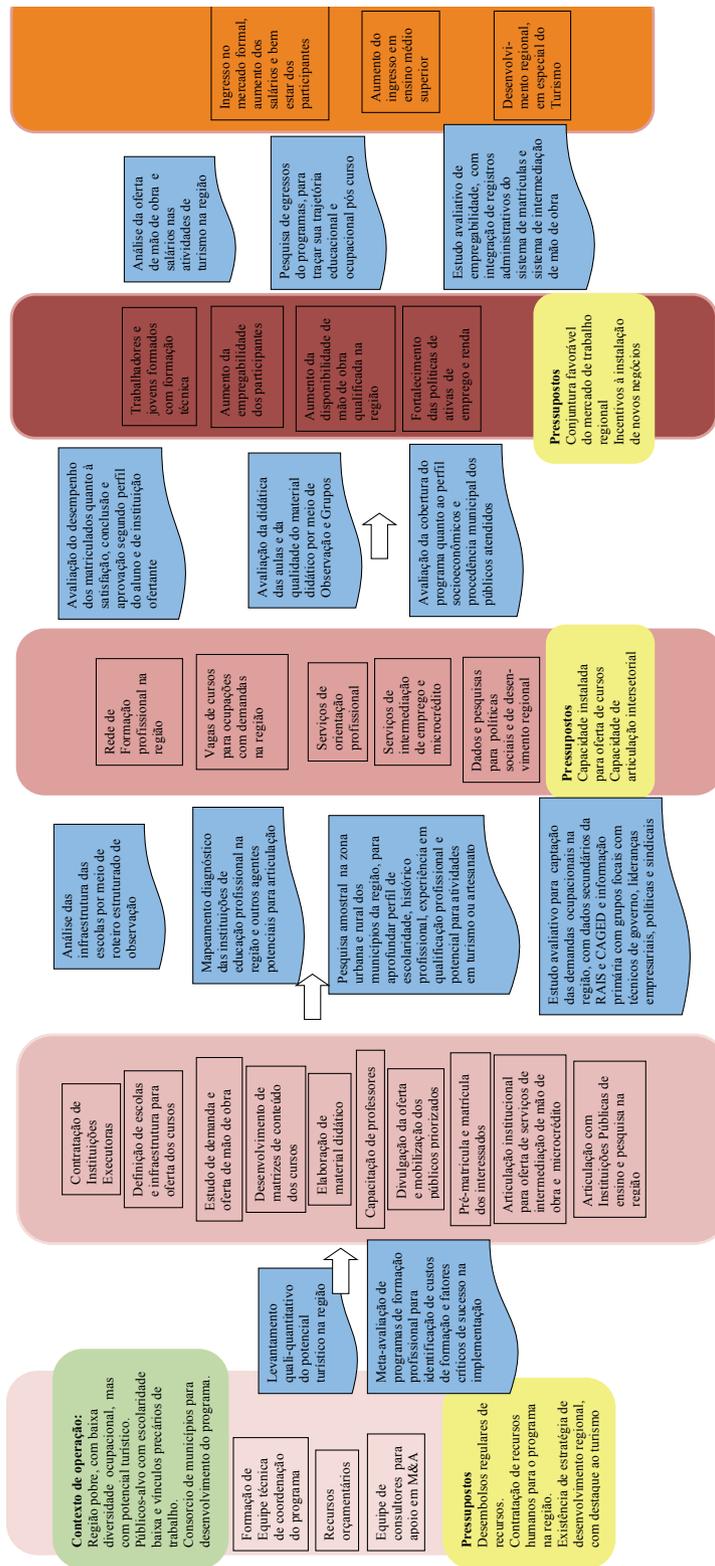
A estruturação de um sistema de monitoramento para um programa social requer, como primeiro passo, a recuperação do diagrama do modelo lógico, teoria de intervenção do mesmo, ou como aqui proposto, do MaPR do programa. O MaPR apresenta de forma sumária os objetivos do programa, seus processos mais estratégicos, seus fluxos internos, os agentes envolvidos, o público que se pretende beneficiar e, enfim, o contexto de operação do programa. Com isso se torna mais simples a seleção dos indicadores-chave para monitoramento, a organização dos mesmos em painéis orientados para cada tipo de usuário e, como última etapa, a especificação de rotinas periódicas de atualização das informações. É um erro comum imaginar que se pode passar direto para a proposição de indicadores de monitoramento, sem voltar um passo antes, e restituir uma visão mais sistêmica do programa.

O processo de tradução do MaPR em um sistema de monitoramento pode ser visto a partir do exemplo do programa de qualificação profissional anteriormente ilustrado (Figura 5). Há vários painéis de monitoramento possíveis, dependendo da posição do usuário, gestor ou operador do programa. Para além do acompanhamento gerencial, os indicadores listados podem dar pistas interessantes para análises comparadas da evolução do programa entre municípios, escolas ofertantes ou públicos participantes (jovens, mulheres, adultos etc.).

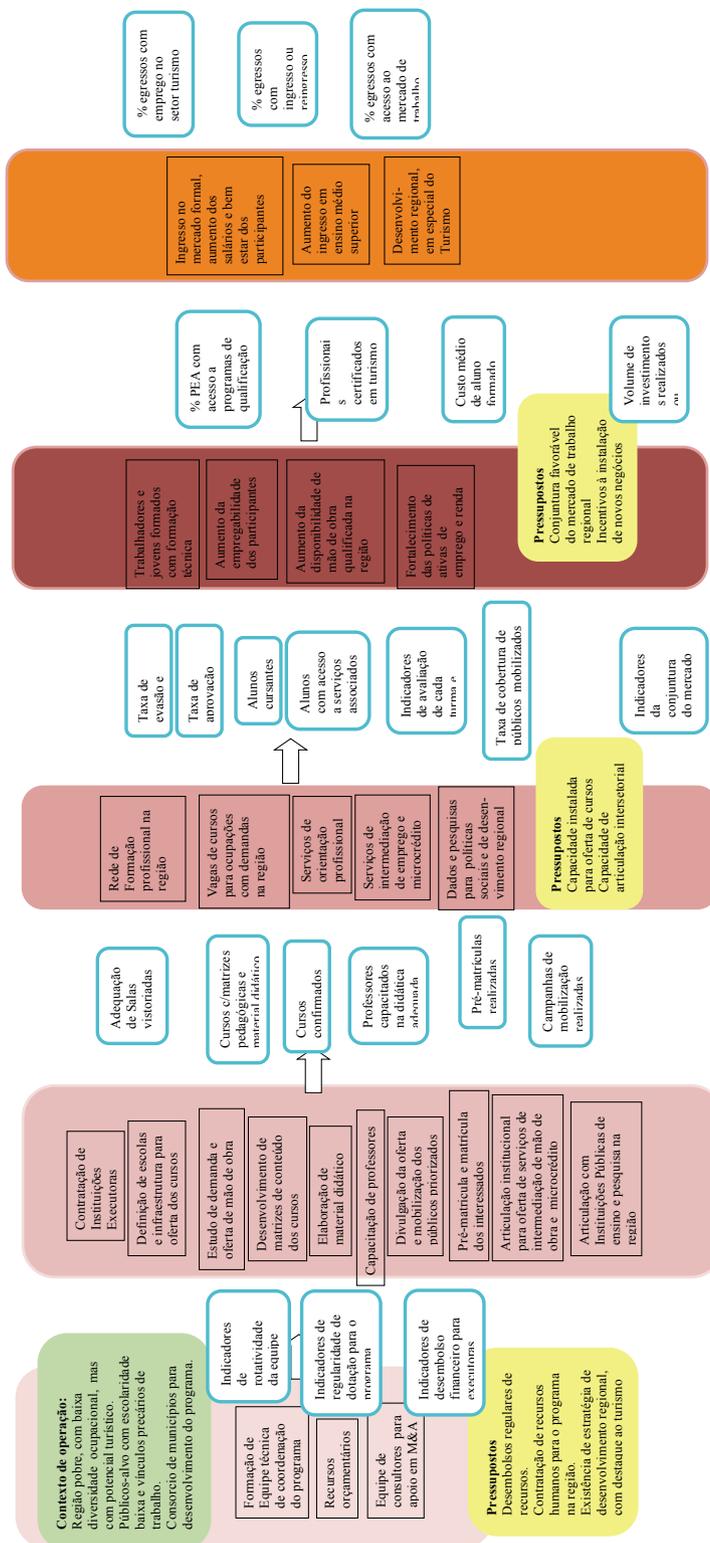
---

<sup>3</sup> Para uma discussão sobre princípios, cuidados metodológicos e dificuldades na especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento vide Jannuzzi (2009).

**FIGURA 4: PESQUISAS DE AVALIAÇÃO POSSÍVEIS IDENTIFICADAS EM MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE UM PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



**FIGURA 5: INDICADORES-CHAVE PARA MONITORAMENTO IDENTIFICADOS EM MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS DE UM PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MaPR é um arquétipo instrumental que explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedências e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advêm da interação de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera e se transforma. Com tal conceituação, não deve ser entendido como um diagrama que explicita as hipóteses de relações causais específicas de dimensões ou variáveis em um projeto de pesquisa acadêmico aplicado de avaliação de programas ou em desenhos de pesquisa de avaliação quasi-experimental. Ao contrário desses últimos, orientados na busca de atribuição de relações de causalidade entre componentes específicos do programa sobre variáveis potencialmente impactadas por um programa, o MaPR se presta a uma leitura mais compreensiva de como funcionam, de fato, programas sociais complexos, operados com interveniência de muitos agentes, sob contextos e condições tão diversas pelo país. O MaPR oferece uma narrativa de associação/causalidade mais compreensiva e realista das atividades do programa para a mitigação do problema social originário, ao orientar a interpretação dos resultados como consequência, não de um fator ou atividade específica, mas do “pacote conjugado” composto de atividades, condições de operação e contexto do programa.

Há certamente semelhanças conceituais e instrumentais entre o MaPR e outras ferramentas usadas nas técnicas de Desenho de Projetos ou Planejamento Estratégico como modelo lógico, árvore de soluções, diagrama de descritores, mapas estratégicos e mapa de produtos. O MaPR não é um instrumento de coordenação e controle de atividade de projetos, pois não tem o detalhamento que modelos lógicos preconizam; não é ferramenta para diagnósticos de problemáticas sociais para fins de desenho de um programa, pois já explicita um modelo de intervenção; não é recurso específico para comunicação e alinhamento estratégico para projetos multidepartamentais como se prestam os mapas estratégicos, tampouco é um documento de apresentação analógica para fins de auditoria de desempenho operacional como o mapa de produtos.

Na realidade, é um pouco de tudo isso, ao oferecer uma narrativa articulada do funcionamento de um programa e da conexão de seus componentes na busca dos resultados e impactos deste, baseado em um “paradigma eclético” de entendimento dos problemas sociais ou em um modelo mais pragmático e, possivelmente, já experimentado de intervenção sobre a realidade. A diferença do MaPR em relação a esses outros instrumentos é que ele é um recurso metodológico para descrever o programa social em questão, para fins de especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento de programas complexos. Ao explicitar quais são os processos-chave de um programa, quais são as atividades críticas na sua operação cotidiana, o MaPR aponta quais são os processos e componentes que se devem ter indicadores para compor o painel de monitoramento do programa. Ao apresentar esquematicamente o

programa e seus componentes - processos, produtos e resultados – o MaPR evidencia os possíveis “objetos de estudo” de pesquisas de avaliação. Com um recurso dessa natureza, aumentam-se as chances de se elaborar pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento que possam trazer insumos relevantes e instrumentais para inovação na gestão de programas e aprendizagem organizacional na Administração Pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências nos Estudos sobre Avaliação, in: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia metodológico para construção de indicadores para o PPA**. Brasília: DF, 2014.

IMAS, L. G. M; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Washington: World Bank, 2009.

JANNUZZI, P. **Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In: ENAP. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília, 2009, p.101-138.

RIBEIRO, Antônio. Teoria da mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, n.9, p.4-15, 2015.

ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W, FREEMAN, H. E. **Evaluation: A Systematic Approach**. Thousand Oaks: Sage, 2004.

TAPLIN, D.H; CLARK, H. **Theory of change basics: a primer on theory of change**. New York: ActKnowledge, 2012.

# AVALIAÇÃO DE EFEITOS EM PROCESSOS DE FORMAÇÃO: PERCEPÇÃO SOBRE A APLICABILIDADE DOS SABERES ADQUIRIDOS NOS CURSOS DO CICLO DE CAPACITAÇÃO EM DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (CAPACITASAGI)

Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas<sup>1</sup>  
Maria Cristina Abreu Martins de Lima<sup>2</sup>  
Pedro Tomaz de Oliveira Neto<sup>3</sup>  
Marcos da Silva Coimbra<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

São variadas as ações de formação e capacitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para os agentes nacionais e subnacionais que atuam em suas políticas e programas. Em todas as iniciativas existe a preocupação em averiguar em qual medida esses esforços têm alcançado seus objetivos.

Além de percorrer o próprio campo da educação, a avaliação de efeitos em processos de formação possui desenvolvimento teórico no campo da psicologia organizacional e do trabalho, mais especificamente na área de Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E). Em ambos os campos de conhecimento a avaliação de efeitos pode ser averiguada em diferentes níveis, com graus específicos de complexidade.

É importante registrar a perspectiva da Educação Permanente no trabalho de capacitação e formação que é realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), por meio do seu Departamento de Formação e Disseminação (DFD). A Educação Permanente é “*processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis*”. Com essa concepção crescem a importância e o interesse pela verificação dos efeitos dos cursos nos processos de trabalho e nas práticas profissionais dos egressos.

A abordagem da Educação Permanente contribui, além do mais, para sustentar a opção pelo caminho da investigação de efeitos via percepção dos cursistas, com base em suas vivências e desafios profissionais. É por meio da subjetividade do trabalhador, de sua percepção e de suas vivências, que se avalia se os conteúdos dos cursos foram significativos a ponto de despertar para novas práticas no cotidiano de vida e de trabalho.

---

<sup>1</sup> Formada em História, mestre em Educação (UnB), atua como Diretora do Departamento de Formação e Disseminação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DFD/SAGI).

<sup>2</sup> Formada em Psicologia, mestre em Políticas Sociais (UnB), atua como Coordenadora-Geral de Disseminação no Departamento de Formação e Disseminação da SAGI. É Analista Técnica de Políticas Sociais da carreira de Analista de Desenvolvimento Social.

<sup>3</sup> Formado em História, especialista em Ciência Política (UnB), atua como assessor técnico no DFD/SAGI.

<sup>4</sup> Formado em Letras, mestre em Literatura Comparada (UFRJ), integrante da carreira Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e atua como assessor técnico no DFD/SAGI.

Neste texto, busca-se apresentar a metodologia e os resultados da avaliação de efeitos empreendida com os egressos dos cursos CapacitaSAGI, uma iniciativa de capacitação em Educação a Distância (EAD) da SAGI, com foco na medição da aplicabilidade dos saberes adquiridos com os cursos ofertados, nos locais de trabalho, a partir da percepção dos egressos.

Para tanto, com base na literatura, desenvolveu-se instrumento específico para coleta de dados a respeito do uso das competências adquiridas. A metodologia de coleta de dados contou com a parceria da Ouvidoria do MDS para a abordagem telefônica e para o registro dessas percepções.

Em que pese o entendimento de que este estudo se beneficiaria caso fosse completado por pesquisa qualitativa e outros aprimoramentos metodológicos, entende-se ser importante o desenvolvimento e a experimentação de modelo de avaliação que avance para além das avaliações de reação que sempre são realizadas, em direção a uma estratégia consistente de captura de informação sobre a realização ou não, no espaço do trabalho, das competências desenvolvidas nos cursos.

## **CAPACITASAGI: PROPÓSITOS, ABRANGÊNCIA E DADOS DE EXECUÇÃO**

O CapacitaSAGI foi um dos primeiros resultados da constituição do Núcleo de Educação a Distância (NEAD) do DFD/SAGI. A montagem e a oferta dos cursos foram realizadas em parceria com o Centro de Estudos de Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV/UFRGS).

O CapacitaSAGI consiste no Ciclo de Capacitação em conceitos e técnicas para a elaboração de diagnósticos, o monitoramento e a avaliação de programas e ações do MDS. Foram três cursos em EAD<sup>5</sup> voltados, prioritariamente, para gestores e técnicos estaduais e municipais do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a saber:

- Indicadores para o diagnóstico de programas do SUAS e do Programa Brasil sem Miséria (BSM), com 42 horas/aula. Voltado para o reconhecimento da realidade socioterritorial, visa capacitar os participantes para a resolução de problemas aplicados aos municípios, diagnosticando a população e o território de forma aprofundada, a partir do conjunto de ferramentas e fontes de informações disponíveis no Portal da SAGI-MDS;
- Conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas, com 32 horas/aula. Visa capacitar os participantes para a elaboração e a organização de instrumentos que permitam acompanhar e desenvolver os programas sociais;

---

<sup>5</sup> Está em fase de finalização o conteúdo do quarto curso do Ciclo de Capacitação: Mapeamento de oportunidades e iniciativas de inclusão produtiva (42h). Esse curso objetiva Capacitar técnicos de estados e municípios que atuem com políticas públicas de inclusão produtiva para a caracterização e identificação de iniciativas de inclusão produtiva com vistas à construção de mapa de oportunidades locais (vagas de emprego, iniciativas de inclusão produtiva, relação de instituições de apoio e fomento etc.).

- Conceitos e técnicas para a avaliação de programas, com 32 horas/aula. Visa introduzir os principais conceitos acerca do tema e capacitar os participantes para uma leitura qualificada das pesquisas de avaliação feitas pela SAGI e disponibilizada no seu portal.

No lançamento do Ciclo foi programada a oferta de 3.600 vagas, contudo mais de 34 mil pessoas manifestaram interesse e se inscreveram em um dos cursos. Desses, a maioria possuía o perfil desejado, ou seja, operam políticas e programas do MDS nos seus territórios.

A Tabela 1 a seguir mostra as vagas ofertadas, o número de cursistas inscritos e certificados, e as taxas de efetivação e aprovação, coletados com base no Sistema de Monitoramento e Avaliação (SIMA)<sup>6</sup> em abril de 2016.

**Tabela 1 – Indicadores de execução dos cursos do Ciclo CapacitaSAGI**

Cursos Ciclo DMA	Vagas ofertadas	Cursistas inscritos	Taxa de efetivação (*)	Taxa de aprovação (**)	Números de Certificados (***)
Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Plano BSM	1.200	17.898	72,14%	62,52%	8.072
Conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas	1.200	8.186	67,29%	75,74%	4.172
Conceitos e instrumentos para avaliação de programas	1.200	8.047	59,49%	69,58%	3.331
<b>Total</b>	<b>3.600</b>	<b>34.131</b>	<b>67,99%</b>	<b>67,12%</b>	<b>15.575</b>

(\*) Porcentagem de alunos matriculados que efetivamente fizeram o curso (certificados + reprovados + desistentes)

(\*\*) Porcentagem dos alunos certificados dentro do universo dos alunos cursistas (não conta os evadidos)

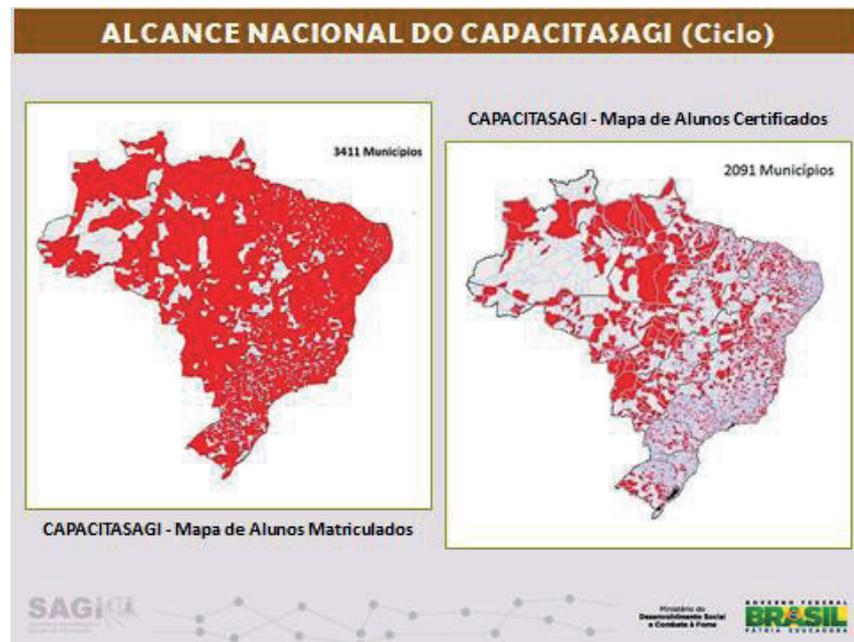
(\*\*\*) Alunos concluintes e aprovados.

<sup>6</sup> Cabe ressaltar a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SIMA), desenvolvido e mantido pela SAGI/MDS para o acompanhamento das ações de formação e capacitação. O SIMA permite que se estabeleça o acompanhamento do percurso formativo de cada participante a partir do registro do seu CPF. Atualmente há no SIMA dados sobre a execução dos cursos do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) e dos cursos do Ciclo em Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação (CapacitaSAGI).

O número de pessoas interessadas nos cursos foi dez vezes superior ao número de vagas inicialmente abertas, e os bons indicadores de efetivação (68%) e aprovação (67%) apontam para a necessidade do fortalecimento do NEAD e das estratégias de avaliação dos cursos, para que se possa garantir a qualidade e o constante aprimoramento das ofertas e da efetividade no desenvolvimento de competências.

Outro bom resultado de execução foi o alcance que o EAD viabiliza. Aspecto fundamental para as políticas nacionais operadas pelo MDS, conforme figura a seguir:

**Figura 1: Distribuição das inscrições e certificações do CapacitaSAGI até abril de 2016**



Fonte: SIMA, em abril 2016

Quanto ao perfil dos egressos do CapacitaSAGI, é possível descrevê-lo com base em dados extraídos do SIMA de junho de 2015, quando o Ciclo contava com o total de 14 mil cursistas egressos. Sobre eles, sabe-se que têm como área de formação, majoritariamente, o curso de Serviço Social (em torno de 65% nos três cursos), seguido dos cursos de Psicologia, Pedagogia e Psicopedagogia (em torno de 21%), restando para os demais cursos percentuais em torno de 1% ou abaixo disso (Administração, Ciências Sociais, Letras, Direito etc).

Quanto à distribuição dos participantes certificados por região, o Nordeste aparece na dianteira, com cerca de 30% dos alunos para os três cursos, seguido pela região

Norte com cerca de 26% dos alunos, pelo Sul com cerca de 18% dos alunos, restando em torno de 17% para alunos do Sudeste e de 9% para o Centro-Oeste, com pouca variação de um curso para outro, considerando-se a mesma região.

A respeito da ocupação dos cursistas certificados, em torno de 87% dos trabalhadores atendidos nos três cursos atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao passo que aproximadamente 9% atuam como Conselheiros da Assistência Social, em torno de 2% atuam como técnicos no MDS, cerca de 1% como professores de Instituição de Ensino Superior (IES) e menos de 1% não atua no SUAS.

Quanto ao vínculo institucional dos alunos certificados pelo Ciclo, em torno de 43% destes eram estatutários, ao passo que aproximadamente 26% tinham vínculo temporário, em torno de 13% tinham cargo em comissão, cerca de 10% eram celetistas e em torno de 2% eram terceirizados, restando um total de 6% para outras situações de trabalho.

## **AVALIAÇÃO DE EFEITOS EM TD&E**

As avaliações de efeitos em ações de TD&E servem para fornecer informações sobre lacunas no desempenho dos indivíduos e dos instrutores; identificar falhas no planejamento de procedimentos instrucionais; indicar se o treinamento foi positivo para os indivíduos e as organizações, em termos de aplicabilidade e utilidade; informar o quanto as habilidades aprendidas estão sendo aplicadas no trabalho ou na vida profissional dos indivíduos; e quais aspectos facilitam ou dificultam este processo (BORGES-ANDRADE, 1997).

Desde as primeiras teorias sobre avaliação de efeitos das ações de TD&E, ressaltou-se que não se pode desconhecer a complexidade da avaliação de efeitos, uma vez que os fatores que incidem nos resultados da avaliação são múltiplos e de origens distintas, nem sempre mapeáveis ou passíveis de serem isolados em uma decomposição do corpus em análise.

A medida de impacto ou efeito obtida pela avaliação resulta em um dado objetivo. Este, isoladamente, não explica todas as variáveis decorrentes de ações de formação ou, ainda, que nestas impliquem, sendo necessários diversos tipos de instrumentos para investigar a complexidade desse resultado de modo mais detalhado. Como alerta Borges- Andrade:

“Uma dificuldade metodológica imposta pela realidade, que muitas vezes serve como ‘desculpa’ para diminuir a importância da avaliação de TD&E, é a impossibilidade de mensurar a magnitude da contribuição dessa disciplina de forma isolada. Por isso, é importante salientar que todos os indicadores de impacto de TD&E identificados em um processo de avaliação sempre são de atribuição de impacto e não evidências incontestáveis de que, sem o evento, tais efeitos não ocorreriam ou que somente com o evento seria possível que tivessem obtido tais efeitos. Outras variáveis estão presentes e influenciam os resultados.” (BORGES-ANDRADE, J E, ABBAD, G, & MOURÃO, L, 2006, p.503).

Dessa forma, cada nível de interesse na avaliação de TD&E demanda uma abordagem diferente e cuidados metodológicos específicos, além da consciência de que há variáveis intervenientes. As pesquisas sobre o tema possuem como principal referência teórica as investigações de Kirckpatrick (1976) e Hamblin (1978), no plano internacional, e também o Núcleo de Excelência “Treinamento e Comportamento no Trabalho”, integrante do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX/CNPq), coordenado por Jairo Borges-Andrade, no plano nacional<sup>7</sup>.

Um dos aspectos importantes sobre avaliação de efeitos ressaltados desde as primeiras teorias da psicologia organizacional é que se devem considerar os diversos níveis de efeitos dos programas instrucionais nas organizações, conforme aponta a teoria de Kirckpatrick (1976). Esse autor desenvolveu sua perspectiva de avaliação de programas de desenvolvimento em quatro níveis, a saber:

Nível 1 – Reação: relata como os participantes reagiram ao treinamento. Uma reação positiva é importante para assegurar a continuidade do programa e auxiliar no aprendizado e na motivação dos participantes, uma vez que a insatisfação reduz as possibilidades de aprendizado, fixação e prática posterior<sup>8</sup>.

Nível 2 – Aprendizagem: pode ser medida pela alteração na forma de perceber a realidade, pelo aumento de conhecimentos e/ou pela melhoria de habilidades prévias.

Nível 3 – Comportamento: envolve a transferência de conhecimentos, habilidades e atitudes da sala de aula para o ambiente de trabalho.

Nível 4 – Resultados: engloba fatores como a redução de custos, a frequência de acidentes, o nível de rotatividade, a variação nas vendas, no lucro e o retorno sobre o investimento.

A conhecida “análise do CHA” (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) de um indivíduo consagrou a percepção de que a aprendizagem é uma condição necessária, porém não suficiente para a mudança de comportamento no cargo e a geração de maiores impactos no trabalho após a participação em ações formativas. Isso significa que um resultado positivo no nível de aprendizagem não é suficiente para predizer a transferência e a aplicação do que é aprendido no contexto posterior de trabalho.

No mesmo sentido, pesquisas de Tannenbaum & Yulk (1992) não apresentam evidências significativas quanto à existência de relacionamento positivo e direto entre esses diversos níveis. Pelo contrário, ao investigar as influências de cada um dos níveis de avaliação (reação, aprendizagem, comportamento e resultados) sobre os outros, sugerem que o nível de reação parece não estar diretamente relacionado aos demais níveis e, ainda, que a aprendizagem parece ser uma condição necessária, porém não suficiente, para a mudança de comportamento no cargo, uma vez que o outros fatores tem influência significativa, tais como motivação, atitude empreendedora, ambiente organizacional, mercado de trabalho, influencia de gestores, família, condições de vida, etc.

---

<sup>7</sup> Este grupo, com aproximadamente cinquenta integrantes, tem como sede a Universidade de Brasília e conta com a participação das Universidades Federais da Bahia, de Minas Gerais e de Uberlândia.

<sup>8</sup> As experiências da SAGI com o nível de avaliação de reação ocorrem em todas as suas iniciativas de educação permanente. No caso dos cursos do Ciclo CapacitaSAGI é possível consultar os resultados das avaliações de reação que estão na biblioteca do MDS na SAGI, sistematizadas nos relatórios técnicos do CEGOV/URGS, que foram apresentados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre as duas instituições.

Isso quer dizer que não só não há uma relação positiva necessária entre os níveis sistematizados por Kirckpatrick (1976), como estão também presentes outros fatores de influência. Pilati e Borges-Andrade (2005), por exemplo, acrescentam que “à medida que o treinando percebe que possui capacidade de realizar aquilo que se propõe a fazer, ele teria melhores condições para desenvolver e utilizar tais estratégias de aplicação do aprendido” (p.209). Nesses termos, nota-se que há uma correlação direta entre o aumento da autoestima (ou autoeficácia) e um posterior aumento da capacidade de execução das tarefas e atividades profissionais. Já Freitas e Borges-Andrade (2004) destacam a confiabilidade no sistema de treinamento como algo que afeta positivamente a transferência de aprendizagem, ao passo que a descrença em relação a possibilidades de mudanças na organização a afetaria negativamente. Há ainda o fator motivacional, variando de acordo com características tanto individuais – idade, autoestima, habilidades prévias, etc – quanto contextuais – ambiência, suporte para a transferência etc (ABBAD; PILATI; PANTOJA, 2003). Sobre isso, uma questão que potencializa a motivação está em saber os porquês de se estar treinando algo, dando mais sentido à ação e mobilizando os indivíduos e grupos com mais coerência e nexos – em suma, conectando as micro-ações individuais e de equipes aos grandes objetivos organizacionais, sociais e até mesmo globais.

De forma geral, dentre as variáveis que afetam a transferência de treinamento, a literatura destaca que:

- a. O contexto organizacional provoca motivações e atitudes e baliza expectativas, sendo importante para a transferência (QUINONES, 1997);
- b. Cresce a importância do clima para a transferência nos níveis em que conhecimentos, habilidades e atitudes são demonstrados no trabalho (TRACEY et all,1995);
- c. Deve haver um esforço a fim de viabilizar oportunidades para o egresso de um curso aplicar sua nova bagagem no trabalho (QUINONES et all,1995);
- d. A demora na aplicação dos novos conhecimentos e habilidades no trabalho causa relevante do que foi aprendido ou adquirido (ARTHUR et all,1998);
- e. O apoio da hierarquia, dos pares e também dos subordinados, além do suporte social, tem papel determinante na transferência de aprendizagem para o ambiente e as situações de trabalho (TRACEY et all,1995).
- f. Percepção do treinamento não apenas como um programa isolado para incrementar determinadas competências em segmentos específicos da organização, mas como interação complexa de vários fatores organizacionais (PILATI e ABBAD,2005).

## DESENHO DA AVALIAÇÃO DE EFEITOS DOS CURSOS DO CICLO CAPACITASAGI

Para viabilizar a pesquisa de efeitos dos cursos do Ciclo CapacitaSAGI, foi acordada uma parceria com a Central de Relacionamento da Ouvidoria do MDS, responsável pelo contato com o público externo que se dispôs à contribuir com a coleta de dados. Outro parceiro fundamental foi o Departamento de Gestão da Informação (DGI/SAGI) que criou o sistema informatizado para o envio e a recepção dos dados (pesquisa registrada no DICIVIP<sup>9</sup>), e que auxilia, de forma regular, na gestão do SIMA (sistema informatizado que contém os registros das capacitações realizadas pelo CapacitaSAGI). Essas parcerias internas buscadas pelo DFD foram a saída para execução da pesquisa sem custos adicionais de um novo contrato para o MDS.

Logo foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre avaliação de impactos, efeitos de aprendizagem e treinamento no trabalho com o objetivo de verificar a evolução das pesquisas para avaliação de efeitos de aprendizagem e treinamento no trabalho e os tipos de questões validadas, para reconhecer as características dos instrumentos adequados à pesquisa com egressos do CapacitaSAGI. O modelo de base para a construção do instrumento foi os “Itens do Instrumento de Impacto do Treinamento em Largura ou Amplitude da Abbad (1999)” em Borges-Andrade, Abbad, Mourão & Cols., 2006<sup>10</sup>. O instrumento resultante está anexo e a discussão sobre a sua construção é feita a seguir.

Em outubro de 2015, foi realizado, então, um pré-teste para avaliação semântica, e realizado um treinamento com os operadores da telefonia em novembro de 2015. Após esse processo preparatório foram realizados dois ativos de telefonia que ocorreram em dois momentos: dezembro de 2015 e abril de 2016. Esses ativos reuniram 248 respondentes válidos na primeira coleta e 403 respondentes válidos na segunda coleta, o que dá um total de 651 participantes. A razão pela qual foram feitos dois momentos de coleta de dados se justifica pelos quantitativos de egressos do Ciclo que estavam no intervalo entre 3 e 6 meses de finalização dos cursos, período ideal, segundo a literatura para a investigação de efeitos do nível 3 de avaliação de TD&E, que corresponde às transformações do comportamento no trabalho.

A pesquisa telefônica, por um lado, teve a vantagem do contato de voz do MDS que parece ter facilitado a disposição para participação dos egressos. Foram feitos, ainda, comentários sobre o ineditismo e a aprovação da iniciativa de verificação de efeitos de um curso de capacitação. Por outro lado, a duração da ligação teria que ser de poucos minutos, e isso foi um condicionante para reduzir ao máximo o número de questões, a fim de simplificar e abreviar o processo.

Dessa forma, foram feitas duas perguntas de contexto após a apresentação do interlocutor da ouvidoria, a checagem da correspondência em relação ao sujeito da pesquisa que se

<sup>9</sup> O DICIVIP - Dicionário de Variáveis, Indicadores e Programas Sociais – é uma importante ferramenta desenvolvida pelo DGI/SAGI que permite suporte tecnológico para várias pesquisas e estudos no MDS.

<sup>10</sup> Os itens que compõem esse instrumento auxiliam a descrição dos fenômenos relacionados à mudança no desempenho individual promovida pela ação de aprendizagem e estão na página 494 da referida publicação. Chama-se de ‘largura’ ou ‘amplitude’ a construção dos itens do instrumento de pesquisa para medida de impactos com base no sistema de avaliação de desempenho da empresa. No caso da pesquisa sobre o CapacitaSAGI o desempenho requerido é a gestão e os serviços públicos de qualidade, para os quais as competências dos cursos do Ciclo procuraram desenvolver no sentido do uso efetivo dos dados e informações disponíveis.

buscou alcançar e a explicação sobre as razões da ligação, bem como o convite para a participação: a primeira, para o registro dos cursos realizados pelo respondente, e a segunda, sobre a sua permanência ou não na mesma área de trabalho de quando finalizou os cursos.

A partir desse momento o respondente foi convidado a se expressar dizendo “não”, “às vezes” ou “sim” a cada uma das perguntas que compõem o interesse específico da pesquisa. As questões do instrumento estão apresentadas na lista abaixo. Ressalta-se que houve adaptações e após cada questão utilizada está, entre parênteses, a referência teórica principal para além de ABBAD (ou referências principais) que sustentaram a pertinência da questão escolhida/adaptada para compor essa avaliação sobre a aplicabilidade de saberes dos cursos CapacitaSAGI.

- Você utiliza o que aprendeu no curso em suas atividades atuais? (ALBERTINI, 2013)
- A participação no curso aumentou sua autoconfiança na execução bem-sucedida das suas atividades? (ALBERTINI, 2013)
- Você teve oportunidades para utilizar os conhecimentos adquiridos no curso no seu contexto de trabalho? (ALBERTINI, 2013)
- A qualidade do seu trabalho melhorou em atividades relacionadas ao conteúdo do curso? (ALBERTINI, 2013)
- A qualidade do seu trabalho melhorou mesmo naquelas atividades que não pareciam estar relacionadas ao conteúdo do curso? (BALARIN; ZERBINI; MARTINS, 2014)
- O curso beneficiou seus colegas de trabalho, que aprenderam com você novas habilidades? (BALARIN; ZERBINI; MARTINS, 2014)
- Após sua participação no curso você tem sugerido com mais frequência mudanças nas rotinas de trabalho? (TRACEY et alli,1995).
- Você tem tido apoio da chefia imediata para aplicar o conhecimento adquirido? (TRACEY et alli,1995).

Dessa forma, alguns itens foram questionados aos egressos, com a perspectiva de mensurar a aplicabilidade dos conhecimentos ministrados ao longo do Ciclo. Outro grupo de itens destinou-se a mapear quais foram os benefícios da participação nos cursos do Ciclo de Capacitação para o profissional, seu ambiente de trabalho, resultados alcançados, entre outros aspectos.

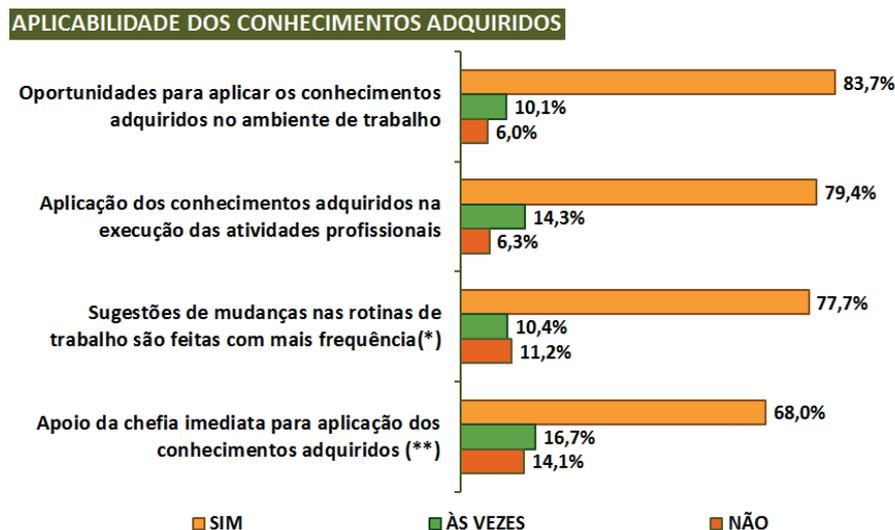
## RESULTADOS SOBRE A APLICABILIDADE DOS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NO CAPACITASAGI

Conforme esperado, a maioria (88,6%) dos cursistas abordados são egressos dos três cursos do Ciclo de Capacitação do CapacitaSAGI. Em relação aos demais, 7,1% realizaram dois cursos, enquanto 4,3% realizaram apenas um dos cursos do Ciclo.

Devido à fragilidade dos vínculos trabalhistas na área da assistência social e da alta rotatividade de profissionais, foi investigada a questão da permanência ou não dos capacitados na mesma área ou função de quando realizaram os cursos. Os resultados mostraram que 88% permanecem atuando na mesma área. Entre os 12% que não permanecem atuando na mesma área ou função, 5,1% passaram a atuar em outra área da assistência social e 5,1% não estão mais atuando na política de assistência social. 1,4% estão desempregados.

As figuras 2 e 3 a seguir apresentam os resultados da pesquisa com os percentuais de resposta para cada questão feita.

Figura 2: Aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos

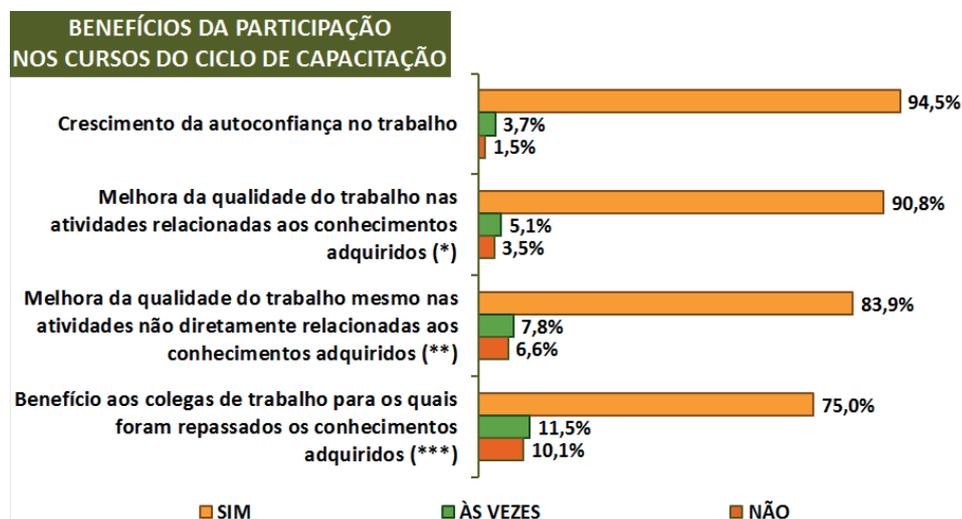


(\*) 0,7% do total de entrevistados não responderam a essa questão;

(\*\*) 1,2% do total de entrevistados não responderam a essa questão.

Os resultados mostraram percepções muito boas quanto à aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos nos cursos do CapacitaSAGI. Esse dado leva à reflexão de que o conteúdo e a pedagogia dos cursos foram efetivos para introduzir novos saberes nas rotinas de trabalho.

**Figura 3: Benefícios da participação nos cursos**



(\*) 0,6% do total de entrevistados não responderam a essa questão;

(\*\*) 1,7% do total de entrevistados não responderam a essa questão;

(\*\*\*) 3,4% do total de entrevistados não responderam a essa questão.

Verificou-se uma percepção majoritariamente positiva de benefícios trazidos para os egressos após sua participação nos cursos CapacitaSAGI. Observa-se que a percepção desses benefícios alcançados é mais intensa para o desempenho individual, decrescendo à medida que se colocam na transformação das práticas profissionais individuais e coletivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista do referencial teórico e das possibilidades e dos limites de mensuração colocados, conclui-se que uma cultura que proveja suporte psicossocial para a transferência é essencial para que ela de fato ocorra. Os resultados mostraram que o campo da assistência social, na percepção dos cursistas egressos do Ciclo de Capacitação do CapacitaSAGI, é fértil em possibilidades de transformação de práticas de trabalho em direção à qualificação do trabalho realizado.

Assim, a crescente autonomia dos profissionais, por meio das equipes de trabalho e das novas tecnologias para acesso e uso da informação relevante, vem indicando a necessidade de que os esforços de capacitação e formação se desloquem de eventos únicos em sala de aula, ainda que à distância. O objetivo é desenvolver qualificações isoladas, para a criação de uma cultura de aprendizagem contínua e permanente.

É esse o esforço que parece ser necessário para além dos cursos: a implantação da cultura da Educação Permanente, tal como estipula a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (CNAS, 2013). Nesse sentido, é preciso criar as condições

para que os profissionais sejam estimulados a aprender uns com os outros; compartilhar inovações e melhores práticas com o intuito de solucionar problemas reais; ser receptivo para com os que trazem essas aquisições de conhecimentos e habilidades para o contexto de trabalho; incentivar que se apoiem mutuamente, ao tentar usar o que aprenderam, conforme destaca Borges-Andrade; Lima; Pantoja (2002).

Essa pesquisa representou um esforço no sentido de avançar na avaliação de efeitos de capacitações realizadas pela SAGI, para além das avaliações de reação. Como reflexão para aprimoramento, vale ressaltar que estudos sobre efetividade ou eficácia das ações de TD&E devem abranger as características e variáveis do contexto, os impactos desejados em cotejo aos que foram alcançados, separando os resultados de indivíduos, de equipes e de locais de trabalho. Devem partir da memória e da referência da situação individual e organizacional prévias à ação, bem como do registro de sua evolução no decorrer das ações empreendidas (indicadores de tendência e de resultado). Certamente, há que se aprimorar esta iniciativa, porém entende-se que ela forneceu um modelo viável e eficiente para avaliação de efeitos em processos de formação, por meio da percepção de egressos sobre a aplicabilidade dos saberes adquiridos nos cursos do Ciclo de Capacitação em Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação (CapacitaSAGI).

## ANEXO

QUESTIONÁRIO APLICADO	
QUESTÕES	VALORES
1. De qual(is) curso(s) você participou até o final?	(1) Indicadores (Estimulada) (2) Monitoramento (Estimulada) (3) Avaliação (Estimulada)
2. Você atua na mesma área em que esteve quando finalizou o CURSO DE AVALIAÇÃO?	(0) Não (10) Sim
2.1. Se não, onde trabalha agora?	Resposta livre
3. Você utiliza o que aprendeu no curso em suas atividades atuais?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
4. A participação no curso aumentou sua autoconfiança na execução bem-sucedida das suas atividades?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
5. Você teve oportunidades para utilizar os conhecimentos adquiridos no curso no seu contexto de trabalho?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
6. A qualidade do seu trabalho melhorou em atividades relacionadas ao conteúdo do curso?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
7. A qualidade do seu trabalho melhorou mesmo naquelas atividades que NÃO pareciam estar relacionadas ao conteúdo do curso?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
8. O curso beneficiou seus colegas de trabalho que aprenderam com você novas habilidades?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
9. Após sua participação no curso, você tem sugerido com mais frequência mudanças nas rotinas de trabalho?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)
10. Você tem tido apoio de chefes imediatos para aplicar o conhecimento adquirido?	(0) Não (5) Às vezes (10) Sim (99) Não soube responder (Não Estimulada)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAD, G. **Um Modelo Integrado de Avaliação de Impacto do Treinamento no Trabalho**: 262 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999, p. 474-498.

ABBAD, G.; PILATI, R. **Medidas de impacto de TD&E no trabalho e nas organizações**. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Orgs.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 159-176.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de Desenvolvimento Social**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016.

\_\_\_\_\_. **Formação em monitoramento e avaliação: a experiência da SAGI e CE-GOV na capacitação de agentes públicos estaduais e municipais**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. (Estudo Técnico SAGI, n. 22).

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(CNAS) **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, DF: MDS, Conselho Nacional de Assistência Social, 2013.

KIRKPATRICK, D. L. Evaluation of Training. In: CRAIG, R. L. (Org.). **Training and development handbook**. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1976. p. 18.1-18.27.

MENESES, P. P. M. **Auto-eficácia, Locus de Controle, Suporte à Transferência e Impacto do Treinamento no Trabalho**. 92 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

PANTOJA, M. J.; LIMA, S. M. V.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Avaliação de Impacto de Treinamento na Área de Reabilitação: preditores individuais e situacionais**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 23, . Foz do Iguaçu, PR: Autor, 2001.

PILATI, R. História e Importância de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Orgs.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 159-176.

# SAGI: DOZE ANOS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL<sup>1</sup>

*Elisabete Ferrarezi<sup>2</sup>*

*Marcelo Augusto Areas da Silva<sup>3</sup>*

## INTRODUÇÃO

Este capítulo destaca o contexto de criação e os principais marcos da trajetória da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando à disseminação do aprendizado gerado e contribuir para o entendimento do seu processo de institucionalização e de planejamento. Estão registrados os elementos que propiciaram as inovações e as dificuldades enfrentadas ao longo da sua história nos processos de constituição dos sistemas de informação, monitoramento e avaliação da Política de Desenvolvimento Social, bem como a evolução da política de formação, capacitação e disseminação da secretaria.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Este texto traz uma síntese do livro **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social** (Brasil, 2016), com atualizações.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia (UnB) e mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Assessora Técnica do Gabinete da SAGI, é da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É professora do mestrado profissional da Ebape/FGV.

<sup>3</sup> Formado em Engenharia Civil, tem pós-graduação em Gestão Estratégica de Sistemas de Informações pela FGV. Servidor de carreira da Caixa Econômica Federal, está cedido ao MDS e lotado na Assessoria Técnica do Gabinete da SAGI.

<sup>4</sup> Agradecimento especial à equipe do Gabinete da SAGI pela sistematização de informações constantes neste artigo, Camila Menezes e Wilma Santana, e pelo apoio de Camila Alves, Carlos Cipriani, Daniel Garcia, Magna Roza, Ulysses Ferreira e Vitória Camargo.

<sup>5</sup> A proposição de uma secretaria específica de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais havia sido discutida no extinto Ministério da Assistência Social e Previdência Social, em 2003, mas não chegou a ser implementada (BRASIL, 2003).

<sup>6</sup> Em 2010, a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias foi transformada em Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva e em 2011 foi extinta, ocasião em que foi criada a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza.

## O ARRANJO INSTITUCIONAL DA SAGI PARA A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

A SAGI, uma unidade com atribuição específica de monitoramento e avaliação para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome<sup>5</sup>, foi instituída na primeira estrutura organizacional do MDS, em 2004, juntamente com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP)<sup>6</sup>.

Segundo o Decreto nº 5.074/2004, que definiu a estrutura regimental e cargos do MDS, à SAGI compete:

“I - desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas referentes ao desenvolvimento social e combate à fome;

II - elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome;

III - promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, Poderes e esferas federativas e outros países.”

A criação da SAGI revela a importância que os formuladores da política de desenvolvimento social atribuíam à informação qualificada em nível estratégico e gerencial. A intenção já estava traduzida no próprio decreto de criação que delegou à secretaria, entre outras, a promoção “da capacidade de pensamento e formulação estratégicos, incluindo-se desenvolvimento de sistemas de identificação de populações e áreas vulneráveis, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados e do desempenho organizacional”<sup>7</sup>.

Tendo em vista o debate acirrado em torno do Programa Bolsa Família (PBF) nos anos iniciais da política, a informação com base em evidências ocupava função estratégica para desenho e tomadas de decisão. Para tanto, a SAGI desenvolveu atividades voltadas a subsidiar com informação e conhecimento os técnicos e gestores dos três níveis de governo envolvidos nas políticas de desenvolvimento social, a fim de melhorar a gestão cotidiana e aprimorar o desempenho de programas e ações do Ministério. Ao longo do tempo, foram produzidas ferramentas informacionais voltadas à organização e disponibilização de dados, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos. De modo a potencializar o uso desses instrumentos e disseminar o conhecimento produzido, a SAGI também realiza cursos de capacitação e de formação, além de desenvolver produtos com conteúdo que engloba as várias temáticas do MDS, distribuídos na forma de publicações impressas e em formato digital.

À medida que a SAGI aumenta seu repertório de ferramentas e promove a gestão da informação com dados, pesquisas e indicadores disponibilizados à sociedade, o debate público torna-se mais qualificado e fortalece as ações de gestão da política.

Os sistemas e programas herdados das três estruturas governamentais que deram origem ao MDS<sup>8</sup> não configuravam um sistema integrado e tampouco a função monitoramento e avaliação estava presente. A institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação sensível à complexidade do sistema de proteção social era um pressuposto para a integração das várias áreas e programas e para a efetividade deles. Ao se estabelecer a função e as diretrizes de uma política de monitoramento e avaliação de 2006, criaram-se as condições organizacionais e institucionais para construção e implementação do sistema.

Várias questões relativas à Tecnologia, Informação e Comunicação do MDS eram pautadas e discutidas por um Grupo de Trabalho (GT) criado em 2005. O primeiro resultado desse GT foi um diagnóstico que apontou vários problemas. Em 2006 foi concebido o Comitê de Gestão de Tecnologia de Informação (CGTI) com a finalidade de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação de Tecnologia, Informação e Comunicação do MDS, além de ter caráter consultivo e deliberativo.

Os problemas eram relacionados à produção, padronização e atualização de dados, além da fragmentação das ações das áreas de Tecnologia e Informação espalhados

---

<sup>7</sup> Art. 20, inciso II, letra a, do Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004.

<sup>8</sup> Ministério da Assistência Social, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família vinculada à Presidência da República.

por todas as unidades organizacionais do MDS. Em decorrência da produção de grande volume de dados administrativos por parte dos programas do MDS, era necessário centralizar os dados em um repositório, demandando que a SAGI assumisse o planejamento de fluxos de informações, intercâmbio entre as unidades internas e articulação de parceiros e produtores/consumidores de dados. A Matriz de Informações Social equacionou boa parte destes problemas e tornou-se um instrumento potente de gestão com informação agregada em nível municipal, pela primeira vez na área de proteção social (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). Assim, o CGTI deu o ordenamento necessário a essa área por meio das regras de governança estabelecidas pela Política de Tecnologia e Informação (RODRIGUES, 2009).

O trabalho de depositário fiel das informações do MDS, iniciado em 2004, possibilita o controle social das ações do Ministério, com todas as informações acessíveis aos gestores e à sociedade. Mesmo antes de ser sancionada e regulamentada a Lei de Acesso à Informação, já fazia parte da cultura organizacional da SAGI a divulgação sistemática dos resultados de suas pesquisas e disponibilização de microdados.

Em 2005 foi criado o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA), composto por integrantes de todas as secretarias com o propósito de elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério<sup>9</sup> que definiu como ações de avaliação: análise da implementação de programas; análise de resultados imediatos dos programas; análise de impactos ou efeitos dos programas; análise da eficiência, da equidade, da eficácia e da efetividade de programas; análise do perfil dos beneficiários dos programas; elaboração de diagnósticos de perfil da demanda; avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; avaliação da qualidade dos serviços prestados; e elaboração de estudos de linha de base.

Também estabeleceu as ações que compõem o monitoramento e os objetivos das pesquisas de avaliação, assim como ressaltou a natureza da avaliação – que não se confunde com as ações de fiscalização ou auditoria – e delimitou o seu campo de atuação no ciclo das políticas sociais.

Segundo essa política, as ações de monitoramento não são exclusivas da SAGI – isso nem seria adequado, uma vez que vários indicadores correspondem a processos específicos e visam o gerenciamento de cada unidade. No entanto, todas as ações de monitoramento e avaliação devem estar de acordo com critérios estabelecidos na política, que incluem definição do conjunto mínimo de dados coletados e de indicadores monitorados por cada programa ou ação; construção e implantação de sistemas de informações; coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações; supervisão *in loco* dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros governamentais e não-governamentais. Considerando as diretrizes da po-

---

<sup>9</sup> Portaria nº 329, de 11 de outubro de 2006.

lítica, o GTMA elabora os Planos Anuais de Monitoramento e Avaliação indicando os programas que serão objeto de ações de avaliação no ano subsequente. Esse plano deve ser elaborado de forma participativa sob a coordenação da SAGI e considerar as avaliações realizadas anteriormente. O primeiro plano foi elaborado em 2010 e, após um período de menor atividade, o GTMA foi recomposto em 2015 com o objetivo a construir de uma agenda conjunta de pesquisas e monitoramento para os programas e políticas do MDS.

Em comparação à norma de 2005, o Decreto nº 7.079, de 2010, incumbiu à SAGI não apenas desenvolver instrumentos de avaliação e monitoramento, mas também a gestão da informação no âmbito do Ministério. Outras mudanças introduzidas por este decreto foram: a) introdução de metodologias de avaliação e monitoramento de políticas de desenvolvimento social e combate à fome e não apenas instrumentos; b) ampliação do escopo da competência de capacitação para além da área de avaliação; e c) acréscimo da atividade – apoiar a proposição, avaliação, validação, cálculo e disseminação de indicadores no âmbito das políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

Em suma, nos primeiros anos, a SAGI transpôs desafios complexos, como: a) consolidação e expansão de atividades de coleta de informações sobre a prestação de serviços nos municípios e sobre as entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a entrega da primeira versão eletrônica do formulário para a coleta de dados com os estados e municípios sobre os CRAS, em 2007, e que deu início ao processo de construção do Censo SUAS, em parceria com a SNAS; b) apoio às secretarias finalísticas nas iniciativas de capacitação dos profissionais estaduais e municipais que atuam nas áreas afins às do MDS, a partir de proposta de institucionalização de novo paradigma de atenção socioassistencial e que passa a ocupar um lugar de destaque na agenda institucional do MDS; c) elaboração de proposta para a Política de Informação do Ministério, envolvendo protocolos de disseminação dos resultados, de acesso às bases de dados das pesquisas e de disponibilização delas; d) reorganização da SAGI para tornar menos ambíguas as fronteiras entre monitoramento e avaliação, com a redefinição das atribuições das diretorias e criação do Departamento de Monitoramento (VEIGA, 2015).

Esse papel privilegiado da informação na gestão esteve presente originalmente no PBF e se disseminou para outros programas do MDS. O Censo SUAS, por exemplo, permitiu à Assistência Social conhecer seus próprios recursos, planejar e atuar estrategicamente na sua área específica, e gerou disseminação pelos níveis subnacionais. O Censo SUAS, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN) são exemplos de instrumentos de gestão pela informação, estilo gerencial adotado pelo Ministério que permitiu fortalecer a gestão social, bem como a transparência das ações.

## **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

Em 2004, a estrutura organizacional inicial da SAGI contava com apenas 15 colaboradores de diferentes formações acadêmicas e experiências, distribuídos em três departamentos: Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos (DGIRT), Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais (DFAPS) e Departamento de Avaliação e Monitoramento (DAM). A partir de 2010, em função da natureza especializada das atividades desenvolvidas na Secretaria sua estrutura organizacional adquiriu novo desenho em quatro departamentos além do gabinete:

- Gestão da Informação (DGI);
- Avaliação (DA);
- Monitoramento (DM);
- Formação e Disseminação (DFD).

Ao Departamento de Gestão da Informação (DGI), compete organizar e administrar as bases de dados dos programas e das ações do MDS e elaborar ferramentas informacionais para apoiar as atividades de monitoramento e gestão das secretarias finalísticas. O Departamento de Monitoramento (DM) elabora desenho dos modelos lógicos de programas, organiza painéis de monitoramento de programas e elabora análises sobre estes. As pesquisas de avaliação para aprimoramento dos programas e ações do Ministério são desenvolvidas pelo Departamento de Avaliação (DA) e o Departamento de Formação e Disseminação (DFD) planeja e desenvolve programas de capacitação e formação nas modalidades presencial e a distância, para diferentes públicos do Ministério, além de ser responsável pelas publicações impressas e eletrônicas e ações de disseminação.

De modo geral, a estrutura de recursos humanos foi ampliada e fortalecida, não somente pelo aumento de cargos em comissão, mas também pelo incremento de servidores efetivos por meio do concurso para servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), que incorporou à equipe da SAGI sete servidores em 2008 e quatro servidores em 2010, e do concurso para Analista Técnico em Políticas Sociais (ATPS) que, em 2013, incorporou à equipe mais onze servidores.

Em 2015, a Secretaria contava com 58 colaboradores que atuam na área técnica. Analisando essas informações, especialmente nos últimos quatro anos, percebe-se que há um processo de alteração no tipo de vínculo da equipe da Secretaria, com mais servidores de carreira, conforme mostra a Tabela 1:

**Tabela 1: Tipo de vínculo e quantidade de servidores em exercício na SAGI, 2015.**

TIPO DE VÍNCULO	QUANTIDADE
Cedido	1
Exercício descentralizado	6
Requisitado	7
Servidor de carreira (ATPS)	12
Servidor de carreira (PGPE)	6
Somente comissionado (sem vínculo)	20
Temporário	6
<b>Total</b>	<b>58</b>

Fonte: BRASIL,SAGI (2015)

Houve também um aumento do nível de escolaridade dos colaboradores da SAGI, em especial nas titulações de especialização, passando de 3 servidores em 2006 para 12 em 2015, e de mestrado, que aumentou de 12 para 19 servidores. Outra característica da SAGI é a formação multidisciplinar de sua equipe, que conta com profissionais oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento.

Passados doze anos e cinco secretários, não se observa rupturas na produção de avaliação pela SAGI, mas um processo crescente de acúmulo de conhecimento em torno de suas práticas no âmbito da administração pública federal (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2016). Um fator relevante para análise da sustentabilidade das inovações da SAGI é a manutenção de alguns servidores na instituição desde o início, tendo inclusive assumido cargos de direção nos últimos anos, garantindo memória e retenção de conhecimento.

O trabalho da SAGI vem sendo reconhecido e valorizado por atores externos por meio da premiação em concursos. Ao longo de sua história, a Secretaria recebeu seis prêmios por iniciativas de inovação em práticas e ferramentas desenvolvidas<sup>10</sup>.

## PRINCIPAIS PRODUTOS DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

O aprofundamento das questões sociais – que pode ser explicado em parte pelo aumento da complexidade das dinâmicas econômicas e sociais, pelo reconhecimento do direito à diversidade e especificidade aliada a uma insuficiência na provisão de políticas universais – exigiu uma série de mudanças no desenho e na gestão das políticas sociais visando obter resultados mais efetivos. Entre outras exigências, esse contexto colocou em foco a necessidade de se ter uma gestão baseada em evidências, com disponibilidade de diagnósticos sobre os problemas sociais, sobre a forma de implementação das políticas, sobre as entregas e resultados alcançados e sobre os possíveis impactos obtidos (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2016).

<sup>10</sup> O 2º Concurso de Boas Práticas do CGU (2014) premiou na categoria “Promoção da transparência ativa e/ou passiva” a iniciativa “Portal Brasil sem Miséria no seu Município” elaborada em parceria com a SESEP. Duas ferramentas tecnológicas desenvolvidas, o CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único, e o MOPS – Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos, também foram premiadas em 2014 no I Concurso de Aplicativos – Apps.Gov, realizado no contexto do III Simpósio Brasileiro de Tecnologia da Informação (SBTI). No âmbito do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), foram premiadas três iniciativas. A primeira delas, recebida em 2006, premia o Sistema de Avaliação e Monitoramento dos programas do MDS. Em 2012, é reconhecido como inovador o Censo SUAS. A estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil sem Miséria e dos Programas do MDS foi premiada em 2014 e contempla a sistematização de indicadores multitemáticos e de diferentes fontes de dados em uma mesma plataforma de monitoramento.

A avaliação surge para suprir a necessidade de conhecimento sobre um programa, cujas lacunas são de diversas ordens, como pontuam Rossi; Lipsey e Freeman<sup>11</sup> (2004). O conteúdo das perguntas avaliativas depende do estágio em que se encontra o programa, de quem faz a pergunta e qual é o objetivo da avaliação.

Assim como os programas não podem ser divididos em etapas tão claras, as avaliações tampouco têm essa possibilidade. A avaliação deve ser construída com base em conhecimentos oriundos de outras pesquisas e avaliações, sob pena de não conseguir apresentar conclusões ou responder de forma precária às indagações que a motivou (JANNUZZI et al., 2009). Assim, uma avaliação de resultados pode concluir que o programa não está realizando as entregas que se esperava. Mas se essa avaliação não for precedida de outra que apresente como a implementação ocorreu, não será possível saber se esse resultado se deve à deficiência na implementação ou no desenho – com isso, perde-se a possibilidade de aperfeiçoamento do programa.

Nesse sentido, o Departamento de Avaliação (DA) da SAGI adota a premissa de que o objetivo da avaliação é superar uma lacuna de conhecimento no momento em que se torna um entrave ao desenvolvimento do programa, devendo compatibilizar a necessidade de se ter avaliações com a pergunta avaliativa e com o ambiente organizacional, a fim de obter as respostas em sua completude (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2016).

Ante a complexidade das questões sociais, diversidade de públicos e desenhos operativos dos programas, o DA emprega uma abordagem multimétodos em suas pesquisas. Dependendo das questões a serem investigadas, dos prazos e dos recursos disponíveis, o Departamento especifica o modelo mais adequado de investigação empírica, utilizando uma ou mais técnicas de pesquisa social (qualitativa, desenhos quase-experimentais quantitativos) com diferentes sujeitos envolvidos (beneficiários de programas, públicos específicos, população em geral, técnicos e gestores do programa) em amostras intencionais ou probabilísticas de representatividade nacional ou em contextos específicos.

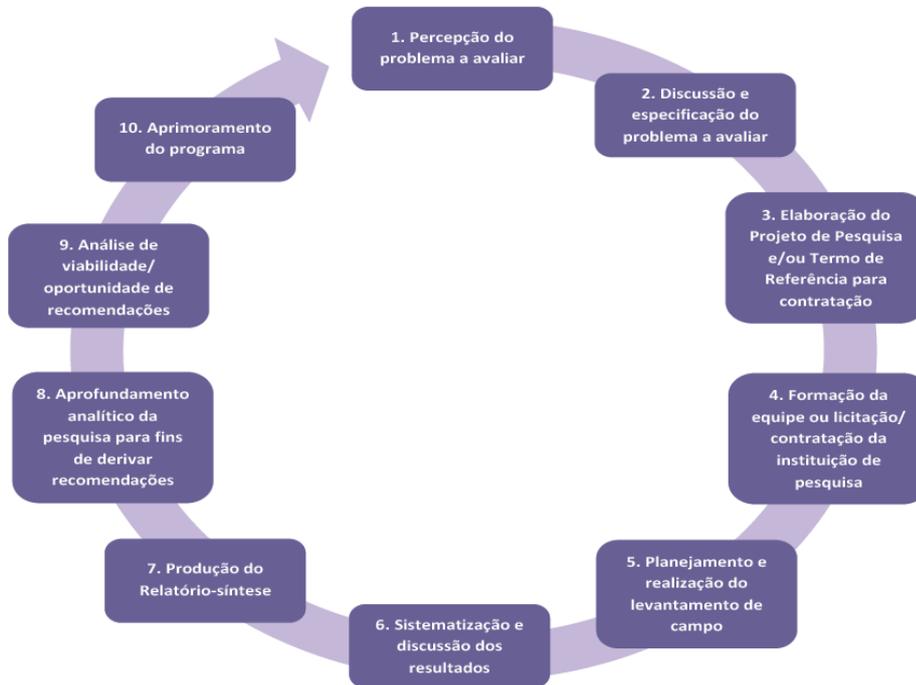
O modelo de avaliação adotado pela SAGI pode ser considerado como avaliação mista, pois combina as vantagens de uma análise interna (conhecimento dos programas, capacidade de diálogo e trânsito com os gestores dos programas, maior compreensão sobre a cultura organizacional e sobre a dinâmica da tomada de decisão) com a avaliação externa - avaliadores não pertencentes à estrutura do MDS (maior autonomia, credibilidade externa e possibilidade de trazer conhecimento específico em determinadas metodologias).

O Departamento sistematizou suas ações em nove etapas que perpassam desde a validação e refinamento da demanda até a disseminação dos resultados e disponibilização dos microdados, como ilustrado na Figura 1 (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2016).

---

<sup>11</sup> 1. Qual é a natureza e escopo do(s) problema(s) que a política social pretende enfrentar? 2. Onde esse(s) problema(s) está(ão) localizado(s)? 3. Quem, como e quantos são os afetados? 4. O(s) problema(s) justifica(m) a criação, modificação ou expansão de um programa? 5. Que opções de intervenções factíveis podem promover a mitigação do(s) problema(s)? 6. Qual é a população-alvo adequada a essa intervenção? 7. A intervenção está atingindo a população-alvo? 8. A intervenção está sendo implementada de forma adequada? 9. A intervenção está atingindo os objetivos traçados? 10. Os benefícios ofertados valem os custos do programa? (ROSSI; LIPSEY e FREEMAN, 2004, p. 16 apud PINTO et al, 2016).

**Figura 1: Ciclo de Avaliação**



Fonte: BRASIL/SAGI (2016)

O estabelecimento de uma rotina de avaliação que reforça a participação dos atores demandantes nas etapas-chave do processo promove a troca de conhecimentos entre as áreas e permite o estabelecimento de relações de confiança e cooperação entre os atores. Quando o agente avaliador é interno à organização, há um processo de acumulação e apropriação acerca dos programas e da própria organização que permite desenhar e conduzir avaliações que sejam mais adequadas às necessidades dos tomadores de decisão. De um lado, o envolvimento dos demandantes incentiva a apropriação da avaliação como ferramenta de aprendizado e reflexão sobre seu programa e suas atividades enquanto gestores públicos. De outro, as discussões com os gestores permitem aos técnicos do DA conhecerem os preceitos teóricos, o marco legal, as rotinas e fragilidades e o que melhora o planejamento da pesquisa, além de constituir insumos para a construção de uma matriz de possíveis demandas de avaliação. As avaliações passam, então, a serem vistas como uma etapa no aprimoramento do programa e de aprendizagem organizacional, constituindo-se uma etapa do ciclo de gestão de programas<sup>12</sup>.

Para maximizar o potencial uso da avaliação, é necessário que se promova a disponibilização dos resultados para a sociedade. Essa divulgação na SAGI ocorre no mínimo por meio de um sumário executivo, relatório de pesquisa ou de uma ficha técnica que sintetiza os principais achados das pesquisas e suas recomendações aos gestores,

<sup>12</sup> Há modelos institucionais que incorporam a avaliação como elemento apartado e resultam, amiúde, em baixo grau de utilização dos resultados avaliativos no aprimoramento dos programas. Não por acaso, o uso da avaliação é considerado o “calcanhar de Aquiles” da avaliação de programas (NATALINO; PINTO; CUSTÓDIO, 2014), sendo objeto de intensa discussão entre agências nacionais e internacionais de avaliação no âmbito da Terceira Conferência Internacional de Capacidades Nacionais de Avaliação, que contou com a participação de mais de 160 especialistas de 63 países (PNUD, 2014).

além de apresentar a metodologia, o período de realização e equipe de execução e o acompanhamento. No caso de pesquisa de abordagem quantitativa, disponibilizam-se também os microdados (registros de coleta de campo). Garante-se, entretanto, a confidencialidade da unidade investigada para se preservar a intimidade das pessoas que participaram da pesquisa, mas sem comprometer a função analítica dos dados. A disponibilização dos microdados se dá cerca de seis meses após a conclusão da análise dos dados em função do tempo necessário para a desidentificação (remoção de informações sigilosas) e preparo de documentação que permita o uso e a compreensão dos dados por parte dos usuários.

Por fim, vale citar como os efeitos interativos entre diversos programas colocam desafios à avaliação, que devem se movimentar em direção a um paradigma de avaliação de políticas que incorpore tanto estudos específicos sobre programas quanto investigações relativas a sistemas de políticas públicas e seus resultados conjugados. No âmbito do MDS, tal questão se mostra particularmente premente à medida que suas políticas possuem forte vocação à intersectorialidade.

Por exemplo, se o Programa Bolsa Família é reconhecido pela articulação entre transferência de renda e condicionalidades de saúde e educação, com efeitos comprovados na melhora dos indicadores em ambas as áreas, não se pode esquecer que o mesmo é elemento fundamental da estratégia de redução da segurança alimentar e nutricional da população; que sua capacidade de alcançar populações vulneráveis por meio de busca ativa e qualidade da focalização é fruto da estruturação de um SUAS altamente capilarizado no território nacional e dotado de instrumentos contínuos de pactuação interfederativa; e que sua operacionalização por meio de um Cadastro Único para permite que seja dada a devida prioridade a seus beneficiários em programas de inclusão produtiva urbana e rural. Realidade semelhante ocorre em diversos outros serviços, programas e benefícios sob a responsabilidade do MDS, exigindo da SAGI a realização de estudos que abarquem a intersecção entre as diversas políticas sociais (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2016).

Nas ações de monitoramento, a SAGI procurou estruturar um sistema de indicadores de forma sintetizada e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores responsáveis pelos programas do MDS. Era preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o “caos informacional”, potencialmente gerado pela estruturação de sistemas de monitoramento construídos de baixo para cima (em que participam inicialmente técnicos e gestores da base e depois de níveis táticos e mais estratégicos), e a pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo (JANNUZZI, 2011). Ademais, a desagregação entre diferentes sistemas de informação (com distintas periodicidades, abrangência territorial e finalidades) representava uma dificuldade operacional em gerar indicadores sociais de forma ágil e sistêmica para acompanhamento regular da efetividade dos programas (ANDRADE; ANDREANI; SOUSA, 2016).

No momento em que foi criado, em 2010, a prioridade do Departamento de Monitoramento (DM) era a construção de um monitoramento pautado pela metodologia do modelo lógico, aplicada aos diferentes programas que se tinha por objetivo monitorar. Assim, nesse primeiro momento, foi realizado o mapeamento de processos relativos aos principais programas sociais implementados pelo MDS e a consequente identificação dos problemas em sua execução, possibilitando a estruturação de um sistema de monitoramento.

A partir de 2011, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), dada sua abrangência e a criticidade de suas ações, o DM desenvolveu novas atribuições, como a elaboração de indicadores periódicos, com diferentes temáticas e unidades territoriais. E, ainda, indicadores para acompanhamento de metas e para análise dos desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo (ANDRADE; ANDREANI; SOUSA, 2016).

Atualmente, as principais atividades desempenhadas pelo Departamento consistem em coletar, organizar e sistematizar informações de diferentes fontes de dados, visando a acompanhar a implementação e a execução dos programas e ações do MDS. Essas atividades são apresentadas em diferentes configurações de produtos, que passam pelos indicadores sociais, painéis de monitoramento<sup>13</sup> de políticas e programas, pela elaboração de estudos técnicos, publicações e análises da conjuntura social para subsidiar a gestão.

Partindo da arquitetura do banco de dados da Matriz de Informações Sociais existente na SAGI, o DM estruturou um banco de dados ampliado em sua estrutura de tabelas com a inclusão da granularidade nacional e regional e desenvolveu uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permitisse uma interação acessível e inteligível aos seus técnicos nas rotinas de alimentação do banco, proporcionando mais eficiência para a análise de conteúdo e adequação dos indicadores às aplicações de monitoramento.

O banco do Departamento atua como a fonte de dados para todas as aplicações de monitoramento, que estão disponibilizadas em três plataformas: Data Social (Dados e Boletins), Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais (PIC) e o Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (MONIB). Apesar do banco não ser exaustivo, seu conjunto estruturado de indicadores otimiza o trabalho rotineiro de análise ao evitar redundância de processamento de indicadores recorrentes nos conteúdos trabalhados no âmbito do Ministério.

Uma das plataformas compostas pelos indicadores extraídos desse bando de dados é o portal Data Social, que disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municí-

---

<sup>13</sup> No Departamento centra-se o esforço para a realização de um monitoramento que reúna informações sintéticas e que dialogue com a proposta de acompanhamento das metas de inclusão social nos países da Comunidade Europeia, que servem como referência nessa área, na lógica de estruturação em níveis de painéis articulados (ANDRADE; ANDREANI; SOUSA, 2016).

pios, estados, regiões e Brasil. Dados e indicadores acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e características dos públicos-alvo das políticas, dos insumos, entregas e resultados dos programas, serviços e ações do Ministério podem ser consultados nos componentes temáticos do portal. A plataforma Data Social está dividida em seis conjuntos temáticos de indicadores provenientes de pesquisas do IBGE, INEP, DataSus, MTE e outras fontes<sup>14</sup> e permite a visualização de tabelas e gráficos, bem como a construção de séries históricas em gráficos que possibilitam ao usuário selecionar localidade e temporalidade.

A aplicação também disponibiliza boletins municipais temáticos automatizados para os 5.570 municípios com conteúdos analíticos textuais e gráficos que estabelecem relações condicionais entre indicadores e conteúdos textuais, possibilitando a geração automatizada de relatórios municipais personalizados. Conforme registrado por Andrade et al (2016), há doze temas de boletins publicados pela SAGI voltados a fornecer diagnósticos segundo objetivos específicos.

Integrado à plataforma do Data Social se encontra o Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais (PIC), que apresenta painéis de indicadores de conjuntura relacionados à educação, mercado de trabalho, indicadores analíticos de desigualdade e pobreza e uma síntese de indicadores de programas, benefícios e serviços gerenciados pelo MDS. Tais painéis têm o intuito de captar/dimensionar os esforços realizados pelo Ministério e os efeitos alcançados.

Um aspecto importante a ser elucidado sobre o MONIB é relativo à crescente introdução de indicadores construídos a partir da integração de dados provenientes do Cadastro Único com outras fontes de informação de registros de programas governamentais. O DM supre ainda a necessidade de macromonitoramento e transparência das Políticas do Ministério por meio de plataformas informacionais como o MDS em Dados e BSM em Dados.

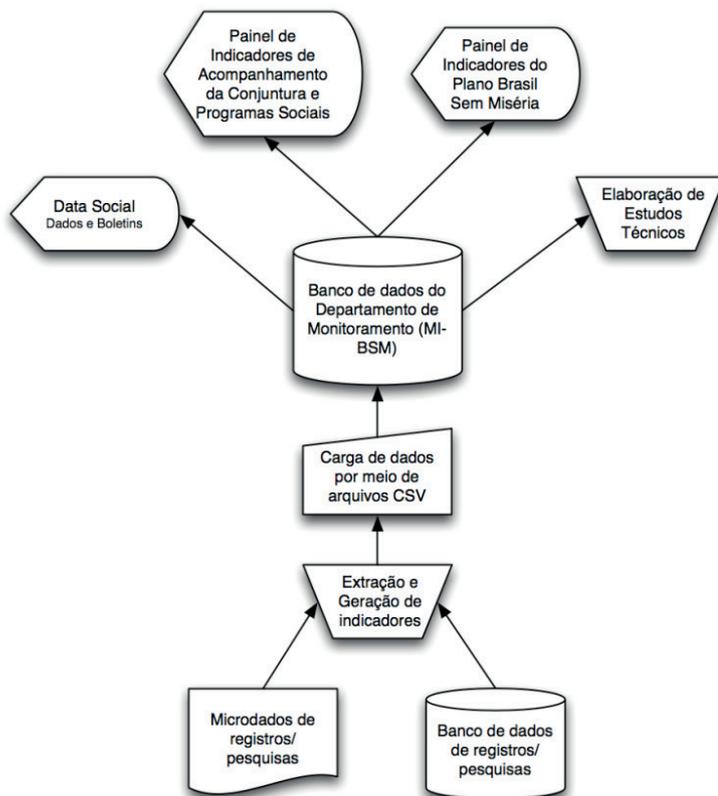
É importante destacar que só são possíveis a manutenção e a consolidação de sistemáticas de monitoramento quando seus conteúdos e funcionalidades se adaptam às necessidades dos gestores dos programas. Não há receita única para a construção de sistemas de monitoramento de políticas públicas, mas, sem dúvida, tão importante quanto trabalhar com indicadores consistentes é a premissa constante de que a atividade deve objetivar tempestivamente o subsídio à tomada de decisão na gestão de ações e programas (ANDRADE; ANDREANI; SOUSA, 2016).

As etapas de implementação da estratégia de monitoramento pelo Departamento podem ser sintetizadas conforme as etapas apresentadas no seguinte fluxograma (Figura 2).

---

<sup>14</sup> Data SED (principais dados e indicadores da área social, econômica e demográfica), Data CAD (dados do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família), Data CON (dados sobre as condicionalidades de Educação e Saúde de beneficiários do Programa Bolsa Família), Data SAN (dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional), Data SUAS (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da Assistência Social) e Data INC (dados sobre mercado de trabalho e ações em Inclusão Produtiva).

**Figura 2 - Fluxograma das etapas da estratégia de monitoramento**



Fonte: BRASIL/SAGI (2016)

O Departamento de Gestão da Informação (DGI) tem acumulado um conjunto de dados e preparado pessoas para o domínio de inúmeras técnicas de apresentação de informações e, mais recentemente, de análise destas informações. O Departamento atua na identificação das necessidades e problemas de informação no nível estratégico e gerencial do MDS, propondo e desenvolvendo soluções para auxiliar a gestão dos programas e a tomada de decisões. Também organiza e administra as bases de dados dos programas e ações do MDS e desenvolve ferramentas informacionais para apoiar as atividades de monitoramento e avaliação das secretarias finalísticas (NAKASHIMA, 2016).

Além de sistemas para organização e integração de dados do Cadastro Único e de outras fontes de informação, o Departamento elabora aplicações com mapas, imagens de satélites e informações textuais para boletins automatizados e possui um catálogo<sup>15</sup> com mais de quarenta ferramentas informacionais classificadas em: ferramentas para coleta, integração e visualização de dados; instrumentos e indicadores de monitoramento; avaliação, capacitação e disseminação; e ferramentas de gestão interna da SAGI.

<sup>15</sup> Para conhecer as ferramentas produzidas pela SAGI, acesse o Catálogo de Ferramentas Informacionais SAGI no endereço: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagimps/catalogo/>

A Matriz de Informação Social (MI Social)<sup>16</sup> é um dos produtos mais antigos do departamento, criado para organizar os dados dos programas e ações do Ministério e disponibilizá-los ao público mediante interfaces interativas. A MI Social é a principal fonte de informações para as demais ferramentas do DGI.

Atualmente, a estrutura da MI Social está replicada para mais de oito órgãos do MDS, entre secretarias, departamentos e coordenações. Esta foi a estratégia utilizada de distribuição da forma de captura e coleta de dados, para que os parceiros tivessem autonomia para inserir, alterar e excluir as suas próprias informações. Assim que os dados são inseridos, imediatamente são disponibilizados nos diversos visualizadores desenvolvidos, sejam tabuladores, mapas, gráficos, exportação para planilhas eletrônicas, arquivos texto e relatórios personalizados. Estas informações podem tratar de novos programas, projetos e ações sociais ou de uma atualização dos dados existentes. Desse modo, a disponibilização das informações é automática e imediata.

Além do repositório de configuração da informação, existem os repositórios da informação propriamente dita. São repositórios de informações municipais, estaduais, regionais e nacionais combinados com informações mensais, anuais e atemporais. O trabalho desenvolvido permite que os dados sejam inseridos neste repositório e disponibilizados imediatamente para tabulação, gráficos, mapas e recuperação via formato separado por vírgulas (CSV na sigla em inglês).

A origem da MI Social é um sistema para disponibilizar dados, cuja estrutura foi “aberta” para que novos aplicativos fossem desenvolvidos: visualização de dados por meio das dimensões espaciais, temporais e semânticas, com saídas tabulares, gráficos e georeferenciadores realizados por meio dos aplicativos MI Vetor, Tabelas Sociais, Relatórios de Informações Sociais, Boletim de Informações, Atlas Social, MDS em Mapas, entre outros. São diversas ferramentas sobre a mesma estrutura de dados para atender os mais diversos propósitos.

---

<sup>16</sup> Conheça a MI Social em <http://www.mds.gov.br/sagi> no link “Matriz de Informação Social”.

<sup>17</sup> O Decreto nº 7.334/2010 instituiu o Censo SUAS com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas, entidades privadas e organizações de assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. Conheça o Censo SUAS em: <http://www.mds.gov.br/sagi>; na aba de “Gestão SUAS” é possível navegar por todos os censos e aplicações desenvolvidas a partir dele. O Censo SUAS resulta de uma parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DGI e Departamento de Monitoramento).

O aplicativo com mais acessos que utiliza a base de dados da Matriz de Informação Social é o Relatório de Informações Sociais (RIS). Inicialmente, desenvolveu-se uma ferramenta flexível, em que é possível escolher as variáveis, localidades e períodos, porém os gestores desejavam relatórios de acesso mais simples. Assim, foram disponibilizados relatórios personalizados, desenvolvidos conforme a necessidade das políticas das secretarias do MDS. Com a evolução do RIS, os responsáveis pela MI Social nos oito órgãos gestores de dados podem fazer a inserção das informações e gerar seus próprios relatórios, o que proporciona mais agilidade e autonomia no uso (NAKASHIMA, 2016).

Um dos principais levantamentos de informação executados pelo DGI é o Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo SUAS)<sup>17</sup>, realizado anualmente pela internet desde 2007, com o objetivo de produzir informações sobre as estruturas físi-

cas e de gestão, os recursos humanos e financeiros e a oferta de serviços e benefícios propiciada pelos diferentes equipamentos da assistência social presentes no território nacional. Os dados coletados são integrados ao Sistema de Cadastro do SUAS (CadSUAS)<sup>18</sup>, sem necessidade de importação e exportação. Com esta integração, o cadastro utilizado pelos gestores é atualizado anualmente por meio do Censo.

Há informações georreferenciadas dos equipamentos da assistência social em inúmeros aplicativos, como o Mapa de Oportunidades de Serviços Públicos (MOPS) e a Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV), para que se possa visualizar em conjunto todos os equipamentos sobre camadas de setores censitários e cartogramas de informações coletadas no Censo IBGE 2010. É possível cruzar informações coletadas por mecanismos e órgãos diferentes em uma única plataforma. Acredita-se que com isso seja possível ajudar os municípios a desenvolverem seus próprios diagnósticos socioterritoriais (NAKASHIMA, 2016).

Em 2014, foi lançado o Mapeamento SAN<sup>19</sup>, que tem como objetivo fazer um levantamento da implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em todos os municípios brasileiros. Do universo de 1.934 municípios que se habilitaram para o processo, 1.628 finalizaram o preenchimento de formulário eletrônico.

A coleta de dados para estes censos é um trabalho conjunto com outras secretarias do MDS e os gestores municipais e estaduais. Não se trata, simplesmente, de obter os formulários eletrônicos preenchidos, mas processos coletivos de construção, monitoramento e distribuição de informações para aprimoramento das políticas de SAN ou do SUAS.

Outras ferramentas que obtiverem impactos relevantes foram o PAA Data – visualizador de informações do Programa de Aquisição de Alimentos, o Data Social – portal multitemático de informações, os tabuladores de microdados do Censo SUAS e do Cadastro Único. Esse tabulador foi a semente do CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único, ferramenta que disponibiliza dados do Cadastro Único. Em média, tem-se 100 mil consultas a nomes do Cadastro Único por dia. Atualmente, os gestores das concessionárias de energia elétrica e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) estão entre os maiores usuários do CECAD (NAKASHIMA, 2016).

Por meio do CECAD, foi possível desenvolver o Prontuário Eletrônico Simplificado do SUAS. Há um serviço de busca de informações pessoais por meio do nome, Número de Identificação Social (NIS), CPF e nome da mãe que é utilizado no Prontuário e no SISC (Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos). Este serviço apresenta um volume de acesso de um milhão de consultas por dia na época de encerramento de período de cadastramento dos usuários nos grupos de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

---

<sup>18</sup> O CadSUAS é o Sistema de Cadastro do SUAS. Nele são inseridas informações cadastrais da rede socioassistencial, órgãos governamentais e trabalhadores do SUAS. Qualquer pessoa pode acessar o sistema, sem a necessidade de *login* e senha por meio da **Consulta Pública** no link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/>

<sup>19</sup> Conheça o Mapeamento SAN em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/MapaSAN\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/MapaSAN_final.pdf)

Para o Plano Brasil Sem Miséria, foram desenvolvidas duas ferramentas informacionais específicas: o aplicativo IDV – Identificação de Domicílios Vulneráveis, e o MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos. O IDV elabora mapas de pobreza com dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar, em diferentes escalas – estados, municípios, setores censitários –, a população em extrema pobreza e em outras situações de vulnerabilidade<sup>20</sup>. O MOPS é uma ferramenta de integração de dados e informações dos equipamentos e serviços públicos disponíveis nos municípios brasileiros nas áreas de Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Também disponibiliza informações sobre vagas de emprego e oportunidades de inclusão produtiva nos municípios<sup>21</sup>.

Além de ferramentas para organização e integração de dados em nível municipal, de setor censitário e de famílias, provenientes do Cadastro Único e de diversas outras fontes de informação, o DGI também desenvolve aplicações com mapas, imagens de satélites e informações textuais provenientes de pesquisas qualitativas e documentos de interesse do Ministério.

Nos últimos doze anos, a SAGI desenvolveu inúmeras ferramentas, mais de 50 aplicações, para visualização de dados – tabuladores, geradores de gráficos e mapas, oficinas de educação a distância –, e armazenou e organizou informações de diversos programas, ações e projetos sociais em diversas granularidades – desde informações pessoais até agregados por região e país. Em picos de acesso, as ferramentas da SAGI têm cerca de 1,5 milhão de consultas em um único dia. Mais de cem países acessam esses dados regularmente (NAKASHIMA, 2016).

## **FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

A incorporação da cultura de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS ocorre simultaneamente à própria estruturação de seus programas. Ao mesmo tempo que construíam estratégias e instrumentos para dar suporte às competências previstas para a SAGI, os gestores enfrentavam dificuldades de interlocução com as demais áreas do Ministério, que tinham seus próprios desafios a superar. No princípio, atuando em campo ainda incipiente na área social, a SAGI se deparava com o baixo conhecimento entre servidores sobre o papel da avaliação na gestão, no desenho e na implementação de políticas, e com diferentes necessidades de gestores e dirigentes, demandas estas nem sempre convergentes em relação ao timing político. O tempo de entrega dos resultados de uma avaliação pode não coincidir com a necessidade de gestão do programa, que passa por muitas alterações durante sua execução. Para Paes-Souza (2012) é necessário compreender que há um tempo diferente para a gestão e outro tempo para a avaliação.

Os resultados de avaliação podem não ser favoráveis a determinadas linhas de ação adotadas. Dependendo de como o gestor percebe essa questão, a avaliação pode ser

---

<sup>20</sup> Acesse o IDV no link: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/tela\\_uf\\_e\\_mun.php?](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/tela_uf_e_mun.php?)

<sup>21</sup> Acesse o MOPS no link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/Mops/>

um empecilho, algo que desagrega, desmotiva, ou uma força para a mudança, para aprimorar e até para inovar. Também pode haver uso inapropriado ou dificuldade de apropriação de resultados na gestão (PAES-SOUSA, 2012).

Sob esta perspectiva, tem havido investimento significativo do MDS, em particular da SAGI, em capacitação visando preencher a lacuna de conhecimento nas instituições em relação ao papel dos sistemas de monitoramento e avaliação, tanto para os que produzem (“saber fazer”) quanto para quem recebe seus resultados (“saber utilizar”).

A ideia-força que orienta os produtos da Secretaria é que informação e conhecimento produzidos visam, sobretudo, ao aprimoramento das ações e inovação das políticas sociais, em um processo em que gestores e dirigentes se envolvem e aprendem conjuntamente para melhorar o desempenho da organização, a efetividade da política social e a qualidade dos resultados públicos. A aprendizagem e a mudança caminham juntas e são atributos requeridos em inovações. Contrariando uma noção bastante comum, a avaliação e o monitoramento constituem fontes adicionais ao processo decisório – que envolve questões políticas, organizacionais e capacidades – justamente pelas características e finalidades diferenciadas de ambos os processos.

Nesse contexto, as dificuldades de implantação da política de avaliação e monitoramento, recorrente na literatura sobre o tema, não impediram a inovação e dependeu de um conjunto de elementos de natureza institucional e política. Para Vaitsman e Paes-Sousa (2011), alguns elementos foram decisivos para o seu sucesso e sua institucionalização, como a participação das secretarias e dos departamentos envolvidos que possibilitaram a mobilização e a confluência de interesses em relação a ganhos comuns que viabilizaram sua institucionalização.

Reconhecendo que parte do sucesso na implementação de um programa decorre do nível de engajamento e compreensão dos agentes operadores acerca dos objetivos, público-alvo e processos de trabalho envolvidos na produção dos serviços e ações, a SAGI vem ampliando sua atuação na organização de cursos de formação e aperfeiçoamento<sup>22</sup>.

A construção de ofertas para o desenvolvimento de competências socioprofissionais para aprimoramento das ações de agentes subnacionais nas ações de desenvolvimento social exige foco nas questões mais afetas ao momento de implementação das políticas. Com esse foco, o Departamento de Formação e Disseminação (DFD) desenvolveu ações de capacitação voltadas tanto para os que operam a gestão, quanto para os que atuam no controle social e no provimento de serviços, benefícios, programas e projetos (VILAS BOAS et al, 2016b). A complexidade das tarefas de formação e disseminação do DFD está relacionada, especialmente, à diversidade e ao dinamismo dos temas do MDS e à amplitude do público a ser alcançado. Tais fatores ensejam uma pluralidade de estratégias capazes de produzir mais efetividade nas políticas desenvolvidas.

---

<sup>22</sup> O Catálogo de Cursos ofertados pela SAGI está disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Cat%C3%A1logo%20cursos\\_18mar.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Cat%C3%A1logo%20cursos_18mar.pdf).

Esse papel da SAGI é exercido por meio das diversas parcerias e da ampla rede de instituições públicas e privadas. Essa capilaridade propicia contato com os operadores da ponta e proximidade da ação realizada com o público destinatário; gera capacidade de articulação no âmbito federal e subnacional; e permite atingir um grande número de gestores e agentes públicos que atuam com as políticas e programas sociais.

Entre as estratégias de capacitação e formação dos servidores do MDS, a SAGI, em parceria com a Coordenação Geral de Recursos Humanos do MDS (CGRH), desenvolve programas de formação e aperfeiçoamento com a ENAP. Há também um esforço constante de melhorar a atuação governamental nos outros níveis de governo por meio do apoio à formação de gestores e técnicos locais. Nessa agenda, cabe destacar a parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS) para a realização dos cursos do Ciclo de capacitação em conceitos e técnicas para elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas e ações do MDS.

Foram vários os programas oferecidos pela SAGI nos últimos anos, como o Aperfeiçoamento em Avaliação de Programas Sociais, Atualização em Monitoramento e Avaliação de Programas do MDS, Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, Programa de Aperfeiçoamento em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, e Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS)<sup>23</sup> (VILAS BOAS et al, 2016a).

O CapacitaSUAS consiste em um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução de ações de formação e capacitação dirigidas para a qualificação das equipes municipais envolvidas na implementação do SUAS. Na operacionalização do Programa, os estados e o Distrito Federal assumem um papel-chave, coincidente com suas atribuições federativas: fornecer apoio técnico aos municípios e qualificar os trabalhadores do SUAS no âmbito de seu território. A estrutura institucional de coordenação federativa do programa compreende uma equipe de coordenação nacional, compartilhada entre SAGI e SNAS, equipes de coordenação nos estados e no Distrito Federal.

---

<sup>23</sup> O CapacitaSUAS foi instituído pela Resolução CNAS nº 08, de 16/03/2012, e sua vigência foi prorrogada para 2025, por meio da Resolução do CNAS nº 28, de 14/10/2014.

Realizado em parceria com a SNAS e executado com apoio das Instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas à Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), o CapacitaSUAS tem se revelado uma experiência estratégica para superar o caráter fragmentado e descontínuo das ações de capacitação que vigoraram

anteriormente no Ministério. Instituída em 2012, a RENEPSUAS conta com 146 instituições de Ensino Superior (IES), institutos federais de educação e Escolas de Governo credenciadas.

Todos os estados aderiram ao programa e pactuaram suas metas ainda na primeira etapa. Entre 2013 a 2015, foram ofertadas para trabalhadores quase 38 mil vagas, o que corresponde a 98,6% da meta pactuada na primeira rodada com estados e DF. Atualmente, mais de 22 mil trabalhadores<sup>24</sup> do SUAS já foram certificados em um dos três cursos ofertados na 1ª Etapa do Programa com os cursos do Catálogo Nacional do CapacitaSUAS.

A estratégia de disponibilizar cursos na modalidade de Educação a Distância busca ampliar significativamente o número de capacitados nas ações de formação do MDS. Nesse sentido, formou o Núcleo de Educação a Distância (NEAD) e ampliou suas linhas de publicações. Os cursos do Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS foram a primeira iniciativa nesse sentido. Sua oferta ocorreu entre os anos de 2013 a 2015 e certificaram 15.575 participantes, de 27 estados e 3213 municípios. O público desses cursos é composto prioritariamente por profissionais do SUAS e professores de instituições de ensino superior que integram a RENEPSUAS (VILAS BOAS et al, 2016a).

Criar uma cultura de inovação contínua no conjunto de atores e agentes envolvidos nas políticas e programas sociais requer, além da formação permanente, um esforço diversificado de disseminação de informação e conhecimento. Das diversas publicações, vale destacar que a série Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate alcançou 26 edições (até maio de 2016) e divulga as diversas pesquisas e subsidia discussões sobre os programas sociais desenvolvidos pelo MDS ou em parceria.

A Secretaria também propicia rotineiramente espaços aberto ao público para debates envolvendo estudiosos e pesquisadores de áreas relacionados às políticas do Ministério e sobre as políticas de desenvolvimento social, organiza seminários nacionais e internacionais, temáticos ou sobre a agenda social.

O Quadro 1 sintetiza as ações de disseminação desenvolvidas e as entregas realizadas pela SAGI entre 2011 e 2016:

---

<sup>24</sup> Dado do SIMA, extraído em 30/03/2016.

Quadro 1: Ações e produtos de disseminação da SAGI, 2011 a 2016

Ação	Ano						Total	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Pesquisas	Estudos Técnicos	10	24	31	25	13	18	121
	Pesquisas de Avaliação <sup>1</sup>	49	5	5	13	5	26	103
	Microdados <sup>2</sup>	7	2	4	7	4	1	25
	<b>Subtotal</b>							<b>249</b>
Eventos Internos	"Sexta com Debate"		6	9	19	18	5	57
	"Cine com Debate"					3	0	3
	Oficinas Técnicas e Seminários <sup>3</sup>	6	2	10	12	6	5	41
	Apresentações de resultados de pesquisas <sup>4</sup>	12	3	4	4	4	1	28
	<b>Subtotal</b>							<b>129</b>
Eventos Externos	Nacional <sup>5</sup>	43	74	45	76	51	46	335
	Internacional <sup>5</sup>	3	5	8	7	4	2	29
<b>Subtotal</b>							<b>364</b>	
Capacitação <sup>6</sup>	Ofertas EAD <sup>7</sup>	599	7.387	14.307	12.902	8.647	0	43.842
	Presencial	3.457	2.457	3.617	18.889	9.363	1.418	39.201
	<b>Subtotal</b>							<b>83.043</b>
Textos publicados	Capítulos <sup>8</sup>	8	8	8	5	9	0	38
	Artigos <sup>9</sup>	11	13	16	81	27	24	172
	<b>Subtotal</b>							<b>210</b>

Fonte: Boletim SAGI nº 33 (2016), com atualizações.

1 Pesquisas de Avaliação: Contabilizado o número de sumários executivos divulgados.

2 Microdados: oriundos de pesquisas quantitativas também são disponibilizados com vistas a permitir aprofundamento analítico das pesquisas de avaliação entre usuários externos.

3 Oficinas Técnicas e Seminários: Contabilizado seminários de discussão para reflexão de temas do MDS.

4 Apresentações de resultados de pesquisas: Eventos de apresentação após análise de pesquisas concluídas.

5 Eventos Nacionais: Participação de servidores em eventos externos como palestrantes, debatedores ou ouvintes.

5 Eventos Internacionais: Participação de servidores em eventos internacionais como palestrantes, debatedores ou ouvintes.

6 Capacitação: Contabilizado o número de pessoas capacitadas.

7 Ofertas EAD: Até 2013 as ofertas de capacitação em EAD limitavam-se às oficinas (para uso de sistemas e ferramentas informacionais da SAGI) e a partir de 2014 iniciaram-se as ofertas de cursos (CEGOV). No tocante aos dados de 2015, ressalta-se que os números de participantes das oficinas não estão computados pois não foi possível contabilizá-los em razão de problemas técnicos nos servidores do MDS.

8 Capítulos: Contabilizado o número de capítulos publicados nos CensoSUAS.

9 Artigos: Contabilizado artigos publicados na RBMA, Cadernos de Estudos, Livro de Avaliação de Políticas Públicas.

## **ARTICULAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA, PARCERIAS E COOPERAÇÃO MULTILATERAL**

Para lograr avanços, além da interlocução e atuação conjunta com as áreas do MDS, a SAGI estabeleceu parcerias com outras instituições nacionais e internacionais e entes federados. Dentre as parcerias, destaca-se a estabelecida com o IBGE e com equipes da SNAS para a realização de várias pesquisas, entre as quais os suplementos de assistência social na Munic e Estadic, conduzidas pelo IBGE em 2013 e 2014. Ressalte-se que a inclusão de suplementos temáticos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) foi outra estratégia da Secretaria para produzir informações de abrangência nacional nesse período. Na PNAD 2013, com recursos disponibilizados pela SESAN, foi aplicado o suplemento com os quesitos da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, permitindo a computação de indicadores comparáveis às edições da pesquisa de 2004 e 2009. Em parceria com a SENARC, a SESEP e o Ministério da Educação, desenvolveram-se questionários suplementares de investigação do Cadastro Único, mobilidade social, inclusão produtiva e qualificação profissional, para coleta na PNAD 2014. Em 2014, foi feita a Pesquisa de Entidades da Assistência Social (PEAS).

A experiência do MDS assegurou à SAGI a participação no Comitê de Estatísticas Sociais (CES). Iniciativa de instituições federais produtoras e usuárias de estatísticas sociais, o Comitê foi originalmente constituído com o intuito de ser um fórum permanente de avaliação e discussão das demandas de informações para compor o Sistema de Estatística Nacional. Desde a sua criação em 2007, o CES vem se tornando um espaço de troca de experiências e de fortalecimento institucional das instâncias de produção de dados nos diversos ministérios, com vistas à integração das diversas fontes de dados (pesquisas, dados administrativos, censos etc.).

Outra iniciativa da SAGI que permitiu o desenvolvimento de 79 pesquisas realizadas por universidades e institutos de pesquisa foi a parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foram lançados editais públicos para seleção de projetos, em 2010 e 2013. O primeiro selecionou e apoiou o desenvolvimento de 39 projetos em temas de interesse do MDS, que resultaram na série de cinco publicações intituladas “Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome” e também do Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 16. Do segundo edital foram selecionadas 33 propostas, recentemente concluídas, que foram sintetizadas no artigo Desenvolvimento de capacidades de avaliação: editais do CNPq como estratégia de produção de estudos das políticas sociais do MDS, nesta publicação.

Considerando a relevância que os avanços da experiência em políticas sociais podem ter para o desenvolvimento de outros países, a SAGI atua em uma iniciativa que envolve, além do MDS, o IPEA, o Centro Internacional de Políticas para o Cresci-

mento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Denominada WWP (*Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty* em inglês), a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza, lançada em 2014, tem o objetivo de identificar, documentar e disseminar inovações e conhecimento estruturado sobre as tecnologias sociais brasileiras de gestão, desenho e implementação de políticas de desenvolvimento social, inclusão produtiva e superação da fome e da pobreza<sup>25</sup>.

Em relação à cooperação multilateral, durante o período de 2011 a 2015, a SAGI recebeu 26 delegações de 17 países em missões técnicas internacionais. No âmbito doméstico, instituições de natureza e finalidade diversas também realizaram visitas técnicas à Secretaria.

A SAGI participa do Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Neste projeto, a Secretaria presta apoio, treinamento e assistência técnica para consolidar a capacidade do MDS de monitorar e avaliar programas sociais em nível federal e subnacional e fortalecer sua capacidade de disseminar e discutir com parceiros institucionais e interinstitucionais os resultados das avaliações.

A Secretaria participou até 2015 de três projetos de cooperação técnica internacional, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com El Salvador, Peru e Honduras. Também há cooperação técnica no âmbito do Mercosul, com o Instituto Social do Mercosul (ISM), na definição das estratégias de identificação, intercâmbio e difusão de práticas exitosas das políticas sociais dos países-membros.

A relação da SAGI com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) vem desde 2005 e esteve ligada à coordenação das informações sobre trabalho infantil e à realização de dois suplementos especiais da PNAD. Esses suplementos especiais, financiados pelo MDS, foram importantes para: a) aprofundar o conhecimento sobre o trabalho infantil no Brasil; b) apoiar as ações de integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família; c) monitorar os avanços desse programa por meio dos indicadores e da metodologia de pesquisa desenvolvida com o IBGE e que vem sendo repassada a outros países que buscam erradicar a entrada precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho.

Esse trabalho conjunto foi intensificado entre 2011 e 2014, durante a preparação e realização da III Conferência Global sobre Trabalho Infantil, que levou a elaboração da Declaração de Brasília sobre o Trabalho Infantil, adotada por representações de 154 países que estiveram presentes à conferência, reafirmando a liderança do Brasil na busca por garantir que as crianças e adolescentes tenham seus direitos respeitados e que sua inserção no mercado de trabalho ocorra após o período de escolarização, ou em atividades que não ofereçam perigo a seu desenvolvimento físico, psíquico ou moral.

---

<sup>25</sup> Para mais informações, acesse <https://www.wwp.org.br/>

## **PLANEJAMENTO, MISSÃO INSTITUCIONAL E PROCESSOS DE TRABALHO**

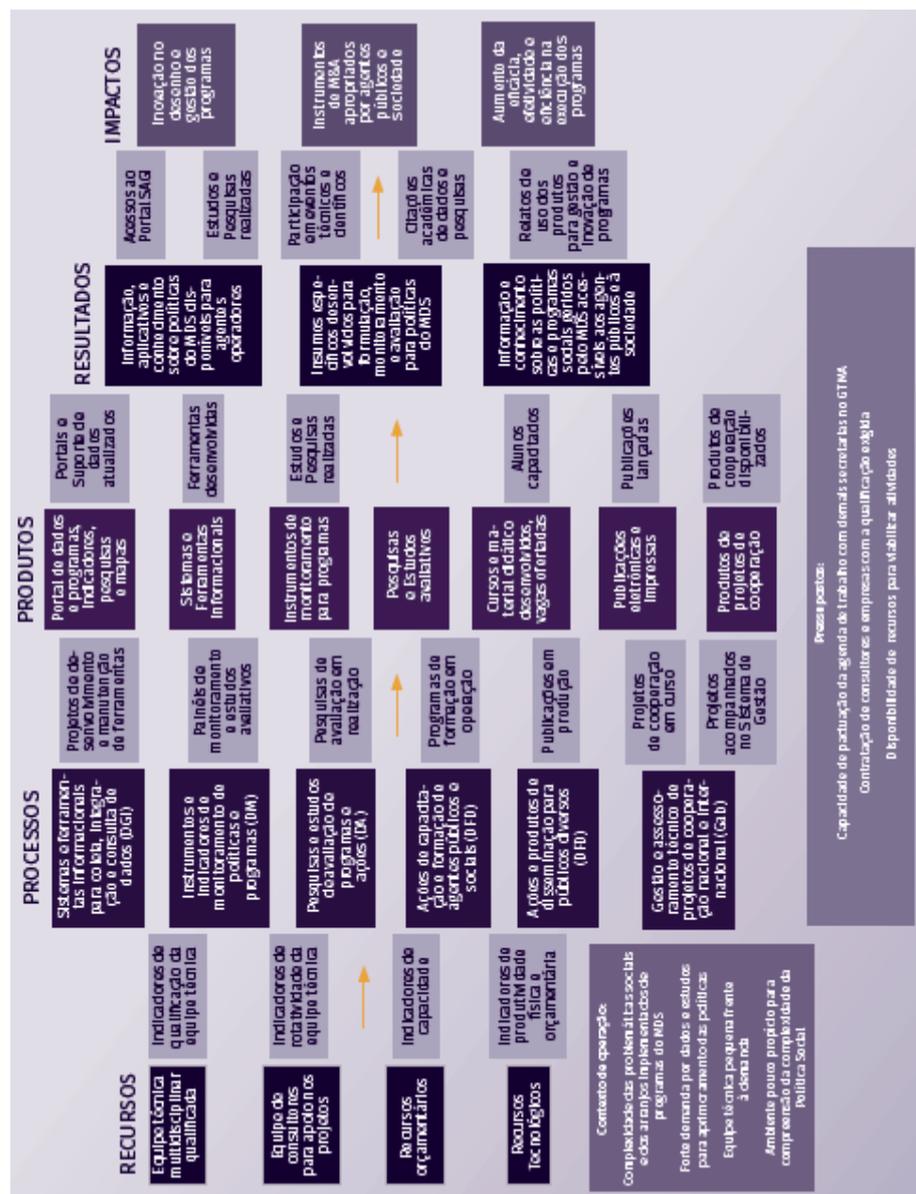
O MDS atua em quatro áreas temáticas de políticas definidas pela Lei nº 7.493, de 2011 – assistência social, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento social e renda de cidadania – cada qual com questões sociais multideterminadas e diferentes públicos-alvo, com arranjos operativos e estruturas de governança específicos, envolvendo articulação com muitos atores nas três esferas de governo. Após dez anos de maturação, essas políticas vêm passando, desde 2011, por significativas inovações em seus desenhos e arranjos de implementação, principalmente com o Plano Brasil sem Miséria. Como cada problemática social e intervenção implicam o desenvolvimento de sistemas específicos de informação, indicadores, pesquisas e programas de formação, a SAGI teve que ampliar de modo significativo, em curto período, seu portfólio de entregas. Para tanto, a secretaria teve que reorganizar seus macroprocessos de trabalho interno.

As atividades desencadeadas na comemoração dos dez anos da SAGI, em maio de 2014, adensaram a reflexão sobre os processos de trabalho, produtos e missão institucional, como revelam Jannuzzi (2014), Jannuzzi e Montagner (2014) e o Balanço de Atividades da Gestão 2011-2014. Em 2015, com a necessidade de produção do Relatório de Gestão Anual individual da Secretaria – e não mais como parte integrante do relatório da secretaria-executiva do MDS – avançou-se na estruturação do sistema de indicadores de desempenho organizacional, a partir do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) das atividades da SAGI.

O MaPR da SAGI ilustra, de forma sistêmica e articulada, a lógica de operação e encaideamento das atividades de sua equipe técnica, apresenta o contexto de operação e as condições necessárias para que as atividades sucessivas e concomitantes produzam os efeitos almejados: contribuir para o aprimoramento do desenho e gestão dos programas do MDS. Assim, ao explicitar os principais recursos, atividades, produtos, resultados e impactos, esse instrumento acaba apontando o conjunto de informações cruciais para análise do desempenho organizacional da Secretaria, conforme demonstrado no Diagrama 1.

No MaPR apresentam-se, à esquerda do diagrama, os insumos estratégicos para desenvolvimento das atividades da Secretaria: equipe técnica multidisciplinar e qualificada, equipe técnica de consultores para os projetos, que aportam conhecimento especializado, recursos orçamentários e tecnológicos. Na coluna seguinte, apresentam-se quatro indicadores que se destinam a medir o desempenho dessas dimensões de insumos: indicador de qualificação da equipe técnica, indicador de rotatividade da equipe, produtividade física e financeira, e execução orçamentária.

Diagrama 1: Indicadores-chave para monitoramento do desempenho organizacional no Mapa de Processos e Resultados



Fonte: BRASIL/SAGI (2015)

De acordo com o MaPR, garantidos os recursos, iniciam-se as atividades que foram agrupadas em macroprocessos, assim resumidas: gestão da informação, construção de indicadores de monitoramento, gestão de pesquisas de avaliação, formação, disseminação produção editorial, gestão de programas de formação, gestão de projetos de cooperação e acompanhamento administrativo. Esses processos se desdobram em um número grande de projetos – novos e de manutenção, que estão registrados no Sistema de Gestão de Projetos (SIGE), iniciado em 2013.

Os indicadores de macroprocessos correspondem ao número de projetos inseridos em cada área temática já apresentada. São indicadores com métrica em valores absolutos, expressos em quantidade de projetos de pesquisas em execução, quantidade de publicações em produção etc.<sup>26</sup>

Na tipologia em desenvolvimento, os produtos da Secretaria podem ser agregados em sete grandes categorias: portal de dados e de programas, indicadores, pesquisas e mapas; sistemas e ferramentas informacionais; instrumentos de monitoramento para programas; pesquisas e estudos avaliativos; cursos desenvolvidos, material instrucional e vagas ofertadas; publicações eletrônicas e impressas; e produtos de projetos de cooperação. A SAGI tem um portfólio de 25 produtos informacionais desenvolvidos segundo o estágio de maturidade dos programas e a sua complexidade operacional (Quadro 2). Serviços de organização de dados, por exemplo, são produtos demandados pelas secretarias finalísticas do MDS que exigem a garantia da integridade, consistência, padronização e documentação dos dados armazenados. Levantamentos, pesquisas qualitativas e quantitativas, estudos avaliativos com base em registros administrativos são algumas das diversas modalidades de pesquisas realizadas pela Secretaria.

#### **Quadro 2: Produtos, serviços e entregas da SAGI**

##### **PORTAL DE DADOS E DE PROGRAMAS, INDICADORES, PESQUISAS E MAPAS**

Documentação de programas e prospecção de experiências  
Ferramentas de consulta a dados e mapas  
Indicadores de programas e de conjuntura social  
Indicadores resultantes da integração de bases de dados administrativos  
Portais de informação com funcionalidades diversas  
Serviços de organização de dados

##### **SISTEMAS E FERRAMENTAS INFORMACIONAIS**

Aplicativos para extração e entrada de dados operacionais  
Aplicativos para tabulação customizada

##### **INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO PARA PROGRAMAS**

<sup>26</sup> Não é possível resgatar a série desses indicadores antes de 2011, pois foi nesse ano que se conseguiram unidades de contabilização de práticas tão diferentes como fatos informacionais, estudos avulsos e projetos de cooperação interinstitucionais.

Mapeamento de fluxos, processos e arranjos operacionais de programas  
Painéis de Monitoramento Analítico de programas  
Relatórios automatizados de informação

### **PESQUISAS E ESTUDOS AVALIATIVOS**

Estudos avaliativos com base de dados integrados – transversal e longitudinal  
Estudos avaliativos com base de dados secundárias  
Estudos técnicos, compilações e meta-avaliações  
Levantamentos de dados pela Web/Fone  
Pesquisas de avaliação de natureza exploratória  
Pesquisas de avaliação diagnóstica de implementação e de resultados  
Pesquisas de avaliação quantitativas e de impacto

### **CURSOS DESENVOLVIDOS, MATERIAL DIDÁTICO E VAGAS OFERTADAS**

Desenvolvimento de material didático e instrucional  
Oferta de capacitações para serviços, presencial ou à distância  
Planejamento de programa de formação em políticas e programas  
Prospecção de demandas de formação e qualificação em Programas e Serviços

### **PUBLICAÇÕES ELETRÔNICAS E IMPRESSAS**

Publicações eletrônicas e impressas  
Revistas seriadas, livros, sumários executivos e microdados de pesquisas

### **PRODUTOS DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO**

Cooperação técnica subnacional e internacional

Fonte: Brasil/SAGI (2016)

Resultados e impactos são as duas últimas dimensões do MaPR, efeitos do esforço de conversão dos recursos em projetos, processos, atividades e produtos. Há três tipos de resultados identificados no MaPR: informação, aplicativos e conhecimento sobre políticas do MDS disponíveis aos agentes operadores das políticas; insumos específicos desenvolvidos para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas; e informação e conhecimento sobre as políticas e programas sociais geridos pelo MDS acessíveis aos agentes públicos e à sociedade.

Em relação aos indicadores de desempenho organizacional foram identificados cinco principais: quantidade de acessos ao Portal SAGI, na forma captada pela ferramenta do Google Analytics; citações de material da SAGI e MDS em trabalhos monitorados pelo Google Acadêmico; quantidades de eventos públicos promovidos; participação em eventos nacionais e internacionais e relatos de uso dos produtos para gestão e inovação. Este último indicador pode ser uma medida elegível para captar impacto, mas essa é uma discussão ainda mais complexa.

A SAGI não tem e nem pretende ter mandato para recomendações de implementação e uso de suas ferramentas, pesquisas e conhecimento aportado em seus cursos e publicações, pois trabalha na perspectiva de que os instrumentos de monitoramento e avaliação são recursos de aprendizagem organizacional, usados no tempo e hora oportuna pelo técnico e gestor. Mesmo assim, estão identificados como impactos possíveis a inovação no desenho e gestão de programas; instrumentos de monitoramento e avaliação apropriados por agentes públicos e sociedade; e aumento da eficácia, efetividade e eficiência.

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

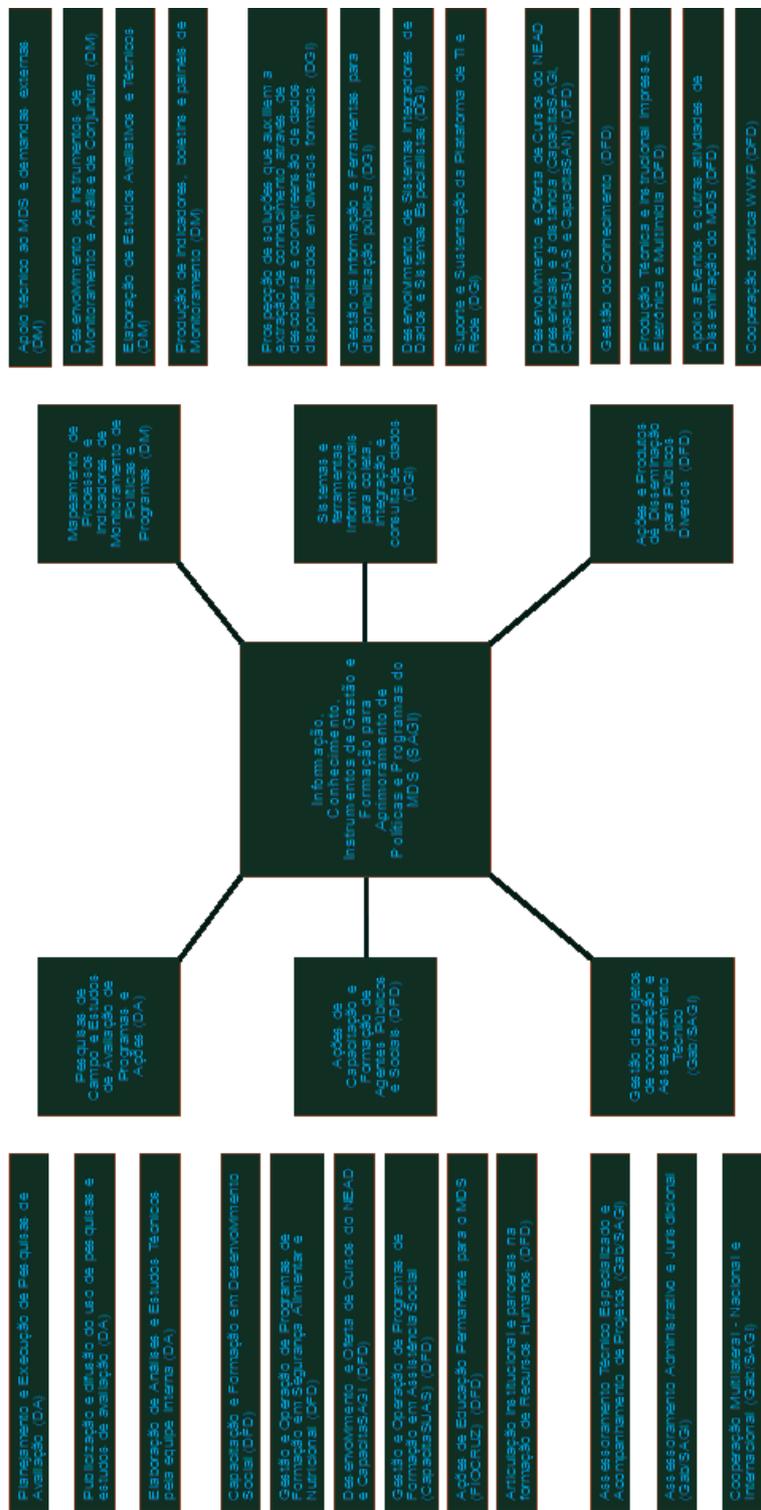
Os objetivos estratégicos e a agenda de atividades da SAGI estão condicionados não apenas a sua missão institucional, definida no Regimento Interno, mas também dependentes da análise das demandas estruturantes das políticas de desenvolvimento social e combate à fome – como a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional –, da agenda prioritária de governo e do Ministério, das necessidades mais específicas do Gabinete da Ministra e das secretarias finalísticas, como também são oriundas de reuniões técnicas, debates em seminários e questões levantadas em publicações e fóruns de discussão acadêmica e de organismos internacionais.

O último Planejamento Estratégico da SAGI, de 2015, foi construído a partir de atividades de reflexão prospectiva, e buscava alinhar as atividades que contribuem para o atingimento dos seus objetivos. Assim, foi elaborado o Mapa Estratégico da SAGI, resultado das atividades desenvolvidas na Oficina de Balanço e Direcionamento Estratégico, realizada em duas etapas no fim de 2015. Além de ser um espaço de reflexão e discussão da equipe de dirigentes sobre os processos internos, resultados institucionais e contribuições para as políticas de desenvolvimento social, essa oficina também teve como resultado a definição da missão, da visão de futuro e dos valores que norteiam as atividades da secretaria.

MISSÃO DA SAGI
<i>Produzir e disseminar informação e conhecimento para o aprimoramento e a inovação das políticas de desenvolvi</i>
VISÃO DE FUTURO
<i>Ser reconhecida como instituição que produz e facilita a apropriação de informação e de conhecimento relevantes para a atuação dos gestores e técnicos das políticas de desenvolvimento social nas três esferas de governo.</i>
VALORES
<i>Rigor técnico; Qualidade dos produtos; Prontidão; Ética na pesquisa; Compromisso com a equidade; Multidisciplinaridade; Trabalho em equipe; Construção conjunta de soluções; e, Transparência.</i>

Conforme se observa na Figura 3, o planejamento operacional foi subdividido em 25 macroprocessos de trabalho, nucleados em seis eixos estruturadores de projetos e atividades. Os macroprocessos e seus projetos são registrados no SIGE da SAGI, que permite ao gabinete o acompanhamento técnico e gerencial dos projetos e atividades em desenvolvimento na Secretaria.

**Figura 3 – Eixos Estruturantes do Planejamento Estratégico da SAGI**



Fonte: Assessoria/Gabin/SAGI

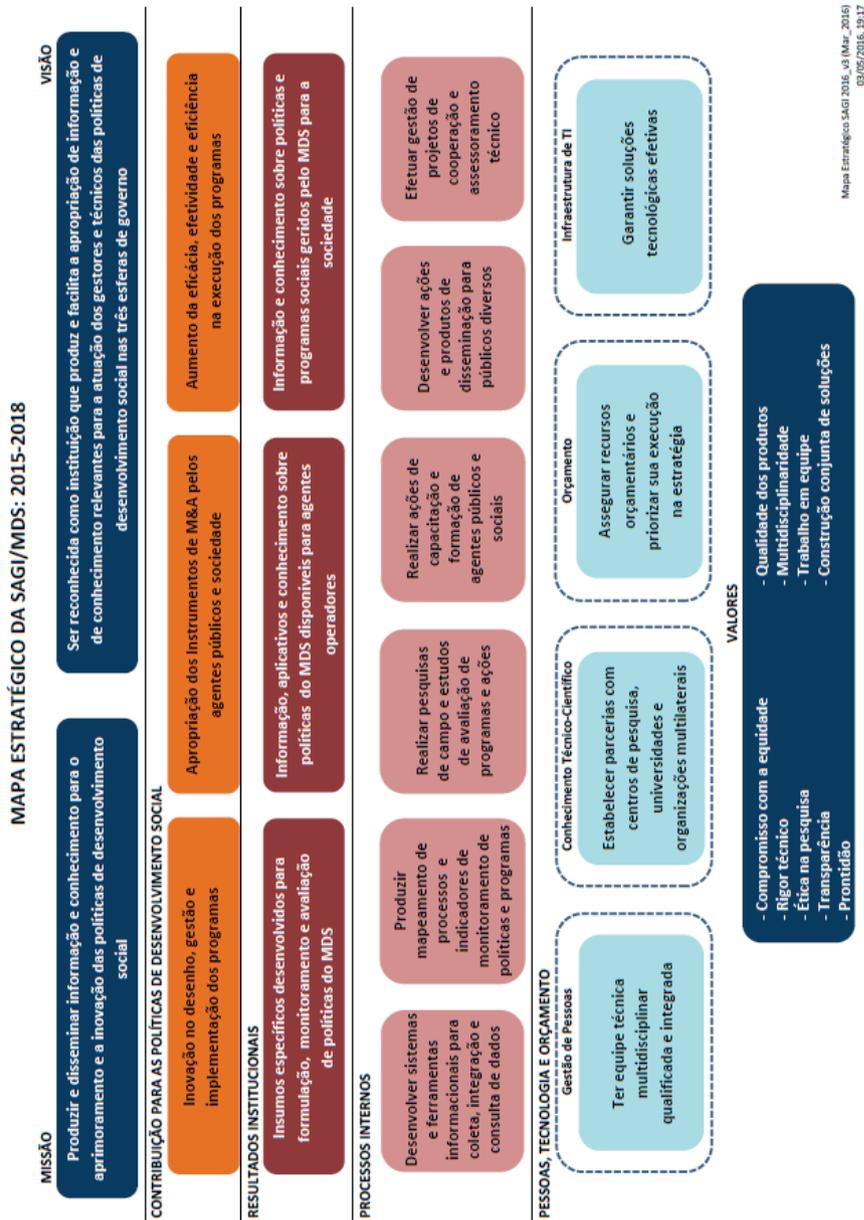
O diagnóstico global da realidade interna e externa à SAGI dá sustentação à elaboração de estratégias de consecução dos objetivos definidos. Das várias alternativas estratégicas levantadas, selecionam-se aquelas que, atuando em conjunto, preservem a coerência do plano, isto é, que considerando as fragilidades internas e o peso das ameaças externas, e valendo-se dos pontos fortes e oportunidades, orientam a organização em direção ao futuro almejado.

**Quadro 3: Síntese da Análise Ambiental e Interna na Matriz FOFA da SAGI**

FATORES INTERNOS		FATORES EXTERNOS	
Fortalezas		Oportunidades	
Competências técnicas individuais e motivação para inovação metodológica		Legitimação da estratégia de desenvolvimento com inclusão	
RH multidisciplinar e orientado a valorizar o trabalho em equipe		Consolidação e ampliação das Políticas de Desenvolvimento Social	
Reconhecimento externo do esforço e qualidade dos produtos da secretaria		Maior pressão por efetividade social do gasto público	
Ampla portfólio de produtos e serviços disponíveis		Profissionalização do serviço público	
Existência de instâncias de pactuação federativa das políticas do MDS		Existência de instâncias de pactuação federativa das políticas do MDS	
Capacidade de trabalho colaborativo e cooperativo com outros órgãos e secretarias do MDS		2015 - “Ano Internacional da Avaliação” e agenda de discussão dos indicadores para acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	
Capacidade de prospecção de soluções que auxiliem a extração de conhecimento, por meio da descoberta e compreensão de dados disponibilizados em diversos formatos		Reconhecimento da SAGI como fonte de informações e conhecimento, pelos parceiros subnacionais	
Fraquezas		Ameaças	
Recursos humanos insuficientes para o volume, diversidade e tempestividade das demandas		Cenário político e econômico incertos	
Risco de evasão de técnicos em função de concursos com maior remuneração		Restrições orçamentárias	
Equipamentos de informática com capacidade limitada de processamento		Prevalência de factóides em detrimento de fatos na discussão da mídia	
		Alta rotatividade das equipes técnicas nos estados e municípios	

Fonte: Assessoria/Gabin/SAGI

**Figura 4: Planejamento Estratégico – Mapa Estratégico da SAGI: 2015/2018**



Mapa Estratégico SAGI 2015, v1 (Mar., 2016)  
03/05/2016, 19:17

Fonte: Assessoria/Cabini/SAGI

## LIÇÕES APRENDIDAS

Em sua trajetória, a SAGI tem acompanhado a ampliação da agenda de atuação do MDS, produzindo e sistematizando informações, conhecimentos e análises que apoiem o aprimoramento do desenho, da implementação e da gestão de políticas voltadas à população mais vulnerável. A SAGI compartilha esses insumos com técnicos e gestores dos três níveis de governo envolvidos na operação dos programas sob a gestão do MDS, bem como divulga sua produção para a sociedade e os parceiros. Essa divulgação possibilita apropriação das informações por um número maior de pesquisadores, assim como o acompanhamento da execução das políticas, um dos compromissos do MDS com a transparência das ações públicas governamentais.

Nos últimos anos, o portfólio de produtos da Secretaria ampliou-se de forma significativa, procurando atender às necessidades mais especializadas de informação e conhecimento dos gestores acerca da dimensão e características dos públicos dos programas, das lacunas de cobertura e diferentes dimensões a pobreza, dos desafios de implementação de ações intersetoriais e dos resultados e da efetividade dessas ações.

Com o aumento da complexidade das políticas sociais e a decorrente sofisticação das pesquisas, cada vez mais a SAGI adota a abordagem multimétodos, identificando quais são mais adequados à pergunta da pesquisa e ao contexto. Um dos conceitos de avaliação difundidos pela Secretaria diz respeito à pesquisa social aplicada. Com essa modalidade, espera-se que a produção de conhecimento e os resultados de avaliação sejam aproveitados na prática cotidiana do serviço público.

Pela posição funcional que a Secretaria ocupa no organograma do Ministério – mesmo nível hierárquico das demais secretarias nacionais – seu papel, legitimidade e relevância junto aos gestores do MDS dependem da interlocução de trabalho conjunto que permita identificar avanços, apontar problemas e, sempre que possível, sugerir encaminhamentos factíveis para os desafios encontrados. Desde a sua gênese, a confiança e a cooperação intraorganizacional foram norteadores para as ações da SAGI, processo esse em permanente construção, pois as necessidades e prioridades dos interlocutores nos programas são formadas e modificadas durante o processo.

Um dos desafios atuais é avançar para além da usual prática das sugestões e recomendações aos programas, incorporando práticas de aprendizagem organizacional para

que o conhecimento produzido na resolução de problemas seja valorizado, sistematizado, ampliado e difundido. As recomendações podem limitar as opções dos gestores que têm experiência nos programas, conhecimento tácito e também produzem suas análises e diagnósticos.

Destaca-se, ainda, que a confluência entre a produção de conhecimento pelas avaliações e o momento de introdução de mudanças nos programas nem sempre ocorrem no tempo ou da forma imaginada, pois depende da conjunção de uma série de variáveis, como contexto político, da capacidade técnica de governo, do amadurecimento e consenso quanto à proposta. Há ainda fatores que dificultam que as recomendações interfiram na dinâmica dos programas como identificação ou indiferença dos gestores, dificuldade de mobilizar os responsáveis por mudanças, alteração do desenho do programa, mudança da prioridade da agenda.

O enfoque que o MDS aponta é a construção coletiva do projeto de pesquisa e interlocução entre os pares, considerando as diferentes perspectivas dos atores sobre a política, suas necessidades e interesses, bem como o estágio de desenvolvimento organizacional da unidade ou programa. Há certamente espaço para aprimoramento das instâncias criadas para esta finalidade, para que elas reflitam melhor a dinâmica, pluralidade e legitimidade das demandas de produção de informação e conhecimento pelo Ministério, garantindo a sustentação da agenda de trabalho, assim como o tempo e rigor técnico para desenvolvimento das atividades, sem cair na burocratização e engessamento. Da mesma forma que é preciso preservar as condições e continuidade do plano de trabalho de pesquisas e sistemas informatizados que requerem prazos mais extensos para sua concepção e desenvolvimento, é necessário abrir espaço para que novas demandas, de maior ou menor complexidade, também possam ser atendidas na tempestividade desejável.

Para o nível de amadurecimento e consolidação das políticas de desenvolvimento social no Brasil, as avaliações com ênfase em aprendizado organizacional parecem ser as mais adequadas. A SAGI tem investido nessa vertente de aprimoramento dos programas e políticas por meio da formação, gestão do conhecimento e disseminação, e não apenas informação para tomada de decisão gerencial e estratégica. A aposta é na sistematização e apropriação do conhecimento gerado pelos servidores que gerenciam e executam os programas, para que sejam fortalecidos em suas capacidades técnicas de formulação e análise crítica de problemas, e assim possam transformar suas práticas e obter melhores resultados, num ciclo contínuo de aprendizado

## PRESSUPOSTOS QUE ORIENTAM A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO DA SAGI

Política pública é um empreendimento complexo: as problemáticas requerem abordagens multidisciplinares para seu entendimento e para desenho de soluções mitigadoras, envolvendo recursos significativos, diferentes tipos de entregas, dezenas ou centenas de programas, ações e serviços, milhares de agentes públicos e privados, em articulação intersetorial e federativa.

Essa complexidade implica conceber monitoramento e avaliação em bases conceituais mais abrangentes e conduzi-los segundo práticas mais sofisticadas. Avaliação de política social é mais do que fazer a avaliação de seus programas, envolve estudos sistêmicos sobre os seus diferentes elementos, orientada segundo critérios de eficácia, efetividade, eficiência, sustentabilidade e abrangência, considerando-se o princípio da equidade. Avaliação de programas é mais do que avaliar seus resultados e impactos. Atividades de monitoramento e avaliação requerem a produção, disseminação e apropriação de um volume considerável de informação e conhecimento segundo o ciclo de um programa.

Avaliação é uma tecnologia de gestão aplicada à produção de informação e conhecimento para aprendizado organizacional, aprimoramento e inovação no desenho e gestão de programas.

Apropriação de achados de pesquisas requerem diferentes estratégias de disseminação e capacitação dos agentes envolvidos.

A realização de pesquisas em campo ou estudos com cadastros e registros administrativos devem observar os princípios éticos acerca do livre e esclarecido consentimento à participação em pesquisas, proteção ao anonimato e bem-estar dos sujeitos participantes, tal como dispostos nas Resoluções nº 196/1996 e nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde que regulamenta os procedimentos dos Comitês Nacionais e subnacionais de Ética de Pesquisa; além das normas da legislação brasileira com respeito ao sigilo estatístico – Lei nº 5.534/1968 – e proteção à confidencialidade de dados individuais assegurados na Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012.

Os estudos devem igualmente observar as diretrizes e atribuições regimentais definidas pelas Portarias MDS, em especial as relativas a monitoramento e avaliação no Ministério – Portarias nº 329/2006 e nº 7.079/2010 – além dos requisitos de credibilidade, independência e robustez técnica preconizados nos Princípios das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas.

Algumas das lições aprendidas ao longo da trajetória da SAGI, que são apresentadas a seguir, apontam para questões ainda não plenamente resolvidas pelo debate científico e outras que precisam ser aperfeiçoadas:

- Informação e conhecimento são insumos fundamentais para orientar a ação governamental, tanto para a tomada de decisões de formuladores e dirigentes no nível estratégico, como para os gestores e técnicos de nível tático e operacional, responsáveis pelos programas e serviços e que podem, no trabalho cotidiano, gerar mudanças contínuas na realidade social vivenciada pela população.

- Formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas, nos escritórios de planejamento ou nos postos de serviços, não necessitam de informação e conhecimento exaustivo, mas de informação relevante, consistente, compreensível e no tempo adequado à sua apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa.
- Sistemas de monitoramento e avaliação constituem processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas, dirigidos a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e sua gestão, garantir mais transparência da ação governamental e prover evidências do mérito e da efetividade de políticas e programas.
- Estes sistemas envolvem um conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações provenientes de programas, para identificação de demandas sociais, para o desenho, a seleção, a implementação e a avaliação de soluções.
- Os produtos destes sistemas devem responder às necessidades do estágio de maturidade de um programa, podendo se constituir em sua documentação e de seus modelos lógicos; serviços de organização de dados, computação de indicadores de monitoramento, realização de pesquisas de campo, elaboração de estudos com dados secundários, resenhas de publicações e artigos em temáticas correlatas; compilação de estudos em meta-avaliações; prospecção de programas existentes etc.
- Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o seu funcionamento, levantadas nas pesquisas de avaliação.
- Informação deve ser disponibilizada segundo padrões aceitáveis de validade e confiabilidade. Pior que não ter informação é dispor de informação equivocada, mal levantada ou desorganizada. Interpretações descuidadas de resultados de estudos avaliativos podem levar à produção de factoides que conspiram contra o aprimoramento da ação pública.
- Informação e conhecimento devem ser produzidos a partir de uma perspectiva multimétodos e de triangulação de sujeitos, que devem estar envolvidos desde o início da elaboração do instrumento de pesquisa.

- Não há método ou técnica “padrão-ouro” de coleta de dados ou de avaliação de programas. Problemas e programas complexos requerem abordagens integradas de monitoramento e avaliação.
- No desenvolvimento de pesquisas de avaliação, assim como nos demais produtos, a participação de equipes mistas garante a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos com maior potencial de uso, não apenas pela adequação às demandas relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento dos agentes internos ao programa.
- A administração pública brasileira tem tido desenvolvimento significativo da competência técnica de seus quadros, inclusive no campo das pesquisas e estudos avaliativos, apoiados em registros administrativos, cadastros públicos e base de dados de sistemas informatizados de gestão. No entanto, faz-se necessário o estabelecimento de parcerias com universidades e instituições produtoras de estatísticas públicas e setoriais para que as discontinuidades administrativas e eventuais cortes orçamentários não interrompam o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas; e ainda, para gerar maior intercâmbio e esforços de meta-avaliações e gestão do conhecimento produzido pelas várias instituições que atuam no campo.
- Tão importante quanto produzir informação é se esforçar para que ela chegue aos destinatários que podem fazer um uso inteligente e efetivo. Informação para o ciclo de gestão de políticas e programas é complexa e requer esforço intenso de capacitação e formação e deve ser sistematizada em suportes adequados – documentos, sínteses, portais, plataformas, produtos multimídia – e customizados para diferentes tipos de usuários no governo federal, estadual, municipal e nos equipamentos sociais.
- A apropriação da informação e conhecimento pelos programas não é tarefa trivial, deve ser guiada por juízo de oportunidade, conveniência e poder político. Afinal, programas públicos são sistemas complexos e dinâmicos, operados em geral por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e milhares de agentes, passando por mudanças significativas em seu desenho e mesmo em seus objetivos no período de implementação.

A trajetória de desenvolvimento com inclusão social não foi resultado “natural” das forças do mercado, do acaso ou da tendência inercial do passado, e também não foi viabilizada apenas pela determinação política de promovê-la. Determinação e compromisso político são certamente componentes essenciais na promoção de políticas públicas transformadoras, mas o seu potencial indutor só se efetiva mediante o aperfeiçoamento dos diversos mecanismos institucionais de gestão, de implementação

e de governança de políticas e mediante o fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica de gestão de programas sociais.

A contribuição do SAGI, neste processo, foi possível pelo aprendizado e pelas inovações criadas a partir das lições aprendidas, que lhe permitiram reconhecimento das tecnologias desenvolvidas. A qualidade dos produtos entregues decorre do patrimônio de conhecimento acumulado, da perenidade institucional e continuidade da política de monitoramento e avaliação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Passados 12 anos e quatro secretários, não se observa rupturas na produção nos trabalhos da SAGI, mas um processo crescente de acúmulo de conhecimento em torno da política de monitoramento, avaliação e gestão da informação no âmbito da política de desenvolvimento social.

As ações principais da SAGI ao longo de sua institucionalização foram a produção de informação sistematizada e baseada em evidências sobre programas, políticas, equipamentos e serviços; elaboração de insumos para o aprimoramento do desenho, da gestão e implementação dos programas; formação para melhorar o desempenho de um modo geral; e prover o processo de planejamento e a tomada de decisão com fontes variadas para diferentes atores envolvidos com as políticas sociais do MDS.

Em que pese os desafios da realização da avaliação, observa-se que a inserção institucional da SAGI permitiu dar respostas à crescente complexidade das políticas de desenvolvimento social, tendo apoiado, em sua trajetória, a ampliação da agenda de políticas públicas do MDS, traduzido no aumento de produtos, serviços e entregas da Secretaria. Para atender às necessidades mais especializadas de informação e conhecimento dos gestores, a SAGI investiu na produção de informações e análises mais sofisticadas, ampliou as metodologias utilizadas e as ferramentas disponíveis. Toda a produção da SAGI é compartilhada com a sociedade, com os técnicos e gestores dos três níveis de governo, envolvidos ou interessados na operação dos programas do MDS.

A secretaria desenvolveu inúmeras ferramentas, mais de 50 aplicações para visualização de dados e armazenou e organizou informações de diversos programas sociais em diversas granularidades, desde informações pessoais até agregados por região e país. Em picos de acesso, as ferramentas da SAGI têm cerca de 1,5 milhão de consultas em um único dia e mais de cem países acessam esses dados regularmente. Nos últimos cinco anos, foram produzidas 200 pesquisas de avaliação e estudos técnicos, onze Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social em Debate, e mais de 80 mil servidores foram capacitados. Foram entregues indicadores periódicos, com diferentes temáticas e unidades territoriais, para acompanhamento de metas e para análise dos desembolsos financeiros, indicadores para elaboração de diagnósticos, informações

de contexto social, demográfico e econômico de municípios, estados, regiões e Brasil, dados acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e características dos públicos-alvo das políticas, dos insumos, entregas e resultados dos programas.

Os valores e princípios orientadores indicam que os instrumentos, serviços e produtos da SAGI visam, sobretudo, ao aprimoramento da gestão, e do desenho das políticas de desenvolvimento social, voltadas à população mais vulnerável, tornando visíveis desafios e aspectos antes desconhecidos. A aprendizagem organizacional orienta esse processo que se inicia com a produção de informação e conhecimento, e se apoia na disseminação, na formação e no aperfeiçoamento permanente das equipes que gerenciam e operam as políticas intersetoriais do MDS.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ana Carolina Freitas; ANDREANI, Dionara Borges; SOUSA, Marconi Fernandes. O sistema de monitoramento do Plano Brasil sem Miséria e dos programas do MDS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** . Brasília, DF, MDS, SAGI, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Balanco de Atividades e produtos desenvolvidos: gestão 2011-2014.** Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

\_\_\_\_\_. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo. Finalizando: as lições aprendidas ao longo do caminho. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** . Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. Trajetória e desenvolvimento institucional da SAGI/MDS (2004-2015). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** . Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

JANNUZZI, P. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 36-64, jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas e programas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI/MDS de 2011 a 2014. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social e Debate**, Brasília, DF, n. 16, pág. 12-35, 2014.

\_\_\_\_\_. **Análise de componentes sistêmicos e institucionais das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome:** considerações sobre a importância e proposta de marco de referência para estudos. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015. (Estudo Técnico, n. 01).

JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. SAGI: dez anos de informação e conhecimento para aprimoramento das Políticas de Desenvolvimento Social e à Fome. **Boletim SAGI**. Edição Especial 10 anos. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. 7p.

NAKASHIMA, Caio. Desafios da Informação. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. . Brasília, DF: MDS, **SAGI**, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

PAES-SOUSA, R. Entrevista à **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 03, Jan.-Jun., 2012, Brasília, DF, junho de 2011. Entrevista a Bruno Cabral Franca.

PINTO, Alexandre Rodrigues; NATALINO, Marco Antônio de Carvalho; SARDINHA, Luciana de Vasconcelos. Desafios de avaliar em um contexto de grandes transformações sociais: a experiência da SAGI. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI**: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

RODRIGUES, Roberto W. S. A centralidade da informação no campo das políticas públicas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 287-303.

ROSSI, H.; FREEMAN, E.; LIPSEY, M. **Evaluation**: A Systematic Approach, 7th ed. California: Sage Publications, 2004.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, W. **Rede SUAS. Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, DF, n. 01, pág. 18-35, Jan.-Jun., 2011.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; 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**. Brasília, DF: MDS; Unesco, 2006. (Management of Social Transformations. Policy Papers, n. 17).

VEIGA, L. Relato concedido pela ex-secretária da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2007-2009). Brasília, DF, SAGI, outubro de 2015. Depoimento à Elisabete Ferrarezi.

VILAS BOAS, P. A. F.; FERRARI, M. M.; LIMA, M. C. A. M. Capacitação, informação e conhecimento: gestão para o desenvolvimento social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 25. Brasília, DF, MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016a. (Organizadores: Paulo Jannuzzi, Tiago Falcão, Ieda Castro, Arnaldo Campos).

VILAS BOAS, P. A. F.; FERRARI, M. M.; LIMA, M. C. A. M.; OZORIO, K. R.. A Formação de agentes públicos para o desenvolvimento social: a experiência do Departamento de Formação e Disseminação. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2016b. (Organizadora Elisabete Ferrarezi).

## **PARTE II. SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO 2015-2016, ORGANIZADAS SEGUNDO NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO PREDOMINANTE PARA APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA E PROGRAMA**

Nos volumes anteriores do Cadernos de Estudos dedicados a sistematizar as fichas de pesquisas de avaliação realizadas, essas foram organizadas segundo a área programática predominante referida na avaliação. Transferência de Renda, Assistência Social, Segurança Alimentar, Inclusão Produtiva e Temas Gerais e Transversais ao MDS.

Na presente publicação, optou-se por dispor as sínteses das pesquisas segundo a natureza diagnóstica, formativa (ou processual) e somativa (ou de resultados) da contribuição nela aportada, ainda que várias pesquisas pudessem ser encaradas em uma ou outra perspectiva contributiva. Pesquisas de natureza diagnóstica procuram trazer insumos para caracterização geral de públicos-alvo, contextos de operação das políticas e programas. Avaliações de processo trazem insumos para entender a consistência do desenho operacional do programa, seus gargalos e problemas de implementação. Por fim, estudos de natureza somativa estão voltados à avaliação de resultados e impactos dos programas.

Apresentam-se a seguir as sínteses das pesquisas, especificando, para cada uma delas, a instituição executora; as equipes técnicas da instituição e da SAGI, envolvidas na pesquisa; a forma de contratação; a fonte de recursos; período de realização; objetivos da avaliação; os aspectos e procedimentos metodológicos; principais resultados e, eventualmente, registro de recomendações da equipe.

Documentação mais detalhada sobre cada uma das pesquisas pode ser consultada no Portal de Pesquisas da secretaria, no qual se pode acessar, inclusive, para pesquisas quantitativas, os microdados coletados em campo, desidentificados. Análises complementares das pesquisas de avaliação podem ser encontrados em vários números do Cadernos de Estudos, Estudos Técnicos SAGI, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, além de outros periódicos técnico-científicos e publicações nacionais e internacionais.

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

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, via Termo de Execução Descentralizada.

**Equipe SAGI:** Marco Antônio Carvalho Natalino, Juliana França Varella, Marta Battaglia Custódio e Alexandro Rodrigues Pinto.

**Fonte de Recursos:** Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (OGU)

**Período de realização:** Última semana de novembro de 2013 e terceira semana de setembro de 2014.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

A PEAS surgiu da necessidade de se coletar informações sobre as entidades privadas de assistência social, monitorando os serviços prestados. Seus objetivos são: (i) dimensionar o peso e mapear a distribuição dessas organizações na cobertura dos serviços socioassistenciais; (ii) avaliar seu nível de adequação ao Sistema Único de Assistência Social e às suas diretrizes; (iii) orientar investimentos estratégicos; e (iv) subsidiar mecanismos de regulação da qualidade dos serviços, partilha e repasses de recursos.

A PEAS 2013 inovou ao realizar as pesquisas por telefone e dividir a coleta em duas etapas.

A Etapa I teve o objetivo de verificar e atualizar dados cadastrais, mapear as entidades que pertencem à área de atuação da Assistência Social e examinar um conjunto de informações básicas, tais como: público-alvo, abrangência territorial e serviços socioassistenciais prestados.

Por sua vez, a Etapa II da Pesquisa compreenderá uma gama bem mais ampla e detalhada de informações sobre a atuação, a estrutura e o funcionamento das entidades.

### **Procedimentos metodológicos**

A PEAS é uma pesquisa em estabelecimentos, sendo sua primeira edição realizada no ano de 2006, por meio de coleta presencial em todo território nacional.

Na PEAS 2013, tanto a Etapa I quanto a Etapa II da pesquisa consistem em consulta direta às instituições em todo o país, por meio de ligação telefônica via Sistema ETAC (Entrevista Telefônica Assistida por Computador) do IBGE. Pela primeira vez o Instituto lançou mão desta técnica na coleta de dados em suas pesquisas. Complementarmente à opção metodológica da coleta por telefone, as representações do IBGE espalhadas nas unidades da federação cumpriram o papel de, em caso de dificuldades reportadas pelos supervisores da pesquisa telefônica, contornar estas dificuldades e resistências por meio de contato presencial com as unidades ofertantes de serviços socioassistenciais.

O Cadastro Básico de Seleção da pesquisa foi extraído do Cadastro Central de Empresas do IBGE, especificamente produto da metodologia empregada no estudo FASFIL - Fundações privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil, edição de 2010.

Com base na seleção feita a partir do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE, do IBGE, foram entrevistadas, no âmbito da Etapa I da Pesquisa, as entidades ativas com atuação exclusiva ou preponderante na Assistência Social, as entidades que desenvolvem serviços, programas, projetos ou ofertam benefícios socioassistenciais com atuação não preponderante na área e, ainda, as que atendem ao caráter de vinculação ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em função de prévia inscrição no Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal.

Com vistas a estabelecer a abrangência territorial dos serviços desenvolvidos, foi criada a categoria Unidade de Prestação de Serviço Socioassistencial - UPS, que representa outro endereço onde há prestação de serviço, vinculado à entidade/unidade local pesquisada e sob sua responsabilidade jurídica. A UPS conta como nova unidade de investigação e as Fichas de UPS, como instrumento de coleta complementar.

As entidades ativas definidas dentro do âmbito da pesquisa são caracterizadas a partir de um conjunto básico de informações, tais como: forma de atuação socioassistencial, público-alvo atendido, abrangência territorial, e serviços socioassistenciais prestados no endereço cadastrado. Houve a determinação de realizar a entrevista somente com pessoas que efetivamente atuem nas entidades, a fim de qualificar o informante e formar um banco de contatos.

Quatro estratégias foram usadas para se localizar uma unidade no caso de falha no contato: busca na base do CNEAS; consulta aos equipamentos da assistência, secretarias e conselhos; consulta à base da RAIS; Agências de Coleta do IBGE nas Unidades Estaduais buscavam os endereços para cadastrarem os números telefônicos das entidades. Das 36.782 unidades do Cadastro Básico de Seleção, 11.361 não foram entrevistadas, dessas, 411 não possuíam informação de telefone. 25.421 entidades que proporcionaram entrevistas concluídas confirmaram a razão social e o CNPJ cadastrado, registraram a condição de atividade na data de referência e definiram sua área de atuação.

A coleta de informações ocorreu no período entre a última semana de novembro de 2013 até a terceira semana de setembro de 2014. O ano de referência dos dados e registros administrativos das entidades que responderam à pesquisa é o ano de 2013. Porém, o ano de referência para gestão financeira, fontes de financiamento e classes de valor da receita total da entidade tomam por base o exercício financeiro de 2012.

Verificaram-se dados cadastrais das instituições, tais como: razão social; nome fantasia; sigla; endereço; telefone e endereço eletrônico das entidades; principal área de atuação. Além desses dados, foram investigados também: o perfil do público-alvo, serviços socioassistenciais desenvolvidos e abrangência territorial da prestação dos serviços. No que se refere à abrangência territorial, a fim de identificar as Unidades de Prestação de Serviço Socioassistencial que funcionam em endereço diferente do cadastrado, elaboraram-se Fichas de UPS, associadas ao questionário de cada entidade/unidade local entrevistada. Além do registro do endereço de funcionamento e do telefone dessas unidades, as fichas registram o serviço socioassistencial desenvolvido.

Por vezes, o preenchimento do questionário exigiu contato com mais de uma pessoa ou setor dentro da entidade ou mais de um contato telefônico para que fosse finalizada. A entrada de dados foi feita de forma descentralizada pelo próprio entrevistador, no momento da entrevista, preenchendo o Sistema PEAS 2013 e sob o acompanhamento da supervisão da Coordenação de Entrevistas Telefônicas Assistidas por Computador. A crítica de consistência dos dados coletados, por sua vez, foi feita em colaboração entre a Coordenação de População e Indicadores Sociais, a Coordenação de Entrevistas Telefônicas Assistidas por Computador e a Diretoria de Informática.

## **Principais resultados**

A Etapa I da PEAS 2013 mapeou a existência de 14.791 entidades de assistência social no Brasil, com distribuição desigual pelo território, concentrando-se sobremaneira nas regiões Sudeste e Sul (79%), ao passo que Norte apresentou 2,9% do conjunto de entidades identificadas.

Das 14.791 entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil, 93,5% prestavam serviço apenas na sede, com concentração na Região Sudeste, com 51,8% do total dessas entidades. 6,5% contavam com uma ou mais UPS. Foi constatado que o percentual de entidades com UPS cresce à medida que aumenta a classe de tamanho da população do município.

Os principais focos de atuação das entidades sem fins lucrativos identificados foram Saúde, Educação e Assistência Social: 72,6% têm a AS como sua principal fonte de atuação; 11% atuavam principalmente em educação e 4,7% na saúde. 6,6% afirmaram atuar principalmente em outras áreas. Pará foi o único Estado da Região Norte a possuir entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos em todas as áreas de atuação do questionário da PEAS 2013.

A família foi apontada por 67,8% das entidades como público alvo de suas atividades, seguido pelas crianças (63,2%) e idosos com mais de 60 anos (56%). Por outro lado, apenas 8,3% afirmaram ter como público-alvo os povos e comunidades tradicionais, sendo a Região Norte a que apresentou o menor percentual de entidades que contemplavam esse público, 8,0%, e a Região Sudeste, o maior percentual, 35,5%.

A execução direta de serviços socioassistenciais foi a ação mais citada dentre aquelas desenvolvidas pelas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, correspondendo a 12.328 entidades, ou seja, 83,3% do total. O maior percentual foi observado na Região Sudeste (85,9%) e o menor, na Região Sul, com 78,8%.

A segunda ação mais reportada foi o encaminhamento dos usuários para os serviços públicos (65,3% das entidades), sendo mais frequente na Região Norte (72,6%) e menos frequente na Região Sul (60,7%). O encaminhamento para programas de transferência de renda foi realizado por 49,9% das entidades, sendo mais frequente na Região Norte, com 57,9%. Em 49,5% das entidades foi constatada presença de concessão de benefícios financeiros ou em produtos, sendo o maior percentual o da Região Centro-Oeste (57%).

A principal área de atuação das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, segundo a ação desenvolvida, era a assistência social. Nesta área de atuação, o percentual de entidades que executavam diretamente serviços socioassistenciais era de 88,1%. O maior percentual verificado foi na Região Sudeste, 89,7%. A Região Sul foi a que apresentou o menor, 84,6%.

Dos serviços da proteção social, foi observado que dentre as entidades privadas sem fins lucrativos que executavam diretamente serviços socioassistenciais (12.328), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos era ofertado por 79,7% das entidades, com destaque para municípios de 5.001 a 10.000 habitantes, com 83%. 26,2% das entidades executavam o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, com destaque para a Região Sul (32,8%).

No que se refere aos serviços de proteção especial de média e alta complexidade, foi visto que o Serviço Especializado em Abordagem Social era ofertado por 28,8% das entidades, com destaque para a Região Norte (39,5%). O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA

e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC foi ofertado por 15,8% das entidades que executavam serviços diretamente, com destaque para a Região Nordeste, com 19,4%.

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias era ofertado por 28,9% das entidades que executavam serviços diretamente, 41,8% dessas entidades ofertavam esse serviço nos municípios de 10.001 a 20.000 habitantes e 34,5% ofertavam esse serviço na Região Norte.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua estava presente em apenas 12,4% das entidades que executavam diretamente serviços socioassistenciais.

O serviço de acolhimento institucional era ofertado por 27,0% das entidades. Os serviços de acolhimento em república e em família acolhedora eram mais escassos nas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, sendo executados respectivamente em 3,2% e 5,2% do total de entidades que realizavam diretamente os serviços.

O serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências era executado por 19,3% do total das entidades que executavam diretamente serviços socioassistenciais, sendo ofertado na Região Nordeste e Sul por 23,1% dessas entidades.

A atividade de assessoramento/defesa e garantia de direitos foi ofertado em 51,7% das entidades que executavam diretamente serviços socioassistenciais. Esse percentual foi maior na Região Norte (62,2%).

Entre as entidades que executam diretamente serviço socioassistencial, para todos os serviços relacionados, a assistência social detém o maior percentual como área de atuação. No caso do serviço de acolhimento institucional, chegou a 84,6% e no serviço especializado para pessoas em situação de rua, 81,5%, no serviço de acolhimento em família acolhedora, 80,4% e no serviço de acolhimento em república, 80,3%, o menor percentual de entidades com a principal área de atuação na assistência social foi em “outros serviços”, 71,1%. Na área de educação, “outros serviços” (13,5%) e o serviço de proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias (11,7%) tiveram os maiores percentuais. Na área de atuação em saúde, foi citado o serviço de acolhimento em república, 7,6%, e o serviço especializado para pessoas em situação de rua em 5,0%. Na área Direitos Humanos, a atuação predominante das entidades que executavam diretamente serviços socioassistenciais alcançou o maior percentual no serviço de assessoramento/defesa e garantia de direitos, 1,0%.

# TERRITÓRIOS E VIVÊNCIAS: PELA EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE QUALIDADE EM BARRETOS/SP

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos (Unifeb).

**Equipe Responsável:** Coordenador: Prof. Me. André Luis dos Santos Borin; Bolsistas ITI-A: Adriane Rodrigues Silva, Ana Laura de Oliveira Calvo, Aurenice Alves de Souza, Caio Henrique dos Santos, Camila Pinheiro Gonçalves, Drielle Mendes da Mata, Larissa Queiroz Soares e Mariana Marcondes de Lima. Bolsista DTI-C: Marco Antônio de Oliveira.

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.1

**Período de realização da pesquisa:** 16 de março de 2014 a 12 de setembro de 2015 (18 meses).

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

Tivemos por objetivos principais: primeiro aprofundar a compreensão sobre a dinâmica socioterritorial no município em tela, a partir da realidade socioterritorial das famílias inseridas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Como exposto, várias são as dimensões que devem ser consideradas na compreensão de *território*, no entanto, aqui elencamos como critérios norteadores a dimensão que tange à oferta de bens e serviços básicos nos territórios, bem como o perfil social das famílias do CadÚnico; e segundo, oferecer, a partir de nossa pesquisa, elementos teórico-metodológicos à Vigilância Socioassistencial de Barretos, para a redefinição dos territórios de atendimento da assistência social.

## **Procedimentos metodológicos**

A metodologia de nossa pesquisa está dividida em duas fases: a) levantamento de dados junto de uma amostra de famílias inseridas no CadÚnico em Barretos e b) informações coletadas na base de dados do CadÚnico (Consulta, Extração e Seleção de Informações do CadÚnico [Cecad]) sobre o perfil social do total de famílias cadastradas nesse mesmo município.

O universo de nossa pesquisa compreendeu famílias residentes nos cinco territórios atendidos pela Assistência Social de Barretos (SP).

Na primeira fase da pesquisa, realizamos entrevistas com uma amostra de famílias que foram convidadas pelo órgão gestor municipal a participar de um mutirão de cadastramento e atualização cadastral, que ocorreu entre os meses de agosto e outubro de 2014. O referido mutirão teve por finalidade atualizar dados de famílias inseridas no CadÚnico, bem como inserir novas famílias, devido a demandas levantadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para programas sociais como, por exemplo, o “Minha Casa, Minha Vida”.

Estabelecemos então parceria com a prefeitura do município de Barretos, através do setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, a partir da qual foi possível realizar a pesquisa empírica.

Então, elegemos o método de pesquisa survey para a coleta de dados, que pode ser compreendido como a obtenção de dados e/ou informações sobre características, ações e até mesmo opiniões dum dado grupo populacional, indicado como representante da população-alvo, através de um determinado instrumento de pesquisa.

As principais características do método de pesquisa survey são o caráter descritivo, de corte-transversal e amostra não probabilística.

O município de Barretos, situado ao norte do estado de São Paulo, cuja sede apresenta latitude de 20°33’6” sul, longitude 48°34’04” e 1.566,16 km<sup>2</sup>, é considerado o quinto maior município em extensão territorial do estado de São Paulo. Encontra-se a 630 metros de altitude, distando 465 km da capital paulista.

Segundo o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, Barretos apresentava uma população de 112.101 habitantes; em dezembro de 2014 havia 30.453 pessoas inseridas no CadÚnico, o que correspondia a 27,2% do total da população estimada pelo último censo.

Com base na referida proporção, calculamos o tamanho amostral capaz de representar os habitantes do município que estão inseridos no CadÚnico. Para o cálculo, consideramos um intervalo de 98% de confiança para a proporção dos habitantes de

Barretos inseridos no cadastro (27,2%), com uma amplitude de precisão de 10%, obtendo assim uma amostra de 342 pessoas.

Entre os tipos de amostra não probabilística, lançamos mão da amostra por conveniência, na qual os participantes são escolhidos em decorrência de estarem disponíveis. Diante da presença no aludido mutirão de pessoas com perfil do CadÚnico (famílias cuja renda mensal seja de até três salários mínimos), foi conveniente convidá-las a participarem das entrevistas, por já estarem disponíveis devido ao cadastramento. Assim, nossa amostragem foi de 342 pessoas, sendo que as entrevistas foram aplicadas até atingirmos o tamanho amostral esperado.

As entrevistas compreenderam perguntas relacionadas à existência ou não da oferta de bens e serviços públicos básicos no território, bem como à qualidade destes na ótica dos entrevistados.

Na segunda fase da pesquisa coletamos informações junto ao Cecad, que é a base de dados do CadÚnico, o que foi viabilizado também pela referida parceria com o ente público. A coleta de dados consistiu em estabelecer um perfil de todas as famílias socialmente vulneráveis do município de Barretos inseridas no CadÚnico, distribuídas segundo os territórios de atendimento. Consideramos, para estabelecer o perfil das famílias, os seguintes indicadores: rendimento familiar de até meio salário mínimo; presença de idosos e/ou deficientes; trabalho informal/doméstico; chefia feminina.

Os dados da pesquisa, referentes às suas duas fases, estão dispostos através de tabelas de frequência.

### **Principais resultados**

A partir dos resultados da pesquisa, sugerimos à política de assistência social no município de Barretos:

- Elaboração de diagnóstico socioterritorial;
- Implementação de equipes volantes;
- Criação e organização de banco de dados a partir do CadÚnico e do Pró-Social;
- Aprimoramento técnico da coleta de dados nos territórios;
- Ampliação do Plano Municipal de Assistência Social e Plano Plurianual;
- Redefinição dos territórios;
- Fomentar a discussão sobre território.

# PROTEÇÃO SOCIAL, AUTONOMIA E TERRITÓRIO: TERMOS DE UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA PARA AMPLIAR EFETIVIDADE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL JUNTO ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA EXTREMA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

**Equipe Responsável:** Carla Bronzo (coordenadora), Maria Clara Mendes Souza (mestranda da PUC/MG e bolsista da pesquisa, Eliete Rezende (mestranda EG/FJP).

**Equipe Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 17 de fevereiro de 2014 a 16 de agosto de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa – gerais e específicos

A pesquisa “Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema” buscou explorar os efeitos dos serviços socioassistenciais no fortalecimento da dimensão sociorrelacional de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, tendo a dimensão do território como variável interveniente nesse processo.

A tentativa foi a de compreender de forma mais sistemática os efeitos de duas dimensões (da estrutura de oportunidades/território e das interações entre agentes públicos e famílias atendidas pelos serviços sociais) no aumento da autonomia e no fortalecimento da dimensão sociorrelacional, referente aos vínculos sociais de indivíduos e

famílias em situação de alta vulnerabilidade, buscando identificar e analisar processos e mecanismos que condicionam o êxito das intervenções públicas orientadas a reverter situações de pobreza e vulnerabilidade social.

A política de assistência tem uma dimensão clara de atuação no plano material, na oferta de benefícios e serviços para o público atendido, entre eles o acesso à rede de serviços, seja da assistência ou de outras políticas ou setores. Entretanto, uma dimensão central do trabalho social consiste em atuar na esfera do intangível, das relações sociais, da sociabilidade, na matéria mesma do tecido social. Entretanto, se a assistência social tem uma sólida trajetória na provisão de benefícios materiais para os pobres e vulneráveis, é recente a problematização da assistência social em sua dimensão não apenas material, mas relacional e intersubjetiva.

Recuperando as ideias dos serviços sociais como sistemas de relações e na perspectiva da vulnerabilidade e riscos, os serviços socioassistenciais são aqui entendidos como mecanismos protetores, que podem ser definidos como “influencias que modifican, mejoran o alteran la respuesta de una persona a algún peligro”. Os serviços dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) podem contribuir para essa proteção e atuar como mecanismos mediadores entre os indivíduos e os fatores de vulnerabilidade. A pesquisa buscou identificar se e como os serviços socioassistenciais atuam como expressão de tais tipos de mecanismos ou fatores de proteção, capazes de incidir nas trajetórias de vida, com efeitos de tipos e intensidade distintos entre as mulheres que têm algum contato com o CRAS, em uma perspectiva comparada entre as realidades urbana e rural.

A pesquisa buscou identificar a percepção de técnicos e gestores dos CRAS em relação ao objetivo de se fortalecer vínculos familiares e comunitários e/ou produzir alterações em aspectos psicossociais de forma mais geral, tendo como referência indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Como os agentes públicos percebem as famílias e as condições de vulnerabilidade do território? Como percebem as atividades que desenvolvem no CRAS e os resultados/efeitos produzidos nas famílias? Trata-se, nesse caso, de compreender, na perspectiva dos serviços, como os operadores da política (técnicos e coordenadores) percebem o “objeto e o contexto de intervenção” e como avaliam o alcance de resultados com as famílias, principalmente aqueles relativos a aspectos de natureza menos tangível. A pesquisa considerou também a perspectiva das famílias, a partir da análise de sua trajetória e na tentativa de capturar o papel do CRAS como um mecanismo de proteção em suas vidas, os possíveis vínculos estabelecidos com e a partir do CRAS e como esse encontro contribuiu para algum âmbito de aquisições da família ou do indivíduo.

### **Procedimentos metodológicos**

Dada a natureza da investigação, a pesquisa se utilizou da abordagem qualitativa, com ênfase no uso de entrevistas semiestruturadas realizadas com os técnicos que

desenvolviam as ações de caráter socioassistencial, socioeducativo e comunitário e também com as famílias atendidas no âmbito dos CRAS de quatro municípios em Minas Gerais (Belo Horizonte, Diamantina, São João del-Rei e Prados), em três regiões distintas do estado (Metropolitana, Vertentes e Alto Jequitinhonha), ainda que todas próximas à área central do estado. Os municípios pesquisados, fora a metrópole, são considerados pontos fortes da tradição turística no estado, como parte da herança do Brasil Colonial.

A pesquisa considerou os CRAS situados em áreas urbanas e rurais, pois a hipótese é de que a natureza e magnitude das vulnerabilidades dos indivíduos, famílias e territórios seriam distintas entre os dois tipos de áreas. Foram selecionados seis CRAS: dois localizados na metrópole de Belo Horizonte (CRAS Independência e CRAS Havaí/Ventosa) e quatro nos municípios mineiros de Diamantina (CRAS Palha), São João del-Rei (CRAS São Sebastião da Vitória e CRAS Senhor dos Montes) e Prados (CRAS Pinheiro Chagas). São João del-Rei, Diamantina e Prados possuem CRAS identificados como rurais, de acordo com a tipificação do Censo do Sistema Único a Assistência Social (SUAS). Foram considerados ainda municípios de portes distintos, cobrindo todo o espectro de pequeno I, pequeno II, médio e metrópole. Apenas a categoria “grande” não foi contemplada na amostra. Foram selecionados dois CRAS rurais e um urbano-rural, e dois CRAS urbanos e um urbano-periférico. Buscou-se, com essa amostra da pesquisa, contemplar a diversidade de situações e contextos de inserção do CRAS, de maneira a ter um parâmetro de comparação para identificação dos tipos de questões e problemas que aparecem em cada território e para cada conjunto de famílias.

A primeira parte da pesquisa consistiu na análise da oferta dos serviços nesses CRAS e nas dinâmicas de vulnerabilidade existentes nos territórios, com base nos dados secundários produzidos pelo Censo SUAS. Mediante esses dados foi possível ter uma primeira noção a respeito da incidência e tipos de vulnerabilidades e do volume de participantes dos serviços socioassistenciais em cada CRAS.

Os dados primários foram produzidos a partir das visitas ao CRAS e entrevistas com técnicos e famílias que participavam de alguma atividade no centro, em sua maioria beneficiárias do Bolsa Família. O trabalho de campo ocorreu entre março e agosto de 2015, sendo que ao todo foram realizadas 32 entrevistas, constituindo em 12 com os profissionais (coordenadores, assistentes sociais e psicólogos) dos CRAS e 20 com as famílias usuárias dos serviços socioassistenciais. Foram entrevistadas cinco famílias em Belo Horizonte (duas do Independência e três do Havaí/Ventosa); sete em Diamantina; cinco em São Sebastião da Vitória e três em Prados.

Foram elaborados três roteiros, dois destinados aos profissionais (coordenador e técnicos) e outro para as famílias. No que se refere ao primeiro grupo, em particular aos coordenadores, procurou-se abordar assuntos mais relacionados aos desafios de gestão da proteção

social básica no território, a deficiência da estrutura de oportunidades e suas implicações nas respostas do CRAS. Já no roteiro dos técnicos dos CRAS buscou-se compreender a execução do trabalho social com as famílias e as formas pelas quais são mensurados os efeitos de natureza menos tangível (empoderamento, autonomia e vínculos) e como os profissionais interpretam o papel das atividades desenvolvidas no CRAS na produção de resultados pretendidos com as famílias. As entrevistas com as referências familiares tiveram como objetivo recuperar histórias específicas, no que diz respeito a sua família de origem e também a sua trajetória individual, o que permitiu identificar as trajetórias particulares e, ao mesmo tempo, comuns à maioria dessas mulheres, frequentemente marcadas por privação de oportunidades e contexto de alta vulnerabilidade. Outra pergunta referiu-se à visão que elas têm sobre as relações familiares, aspectos positivos e negativos que reconheciam em suas dinâmicas familiares. A perspectiva prospectiva, a capacidade de desejar e projetar para si e para os filhos um futuro, a capacidade de sonhar, permite inferir uma condição psicossocial positiva, marcada pela esperança e pela não resignação absoluta ao estado de coisas existentes. Assim, grande parte das perguntas se baseou no histórico e percepção das entrevistadas em relação aos serviços socioassistenciais do CRAS, os tipos de relações e ações estabelecidas e de que forma perceberam alterações em suas vidas e nas vidas de suas famílias a partir desse encontro.

## **Principais resultados**

Partindo da concepção de ativos, tal como trabalhada na concepção de vulnerabilidade, podemos considerar as dimensões da renda, trabalho, educação, moradia, relações familiares e comunitárias das mulheres entrevistadas. Assim, chega-se a um perfil de mulheres com baixa escolaridade, acesso precário ao mercado de trabalho, com condições também precárias de moradia. Mais de um terço apresenta situações de violência e ou violação de direitos, grande parte vivencia situações de abuso do uso de álcool, e outro conjunto expressivo de mulheres apresentam laços familiares frágeis ou inexistentes e situações de isolamento social, com forte presença de casos de sofrimento mental nas famílias entrevistadas.

Quanto às características dos territórios, no âmbito da infraestrutura social há territórios também muito distintos, seja quanto aos aspectos materiais (a rede de serviços e condições da infraestrutura urbana) seja quanto aos aspectos também menos tangíveis, que dizem respeito à dimensões da organização social, que remetem à redes de confiança, reciprocidade e de controle social-informal existentes, além de questões desagregadoras como a violência e o sentimento de insegurança. Os territórios rurais, na totalidade dos casos, são territórios com uma precária infraestrutura, com ausência de rede de serviços e muito pouca oferta de oportunidades. Nas trajetórias e nos relatos sobre as experiências de vida, fica clara a ausência de oportunidades, principalmente de trabalho e profissionalização.

Em todos os territórios existe a presença de vulnerabilidades diversas, com maior presença da insegurança alimentar em algumas zonas rurais e a presença cada vez mais

intensa dos problemas das drogas e criminalidade nos territórios dos CRAS urbanos. Precariedade da infraestrutura urbana mistura-se com fragilidades da infraestrutura social. Situações de abuso sexual, alcoolismo, drogadição e violência doméstica constituem as principais vulnerabilidades enfrentadas nos territórios da proteção básica, não apenas no espaço urbano, mas também rural.

Se do lado da demanda temos um retrato da ainda persistente pobreza e vulnerabilidade das famílias, do lado da oferta buscou-se identificar a produção das ações e seus efeitos. A produção de efeitos em políticas públicas decorre de uma cadeia de objetivos que vinculam insumos a processos, processos a produtos (componentes, bens e serviços), produtos a efeitos, efeitos a impacto. Para considerar os possíveis efeitos dos serviços nas trajetórias das mulheres entrevistadas, é importante considerar que alcançar ou não resultados identificáveis e mensuráveis junto ao público atendido depende de muitos fatores, que incluem os insumos necessários e os processos adequados para a provisão de bens e serviços (atendimentos, grupos, oficinas etc.) e também que tais produtos sejam capazes de produzir alterações nas dimensões mais propriamente relacionais e psicossociais das famílias e indivíduos atendidos pelos serviços.

A pesquisa revelou que nem sempre o CRAS conta com os insumos adequados para a realização das suas atividades, pois nos CRAS rurais a ausência ou precariedade do transporte para viabilizar o desenvolvimento das ações de acompanhamento e de convivência foi uma questão recorrente. Os CRAS que atendem as áreas rurais de Diamantina, São João del-Rei e Prados encontram dificuldades para acompanhar as famílias de comunidades mais distantes, que não são sequer identificadas pelos serviços. Supondo que existam os insumos adequados, cabe perguntar sobre a produção das oficinas, grupos, visitas, atendimentos, ou seja, sobre os serviços e bens que a política entrega. Quanto à oferta de serviços tem-se que são ofertados de maneira muito heterogênea, com déficits de cobertura em determinadas faixas etárias e com diferenças significativas no contexto urbano ou rural. Finalmente, supondo que as oficinas e grupos sejam ofertados da forma e na qualidade adequadas para o público prioritário da política de assistência, cabe perguntar: participar de algumas dessas atividades, estar exposto a alguma ação do CRAS afetou, de alguma forma, a vida dessas mulheres?

É difícil precisar se e como o suporte do CRAS contribuiu para que as famílias estivessem em uma situação melhor da que estariam sem sua intervenção – intervenção sob a forma de conversa, sobretudo, e de encaminhamentos a outros serviços quando necessário. E também é difícil mensurar o peso dessas interações e das pequenas inflexões que são produzidas por uma conversa, um conselho, uma ação acertada e concertada por parte da equipe do CRAS diante dos problemas trazidos pelas famílias.

Para analisar as relações estabelecidas entre as mulheres e os serviços ofertados, foram discriminados quatro grupos, nos quais foram distribuídas as vinte entrevistadas, a

partir da análise quanto ao tipo de situações ou interações que são mantidas entre as famílias e os serviços do CRAS, na tentativa de distinguir intervenções mais densas de intervenções mais tênues, embora não menos importantes ou significativas.

Um primeiro grupo pode ser definido a partir das relações menos densas entre as famílias e os serviços socioassistenciais. Para nove das vinte mulheres entrevistadas, os encontros com o CRAS são esporádicos, não sistemáticos e acontecem quando a família enfrenta algum problema ou vive uma situação de risco ou precisa de alguma coisa: um conselho para a filha que fugiu de casa, um pedido de cesta básica, uma ajuda na documentação e acesso ao Bolsa Família, uma ajuda para lidar com a filha em situação de risco. Nesses casos, as mulheres procuram o CRAS “quando a coisa aperta”. Mas estas mulheres não estão expostas às atividades de acompanhamento do CRAS, uma vez que o contato é esporádico e sem estar sustentado por um plano de ação: as soluções são pontuais, temporárias, pois não remetem a uma ação estruturada, sistemática, de atenção às famílias que estão em situação de vulnerabilidade social. A maioria das entrevistadas, na área rural, não participa das atividades ou grupos do CRAS e não estão expostas, por assim dizer, ao “efeito CRAS”. De um universo de quinze entrevistadas nos CRAS rurais, apenas três participam das oficinas oferecidas no CRAS, seja de ginástica ou de artesanato.

Um segundo grupo, composto por três mulheres, se define em razão de outras motivações e circunstâncias da relação que se estabeleceu entre os serviços e as usuárias. Nesse grupo, os encontros com os CRAS ocorreram em momentos de eventos de riscos: crise de depressão, após uma tentativa de suicídio, um estado de trauma pós-estupro. Nesses casos, a demanda é mais individual, as condições eram de “desamparo total”, e buscava-se um suporte mais afetivo/social que financeiro. Nesses casos, o que motivou o acesso ao CRAS foi uma situação de solidão, sofrimento, depressão; de isolamento social, vínculos frágeis com familiares e vizinhos, desesperança.

Um terceiro grupo, que agrega quatro mulheres dentre as entrevistadas, expressa outra forma de acesso ao CRAS ou ainda certo tipo de interações que se criam entre as famílias e os CRAS, e consiste nas histórias de mulheres que acessam o centro a partir das oficinas que os filhos frequentam e que são em maioria beneficiárias do Bolsa Família mas encontram-se em relações familiares com vínculos fortes e com inserção e interação com os vizinhos também firmes. As vulnerabilidades existem, mas têm uma incidência e complexidade menor. Mas também nesse grupo estão presentes situações de alcoolismo e violência doméstica, sofrimento e doenças mentais.

Em um quarto conjunto de casos, que compreende quatro das vinte mulheres entrevistadas, o que se tem é um encontro que estabelece uma relação e um vínculo que se traduz em uma exposição mais densa aos serviços socioassistenciais. Os casos de Belo Horizonte, sobretudo, se destacam nesse grupo e também revelam com mais nitidez a percepção das mudanças adquiridas a partir da exposição aos serviços do CRAS.

Embora tenham procurado ou sido buscadas pelos técnicos do centro em função de situações de risco, foram conquistadas pelos serviços e passaram a frequentar, de forma assídua, as atividades ofertadas pelo CRAS. As mulheres reconhecem as mudanças em si mesmas e é possível identificar, no relato de suas trajetórias, a atuação dos serviços socioassistenciais como mecanismos de proteção e promoção social.

É importante ressaltar o papel da equipe técnica na provisão dos serviços e produção dos resultados com essas mulheres. Quando existe clareza da intencionalidade da proposta de intervenção e preparo da equipe técnica para executá-la, os resultados dos serviços ficam mais evidentes. Os técnicos, nesse contexto, atuam como suporte e proteção, ajudando as mulheres a refletirem sobre as suas escolhas e a assumir caminhos.

Um ponto central a enfatizar aqui é que a base material é a base real para o desenvolvimento de capacidades e autonomia, para o desenvolvimento da liberdade real. A “vivência de carências rudes e tacanhas” impede que as pessoas desenvolvam suas funções humanas, tolhendo capacidades de demandar e usufruir direitos, reduzindo sua capacidade de humanização. As condições de vida da maioria das mulheres entrevistadas e que estão sob a cobertura dos CRAS há bastante tempo não se alteraram substantivamente. Continuam submetidas a essas “vivências rudes e tacanhas”, que extrapolam o campo da assistência social. São situações que são relativas, sobretudo, a moradias extremamente precárias, alta taxa de natalidade no meio rural, mães analfabetas, situações de abuso de drogas e exploração sexual. São famílias que moram na periferia da cidade, vindas do meio rural e não integradas, senão de forma subalterna, ao mundo do trabalho e da renda. Casos de violência doméstica são recorrentes, quase todas com histórico de violência por parte do companheiro, ou abuso de álcool.

No meio rural foi mais recorrente, como era de se esperar, a presença de um modo de vida ainda muito calcado em práticas políticas tradicionais, marcadas pelo assistencialismo no campo social. Esse traço deixa marcas nas relações que são estabelecidas entre os técnicos governamentais e a população atendida pelos serviços, que demanda benefícios cada vez mais escassos, como cestas básicas. A (ainda) forte presença do assistencialismo aliada a uma permanência de uma situação de pobreza na qual a insegurança alimentar ainda está presente acaba por modular as trocas estabelecidas entre os técnicos dos CRAS e as famílias.

# ESTUDOS ETNOGRÁFICOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE POVOS INDÍGENAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Pessoa Física

**Equipe Responsável:** Adriana Romano Athila, Bruno Nogueira Guimarães, Danielli Jatobá França, Joceny de Deus Pinheiro, Lydie Oiara Bonilla Jacobs, Othília Maria Baptista de Carvalho, Spensy Kmitta Pimentel, Ricardo Verdum.

**Equipe SAGI:** Alba Lucy Giraldo Figueroa, Júlio César Borges, Pedro Stoeckli Pires, Luciana Sardinha, Alexandro Rodrigues Pinto.

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

**Projeto:** UNESCO - 914BRZ3002 - Avaliar a implementação, os resultados e os impactos das políticas, programas, ações, projetos, benefícios e serviços sob responsabilidade do MDS ou que constituam o Plano para Superação da Extrema Pobreza

**Período de realização da pesquisa:** Agosto de 2013 a Julho de 2014.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

Avaliação dos efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família sobre povos indígenas residentes em Terras Indígenas: Alto Rio Negro (AM), Porquinhos (MA), Barra Velha (BA), Jaraguá (SP), Takuaraty/Yvykuarusu (MS), Dourados (MS), Parabubure (MT).

### Procedimentos metodológicos

Foram realizadas sete estudos de caso junto aos povos indígenas de sete terras indígenas entre setembro de 2013 a fevereiro de 2014, a partir do método da etnografia e da observação participante. Os pesquisadores realizaram caracterizações compreensivas dos processos de inserção das famílias indígenas no PBF, o que significava conhecer o ponto de vista deste ator social, levando em consideração as circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais em que isso estava ocorrendo.

A metodologia adotada nos diferentes estudos de caso foi do tipo qualitativa: os dados foram produzidos por meio de entrevistas semiestruturadas, do diálogo informal e, principalmente, da observação do dia a dia das pessoas (técnica conhecida como observação participante),

tendo por complementos o registro fotográfico e em áudio e a análise documental. Como guia orientador da pesquisa, foi desenvolvido um Roteiro Básico Comum (RBC) com eixos de questões a serem respondidas pelas observações da pesquisa.

A cada consultor foram proporcionadas as condições de permanência em campo num tempo mínimo de oitenta dias, de modo que os mesmos interagissem prioritariamente com os indivíduos e famílias indígenas beneficiárias do Programa. Buscou-se com isso estabelecer um processo de investigação onde o fazer etnográfico estaria centrado nos sujeitos alvo da política pública e em seus processos.

### **Principais resultados**

A proposta de repasse de recursos financeiro é bem aceita pela população indígena estudada. Há uma forte associação do dinheiro repassado pelo Programa com a parcela infantil e jovem da população, como sendo o dinheiro “das crianças”, devendo ser destinado prioritariamente a dar-lhes condições principalmente para frequentar a escola. Também como um dinheiro destinado às mulheres, para que fique responsável por esse objetivo, e a outros associados ao bem estar das crianças.

A pesquisa também aponta para um “baixo conhecimento” da população indígena em geral sobre o PBF. No plano discursivo não foram encontradas pessoas que pudessem definir, descrever e explicar o programa – ou seja, seus objetivos, regras, procedimentos, como obter ajuda para a resolução de problemas no percurso que vai do cadastramento ao saque do recurso financeiro etc. – nos mesmos moldes como ele é compreendido, descrito e explicado por seus operadores (MDS, secretarias estaduais e municipais), ou expresso nos manuais e documentos oficiais.

Os indígenas dizem que não sabem da existência, ou sabem muito pouco a respeito dos CRAS e CREAS, embora haja relatos de terem recorrido até estas unidades, especialmente aos CRAS, para saber do motivo do bloqueio do cartão ou buscar alguma outra informação ou demanda de inclusão a benefícios.

Há pouco conhecimento disseminado entre a população indígena pesquisada sobre o que é o Cadastro Único (CadÚnico) e que ele é a porta de entrada para outros programas sociais além do PBF. Parece estar havendo, no mínimo, uma falha na forma de comunicação e de repasse de informação sobre o PBF e o Cadastro na ponta, que passa pela não priorização desse assunto pelas unidades do Sistema Único de Assistência Social - SUAS que estão em contato direto com a população.

A exigência rígida de documentação, para além da normativa do programa, feita pelos agentes locais do PBF à população está comprometendo o acesso dessa ao Programa. Houve relatos de o Registro Administrativo de Nascimento do Indígena (RANI) não ser aceito como documento que credencia a pessoa a ter acesso ao Cadastro. São exigidos documentos que para o contexto local cria mais barreiras que proporciona o acesso da população alvo aos benefícios do Programa.

O tema das condicionalidades é desigualmente compreendido por esta população. De qualquer forma, na medida em que as condicionalidades têm efeito de suspensão do desembolso do benefício, não é possível dizer que seja algo desconhecido. A obrigatoriedade de “frequência escolar” foi questionada em praticamente todas as TIs investigadas. O cumprimento dessa condicionante aparece como tendo dificuldades operacionais, que passam pela falta de um sistema de registro e acompanhamento eficiente na escola, mas também pelo entendimento dos operadores locais de que há problemas nos recursos ou condições para as crianças frequentarem e terem um aproveitamento satisfatório da escola.

Em todas as TIs há problemas com a merenda escolar, pois não é oferecida em quantidade e qualidade adequadas - isso apesar de no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) existir mecanismos de gestão e estarem abertos precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta de alimentos do agricultor familiar cadastrado (e também de famílias indígenas), sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Além de poder fornecer alimentos de melhor qualidade e culturalmente mais adequados às escolas nas Terras Indígenas, estimulando a produção de alimentos oriundos da agroecologia e das cadeias da sociobiodiversidade indígenas, a um custo mais baixo, a valorização da produção local se constituirá num fator de geração de renda adicional às famílias e a comunidade onde vivem.

Sem dúvida, é possível dizer que em alguma medida o Programa tem contribuído para a sustentabilidade alimentar da população, seja viabilizando a compra direta de alimentos, seja proporcionando as condições para a compra de ferramentas e instrumentos que são/serão utilizados na geração de alimentos (especialmente os roçados e na pesca). Mas em si, dissociado de outras ações, seus efeitos serão inevitavelmente insuficientes para gerar uma efetiva sustentabilidade alimentar. Por isso, o incentivo à agricultura familiar e a projetos de reflorestamento e reconstituição das matas ciliares mostrou ser a ação mais urgente a ser implementada, particularmente devido ao seu potencial efeito direto e positivo na segurança alimentar das famílias.

De diferentes maneiras ficou evidente que é necessário haver uma avaliação específica sobre a situação do sistema local de atenção à saúde da população indígena, e em particular do atendimento às exigências do Programa – relacionado especialmente com a

aferição de peso/altura como ações de monitoramento do adequado desenvolvimento das crianças, vacinação, pré-natal e atenção à saúde materno-infantil. Em algumas das terras investigadas houve inúmeras reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados pelo sistema de saúde.

A titularidade do cartão em nome das mulheres não trouxe conflitos perceptíveis em nível intrafamiliar. Elas relatam estar contentes com a situação, pois podem destinar o recurso para fins que julgam os mais adequados e importantes. Em geral têm sido direcionados para as crianças, principalmente para promover as condições necessárias para que frequentem a escola, com a compra de material escolar, roupas e calçados para as crianças poderem frequentar as escolas de maneira “adequada”.

Em nenhum dos casos houve registro de abandono das atividades produtivas devido ao recebimento do PBF. Ao contrário, em alguns casos ele é utilizado para potencializar a capacidade produtiva e alimentar, como na compra de material de pesca e ferramentas. Também há registros de destinação para compra de alimentos, complementares ao alimento não produzido (roçado) ou obtido (caça, coleta e pesca) localmente.

Para sacar o benefício, as pessoas têm de sair de suas aldeias, o que leva alguns indígenas a dizer que o “PBF faz as pessoas saírem da aldeia”, enfrentando dificuldades de transporte e de alimentação, pressão psicológica e vários constrangimentos nos estabelecimentos onde sacam e onde gastam o recurso.

Em todos os relatos foi constatada a presença do “patrão” como agente chave no acesso/recebimento do recurso financeiro destinado pelo Programa às famílias beneficiadas. Em uma das terras investigadas verificou-se que o cartão de recebimento do benefício de praticamente todas as famílias do PBF encontrava-se nas mãos deste personagem. Em todos os casos relatados eles são comerciantes locais, que providenciam transporte (pago) para o acesso aos locais de saque do recurso do PBF, e que orientam os indígenas a gastar o dinheiro nos seus estabelecimentos comerciais.

O acesso aos pontos de saque do recurso transferido pelo PBF foi considerado um problema em praticamente todas as TIs incluídas na pesquisa. Em alguns casos isso pode demandar vários dias de viagem por rios, igarapés e caminhos no meio da mata. A dificuldade de acesso (físico e também cultural-linguístico), em parte por omissão do Estado a respeito, é um dos principais condicionantes da continuidade do sistema exploratório da patronagem. Foi constatado o estabelecimento de regras arbitrárias para o recebimento do benefício (por exemplo, a exigência de que os beneficiários recebam em dias fixos, obrigando-os a arrumar passagem todo mês para ir até a cidade) e a imposição de “raspadinhas” como troco e a compra de “capa para o cartão”.

Quase todos os trabalhos de campo relataram diversas situações discriminatórias contra os indígenas de parte de comerciantes, funcionários de Secretarias e outras

instituições municipais, como também agentes públicos estaduais e federais, responsáveis por atender os indígenas em cidades próximas. Não foi registrada participação nas instâncias de Controle Social, nem conhecimento da existência de qualquer mecanismo de participação e fiscalização comunitária na gestão municipal do PBF.

### **Recomendações para o aprimoramento da política**

No município em questão, com o apoio desta pesquisa, foi possível iniciar este processo de mobilização em torno da questão da SAN. Nesta direção a sensibilização e conscientização

da população sobre as políticas de combate à fome pode ser destacada como um ponto fundamental para a efetivação do SISAN. Faz-se necessário intensificar a disseminação sobre o que representa o Direito Humano a alimentação Adequada (DHAA) para comunidade em geral, direcionando ações também para a parcela da população não vulnerável à fome, com o objetivo de despertar uma reflexão coletiva sobre direitos humanos e exigibilidade, como forma de reduzir preconceitos ou discursos que estigmatizam programas que compõem a agenda da SAN, especialmente de transferência de renda.

A existência do COMSEA apresentou-se como um elemento potencializador do SISAN no município, entretanto sua estrutura em termos de recursos físicos, orçamentários e humanos se mostrou deficitária e um ponto crucial que precisa ser melhorado.

- O MDS deve promover esforços para aproximar as unidades do SUAS do mundo indígena e dos diferentes modos de pensar e de comporta-se.
- Recomenda-se a instituição ou efetivação da Instância de Controle Social (ICS) do Programa, determinando que nos municípios em que há povos indígenas seja obrigatória a participação de representação indígena.
- Recomenda-se ao MDS que faça gestões no sentido de revalorizar o Registro Administrativo de Nascimento do Indígena (RANI), como um documento válido e necessário para políticas públicas que tenham povos indígenas como beneficiários.
- Recomenda-se que se busque aproximar os pontos de saque dos locais onde vivem as famílias indígenas que recebem o benefício.
- Recomenda-se oferecer aos povos indígenas condições de acesso a alguns domínios de conhecimento específicos, necessários para não serem enganados tanto no recebimento quanto no gasto do recurso financeiro transferido.

- Recomenda-se também uma ampla ação de fiscalização da ação das lotéricas.
- Recomenda-se também uma ação do MDS, em articulação com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, visando desbaratar as redes de exploração/expropriação de indígenas, promovidas por comerciantes formal e informalmente estabelecidos nas localidades onde há saque do recurso do PBF.
- Recomenda-se a implementação de ações destinadas ao fortalecimento da denominada economia indígena, apoiando e fortalecendo iniciativas de produção, distribuição, consumo e comercialização de bens e serviços oriundos da sociobiodiversidade local.
- Em algumas TIs a distribuição de cestas básicas é ainda uma ação necessária. Recomenda-se a continuidade dessa ação.
- A contratação de pessoal com fluência na(s) língua(s) falada(s) pelos indígenas é outra medida que acredita-se poder promover efeitos positivos na relação das unidades do SUAS com as famílias indígenas.
- A formação de “agentes de referência sobre o PBF” é outra demanda que emergiu de várias pesquisas e que se recomenda ser incluída no plano de trabalho do MDS.

# E AGORA FALAMOS NÓS: MULHERES BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA EM REDENÇÃO/CE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

**Equipe Responsável:** Profa. Dr<sup>a</sup> Vera Regina Rodrigues da Silva (Coordenação); Maria de Fátima Souza da Silveira; Maria Valdylene Jacó da Silva; Nayana Camurça de Lima e Silmara Peixoto Moreira (Bolsistas CNPq ITI-A); Cristiane Freire Gomes; Jane Cleia Pereira da Costa; Tatiana de Lima Sousa (Bolsistas voluntárias).

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI n° 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 31 de janeiro de 2014 a 30 de julho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O Programa Bolsa Família (PBF) surge com o viés da redução da pobreza por meio da transferência de renda. Essa transferência tem nas mulheres o seu agente principal, já que são elas as responsáveis por gerir esse recurso no âmbito familiar. O potencial do Bolsa Família pode ser mensurado pelo atendimento de 13 milhões de famílias no cenário nacional, bem como pelo investimento no Plano Plurianual, que para o período 2012-2015 prevê um orçamento de R\$ 84,260 bilhões, o que representa 1,87% do total dos recursos alocados para os programas temáticos, ocupando o 14º lugar em maior volume de recursos entre os 65 programas.

O conjunto desses dados nos leva a crer na boa estrutura de manutenção do PBF, bem como na sua eficácia em atingir o objetivo principal de combate e redução da pobreza. No entanto, nos cabe atentar também para os desafios que permanecem na consecução de um programa inédito no cenário das políticas públicas, bem como para o fato de ocorrer em um país com as dimensões territoriais e heterogeneidades regionais como

o nosso. Acrescenta-se a isso a perspectiva de enfrentamento das desigualdades de gênero, a garantia de direitos e a promoção da autonomia socioeconômica feminina.

É nessa perspectiva que o projeto “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE” se enquadra e visa contribuir para a formulação de políticas públicas municipais e para a temática sobre desigualdades de gênero. Esse entendimento parte dos cenários regional e local para buscar as suas bases e sua dinâmica processual. Assim, sabemos que em nível regional, segundo dados do Observatório de Política para Mulheres, a região Nordeste, até junho de 2009, contava com sete organismos estaduais e 56 municipais de políticas para mulheres, além de 22 conselhos municipais dos direitos da mulher como órgãos formadores de uma rede de proteção social à mulher.

Essa rede encontra disparidades em termos microrregionais, como no caso do município de Redenção, o qual não possui um conselho municipal dos direitos da mulher. A inexistência do conselho significa a ausência de um fórum específico para o debate, formulação e encaminhamento relativos às questões de gênero. Isso é algo que poderia receber incentivo para sua criação, a partir da produção de conhecimento sobre a realidade das mulheres redencionistas. Essa realidade faz parte da cidade, que comporta, de acordo com o censo do IBGE (2010), 26.423 habitantes, a maioria vivendo em área rural.

Os dados disponíveis via Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) informam que as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), até maio do corrente ano, perfaziam um total de 5.604, sendo 3.820 famílias atendidas pelo Bolsa Família especialmente na área rural. Sobre as mulheres os dados disponíveis limitam-se ao acompanhamento enquanto gestantes. Esse ponto vai de encontro ao que vem sendo questionado e debatido por movimentos feministas e intelectuais de que a priorização da mulher pela ótica reprodutiva compromete olhares críticos sobre outras esferas da vida feminina, como educação e trabalho, além de contribuir para a manutenção de um padrão de relações de gênero pautado pelas desigualdades.

Esse padrão das relações de gênero pode ser pensado tanto em nível regional quanto local. O Nordeste do Brasil, enquanto uma sociedade fundada em parâmetros patriarcais, agrários, escravocratas e, portanto, marcado por relações sociais hierarquizadas nos permite ter esse quadro como algo a considerar quando falamos na situação social das mulheres. Localmente, a cidade de Redenção apresenta um quadro social instigante: aqui se deu o pioneirismo da libertação dos escravizados no período colonial. Em 1883, os 116 escravizados(as) da província teriam sido libertos pela conjugação de interesses de seus senhores e abolicionistas influentes. Depois disso, desapareceram. Essa é aversão oficial que embasa a memória coletiva e é usada como marco da historicidade redencionista. No entanto, o discurso local – o qual encontra eco

no restante do Ceará – é que aqui não há “negros(as)” e os que existem são vistos e tratados como estrangeiros.

Nesse marco há uma figura feminina: a “Negra Nua”, um monumento na entrada da cidade no formato da imagem de uma mulher negra, nua, de joelhos com as mãos erguidas para o alto como em agradecimento à liberdade recebida. Essa imagem está presente nas embalagens de produtos locais (doces e cachaça), sendo veiculada comercialmente e no entanto vazia de historicidade. É uma imagem sem nome e sem referências que perpassa apenas os limites do entendimento de que teria sido uma escravizada que, ao deixar morrer o filho do seu senhor (devido a uma queda) teria sido mutilada (seio cortado) e depois queimada e enterrada viva na senzala da casa-grande.

Trazer esse dado ao projeto visa agregar um espaço crítico para essa e outras histórias sobre violências contra mulheres, as quais são, por vezes, silenciadas, assim como são silenciadas, contemporaneamente, outras histórias de mulheres. Fazendo uma ligação disso com as beneficiárias do Bolsa Família, não é incomum ouvir-se nos espaços públicos comentários sobre quem são essas mulheres: “vagabundas” que agora não querem exercer o trabalho rural ou doméstico porque possuem o Bolsa Família; mulheres que só querem “fazer menino” (engravidar) e assim continuar vivendo “às custas do governo”. Diante dessas e outras questões, como não tentar desvelar a realidade vivida por essas mulheres? Como não questionar as rupturas e continuidades em suas condições de vida para além da maternidade como parâmetro? Será a condição de “pobre” suficiente para informar-nos sobre a dinâmica social que as envolve?

Analisando o exposto acima, se estivermos de acordo que a pobreza é um fenômeno multidimensional – como já tratado em publicações de órgãos como o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) – então, torna-se operacionalmente interessante oferecer outras perspectivas para a definição de pobreza baseada única e exclusivamente na renda. Como desconsiderar as categorias de raça/cor – se a pobreza tem cor no Brasil – e junto da categoria gênero formatam o quadro da vulnerabilidade social a ser rompido e combatido via programas como o Bolsa Família.

Apoiadas na intersecção entre as categorias de gênero e raça/cor somadas ao quadro local na cidade de Redenção, o projeto “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE” propõe um olhar multifacetado para as mulheres que compõem as famílias atendidas pelo Bolsa Família e que, de acordo com dados do CRAS, distribuem-se em termos de raça/cor como brancas (123); pretas (45); pardas (3.753) e indígenas (01).

Essa proposta também se fundamenta no perfil institucional da Unilab e sua proposta de contribuir para a comunidade com a produção de saberes interligados à realidade local em uma perspectiva interdisciplinar e valorativa. Por essa ótica, estão sendo

criados os núcleos de pesquisa de estudos africanos e afro-brasileiros, além do núcleo de gênero e diversidade. Nessa soma de fatores entendemos que realizar esse projeto significa não só contribuir para a produção de conhecimento, mas também para a relevância social do combate às desigualdades de gênero e raça/cor em interface com a pobreza.

**Objetivo geral:** Realizar um estudo antropológico sobre rupturas e continuidades nos processos de construção da autonomia social de mulheres beneficiárias do Bolsa Família nas áreas urbanas e rurais do município de Redenção/CE.

**Objetivos específicos:** Evidenciar as representações sociais sobre as beneficiárias do Bolsa Família; retratar o perfil sociocultural dessas mulheres; colaborar na construção de indicadores da autonomia social e econômica das mulheres que subsidiem políticas públicas.

## **Resultados**

O PBF ainda não é visto como um direito social, mas uma “ajuda”, e que dava mais “segurança”, que antes do programa passavam muita “necessidade”. Por conta disso, entende-se que ainda é preciso investir no tema da cidadania e direitos das mulheres.

No tocante às relações de gênero, boa parte dos depoimentos enfatizou que o PBF não havia trazido mudanças para a relação do casal, a não ser o fato de que agora elas os ajudavam com as despesas da casa. No entanto, também ressaltaram que sentiam orgulho de dizerem que agora elas podiam comprar as coisas de casa, que elas cuidavam desse dinheiro.

A noção de pobreza esteve associada ao não acesso aos bens de consumo. Algumas das respostas passavam sempre pela questão de querer comprar uma coisa e não poder; precisar de algo e não ter; outras mulheres também citaram a fome.

Quando questionadas se já haviam ouvido alguma coisa que não tinham gostado ou não concordavam a respeito do programa, na maior parte dos casos se referiram ao valor do benefício, que ouviam que era baixo, mas que apesar de concordarem com isso acreditavam que as pessoas deveriam agradecer ao invés de reclamar. Outras também citaram a questão de que umas recebiam mais que outras.

Sobre o tema do preconceito contra as beneficiárias a maioria identificou o estereótipo de que elas não queriam mais trabalhar para receber o benefício. Ressaltaram que o “sonho” era conseguir um emprego e terminar os estudos. Em todas, observou-se um incômodo muito grande com as adjetivações de “ignorante” e “vagabunda”, oriundas dos discursos preconceituosos.

O autorreconhecimento como “pardas” reflete a já esperada categorização usual no contexto. Isso também reflete o perfil populacional nos programas sociais, em que pretos e pardos perfazem a maioria, sendo um indicativo da dinâmica entre pobreza e raça/cor, a qual ainda cabem maiores estudos.

Em relação ao número de filhos, algumas citaram algo interessante: “sem Bolsa Família ou com Bolsa Família, meu filho vai estudar” Isso indica que para elas era muito importante que seus filhos estudassem para melhorar de vida e assim ter oportunidades que elas não tiveram. A maioria não pretendia ter mais filhos, só “se Deus mandasse”. Isso corrobora recente pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a estabilidade no número de filhos entre as beneficiárias do PBF, contrariando a prenoção de estímulo ao aumento do número de filhos ocasionada por programas de transferência de renda.

# POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COM RECORTE DE GÊNERO: CAMINHOS DA INCLUSÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Federal do Espírito Santo (IFES).

**Equipe responsável:** Elisabete Corcetti – Doutoranda em Economia Doméstica; Letícia Queiroz de Carvalho – Doutora em Educação; Paulo Roberto Prezotti Filho – Doutorando em Engenharia Ambiental; Amanda Leandro Conceição Licerio – Graduanda em Administração; Carla Cristina Arruda Menezes – Graduanda em Administração; Joicy Paganini do Nascimento – Graduanda em Administração; Raiza Lima Souza – Graduanda em Administração.

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** novembro de 2013 a junho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos gerais

Avaliar o acesso e a implantação de ações do Programa Nacional Mulheres Mil no Espírito Santo.

### Objetivos específicos:

- Verificar como ocorrem as articulações, as interações, a distribuição de poder e as parcerias entre os atores governamentais, as organizações sociais e as redes de mulheres envolvidas no programa no estado do Espírito Santo;
- Analisar a aplicação e o desenvolvimento da metodologia do sistema de acesso, permanência e êxito de mulheres participantes do programa no Espírito Santo;

- Investigar como os saberes produzidos na experiência do trabalho real das mulheres participantes do programa são formalizados e certificados profissionalmente;
- Avaliar se o programa executado pelo IFES é capaz de alterar a lógica das desigualdades que colocam as mulheres em papel subordinado, proporcionando empoderamento, autonomia econômica e igualdade de oportunidades no mundo do trabalho.

## Metodologia

A fim de atingir os objetivos propostos, foi realizado um estudo de caso com abordagem quantitativa e qualitativa. Optou-se por análise de documentos, registros em arquivos e entrevistas para a pesquisa qualitativa e questionários fechados como instrumentos da pesquisa quantitativa. **O presente estudo de caso utilizou as seguintes fontes de evidências:**

*Documentação* – este trabalho utilizou o projeto do Programa Nacional Mulheres Mil, projeto realizado nas cidades de Alegre, Aracruz, Colatina, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Montanha, Piúma e Vitória e estruturas curriculares dos cursos ofertados.

*Registros em arquivo* – informações e relatórios gerados pelo sistema acadêmico do IFES, como a relação de alunas matriculadas, relatórios de levantamentos socioeconômicos, relatórios de acompanhamento das atividades do programa, relatórios finais do programa e análise do rendimento e permanência das alunas. As seguintes informações foram levantadas no perfil socioeconômico das alunas: escolaridade, idade, situação empregatícia anterior à entrada no programa, noções de informática, renda familiar, recebimento de benefícios sociais, etnia e estado civil.

*Entrevistas* – este estudo de caso optou pela entrevista semiestruturada para coletar os dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa. Foram entrevistados, entre março de 2014 e março de 2015, os envolvidos no Programa Mulheres Mil nos estados, como a gestora geral do programa no IFES, 10 gestores e gestoras locais nas cidades que executaram o programa, 1 pedagoga, 3 docentes, 3 assistentes sociais, 2 psicólogas, 1 enfermeiro, 1 assistente administrativo, 1 diretora, 59 mulheres egressas e 35 mulheres desistentes do Programa Mulheres Mil no Espírito Santo. O estudo também abrangeu como fontes de evidências visitas às cidades que realizaram o programa e localidades que se beneficiaram dele.

O questionário fechado também foi utilizado como instrumento de coleta de dados. Ele foi aplicado a 230 alunas egressas contatadas entre março de 2014 e março de 2015, do total de 497 mulheres egressas do programa e abordou as seguintes questões: se está trabalhando atualmente, condição empregatícia, se está trabalhando na área do curso, função e continuidade dos estudos. Essas categorias de análises foram escolhidas em função do objetivo do programa, que é fomentar a equidade de gênero e emancipação das mulheres por meio do acesso à educação e ao mundo do trabalho.

A análise dos dados foi realizada através de estatística descritiva simples para realização dos testes estatísticos da pesquisa quantitativa. A análise das entrevistas foi realizada por meio da análise qualitativa de conteúdo e as categorias foram estruturadas após a pesquisa de campo e abordaram os obstáculos para a permanência nos cursos e continuidade dos estudos, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho após o programa, as tarefas domésticas e cuidados com os familiares e as contribuições do programa.

### **Principais resultados**

Com relação às ações articuladas e intersetoriais, notou-se que a interlocução entre os demandantes (prefeituras) e os ofertantes (IFES) se mostrou frágil. Essa parceria tem como objetivo avaliar a necessidade de cursos de acordo com a demanda do local de execução do programa, assim como acompanhar o desenvolvimento das alunas e encaminhar as egressas para o mercado de trabalho. Todavia, na maioria das cidades visitadas, a missão das prefeituras, via CRAS, foi divulgar os cursos para a comunidade e realizar a pré-matrícula, enquanto a atribuição do IFES foi ofertar e realizar os cursos.

O programa foi capaz de proporcionar o aumento da autoestima e auxiliou as mulheres que já trabalhavam na área dos cursos a oferecer um produto ou serviço com mais qualidade, utilizando as técnicas aprendidas no programa. Contudo, ainda não foi capaz de fomentar a equidade de gênero, pois a técnica do programa, ao enfatizar as aprendizagens prévias das alunas, oferece qualificação em áreas tradicionalmente femininas, marcadas pelo papel da mulher na sociedade, que é de organizar, cozinhar, arrumar, cuidar e procriar. E assim, apenas reforça as atividades secundárias que as mulheres vêm exercendo por décadas no mercado de trabalho.

Das mulheres contatadas, 55% estão desempregadas, 22,5% estão empregadas com carteira assinada e 18,5% estão na informalidade. Das que estão trabalhando na informalidade, a maioria trabalha como auxiliar de serviços gerais, costureira, revendedora de cosméticos, empregada doméstica, cuidadora de idosos, manicure, copeira, diarista ou catadora de materiais recicláveis. Quando comparada à situação empregatícia anterior ao curso das mulheres contatadas, observa-se que não houve mudança significativa na empregabilidade das mulheres egressas do programa.

### **Recomendações para o programa**

Recomenda-se a reestruturação do programa, principalmente com relação à metodologia escolhida para realizá-lo. Sugere-se também, a melhor definição de como os parceiros deverão agir e operacionalizar o programa, pois sua intersetorialidade se mostrou frágil e pode ser um meio de possibilitar a inclusão produtiva das egressas, através de parcerias com os empregadores locais.

# O DESAFIO DA INCLUSÃO: O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERMEDIÇÃO NO ACESSO AO EMPREGO ENTRE TRABALHADORES DE BAIXA RENDA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Departamento de Sociologia e Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

**Equipe Responsável:** Nadya Araujo Guimarães (coordenadora); Murillo Marschner Alves de Brito; Ana Carolina Silva Andrada; Monise Fernandes Picanço; Ian Prates Cordeiro Andrade; Priscila Pereira Faria Vieira.

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013 – Processo 457138/2013-0.

**Período de realização da pesquisa:** 17 de dezembro de 2013 a 16 de junho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

Este estudo teve como objetivo geral analisar o lugar do sistema de intermediação de oportunidades de trabalho nas políticas de inclusão produtiva dos trabalhadores pobres. Para tanto, uma ampla revisão das informações disponíveis teve lugar, de modo a cumprirem-se os seguintes objetivos específicos:

- a. Analisar como os beneficiários das políticas sociais do governo têm acesso à informação sobre oportunidades ocupacionais;
- b. Descrever como eles são acolhidos pelo sistema público;
- c. Identificar as trajetórias que inscritos no Cadastro Único para Programas

Sociais do Governo Federal (CadÚnico) cumprem no mercado quando passam por empregos propiciados por intermediadores privados;

- d. Identificar as percepções de beneficiários do Pronatec/Brasil sem Miséria sobre a iniciativa de política pública voltada para associar qualificação e inserção produtiva.

### **Procedimentos metodológicos**

- Análise quantitativa das formas de procura de emprego no Brasil, com ênfase nos mecanismos acionados pelos trabalhadores mais pobres (perfil CadÚnico), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período entre 2001 e 2012;
- Análise quantitativa do recurso ao Sistema Público de Emprego (SPE) segundo faixas de renda e com foco especial nos trabalhadores mais pobres (perfil CadÚnico), com base em dados da PNAD, para todas as regiões metropolitanas compreendidas no inquérito, para o período entre 2001 a 2012;
- Análise quantitativa de trajetórias no mercado formal de trabalho brasileiro dos inscritos em 2012 no CadÚnico e que obtiveram empregos formais através de empresas de intermediação privada, observados através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) “Vínculos”, longitudinalizada, entre 2012 e 2013;
- Análise qualitativa das percepções sobre os cursos e a inserção no mercado de trabalho de trabalhadores beneficiários de treinamento promovido por dois CRAS da cidade de São Paulo em 2014; percepções manifestas em um estudo piloto com dois grupos focais.

### **Principais resultados e recomendações**

Neste estudo vimos que os mecanismos – mercantis e não mercantis – que enlaçam oferta e demanda de trabalho são acionados de formas diversas pelos indivíduos, não apenas a depender da configuração do mercado de trabalho, mas segundo características que os especificam enquanto demandantes.

Assim, os achados (à luz da análise de dados da PNAD) mostraram que, no início do período estudado (2001-2012), o contato direto com o empregador se mostrava como o principal modo de busca utilizado pelos indivíduos de todos os estratos de renda, embora fosse exatamente entre o público CadÚnico que ele se apresentava de maneira mais intensa. O interessante é que, ao longo da série, foram justamente os mais pobres que passaram a se utilizar ainda mais desse meio. Ao mesmo tempo, a

busca por meio das instituições de intermediação, que já era significativamente baixa no início da década, recuou ainda mais entre todas as faixas.

Quando observamos de maneira mais detida as estratégias de procura empreendidas pelos mais pobres, percebemos que as principais clivagens continuam a ser aquelas referentes aos níveis educacionais, à raça e à idade. Se por um lado, é certo que, de um modo geral, houve um aumento da tendência a se recorrer diretamente ao empregador, tal tendência foi mais acentuada justamente entre os mais escolarizados dentre os mais pobres, entre os brancos e entre os mais jovens. Mais ainda, quando associa-se o tipo de busca empregado à qualidade da ocupação exercida vimos que, a despeito de um aumento geral dos níveis de formalização, de assalariamento e de uma relativa melhora da estrutura ocupacional, aqueles que se utilizavam da busca por meio de instituições mercantis eram exatamente os que, em média, ocupavam as melhores posições. Na direção contrária, foi entre aqueles que se utilizavam das redes e do contato direto com o empregador que as melhores ocupações alcançadas pelos mais pobres se mostraram menos frequentes (especialmente dentre os não manuais de rotina de nível baixo). O recurso da busca individual em contato direto com o empregador ou por via das redes pessoais, quando empregado pelos mais pobres, proporcionou-lhes o acesso a ocupações de menor qualidade.

Isso nos remeteu a observar a capacidade das instituições de intermediação. Começamos observando o que se passa com o recurso ao SPE e como os trabalhadores pobres demandam o seu suporte quando buscam oportunidades de trabalho. E o fizemos à luz de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego, mesmo se apenas para algumas regiões metropolitanas, posto ser esse o único inquérito que permite sondar tal tendência. Analisamos o mesmo lapso de tempo antes observado a partir das PNADs, a saber as realizadas entre 2001 e 2012. Os resultados sugerem que a procura por trabalho através do SPE está negativamente associada a quase todos os estratos de rendimento diferentes aos da nossa população de interesse – os trabalhadores mais pobres. Ademais, verificamos que a probabilidade de se recorrer ao Site Nacional de Empregos (SINE) não é significativamente diferente entre os dois estratos mais baixos (a população CadÚnico e o estrato formado por aqueles com renda domiciliar per capita entre meio e um salário mínimo). Entretanto, a chance de apelar para a intermediação pública se torna, em média, mais reduzida quanto mais alto o estrato de renda do domicílio do indivíduo. Essa tendência é mais clara no início do período (em 2001), e os resultados sugerem que recorrer ao SINE passa a ser cada vez menos comum entre os estratos mais altos entre 2004 e 2008, ainda que significativamente menos comum do que entre os dois estratos mais baixos. Em 2012, as chances de procura por emprego através do sistema público passam a ser significativamente maiores para os dois estratos logo acima da população CadÚnico, ao passo que os indivíduos em domicílios com renda per capita entre 3 e 10 salários mínimos se diferenciam (e ainda mais do que no início do período) por terem chances

indiscutivelmente menores de recurso ao SINE vis-à-vis os estratos mais pobres. Esses resultados sugerem uma diminuição na capacidade de atração do SINE com relação aos trabalhadores de nível socioeconômico mais alto (de renda per capita domiciliar acima de dois salários mínimos) entre 2008 e 2012; e um aumento na atratividade do sistema entre os trabalhadores mais pobres (com renda domiciliar per capita de até dois salários mínimos).

Entretanto, verificamos igualmente que, se o sistema público de intermediação tem tido, ao longo dos anos 2000, elevada capacidade de atrair os mais pobres, isso nem de longe se traduz em efetividade no que concerne a fazê-los chegar às almeçadas oportunidades ocupacionais. Ao contrário, tais dificuldades expressam uma importante diferença que documentamos para o período 2000-2012, tanto entre inscritos e vagas captadas quanto (e sobretudo) entre inscritos e colocados. No que diz respeito aos trabalhadores mais pobres, o quadro não é menos animador. Mediante o cruzamento de bases do “Mais Empregos” do Ministério do Trabalho e do CadÚnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para dez estados brasileiros entre 2012 e 2013, novamente ficou documentada a importante defasagem existente entre inscrições e colocação, agora também no que concerne à população que mais nos interessa, os registrados no CadÚnico.

Se a intermediação do SPE não parece ter sido, ao longo dos anos 2000, um caminho efetivo para que os trabalhadores mais pobres chegassem aos empregos, que dizer do papel dos intermediadores privados (como as agências de emprego e as empresas de trabalho temporário)? Procuramos verificar o que se passava com as trajetórias no mercado formal de trabalho, daqueles indivíduos inscritos no CadÚnico que lo-gravam chegar a empregos pelo recurso à intermediação privada. Para tal, um banco de dados foi especialmente construído, abarcando o período compreendido entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013. Com base na informação propiciada pela RAIS longitudinal, observamos as mudanças ocorridas nos vínculos empregatícios da coorte de indivíduos que, sendo inscritos no banco do CadÚnico, estavam contratados, em julho de 2012, por empresas que a RAIS classifica como provedoras de serviços de “seleção, agenciamento e locação de mão de obra”.

A análise das trajetórias no mercado formal de cerca de 50 mil indivíduos nos deixa um resultado nada promissor. Chamou a nossa atenção a importante concentração de casos ao redor de um número muito pequeno de percursos, a sugerir a escassez de alternativas que se lhes abrem quando aderem ao mercado formal através da intermediação privada: ou permanecem por muito tempo engajados em empresas de intermediação (4 em cada 10 homens e 5 em cada 10 mulheres) ou tendem a ser expulsos do mercado formal, em seguida a uma curta experiência ocupacional numa empresa de seleção, agenciamento ou locação de pessoal (3 em cada 10 casos, sejam homens ou mulheres).

Tais vicissitudes precisavam, então, ser observadas mais de perto, perscrutando as percepções desses indivíduos. Para tal, elegemos um terreno empírico especial para realizarmos um estudo piloto. Tomamos a experiência do primeiro programa nacional de inclusão produtiva voltado aos mais pobres (população inscrita no CadÚnico), que pretendeu aliar iniciativas de qualificação e de intermediação – o Pronatec Brasil sem Miséria. Observamos egressos de cursos em São Paulo, selecionando pessoas para grupos focais, em dois CRAS da cidade. Disso resultaram interessantes articulações analíticas para entendermos melhor os elos entre as dimensões individual e institucional da inserção da população pobre no mercado de trabalho.

Com efeito, a política de inclusão produtiva foi formulada a partir do pressuposto de que a população pobre enfrentava dificuldades particulares diante da dinâmica do mercado de trabalho. Por isso, a qualificação profissional e a intermediação pública de mão de obra foram concebidas como os pilares para a promoção de sua (re)inserção no mercado de trabalho. Todavia, o nosso estudo aponta para as dificuldades de articulação entre a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Assim, aos beneficiários das políticas sociais a iniciativa governamental destina apenas cursos de curta duração. Estes, conforme a percepção dos egressos que pesquisamos, não oferecem a bagagem necessária à prática profissional, nem a credencial efetivamente valorizada pelo mercado de trabalho e nem a esperada articulação com o sistema produtivo, o que eles acreditam que acontece apenas nos cursos de longa duração. Enquanto isso, os cursos de longa duração (ou seja, o ensino técnico) são concorridos, caros e acessíveis apenas através de competitivos processos seletivos (Sisutec, no caso do programa federal de qualificação profissional), no qual as chances dos indivíduos mais pobres são muito limitadas. Assim, é desigual não apenas o acesso às melhores oportunidades de qualificação profissional (cursos que oferecem as melhores credenciais), mas também o acesso às melhores conexões entre qualificação e intermediação para superação de tal hiato e consequente inserção na área de formação. Por essa razão, aos indivíduos mais pobres – e esta é a sua percepção – cabe o desafio de construir estratégias individuais de superação desse hiato.

Importante enfatizar não apenas a importância do papel das redes sociais na procura de trabalho, mas a consciência, transparente nas representações e discursos formulados pelos mais pobres, dos limites da dependência em relação às redes. Eles sabem que poucos são os que têm “bons contatos” aos quais se podem recorrer, contatos que se mostram eficazes. Cientes dessa desvantagem relacional, tentam neutralizá-la através de iniciativas individuais, como o recurso ao contato direto com o empregador (quando possível) ou às agências privadas de emprego (apesar da percepção negativa em relação a essas instituições). Entretanto, mesmo quando recém-saídos de uma política governamental de inclusão produtiva, a busca dos beneficiários por trabalho não passa pelas instituições públicas e se constitui numa experiência individual ou, quando muito, compartilhada com os seus contatos pessoais próximos.

Isso nos leva à necessidade de sublinhar o custo individual da falta de intersectorialidade das políticas e da opacidade das instituições governamentais vis-à-vis a procura de trabalho dos beneficiários das políticas sociais. Isso porque recai sobre o indivíduo pobre – com todas suas limitações de tempo, de recursos materiais e de acesso às informações sobre oportunidades ocupacionais – a responsabilidade de fazer a articulação entre as dimensões da política pública e do mercado, entre a proteção social governamental e o provimento de renda, construindo algum tipo precário e complexo de rede de proteção, que oscila conforme os movimentos da economia e seus reflexos no mercado e a oferta de serviços sociais. A política, seja ela de transferência de renda, de qualificação profissional ou de intermediação, funciona como uma âncora para melhorar as condições de competição e acesso às oportunidades de trabalho, mas não como uma muleta.

Para finalizar, vimos neste estudo como a inserção dos beneficiários da política social – em empregos duradouros e de qualidade – é, antes de mais nada, um elemento que orienta e dá sentido à conduta dos próprios indivíduos no mercado de trabalho, mobilizando-os subjetivamente. De maneira permanente e reiterada eles acionam todos os mecanismos ao seu alcance que sejam capazes de aumentar as suas próprias chances, seja pela via de iniciativas de qualificação seja pelo recurso a agentes que reduzam a opacidade do mercado, compensem as assimetrias de informação e os aproximem das vagas almejadas. Dito de outro modo: achar a “porta de entrada” em oportunidades de emprego seguras e de qualidade é interesse do próprio trabalhador; transitar do apoio social à inserção ocupacional estável é seu objetivo.

Entretanto, reconhecer a capacidade de agência dos trabalhadores em sua relação com o mercado de trabalho não significa tê-los como promotores exclusivos da sua própria inserção. Políticas são necessárias, especialmente voltadas para os mais pobres. Tal necessidade se fez evidente ao longo deste texto a cada vez que documentávamos as

lacunas (como na escassa capacidade de cobertura do sistema público de intermediação) ou quando documentávamos a sua fragilidade (como no caso da forma de operar do Pronatec Brasil sem Miséria). O acesso à informação sobre as alternativas ocupacionais é, como fartamente evidenciado neste estudo, um momento crucial no processo de ampliar as chances de se alcançar uma inserção estável e de qualidade no mercado de trabalho. A assimetria de informação e o efeito de opacidade que ela estabelece afetam especialmente os trabalhadores mais pobres e menos escolarizados. Enxergar a “porta de entrada” no mercado é uma capacidade desigualmente distribuída entre os trabalhadores pobres que buscam colocação. Eles são os principais beneficiários de uma política pública de intermediação, pois, e como tratamos de demonstrar, quando o seu acesso se faz pela via dos intermediadores privados, comprometem-se as suas chances de alcançar postos de qualidade. Nesse sentido, há um lugar estratégico para as iniciativas públicas de intermediação, notadamente dirigidas aos mais pobres. Elas se constituem em mecanismos cruciais para preencher o hiato entre as políticas de proteção ao trabalhador e de qualificação para o trabalho, por um lado, e a obtenção de emprego, por outro.

Finalmente, deve-se ter em mente que a inclusão produtiva não esgota a presença dos trabalhadores pobres na cena pública como sujeitos de direitos sociais. Ao contrário, o conjunto de políticas que formam a rede de proteção pública segue desafiado a cumprir o imperativo do direito à vida digna, que vai além da mera inserção no mercado de trabalho, conquanto tenha nesta uma ancora estratégica. Nesse sentido, a “porta de entrada” no mercado de trabalho nem de longe deve deixar o indivíduo na “porta de saída” das políticas públicas de proteção social. Todavia, quando essas operam como “quase-direitos”, premidas pelos limites orçamentários, a sua reversibilidade é sempre uma possibilidade na ordem do dia. Esse é o risco com que nos deparamos no momento atual. Revertê-las, como documentamos até aqui, ocasionará um resultado desastroso justamente para os trabalhadores mais pobres.

# PERFIL DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: INCLUSÃO PRODUTIVA.

## FICHA TÉCNICA

**Coordenação de População e Indicadores Sociais:** Bárbara Cobo Soares

**Gerente de Pesquisas e Estudos Federativos:** Antônio Carlos Alkmim dos Reis

**Gerência do Projeto de Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Pesquisa de Informações Básicas Municipais:** Vânia Maria Pacheco

**Planejamento e apuração do Questionário Básico:** Alberto Francisco Sineiro Dantas, Altino Ventura Neto, Marzulo Pagani Vivacqua, Sandra Maria Barreto, Vânia Maria Pacheco

**Programação e execução do plano tabular:** Vânia Maria Pacheco

**Elaboração dos textos analíticos:** Rosane Teixeira de Siqueira e Oliveira, Vânia Maria Pacheco

**Revisão técnica dos textos:** Marzulo Pagani Vivacqua

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo:

O objetivo do Suplemento de Inclusão Produtiva foi o de suprir as demandas por informações de ações de inclusão produtiva tanto no meio rural quanto no urbano, dada sua responsabilidade pela articulação e implementação das políticas da temática de assistência social, onde a inclusão produtiva tem adquirido espaço na agenda pública na última década.

### Metodologia:

A pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC<sup>1</sup> obteve informações relativas a todas as Unidades da Federação e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC<sup>2</sup> informações dos 5.570 municípios brasileiros.

O objeto de interesse da ESTADIC e da MUNIC é a gestão pública das esferas estaduais e municipais de administração, no que se refere à organização dos governos estaduais e das prefeituras, bem como ao quadro funcional, estrutura e políticas públicas setoriais no âmbito das áreas pesquisadas.

<sup>1</sup> em sua terceira edição.

<sup>2</sup> Informações coletadas em 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Em 2014, os Questionários Básicos trataram de investigar informações sobre recursos humanos, comunicação e informática, educação, saúde, direitos humanos, segurança pública, segurança alimentar e vigilância sanitária. Um importante aspecto a ser destacado quanto aos questionários refere-se à determinação dos informantes, tanto na prefeitura como no governo do estado. Com o firme propósito de qualificá-los, pessoal e profissionalmente, e ampliar seu comprometimento com a qualidade das respostas fornecidas, procedeu-se à sua identificação no final de cada um dos blocos setoriais específicos.

O Suplemento de Inclusão Produtiva, em sua primeira edição, das citadas pesquisas obteve informações sobre a gestão e desenvolvimento da política a partir da coleta de dados de temas, como elaboração do diagnóstico socioeconômico, órgão gestor responsável pelas ações, programas ou projetos de inclusão produtiva para a geração de trabalho e renda, ações de inclusão produtiva rural, ações de qualificação profissional de mão de obra, ações em empreendimentos urbanos, ações para promoção de crédito, microcrédito e seguro e projetos de geração de trabalho e renda.

Os resultados a seguir serão apresentados segundo a área de atuação, público-alvo e parceiro no desenvolvimento das ações.

### **Principais resultados**

De acordo com as informações obtidas através da ESTADIC, 18 Unidades da Federação tinham algum tipo de estudo e/ou diagnóstico socioeconômico realizado no período de 2010 a 2014. A realização do estudo e/ou diagnóstico era de responsabilidade de mais de um órgão da estrutura estadual, destacando-se as áreas de agricultura, assistência social e o planejamento

Dos 5.570 municípios investigados, existem 1.187 (21,3%) com estudo e/ou diagnóstico realizado no período de 2010 a 2014, sendo que 491 municípios o fizeram no ano de 2013, e 293 no ano de 2014. Assim como nos estados, as áreas mais frequentes com a responsabilidade de realização do estudo e/ou diagnóstico nos municípios eram a agricultura, a assistência social e o planejamento.

Entre as Unidades da Federação, todas declararam desenvolver ações, programas ou projetos de inclusão produtiva.

Entre os 5.570 municípios, 98,7% (5.503) declararam desenvolver pelo menos uma ação de inclusão produtiva. No que diz respeito às classes de tamanho da população dos municípios, verifica-se que a existência de alguma ação era superior a 98,0% em todas as classes, chegando a 100,0% dos municípios com mais de 500 000 habitantes. A Região Norte foi a que apresentou o menor percentual de municípios que desenvolviam ação de inclusão produtiva, 96,2% (433).

## **Ações de Inclusão produtiva rural**

A estratégia de inclusão produtiva rural foi concebida para fortalecer as atividades realizadas pelas famílias da agricultura familiar em vulnerabilidade social, mas também possuem foco em alguns grupos específicos, buscando também aumentar sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores. Nesse sentido as atividades assistência técnica e extensão rural e fomento a atividades produtivas rurais foram as ações realizadas pelas 27 Unidades da Federação. O acesso ao crédito e ao seguro rural e o fomento a empreendimentos coletivos eram desenvolvidos em 26 Unidades da Federação. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE eram realizados por 23 Unidades da Federação. Estes programas compreendem a compra institucional de alimentos, priorizando a aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares.

Dos 5.570 municípios, 96,9% (5 400) desenvolviam alguma ação de inclusão produtiva rural. A aquisição de alimentos por meio do PAA e do PNAE foram os que mais se destacaram, sendo desenvolvidas por 84,3% (4.697) dos municípios do País, enquanto a aquisição de alimentos para atender a demandas regulares de restaurantes universitários, presídios, hospitais, entre outros, era realizada por 17,5% (974) dos municípios.

Dentre as Grandes Regiões, a Sul foi a que declarou ter a maior proporção de municípios que realizavam ações de compras de alimento por meio do PAA e PNAE, 93,4% (1.112). Foi também a com maior percentual de municípios que desenvolviam ações de ATER e fomento de atividades produtivas, 88,2% (1.050) e 89,0% (1.060), respectivamente.

A Região Nordeste foi a que declarou ter a maior proporção de municípios com ações de acesso ao crédito e seguro rural, 75,6% (1.356), e doação de sementes ou matrizes de pequenos animais, 65,7% (1.179).

## **Público-alvo das ações de Inclusão produtiva rural**

Em 26 Unidades da Federação, as ações de assistência técnica e extensão rural tinham como público-alvo os agricultores familiares e os pescadores artesanais e aquicultores.

Para os agricultores familiares, ações de fomento a empreendimentos coletivos e assistência técnica-gerencial a empreendimentos coletivos rurais foi desenvolvida por quase todas as gestões estaduais.

No caso dos assentados da reforma agrária, as ações de assistência técnica ocorriam coordenadas com as de fomento a atividades produtivas e ao acesso ao crédito e ao seguro rural.

No âmbito dos municípios, em mais de 96,0% dos 5.400 que desenvolviam alguma ação de inclusão produtiva rural, o público-alvo eram os agricultores familiares em

todas as ações pesquisadas. Em 41,5% dos municípios que desenvolviam ação de doações de sementes ou matrizes de pequenos animais, estas eram destinadas aos assentados da reforma agrária.

Menos de 6,0% dos municípios informaram realizar ações destinadas para povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais. Para as comunidades quilombolas a ação mais executada era a doação de sementes ou matrizes de pequenos animais.

### **Parcerias para o desenvolvimento das ações de Inclusão produtiva rural**

Os governos federal e municipais eram os parceiros mais expressivos das Unidades da Federação para todas as ações.

As organizações não governamentais - ONGs, constituídas sob a forma jurídica de associações e de fundações privadas, inclusive de caráter religioso, foram parceiras estratégicas em 18 Unidades da Federação para a ação de aquisição de alimentos para atender a demandas regulares de restaurantes universitários, presídios, hospitais, entre outros.

Já o Sistema S, formado pelas organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, consultoria, pesquisa e assistência técnica, atuava como parceiro na implementação das ações de ATER e fomento a atividades produtivas em 19 e 17 Unidades da Federação, respectivamente.

As entidades de classe patronais rurais estavam presentes em 18 Unidades da Federação como parceiros na ação de transporte nas ações de apoio a transporte, armazenagem, comercialização e distribuição de alimentos.

Os dados municipais registraram o importante papel dos governos estadual e federal como parceiros relevantes na implementação das ações de inclusão produtiva rural nos municípios. O governo federal atuava em 71,2% (1.163) dos 3.722 municípios que tinham ação de aquisição ou empréstimo de tratores e implementos agrícolas, e em 74,6% (3.505) dos 4.697 que desenvolviam ação de aquisição de alimentos do PAA e PNAE.

O governo estadual atuava como parceiro em 89,2% (2.278) dos 2.554 municípios com ações de doação de sementes ou matrizes de pequenos animais, e em 85,9% (3.770 dos 4.390) e 81,4% (3.409 dos 4.188) daqueles com ações de fomento à atividade produtiva e assistência técnico-gerencial a empreendimentos coletivos.

### **Ações de Inclusão produtiva urbana**

De acordo com os resultados da ESTADIC, a única ação implementada por todas as Unidades da Federação foi a de mobilização e sensibilização da população para participar de cursos de qualificação, embora nem todas tivessem ação de qualificação

de mão de obra ou cursos de qualificação ou capacitação profissional. Outras ações implementadas pelas gestões estaduais foram a intermediação de mão de obra, fomento a empreendimentos coletivos e individuais urbanos e o fomento ao artesanato.

Em 2014, 5.054 (90,7%) municípios brasileiros implementaram alguma ação de inclusão produtiva urbana. As ações citadas pelo maior número de gestões municipais foram as relacionadas à qualificação e capacitação profissional, padrão muito semelhante ao das Unidades da Federação.

A oferta de cursos de qualificação ou capacitação profissional foi a ação mais citada pelos municípios de todas as classes de tamanho da população, assim como as ações de qualificação profissional e mobilização e sensibilização para cursos de qualificação profissional, o que mostra que as ações relacionadas à qualificação profissional possuem capilaridade territorial.

### **Público-alvo das ações de Inclusão produtiva urbana**

Os inscritos no CadÚnico e os beneficiários do programa Bolsa Família, em 23 Unidades da Federação e os desempregados em 20 Unidades da Federação, foram os públicos privilegiados pelas ações das administrações estaduais. Entre as ações implementadas, as relacionadas à mobilização e sensibilização para cursos de qualificação profissional e intermediação de mão de obra foram as mencionadas por maior número de Unidades da Federação. Apenas sete administrações estaduais declararam direcionar ações de qualificação profissional para a população em situação de rua.

Com relação às ações implementadas pelas gestões municipais, o comportamento é muito semelhante ao das gestões estaduais, onde o maior número de ações implementadas foi direcionada aos inscritos no CadÚnico, os beneficiários do programa Bolsa Família e os desempregados, e o menor para a população em situação de rua.

### **Parcerias para o desenvolvimento das ações de Inclusão produtiva urbana**

No âmbito estadual, os principais parceiros na implementação das ações de inclusão produtiva foram os governos federal e municipais, as ONGs e entidades do terceiro setor e o Sistema S, sendo o governo federal o parceiro no maior número de Unidades da Federação em todas as ações. O SEBRAE foi parceiro na implementação de ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos individuais urbanos em 14 estados.

Na esfera municipal, o governo federal foi o principal parceiro responsável pela implementação das ações de inclusão produtiva, seguido do governo estadual e do Sistema S, respectivamente. A ação de maior parceria do governo federal foi a de qualificação profissional, em grande parte através do PRONATEC. O Sistema S apoiou principalmente as ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos

coletivos urbanos, estabelecendo parceria com 49,7% (2.512) dos municípios, e o SEBRAE fez parceria com 70,0% (3.538) dos municípios para implementar ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos individuais urbanos.

### **Ações de crédito, microcrédito e seguro e projetos de geração de trabalho e renda**

As ações de acesso ao crédito através de outras instituições como o Banco do Povo ou outras organizações congêneres, voltadas à oferta de microfinanças a empreendedores populares e de baixa renda, foram informadas por 16 Unidades da Federação. Já o acesso ao crédito através dos Programas de Geração de Emprego e Renda - PROGER Urbano, destinados a atividades intensivas em mão de obra e na modernização de setores específicos, foi praticado em cinco estados.

Quando observados os municípios que desenvolvem as ações de crédito, microcrédito e seguro, 31,9% (1.777) desenvolvem ações de promoção do acesso ao microcrédito produtivo orientado, 25,6% (1.424) ações de acesso a crédito por meio do Banco do Povo ou outras organizações congêneres e 3,9% (219) ações de acesso a crédito do PROGER Urbano.

Observa-se que a presença das ações era diretamente proporcional à classe de tamanho da população do município, ou seja, quanto maior a classe, maior a proporção de municípios com alguma ação de crédito, microcrédito e seguro.

As ações de crédito por meio do Banco do Povo ou outras organizações congêneres estavam mais presentes nos municípios da Região Centro-Oeste, enquanto as ações de promoção do acesso ao microcrédito produtivo orientado estavam na Região Nordeste.

Quando observados os projetos desenvolvidos em âmbito municipal, vê-se que também as ações voltadas à atividade agrícola, pecuária e extrativa foram as mais desenvolvidas nos dois tipos de projetos – 76,8% desenvolvem projetos de apoio à comercialização de negócios, cooperativas e empreendimentos solidários e 84,2% dos municípios desenvolvem projetos de apoio ao associativismo, cooperativismo e economia solidária. Os projetos voltados à atividade industrial apresentaram os menores percentuais em ambos os tipos de projeto – 18,4% de municípios no primeiro e 11,7% no segundo tipo.

Já em relação às ações dos projetos de geração de trabalho e renda, 31,0% (1.726) desenvolvem ações de apoio à comercialização de negócios, cooperativas e empreendimentos solidários e 48,8% (2.717) desenvolvem ações de apoio ao associativismo, cooperativismo e economia solidária.

### **Público-alvo das ações de crédito, microcrédito e seguro**

Entre os grupos beneficiários de ações de inclusão produtiva voltadas à distribuição de crédito, microcrédito e seguro, os desempregados, os atendidos pelo programa Bolsa

Família e outros grupos não especificados foram os atendidos pelo maior número das Unidades da Federação na ação de acesso ao microcrédito produtivo orientado. Apenas os Estados do Piauí e Tocantins destinavam ação à população em situação de rua.

Quando analisados os públicos a quem estavam voltadas as ações de crédito, microcrédito e seguro por município, observou-se que os desempregados são o público preferencial dos três tipos de ação em 46,6%, 47,1% e 48,8% dos municípios, respectivamente.

Já os beneficiários do Programa Bolsa Família, o acesso ao PROGER Urbano foi informado por 59,1% dos municípios e o acesso ao microcrédito orientado, em 52,6%.

### **Parcerias para o desenvolvimento das ações de crédito, microcrédito e seguro**

Das ações de crédito, microcrédito e seguro verificadas pela ESTADIC, observa-se que o Programa Nacional ao Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO foi implementado em parceria com todas as instituições investigadas.

A ação de crédito por meio do Banco do Povo e organizações congêneres foi implementada no maior número de estados em parceria com os governos federal e municipais, ONGs e entidades do terceiro setor e Sistema S. O acesso ao crédito do PROGER Urbano foi implementado em parceria com os governos federal e municipais e com o Sistema S.

O governo federal era o parceiro do maior número de ações no maior número de Unidades da Federação, sendo o Mato Grosso do Sul o único estado que possuía parceria com o governo federal nas três ações analisadas. Os governos municipais foram responsáveis pela implementação de duas ações no Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Paraná e no Distrito Federal. Tanto as entidades de classe patronais quanto as universidades, institutos de ensino técnico e profissional foram pouco envolvidas neste tipo de ação.

Em relação às instituições financeiras que operavam em parceria nas ações de promoção do acesso ao microcrédito produtivo orientado, os bancos públicos estavam presentes no maior número de unidades federativas (14).

Em relação ao âmbito dos municípios, o governo estadual era responsável pela parceria no maior percentual de municípios com ações de acesso ao crédito por meio do Banco do Povo (82,3%) e na promoção do acesso ao microcrédito produtivo orientado (70,1%). As ações de acesso a crédito PROGER Urbano era objeto de parceria com o governo federal em 79,5% dos municípios e com o governo estadual, em 68,3%. Os bancos públicos eram responsáveis pelas ações de promoção de acesso ao microcrédito produtivo orientado em 37,6% dos municípios.

# EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS COM INSEGURANÇA ALIMENTAR: RESGATE DA CULTURA ALIMENTAR, PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E DA EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Equipe Responsável:** Marilda Borges Neutzling (proponente), Fernanda Souza de Bairros, Daniela Knauth e Michele Drehmer.

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 19 de dezembro de 2014 a 18 de junho de 2014.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa (objetivos gerais e específicos):

Aplicar intervenção em educação alimentar e nutricional focada no resgate da cultura alimentar, na promoção da alimentação saudável e na exigibilidade do direito humano à alimentação em duas comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul.

### Procedimentos metodológicos:

Foi realizado um estudo de intervenção tipo “antes e depois” com duas comunidades quilombolas entre 2014 e 2015, combinando metodologias qualitativas e quantitativas de investigação. Para a intervenção foram selecionadas duas comunidades quilombolas

na região sul do estado do Rio Grande do Sul (Passo do Lourenço e Algodão) que apresentavam as maiores prevalências de insegurança alimentar e excesso de peso em 2011.

O estudo tipo censo foi desenvolvido incluindo todos os responsáveis pelas famílias das comunidades e realizado em três fases: a fase de diagnóstico, a fase de intervenção e a fase de avaliação. Na etapa quantitativa da fase de diagnóstico foi aplicado um questionário estruturado com todos os responsáveis pelas 96 famílias das duas comunidades, visando identificar as características demográficas e socioeconômicas, consumo alimentar, estado nutricional, acesso a programas de combate à fome e insegurança alimentar. A etapa qualitativa do diagnóstico teve por objetivo compreender a cultura e as práticas alimentares dos grupos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com lideranças, grupo focal com mulheres participantes e observações das práticas alimentares das comunidades, que foram registradas em diários de campo. Todo o material foi gravado em áudio e/ou vídeo. A partir dos resultados da fase de diagnóstico foram elaboradas as estratégias de intervenção. Na fase de intervenção foram realizadas atividades com diferentes públicos: gestores municipais das áreas de saúde, educação, cultura e desenvolvimento rural; profissionais da saúde e comunidades quilombolas. Com os gestores foram realizadas reuniões de apresentação dos resultados da fase de diagnóstico e das políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional. Para os profissionais da saúde foi realizada uma capacitação sobre situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. E com os membros das comunidades foram realizadas oficinas culinárias.

As oficinas culinárias foram elaboradas a partir dos dados produzidos no diagnóstico da primeira fase do estudo e buscaram a valorização das práticas alimentares tradicionais, respeitando a cultura alimentar e estimulando a promoção da alimentação saudável. Foram realizadas seis oficinas em cada uma das comunidades, entre abril e julho de 2015. As oficinas abordaram os seguintes tópicos: identidade étnica (“ser negro e ser quilombola”), alimentos ultraprocessados (“comidas industrializadas e nossa saúde”), alimentos tradicionais (“revendo conceitos”), valorização da identidade étnica através da culinária (“comida como patrimônio”) e acesso aos programas de combate à fome (anexo 5). As preparações utilizadas nas oficinas foram previamente testadas no laboratório de técnica e dietética da UFRGS pela equipe da pesquisa.

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética da UFRGS sob o parecer nº 635.254.

### **Principais resultados**

Foram entrevistadas 96 famílias nas duas comunidades quilombolas da região Sul do estado do Rio Grande do Sul, 35 em Passo do Lourenço e 61 em Algodão. A prevalência de insegurança alimentar foi 51,4% em Passo do Lourenço e 63,3% em Algodão. Excesso de peso foi de 78,1% em Passo do Lourenço e 63,2% em Algodão. Dados qualitativos indicam que práticas alimentares de “antigamente” perderam espaço para facilidades da atualidade, aumentando o consumo de alimentos ultraprocessados. Assim, a massa e o pão, antes feitos em casa, são substituídos pelos equivalentes industrializados, pois

economizam tempo e trabalho. Como aspectos negativos atribuídos à modernidade, foram relatados o uso de agrotóxicos – veneno – nos alimentos e a perda do hábito por parte das crianças de consumirem frutas e verduras, além da maior restrição no consumo dos alimentos tidos como nocivos à saúde, como gorduras e sal.

As intervenções com gestores públicos resultou na criação de um comitê gestor quilombola em cada um dos municípios envolvidos, composto por representantes das diferentes secretarias municipais e representantes do poder legislativo municipal. Esse comitê passa a ser encarregado de promover e garantir o acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas.

A intervenção com os profissionais da saúde resultou na qualificação da informação e sensibilização sobre as vulnerabilidades relacionadas à saúde da população quilombola. As oficinas culinárias resultaram no incremento da informação sobre alimentação saudável, sobre problemas de saúde relacionados aos alimentos ultraprocessados e também sobre formas mais saudáveis de preparação dos alimentos, além de promover o resgate de receitas antigas e a valorização da preparação e das pessoas que têm esse conhecimento. Na avaliação das oficinas, os participantes ressaltaram o entendimento da relação entre alimentação, saúde e identidade étnica.

### **Recomendações para o aprimoramento da política (se for o caso)**

Buscando superar o paradigma da promoção da alimentação saudável baseada exclusivamente na mudança de conhecimento sobre alimentação em nível individual, a presente intervenção testou uma metodologia de educação nutricional baseada em processos amplos, conjuntos, valorizando a cultura local e regional, envolvendo membros das comunidades vulneráveis com dificuldade de acesso aos alimentos, profissionais de saúde e o poder público. Para a proposição de ações efetivas de promoção à saúde na população quilombola é necessária a compreensão de que, embora todos os fatores socioeconômicos estejam relacionados às condições de vida e saúde, outros fatores importantes como a exposição à discriminação/racismo e a localização dessas comunidades (predominantemente em zonas rurais e isoladas) também influenciam o quadro, tornando esse grupo populacional de maior risco à vulnerabilidade. Diante desse contexto, recomenda-se:

- Ações educativas em saúde numa perspectiva dialógica, emancipadora, participativa, criativa e que contribua para a autonomia do usuário, no que diz respeito a sua condição de sujeito de direitos.
- Inclusão dos temas racismo e saúde da população negra nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores.
- Promoção de uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, por meio de estratégia de educação alimentar e nutricional específica para populações quilombolas, de forma que respeite e valorize a cultura alimentar e a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.

# MAPASAN 2014: MAPEAMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.

## FICHA TÉCNICA

Instituição Executora: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Equipe SAGI e SESAN:** Michele Lessa de Oliveira, Patrícia Chaves Gentil, Caio Nakashima; Alexandro Rodrigues Pinto; Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha; Elcio de Souza Magalhães, Ricardo S. Kaminski, Davi Lopes Carvalho, Etel Matiello, João Réus do Nascimento, Arnaldo de Campos, Paulo Jannuzzi; Ana Karine Pereira, Erick Brigante Del Porto, Mariana Schievano Danelon e Silvia Pollyana Araujo de Sousa, Hétel Leepkahn dos Santos e Denise Reif Kroeff .

**Período de Realização:** 15 de agosto e 10 de outubro de 2014.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

O Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN) teve o objetivo de coletar, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, informações sobre a gestão da Política Nacional de SAN e dos componentes do Sisan, incluindo as ações e equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir desta pesquisa é possível identificar os principais entraves, dificuldades e os avanços na implementação do Sisan e da Política de SAN, proporcionando a revisão e a formulação de novas políticas e estratégias voltadas à garantia da SAN e do DHAA à população brasileira.

### Procedimentos metodológicos:

O processo de concepção e desenvolvimento da metodologia e dos instrumentais que foram materializados no MapaSAN 2014 é o resultado de um esforço institucional conjunto da Secretaria de Segurança Alimentar e nutricional – SESAN/MDS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS, que teve início com a realização de estudos preliminares sobre as questões mais relevantes e os objetivos do mapeamento nos municípios e estados.

As etapas de desenvolvimento do questionário aplicado pelo MapaSAN foram realizadas com base em levantamentos de estudos similares existentes, a exemplo do Censo SUAS. O banco de dados e formulário eletrônico utilizados para a realização do MapaSAN foram os mesmos do Censo SUAS, porém com a implementação das

especificidades do MapaSAN tendo o mesmo padrão de qualidade e confiabilidade de coleta de dados já existente no Censo SUAS.

A metodologia foi discutida previamente com o CONSEA Nacional e com as CAISANS e CONSEAS estaduais, com as devidas pactuações. O público alvo da iniciativa são os gestores que coordenam as ações de SAN nos entes federativos. Esta primeira edição do MapaSAN, além levantar dados sobre a gestão da Política de SAN nos estados e municípios, inclui também algumas ações e equipamentos públicos de SAN, com a finalidade de reunir informações sobre as estruturas existentes, relacionadas à garantia do DHAA, possibilitando o monitoramento da implantação do Sisan, bem como de sua gestão participativa e intersetorial. Nesta versão foram utilizadas metodologias diferenciadas para os estados e municípios, conforme será descrito a seguir:

### **Mapeamento de SAN nos estados**

O processo de elaboração, validação e implementação do MapaSAN nos estados foi organizado pela Secretaria Executiva da Caisan Nacional, em conjunto com o Consea Nacional, em dois Eixos de questões:

Eixo 1: Identificação do Órgão Gestor

Eixo 2: Gestão da Política de SAN

O Eixo 1 teve como objetivo atualizar as informações de identificação das Câmaras Intersetoriais de SAN (Caisans estaduais), identificando as referências estaduais que respondem pela gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Eixo 2 objetivou levantar as estruturas de gestão do Sisan nos estados e a relação entre Caisan e Consea estadual, sob o ponto de vista governamental.

### **Mapeamento de SAN nos municípios**

O processo de elaboração, validação e implementação do MapaSAN 2014 nos municípios foi operado em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (SAGI). O questionário foi organizado em três eixos de questões, a saber:

Eixo 1: Identificação do Órgão Gestor

Eixo 2: Gestão da Política de SAN e Controle Social

Eixo 3: Equipamentos Públicos de SAN.

O Eixo 1 objetivou identificar a referência local para as ações de SAN; o Eixo 2 teve como foco o levantamento das estruturas de gestão e controle social do município

para as ações de SAN; e o Eixo 3 se propôs a mapear os equipamentos públicos de SAN existentes nos municípios. Mais precisamente, foram mapeados: Restaurantes Populares, cozinhas comunitárias, feiras, centrais de abastecimento (Ceasas), mercados públicos e sacolões.

Ressalta-se que foi considerada referência municipal aquele servidor/funcionário com atuação estratégica na política de SAN local, com capacidade de responder as informações necessárias para o preenchimento do mapeamento. Foi gerado um mailing com os usuários cadastrados no sistema online do MapaSAN, por meio do qual foram repassadas todas as informações necessárias durante o período de preenchimento, associado ao suporte via telefone e mobilização via call center.

O preenchimento do MapaSAN foi realizado em aplicativo online disponibilizado pela SAGI (<http://www.mds.gov.br/sagicenso/mapeamentosan2014/>), o qual somente as referências municipais tiveram acesso, após um cadastro prévio realizado pela Caisan Nacional com os municípios que entraram em contato, declarando interesse em habilitar-se para responder o questionário eletrônico. Todas as orientações foram disponibilizadas por meio de um manual operacional de acesso ao sistema.

O MapaSAN ficou disponível para preenchimento entre 15 de agosto e 10 de outubro de 2014. Todas as informações prestadas pelos municípios foram utilizadas na análise dos dados descritivos apresentados neste documento, excluindo-se apenas aquelas que foram identificadas inconsistências no banco de dados. Ainda, ressalta-se que os resultados apresentados não foram confrontados com outras bases de dados. Ou seja, as informações aqui apresentadas são de responsabilidade dos próprios municípios.

## **Resultados**

Na última década, o Brasil alcançou importantes avanços na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a partir da institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN, Lei 11.346/2006) e da definição da alimentação como um direito fundamental na constituição nacional (Emenda Constitucional N° 64/2010). O Estado brasileiro, a partir da participação social e do planejamento intersetorial, tem caminhado para a universalização de políticas públicas de combate à pobreza e para a garantia de acesso à alimentação adequada e saudável.

Para garantir a complexidade de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) em 2006 (Lei 11.346/2006), com o objetivo coordenar a PNSAN, de forma intersetorial e garantindo a participação social.

Entre as estratégias para aprimorar a gestão do Sisan, se considera fundamental ter diagnósticos sobre a existência e a condição de funcionamento das estruturas e

políticas de SAN estaduais e municipais para subsidiar o planejamento de estratégias para seu fortalecimento. E é nesse contexto que surge o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), como uma pesquisa de resposta autodeclarada e voluntária dos gestores municipais e estaduais, com o objetivo de coletar informações, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, sobre a gestão da Política Nacional de SAN e os componentes do Sisan.

Houve uma adesão bastante significativa com a participação de 89% dos estados e de 29% dos municípios brasileiros, considerando que o mapeamento é voluntário e requer processos de articulação e organização local para responder às diversas questões propostas, que se referem tanto à organização institucional dos estados e municípios como também às ações de SAN que são desenvolvidas localmente.

Cada estado ou município, de acordo com as especificidades do Sistema de SAN e da Política de SAN no âmbito local, deve constituir espaços institucionais para coordenar as relações intersetoriais e federativas. Dos 23 estados e o DF que preencheram o mapeamento, 75% informaram ter um espaço institucional específico para coordenar a Política de SAN (secretaria executiva, secretaria, superintendência, departamento, coordenação, superintendência, diretoria, grupo governamental, célula, núcleo).

Todos os estados que preencheram o MapaSAN informaram que têm Caisans estruturadas. A grande maioria (75%) realizou pelo menos uma reunião nos últimos três meses em relação a data de preenchimento do questionário e quanto à periodicidade das reuniões 37% tiveram periodicidade mensal e 21% estabeleceram a periodicidade trimestral para as reuniões.

Em relação aos recursos orçamentários para a gestão das ações da Caisan, 25% dos UFs que responderam ao questionário (BA, DF, ES, MG, MS, DF) dispõem de recursos exclusivos para a gestão de suas ações, com os valores variando de R\$100 mil a R\$700 mil. Dentre as destinações orçamentárias disponíveis para financiamento das ações das Caisans estaduais, 50% dos estados garantem recursos para capacitação e 58% para deslocamento dos técnicos.

Todos os estados e o Distrito Federal já aderiram ao Sisan e os municípios fizeram a adesão a partir de 2013. O processo de adesão municipal requer uma reorganização da governança das ações de SAN nos municípios para criar os componentes deste Sistema (Câmara Intersetorial de SAN e Conselho Municipal de SAN), além de assumir o compromisso de realização de conferências de SAN e de elaboração do Plano de SAN em até um ano. Isso requer a publicação de normativas (leis e/ou decretos) e assinatura do termo de adesão pelo gestor local.

Observou-se que entre os respondentes do MapaSAN que dispõem de um espaço institucional (secretaria, departamento, coordenação, superintendência ou uma estru-

tura correspondente) responsável pela gestão das ações de SAN na esfera local entre os 1.628 municípios foram 20,3% (total de 330). Observou-se que 27,8% (total de 454) dos municípios têm Leis Municipais de SAN. As regiões Nordeste e Sudeste apresentaram os maiores percentuais de municípios com leis, 50% e 17% respectivamente.

As Caisans são espaços de articulação, formulação e monitoramento das ações de SAN. Sua criação é um pré-requisito para a adesão municipal ao Sisan. Verificou-se que 11,1% dos municípios respondentes (n = 181) já criaram suas instâncias intersetoriais. Os municípios respondentes que possuem Caisan Municipal estão, em maior proporção no Nordeste (56%), seguidos pelo Sul (28%). O Sudeste apresenta 9% do total de municípios com Caisan Municipal e o Norte e Centro-Oeste, respectivamente, com 6% e 1%.

Dos municípios que participaram do mapeamento, 26% (n = 433) já realizaram uma ou mais conferências de SAN. Quanto à realização de conferência de SAN nos municípios, entre as macrorregiões brasileiras destacam-se o Nordeste (36%), seguido pela região Sul (29%), Sudeste (21%), Norte (12%) e Centro-Oeste (2%),

Entre os municípios que responderam o MapaSAN 2014, apenas 1,4 % (n = 25) afirmaram ter Plano de SAN. Outros 18,6 % (n = 303) dos municípios declararam que o Plano de SAN está em processo de elaboração e 80% dos municípios afirmaram não terem o plano ou não souberam responder. Pouco menos que um quinto dos respondentes (19%) afirmou possuir recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações de SAN contra 61% que afirmaram não dispor de recursos orçamentários para as ações de SAN e 20% que não souberam responder.

O contexto político-institucional em que se insere a proposta de desenvolvimento e consolidação do MapaSAN, objetiva subsidiar as estratégias e ações de fortalecimento e ampliação do Sisan, permitindo elaborar e articular políticas de segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional, distrital, estadual e municipal, bem como monitorar e avaliar as mudanças que ocorreram na situação de implantação dos sistemas de SAN e das políticas no âmbito local ao longo do tempo. Uma das diretrizes do Sisan determina verificar o impacto dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional sobre a população para a qual se destina a política. Assim, com base nos dados coletados pelo Mapa-SAN, os órgãos governamentais das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e as organizações da sociedade civil poderão atuar conjuntamente na formulação e implementação de programas e ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como das estratégias de fortalecimento e ampliação do Sisan em todo o território nacional.

# SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR DE POVOS INDÍGENAS KAINGANG E DO ALTO E MÉDIO RIO NEGRO-AMAZONAS: DETERMINANTES AMBIENTAIS, SOCIAIS, POLÍTICOS E CONSEQUÊNCIAS PARA A PRESERVAÇÃO DA CULTURA ALIMENTAR, BEM ESTAR E SAÚDE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** UNICAMP

**Equipe Responsável:** Ana Maria Segall-Corrêa, Marta Maria do Amaral Azevedo, Deoclecio Rocco Gruppi, Leticia Marín-León, Maria Beatriz Rocha Ferreira, Laure Emperaire, Juliana de Souza Licio, Isabella de Oliveira Campos Miquilin e Rafael Pérez-Escamilla.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/ MDS-SAGI n° 24/2013.

Proc. N° Proc. 457160/2013-6

**Período de realização da pesquisa:** 01/11/2013 a 19/08/2015

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada em comunidades de Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro, Amazonas e na Reserva Indígena Mangueirinha, no estado do Paraná, majoritariamente habitada pelo povo Kaingang. Inicialmente o projeto de pesquisa estava limitado no Rio Negro aos povos falantes de línguas da família Tucano Oriental, entretanto, os contatos e negociações de aceitação da pesquisa com a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN - levaram a extensão dos objetivos no sentido de envolver as comunidades indígenas ribeirinhas localizadas na extensão do rio Negro nas regiões das cidades de São Gabriel da Cachoeira e Santa Isabel do Rio Negro, independentemente das múltiplas etnias existentes. Recursos complementares

disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, por meio de sua Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, em cooperação com a FAO-Br, permitiram as alterações sugeridas pelas lideranças indígenas. São apresentados aqui resultados relativos às etnias de Santa Isabel do Rio Negro e do povo Kaingang do Paraná. Ainda estão em análise os dados relativos ao Alto Rio Negro, região de São Gabriel do Rio Negro. O atraso ocorrido nas atividades de campo estão ligadas às dificuldades administrativas para aprovação dos aspectos éticos da pesquisa, que são muito frequentes quando os sujeitos da pesquisa são indígenas e, também, aos problemas logísticos relativos aos deslocamentos na região amazônica.

Apenas em Abril de 2015 conseguimos a aprovação dos aspectos éticos do projeto, pelo CONEP (CAAE N° 40372614.2.0000.5404) e em maio deste mesmo ano a autorização da FUNAI (59/AAEP/PRES/2015) para ingresso nas terras indígenas referidas. Portanto, restando apenas um mês para o término da investigação, em 19 de junho de 2015, conforme o termo de concessão.

### **Objetivos Gerais da pesquisa**

Testar Escala de Medida Domiciliar de Segurança/Insegurança Alimentar em terras e povos indígenas do Noroeste do Paraná e do Alto e Médio Rio Negro-Amazonas.

### **Objetivos específicos;**

Descrever a situação de soberania e segurança e insegurança alimentar, bem como dos condicionantes destes fenômenos e suas consequências para a saúde e bem estar destes povos.

### **Métodos:**

Nos meses de fevereiro, março e abril de 2014, após a assinatura do termo de concessão dos recursos disponibilizados pelo CNPq iniciamos o planejamento do estudo com realização de três reuniões da equipe nas dependências da UNICAMP. A partir de maio de 2014 foram iniciados os primeiros contatos via telefone e correio eletrônico, com as associações indígenas e lideranças da região do Médio e Alto Rio Negro e da comunidade indígena Kaingang de Mangueirinha. Estas correspondências incluíam uma carta dos pesquisadores com explicação da pesquisa e cópia do projeto. Não foi possível, por restrições orçamentárias realizar contatos pessoais para estes procedimentos, exceto em relação às lideranças Kaingang e profissionais de saúde que foram contatadas pelo pesquisador, coordenador da pesquisa nesta região. As anuências das lideranças indígenas foram formalmente obtidas em agosto de 2014.

Neste período o projeto de pesquisa foi apresentado e discutido com técnicos do Departamento de Assistência à Saúde e Nutrição, vinculado à Secretaria de Saúde

Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde e, também, encaminhado à secretaria de Estudos e Pesquisa da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Em ambas as ocasiões o projeto recebeu apoio institucional não financeiro.

A pesquisa foi realizada com uso de métodos mistos, qualitativo e quantitativo. A abordagem qualitativa foi utilizada para obtenção de informações de caráter coletivo por meio de entrevistas com roteiro padronizado com lideranças indígenas e agentes comunitários de saúde (AICS) de cada uma das comunidades participantes do estudo. As entrevistas qualitativas eram feitas por um dos pesquisadores(as) da equipe, após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), correspondente e gravada sempre que o entrevistado permitisse.

A etapa quantitativa da pesquisa contou com a realização de inquéritos de base populacional em amostras aleatórias de domicílios da cidade de Santa Isabel e do universo de domicílios das comunidades indígenas do Médio e Alto Rio Negro, além de inquérito no universo de moradias situadas na terra indígena Mangueirinha, do povo kaingang, do estado do Paraná.

As entrevistas domiciliares foram feitas com uso de questionário estruturado, após assinatura do TCLE pela pessoa entrevistada, com um módulos: Sociodemográfico; de saúde e hábitos alimentares; segurança alimentar/Escala de Medida Domiciliar de [In] Segurança Alimentar Indígena- EBIA-I; produção de alimentos e benefícios sociais.

### **Principais resultados;**

São aqui analisadas informações de uma amostra parcial composta por 161 domicílios de Santa Isabel do Rio Negro, 108 urbanos e 53 rurais, no Amazonas e 234 domicílios dos núcleos “Campina” (sede), “Paiol Queimado” e “Água Santa” da terra Indígena Kaingang de Mangueirinha, no estado do Paraná. As recusas de participação foram irrelevantes ocorrendo para apenas dois domicílios em Santa Isabel e três domicílios em Mangueirinha, entretanto, houve algumas perdas por problemas no preenchimento dos questionários, representando menos de 5 % do total. Ainda estão em processamentos as entrevistas qualitativas com as lideranças indígenas e os agentes de saúde indígenas.

As análises apontam que existem algumas semelhanças sociodemográficas, entre os indígenas residentes em Santa Isabel do Rio Negro e os Kaingang do Sul do país. Constituem populações jovens, mais 55% dos domicílios têm crianças e jovens com idade inferior a 16 anos, em torno de um quarto das pessoas responsáveis pelos domicílios tem baixa escolaridade, não chegam ao 4º ano do ensino fundamental, todos os responsáveis pelas moradias falam português e uma minoria deles, menos de 15% não lê ou escreve em Português. Entre os responsáveis predominam aqueles que professam religião católica, sendo em torno de 1/5 os protestantes.

Entretanto, mesmo dentro destas condições sociodemográficas citadas é possível observar algumas diferenças, por exemplo, é significativamente superior a proporção em Santa Isabel de indígenas responsáveis pelas famílias com mais de 12 anos de escolaridade. É também superior, cerca de 10 pontos percentuais, entre os Rionegrinos, a proporção daqueles que leem e escrevem em português. Por outro lado é maior, entre os Kaingang, a proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio. Outra diferença importante é que a comunidade Kaingang é homogênea do ponto de vista étnico, praticamente todos os moradores são Kaingang. O mesmo não se observa em Santa Isabel que é um núcleo urbano que atrai diversas etnias do Rio Negro. Predominam os Baré, cerca de 60%, os outros 40% que lá residem são Baniwa, Arapaso, Tucano, Desana, Tariano, Tuyuca, Piratapua e Nadeb.

Como recomendado, os entrevistadores deram preferência por entrevistar as mulheres adultas, que por esta condição teriam conhecimento da dinâmica alimentar da família, isto refletiu nos resultados, cerca de 75% eram mulheres em Santa Isabel e 82,5% entre os Kaingang.

Em Santa Isabel, como predomina domicílios urbanos, o piso, as paredes e os tetos são principalmente de material permanente, cerâmica/cimento, alvenaria ou madeira, folha de zinco ou fibrocimento, respectivamente. No Paraná (Kaingang), como é característico desta região, as paredes e pisos são predominantemente de madeira e o telhado majoritariamente de fibrocimento. Para a maioria dos domicílios indígenas de Santa Isabel e de Mangueirina a água disponível é de poço artesiano, sendo que entre os Kaingang 70% tem água canalizada dentro do domicílio e esta proporção é de apenas 4% em Santa Isabel. Praticamente não há rede pública de esgoto e o destino dos dejetos para fossas sépticas ocorrem em 50,7% e 80,0% dos domicílios de Santa Isabel e Kaingang, respectivamente.

Para a análise da segurança e grau de insegurança alimentar foi testada a escala de 11 itens proposta em estudo com o povo Guarani do estado de SP. Os procedimentos de modelagem de Rasch resultaram em uma escala com 7 itens, que apresentou alta validade interna e alto valor preditivo, contendo três itens que refletem a situação de

todos os moradores da casa, outros três específicos da pessoa que responde à entrevista e um único item sobre a situação de acesso aos alimentos de jovens e crianças. Essa escala ainda é preliminar, por ser necessário esperar a inclusão dos dados do Alto Rio Negro.

Mesmo que preliminar essa escala permitiu observar que há uma grande diferença na situação de acesso aos alimentos comparando o povo Kaingang da TI Mangueirinha e os povos indígenas de diversas etnias que vivem em Santa Isabel ou nos seus arredores. A segurança alimentar estava presente em apenas 33,1% dos domicílios de Santa Isabel, 26,5% estavam em insegurança alimentar leve, 25,8% e 14,6% em insegurança moderada e grave, respectivamente. Entre os Kaingang a segurança alimentar estava garantida, no mês que antecedeu à entrevista, para cerca de dois terços dos domicílios e a insegurança alimentar grave estava presente em 3,2% deles, portanto, os Kaingang tem 2 vezes mais segurança alimentar e 4,5 vezes menos insegurança alimentar grave, comparativamente a verificada nos domicílios de Santa Isabel do Rio Negro.

A insegurança alimentar esteve associada, com significância estatística e nas duas regiões com: habilidade do responsável pela família ler e escrever em português, o entrevistado esteve doente no último mês, existência de banheiro dentro de casa. Apenas entre os Kaingang verificou-se que a maior insegurança alimentar esta associada a dois aspectos: menor de 16 anos nos domicílios e ter uso abusivo de álcool pelo responsável da casa. Entre os Rionegrinos de Santa Isabel as condições precárias de moradia, também estão associadas à insegurança alimentar.

A produção de alimentos para autoconsumo está mais presentes entre os moradores de Santa Isabel. A análise das características de produção agrícola, padrão de consumo de alimentos e estado nutricional de crianças e suas relações com a segurança/insegurança alimentar, nas duas regiões, ainda estão em análise.

Observações feitas em campo, que aliadas aos resultados quantitativos e qualitativos da pesquisa, produzirão em tempo oportuno recomendações que julgamos pertinentes para a orientação de políticas públicas.

# CENSO SUAS 2014: CRAS, CENTROS DE CONVIVÊNCIA, CREAS, CENTROS POP, UNIDADES DE ACOLHIMENTO, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS.

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Equipe Coordenadora responsável:** Caio Nakashima, Luís Otávio Pires Farias, Simone Aparecida Albuquerque.

**Concepção, planejamento e operação:** Caio Nakashima, Cinthia Barros dos Santos Miranda, Daniel Bruno Biagioni, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima, Frederico de Almeida Meirelles Palma, Hugo Miguel Pedro Nunes, Kamila Rodrigues Sato, Luís Otávio Pires Farias, Paulo Eugênio Clemente Júnior, Priscila Quicila Rodrigues Coelho da Gama, Sérgio Bueno da Fonseca, Simone Albuquerque, Thais de Freitas Moraes, Viviane de Souza Ferro de Mesquita, Walkyria Porto Duro, Zakia Ismail Hachem..

**Desenvolvimento de aplicativos informatizados, coleta e tratamento de dados:** Arthur José Guimarães de Souza Maia, Caio Nakashima, Carlos Henrique Araujo Santana, Cinthia Barros dos Santos Miranda, Daniel Bruno Biagioni, Davi Lopes Carvalho, Érika Paes Ladim Castro, Fábio Alves Freire Carvalho, Fernando Fúvio Ariclê Bento e Lima, Flavio Jesus dos Santos, Helbert de Sousa Arruda, Hideko Nagatani Feitoza, Hugo Miguel Pedro Nunes, Luís Otávio Pires Farias, Joao Pedro Oliveira Paiva, Lídia Barbosa, Nicolle Yumi Yamada, Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira, Pedro Oliveira Guedes, Rebert Tomaz Aquino, Ricardo de Carvalho Feitoza, Rogério Costa Fari Faria Pacheco, Sabrina Medeiros Borges, Teotônio Ferreira Cunha, Talita Santana Santos Barcellos, Tiago Hackbarth, Thais de Freitas Moraes, Uiran Couto, Zakia Ismail Hachem.

**Análise e validação dos dados:** Camila Nascimento Barros e Dionara Borges Andreani.

**Elaboração dos textos:** Ana Carolina Freitas de Andrade, Camila Nascimento Barros, Dionara Borges Andreani, Eduardo Ângelo Goncalves Dias, Luzia Maria Cavalcante de Melo, Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas, Sandra Regina Cabral de Andrade.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo:

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), realizado anualmente desde 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, levanta e disponibiliza informações que retratam a implementação do SUAS no país, fornecendo dados que permitem analisar não somente as lacunas, mas também os avanços no aprimoramento da Política Nacional da Assistência Social.

### Metodologia:

Anualmente o Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Trata-se de uma pesquisa censitária aplicada a todo o conjunto de gestores, equipamentos e instâncias de controle social do SUAS, por meio de questionários eletrônicos específicos.

Os objetivos e instrumentos de cada levantamento anual são definidos pela equipe técnica do MDS, por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Em 2014, o Censo SUAS compreendeu a aplicação de oito questionários distintos, de modo a mapear os componentes sistêmicos da PNAS. Pela primeira vez foram coletadas as informações sobre Centros de Convivência num questionário exclusivo. A organização dos questionários aplicados segue a seguir:

— Questionário Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): Identificação, Estrutura Física, Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Equipe Volante, Benefícios eventuais e Cadastramento/Atualização cadastral, Gestão e Território, Articulação e Recursos Humanos.

— Questionário Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): Identificação, Estrutura Física, Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), Serviço de Abordagem Social, Gestão, Articulação E Recursos Humanos.

— Questionário Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP): Identificação, Estrutura Física, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social, Gestão, Articulação e Recursos Humanos.

— Questionário Unidades de Acolhimento: Identificação, Caracterização da Unidade, Estrutura Física e Área de Localização e Recursos Humanos.

— Questionário Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Identificação, Estrutura Física, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Gestão.

— Questionários do Conselho Estadual e Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF): Identificação, Lei de criação, Regimento Interno e Legislações, Orçamento e Infraestrutura, Secretaria Executiva, Dinâmica de Funcionamento, Composição do Conselho e Conselheiros.

— Questionário da Gestão Estadual: Identificação, Estrutura Administrativa, Gestão SUAS, Gestão do Trabalho, Apoio Técnico, Benefícios Socioassistenciais, Gestão Financeira, Serviços Socioassistenciais, Regionalização, Vigilância Socioassistencial, Apoio ao Exercício da Participação e do Controle Social e Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

— Questionário da Gestão Municipal: Identificação, Estrutura Administrativa, Gestão SUAS, Gestão Financeira, Gestão do Trabalho, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Gestão de Benefícios, Vigilância Socioassistencial e Ações de Inclusão Produtiva.

A coleta de dados do Censo SUAS foi realizada, como todo ano, por meio de questionários eletrônicos disponíveis no portal da SAGI, com um tempo mínimo de preenchimento de 30 dias. O preenchimento em meio eletrônico é realizado apenas pelos órgãos gestores (estaduais e municipais) e conselhos de assistência social (estaduais e municipais). São responsáveis pelos dados dos questionários dos CRAS, CREAS, Centros POP, Unidades de Acolhimento Municipais e Gestão Municipal os gestores municipais; pelos dados dos questionários dos CREAS Regionais, Unidades de Acolhimento Estaduais e Gestão Estadual os gestores estaduais; e pelos dados dos questionários dos Conselhos Municipais e dos Conselhos Estaduais seus respectivos presidentes. Destaque-se que para preenchimento dos questionários o usuário deve estar devidamente cadastrado na Rede SUAS e possuir uma senha de acesso. Os questionários, depois de preenchidos, devem ser salvos pelo respondente. O período de coleta foi entre setembro a dezembro de 2014, conforme cronograma abaixo.

Questionário	Período de Preenchimento
CRAS	
CREAS	08 de setembro a 14 de novembro
Centro POP	
Acolhimento	22 de setembro a 14 de novembro
Gestão Municipal	
Conselhos	06 de outubro a 28 de novembro
Centros de Convivência	13 de outubro a 28 de novembro
Gestão Estadual	06 de outubro a 28 de novembro

## Principais resultados

A análise dos dados coletados pelos questionários do Censo SUAS 2014 partiu dos componentes sistêmicos da assistência social: Gestão, Financiamento, Equipamentos, Serviços, Recursos Humanos, Inclusão Produtiva, Participação Social e Benefícios. Os órgãos gestores da assistência social, tanto estaduais quanto municipais, são estruturas fundamentais para a execução integral do SUAS e da PNAS. A partir dos resultados do Censo SUAS 2014, foi possível observar a evolução positiva de uma série de indicadores da política e funcionamento dos órgãos gestores, em conformidade com os pactos deliberados de aprimoramento do SUAS.

As secretarias municipais exclusivas de assistência social demonstraram crescimento percentual gradual, chegando a 4.278 órgãos gestores municipais com esta característica. Este aumento acontece inclusive quando comparadas por região, no mínimo 1,3% (Nordeste) até 8,9% (região Sudeste). Em relação às subdivisões administrativas que apresentaram maior percentual de formalização nos órgãos gestores municipais, foram as voltadas à Proteção Social Básica e Gestão do Bolsa Família, presentes em 61,5% e 70,8% dos municípios, respectivamente. As estruturas ainda não formalizadas são aquelas ligadas à Gestão do Trabalho (40,6%), Regulação do SUAS (35,6%), Proteção Social Especial (33,4%) e Vigilância Socioassistencial (30,6%).

Sobre a gestão do Cadastro Único, 98,8% dos órgãos gestores municipais se declararam responsáveis, no município, no ano de 2014. Destes, aproximadamente 60% realizaram o cadastramento e a atualização nas unidades CRAS do município, 52,6% na própria sede do órgão gestor, e 29% nos domicílios das famílias. A gestão do Cadastro Único de Programas Sociais foi objeto de apoio técnico realizado pelo Estado aos municípios “muito frequentemente” em 15 dos órgãos gestores estaduais (57,7%), em 10 como “frequentemente” (38,5%), e em apenas um como “raramente” (3,8%). Considerando os municípios, em 2014 apenas 20,5% possuíam lei de regulamentação do SUAS, equivalente a quatro pontos percentuais a mais que em 2012. Em relação à

interação intergovernamental, apesar das visitas técnicas dos estados aos municípios terem diminuído, aumentou o número de participações de gestores e técnicos municipais em atividades promovidas pelos órgãos gestores estaduais.

O investimento da União para a assistência social vem apresentando bom aporte financeiro, que permite a execução, principalmente, dos programas de transferência de renda a fim de enfrentar condições de vulnerabilidade e risco social. Considerando as despesas gerais da Função Orçamentária “Assistência Social”, que inclui serviços, programas, projetos e benefícios, observa-se um aumento anual crescente nos valores investidos pela União, a partir de 2003, indicando que a Política Nacional de Assistência Social ganhou prioridade na agenda do governo federal, passando de R\$11,5 bilhões, em 2002, para R\$68,5 bilhões em 2014, correspondendo a um aumento de 431,1%.

O orçamento executado para o Benefício de Prestação Continuada voltado para pessoas idosas aumentou de 2002 a 2013 cerca de R\$12,2 bilhões. O orçamento em 2014, de R\$16 bilhões, beneficiou 1.876.610 pessoas idosas em todo o país. O BPC voltado a pessoas com deficiência também demonstrou aumento ao longo do mesmo período – R\$12,8 bilhões. O orçamento, em 2014, chegou a R\$19,1 bilhões e beneficiou 2.253.822 milhões de pessoas com deficiência. Os valores voltados a ambas as modalidades de BPC representaram, em 2013, 45,8% do valor total do orçamento para a assistência social.

Quanto ao Programa Bolsa Família, os resultados também seguem a tendência de ampliação ao longo da série. Quando da implantação do PBF, em 2004, foram beneficiadas 6,5 milhões de famílias com um repasse total de R\$ 7,6 bilhões. Já em 2013 mais de 14 milhões de famílias receberam repasse de R\$24 bilhões. Os recursos executados do orçamento para o PBF em 2013 equivaleram a 35% do total de recursos da assistência social.

Referente à gestão do cofinanciamento, diminuiu o número de municípios que declararam ter dificuldades na administração do fundo. As dificuldades enfrentadas pelos estados em relação à gestão dos recursos dos Fundos referem-se principalmente à “Falta de apoio técnico para operacionalizar os recursos” e à “Ausência de estrutura física para o Fundo” – ambas com 34,6%. Para os municípios, a maior dificuldade relatada foi a “Complexidade na aplicação das normas” com 31,1% - percentual próximo ao dos órgãos estaduais, 30,8% - seguida pela “Falta de apoio técnico para operacionalizar os recursos” 23,6%, e a “Gestão centralizada da prefeitura” em 23,1% dos órgãos respondentes.

No que tange aos recursos recebidos, 54,3% dos municípios receberam recursos na modalidade fundo-a-fundo, 7,6% receberam por meio de convênios e 8,8% receberam em ambas as modalidades. Destaque-se que 29,3% dos municípios declararam não receber recursos estaduais para cofinanciamento da Assistência Social.

Peças fundamentais de operacionalização do SUAS, os equipamentos da assistência social tem demonstrado ao longo da série histórica analisada aumento quantitativo. Segundo os dados do Censo SUAS 2014 estavam implantados no território nacional 8.088 CRAS, 2.372 CREAS, 215 Centros POP, 7.882 Centros de Convivência e 5.184 Unidades de Acolhimento. A média de CRAS por município, por exemplo, superou 1,2 unidades em todas as grandes regiões, sendo a de menor média a região Sul (1,24) e de maior média a região Sudeste (1,65).

Em relação à infraestrutura dos equipamentos da rede socioassistencial salienta-se o aumento percentual da quantidade de CRAS funcionando em imóvel próprio em relação aos CRAS que funcionam em imóvel alugado: em 2014, 47,7% exerciam suas atividades em imóveis próprios enquanto 44,8% deles ainda se encontravam funcionando em imóveis alugados. Outro ponto importante a se destacar é a observância dos equipamentos para adequação à norma NBR 9050 da ABNT sobre as condições de acessibilidade. Nos CRAS o aspecto que apresentou maior adequação foi rota acessível ao banheiro, presente em 34,9% das unidades do país. Quanto aos CREAS, os percentuais para todos os quesitos foram menores que nos CRAS, sendo o destaque para o acesso principal adaptado com rampas e rota acessível, presente em 23,8% desses equipamentos. As Unidades de Acolhimento são as que mais apresentam adequações: 46,2% das Unidades possuíam banheiro adaptado, 57,7% possuíam acesso principal adaptado com rampas, 73,4% possuíam rota acessível aos dormitórios e espaços de uso coletivo e 74,5% possuíam rota acessível ao banheiro.

Em relação às ofertas de serviços socioassistenciais, segundo o Censo SUAS 2014, os Serviços de Proteção Social Básica são realizados em 97,8% dos municípios respondentes. Já a oferta dos serviços de Proteção Social Especial é menor, embora observada em 68,7% dos municípios. Os Centros de Convivência, cujas informações foram coletadas pela primeira vez, responderam que atendem por tipo de situação prioritária, vivência de violência e/ou negligência (68%), de trabalho infantil (43,3%), isolamento (43,1%), e crianças e adolescentes sob medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente (41,7%).

No que tange à existência de equipe de gestão de Proteção Social Especial de média e alta complexidade, quando comparadas as grandes regiões, verificou-se que a região Nordeste contava com o maior número de equipes de média complexidade (760), enquanto a região Sudeste contava com o maior número de equipes de alta complexidade (464).

Em relação aos municípios respondentes que realizaram ações para o enfrentamento do trabalho Infantil, segundo os dados do Censo SUAS, em 2014 67,3% deles fizeram busca ativa de famílias com situação de trabalho infantil para inclusão no CadÚnico, 72,3% realizaram campanhas, mobilização e sensibilização, 78,2% encaminharam ou

incluiram famílias com situação de trabalho infantil para o PAIF/CRAS e 78,8% encaminharam ou incluíram crianças e adolescentes em trabalho infantil para os Serviços de Convivência. A elaboração de estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil no município foi ação realizada por apenas 20,4% deles em 2014.

Com relação aos recursos humanos da assistência social, foram registrados os seguintes quantitativos de trabalhadores: 95.325 nos CRAS, 22.082 nos CREAS, 3.028 nos Centros POP, 75.613 nas Unidades de Acolhimento e 94.108 nos Centros de Convivência. Apesar da queda na quantidade de trabalhadores da assistência social nas Secretarias Estaduais, houve gradativo aumento no quantitativo geral ao longo dos anos analisados. Em 2014 foram contabilizados 256.858 trabalhadores nas Secretarias Municipais de Assistência Social no país.

A maior parte da força de trabalho da assistência social nos órgãos gestores estaduais é composta de servidores estatutários. Em 2014, o percentual deste tipo de vínculo na esfera estadual se revelou idêntico ao de 2010, 49,7%.

A escolaridade dos trabalhadores nas Secretarias Municipais de Assistência Social vem se elevando paulatinamente. Em 2014, 35,5% deles tinham nível superior, ao passo que 15,6% possuíam apenas nível fundamental completo. Quanto às Secretarias Estaduais, percebe-se que a maioria dos trabalhadores (40,5%) possuía Ensino Médio. Entretanto, este percentual vem caindo anualmente, enquanto o percentual de trabalhadores com Ensino Superior vem aumentando, atingindo 40% do total em 2014. Os Centros de Convivência seguiram a tendência das demais unidades contando com 41,9% de profissionais de nível superior e 41,8% com nível médio. Por sua vez, as Unidades de Acolhimento, quando comparadas aos demais equipamentos, apresentam um alto percentual de trabalhadores sem instrução e nível fundamental incompleto, 11,9%.

Consoante ao esforço no sentido de capacitar os atendimentos realizados pela assistência social, o Programa CapacitaSUAS é uma estratégia de qualificação que faz parte da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/173 Censo SUAS 2014 SUAS), atuando por meio da colaboração entre os entes federados. A Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS foi instituída em 2012 para operacionalizar o programa, contando atualmente com 121 Instituições de Ensino Superior e tendo capacitado até 2014 13.568 trabalhadores do SUAS.

Os cursos de Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas ofertados na modalidade de educação à distância (EAD), receberam 26 mil solicitações de inscrições e 12 mil pessoas participaram como alunos dos cursos de diagnóstico e monitoramento, sendo que, destes, nove mil concluintes habilitaram-se para participar do curso de avaliação de programas.

Em relação às ações de inclusão produtiva, o Censo SUAS 2014 demonstrou que 81,5% dos municípios desenvolviam ações, programas ou projetos de inclusão produtiva para geração de trabalho e renda, sendo que 59% deles o fazia pelas Secretarias de Assistência Social em colaboração com outras secretarias, e 17,5% realizavam estas ações exclusivamente pela Secretaria de Assistência Social. Entretanto, a oferta desses serviços não se deu de forma equânime para os municípios em todo o Brasil. 71,3% das Metrôpoles brasileiras realizaram ações, programas ou projetos de inclusão produtiva enquanto a maior parte dos municípios que não desenvolveram programas de ações de inclusão produtiva foram os de pequeno porte I e II.

Quanto à participação das instâncias deliberativas no âmbito da assistência social, os dados mostram que sua institucionalização vem gradativamente se estruturando. As séries históricas indicam que é crescente a atuação dos Conselhos de Assistência Social, tanto estaduais quanto municipais, na deliberação sobre o Plano de Assistência Social. Em 2014, 73,1% dos Conselhos Estaduais o fizeram bem como 89,9% dos Conselhos Municipais.

É fundamental que atreladas a todas essas ações estejam o monitoramento e a avaliação das políticas, projetos e ações empreendidas pelo MDS, estados e municípios, para o constante ajuste e aperfeiçoamento do SUAS. O objetivo maior do Censo SUAS é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e do desenvolvimento do Sistema, em âmbito federal, estadual e municipal.

# ESTUDO SOBRE AS BARREIRAS SOCIAIS PRESENTES NO MEIO FAMILIAR E SOCIOCULTURAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, BENEFICIÁRIAS DO BPC, QUE DIFICULTAM O SEU ACESSO À ESCOLA E A OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Datametrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing LTDA.

**Equipe Responsável:** André Matos Magalhães (coordenador), Mariana Pincovsky de Lima e Tercina Vergolino (entrevistadoras).

**Equipe SAGI:** Danilo Mota Vieira, Juliana França Varella e Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha.

**Forma de contratação:** pregão eletrônico. Nº 12/2013.

**Fonte de Recursos:** execução direta de recursos do Tesouro. Contrato Administrativo nº 67/2014.

**Período de realização da pesquisa:** 26/11/2014 a 29/02/2016

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

O Estudo teve por objetivo geral identificar e analisar as barreiras sociais presentes no contexto familiar e sociocultural, que dificultam o acesso à escola e aos demais serviços públicos tais como saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e outros, bem como o exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), na faixa etária de 4 a 18 anos. Além disso, tinha o intuito também de identificar arranjos construídos para superação das barreiras vivenciadas por crianças e adolescentes com deficiência e a necessidade de formação dos profissionais para o trabalho social com famílias dos beneficiários do BPC.

O Estudo trouxe, assim, subsídios para a melhoria da implementação do Programa BPC na Escola, programa essencialmente intersetorial que deve monitorar e acom-

panhar o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, com até 18 anos de idade, por meio da articulação principalmente entre assistência social, saúde, educação e direitos humanos.

### **Procedimentos metodológicos:**

Para atingir aos objetivos elencados acima, foi conduzida pesquisa com metodologia qualitativa em que foram entrevistados beneficiários do BPC na Escola, seus responsáveis legais, coordenadores das equipes técnicas responsáveis pela aplicação do Questionário do BPC na Escola e, por fim, profissionais dos CRAS responsáveis pelo acompanhamento dos beneficiários. Quanto aos beneficiários, foram entrevistados os que tinham de 13 a 18 anos no momento da aplicação do Questionário e seus responsáveis legais. Para os que tinham de 4 a 12 anos, entrevistaram-se somente os seus responsáveis legais. Foram selecionados beneficiários de acordo com quatro tipos de deficiência: deficiências físicas e sensoriais; deficiência mental/intelectual e transtornos do desenvolvimento; deficiência física/sensorial e deficiência mental/intelectual; doenças crônicas/degenerativas. O estudo foi realizado em quatro municípios brasileiros das regiões sudeste e nordeste, sendo distribuídos por porte populacional: um de pequeno porte II, um médio e dois grandes. A seleção se deu pelo grande número de beneficiários respondentes ao Questionário BPC na Escola.

A pesquisa foi qualitativa, valendo-se de entrevistas com roteiros semiestruturados, informações coletadas por meio de roteiros de observação, utilizados quando da visita aos domicílios dos beneficiários e responsáveis legais entrevistados, e no momento da ida ao CRAS selecionado.

Uma estratégia importante para se alcançar os objetivos consistiu em cruzar o discurso dos diferentes atores entrevistados nos quatro municípios incluídos no estudo.

### **Principais resultados**

Os dados coletados e análises feitas mostraram que todas as profissionais envolvidas com o Programa são mulheres, maioria com formação acadêmica na área de Serviço Social e pouca ou nenhuma experiência com pessoas com deficiência - apenas em um município se tinha uma profissional, psicóloga, com essa experiência.

No que diz respeito ao conhecimento sobre o benefício do BPC, todas as coordenadoras e técnicas o conheciam, ao passo que os responsáveis legais sabiam do benefício em virtude de os seus filhos o receberem, mas não o identificavam pelo nome. Foi visto que na maioria dos casos, as famílias recebem encaminhamento do médico ou outro profissional de saúde para a obtenção do BPC no momento, por exemplo, do nascimento da criança com deficiência. No que tange ao Programa BPC na Escola, as coordenadoras e técnicas entrevistadas conhecem suas etapas, mas afirmaram não as ter colocado em prática ainda – apenas a etapa de aplicação do Questionário BPC na

Escola e a inserção dos dados no sistema. O sistema, aliás, é pouquíssimo usado pelos profissionais. O único município que afirmou ter feito uso das informações coletadas por meio do Questionário o fez por meio de uma “tabulação manual” dos dados.

Os responsáveis legais não conheciam o Programa BPC na Escola e era comum que dissessem que não responderam ao Questionário ou mesmo que não se lembravam dessa aplicação. Em um dos municípios, foi referido que a aplicação teria ocorrido por telefone, o que está em desacordo com os protocolos exigidos pelo MDS.

As equipes pareciam ainda distantes da realidade dos beneficiários do BPC e suas famílias, poucas estavam sendo acompanhadas pela equipe dos CRAS visitados. O distanciamento entre equipe do CRAS e o público do Programa parecia diminuir quando a própria equipe era a responsável pela aplicação do Questionário BPC na Escola ou quando, pelo menos, acompanhava esse processo. De forma geral, as profissionais entrevistadas se mostraram inseguras quanto a sua atuação no âmbito do Programa e desejosas por capacitação para lidar com a questão da deficiência.

Alguns obstáculos ao bom funcionamento do Programa BPC na Escola mencionados pelas profissionais foram a dificuldade de se trabalhar de forma intersetorial, dado, por exemplo, o fato de o Programa ser visto pelas outras áreas como apenas da assistência social. Outra dificuldade é o acúmulo de funções de profissionais do CRAS e, conseqüentemente, o pouco tempo que dispõem para se dedicar ao Programa. A rotatividade das equipes e a falta de transporte para deslocamentos e visitas das famílias também foram problemas comumente mencionados.

Viu-se que há um número reduzido de famílias sendo acompanhadas e que não há acompanhamento de forma sistemática na maioria dos municípios. A exceção é um município que realiza reuniões mensais com as famílias dos integrantes do Programa BPC na Escola. Em geral, a atuação do CRAS é vista pelos responsáveis familiares como predominantemente relacionada ao Programa Bolsa Família.

A capacitação dos profissionais em todos os casos se mostrou insuficiente, seja porque as profissionais se ressentem de não terem participado ou porque não houve capacitação presencial. Houve demandas por capacitações para conhecer e lidar com diferentes tipos de deficiência e seus agravos, para discutir as normas do Programa BPC na Escola, as funções do grupo gestor, e também para diálogo com a educação: o que fazer quando escola desaconselha matrícula de crianças ou adolescente em virtude da deficiência, quando a instituição escolar exige presença do responsável na escola, e também foi solicitada capacitação para se lidar com situações de *bullying*.

No que diz respeito às barreiras objetivas que dificultam e/ou impedem a frequência escolar dos beneficiários, de um lado, algumas coordenadoras mencionaram a sua inexistência, o que contrasta com a informação das famílias que dizem que os banhei-

ros das instituições não são adaptados, que falta transporte acessível, que há muitos buracos nas ruas, alagamentos e suas desniveladas. Uma profissional lembrou que há barreiras físicas quando as escolas estão instaladas em casas que são alugadas. Era comum também que o acesso às residências, especialmente em um dos municípios visitados,

se desse por meio de escadarias, o que era um problema quando na casa se encontrava beneficiário com deficiência física mais severa. Assim, as barreiras identificadas por cada família também se relacionava ao tipo de deficiência do beneficiário e os agravos decorrentes dela.

Outras barreiras à ida à escola mencionadas foram a falta de profissional de apoio nas instituições, a insatisfação dos professores em ter que receber o aluno com deficiência e o preconceito, tanto de professores, quanto de pais e alunos, especialmente no que diz respeito aos alunos com deficiência mental, que eram vistos com maus olhos por pais que achavam que eles iriam “atrasar” o restante da turma. Em dois municípios, era forte a atuação da APAE e outras instituições que ofertavam tratamento médico e contraturno escolar aos beneficiários. Os responsáveis legais se mostravam mais seguros, inclusive, de mandar os filhos para essas instituições e para escolas especiais quando havia a possibilidade, por acreditarem que lá os filhos receberiam os devidos cuidados. Por vezes, a decisão dos pais de enviar os filhos a escolas especiais se devia também ao fato de acreditarem sofrer menos preconceito nessas instituições do que nas de ensino público regular. Alguns responsáveis entrevistados tinham a percepção de que os filhos não teriam ganhos no que tange à educação formal, mas demonstraram valorizar os progressos na interação social.

No que tange às barreiras subjetivas, certamente o preconceito no transporte público se destaca. Ele parece ser mais forte, inclusive, que o preconceito no ambiente escolar, conforme relatos dos responsáveis legais. As dificuldades na escola ocorrem quando da matrícula do beneficiário na escola comum de ensino regular, pois os profissionais da educação acabam por impor condições e dificuldades.

Com relação à saúde dos beneficiários, quando o município fica próximo de um grande centro, o tratamento é feito nesse município maior. Em alguns casos, é feito em instituições públicas e filantrópicas voltadas ao atendimento da pessoa com deficiência. Aparelhos e equipamentos em geral são fornecidos por essas instituições e também pela prefeitura. As principais barreiras para que os beneficiários acessem os tratamentos de que precisam são a locomoção e transporte, a demora para marcação de consultas e exames, a falta de médicos especialistas e dificuldade de obter vagas nos casos de necessidade de terapias.

Sobre o acesso a esporte, cultura e lazer, há pouca oferta de atividades e as atividades esportivas e culturais, como lembraram os responsáveis legais e beneficiários, estão

comumente resumidas aos eventos escolares. O lazer fora de casa normalmente é a visita a familiares, brincadeiras na rua, ida ao shopping, cinema, igreja e praia, quando há na localidade. O lazer dentro de casa costuma ser a televisão, o som, o celular e o computador.

A convivência com a família foi quase sempre relatada como boa. O preconceito apareceu, em alguns casos, praticado por parentes mais distantes. Uma questão central e que deve ser tratada é a sobrecarga dos cuidadores familiares que são, em quase todos os casos, as mães. Em geral, o beneficiário pode contar apenas com o cuidado materno, o que aumenta a vulnerabilidade do beneficiário, uma vez que ele só tem uma pessoa com quem contar e também gera situações de isolamento e sobrecarga para as mães (trabalhos domésticos, outros filhos). Esse fator pode gerar também uma barreira subjetiva que é a superproteção materna - as mães acreditam que ninguém irá cuidar de seus filhos como elas, receio de que algo aconteça com os filhos. Esse sentimento acaba prejudicando as iniciativas de autonomia do beneficiário. Foi visto ainda que a maior parte das residências não estão adaptadas, sobretudo para os beneficiários com deficiência física mais severa, o que inviabiliza sua locomoção pela casa e o acesso a alguns cômodos. Falta também adaptação dos banheiros. A Igreja apareceu como um local forte de interação social para os beneficiários.

Por fim, investigou-se a percepção de futuro dos beneficiários, conforme referido por eles mesmo e por seus responsáveis legais. Os últimos demonstraram receio em morrerem antes dos beneficiários ou de por algum outro motivo terem que se ausentar, temendo o futuro destes. Em geral, os responsáveis demonstravam não gostar de falar sobre o futuro dos filhos. Esses, por sua vez, exibiram uma postura mais otimista em relação a si mesmo: almejam trabalhar, ter sua família, de certo modo estão buscando isso quando estudam, quando interagem, quando olham para os avanços da tecnologia e imaginam que algo pode mudar a seu favor.

## **Recomendações**

A partir das informações do presente estudo, recomenda-se:

- I. Reavaliar as capacitações ofertadas pelo MDS aos coordenadores e técnicos (conteúdos e abrangência)
- II. Necessidade de refletir sobre as formas de contato e retorno do Ministério para acompanhamento das ações, avaliação e motivação das equipes.
- III. Pensar em mecanismos para avaliar a aplicação dos questionários junto às famílias, por exemplo, realizar a checagem anual da aplicação dos questionários, via telefone, de no mínimo 20% dos inseridos no Sistema, sob a responsabilidade do MDS.

- IV. Trabalhar a importância do Programa BPC na Escola nas áreas da Educação, da Saúde e dos Órgãos de Controle e Defesa Social, para fortalecer a interseccionalidade.
- V. Fortalecer junto à Educação, a importância de se trabalhar mecanismos de combate às barreiras subjetivas encontradas no ambiente escolar, como pontuado por esse estudo.
- VI. No que se refere às Cidades, além das questões de acessibilidade e acesso à transporte público adaptado, mostra-se relevante pensar em estratégias para minimizar a discriminação das pessoas com deficiência no transporte público, bem como garantir que sejam público atendido prioritariamente por programas habitacionais, uma vez que as barreiras das residências se mostraram importantes.
- VII. Fortalecer junto às técnicas do CRAS a importância dos órgãos de controle social e defesa de direitos e informá-las sobre eles para que elas possam orientar melhor as famílias dos beneficiários do BPC e BPC na Escola, que têm recorrido pouco a essas instâncias.
- VIII. Refletir sobre como orientar melhor as famílias também em relação às deficiências dos filhos, que muitas vezes eram desconhecidas pelos responsáveis legais.
- IX. Buscar formas de trabalhar junto aos municípios a oferta de meio de transporte para a realização do acompanhamento domiciliar das famílias inseridas no Programa.
- X. Estudar a oferta de programas de apoio para os cuidadores e fortalecimento dos grupos de convivência nos CRAS, por exemplo, que permitam um espaço saudável para a troca de experiências entre as famílias dos beneficiários.
- XI. Preparar as escolas do ponto de vista da estrutura física e principalmente de capacitação dos funcionários para acolher as crianças e adolescentes com deficiência.
- XII. Pensar em mecanismos para fortalecer o Estado enquanto um canal de intermediação e apoio técnico aos municípios (explorando grupo gestor estadual).
- XIII. Estimular o uso do Sistema do BPC na Escola pelos gestores e técnicos da ponta para além da inserção dos dados.
- XIV. Pensar em mecanismos de indução para cumprimento de metas, deixando essas, inclusive, mais claras aos gestores da ponta.

# PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ESTADUAIS E PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - MUNIC/ESTADIC, 2014

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

**Equipe Responsável:** Barbara Cobo Soares (coordenadora), Vania Pacheco (gerente), Antônio Carlos Alkmim dos Reis (gerente).

**Equipe SAGI:** Luciana M. V. Sardinha, Alexandro Rodrigues Pinto.

**Equipe SESAN:** Patrícia Chaves Gentil, Élcio de Souza Magalhães, Ricardo da Silva Kaminski.

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

**Período de realização da pesquisa:** julho de 2014 a março de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

Levantar Informações na área de segurança alimentar, sobre a estrutura administrativa e instrumentos normativos (legislação) existentes para a gestão da política, e quais as ações desenvolvidas nas 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios existentes no Brasil.

### Procedimentos metodológicos

A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadic e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, são levantamentos pormenorizados sobre registros administrativos das gestões públicas estaduais e municipais, respectivamente.

O bloco temático sobre Segurança Alimentar e Nutricional pesquisado em 2014 também foi pesquisados em edições anteriores: na Estadic, em 2012 e 2013 ; na Munic, em 2012.

O questionário aplicado pela pesquisa foi concebido em conjunto pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e IBGE. O processo de coleta de infor-

mação, incluindo o treinamento dos pesquisadores, a entrada de dados e crítica de consistência realizada de forma descentralizada em cada unidade estadual do IBGE e a tabulação e análise de dados foi realizada pelo IBGE.

Os resultados da pesquisa foram disseminados por meio do portal do IBGE na internet, além da publicação que é acompanhada por CD-Rom contendo os microdados da pesquisa.

## **Resultados**

De acordo com as informações obtidas em 2014 pela ESTADIC, todas as Unidades da Federação possuíam estrutura organizacional para tratar da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 55,6% das 26 Unidades da Federação, a estrutura existente funcionava como secretaria em conjunto com outras políticas (15 Unidades da Federação) e em 40,7% como setor subordinado a outra secretaria (11 Unidades da Federação). Apenas o Estado de Minas Gerais informou possuir estrutura para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional diretamente subordinada ao poder executivo.

No caso dos municípios, segundo a MUNIC 2014, dos 5.570 municípios brasileiros, 60,4% (3.363) não possuíam órgão gestor da política de segurança alimentar e nutricional. Dos 2.204 municípios que possuíam órgãos gestores apenas 10 (0,5%) informaram que estes eram ligados a administração indireta, entre os demais 1.697 (76,9%) possuíam um setor subordinado a outra secretaria municipal, 304 (13,8%) eram secretarias municipais em conjunto com outras políticas e 115 (5,2%) possuíam a estrutura organizacional de SAN subordinada diretamente à chefia do executivo.

As 27 Unidades da Federação já tem constituídos os Conselhos Estaduais e Distrital de Segurança Alimentar, todos de composição não paritária. No que se refere ao caráter decisório do conselho, 21 conselhos possuíam caráter consultivo (80,8%), dentre os quais 9 acumulavam caráter deliberativo (33,3%). Assim como os conselhos, todas as Unidades da Federação afirmaram ter câmaras ou instâncias governamentais intersectoriais de segurança alimentar e nutricional. Em todas as câmaras ou instâncias governamentais intersectoriais estaduais estavam representadas as áreas da agricultura, saúde e educação e com representação expressiva estavam as áreas da assistência social (81,5%), do Planejamento (74,1%) e do Trabalho (66,7%), da Casa Civil (55,6) e dos Direitos Humanos (44,4%).

Na MUNIC obtivemos as informações sobre a existência dos Conselhos Municipais e das câmaras ou instâncias governamentais intersectoriais de segurança alimentar e nutricional. Da totalidade dos municípios brasileiros, 1.632 (29,2%) tinham Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea). A maioria dos Conselhos Municipais de SAN (80,1%) dos municípios brasileiros, têm caráter consultivo e 994 (61,0%) caráter deliberativo.

Na Estadística detectou-se que a ação mais desenvolvida pelos estados e a origem dos recursos destinados à ação relacionadas a segurança alimentar e nutricional foi a atividade de educação alimentar e nutricional, desenvolvida por 24 das Unidades da Federação e na maioria delas os recursos utilizados eram próprios. Apenas 6 estados mantiveram cozinhas comunitárias e na metade deles os recursos utilizados eram próprios ou repassados pelo governo federal e próprios.

Em relação às ações desenvolvidas, nos 5.570 municípios do País, assim como nas unidades da Federação, a educação alimentar e nutricional foi realizada por 61,2% dos municípios. Embora as ações de manutenção de bancos de alimentos e manutenção de restaurantes populares estivessem presentes em 5,9% (326) e 2,9% (161), respectivamente, dos municípios brasileiros, para aqueles com população maior que 500 000 habitantes as ações foram realizadas em 56,7% e 58,9% destes.

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

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, via acordo de cooperação.

**Equipe SAGI:** Marco Antônio Carvalho Natalino, Juliana França Varella, Marta Battaglia Custódio e Danilo Mota Vieira.

**Forma de contratação:** Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 02 de 2014.

**Fonte de Recursos:** Tesouro Nacional

**Período de realização da pesquisa:** 2014-2015

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

A PEAS surgiu da necessidade identificada de se coletar informações sobre as entidades privadas de assistência social, monitorando os serviços prestados. Seus objetivos são: (i) dimensionar o peso e mapear a distribuição dessas organizações na cobertura dos serviços socioassistenciais; (ii) avaliar seu nível de adequação ao Sistema Único de Assistência Social e às suas diretrizes; (iii) orientar investimentos estratégicos; e (iv) subsidiar mecanismos de regulação da qualidade dos serviços, partilha e repasses de recursos.

Para cumprir com esses objetivos, a PEAS foi implementada a partir de um processo que envolveu duas etapas. A Etapa I, realizada em 2013, teve o objetivo de verificar e atualizar dados cadastrais, mapear as entidades que pertencem à área de atuação da Assistência Social e examinar um conjunto de informações básicas, tais como: público-alvo, abrangência territorial e serviços socioassistenciais prestados.

Por sua vez, a Etapa II da Pesquisa, 2014-2015, compreende uma gama bem mais ampla e detalhada de informações sobre a atuação, a estrutura e o funcionamento das entidades. Foram examinadas, nas Unidades de Prestação de Serviços Socioas-

sistenciais, informações sobre o perfil e a faixa etária do público-alvo desses serviços; formas de chegada dos usuários e responsáveis por seu encaminhamento; existência de critérios de seleção para atendimento; atividades desenvolvidas; cobertura e forma de registro dos atendimentos; oferta de benefícios socioassistenciais e de alimentação; infraestrutura física das unidades; condições de acessibilidade; e perfil ocupacional dos recursos humanos, entre outros aspectos.

### **Procedimentos metodológicos**

A coleta da PEAS foi efetuada por meio de um sistema de entrevistas telefônicas assistidas, por computador, sendo o preenchimento dos dados realizado diretamente no questionário eletrônico.

Sendo a unidade de investigação desta Etapa II da PEAS a Unidade de Prestação de Serviço Socioassistencial, o informante da pesquisa foi uma das pessoas responsáveis pela unidade, no nível da gestão, ou ocupada na prestação de serviços socioassistenciais e, preferencialmente, identificada na primeira etapa da pesquisa.

A partir do cadastro constituído na Etapa I, foram identificadas 16.984 Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais. Deste universo, algumas ocorrências (unidades inativas ou paralisadas; unidades que saíram do escopo por não se enquadrarem de fato nos quesitos de identificação do perfil da prestação de serviços; recusas; status de telefone incorreto). No total de entidades ativas e dentro do âmbito da pesquisa e para as quais as entrevistas foram concluídas tem-se, ao final, 13.659 Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais.

### **Principais resultados PEAS Etapa II**

Segundo o porte populacional dos municípios, verifica-se a tímida participação da rede privada de prestação de serviços socioassistenciais naqueles até 10.000 habitantes, que reúnem 8,3% do total de unidades. Observa-se uma concentração de unidades nos municípios com mais de 100.001 habitantes: mais da metade do total das unidades (52,4%), com distribuição de 24% na classe de 100.001 a 500 mil habitantes e 28,4% na classe de municípios com população superior a 500 mil habitantes.

O perfil de concentração do universo das Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais também possui forte caráter regional. Sua distribuição geográfica está preponderantemente centrada nas Regiões Sudeste (52,5%) e Sul (25,9%). Desse modo, 10 703 prestadoras, do total de 13 659 levantadas pela pesquisa, estão no eixo Sudeste-Sul, representando 78,4% do total. As Regiões Nordeste (12,2%), Centro-Oeste (6,8%) e Norte (2,6%), nesta ordem, compreendem 21,6% do total de unidades.

#### Serviços de proteção social básica:

Os dados sobre os serviços prestados afirmam o predomínio absoluto do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos em relação a todos os demais informados pelas entidades. Mais de  $\frac{3}{4}$  do total de unidades pesquisadas afirma desenvolvê-lo (75,4%). A prevalência do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos em relação às demais modalidades socioassistenciais se mantém em todas as classes de tamanho da população e regiões.

O serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas está presente em 14,4% das unidades. A participação deste serviço é maior nos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes (23,6%) e, entre as Grandes Regiões, se destaca o Norte (21,9%).

#### Serviços de proteção social especial de média complexidade:

O serviço especializado em abordagem social é executado por 6,9% das entidades pesquisadas. O percentual mais alto deste serviço é observado nos municípios de 50.001 a 100.000 habitantes (8,6%) e, entre as Grandes Regiões, sobressai o Nordeste (10,6%).

O serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade corresponde a 6,6% do total de entidades. No grupo de municípios de 10.001 a 20.000 habitantes, 9,3% das unidades da rede privada atuam neste serviço e, entre as Grandes Regiões, o Centro-Oeste apresenta a maior proporção (8,9%), enquanto o Sudeste, a menor (5,7%).

O serviço de proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias é desenvolvido em 21,0% do total de unidades. Este serviço se afirma entre as unidades investigadas nos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes (36,4%) e, à exceção da Região Nordeste, onde ocorre a mais baixa participação (17,0%), apresenta percentuais muito próximos nas demais Grandes Regiões.

O serviço especializado para pessoas em situação de rua foi identificado em 4,1% do total de unidades socioassistenciais do País. A maior participação deste serviço ocorre entre as unidades socioassistenciais dos municípios de 50.001 a 100.000 habitantes (5,2%) e, entre as Grandes Regiões, destaca-se o Nordeste (5,5%).

#### Serviços de proteção social especial de alta complexidade:

O serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências é desenvolvido em 5,0% do total das unidades pesquisadas. O percentual mais alto deste serviço é observado nos municípios de 50.001 a 100.000 habitantes (6,4%) e, entre as Grandes Regiões, destacam-se o Nordeste (6,8%) e o Sul (6,6%).

O serviço de acolhimento institucional funciona em 20,5% das unidades e nomeia diferentes tipos de equipamentos, sendo propriamente o serviço de acolhimento institucional, o serviço de acolhimento em república e o serviço de acolhimento em família acolhedora. No âmbito desse serviço, é necessário considerar a multiplicidade de ofertas, que incluem unidades de diferentes tipos (abrigo institucional, casa-lar, famílias acolhedoras, repúblicas para jovens, instituições de longa permanência para idosos). A maior participação dos equipamentos destinados a este serviço ocorre nos municípios de 20.001 a 50.000 habitantes (24,8%), enquanto a menor, nos municípios até 5.000 habitantes (11,9%). Entre as Grandes Regiões, destacam-se o Centro-Oeste (24,3%) e o Sudeste (23,6%).

Assessoramento/ defesa e garantia de direitos:

Examinado não como serviço propriamente, mas como oferta de trabalho institucional, o assessoramento/defesa e garantia de direitos é executado em 21,5% do total de unidades do País.

Outros serviços, programas e projetos socioassistenciais:

A PEAS 2014-2015 indica, ainda, a execução de outros serviços, programas e projetos socioassistenciais que têm lugar na rede privada local, mas não estão contemplados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A execução desses outros serviços é bastante significativa, sendo informados por 20,7% do total de unidades da rede privada do País. A maior participação é observada nos municípios de 50.001 a 100.000 habitantes (22,1%) e, entre as Grandes Regiões, no Centro-Oeste (22,0%).

Serviços socioassistenciais diferentes prestados na mesma unidade:

Foi possível observar certo equilíbrio entre as entidades que se dedicam a somente um tipo de serviço e as que se ocupam de dois a três serviços socioassistenciais. No total de entidades levantadas pela pesquisa, 46,4% desenvolve apenas um serviço, e o percentual das que realizam dois a três serviços é também bastante expressivo (42,6%). Com quatro ou mais serviços socioassistenciais, estão agrupadas 11,0% do total de entidades.

Público-alvo, formas de chegada dos usuários e seletividade para atendimento nos serviços socioassistenciais prestados:

Ao examinar os usuários da assistência, a pesquisa considera a quem se destina especificamente cada serviço, buscando identificar o público-alvo por faixa etária e perfil socioassistencial, este definido em função de vínculos familiares e sociais, de situações de vulnerabilidade e de ocorrência de riscos sociais.

Entre as unidades que prestam serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, destaca-se o atendimento de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade em 59,9% do total de unidades. O serviço tem como foco, para essa faixa etária, a constituição de espaço de convivência, a formação para a participação e a cidadania, bem como o desenvolvimento do protagonismo e da autonomia. Em seguida, figura o grupo de 18 a 59 anos de idade, em 58,4% das unidades que realizam o serviço.

A pesquisa indica que a chegada de usuários aos serviços socioassistenciais por meio da procura espontânea é a principal forma de acesso do público às unidades prestadoras de serviços. É bastante expressivo que 82,4% das unidades que desenvolvem serviço de convivência e fortalecimento de vínculos indiquem o atendimento de uma demanda que chega de forma espontânea. Igualmente representativas são as entidades privadas sem fins lucrativos executoras do serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, que informam atendimento a usuários com demanda espontânea (79,4%), provenientes de membros da família ou da comunidade. Além disso, 60,4% das instituições ou residências que executam acolhimento institucional assinalam a chegada espontânea de seus residentes.

No que diz respeito à busca ativa, há forte correlação entre esta forma de chegada e o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, sendo informada por 51,9% das unidades prestadoras do serviço, cujas ações podem ser executadas por equipes itinerantes, visitantes sociais etc. Por sua vez, em 40,1% das entidades privadas que atuam no serviço especializado para pessoas em situação de rua, a busca ativa foi mencionada, sendo um dado capaz de dimensionar a integração esperada e desejável do referido serviço com o trabalho social de abordagem e busca ativa que se faz no serviço especializado em abordagem social.

O encaminhamento de usuários, realizado por parte de agentes da rede socioassistencial ou das demais políticas públicas, ganha relevo no acesso a serviços de acolhimento institucional – em 87,5% das unidades da rede privada que realizam acolhimento institucional, ocorre encaminhamento dos usuários.

Existência de critérios de seleção para atendimento: Em todos os serviços mencionados há uma significativa proporção de entidades que informam a inexistência de critérios de triagem para o atendimento, ainda que não alcancem a maioria – em torno de 45%.

O critério que desponta como principal, por sua vez, diz respeito ao grau de vulnerabilidade/risco pessoal e social a que estão expostos os indivíduos e as famílias que acessam os serviços. No serviço de acolhimento institucional, a análise do grau de vulnerabilidade/risco é o principal recurso de seleção para acesso às vagas ou leitos disponíveis em 39,2% das unidades entrevistadas pela pesquisa. O menor valor atribuído a este critério foi encontrado entre as entidades que prestam serviços de convivência e fortalecimento de vínculos – 31,4% (renda familiar, ordem de chegada,

endereço residencial, composição familiar ou outro critério, para este último tipo de serviço, foram apontados em 15,5% das unidades).

Oferta de benefícios socioassistenciais e de alimentação pela unidade: 15,7% do total de entidades investigadas pela PEAS 2014-2015 afirmaram realizar a identificação e o encaminhamento da demanda para concessão de benefícios eventuais, por sua vez financiados e regulados pelo órgão gestor da Assistência Social.

No que diz respeito à realização de doação de benefícios financeiros ou em produtos, por conta própria, isto é, segundo a disponibilidade de recursos das entidades, 48,9% das unidades pesquisadas informaram promover doações de bens materiais ou em espécie. Em 76,2% das unidades que atuam na concessão de benefícios, os donativos referem-se a agasalhos, vestuário, cobertores, móveis, colchões ou utensílios domésticos.

Verifica-se uma elevada tendência das entidades do universo pesquisado em atuar na oferta de alimentação (82,3%) – entre estas, 81,7% fornecem refeição pronta para o consumo, 40,8% informam distribuir cestas básicas, e 17% distribui leite em pó, dietas especiais ou multimistura.

Perfil ocupacional dos recursos humanos nas Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais: Das 13 659 entidades identificadas pela pesquisa, 9 299 possuem funcionários contratados, correspondendo a 68,1% do total. Esse dado refere-se a trabalhadores da Assistência Social contratados com emprego formal e direitos trabalhistas garantidos pela legislação. No que diz respeito a voluntários, 77,1% das entidades afirmaram contar com esse tipo de apoio para a realização de suas atividades. Das 10 537 entidades que contam com a ajuda de voluntários em seu funcionamento, 80,4% declararam que estes colaboram, em média, até 10 horas semanais nos serviços exercidos pela unidade.

Em termos regionais, destaca-se o Sudeste, onde 76,3% das entidades informam desenvolver suas atividades com funcionários contratados, o que mostra a existência de relações mais formais de trabalho. No outro extremo, figura o Nordeste, onde apenas 54,6% das entidades pesquisadas mantêm trabalhadores contratados. Os dados mostram ainda que, quanto maior o tamanho da população dos municípios, maior é a porcentagem de entidades que admitem funcionários contratados, atingindo 74,2% entre as situadas nos municípios de mais de 500.000 habitantes.

Entre funcionários contratados, funcionários cedidos e prestadores de serviço de nível superior que trabalham nas unidades socioassistenciais há uma grande diversidade no que diz respeito à área de formação, embora haja destaque para assistentes sociais, pedagogos e psicólogos – 63,8% das entidades afirmaram contar com profissional da área de serviço social, 54,2% com pedagogos e 52% com psicólogos.

# APOIO SOCIAL E FAMILIAR NOS INDIVÍDUOS ACOMPANHADOS PELO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) EM PORTO ALEGRE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

**Equipe responsável:** Adolfo Pizzinato, Roberta Fin Motta, João Luís Almeida Weber, Ezequiel Simonetti Cargnelutti, Esequiel Pagnussat e Kátia Bones Rocha.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 17/12/2013 a 16/06/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

#### Objetivo geral:

Identificar a configuração (estrutural e funcional) do apoio social em famílias acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Porto Alegre e compreender como os profissionais participam na “construção” da política de assistência social e do apoio social das famílias acompanhadas.

#### Objetivos específicos:

- Relacionar o apoio social e o suporte familiar das famílias acompanhadas pela equipe do PAIF;
- Identificar as famílias que possuem os maiores e menores índices de apoio social e suporte familiar;
- Identificar o papel de variáveis sociodemográficas na percepção de seu apoio social;

- Compreender como o apoio social, as políticas públicas e a atuação dos profissionais da assistência social circunscrevem o desenvolvimento das famílias e da comunidade acompanhadas pelas equipes do PAIF dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Porto Alegre;
- Mapear as estruturas da rede de apoio social formal e informal que os participantes possuem;
- Analisar as funções de apoio das famílias acompanhadas pelo PAIF;
- Identificar e compreender os fatores sociodemográficos (como renda, tamanho da família, escolaridade, tempo de acompanhamento pela equipe do CRAS e tipo de benefício recebido) que contribuem na configuração das relações de apoio social.

## **Procedimentos metodológicos**

### **Etapa 1: a percepção dos trabalhadores sobre o apoio sociofamiliar no contexto da assistência social**

Caracteriza-se como uma pesquisa do tipo exploratória, estruturada a partir de uma abordagem qualitativa.

#### *Participantes*

Vinte e sete profissionais da Psicologia que atuam junto das famílias atendidas nos CRAS na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, durante o ano de 2014.

#### *Instrumentos*

Como instrumento para a coleta de informações foi utilizada a entrevista semiestruturada. O entrevistador abordou diversas áreas em tópicos, sendo cada uma delas introduzida por uma questão aberta e concluída por uma questão confrontativa. A questão confrontativa corresponde às teorias e relações apresentadas pelo entrevistado até aquele ponto, com a finalidade de reexaminar criticamente essas noções à luz de alternativas coerentes.

#### *Análise dos dados*

As informações obtidas por meio das entrevistas realizadas foram compreendidas a partir da perspectiva da análise temática. Três etapas constituem a aplicação dessa técnica de análise: a pré-análise, a exploração do material, o tratamento dos resultados e a interpretação.

## **Etapa 2: apoio social e familiar em famílias: estudo quantitativo com famílias acompanhadas pelo PAIF**

### *Participantes*

Participaram do estudo 201 representantes de famílias vinculadas aos CRAS de Porto Alegre. A participação ocorreu de maneira voluntária com indivíduos de ambos os sexos, maiores de 18 anos, selecionados aleatoriamente, a partir da listagem das famílias acompanhadas pela equipe do PAIF, caracterizando-se como uma amostra aleatória simples.

### *Instrumentos*

Foram utilizados questionários fechados e padronizados, aplicados individualmente pelo psicólogo proponente ou outro membro da equipe de pesquisa. A coleta de dados ocorreu diretamente nos CRAS. Os instrumentos utilizados foram:

- a) Questionário de características sociodemográficas;
- b) Inventário de Percepção de Suporte Familiar;
- c) Questionário de apoio social.

### *Análise dos dados*

Inicialmente, foram realizadas análises descritivas de caráter exploratório. Depois foram realizados testes de correlação de Pearson para avaliar a associação entre as variáveis sociodemográficas quantitativas e os instrumentos.

## **Etapa 3: apoio social e familiar – estudo qualitativo com famílias acompanhadas pelo PAIF**

### *Participantes*

A presente etapa da pesquisa apresenta os dados de história de vida, obtidos por meio de entrevistas de caráter narrativo, com os participantes entendidos como “casos prototípicos”, ou seja, com os participantes com as pontuações extremas nas escalas listadas no estudo anterior. Portanto, foram selecionados oito participantes intencionalmente nos quais o critério de escolha foi definido a partir da maior e menor pontuação no questionário de apoio social percebido e a maior e menor pontuação no inventário de percepção de suporte familiar na etapa quantitativa já apresentada.

### *Instrumentos*

O instrumento de coleta utilizado foi uma entrevista narrativa com o objetivo de explorar como os aspectos da história de vida dos participantes estão associados aos recursos de apoio social e familiar.

### *Análise dos dados*

Foram realizadas análises de conteúdo a partir das entrevistas coletadas, identificando, a partir da história de vida dos sujeitos acompanhados pela assistência social, diferentes conteúdos, principalmente os relacionados ao fenômeno do apoio social. As categorias descritoras foram elaboradas a partir da análise textual e temática das narrativas das pessoas entrevistadas com as proposições teóricas que embasam o estudo.

### **Principais resultados**

Partindo dos resultados encontrados nos três estudos que compõem este projeto, pode-se destacar a importância de eixos de apoio social, familiar e comunitário, sobretudo em famílias em situação de vulnerabilidade social. Os sistemas de apoio, formais e informais, precisam estar articulados com diferentes serviços públicos para que seu papel seja desempenhado de forma positiva e unificada. Ainda que os profissionais apontem esse ideal e as pessoas identifiquem isso no cotidiano, este segue como um objetivo a ser trilhado e construído.

Tais resultados visam contribuir para que os profissionais que atuam no campo da assistência, sobretudo os psicólogos, tenham subsídios para compreender as comunidades de maneira integral e os contextos em que estão inseridas, assim como as redes estabelecidas e como as diferentes formas de apoio se relacionam com essa população. Não foi identificado um papel de apoio maior da família em relação aos outros níveis, formais e informais, sendo todos avaliados de forma positiva e considerados complementares. Quanto ao apoio social que os participantes recebem dos serviços de assistência social, destaca-se a fomentação da autonomia e a integração comunitária fomentada por esses serviços, os quais foram destacados como essenciais nos relatos das famílias participantes.

Por fim, podemos concluir que embora os resultados aqui identificados forneçam uma série de conteúdos contribuintes à temática, ainda são necessários novos estudos, contendo diferentes instrumentos, práticas e intervenções que busquem ampliar o conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo da Psicologia na assistência social. Também sugere-se expandir esses estudos para outros âmbitos além do município de Porto Alegre, expandindo para outros estados e regiões, assim como para cidades interioranas.

# A PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL PARA USUÁRIOS DE CRACK E OUTRAS DROGAS E SUAS FAMÍLIAS: OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE – campus Iguatu).

**Equipe responsável:**

**Coordenação:** Profa. ms. Cynthia Studart Albuquerque e prof. ms. André de Menezes Gonçalves.

**Pesquisadores bolsistas:** Ailton Alves Silva, Andressa de Oliveira Gregório, Ítalo Leonardo Pinheiro Jerônimo, Kamila Silva Pires, Leandro Sobral de Lima e Sandy Andreza de Lavor.

**Pesquisadores colaboradores:** Marília Bezerra Rodrigues, Maria Wiliana Alves Lucas, Raí Vieira Soares, Samilly Elise de Souza Silva e Wanessa Maria Brandão.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** janeiro/2015 – junho/2016.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

Traçar um diagnóstico situacional do município no que se refere às demandas apresentadas pela população usuária de drogas e seus familiares ao poder público, em especial ao municipal (Prefeitura de Iguatu).

Conhecer a estrutura e a capacidade atual de atendimento do público em questão na rede de proteção social, especificamente nos equipamentos municipais das políticas de assistência social e de saúde.

Mapear as estratégias, diretrizes teóricas, políticas e práticas na construção das respostas institucionais às demandas relacionadas ao abuso e dependência de drogas no âmbito da assistência social e de suas articulações intersetoriais para garantia dos direitos e da proteção social.

### **Procedimentos metodológicos**

Para o alcance dos objetivos demos início às ações necessárias à concretude do que estava proposto em nosso plano de pesquisa, caminhos esses trilhados desde a seleção da equipe técnica responsável pela condução do projeto, passando pelo trabalho de campo, até chegarmos às apreensões sobre o fenômeno estudado.

Optamos, em todo o trajeto, por uma abordagem quanti-qualitativa assentada no método da teoria social crítica, levando em consideração a totalidade concreta, as contradições presentes e as mediações necessárias para a compreensão do fenômeno estudado para além da sua aparência. Essa estratégia nos municiou de categorias teórico-metodológicas, permitindo estabelecer os nexos entre a realidade empírica e o pensamento, entre a observação, análise, aproximação e explicação da realidade.

Essa experiência nos permitiu problematizar e aprofundar acerca da “questão das drogas” em Iguatu (CE), buscando seus nexos causais e suas relações com a proteção social destinada aos usuários da política de assistência social e seus familiares, cuja preocupação foi ultrapassar a aparência imediata que cerca esse fenômeno, marcado por estigmas, julgamento moral e senso comum.

Nossa pesquisa foi materializada por passos metodológicos que buscaram a leitura da realidade em suas formalidades técnicas e teóricas, com rigoroso trato científico. Por sua natureza qualitativa, buscamos apreender os significados, valores, concepções e visões sobre o objeto aqui exposto a partir das vivências dos operadores locais das políticas de assistência social e de saúde, tanto gestores como técnicos, refletindo sobre suas ações intersetoriais.

A pesquisa qualitativa tem uma relação de complementaridade com a pesquisa quantitativa, portanto, não se excluem; ao contrário, se completam. Os dados, os números, os prognósticos contribuem significativamente, auxiliando a abordagem qualitativa no âmbito dos significados, sentidos, valores e compreensões dos sujeitos envolvidos na investigação. Ambas são importantes para articular e dar sentido às questões que vão além daquilo que é visível ou expresso somente nos dados, captando assim a riqueza das relações sociais. Nesse sentido, a análise quantitativa nos forneceu elementos mais diretos sobre a realidade, por meio do levantamento de dados e indicadores que, articulados aos dados qualitativos, possibilitaram a obtenção de uma maior clareza e eficácia à pesquisa desempenhada.

A pesquisa quantitativa normalmente se mostra apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e interferências a partir da amostra de uma população. Esse tipo de pesquisa usa medidas numéricas para testar constructos científicos e hipóteses, ou busca padrões numéricos relacionados a conceitos cotidianos. Em contrapartida, a pesquisa qualitativa se caracteriza, principalmente, pela ausência de medidas numéricas e análises estatísticas, examinando aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo.

Ao priorizarmos, também, a pesquisa qualitativa, oportunizamos uma rica análise sobre os significados, motivos, valores e atitudes impregnados de subjetividade dos profissionais da rede de proteção social acerca da “questão das drogas” em Iguatu (CE), bem como das respostas institucionais executadas; além disso, exploramos os dados estatísticos e institucionais referentes às incidências de riscos e vulnerabilidades sociais nos territórios dos serviços socioassistenciais da cidade. Realizamos, ainda, um levantamento de informações relacionadas ao tipo, cobertura e padrão de qualidade dos serviços socioassistenciais prestados aos usuários de drogas e seus familiares.

Nessa perspectiva, esta pesquisa se constitui como uma forma de avaliação externa à política de assistência social, justamente por ser realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição gestora da política ou dos equipamentos executores das ações socioassistenciais na cidade. Visando a permissão para a realização da pesquisa, realizamos pactuações com os gestores das referidas políticas sociais, ocasião em que apresentamos a proposta de trabalho, os objetivos e o desenho metodológico, além do calendário de atividades planejado para os 18 (dezoito) meses de atividades.

Por conseguinte, apresentamos as fases da referida pesquisa: momento 1: seleção dos pesquisadores bolsistas e colaboradores; momento 2: pesquisa bibliográfica e documental; momento 3: mapeamento da rede de proteção social local com aplicação de questionário; momento 4: parceria com extensão universitária “Rede Iguatu de ações integradas contra o crack”: identificando interlocutores; momento 5: amostra e os sujeitos da pesquisa; momento 6: grupo focal com profissionais da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS); momento 7: entrevistas semiestruturadas com profissionais da Rede Suas; momento 8: organização, sistematização e análise dos dados.

## **Principais resultados**

Podemos concluir que, de forma geral, são três os principais desafios colocados à atenção integral e intersetorial voltada aos usuários de drogas no âmbito da assistência social: a histórica fragmentação presente nas políticas sociais; a frágil participação dos usuários nas respostas institucionais dadas as suas demandas; e as compreensões sobre drogas balizadas pelo proibicionismo que direcionam ações institucionais entre a resistência e a desassistência.

A lógica da fragmentação do sujeito em problemáticas específicas, por meio de demandas e interesses muitas vezes contraditórios, foi intensificada pelo ideário neoliberal. As políticas sociais, particularmente a assistência social, também passaram a ter um caráter fragmentado e focalizado refletindo em serviços que não se comunicam e atuam de forma isolada. Essa tendência foi perceptível tanto no grupo focal, como nas entrevistas realizadas, em que as demandas dos usuários de drogas nos diversos pontos da rede de proteção social são compreendidas como algo de competência exclusiva do serviço especializado para esse público no município, no caso, o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas. Outra consideração importante é que a intersetorialidade, na maioria das vezes, se reduz a uma cultura do encaminhamento e, em alguns casos, por meio do vínculo de amizade e aproximações.

No que tange às demandas apresentadas pelos usuários de drogas aos serviços socioassistenciais, grande parte delas são questões comuns; na verdade, são expressões das desigualdades sociais, das ausências e fragilidades estruturais, como o acesso à renda, a sobrevivência e o atendimento às necessidades imediatas, a exemplo dos benefícios eventuais do Programa Bolsa Família, aluguel social ou oficinas de geração de renda e qualificação profissional.

A realidade de Iguatu não difere de outros municípios brasileiros. A rede de proteção social local não está completa, a demanda é excessiva e são poucos os profissionais disponíveis nos equipamentos para a realização de um atendimento efetivo diante das inúmeras demandas apresentadas pela população local e da região. As dificuldades já começam com a dimensão estrutural dos serviços que, na maioria das vezes, não possuem estrutura física adequada, insumos e instrumentos de trabalho satisfatórios e uma equipe de profissionais valorizados.

As dificuldades para a articulação em rede começam dentro dos próprios serviços socioassistenciais. Existe a intenção para a prática *intersetorial*, e os profissionais reconhecem que somente por meio dela seria possível garantir um atendimento de forma integral, levando em consideração todas as necessidades dos sujeitos. No entanto, é preciso destacar que ainda há muito que avançar para que a intersetorialidade seja realizada como ferramenta de gestão, pois ainda permanece somente no âmbito da “intenção” e dos “encaminhamentos”.

A intersetorialidade na rede de proteção social em Iguatu ainda está muito limitada às relações entre a saúde e a assistência social, mesmo assim, com muita fragilidade. Há dificuldades na articulação com outras políticas que poderiam ter um papel de suma importância no atendimento às pessoas que fazem o uso problemático de drogas, como as políticas de educação, cultura, lazer e habitação. Identificamos que a ação intersetorial se realiza de forma mais concreta apenas nos casos mais críticos nos quais, geralmente, o Poder Judiciário está envolvido.

Essas problemáticas somam-se à dificuldade para consolidar um acompanhamento familiar com maiores resultados. Para além das questões econômicas, os usuários também apresentam outras demandas, como a busca pelo fortalecimento dos vínculos familiares, que muitas vezes se encontram fragilizados ou rompidos devido às problemáticas desencadeadas pelo uso abusivo de drogas. Mas também as inúmeras situações de riscos e violações de direitos, como o trabalho infantil, abandono, maus-tratos e violências de crianças e adolescentes, situações de moradia de rua, dentre outras.

A pesquisa evidenciou que o abuso e dependência de drogas ainda não são incorporados pela política de assistência social como uma situação de risco e vulnerabilidade social alvo de intervenção dessa política; portanto, não se apresenta como demanda-resposta-ação para os equipamentos da rede socioassistencial, mesmo estando inseridos em territórios nos quais as expressões da “questão social” são atravessadas pela “questão das drogas”. As drogas ainda se apresentam como um assunto que se situa na dimensão do velado, da invisibilidade, o que dificulta a identificação dos casos pelos serviços socioassistenciais, comprometendo o aprofundamento do debate a respeito da temática com as comunidades.

Há, ainda, debilidade no âmbito da gestão e dos serviços, dos processos de identificação, registro, sistematização e produção de informação e conhecimento no que se refere aos riscos, vulnerabilidades e atendimento, sobretudo em relação à questão das drogas; fragilidade no acompanhamento, monitoramento e avaliação da política municipal de assistência social: aferição de indicadores e mensuração de eficiência, efetividade e impacto das ações; permanência de ações pontuais, assistemáticas, imediatas e fragmentadas no que se refere à prevenção, redução de danos, atendimento (referência e contrarreferência) e reinserção social sobre drogas na política de assistência social, bem como na perspectiva da atenção integral intersetorial na rede de proteção social; e ausência de planejamento e pactuação acerca dos fluxos de trabalho conjunto na rede de proteção social;

### **Recomendações para o aprimoramento da política**

Grandes desafios ainda estão colocados não somente ao município de Iguatu, mas à política sobre drogas no Brasil. Em primeiro lugar, não podemos afirmar e reproduzir a ideia de que as diversas situações de risco e vulnerabilidade vinculadas à pobreza e desigualdade social condicionam o uso e a dependência de drogas. Porém, não podemos deixar de considerá-las como determinações importantes para a vulnerabilidade ao uso abusivo e aos agravos e danos associados. Contudo, compreendemos não haver necessidade de ações específicas para os usuários de drogas no âmbito da assistência social. Mas entendemos como necessário que os serviços socioassistenciais estejam instrumentalizados e capacitados para identificar, analisar e dar respostas qualificadas, competentes e resolutivas a essas demandas.

Em segundo lugar, é urgente e necessária a superação da visão conservadora sobre o uso de drogas como “desvio” e/ou “doença”, ainda predominante na assistência social e reproduzida por meio de práticas estigmatizantes de controle e punição. A incorporação da estratégia de redução de danos à saúde e os riscos sociais na política de assistência social como diretriz às ações de prevenção, atendimento e reinserção social apresenta-se como uma potência, assim como o fortalecimento e a consolidação da intersetorialidade como princípio na garantia da proteção social integral aos usuários de drogas e seus familiares.

A terceira e última consideração se trata da importância de construção de uma política sobre drogas no Brasil numa perspectiva antiproibicionista e realista, que atenda às reais necessidades dos usuários e seus familiares, garantindo seu protagonismo e sua condição de sujeitos de direitos em respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos e sociais. A necessária crítica e recusa à centralidade do crack como foco da política, além de uma associação superficial, obscurece as reais determinações que conformam a “questão das drogas”.

Buscar construir novas conexões, novos significados e novas práticas, isso é, possibilitar a reconstrução de um novo projeto de vida às pessoas que usam substâncias psicoativas classificadas como drogas, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários e valorizando suas potencialidades criativas, garantindo assim o acesso aos direitos sociais e humanos, só será possível por meio de uma ação do poder público e da sociedade integrada e comprometida ética e politicamente, distante da compreensão histórica entre a marginalidade e a doença.

# AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

**Equipe responsável:**

**Coordenação geral:** Prof. dr. Edgilson Tavares de Araújo (UFRB).

**Pesquisadoras colaboradoras:** Profa. dra. Rosana de Freitas Boullosa (UFBA) – desenho metodológico; profa. dra. Maria Amélia Corá (PUC-SP) – (campo empírico).

**Bolsistas:** Alice Diannezi Gambardela (Doutora em Serviço Social, PUC-SP) – DTI – B; Iasminni Souza e Souza (Graduada em Gestão pública, UFRB) – DTI – C; Joseane dos Santos Santana (Graduada em Serviço Social, UFRB); Mariana Santana da Silva (Graduada em Ciências Sociais, UFRB); Marta Lúcia da Silva (Graduada em Gestão Pública, UFRB); Tatiane Ramos Pereira dos Santos (Graduada em Ciências Sociais, UFRB); Tatielle Gomes dos Santos (Graduada em Serviço Social, UFRB); Tairine Alberta de Souza (Graduada em Gestão Social e Gestão Pública, UFBA).

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 21/12/2013 a 20/06/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo geral

Mapear e categorizar os principais entraves, desafios e adaptações (institucionais, políticos, cognitivos, técnicos e de gestão) para a efetiva implementação do funcio-

namento e gestão dos Centros-dia de referência para a pessoa com deficiência nas capitais da região nordeste.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar as inovações no desenho e implementação da política pública de assistência social voltada para a pessoa com deficiência;
- Avaliar o estágio de implementação dos Centros-dia em cada capital do Nordeste;
- Propor um conjunto de indicadores de monitoramento dos serviços socioassistenciais prestados e da gestão dos Centros-dia;
- Identificar os principais avanços e entraves percebidos em termos da prestação de atendimentos socioassistenciais e articulação da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Apontar possíveis soluções e aprendizagens obtidas durante o processo de implementação dos Centros-dia.

### **Procedimentos metodológicos:**

Foram avaliados nove equipamentos em implementação nas capitais do Nordeste e o de Campinas (SP), que foi o segundo a ser inaugurado, servindo como linha de base. Trata-se de uma avaliação formativa, por trazer esforços avaliativos não apenas teóricos ou posteriores à realização dos instrumentos de políticas públicas, mas durante seus processos de implementação, reforçando os propósitos da avaliação em termos de aprendizagem. Os Centros-dia ainda se encontram em fase de implementação, um em cada estado do país, e por isso a assunção da natureza formativa desse processo avaliativo, permitindo concentrar a produção de informações úteis para ajudar a equipe de gestores dos três níveis de governo a identificar os problemas e potencialidades, corrigindo rumos e reforçando significados. A metodologia foi qualitativa, utilizando observações simples, realização de entrevistas semiestruturadas e possuindo grupos focais com gestores, técnicos e cuidadores. Assume-se o Centro-dia como um instrumento de políticas públicas, buscando compreender e identificar como o problema e as soluções foram definidos (discurso explícito) e como vêm sendo praticadas e vividas (discurso implícito). Desenvolveu-se um método a partir da construção de uma matriz analítica, cruzando quatro dimensões avaliativas (político-institucional, cognitiva, técnico-operacional, gestão) e três níveis de problematização (gramática, institucionalização, recursos). Participaram das entrevistas e grupos focais 69 sujeitos, sendo tudo gravado, transcrito e feita análise de conteúdo.

## **Principais resultados:**

São identificados diferentes níveis de implementação e os principais entraves e desafios, bem como é feita uma agenda propositiva para novos estudos e para a expansão das ofertas desse serviço.

O processo de implementação dos Centros-dia vem encontrando necessidades específicas nos distintos locais, enfrentando desafios, entraves e dilemas, mas também novas potencialidades de criação e adaptação do modelo. Essas singularidades, ao mesmo tempo que podem tanto frear ou bloquear a política pública na sua inteireza, podem também potencializar seus resultados, sempre em termos de serviços prestados. Cabe salientar que para além dos aspectos gerenciais, ao analisar a migração de um instrumento de política pública é preciso compreender a dimensão política, que carrega em si um conjunto de valores e de representações do mundo e uma particular compreensão dos modos de regulação social. O instrumento leva também premissas e pressupostos de trabalho, que nem sempre são compatíveis com seus novos implementadores. Isso pode gerar uma incompatibilidade entre os projetos políticos que orientam o instrumento antes e depois da implementação, sendo preciso redesenhá-lo em parte, como vem ocorrendo com alguns Centros-dia.

Seguindo o modelo avaliativo proposto, atentou-se para a “gramática” utilizada, o processo de “institucionalização” e os “recursos” para implementação dos Centros-dia, dentro da lógica das quatro dimensões de análise propostas: político-institucional, cognitiva, técnico-operacional e gestão.

Os resultados discutidos na parte precedente parecem indicar os esforços de aproximação dos conteúdos da gramática implícita em relação àquela explícita, uma vez que, na prática, boa parte dos Centros-dia analisados têm se dedicado à busca do real entendimento do problema público e têm buscado aperfeiçoamento dos serviços socioassistenciais prestados. Isso só ocorreu durante o processo de implementação, não necessariamente no planejamento do serviço.

No âmbito do SUAS, o Centro-dia demanda ainda uma mudança de fluxos e de processos para integrar esse novo equipamento à rede como um todo e, em específico, a comunicação do Centro-dia com os demais serviços da rede socioassistencial.

Em relação às eventuais diferenças entre os recursos que foram planejados para serem ativados e os que puderam ser efetivamente ativados, observa-se que um dos principais problemas diz respeito ao discurso explícito da pactuação intergovernamental e a realidade destas, principalmente quanto ao cofinanciamento pelos Governos Estaduais e os apoios técnicos necessários.

Um olhar panorâmico sobre os Centros-dia analisados enquanto instrumentos de políticas públicas revela a grande presença de correções de rumos que estes sofrem em seus primeiros meses de implementação. Alguns exemplos do que foi apontado

como “dificuldade” nessa fase de implementação do serviço na verdade indica um cenário de futuro com atribuições ainda maiores na abrangência do serviço.

Como conclusão mais geral é possível afirmar que a construção do Centro-dia aponta resultados que sugerem processos de institucionalização precoce, uma interpretação que explicaria certo grau de dificuldade da implementação de alternativas de solução para um problema pouco amadurecido, particularmente que envolvem soluções de intergoverno, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços sociais prestados.

Os resultados dessa análise apontam tais desafios na implementação do Centro-dia, que envolvem diálogos e soluções intergovernamentais e intersetoriais, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços públicos prestados por organizações privadas. A inovação na definição de problemas públicos, portanto, parece se prestar – mais do que responder a uma importante lacuna quanto à compreensão de fatos sociais – a contribuir com um necessário processo de autorreflexão dos demandantes e desenhistas do instrumento de políticas públicas no nível do Governo Federal e dos implementadores – nesses casos, Governos Municipais e entidades privadas – no nível local.

### **Recomendações para o aprimoramento da política (se for o caso)**

Em algumas capitais, mesmo havendo a presença de algumas organizações privadas prestadoras de serviço, sabe-se que estas não possuem ainda clareza sobre as ofertas de serviços socioassistenciais, seu lócus e foco de atuação. Desse modo, a expansão desses serviços de cuidados pode ser feita em parceria com entidades privadas que inclusive já recebem algum tipo de financiamento da assistência social.

Deve-se buscar novos e mais rígidos critérios para cofinanciamento e implementação do Centro-dia. Isso pode ser realizado, por exemplo, expandindo a oferta dos serviços por meio de chamadas públicas ou por meio de uma estratégia similar feita diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo a pactuação existir pelo interesse da entidade com os municípios. Isso se faz necessário, então, pelo menos por meio dos resultados encontrados na pesquisa, e apesar das ofertas indiretas se demonstrarem mais eficientes em alguns aspectos, é preciso melhorar e padronizar critérios de contratação das entidades privadas.

Considerando os diferentes portes dos municípios brasileiros e considerando que naqueles de pequeno e médio porte sequer existem entidades privadas especializadas, cabe desenvolver estudos que busquem analisar e propor diferentes níveis de financiamento para o serviço, mesmo mantendo a padronização das ofertas em termos técnicos.

Seja no caso de oferta direta ou em parceria, é preciso que o MDS crie e implemente uma metodologia de monitoramento do serviço, buscando dispor de dados e informações quantitativas e qualitativas que ajudem no processo de tomada de decisão, bem como em propostas de formação continuada e aprendizagem organizacional.

Outra questão fundamental diz respeito à necessidade de melhorar as articulações e ações com outros ministérios para solucionar questões que dependem de recursos para despesas de capital. Por exemplo, sugere-se articulações com os ministérios vinculados à infraestrutura e transportes, bem como parcerias com organismos internacionais.

Visando redesenhar a oferta dos Centros-dia, é necessário melhorar as pactuações no nível estadual e intervir nas Comissões Intergestores Bipartites (CIB) para existir um cofinanciamento efetivo, bem como realizar maior aproximação com os Conselhos Municipais e Estaduais.

O debate sobre o que vem a ser referenciamento e contrarreferenciamento em diferentes contextos locais se faz mister para a compreensão do que vem a ser territorialização e trabalho em rede. Mais do que ter orientações técnicas claras, é preciso que o SUAS compreenda as diferentes facetas e formatos de rede que se desenvolvem no nível local e regional.

Outra sugestão importante é que esteja atrelado a um possível processo de expansão do serviço um programa de capacitação específico para os Centros-dia, além de buscar incorporar a temática da pessoa com deficiência nos programas de capacitação oficial do MDS como o CapacitaSUAS. Sugere-se ainda que nessas capacitações sejam cedidas vagas para gestores e técnicos de entidades privadas que componham a rede socioassistencial do SUAS.

# AMBIENTE INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA E PERFORMANCE DO PAA: UMA ANÁLISE NOS ESTADOS DO RIO GRANDE DO SUL E DO RIO GRANDE DO NORTE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Equipe responsável:** Catia Grisa (UFRGS), Sérgio Schneider (UFRGS), Cimone Rozendo (UFRN), Fernando Bastos Costa (UFRN), Carmem Janaina Machado (UFRGS), Daniel Vaz de Lima (UFPEL), Josuan Schiavon (UFPEL), Anna Jéssica Pinto de Andrade (UFRN), Klezia Raquel de Sales Inácio (UFRN), Vinícius Klause da Silva (UFRN) e Luna Dalla Rosa (UFRN).

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** dezembro/2013 – junho/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa visou analisar a trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destacando suas mudanças e as continuidades nos arranjos e no ambiente institucional, a governança dos atores sociais e a manifestação destes em termos de articulação entre agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional (SAN). Além de uma reflexão sobre a performance nacional do programa e seus desafios institucionais recentes, a pesquisa procurou, a partir da realização de estudos de caso no Rio Grande do Sul (RS) e Rio Grande do Norte (RN), investigar: a) o ambiente institucional e a governança entre os atores envolvidos na trajetória de execução do PAA, destacando as continuidades e as mudanças e suas contribuições, limitações e desafios; b) a performance do PAA e seus efeitos na diversidade socioeconômica e nas condições de vida da agricultura familiar; c) a relação do PAA nas entidades receptoras de alimentos, evidenciando a coerência entre os produtos adquiridos e os hábitos alimentares locais e as repercussões do acesso ao programa; d) as interações estabelecidas entre o PAA e outros instrumentos de política pública.

A seleção dos estudos de casos nos dois estados foi pautada pelo critério principal de contemplar contextos que apresentassem a trajetória mais longínqua possível de execução do PAA (modalidade compra com doação simultânea), possibilitando observar as permanências e mudanças na governança e nos arranjos institucionais do programa e a performance em termos de fortalecimento da agricultura familiar e promoção da SAN. A partir desse critério, as equipes de pesquisa levantaram dados quantitativos e qualitativos que culminaram na escolha dos seguintes contextos sociais: a) municípios de Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu, localizados no RS; b) município de Apodi, no RN. No caso do RS, além da proximidade física da equipe de pesquisa ao contexto social, metodologicamente optou-se por seguir o arranjo institucional de execução do programa tendo como protagonista a Cooperativa Sul Ecológica<sup>1</sup> e suas organizações parceiras, o que implicou a abrangência dos três municípios citados. No caso de Apodi, embora a execução do mesmo também abarque mais de um município, dadas as limitações decorrentes da distância física da equipe de pesquisa ao local estudado e as distâncias entre os municípios abarcados no arranjo institucional, decidiu-se por aprofundar a análise a partir do recorte municipal.

Além de dados secundários nacionais e regionais sobre a execução do PAA, a pesquisa nos estudos de caso envolveu a realização de 92 entrevistas semiestruturadas (47 em Apodi, 43 na região de Pelotas e duas com gestores nacionais). Estas foram realizadas com os principais atores envolvidos com a execução do PAA nos contextos locais: cooperativas e/ou associações de agricultores familiares, agricultores familiares, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, organizações não governamentais, entidades consumidoras, consumidores (quando possível) e gestores públicos.

Entre os principais resultados da pesquisa, destacam-se:

a) A agricultura familiar nos municípios de Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu é conformada por pequenos agricultores, quilombolas, pescadores artesanais e assentados pela reforma agrária, e embora apresentem relações distintas com o Estado e com as políticas públicas, todos esses grupos sociais encontram-se presentes no arranjo institucional do PAA e dele tem acesso. Do mesmo modo, a agricultura familiar de Apodi é composta por pequenos agricultores, assentados da reforma agrária e pescadores artesanais, e representantes de todos esses segmentos participaram dos arranjos institucionais locais do PAA. Observa-se aqui um esforço importante do programa em dialogar com a diversidade da agricultura familiar, estimulado pelos mediadores sociais e igualmente pelas regras e objetivos iniciais da política pública. Nesses grupos sociais pôde-se observar que a performance do programa contribuiu para melhorias das condições socioeconômicas e da qualidade de vida e incremento na autoestima da agricultura familiar local. No caso dos pescadores artesanais e das comunidades quilombolas, o PAA significou mudanças nas relações de subordinação e de dependência aos atravessadores, diversificação nas fontes de renda, retorno ou incremento das práticas agrícolas para os quilombolas (em complementação com

---

<sup>1</sup> Ainda que a sede dessa cooperativa seja em Pelotas, seus agricultores associados pertencem a vários municípios do entorno. Ademais, em parceria com outras organizações sociais, ela participava de projetos de comercialização do programa nos três municípios mencionados.

outras políticas públicas), acesso à cidadania (notadamente para os quilombolas) e agregação de valor (mormente para os pescadores artesanais). Para as cooperativas e associações envolvidas nos arranjos institucionais, a execução do PAA significou a própria origem de muitas delas, o incremento no número de sócios e desafios em termos de aprendizado intenso e profissionalização. Embora habituadas com as atividades agrícolas – tendo em vista que as direções das cooperativas e associações são formadas pelos próprios agricultores sócios –, faltava a algumas cooperativas as dimensões da organização e planejamento da produção, bem como recursos humanos e profissionalização na gestão administrativa.

b) Em relação ao público consumidor presente nos arranjos institucionais, na região de Pelotas ele é composto principalmente por representações de bairros (comunidades religiosas) que repassam os alimentos para famílias em situação de vulnerabilidade social (selecionadas a partir de critérios dados pelo arranjo institucional). Em Apodi prevalecem as organizações como escolas, hospitais e de assistência social, ainda que também seja observada a presença de associações de moradores/religiosas. Independente das suas características, quando questionados a respeito da característica dos alimentos recebidos por meio do PAA, todos os representantes das entidades beneficiadas entrevistadas compartilharam da mesma opinião: afirmaram sempre ter recebido alimentos em bom estado de conservação e de boa qualidade. Um amplo conjunto de alimentos são adquiridos e doados pelo PAA, como frutas, verduras, legumes, mel, bebida láctea, leite e peixe. Tanto no RS como no RN, no início da execução do PAA alguns consumidores desconheciam ou não estavam habituados a comer determinados alimentos distribuídos, como couve, beterraba, abóbora, peixe e carne de caprino. Nesse sentido, ganhou importância a realização de oficinas de boas práticas alimentares e a ressignificação de alguns alimentos pelos mediadores sociais. Foi notório o papel desempenhado pelas organizações consumidoras e mediadoras sociais no processo de aproximação dos alimentos aos hábitos alimentares locais ou ao manejo e às práticas necessárias ao melhor aproveitamento dos mesmos. Também há casos de consumidores que conheciam certos alimentos, mas os consumiam com menor frequência em decorrência do seu custo, por exemplo, os produtos característicos das hortas, tilápia, castanha de caju, iogurte e carne. Desse modo, é possível afirmar que a performance do PAA contribuiu com a quantidade e a qualidade da alimentação das famílias consumidoras. Todavia, é importante ressaltar que embora o PAA tenha como um dos seus elementos fundamentais a articulação entre produção e consumo e a promoção de práticas de consumo politizadoras, essas dimensões ficaram mais visíveis e compreensíveis para os mediadores sociais, carecendo ainda de importante diálogo e aproximação entre consumidores e agricultores familiares.

c) Embora com limitações importantes em termos de articulação em âmbito nacional, observou-se nos espaços locais que um amplo leque de políticas públicas contribuiu para a implementação e a execução do PAA, bem como a operacionalização deste programa abriu oportunidades para o acesso a outras políticas públicas (notadamente o

Programa Nacional de Alimentação Escolar), o que complexifica a análise e as imputações de relações de causa-efeito. Esse “mix” de políticas públicas presente no arranjo institucional foi construído e articulado pelos próprios agricultores familiares e suas organizações, mediadores sociais, e organizações e famílias consumidoras. Destacam-se a assistência técnica e extensão rural (oferecida por organizações governamentais e não governamentais), o apoio da política de desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e Programa Territórios da Cidadania), o crédito rural de custeio e investimento para os agricultores (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), programas estaduais de agroindustrialização, política de certificação da produção agroecológica, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (especificadamente no caso da região de Pelotas) e o Programa Bolsa Família para as famílias consumidoras.

d) Há um amplo conjunto de atores no arranjo institucional e na governança do programa nos espaços locais, e geralmente são os atores centrais desse arranjo que mais se apropriaram da dinâmica e das regras de funcionamento do programa. Destacam-se o protagonismo de algumas organizações mediadoras (organizações não governamentais e entidades religiosas) que, desde a década de 1980, vêm estimulando e construindo um ambiente institucional em torno do cooperativismo, da agroecologia e do acesso a mercados. Por meio dessas organizações, conformaram-se arranjos institucionais que, embora organizados em personalidades jurídicas distintas (diversas cooperativas), atuam de forma cooperada e territorializada, mediados por relações pessoais e políticas. Com efeito, muitas cooperativas atuam em mais de um município e muitos de seus associados também são sócios em outras organizações. Esse capital social foi um instrumento importante para o início da execução do PAA e para ajustá-lo às mudanças políticas e operativas ocorridas ao longo de mais de uma década. Apesar das características dos arranjos institucionais locais, é importante considerar que os mesmos são afetados pelas mudanças institucionais e pela performance nacional do PAA.

e) O PAA passou recentemente por um conjunto de mudanças institucionais que afetaram a performance e a trajetória crescente de recursos aplicados e de número de beneficiários (fornecedores e consumidores). Essas mudanças estão relacionadas com o recrudescimento das regras de execução e de controle sobre a aplicação das mesmas, acompanhadas com a criminalização das organizações da agricultura familiar que tiveram dificuldades de atendê-las ou que as aproximaram da realidade da categoria social. Essas mudanças institucionais – somadas a eventos climáticos e à emergência de novos mercados institucionais – apresentaram repercussões em vários contextos sociais, implicando em muitos casos na paralisação do programa. Em ambos os estudos de casos realizados essa paralisação foi observada. A paralisação – ou as descontinuidades de execução devido à necessidade de renovação ou ajustes dos projetos de comercialização para a Companhia Nacional de Abastecimento – gerou implicações para todos os atores envolvidos no arranjo institucional e na governança do PAA nos contextos locais e afetam sua performance: para os agricultores familiares significou

reorganizar a produção (em algumas situações implicou perda de produtos) e buscar novos mercados (e desestímulo para retornar ao PAA); para as cooperativas, associações e organizações sociais mediadoras essas paralisações geram descrédito, implicam em desafios em termos de fortalecimento do tecido associativo e do capital social, e geram modificações no ambiente institucional; para os consumidores significa aumento da vulnerabilidade social à medida que diminui o acesso à alimentação. A promoção da SAN em âmbito nacional pode se fragilizar com a paralisação do programa. Assim, de um programa mais flexível e permeável às especificidades da agricultura familiar e às demandas e configurações institucionais locais, “caminha-se” em direção a um programa mais formalizado e menos dialógico às particularidades das sociedades locais.

### **Recomendações**

É preciso refletir sobre as mudanças institucionais recentes que ocorreram no PAA sobre a adaptação destas à diversidade da agricultura familiar e sobre os rumos e os objetivos que o programa vem assumindo no período recente. É preciso resgatar seus princípios originários articulados ao Programa Fome Zero e fortalecer o PAA, tendo em vista as inovações – já bem documentadas pela literatura – que o mesmo significou no que concerne ao apoio à comercialização da agricultura familiar, à inserção produtiva e mercantil de muitas famílias, à ressignificação de práticas agrícolas e agroecológicas, à valorização de modos de vida e autoestima de populações rurais, à aproximação da produção ao consumo, ao fortalecimento dos canais curtos de comercialização, ao acesso à alimentação de qualidade e à promoção da segurança alimentar e nutricional no país.

Recomenda-se que o programa retome a magnitude social, política e econômica de 2012 e, mais que isso, supere a execução desse ano, atendendo às demandas das organizações da agricultura familiar (sindicatos dos trabalhadores rurais, movimentos sociais rurais) e das organizações de controle social (notadamente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). O PAA incitou grande “efervescência” acadêmica, social e política nacional e internacional. É preciso atender às expectativas geradas.

# INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) PARA A PERSISTÊNCIA DAS MULHERES EXTRATIVISTAS E AGRICULTORAS NO NORTE E NO NORDESTE DO BRASIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Amazônia Oriental.

**Equipe Responsável:** Dalva Maria da Mota, Josué Francisco da Silva Junior, Raquel Fernandes de Araújo Rodrigues.

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 18 de dezembro de 2013 a 17 de junho 2015 (18 meses).

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos da pesquisa

**Gerais:** Analisar as estratégias de reprodução social de mulheres extrativistas e agricultoras sob a influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em comunidades rurais do Nordeste e Norte do Brasil; comparar as estratégias de reprodução social de mulheres extrativistas e agricultoras sob a influência do PAA em duas comunidades rurais do Nordeste e Norte do Brasil.

**Específicos:** Descrever o PAA (programa e funcionamento) qualificando a participação dos atores envolvidos localmente na sua execução, assim como as suas dificuldades e facilidades operacionais em duas comunidades; traçar o perfil das mulheres afiliadas às organizações envolvidas localmente no PAA; analisar como o PAA influencia no dia a dia das mulheres extrativistas e de suas famílias (organização do trabalho, consumo

e uso dos recursos oriundos da venda dos produtos); analisar a importância do PAA no cotidiano da comunidade, particularmente no tocante à participação dos recursos extrativos na economia local; analisar se o PAA interfere nas formas de acesso aos recursos naturais para a prática do extrativismo; comparar os estudos de caso quanto à reprodução social (o dia a dia da família, o cotidiano da comunidade e o acesso aos recursos naturais) das mulheres extrativistas sob a influência do PAA.

#### Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa e quantitativa. Dois estudos de caso foram realizados nos municípios de Indiaroba/SE e Belterra/PA. Metodologicamente, a reprodução social foi estudada a partir de três dimensões: o dia a dia da família, o cotidiano da comunidade e o acesso aos recursos naturais. Três fases constituíram o estudo:

FASE I – Revisão de literatura e dados secundários.

FASE II – Realização dos estudos de caso em Indiaroba e Santarém (observações, entrevistas e histórias de vida).

FASE III – Sistematização, análise e socialização de resultados em Indiaroba e Santarém.

#### Principais resultados

**Virtuosidades do PAA** – para os dois grupos, o PAA é um programa considerado diferenciado e de grande relevância porque valoriza os produtos locais, o trabalho da família e, particularmente, o trabalho das mulheres. Os preços justos pagos e o mercado garantido são ressaltados como uma novidade, contrastando com as cadeias desvantajosas, tradicionalmente utilizadas. As extrativistas, ora submersas nestas últimas, lembram do PAA com “nostalgia” porque se veem vulneráveis por falta de compradores locais, além da oscilação dos preços. As agricultoras usufruem da credibilidade que tem sido construída quanto à qualidade dos produtos, continuamente estimulada pelos técnicos da extensão.

**Influências do PAA no cotidiano do trabalho** – os processos de trabalho no decorrer das entregas foram bastante transformados nos dois grupos. Para as catadoras de mangaba houve a intensificação da coleta, o maior envolvimento dos demais membros da família e a busca de áreas mais distantes mediante a escassez do fruto localmente. Entretanto, não se observaram mudanças relacionadas ao processo de trabalho. Ocorreu também a maior valorização do trabalho das extrativistas que, após a descontinuidade do PAA passam por revisão. Para as agricultoras, as mudanças inci-

diram na organização do trabalho, nas relações de trabalho e no nível tecnológico. O trabalho na agricultura experimenta uma valorização importante, atraindo inclusive membros da família que não mais o praticavam.

**Aumento do bem estar das famílias** – as mulheres extrativistas revelaram o maior acesso a alimentos, móveis e reforma de casas. A diversificação do consumo de alimentos se deu pela compra. As agricultoras adquirem mais alimentos e também os produzem e, assim, diversificaram o consumo da família.

**Efeitos do PAA nas comunidades locais** – a dinamização do comércio local ocorreu pela aquisição mais frequente de alimentos pelas famílias e pela maior oferta de serviços. No caso das extrativistas, se reconhece que houve um arrefecimento em ambos. Maior dinamismo das idas e vindas para entregar produtos no auge do PAA.

**Valorização do trabalho das mulheres** – agricultoras e extrativistas explicitam sentirem-se valorizadas para além da esfera da reprodução. Para as extrativistas, no auge do PAA, houve a valorização da sua condição identitária, associada a uma ocupação. Já as agricultoras têm sido consideradas referência quanto à qualidade dos produtos e ao trabalho de mulheres na agricultura da região.

**Informações insuficientes quanto ao funcionamento do PAA** – todas as entrevistadas se ressentem da falta de informação quanto ao PAA. Afiliação, períodos de entregas, descontinuidade, regras etc. são alguns dos temas repletos de interrogação.

**Reprodução social** – com o suporte do PAA, a reprodução social, a curto prazo, foi reforçada nos dois grupos de mulheres. Mas a desestruturação do PAA no Pontal fragilizou a visibilidade das extrativistas, desarticulou o trabalho familiar e desmobilizou alguns dos seus mediadores, dificultando a reprodução social a longo prazo. Em relação às agricultoras, a reprodução social tem sido potencializada pela atração dos membros da família para trabalhar junto e pelo reforço às condições de produção. A redução da dificuldade do trabalho, a garantia de mercado e a valorização social influenciam em querer persistir como agricultora.

### **Recomendações para o aprimoramento da política (se for o caso)**

**Incentivo à formação do sujeito político** – não restam dúvidas de que o PAA influencia significativamente na constituição de agricultoras e extrativistas que vivem uma aprendizagem social em torno do produzir, vender, comprar e se relacionar com as instituições. Entretanto, um desafio persiste: a formação do sujeito político capaz não só de acompanhar sistematicamente a execução do programa, mas de pensar sobre ele, trazendo-o para o atendimento das demandas que a farão sair da condição de vulnerabilidade.

**Promoção da interlocução entre os grupos beneficiários, legisladores e executores do PAA** – as mulheres não se sentem ouvidas e, em decorrência, julgam que as suas demandas específicas não são consideradas. A sugestão é que sejam promovidos espaços de diálogo com grupos que têm particularidades como as extrativistas e as agricultoras.

**Incentivo a maior valorização das iniciativas locais de controle do PAA** – por meio do estabelecimento de uma chamada para a realização de estudos que identifiquem e caracterizem esse tipo de iniciativa, que tem se revelado criativa na esfera local.

# UMA AVALIAÇÃO DA COMPRA DE PRODUTOS DE AGRICULTORES FAMILIARES PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS ESTADOS DO PARANÁ, SANTA CATARINA E SÃO PAULO, BRASIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituições executoras:** Universidade Estadual Paulista (Unesp): Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias (FCAV) e Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Realeza; Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), campus Chapecó e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), campus Pato Branco.

**Equipe Responsável:** José Giacomo Baccarin, Rozane Márcia Triches, Carla Paz Arruda Teo, Elizângela Mara Carvalheiro, Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira, Camila Elizandra Rossi, Cassiani Gotama Tasca (equipe da instituição executora responsável pela condução da pesquisa).

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 18 de dezembro de 2013 a 17 de junho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Em 2009 foi aprovada a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Seu Artigo 14 determina que, do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para gastos na alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos de agricultores familiares ou de suas organizações.

Nesse sentido, desenvolveu-se uma avaliação da implantação do Artigo 14, em 2012 e 2013, por prefeituras dos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Especi-

ficamente, pretendeu-se analisar: a) o percentual de atendimento das prefeituras municipais ao Artigo 14; b) a adequação das chamadas públicas às condições dos agricultores familiares, em itens como origem da produção (vegetal ou animal), grau de processamento, periodicidade e número de pontos de entrega dos produtos requeridos; c) os preços praticados nos contratos, verificando sua adequabilidade tanto aos preços de mercados atacadistas e varejistas tradicionais quanto aos praticados pelos agricultores familiares; d) se os agricultores familiares fornecedores de alimentos são do próprio município gestor da alimentação escolar ou de outros locais; e) as impressões dos agentes sociais envolvidos sobre a ação conjunta de diferentes setores da administração municipal e de órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a contribuição do Artigo 14 para aumento da renda e organização coletiva dos agricultores e para o desenvolvimento local e as relações do PNAE com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

### Metodologia

A pesquisa teve caráter quantitativo e qualitativo e foi realizada em três estados: São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Usaram-se dados e informações de documentos oficiais dos órgãos públicos envolvidos na alimentação escolar e outros obtidos através de entrevistas feitas com agentes sociais participantes do programa. Procurou-se obter informações em municípios de diferentes portes: até 20 mil habitantes, de 20 mil a 100 mil, de 100 mil a 500 mil e acima de 500 mil habitantes.

### Levantamento de informações em documentos oficiais

Um dos documentos analisados foram as chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura familiar. Conforme pode ser visto na Tabela 1, o levantamento das chamadas públicas nos sites ou diretamente nas prefeituras resultou em um banco de dados de 606 chamadas nos anos de 2012 e 2013.

**Tabela 1 – Número de chamadas públicas coletadas e de municípios envolvidos, 2012 e 2013, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.**

	2012		2013		Total de Chamadas
	Chamadas	Municípios	Chamadas	Municípios	
São Paulo	197	130	212	162	409
Paraná	21	11	43	26	64
Santa Catarina	39	29	94	46	133
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>170</b>	<b>349</b>	<b>234</b>	<b>606</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Como a chamada pública pode se efetivar ou não, procurou-se analisar outros tipos de documentos: prestações de contas do PNAE das prefeituras ao FNDE e contratos de compra da agricultura familiar, ambos dos anos de 2012 e 2013. Para obtenção desses documentos foi necessário lançar mão da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de acesso à informação.

Em São Paulo, de 39 prefeituras contatadas, obtiveram-se documentos de 22 delas, 3,4% dos municípios do estado e onde se encontram matriculados 39,1% do alunado paulista. No Paraná não se conseguiu esse tipo de informação diretamente das prefeituras e em Santa Catarina conseguiu-se ter a documentos de apenas quatro prefeituras.

Usaram-se também informações obtidas diretamente do FNDE que registram o grau de cumprimento do Artigo 14 por cada uma das prefeituras e também por secretarias estaduais de educação – informação que está disponível para o período 2011-2014.

Das chamadas públicas e das prestações de conta esperava-se obter as seguintes informações para 2012 e 2013: a) número de prefeituras que atenderam o determinado pelo Artigo 14; b) valor efetivamente destinado às compras de produtos da agricultura familiar e valor mínimo que deveria ser gasto nas compras de produtos da agricultura familiar; c) tipo de produto comprado, com especificações sobre se vegetal ou animal e grau de processamento; d) periodicidade e pontos de entrega; e) preços praticados; f) características dos agricultores participantes, se pessoa física ou integrante de associações e cooperativas; g) local do estabelecimento agropecuário (no município, na região, no estado ou em outro estado).

### **Entrevistas com agentes sociais da alimentação escolar**

Foram elencadas duas prefeituras em cada estado para cada uma das faixas populacionais já indicadas. Nessas cidades foram realizadas entrevistas com agentes sociais envolvidos na alimentação escolar, quais sejam: representantes do serviço municipal de alimentação escolar, membros do Conselho de Alimentação Escolar, agricultores familiares e funcionários de serviço municipal ou estadual de fomento agrícola e extensão rural. Para cada grupo de agentes sociais foram aplicados roteiros semiestruturados específicos. O Quadro 1 traz os municípios selecionados em cada estado. Joinville é a única cidade catarinense com mais de 500 mil habitantes, por isso foi considerada uma a mais na faixa de até 20 mil habitantes, em que se concentra a grande maioria dos municípios do estado.

Entre os quesitos das entrevistas estavam as modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação de agricultores familiares locais e sua experiência ou não com o PAA, suas dificuldades de integrarem o programa e benefícios alcançados.

**Quadro 1 – Municípios selecionados para as entrevistas em cada estado de acordo com as faixas populacionais**

Faixa populacional	Municípios de SC	Municípios do PR	Municípios de SP
Até 20 mil	Coronel Freitas, Cordilheira Alta e Pinhalzinho	Uraí e Sulina	Capela do Alto e Taquaral
20 a 100 mil	Maravilha e São Miguel do Oeste	Assis Chateaubriand e Laranjeiras do Sul	Araçoiaba da Serra e Monte Alto
100 a 500 mil	Chapecó e Lages	Cascavel e Apucarana	Rio Claro e São Carlos
Mais de 500 mil	Joinville	Londrina e Curitiba	Ribeirão Preto e São Bernardo do Campo

Fonte: Dados da pesquisa.

## Resultados principais

Pode-se perceber que os municípios dos três estados considerados ampliaram seus gastos com as compras de produtos da agricultura familiar entre 2011 e 2014. Os municípios catarinenses, em conjunto, gastaram quase 40% com o Artigo 14 em 2014, enquanto no Paraná este valor foi próximo de 26% e em São Paulo, próximo de 21%. No caso das secretarias estaduais de educação, enquanto se observou forte adesão ao Artigo 14 no Paraná, em Santa Catarina e São Paulo praticamente não se executa o Artigo 14. Os resultados indicam que, quanto maior a importância dos agricultores familiares no total de agricultores, maior o cumprimento do Artigo 14, excetuando a ação do Governo do Estado de Santa Catarina.

A análise da localização do estabelecimento familiar fornecedor para agricultura familiar só foi possível para o estado de São Paulo. Nesse caso, observou-se prioridade nas compras dos agricultores do próprio município ou da região. No caso de produtos com maior grau de processamento, contudo, parecem predominar as compras em poucas e grandes cooperativas dos estados da Região Sul, em particular do Rio Grande do Sul.

Nas chamadas públicas de municípios dos três estados predominam produtos de origem vegetal, in natura, entregues semanalmente em um único ponto, fatos que são convenientes às condições dos agricultores familiares. Entretanto, em boa parte das chamadas públicas, alguns desses quesitos não são mencionados, prejudicando o planejamento dos agricultores.

A aplicação do Artigo 14, bem como do PAA, parece ter contribuído para a efetivação de maior organização coletiva dos agricultores – em associações ou cooperativas – e investimentos em equipamentos e máquinas que lhes permitem beneficiamento e processamento de produtos, ampliando as possibilidades de participação no programa.

As evidências apontam que os preços praticados na execução do Artigo 14 são favoráveis aos agricultores, elevando-lhes a renda e capacidade de reprodução social. Algo que precisa ser mais bem explorado e pesquisado é o alcance desses benefícios para o conjunto de agricultores familiares de um município ou região, ou seja, qual a porcentagem de agricultores familiares que o PNAE consegue contemplar.

Por parte de gestores municipais apontou alguns problemas para a efetivação do Artigo 14, entre eles a falta de diversidade, regularidade e qualidade da produção familiar local, bem como, em algumas localidades, o pequeno interesse de agricultores em se inserirem no programa.

A articulação entre os setores públicos de nutrição e de fomento e assistência técnica pareceu ser, no mais das vezes, frágil, em especial no estado de São Paulo, onde o número de agricultores familiares é relativamente menor.

A combinação do Artigo 14 com outros programas, como o PAA e feiras livres contribui para que maior número de agricultores seja beneficiado e deveria se constituir em uma diretriz da política pública municipal. Da mesma forma, seria importante o reforço da participação de órgãos de ATER, atuando conjuntamente com nutricionistas no planejamento do cardápio e na orientação aos agricultores familiares, de forma a adequar o calendário de compra e a produção de alimentos da agricultura familiar.

# SUPLEMENTO ESPECIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS DE 2013 (MUNIC 2013)

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe Responsável:** Vânia Maria Pacheco, Alberto Francisco Sineiro Dantas, Altino Ventura Neto, Divaldo Ferreira da Silva, Ennio Leite de Mello, Marzulo Pagani Vivacqua, Reinaldo de Souza Ramos, Sandra Maria Barreto, Vera Lúcia Moreira.

**Equipe SAGI:** Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Juliana França Varella, Marco Antonio Carvalho Natalino e Marta Battaglia Custódio.

**Equipe SNAS:** Luis Otávio Pires Farias

**Forma de contratação:** Termo de Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o IBGE.

**Período de realização:** março a novembro de 2013.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal. O suplemento de Assistência Social da MUNIC 2013 integra o esforço de mapeamento da estrutura de gestão da Assistência Social que também inclui as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC de 2012 e 2013, tendo por objetivo atualizar o conhecimento sobre a organização, perfil dos gestores, quadro funcional, aparato material, legislação, instrumentos de planejamento, equipamentos e oferta de serviços de proteção social pelo poder público municipal frente ao observado nos suplementos de Assistência Social incorporados às MUNICs de 2005 e 2009, além de mapear as políticas, programas e serviços de meio ambiente e gestão de riscos, saúde e resposta a desastres.

### Procedimentos metodológicos

A MUNIC 2013 obteve informações relativas aos 5.570 municípios brasileiros por meio da aplicação de um Questionário Básico e do Suplemento de Assistência Social, entre

os meses de março a novembro de 2013, sendo a entrevista efetuada preferencialmente de modo presencial, após um primeiro contato realizado pelo IBGE para identificar o melhor respondente. O período de referência dos dados coletados, de maneira geral, foi a data da entrevista. No entanto, quando em alguns quesitos foi considerada outra referência, esta foi explicitada. As entrevistas seguiram os padrões definidos no Manual de Coleta que incluíam instruções básicas e os conceitos técnicos necessários para o trabalho do Técnico de Pesquisas do IBGE.

## **Principais resultados**

Em comparação com os levantamentos anteriores de 2005 e 2009, os dados de 2013 revelam o processo de institucionalização progressiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como a melhoria da gestão e da organização funcional da pasta nos municípios, a disponibilidade de instrumentos de gestão, o aumento e relativa qualificação dos recursos humanos, a estruturação do Controle Social, a expansão e diversificação dos equipamentos e serviços pelo território nacional.

Com respeito à gestão, a MUNIC 2013 mostra que o percentual de municípios com estrutura de secretaria para tratar da política de assistência social subiu de 80,0%, em 2005, para 92,6%, em 2009, atingindo 95,8% dos municípios em 2013. A parcela dos municípios com secretaria exclusiva, no mesmo período, passou de 59,0% para 70,1% e 75,4%, respectivamente. Nas situações em que a secretaria não era apenas destinada à Assistência Social, os temas de Trabalho, Habitação e Saúde – na ordem – eram os mais frequentes, totalizando cerca de 75% dos casos de compartilhamento setorial.

A investigação sobre a estrutura (formal ou informal) hierárquica e administrativa do órgão gestor de assistência social revelou que a área de gestão de programas de transferência condicionada de renda (Bolsa Família e/ou outros) era a mais organizada formalmente (em 71% dos municípios), seguida da Proteção Social Básica (66%). Em contrapartida, a área de gestão do trabalho assistencial apresentou maior grau de informalidade (72%). Ainda, em 70% dos municípios existia alguma estrutura para tratar da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e em 46% destes (1.797 municípios) o órgão responsável era o de assistência social.

A maioria (82%) dos gestores da assistência social, dentre os municípios que possuem órgão gestor para a área, eram do sexo feminino, sendo a condução pela primeira-dama presente em 1.305 municípios (cerca de um quarto do total).

Pela primeira vez, a MUNIC pesquisou a existência de lei municipal de regulamentação do SUAS. De acordo com os resultados apurados, 19,3% (1.075) dos municípios contavam com tal instrumento legal, principalmente nos municípios com mais de 500.000 habitantes (23,1%) e nas Regiões Sul e Norte. A investigação sobre a existência de Plano Municipal de Assistência Social revela pequenos acréscimos no conjunto de

municípios que implantaram esse instrumento: de 2005 para 2009, a proporção passou de 91,5% para 93,1%, alcançando 94,1% em 2013. Em 2013, um quarto dos municípios realizou o diagnóstico socioterritorial; esta cifra é mais elevada no grupo de municípios de maior porte populacional (acima de 100 mil habitantes).

Também pela primeira vez verificou-se se o órgão gestor da assistência social possuía veículos automotores, o que foi confirmado em 68% dos municípios, ou embarcações próprias, confirmados em 26 municípios.

Detectaram-se avanços com respeito à disponibilidade de equipamentos de informática, acesso à internet e aplicativos informatizados de gestão. O acesso à internet subiu de 89%, em 2005, para 98%, em 2009, e 99,3%, em 2013 – a grande maioria (94,7%) por banda larga. Os sistemas informatizados de gestão de programas e ações estão presentes em 1.559 municípios (41% em municípios com mais de 500.000 habitantes e 25,4% entre aqueles com até 5.000 habitantes). A tecnologia da informação permitiu o diagnóstico do perfil do usuário em 964 municípios e em sete a TI foi utilizada para prover informação pública sobre a rede socioassistencial do SUAS.

Em 2013, o contingente de funcionários municipais voltados para a Assistência Social era de 244.691 pessoas, 34% maior que o apurado em 2009 e 77% maior que em 2005. Em termos relativos, em comparação com o total dos 6,3 milhões de funcionários públicos municipais, a Assistência Social representa 3,6% do contingente, parcela seis vezes maior que a presente nas estruturas estaduais da pasta (com 0,6% do funcionalismo estadual, segundo a ESTADIC 2013). O quadro de recursos humanos era relativamente equilibrado entre servidores estatutários (37,2%) e sem vínculo permanente (35,8%), que representam as maiores categorias por tipo de vínculo. Em termos educacionais, em 2013 cerca da metade das pessoas possuíam como máxima escolaridade o ensino médio, um terço o nível superior ou pós-graduação e apenas 15% o ensino fundamental, representando melhoria frente ao observado nos suplementos anteriores.

Em 2013 quase a totalidade (99,9%) dos municípios possuía Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (em 2009 eram 99,3%), sendo que 24% deles dispunham de canal de denúncias e, destes, 87% mantinham registros das mesmas. Já Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN) foram identificados em 31,5% dos municípios, sendo os mesmos mais presentes nos municípios de maior tamanho populacional.

Sobre recursos para a assistência social, 97% dos municípios declararam ser cofinanciados pela esfera federal e/ou estadual (eram 87%, em 2009). Desses, 98,7% receberam recursos federais e 60,3% estaduais. Em 2013, mais de 90% dos municípios declararam ter recebido recursos do IGD-M e do IGD-SUAS, sendo que a maioria usou os recursos para aquisição de equipamentos.

A quase totalidade dos municípios brasileiros declarou realizar serviços socioassistenciais (99,6%) e de proteção social básica (99,5%). A proteção social especial estava presente, com pelo menos um de seus serviços, em 76,2% dos municípios brasileiros, similar ao encontrado no ano de 2009. Os serviços de proteção e atendimento integral à família (PAIF) e de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos tiveram aumento significativo de 2009 para 2013 (de 85,6% para 98,1% no primeiro e de 67,3% para 85,2% no segundo caso), refletindo a expansão da rede de proteção social cofinanciada pela União. Já no âmbito da proteção social de média complexidade, os serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC) tiveram a oferta aumentada de 2009 para 2013, respectivamente de 41,5% para 51% e de 22,3% para 36,2%. No que se refere às unidades de atendimento aos usuários destes dois serviços, foram identificadas 1.918 unidades distribuídas em 1.240 municípios brasileiros (22,3% do total).

Com relação aos programas municipais de transferência de renda, constatou-se que estes se faziam presentes em 435 municípios (8%), dos quais 306 afirmaram que o Programa estava regulamentado por lei municipal, com maior incidência nos municípios mais populosos (44% naqueles com mais de 500.000 habitantes) e na Região Sudeste (em 9,5% dos municípios da região), com destaque para os Estados de São Paulo, com 76 municípios e do Rio de Janeiro, com 25 municípios.

A prestação de serviços socioassistenciais a grupos específicos foi reportada por 4.411 municípios (79,2% do total), destacando-se a Região Norte com maior cobertura (92,2%) e em seguida as Regiões Sul e Nordeste com aproximadamente 82%. Na segmentação, os agricultores familiares foram um grupo relevante, assistido em 60% dos municípios, seguido dos catadores de materiais recicláveis (atendidos em 27% dos municípios), da população em situação de rua (26%); assentados da reforma agrária (24%); pescadores artesanais (16%); comunidades quilombolas (13%); ribeirinhos (11%); povos indígenas (10%); e povos ciganos (6,0%).

Com relação aos CRAS, em 2009 eram 5.499 distribuídos em 4.032 (72,5%) municípios. Em 2013, foram contabilizadas 7.968 unidades em 5.437 (97,6%) municípios, ou seja, um exitoso aumento na cobertura, com a possibilidade de vislumbrar a proximidade da universalização da proteção social básica no país.

Sobre a existência de centros da juventude, foram reportadas 1.914 unidades em 909 municípios brasileiros, dentre as quais 1.471 eram públicas e 443, conveniadas. A presença de centros de convivência cujo público referenciado é de idosos foi reportada por 2.529 (45,4%) municípios, totalizando 3.861 unidades. Por sua vez, aqueles cujo público referenciado é constituído por crianças e adolescentes, foram reportadas 5.971 unidades distribuídas em 2.082 (37,3%) municípios.

O número de CREAS subiu 80% entre os anos de 2009 e 2013, saltando de 1.239 unidades em 1.116 municípios para 2.229 em 2.032 municípios. Também foram identificados 175 Centros POP em 154 municípios, sobretudo em cidades com mais de 100 mil habitantes, e 510 centros-dia em 290 municípios. Ainda, o abrigo institucional ou “casa-lar” está presente em 34,4% dos municípios, sobretudo nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, onde a incidência varia de 44 a 50% dos municípios.

# PESQUISA DE DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA E POBREZA NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Departamento de Monitoramento, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Equipe SAGI:** Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Júlio César Gomes Fonseca, Márcia Valéria Sousa Barbosa, Francisca de Fátima de Araújo Lucena, Alan Ioshikazu Ofuji, Caio Nogueira Gonçalves, Marcelo Lúcio Saboia Fonseca, Jéssica Franco de Carvalho.

**Período de Realização:** janeiro de 2014 a abril de 2016.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

O objetivo da pesquisa foi aprimorar o cômputo das taxas da pobreza e, principalmente, da extrema pobreza dadas a partir dos dados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), por meio da imputação de valores utilizando-se de métodos estatísticos, em relação às pesquisas desde 1992. E, especificamente, utilizou-se do desenvolvimento de métodos de identificação e de tratamento das ocorrências de “sem declaração” e “sem rendimento” e de expansão calibrada das amostras da PNAD para o cálculo dos totais populacionais.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa compreende uma sequência de estudos (com densidade metodológica e espaço temporal gradativos) dedicados a investigação da série histórica das estimativas de pobreza e da extrema pobreza, para o período 1992 a 2014, a partir da variável de ‘rendimento domiciliar per capita’ (RDPC) fornecidos pela PNAD; assim como em possíveis soluções para problemas no cálculo das estimativas de pobreza e extrema pobreza.

No **Estudo Técnico n.º 15/2014** tem-se a aplicação, pela primeira vez, do método de reclassificação, por meio de análise discriminante, de domicílios originalmente classificados como “sem rendimento” no rendimento domiciliar per capita, mas com perfil socioeconômico que não sugeria a condição de extrema pobreza ou pobreza. Além da análise discriminante, outros procedimentos estatísticos foram adotados para a reclassificação dos

domicílios “sem declaração de rendimentos”, em virtude da disponibilidade de informação para parte dos rendimentos captados neste grupo. Dessa forma, possível o cômputo de estimativas de extrema pobreza sem descarte dos domicílios ‘sem declaração de rendimentos’, assim como, evitou-se uma superestimação de extrema pobreza nos casos de domicílios ‘sem rendimento’ que não tinham perfil socioeconômico de extrema pobreza.

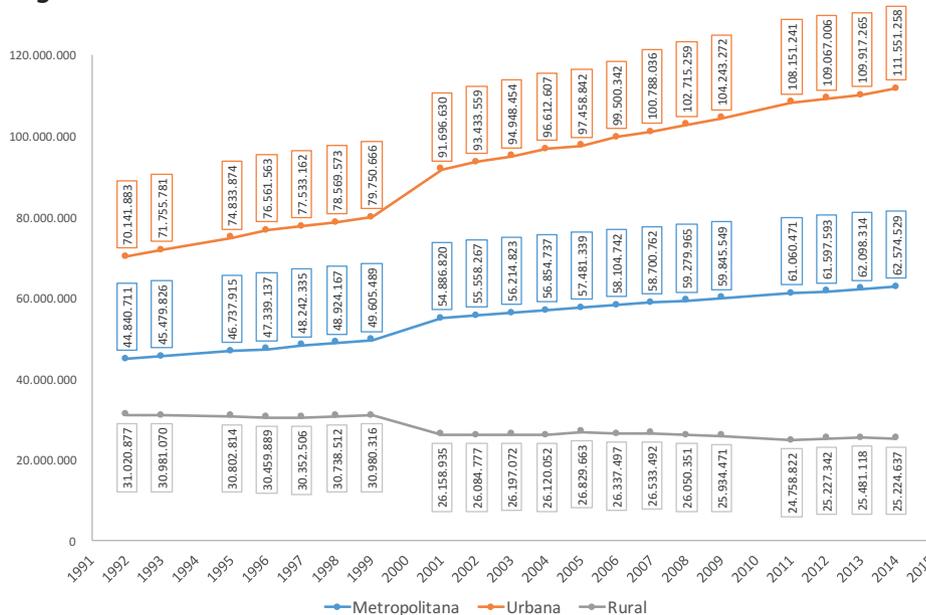
No **Estudo Técnico n.º 04/2016** é realizada a harmonização dos totais populacionais utilizados no cálculo da expansão da amostra da PNAD nas edições de 1992 a 1999. O estudo apresenta o procedimento de ajuste ou calibração, cuja finalidade é atualizar totais populacionais defasados, realizado por meio do método de interpolação linear em relação última Revisão das Projeções Populacionais realizadas pelo IBGE em 2013. O recálculo dos totais populacionais foi feito para a série histórica da década de 1990, apenas – uma vez que a calibração ou ajuste dos pesos das edições de 2001 a 2014 da PNAD foi disponibilizada pelo IBGE. A aplicação da técnica justifica-se em razão da relação direta da subestimação populacional e cômputo de indicadores.

No **Estudo Técnico n.º 05/2016** tem-se a aplicação do método de reclassificação dos domicílios ‘sem rendimento’ e ‘sem declaração de rendimentos’ no rendimento domiciliar per capita segundo os perfis de extrema pobreza, pobreza ou não pobres, por meio da metodologia descrita no Estudo Técnico n.º 15/2014, mas com aprimoramentos em relação ao primeiro modelo tanto em relação à construção do modelo, quanto de sua validação. Neste estudo são apresentadas as estimativas de extrema pobreza e pobreza com uma série mais extensa de 1992 a 2014, já incorporando os pesos harmonizados, objeto do Estudo Técnico n.º 04/2016.

## **Resultados**

Os resultados ou impactos da aplicação da calibração dos totais populacionais da PNAD, publicados no Estudo Técnico n.º 04/2016 podem ser analisados pela comparação entre os Gráficos 1 e 2 abaixo. O primeiro mostra a linha de totais populacionais da amostra sem a calibração, em que se observa aumento abrupto do distanciamento entre as populações urbana, rural e metropolitana, com perda de estabilidade e comparabilidade na série – diferentemente do Gráfico 2, já com a adoção do peso harmonizado.

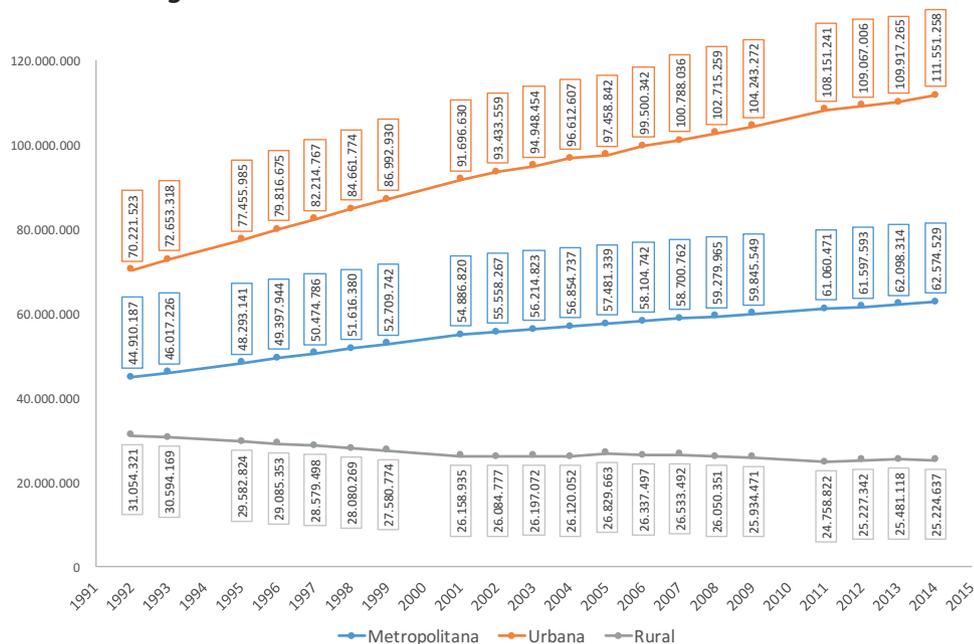
**Gráfico 1 – População total segundo contextos originais da PNAD – Brasil, 1992 a 2014**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: DM/SAGI, ETEC n.º 4 de 2016.

Observação: exclusiva população rural da região Norte (exceto Tocantins) para os anos de 2004 a 2014 para compatibilização com amostra coberta pela pesquisa até 2003.

**Gráfico 2 – População total com pesos harmonizados segundo contextos originais da PNAD – Brasil, 1992 a 2014**

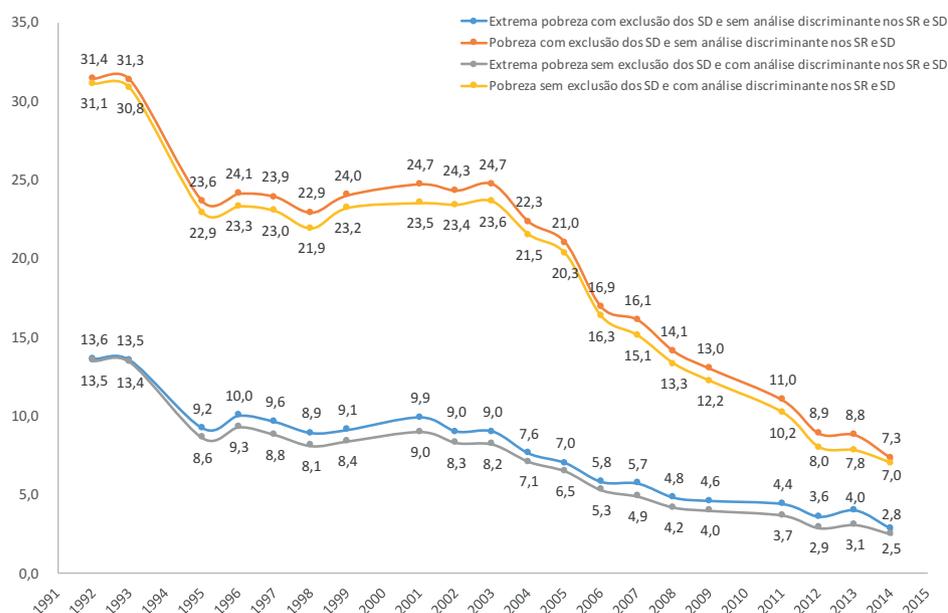


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: DM/SAGI, ETEC n.º 4 de 2016.

Observação: exclusiva população rural da região Norte (exceto Tocantins) para os anos de 2004 a 2014 para compatibilização com amostra coberta pela pesquisa até 2003. Os pesos amostrais de 1992 a 1999 foram harmonizados com estrutura de ponderação de 2001 a 2014.

Em relação ao **Estudo Técnico n.º 05/2016** temos os resultados das taxas de extrema pobreza e pobreza sem a aplicação do modelo de reclassificação dos ‘sem rendimento’ e ‘sem declaração de rendimentos’ e com a reclassificação. O Gráfico 3 permite identificar que nos anos em que tivemos quantitativos expressivos da população entre os ‘sem rendimento’ e ‘sem declaração de rendimentos’, a metodologia garante uma maior estabilidade de comparabilidade para as estimativas na série histórica.

**Gráfico 3 - Distribuição percentual da comparação pré e pós AD para EP e PO – Brasil, 1992-2014**



Fonte: Estudo Técnico n.º 05/2016.

## Conclusões

Estudos da SAGI correlatos aos aqui apresentados, apontam que relatórios nacionais e internacionais têm destacado a diminuição significativa da pobreza e extrema pobreza desde 1990, dimensionando a extrema pobreza em patamares próximos e convergentes à estimativa de 3%. Com tal nível de extrema pobreza, os procedimentos técnicos usuais na computação das taxas precisam ser revistos, sob pena de os indicadores não conseguirem captar os efeitos – positivos ou negativos – da conjuntura econômica e dos programas sociais voltados à superação da pobreza.

As estatísticas e os indicadores precisam acompanhar a ampliação do escopo, escala e complexificação dos programas sociais implantados nos últimos anos. A capacidade de diagnóstico da realidade social e de avaliação da efetividade da ação governamental depende disso. As fontes de dados e pesquisas vêm se estruturando para responder essas demandas, como revelam, para citar dois exemplos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e o Cadastro Único para Programas Sociais na sua sétima versão. É preciso que no âmbito dos indicadores sociais e nas medidas construídas para monitoramento e avaliação de programas sociais, se revisem pressupostos conceituais, procedimentos metodológicos e as escolhas técnicas usuais para que se possa, de fato, captar a mudança/resiliência social e a efetividade da ação governamental. Os estudos elencados apresentam metodologias para superar limitações usuais das pesquisas domiciliares em relação à captação de rendimentos e, dessa forma, monitorar os indicadores que são objeto, mas também norteadores das políticas de superação da pobreza com a especificidade e sensibilidade necessária para atingir seus resultados.

# AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O IMC E OBESIDADE EM CRIANÇAS DA COORTE DE NASCIMENTOS DE PELOTAS (RS), EM 2004, AOS SEIS ANOS DE IDADE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Universidade Federal de Pelotas e Universidade de São Paulo.

**Equipe responsável:** Prof. dr. Aluísio Jardim Dornellas de Barros (coordenador), ms. Kelen Heinrich Schmidt (bolsista) e Jeremy Labrecque (colaborador).

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI n° 24/2013.

**Período de Realização:** 30/12/2013 a 01/07/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre o índice de massa corporal (IMC) e obesidade em crianças da coorte de nascimentos de Pelotas (RS), em 2004, aos seis anos de idade.

### Objetivos da pesquisa

Geral: estudar o efeito do PBF no IMC e na obesidade em crianças da coorte de nascimentos de Pelotas (RS) em 2004 (C2004), aos seis anos, comparando crianças de famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa.

### Específicos:

- Descrever as crianças de famílias beneficiárias do PBF sob aspectos socioeconômico, demográfico e antropométrico;
- Identificar o estado nutricional das crianças comparando-as com as crianças da C2004 que não recebem o benefício do PBF;

- Avaliar o efeito do PBF no estado nutricional (score z IMC/I e obesidade), comparando crianças de famílias beneficiárias e não beneficiárias do PBF, considerando as abordagens de benefício em 2010, benefício no período de 2004 a 2010, e valor mensal médio per capita recebido do PBF em 2010.

## Procedimentos metodológicos

A coorte de nascimentos de Pelotas (RS) incluiu todos os nascidos vivos de mães residentes na área urbana do município durante o ano de 2004, mais os residentes do Jardim América, atual município de Capão do Leão. Essas crianças foram avaliadas ao nascer, com 3, 12 e 24 meses e aos 4 e 6 anos de idade, tendo-se registrado informações relacionadas à sua saúde e feitas avaliações antropométricas em cada oportunidade. No último acompanhamento, realizado entre outubro de 2010 e agosto de 2011, no qual as crianças tinham entre 6 e 7 anos, conseguiu-se encontrar e estudar 90% das crianças vivas da coorte original (3721). Detalhes da metodologia da coorte estão descritos em outras publicações.

Os dados utilizados neste estudo combinam informações coletadas no estudo perinatal e na avaliação dos seis anos de idade. No perinatal, as mães foram entrevistadas e os recém-nascidos avaliados nas primeiras 24 horas após o nascimento (peso, comprimento), utilizando-se um questionário com informações sobre a gestação e o parto, saúde da mãe, composição familiar e informações socioeconômicas da família. A idade gestacional foi avaliada usando informações da data da última menstruação (DUM), como referida pela mãe ou com base em um ultrassom realizado nas primeiras 20 semanas de gestação quando a DUM não foi informada ou, por último, com base no teste de Dubowitz na falta das duas informações anteriores. Aos seis anos, a maioria das crianças foi avaliada em uma clínica especialmente montada para o estudo, mas as crianças que não puderam se deslocar até a clínica foram avaliadas no domicílio. Na clínica, a altura das crianças foi medida com um estadiômetro Harpenden®, e o peso com balança digital de alta precisão que acompanha o BODPOD (Cosmed, Italy), equipamento que foi utilizado para avaliação de composição corporal. No domicílio, as crianças foram medidas com o estadiômetro portátil Altuxata, e pesadas com balanças digitais. Maiores informações sobre a logística, instrumentos e treinamentos estão disponibilizadas on-line, no relatório do trabalho de campo do acompanhamento dos 6-7 anos da coorte de nascimentos de pelotas de 2004<sup>1</sup>.

Utilizando-se os dados do programa para Pelotas (dados do Portal da Transparência e do CadÚnico), foi realizado um processo de pareamento de dados do programa e da coorte de forma a identificar os beneficiários participantes da coorte e incorporar as informações do número de mensalidades e valores recebidos. A integração das informações entre os três bancos de dados foi realizada por um procedimento de pareamento determinístico, cujas informações de ligação foram o nome e o aniversário da criança e o nome e a idade da mãe. Ao final, utilizou-se também o nome do pai e da avó, pois estes eram os beneficiários do programa em alguns casos.

---

<sup>1</sup> Para mais informações, acesse [www.epidemiologia-ufpel.org.br](http://www.epidemiologia-ufpel.org.br)

A integração das bases de dados permitiu identificar 1796 crianças da coorte de 2004 como beneficiárias do PBF no período de 2004 a 2010, sendo que 1494 (83%) tinham o nome da criança e sua data de aniversário igual nos bancos da coorte e do programa. O pareamento foi realizado com o software R (R Core Team).

Após a definição dos grupos de beneficiários e não beneficiários foi realizada uma análise descritiva com base em características sociais, demográficas, econômicas, maternas e perinatais. Essas informações foram originadas das entrevistas respondidas pela mãe ou responsável pela criança nos períodos perinatal e no acompanhamento dos seis anos de idade. Essa descrição e as análises de associação foram realizadas separadamente por sexo, visto que o comportamento do IMC entre esses grupos é diferente tanto do ponto de vista de determinantes biológicos quanto sociais.

A participação no PBF foi investigada de diversas formas, com o intuito de avaliar não só o status de beneficiário, mas também o tempo de recebimento do benefício e os valores. Assim, avaliamos o status de beneficiário em 2010 (sim ou não); status de beneficiário em algum momento no período 2004-2010 (sim ou não); os valores recebidos do PBF em 2010 (divididos em tercís) e meses de recebimento do benefício em 2010 (até 6 meses, 7-12 meses).

Para avaliar o efeito do PBF sobre o estado nutricional das crianças aos seis anos utilizaram-se como variáveis dependentes o escore-Z do IMC para idade (contínuo) e a presença de obesidade (escore-Z  $\geq +2$ ), conforme os padrões de crescimento da Organização Mundial da Saúde de 2006. As variáveis de ajuste utilizadas referentes ao período perinatal foram: cor da mãe (branca, preta ou parda), sexo da criança, idade da mãe, peso ao nascer, prematuridade (idade gestacional menor que 37 semanas), número de filhos que vivem com a mãe, IMC materno pré-gestacional (normal, sobrepeso ou obesidade). As variáveis do acompanhamento dos seis anos foram: renda per capita, escolaridade materna, situação conjugal (com ou sem companheiro) e trabalho materno.

Para permanecer no modelo considerou-se valor  $p \leq 0,20$  para associação entre a variável independente e o desfecho. As medidas de efeito utilizadas foram a diferença de médias na regressão linear múltipla e a razão de prevalência obtida por meio da regressão de Poisson com ajuste robusto da variável. As análises estatísticas foram realizadas no software Stata versão 13 (Stata Corp., College Station, Estados Unidos).

## **Principais resultados**

A amostra deste estudo foi composta por 3346 crianças da coorte 2004 de Pelotas (51% de meninos e 49% de meninas), avaliadas em 2010/2011, com idade entre 5,8 e 7,4 anos (média 6,6 anos); média de peso corporal igual a 24,8 kg, de altura de 1,21 metros e de escore-Z de IMC para idade 0,64 desvios padrão.

Os grupos mais frequentes de escolaridade materna foram 5-8 e 9-11 anos, com 35,5 e 37,1% das mães respectivamente. A maioria das mães (57,9%) tinha entre 18 e 30 anos por ocasião do parto, 78,7% tinha um companheiro e 54,8% trabalhava. Um terço das mães apresentava sobrepeso ou obesidade antes da gravidez. Quanto às características no momento do nascimento dessas crianças, a maioria das mães (42,3%) estava no segundo parto, 98,3% havia realizado pelo menos uma consulta de pré-natal, 91,4% das crianças nasceram com peso adequado ( $\geq 2500$  g) e 88,7% nasceram a termo.

Os subgrupos de mães com maior percentual de beneficiárias são aqueles com seis filhos ou mais em casa, de mães negras, com menos de cinco anos de escolaridade e pertencentes aos 40% mais pobres da amostra.

Com base no CadÚnico, identificou-se que 34,7% das crianças eram beneficiárias do PBF em 2010, e 42,6% no período de 2004 a 2010. No acompanhamento da coorte em 2010, quando questionadas sobre o recebimento de benefício, 32,3% das mães referiram receber o benefício, percentual bastante próximo ao mencionado acima.

A média de IMC/I dos não beneficiários foi maior tanto nos meninos quanto nas meninas em 2010 (diferença de 0,44 d.p. para meninos e 0,24 d.p. para meninas) e no período de 2004 a 2010 (0,42 d.p. para meninos e 0,30 d.p. para meninas).

Em relação ao valor mensal médio recebido do PBF em 2010, observam-se valores superiores de IMC/I entre os meninos do 3º tercil, sem diferença significativa entre as meninas. Por outro lado, as meninas com menos de sete meses de benefício em 2010 apresentaram uma média de IMC/I maior do que as com 7 a 12 meses. Em relação à prevalência de obesidade, observou-se padrão semelhante ao relatado para a média de IMC/I.

Nos resultados dos modelos de regressão, que ajustam o efeito do PBF para possíveis variáveis de confusão, comparando beneficiários do PBF com não beneficiários, não encontramos nenhuma diferença, nem em relação à média de IMC/I nem para a prevalência de sobrepeso. Isso ocorreu tanto para beneficiários no ano de 2010 como para todo o período 2004-2010.

A comparação interna entre beneficiários por valor recebido mostrou que os meninos do tercil que receberam maior valor per capita apresentaram, em média, um IMC/I mais alto (0,31 d.p.; IC95% 0,04 – 0,57) que os outros dois grupos. Entre as meninas também observamos um grupo com média mais alta (0,35 d.p.; IC95% 0,09 – 0,59), só que dessa vez foi o segundo tercil. Essa mesma comparação para a prevalência de obesidade não revelou diferenças com significância estatística, embora os coeficientes sugiram 30% mais de sobrepeso entre os meninos do 3º tercil e 61% mais obesidade entre as meninas do 2º tercil.

### **Recomendações para o aprimoramento da política (se for o caso)**

- Estabelecer com mais clareza os critérios de elegibilidade ao programa (além da renda) e intensificar as estratégias de avaliação desses critérios.
- Propor estudos/acompanhamentos regionalizados (instituições de ensino superior) e padronizados (principalmente no que tange à metodologia) para avaliar o efeito/impacto do PBF na saúde dos beneficiários e na forma como esse benefício é gasto.
- Estabelecer ações efetivas de orientação às famílias beneficiárias quanto à alimentação e nutrição a fim de evitar o aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade, bem como o desenvolvimento desses em fases posteriores (adolescência e idade adulta).
- Manter os editais para pesquisas nessa temática, pois contribuem com informações de qualidade científica para buscar o aprimoramento das ações.

# IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A DINÂMICA POPULACIONAL E REDUÇÃO DA POBREZA NO SEMIÁRIDO SETENTRIONAL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Departamento de Demografia e Ciências Atuariais (DDCA) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

**Equipe responsável:** Ricardo Ojima – DDCA/UFRN (Coordenador); Claudio Roberto de Jesus – DPP/UFRN; Flavio Henrique Miranda de Araújo Freire – DDCA/UFRN; José Vilton Costa – UFRN; Luana Junqueira Dias Myrrha – DDCA/UFRN; Luciana Conceição de Lima – DDCA/UFRN; Luis Abel da Silva Filho – URCA; Marcos Roberto Gonzaga – DDCA/UFRN; Monica Aparecida Tomé Pereira – UNIVASF; Paulo José Pereira – UNIVASF; Silvana Nunes de Queiroz – URCA; Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal – DPP/UFRN; Wilson Fusco – Fundação Joaquim Nabuco.

**Pós-graduandos:** Herick Cidarta Gomes de Oliveira (bolsista DTI-CNPq, mestrando em demografia); Leônidas Petrucio Dutra Pedrosa (mestrando em demografia); Priscila Sanara da Cunha (mestranda em demografia); Renata Kissya Calixta de Sousa (mestranda em demografia); Tiago Carlos Lima do Nascimento (mestrando em demografia).

**Iniciação Científica:** Samuel Fernandes de Aquino (graduando em Ciência e Tecnologia – Ciências Atuariais).

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 18 de dezembro de 2013 a 17 de junho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O objetivo da pesquisa é avaliar o impacto dos programas de transferência de renda diante dos desafios impostos pela estiagem na região do semiárido setentrional na dinâmica demográfica (fecundidade, transição da estrutura etária, migração e expectativa

de vida). Espera-se mensurar e estimar de que maneira as políticas sociais podem ter contribuído para o enfrentamento da seca e como se comportam os componentes da dinâmica demográfica nos diferentes perfis da população da baixa renda na região, particularmente os beneficiários dos programas de transferência de renda.

### **Procedimentos metodológicos**

Para cada componente da dinâmica demográfica analisada foram utilizados procedimentos específicos para esse fim. Os dados utilizados foram os provenientes do Censo Demográfico 2010 e fontes secundárias de apoio. Utilizaram-se ferramentas de análise quantitativa a partir desses dados censitários de modo a avaliar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre aspectos demográficos da população residente no Semiárido Setentrional.

### **Principais resultados**

Trata-se de uma das regiões mais carentes do país, com baixo dinamismo econômico, baixo crescimento demográfico e tradicionalmente expulsora de população (emigrações), mas que, do ponto de vista demográfico, apresentou profundas transformações nas últimas décadas. Em 81% dos 754 municípios da região a participação relativa do valor adicionado bruto das atividades de “administração, saúde e educação públicas e seguridade social” supera um terço da economia.

A participação de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada entre os municípios do Semiárido Setentrional era maior do que nos demais municípios das suas unidades federativas. Com 36,6% das pessoas com 10 anos ou mais nessa categoria, o semiárido setentrional se destaca em relação aos demais municípios das UFs (com 25,2%) e mais ainda se comparado aos demais municípios do Brasil (19,7%).

Analisou-se o perfil de mortalidade e saúde de pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do PBF no Semiárido Setentrional. Com base nos dados de população, mortalidade e mobilidade física do Censo Demográfico 2010, foram estimados os seguintes padrões, referentes às pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do PBF, por sexo e situação de domicílio, para a região de estudo: mortalidade e prevalência de incapacidade física, expectativa de vida e expectativa de vida livre de incapacidade.

Observa-se que a prevalência de incapacidade aumenta significativamente com a idade para ambos os sexos, especialmente para as mulheres. Esse diferencial desfavorável para as mulheres se mantém mesmo ao se desconsiderar as prevalências por nível de instrução e situação de domicílio com ou sem beneficiários do PBF.

De qualquer modo, as prevalências de incapacidade são maiores entre aqueles que residem em domicílios com beneficiários do PBF. Entretanto, observa-se um cenário otimista para a população do Semiárido Setentrional que reside em domicílios beneficiários do PBF em relação àquelas residentes em domicílios sem beneficiários do PBF, pois ao incorporarmos algumas covariáveis de controle, como sexo, idade, nível de instrução e situação de domicílio, o risco de ter incapacidade é ligeiramente menor para aqueles que vivem em domicílios beneficiários.

A taxa de fecundidade total caiu em 665 municípios do Semiárido Setentrional. Em 40% deles, a Taxa de Fecundidade Total (TFT) está abaixo do nível de reposição da população. E em 315 deles a variação percentual foi superior a 30%. A maior queda foi identificada em São Bento do Trairi (RN), que passou de uma TFT de 5,8 para 2,0 filhos por mulher entre 2000 e 2010. As mulheres beneficiárias do PBF foram definidas como o grupo de tratamento. Foram definidos dois grupos de tratamento, segundo o ponto de corte da renda domiciliar per capita: 1) com renda até R\$ 140,00 (critério de elegibilidade do PBF) e 2) com renda até R\$ 280,00 (limite duas vezes superior ao critério de elegibilidade).

Comparativamente ao grupo controle (não beneficiárias) a probabilidade de uma mulher ter tido filho no período de 12 meses da data do Censo Demográfico 2010 foi de aproximadamente 4,5 pontos percentuais menor para o grupo de tratamento com renda domiciliar per capita no limite elegível ao PBF e cerca de 6,0 pontos percentuais menor no grupo de tratamento com maior limite de renda, mantendo-se as demais características constantes.

Considerando o recorte do Semiárido Setentrional, percebemos que nessa região a importância do retorno migratório é maior do que fora do Semiárido. O retorno migratório considerando o seu efeito indireto torna-se mais expressivo ainda no Semiárido. No Ceará, por exemplo, o peso relativo do imigrante de retorno aumentaria caso considerarmos o seu efeito indireto, pois chegaria a quase 65% de todos os imigrantes interestaduais para a sua porção semiárida. Fato que se repete em todas as demais UFs analisadas aqui e indica haver um componente migratório familiar muito importante nesses contextos.

O não recebimento de benefício do PBF aumenta em 3,5 vezes a chance do indivíduo ser emigrante do Semiárido Setentrional. Ter residência anterior em município que decretou seca não apresentou resultados estatisticamente significantes

# A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS INTERFACES ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NAS REGIÕES NORDESTE E SUL DO BRASIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Equipe responsável:** Dr. Sérgio Schneider – UFRGS/RS (coordenador); Prof. Dr. Jonas Anderson Simões das Neves – Unipampa (Campus Itaqui/RS); MSC. Joacir Rufino de Aquino – UERN (Campus de Assu/RN); Dra. Carolina Braz de Castilho e Silva; Dr. João Ricardo Ferreira de Lima – CPATSA/PE.

**Equipe de investigação:** Prof. MSC. Joacir Rufino de Aquino – UERN (Campus Assu/RN); Dra. Carolina Braz de Castilho e Silva – UFRGS/RS; Prof. Dr. Jonas Anderson Simões das Neves – Unipampa (Campus Itaqui/RS); Dr. João Ricardo Ferreira de Lima – Embrapa (CPATSA); Prof. Dr. Sérgio Schneider – UFRGS (PGDR)/RS.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI, nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** dezembro/2013 – junho/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

**Objetivos:**

**Objetivo geral:** analisar os diferentes fatores que favorecem e/ou restringem o acesso dos beneficiários rurais do Programa Bolsa Família (PBF) a políticas de inclusão produtiva no Rio Grande do Sul (RS) e no Rio Grande do Norte (RN), a fim de verificar o efeito das sinergias sobre as condições de reprodução das famílias pobres.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar nos estados selecionados o total de beneficiários do PBF segundo sua origem rural ou urbana, bem como o percentual destes que também acessam outras políticas de inclusão produtiva;
- Investigar o portfólio de oportunidades e potencialidades disponíveis aos beneficiários do PBF para que possam acessar também as demais ações de inclusão produtiva rural previstas pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM);
- Estudar os impactos do PBF sobre os agricultores que acessaram também outras políticas de inclusão produtiva;
- Verificar em que medida o acesso às políticas sociais estudadas foi capaz de contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e para a aquisição e implementação de equipamentos e tecnologias capazes de ampliar a capacidade produtiva das unidades familiares;
- Comparar o desempenho dos agricultores familiares que acessaram simultaneamente o PBF e outras políticas de inclusão produtiva com aqueles que são beneficiários apenas das políticas de transferência de renda;
- Analisar a atuação e as metodologias dos diferentes mediadores que interagem com os agricultores, desde a formulação dos projetos até a assistência técnica prestada.

### **Procedimentos metodológicos:**

A principal base de dados secundários utilizada para a realização da pesquisa foi o Cadastro Único. A classificação dos microdados ocorreu da seguinte maneira: inicialmente, os beneficiários do PBF foram separados em “urbanos” e “rurais”, o que permitiu dimensionar e verificar a participação relativa dos beneficiários rurais no conjunto da população atendida no país e nas unidades federativas pesquisadas. Após essa etapa, para verificar a sinergia entre as políticas públicas, estratificou-se o público estudado em dois segmentos: beneficiários rurais que recebem apenas o PBF e aqueles que são beneficiários da política de transferência de renda e, simultaneamente, dos demais programas de inclusão produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Uma vez verificados os efeitos dessa relação, a partir dos dados secundários trabalhados, buscou-se investigar in loco os fatores determinantes da realidade revelada genericamente pelos indicadores estatísticos. A seleção dos municípios de cada estado para a realização da pesquisa empírica foi feita por meio

da utilização dos dados do Cadastro Único e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), escolhendo-se localidades que proporcionalmente apresentassem maiores percentuais de beneficiários rurais em relação à população rural. No estado gaúcho optou-se ainda por excluir os municípios com grande presença de reservas indígenas, pois essa era uma especificidade que a pesquisa não se propunha a estudar, bem como selecionaram-se municípios de diferentes regiões do estado, de forma a abarcar a maior diversidade possível de situações. Assim, foram selecionados os municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal, no RN, e Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha, no RS. Além das entrevistas com beneficiários apenas do PBF e com beneficiários do PBF e de outra política de inclusão produtiva, foram entrevistados, com a utilização de questionários semiestruturados, atores estratégicos na implementação e operacionalização das políticas assistenciais e de inclusão produtiva, tais como autoridades municipais e estaduais, agentes financeiros, instituições de assistência técnica, instituições de assistência social e pesquisadores com conhecimento das realidades empíricas analisadas.

### **Principais resultados:**

Uma primeira conclusão do trabalho corrobora o que outras pesquisas já haviam demonstrado: que o PBF vem cumprindo de forma satisfatória e com êxito seus objetivos iniciais e precípuos, que são arrefecer as “múltiplas carências” das populações em situação de vulnerabilidade. Em face disso, verificou-se que o programa tornou-se um elemento que já faz parte das estratégias de reprodução social das famílias, que são bastante dependentes dele.

No entanto, a pesquisa verificou que o programa ainda tem dificuldades para dar um “passo adiante”, que seria a criação de oportunidades e capacidades para que os beneficiários pudessem preparar as condições de se emancipar dessa forma de proteção social. As condições para isso dependem, em boa medida, da tenacidade da sinergia entre ele e outros programas de inclusão produtiva, bem como da falta de estratégias de desenvolvimento territorial das regiões que concentram maior número de beneficiários.

Entre as possíveis causas identificadas para essa baixa ou completa falta de articulação sinérgica entre as políticas analisadas, destaca-se o papel confuso e por vezes errático dos mediadores na implementação das mesmas em âmbito local, o que também é decorrente da própria falta de planejamento mais articulado das políticas de proteção social e de inclusão produtiva em seus vários níveis, desde o planejamento e a operacionalização até a implantação, controle e fiscalização. Não é surpresa que se verifique nos municípios certa escassez de ações planejadas e executadas conjuntamente por equipes formadas por agentes do PBF e de outros programas de inclusão produtiva,

tendo como agravante a falta de qualificação desses mediadores para a execução dessas atividades e a estrutura precária de que dispõem para realizá-las.

A principal dificuldade identificada para que o programa torne-se mais efetivo na emancipação das famílias e no conseqüente desenvolvimento passa pela falta de ações capazes de integrar a assistência social e os programas que promovem o acesso a ativos como crédito, terra e tecnologias, enfim, políticas de desenvolvimento fomentadoras dos “meios de ganhar a vida pelo trabalho”. Essa articulação necessariamente exige a superação da fragmentação institucional prevalecente nas instâncias superiores e nos espaços subnacionais de governo, permitindo assim a coordenação de recursos e de esforços sociais necessários ao enfrentamento das múltiplas dimensões da pobreza prevalecente no campo.

Finalmente, destaca-se que apesar do cenário de baixa sinergia encontrado, bem como pelos percalços destacados no caminho da construção de estratégias de inclusão produtiva, o PBF certamente é o passo para a redução da vulnerabilidade e a construção de capacidades dessas famílias. Nesses termos, verifica-se que o programa foi bem-sucedido em seu objetivo inicial de superar a extrema pobreza monetária, contribuindo de forma decisiva para tirar o Brasil do mapa da fome, gerando desenvolvimento e crescimento econômico. Mas o PBF pode dar um passo adiante e caminhar no sentido de cumprir outras das metas que estiveram no arcabouço de sua elaboração. Seu sucesso não deve ser medido apenas pela quantidade de famílias beneficiárias, mas também pela diminuição de suas necessidades, para o que a inclusão produtiva é fundamental.

### **Recomendações para o aprimoramento da política:**

- Readequar o planejamento e a execução das políticas sociais (redistribuição de renda e inclusão produtiva) e de desenvolvimento de forma que venham a constituir uma mesma estratégia de desenvolvimento territorial rural, destacando-se que sua execução seja centralizada por apenas uma pasta do governo;
- Criar uma plataforma única de dados que agregue informações relativas às diferentes políticas públicas implementadas pelo governo federal, facilitando assim sua execução, acompanhamento e avaliação;
- Planejar as políticas a partir das especificidades regionais dos territórios em que serão implementadas, de forma que as mesmas estejam associadas a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento regional, pois sem o desenvolvimento das regiões o potencial de impacto das políticas é significativamente reduzido;

- Dar especial atenção aos operadores locais das políticas implementadas, tanto pelo aparelhamento das instituições em que atuam quanto pela qualificação para a execução das políticas. Nesse sentido, destaca-se a importância de que as políticas sejam executadas por equipes multidisciplinares e com profissionais de diferentes instituições;
- Repensar as políticas de financiamento agrícola para os agricultores beneficiários do PBF, pois a produção que realizam é insuficiente para pagar empréstimos bancários (mesmo que subsidiados), mas fundamental no entorno das estratégias de sobrevivência das famílias, seja por meio do autoconsumo, seja para a manutenção de redes de reciprocidade, ou ainda pela comercialização direta da produção em comunidades próximas.

# AVALIAÇÃO DE PROGRAMA GOVERNAMENTAL: O MICRO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) NO ESTADO DE RONDÔNIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

**Equipe responsável:** Suzenir Aguiar da Silva Sato; Nilza Duarte Aleixo de Oliveira; Andréia Duarte Aleixo; Charles Carminati de Lima; Rogério Simão e Evimael Alves Teixeira

**Equipe de investigação:** Prof. MSC. Joacir Rufino de Aquino – UERN (Campus Assu/RN); Dra. Carolina Braz de Castilho e Silva – UFRGS/RS; Prof. Dr. Jonas Anderson Simões das Neves – Unipampa (Campus Itaqui)/RS; Dr. João Ricardo Ferreira de Lima – Embrapa (CPATSA); Prof. Dr. Sérgio Schneider – UFRGS (PGDR)/RS.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/ MDS-SAGI n° 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** dezembro/2013 – junho/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O trabalhador informal sempre foi tema de debates no cenário social, pois tem forte presença no mercado de trabalho. No entanto carece de atenção no que se refere a políticas públicas para melhoria das condições socioeconômicas.

A informalidade pode estar relacionada a diversos fatores como a falta de recursos do empreendedor, extrema burocratização tanto para a abertura quanto o encerramento de empresas e as altas taxas tributárias existentes no país. Com isso a permanência na informalidade é inevitável e traz desvantagens ao trabalhador que por sua vez não conta com benefícios do governo como cobertura previdenciária, licença maternidade, aposentadoria e auxílio doença, dificuldade de acesso a empréstimos ou financiamentos para seu negócio. O governo por sua vez deixa de arrecadar e assim investimentos são drenados para outras áreas.

Preocupado com a condição social do trabalhador, o Governo Federal instituiu a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro 2008, que em seu texto legal estabelece condições para que o microempreendedor possa se tornar um empreendedor legalizado, desburocratizando todo o processo de formalização, reduzindo de forma significativa a carga tributária, com seguridade social, acesso facilitado aos serviços bancários, bem como vantagens proporcionadas a uma empresa que possui registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), assim criando uma maior possibilidade de crescimento como empreendedor.

Surge, então, a figura do Micro Empreendedor Individual (MEI), com objetivo de alcançar aqueles empreendedores menores, os chamados autônomos ou ambulantes, como cabeleireiros, sapateiros, costureiras, pipoqueiros, entre outros.

No entanto, formalizar o microempreendedor não significa que o problema da informalidade no Brasil esteja resolvido ou amenizado. Faz-se necessário avaliar a efetividade desta lei para verificar se, na prática, todas as vantagens e benefícios realmente acontecem. Caso contrário, muitos microempreendedores, mesmo formalizados, abandonam o negócio formal e voltam para a informalidade.

Diante deste contexto, o presente estudo apresentou a seguinte questão de pesquisa: Na prática, a Lei Complementar nº 128 oferece ao microempreendedor individual as vantagens e benefícios a qual se propõe?

### **Objetivo da pesquisa**

A partir da problemática apresentada, o objetivo desta pesquisa consistiu em avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do programa de inclusão produtiva nos principais municípios do estado de Rondônia.

E como objetivos específicos: 1) diagnosticar a adesão do MEI à Lei Complementar 128/2008, nos principais municípios do estado de Rondônia; 2) levantar o perfil do MEI; 3) identificar as vantagens e benefícios proporcionados ao MEI, após a adesão à Lei complementar 128/2008; 4) identificar os desafios a serem vencidos pelo MEI; e, 5) avaliar as experiências do programa de inclusão produtiva nos principais municípios do estado de Rondônia.

### **Procedimentos Metodológicos**

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados neste estudo que teve como objetivo principal avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do programa de inclusão produtiva nos principais municípios do estado de Rondônia: Cacoal, Ji-Paraná, Rolim de Moura, Vilhena e Pimenta Bueno.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva – utilizada para descrever situações, fatos, opiniões, dentre outros, e tem por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma determinada população, assim como descobrir a existência de associações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas desse tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados, como por exemplo, o questionário. Configura-se, ainda como descritiva, pelo fato de levantar opiniões e percepções dos pesquisados, identificando, descrevendo e interpretando os resultados obtidos através de indicadores de avaliação de programas de governo.

Quanto à abordagem, a pesquisa se classifica como qualitativa e quantitativa. A adoção da abordagem qualitativa justifica-se, por proporcionar ao estudo um nível mais aprofundado, o entendimento de particularidades não observadas na abordagem quantitativa e, pela intenção de analisar a interação entre as variáveis. Entende-se ser adequada à pesquisa qualitativa, para melhor entendimento do fenômeno social estudado, pois a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, das crenças, valores, motivos, considerados parte da realidade social. A análise qualitativa busca dar ênfase em termos e expressões qualitativas. Neste sentido, justifica-se pela proposta de levantar o perfil, opiniões e análise da percepção do MEI.

Trata-se de um estudo de natureza aplicada ao apresentar elementos de avaliação que possam auxiliar na condução ou indicar ajustes ao programa de inclusão produtiva e, também, por se tratar de um projeto de avaliação de programas de governo o qual prevê a criação de indicadores de avaliação como consta no guia metodológico de indicadores de programas.

A coleta de dados foi realizada junto aos municípios de Cacoal, Ji-Paraná, Rolim de Moura, Vilhena e Pimenta Bueno. Os MEIs foram identificados por meio de listagens fornecidas pelo SEBRAE e pelas prefeituras daqueles municípios. A partir das listagens foram priorizados os bairros que tivessem o maior quantitativo de MEIs cadastrados. Não foi realizada amostragem probabilística devido aos objetivos da análise, assim, o MEI que atendesse o pesquisador faria parte da amostra. Em média foram realizadas duas tentativas a um único endereço, caso o MEI não fosse encontrado, o pesquisador passaria a outro endereço. Nesse contexto, 398 MEIs foram entrevistados. Em Cacoal foram entrevistados 150 MEIs (37,7%), Rolim de Moura, 74 (18,6%), Ji-Paraná, 59 (14,8%), Pimenta Bueno, 66 (16,6%) e Vilhena, 49 (12,3%). A aplicação da pesquisa se deu entre abril de 2014 e janeiro de 2015.

Para a coleta de dados foi utilizado o questionário estruturado, construído em três blocos de questões. O I bloco tratou da identificação e perfil do empreendedor, composto de oito questões fechadas; o II bloco tratou do perfil do MEI composto por 10 questões fechadas; III bloco trata-se da avaliação do programa de inclusão produtiva MEI, subdivididas em cinco conjuntos de questões, as quais avaliaram: o acesso, a implantação, os benefícios e vantagens, a percepção e as expectativas do MEI. Essas

questões tiveram cinco alternativas de concordância de acordo com a escala *Likert* de cinco pontos para medir o grau de concordância dos entrevistados. Considerando a escala *likert* de cinco pontos, os valores atribuídos quanto mais próximos de cinco refletem maior concordância e quanto mais próximos de 1 refletem maior discordância, em relação a questão avaliada.

Após a coleta de dados, com a utilização do software SPSS (17.0) os dados foram tabulados com apoio de planilhas eletrônicas onde cada questão nomeou uma variável de estudo. Em cada variável, foi atribuído um código (número natural) de 1 a i dependendo do número de alternativas.

De posse dos dados consolidados, procedeu-se a análise tendo como base os objetivos da pesquisa, os quais estão organizados por blocos de questões conforme estrutura do instrumento de coleta de dados.

### **Principais Resultados**

A instituição da figura MEI possibilitou a concretização do desejo de se ter um negócio formal de vários empreendedores. A partir do levantamento bibliográfico foi possível identificar através da LC nº 128/2008 as exigências legais e procedimentos que devem ser realizados para a formalização através do MEI. Dessa forma puderam-se trazer os principais conceitos e informações para que o trabalhador informal possa ter conhecimento básico da Lei e dos benefícios garantidos pela legislação a estes trabalhadores.

Os resultados apontaram que através do MEI o governo está conseguindo tirar muitos trabalhadores do setor informal e trazendo estes empreendedores para a economia formal. O microempreendedor tem fácil acesso as informações para a adesão, a qual

por muitas vezes ela ocorre no mesmo momento, mas o acesso às vantagens e benefícios proporcionados pela lei ainda continuam burocratizados.

Verificou-se que os empreendedores possuem uma grande perspectiva de crescimento, e pretendem ultrapassar o teto estabelecido para a categoria. Mas os empreendedores ainda se deparam com uma série de desafios que devem ser superados para obterem o sucesso do negócio, principalmente no que se refere acreditando a falta de recursos para o fomento da atividade.

No entanto, fica evidente que este sistema não é suficiente, apesar dos esforços do Governo Federal em tentar formalizar os trabalhadores que atuaram durante tanto tempo na informalidade. O sistema ainda apresenta algumas falhas, deixando a desejar no acompanhamento e na fiscalização. No entanto, o principal desafio enfrentado pelo microempreendedor está na falta de capital próprio, pois sem recursos para fomentar e melhorar a atividade exercida o que por muitas vezes significa o insucesso do empreendimento. Esses fatores estão possibilitando que as atividades das empresas muitas vezes até se encerrem precocemente.

Concluiu-se que dentre os benefícios proporcionados pela LC nº. 128/2008 destacaram-se como os principais motivadores para que os trabalhadores informais se tornem MEI foram os benefícios relacionados à empresa como obtenção de CNPJ e emissão de nota fiscal, seguido dos direitos previdenciários.

Por meio da análise realizada, concluiu-se que a pesquisa atendeu ao objetivo proposto ao analisar as vantagens, benefícios e desafios proporcionados ao MEI, após adesão à Lei. Os resultados apontaram que, de forma geral, os trabalhadores que estavam informais e que aderiram ao programa estão satisfeitos com os benefícios obtidos.

# OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: QUEM SÃO, COMO VIVEM E O SIGNIFICADO DO PROGRAMA PARA SUAS VIDAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Universidade Federal do Maranhão

**Equipe Responsável:** Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora); Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro; Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa; Dra. Virgínia Moreira Guilhon; Ms. Talita de Sousa Nascimento; Margarete Cutrim Vieira (mestranda em Políticas Públicas); Gleisa Campos (Graduanda em Serviço Social UFMA); Marlon Silva Reis (Graduando em Ciências Econômicas UFMA); Mayara Cristina Chaves Cantanhede (Graduanda em Ciências Econômicas UFMA); Raphael Bruno Beserra Silva (Graduando em Ciências Econômicas UFMA)

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

**Órgão de Cooperação Técnica:** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

**Forma de Contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI No.24/2013

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Esta pesquisa procurou desenvolver estudo sobre os egressos do Programa Bolsa Família (PBF) nos últimos cinco anos no estado do Maranhão, considerando as causas do desligamento, os atributos pessoais dos egressos e a manutenção ou não de possíveis impactos vivenciados quando da inserção das famílias e após seu desligamento do programa.

### Metodologia

A pesquisa foi de natureza qualitativa, centrando-se na concepção de avaliação de impactos de políticas e programas sociais, enquanto mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho do público alvo da avaliação. Considerou papel da avaliação explicar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa.

Na avaliação desenvolvida, considerou-se que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em cujo contexto situamos o PBF, combinam objetivos imediatos com objetivos estratégicos e é fundamentalmente sobre estes últimos que têm residido as maiores dificuldades de avaliação. De fato, os objetivos imediatos são avaliados mediante indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, etc., estudos quase sempre realizados durante o período de inserção das famílias nos programas, o que faz dos egressos o grande ausente de estudos e pesquisas para verificação da permanência ou não de possíveis impactos. Assim sendo, a melhoria de tais indicadores constitui *resultados* ou produtos necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários. Por outro lado, os objetivos estratégicos consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, assim como contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos. Neste sentido, uma verdadeira avaliação deve transcender os destinatários, enquanto estão sendo alvo das ações de um programa, daí tomamos como unidade de análise os egressos, com vistas a verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento do programa.

Sobre os procedimentos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, para identificação dos egressos do PBF no Maranhão, as causas de desligamento e seus atributos pessoais foram utilizados levantamento documental e de informações junto ao Cadastro Único, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para o estudo de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias foram realizados grupos focais com egressos do programa em três dos maiores municípios do Maranhão: São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, e entrevistas semi-estruturadas com gestores e técnicos do Programa nos mesmos municípios.

O estudo dos impactos, de natureza essencialmente qualitativa, buscou construir uma configuração da realidade do PBF no estado do Maranhão levando-se em conta os seguintes aspectos: trajetória de trabalho dos egressos antes e depois de serem beneficiadas; mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no programa considerando alimentação, condições habitacionais, aquisição de bens duráveis, no nível de educação e na saúde de seus membros e na posição da mulher na família. Foram consideradas ainda as mudanças que as famílias continuavam vivenciando após seus desligamentos do Programa e as que deixaram de existir com o desligamento. Foram ainda considerados em que outros programas sociais (municipais, estaduais e federais) algum membro da família encontrava-se inserido após o desligamento.

## Os Resultados

O estudo realizado, mesmo com dificuldades para identificar e mobilizar as famílias egressas para participar da pesquisa, revelou aspectos importantes sobre possíveis impactos nos egressos do PBF.

Sobre o acompanhamento de famílias egressas do programa, identificou-se que inexistente, nos três municípios, seguimento sistemático de egressos e que nem mesmo há previsão, nas secretarias gestoras do PBF, desse tipo de trabalho. Por conseguinte, não há planejamento intersetorial envolvendo diferentes secretarias municipais para o desenvolvimento de ações articuladas com egressos.

A respeito dos impactos do PBF, a grande maioria das entrevistadas (técnicas e coordenadoras), declaram que o impacto mais visível e imediato (principal impacto) do programa é no incremento da renda das famílias, enquanto permanecem no programa, com elevação do poder aquisitivo propiciado com a transferência de renda realizada pelo Governo Federal: “[...] o impacto mesmo é na renda com a complementação possibilitada”;...] só o fato de tirar aquela família da situação de extrema pobreza, de ter pelo menos condições de aquisição de alimentos com essa renda [...] que é primordial pra sobrevivência [...] eu acho que isso já é uma coisa muito importante”. Nesse aspecto, o maior impacto identificado nos três municípios foi na alimentação, seguido da aquisição de bens, roupas, remédios e despesas com gás. Por conseguinte, a própria forma como é empregado o benefício financeiro revela a situação de pobreza vivenciada por essas famílias pela imediatividade das necessidades que buscam suprir, contando com essa complementação de renda “[...] mesmo sendo considerada por muitos um valor pequeno, mas que ‘ajuda”.

Para as representantes de famílias beneficiárias egressas, as mudanças são principalmente em melhorias de condições materiais da vida das famílias, com destaque também na alimentação, aquisição de bens, aquisição de material escolar, aquisição de medicamentos, aquisição de roupas/calçados, compra de gás, pagamento de aluguel. São também mencionadas melhorias na educação dos filhos e na auto-estima das mulheres.

Pode-se inferir, a partir das falas das egressas, que os impactos são principalmente no poder aquisitivo que se eleva com o benefício financeiro recebido mediante participação no Bolsa Família, com o aumento do poder de compra de bens prioritários para garantir a sobrevivência diária. Desse modo, os impactos identificados são de curta duração, visto que com o desligamento da família, com consequente retirada do benefício financeiro, poucas mudanças permanecem. Assim, geralmente quando as famílias deixam de receber a bolsa retornam à situação anterior e por essa razão *sentem muita falta* desse complemento de renda pela importância que tem para reprodução do núcleo familiar, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Sobre o valor do benefício, a maioria das entrevistadas destacaram que, mesmo sendo pequeno *sob o nosso ponto de vista* gera um impacto não desprezível por constituir-se não raro na única renda certa, fixa da família.

A respeito da complementação de renda da família com o benefício financeiro do Bolsa Família, cabe a consideração de que, se para muitos esse, valor é considerado *pequeno*, para grande parte dos beneficiários constitui-se num complemento importante para a sobrevivência da família diante de rendas incertas, inseguras e imprevisíveis como as auferidas mediante atividades laborativas instáveis caracterizadas pelas técnicas, coordenadora e representantes das familiares entrevistados como *bicos*. Ademais, esse benefício muitas vezes constitui-se na principal renda da família, uma renda com que podem contar mensalmente “[...] pra muitos que vivem de bico, esse mês não teve o bico, mas tem lá o Bolsa Família que é o certo, que é fixo”.

Chama a atenção a importância alcançada pelo Programa diante de situações de pobreza das famílias, visto que o dinheiro recebido contribui para pagar aluguel, para assegurar o direito fundamental à moradia, que não pode ser garantido pela família somente com o trabalho ocasional/instável, de faxina que não possibilita grande retorno financeiro, conforme muitas participantes da pesquisa se manifestaram, demonstrando vontade de retornarem a participar do Programa para receber o benefício financeiro. Revelaram também a continuidade de situações de extrema pobreza, após o desligamento do Bolsa Família que não favoreceu a decantada autonomização das famílias e que os desligamentos, na maioria dos casos, não ocorreram por elevação da renda das famílias.

Grande parte dos gestores, técnicas e coordenadoras, dos municípios estudados afirmou ter clareza da dificuldade de a família romper com a situação de vulnerabilidade social em que se encontra dado os desafios enfrentados no cotidiano. Apontam a dificuldade para as famílias melhorarem de vida, posto que, no geral, são mulheres que trabalham de diarista, têm 3 filhos dentro de casa, pra gerenciar, pra alimentar, por mais que elas queiram romper com essa situação que elas se encontram, é complicado porque, muitas vezes elas não têm com quem deixar os filhos. As entrevistadas, de um modo geral, também destacaram impactos na educação indicando a elevação da permanência de criança na escola, porém na saúde foram destacados por algumas técnicas e coordenadoras impactos menos expressivos percebidos mediante o estímulo à vacinação, pesagem das crianças e pré-natal enquanto condicionalidades exigidas pelo Programa. Todavia, destacaram que essas mudanças não são sustentadas quando desligadas do Programa, o que nos conduz ao entendimento de que a condicionalidade acaba sendo interpretada mesmo pelas famílias como obrigação e *condição para não sair do Bolsa Família*, ao invés de constituir-se estratégia educativa com possibilidade de transformar-se em um impacto duradouro na vida dessas famílias. Ademais, a maioria das representantes de famílias beneficiárias egressas denunciou a dificuldade de acesso à saúde em São Luís, sobretudo para realização de consultas e

exames. Reclamaram das filas que permanecem para marcar atendimento, da qualidade dos serviços ofertados para a população e da falta de medicamentos que deveriam ser distribuídos gratuitamente para as pessoas que têm doença crônica.

Em menor proporção foi ainda apontado enquanto impacto do Programa na vida das famílias egressas a qualificação profissional, propiciada, em geral, pelo PRONATEC, além de outras ações voltadas para a geração de trabalho e renda que contribuíram para que um número pouco expressivo de famílias conseguisse inserção no mercado formal de trabalho ou gerasse renda de forma autônoma a partir de habilidades pela participação em cursos.

As situações registradas expressam a necessidade de investimentos direcionados à autonomização efetiva das famílias, tendo em vista contribuir para sua autonomia o que passa pela implementação de políticas públicas, principalmente relacionadas à geração de trabalho e renda e à oferta de creches para deixarem suas crianças.

## **Conclusão**

Cabe destacar a dificuldade que foi identificar e localizar os egressos do Bolsa Família para que a pesquisa fosse realizada. Ademais, foi também verificada a quase inexistência de estudos sobre os egressos do Programa<sup>1</sup>. A pouca atenção aos egressos do Bolsa Família é reafirmada pela inexistência de iniciativas sistemáticas para acompanhamento das famílias após seu desligamento por parte das instâncias institucionais operadoras do Programa. Ou seja, não se sabe até que ponto, o Programa produziu ou não um efeito duradouro nas condições de vida das famílias que passaram por ele. Em última análise, essa constatação permite inferir o caráter pontual e residual do maior programa de transferência de renda do Brasil.

Em termos de possíveis impactos, a pesquisa concluiu que o principal impacto foi registrado na melhoria da renda da família com impactos positivos no padrão de alimentação e no acesso a outras condições imediatas necessárias para ligeira melhoria nas condições de vida das famílias. Todavia, na maioria dos casos, essas melhorias sofrem estagnação ou mesmo retrocesso com o desligamento das famílias do Programa. Outros possíveis impactos registrados na vida das famílias egressas do Bolsa Família no Maranhão situam-se na educação por estimular a permanência de crianças e jovens na escola, diminuir

---

<sup>1</sup> Em levantamento bibliográfico realizado sobre estudos de egressos do Bolsa Família, só foram identificados: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (FMG). Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral. Brasília: SAGE/MDS, 2014 (Sumário Executivo); NEVES, Márcia Emília Rodrigues. Proteção Social?! Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2010.

a evasão e, possivelmente elevar o número de anos de estudo de crianças e jovens das famílias, ainda que esse impacto decorra da busca de assegurar a continuidade de recebimento do benefício financeiro. Considera-se, portanto que este impacto apresente possibilidades de permanecer na vida dos egressos por ser mais duradouro, podendo prolongar-se mesmo após o desligamento da família. Na saúde, identificou-se que o impacto na vida das famílias beneficiárias, sobretudo das egressas, é pouco perceptível, até pelos limites com que essa política vem sendo operacionalizada ocorrendo inclusive um retrocesso no acesso aos serviços com o desligamento das famílias do Programa.

Em resumo, os resultados da pesquisa sobre possíveis impactos do Bolsa Família em famílias egressas no Estado do Maranhão reafirmam o pressuposto que considera que os PTRC, entre os quais o Bolsa Família, apesar de apresentarem no seu desenho uma proposta que contempla objetivos imediatos com objetivos estratégicos, mesmo os objetivos imediatos (indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, culminando com melhorias pontuais e imediata de condições de vida) apresentam relativa sustentação somente enquanto as famílias estão inseridas no Programa. Sobre as famílias egressas, na maioria dos casos, o que o estudo realizado demonstrou foi retrocessos, mesmo nas condições imediatas de vida. Como já mencionamos, assim, a melhoria de tais indicadores constituem *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários. Por outro lado, os objetivos estratégicos que consistem em retirar famílias da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, que seriam revelados sobretudo por impactos duradouros e a longo prazo, o que implicaria no acompanhamento e na avaliação de egressos desses programas, não vem sendo objeto de intervenção nem de avaliação do Bolsa Família. Isto porque, ao ser desligada do Bolsa Família, a família obviamente deixa de receber o benefício financeiro. Por essa razão a complementação de renda que se constituía no impacto principal e imediato do Programa, que contribuía para a sobrevivência da família enquanto beneficiária, deixa de existir e, em geral, a maioria das famílias egressas não tem encontrado meios para manter o nível de renda de quando inseridas. Assim, a principal conclusão é que não há evidências de que o Bolsa Família venha produzindo mudanças duradoras, vindo se registrando, em muitos casos, retrocesso nas condições de vida dos egressos do Programa no Maranhão

# O LUGAR CENTRAL DAS FAMÍLIAS PARA A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Católica do Salvador, UCSal

**Equipe Responsável:** Maria Cristina Gomes da Conceição (coordenadora)

**Professores participantes:** Giancarlo Petrini, Ana Cecília Sousa Bastos, Livia Fialho da Costa, Lucia Vaz Moreira, Elaine Pedreira Rabinovich, Camilo de Lelis Colani, Vanessa Cavalcanti, Fernanda Ivo Pires .

**Bolsistas DTI-C:** Camila Lima e Elaine Ferreira.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/ MDS-SAGI no 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** janeiro de 2014 a julho de 2015

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo Geral

Gerar conhecimento e evidência científica sobre as famílias beneficiárias das políticas sociais que estão registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), de acordo com a intensidade da pobreza e as vulnerabilidades específicas que vivenciam no seu cotidiano; enfocando-se nos bens relacionais da unidade familiar: a composição, dinâmica, identidades e relações de parentesco, de gênero, entre gerações, entre raças e etnias na unidade familiar; e analisando as interações estabelecidas pelas famílias com as redes sociais e com o processo de expansão das políticas sociais na região metropolitana de Salvador.

## Objetivos específicos

- Identificar padrões e diferenças no número, registro civil e duração dos casamentos formais e das uniões estáveis, e seu impacto nas relações e práticas conjugais em famílias nucleares, extensas e ampliadas que vivem em pobreza, aprofundando na forma como estas relações afetam e são afetadas pelas desigualdades raciais, vulnerabilidades específicas, participação em redes, instituições e políticas sociais.
- Identificar os principais motivos da ausência do(a) cônjuge, a situação de registro civil da morte, separação ou divórcio, o tempo de ausência, se existe algum tipo de contato, a frequência e qualidade do contato, apoios, cuidados e relações familiares, e interações com as redes sociais e institucionais, assim como suas condições de enfrentamento das desigualdades raciais, vulnerabilidades específicas.
- Identificar padrões e diferenças no registro, nível, tempos, cuidados, dinâmica e mecanismos de envolvimento dos homens com seus filhos desde a gravidez até a adolescência, a qualidade das relações entre pais e filhos, as atividades realizadas em conjunto, o envolvimento emocional, e a forma como o tamanho e composição da família, a participação em redes, instituições e políticas sociais podem restringir ou promover a qualidade destas relações. A análise será transversal para famílias de diferentes tipos, nucleares, monoparentais feminina e masculina, ampliada e extensa, e para isso serão estudadas no Cadastro Único famílias com pais beneficiado pelo Programa Bolsa Família (PBF), e será selecionada na análise qualitativa pelo menos uma família na qual o pai é receptor dos benefícios do programa em cada comunidade de interesse.
- Identificar especificamente as famílias com casos de abandono, fuga e desaparecimento de menor, membros moradores de rua e/ou com envolvimento com o crime, dependentes químicos, deficiências física e/ou mental, violência, migração, vítimas de desastres naturais, assim como a existência de registro civil ou institucional, atenção e cuidados prestados por redes e instituições sociais, e a existência ou necessidade de prestação combinada de políticas sociais nestes casos de vulnerabilidades associadas pobreza.
- Analisar o papel da mulher e da família como fator de proteção nos cuidados da criança e adolescência, dos idosos e de outros membros da família em condição de vulnerabilidade.
- Identificar, nas famílias que contam com redes sociais informais (de parentesco, comunitárias, de vizinhança, compadrismo, amizades) e formais

(instituições e serviços públicos, registros civis de nascimento, matrimônio e outros), e que papel estas redes cumprem para o fortalecimento das relações familiares, nos apoios e cuidados e para a inclusão social das famílias que vivem em diferentes níveis de pobreza e vulnerabilidades específicas.

- Identificar as formas e mecanismos pelos quais as redes sociais mediam as relações familiares com as instituições e políticas públicas
- Identificar os mecanismos de construção de significados, cultura popular e culturas coletivas, as novas práticas desenvolvidas no âmbito da família para manter suas redes informais frente o maior acesso as políticas públicas.

### **Procedimentos metodológicos**

A metodologia adotada é triangulada, pois permite vincular indivíduo, famílias e comunidades locais, inclusive redes e instituições em avaliação de políticas sociais. A primeira etapa é a construção do estado da arte, com base na pesquisa bibliográfica, através da revisão de livros, artigos científicos, teses de mestrado e doutorado. A segunda fase é de análise documental de legislação e regulamentação das políticas sociais a ser analisadas. As seguintes fases combinam métodos quantitativos e qualitativos. O componente quantitativo se baseia na análise de dados secundários do Cadastro Único fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). O componente qualitativo inclui entrevistas de profundidade com beneficiárias(os) do PBF e de outros auxílios governamentais, entrevistas a líderes, funcionários públicos e conselheiros envolvidos nos programas sociais, e grupos focais de homens e mulheres beneficiários em quatro comunidades da região metropolitana de Salvador.

Partiu-se da hipótese de que a identificação desses processos e mecanismos reproduzidos ou ausentes nas famílias permitiriam incluir novos componentes nas políticas sociais (PBF, MCMV, BPC<sup>1</sup>), capazes de ampliar seus resultados, ao transformar as famílias e suas redes sociais como parceiras dos programas, ações e serviços orientados à sua proteção, desenvolvimento, superação e autonomia, promovendo o exercício da cidadania e a coesão social, componentes fundamentais para a superação definitiva da pobreza com autonomia e desenvolvimento humano, integrando ao processo de inclusão das pessoas pobres nos processos produtivos e ao mesmo tempo na luta pelo fim das desigualdades, integrando estas conquistas ao direito à cidadania e aos direitos humanos.

### **Principais resultados**

Os resultados do estudo qualitativo com beneficiárias indicam a emergência de uma melhor convivência familiar e a maior capacidade de decisão e planejamento futuro das beneficiárias; o alto valor que as mães dão à educação de seus filhos expressa-se

---

<sup>1</sup> Programa Bolsa Família (PBF); Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); Benefício de Prestação Continuada (BPC).

nas altas expectativas criadas sobre os projetos de vida que elas constroem para seus filhos e para si mesmas, e também nas práticas orientadas a alcançar estas expectativas e projetos; o significado assumido pela aquisição da casa própria revela o sentimento de conquista de dignidade, impactando inclusive a retomada das relações familiares e a recuperação de uma vida livre de violência para algumas mulheres, especialmente para aquelas que sofreram abuso e humilhação ao longo de seu curso de vida; enquanto o discurso e as práticas dos agentes públicos contrastam com os esforços e as altas expectativas das mulheres.

A responsabilidade das beneficiárias com o bem-estar dos membros da família é demonstrada na aquisição de uma diversidade de bens com o benefício recebido: alimentos, vestuário, pagamentos de água e energia se combinam com produtos de higiene e beleza orientados à autoestima e dignidade como mulher, além da capacidade de planejamento futuro e o desenvolvimento de uma visão mais de longo prazo de investimentos materiais e simbólicos, em particular investimentos nas realizações futuras de seus filhos, com o objetivo de que eles ocupem melhores posições que as de seus pais, que eles possam reconverter estes investimentos e transformar este pequeno capital econômico do benefício em capital escolar, como objetivado pelo Programa Bolsa Família. O forte valor para os investimentos na educação dos filhos, que recebem os maiores benefícios dos bens adquiridos, principalmente roupas, calçados e merendas, se soma ao maior empoderamento e a capacidade de planejamento futuro das mulheres, baseadas na regularidade do benefício.

Há também apoios relacionais e simbólicos, como o retorno das mães à escola, como forma de incentivar os estudos dos filhos com seu exemplo e práticas cotidianas, além de adquirirem maiores conhecimentos para o apoio nas tarefas escolares das crianças, o que se verifica inclusive entre as mulheres quilombolas, de menor nível de educação e trabalhadoras agrícolas na região metropolitana de Salvador.

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) analisados cumprem com todas as condições estabelecidas nas normas da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), principalmente em termos de disponibilidade de recursos humanos qualificados, entretanto, algumas condições de infraestrutura geram algumas contingências que poderiam limitar o acesso da população aos CRAS. As atividades previstas na PNAS, como acolhimento, referência e palestras, e as atividades externas, como visitas domiciliares, são realizadas somente de maneira insuficiente e parcial, apesar de contar-se com os recursos humanos necessários. Alguns profissionais, apesar de capacitados, podem conhecer, mas não concordar com os objetivos e regras estabelecidas, por exemplo, com a priorização dos grupos mais vulneráveis, e por isso assumem práticas não cooperativas e criam novas práticas e regras não programadas, que competem com os objetivos da política de assistência social, e comportamentos de distanciamento em relação às necessidades e demandas das populações vulneráveis. O trabalho em redes é o ponto forte de unanimidade entre as entrevistadas, mas

poderia ser plenamente aproveitado e integrado às demais ações através de cursos de sensibilização das profissionais sobre as reais necessidades das populações assistidas, processos de seguimento e avaliação e capacitação com resultados de estudos de avaliação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O estudo quantitativo do Cadastro Único indica que as famílias com uma pessoa de referência de menor educação, mulher, jovem, negro-pardo são as que têm maior probabilidade de viver na pobreza, comparadas com suas contrapartes. Além destes, o fato da família ter um membro migrante ou que dorme na rua, uma sobre população por quartos e um maior número de crianças e adolescentes, o trabalho infantil, um menor gasto com alimentos, com serviços e com saúde, são fatores relacionados com a pobreza e a pobreza extrema. Entretanto, além desses fatores, que são determinantes da pobreza e pobreza extrema para os beneficiários do PBF e para os beneficiários de outras políticas sociais, existem fatores específicos, vinculados à condição de pobreza de cada um desses grupos. Para os beneficiários do PBF também entram em jogo o desemprego, a composição familiar e a documentação oficial. O fato de o responsável ter um trabalho ou uma aposentadoria/pensão diminui a probabilidade de ser pobre para os beneficiários do PBF, apesar de estas rendas não serem determinantes para reduzir a pobreza extrema. Esse resultado, aparentemente contraditório, provavelmente está relacionado com o encontrado no estudo qualitativo, porque esses responsáveis de famílias contam com trabalhos irregulares, pouco qualificados e com baixa remuneração.

As famílias que vivem na capital, Salvador, têm uma maior probabilidade de serem pobres ou extremamente pobres, comparadas com as que vivem em municípios menores do estado da Bahia, mas as que vivem em cidades médias são as que têm menores probabilidades de viver na pobreza, comparadas com a capital e com os municípios menores. O que diferencia Salvador deste padrão? Ao separar os habitantes de Salvador, observamos que o mesmo padrão se mantém.

A leitura vertical dos resultados de Salvador indica diferenças que chamam a atenção. O nível de educação da pessoa de referência tem um maior peso na capital que em outros municípios. O menor gasto com alimentos e maior com gás e outros serviços, além da história migratória e a complexidade das famílias, associada com o menor espaço e uma sobrepopulação nas residências, são fatores associados à pobreza urbana na capital.

Sobre o tema racial, é relevante registrar que, na análise qualitativa, encontrou-se uma forte tendência das mulheres beneficiárias a declararem-se pretas e pardas, que foi quase a totalidade dos casos, o que não era esperado, de acordo com os

dados do Cadastro Único, o que sugere a necessidade de aprofundar estudos sobre como as pessoas autodeclaram sua cor e como a informação está sendo coletada pelos CRAS.

Outra diferença é a presença de crianças de 6 a 10 anos, que, em Salvador, tanto para beneficiárias do PBF como de outros programas, somente aumenta a probabilidade de pobreza extrema se a família tiver duas ou mais crianças desta idade, mas quando as famílias tem somente uma criança desta idade e nos casos de pobreza moderada, o número de crianças desta idade não interfere na condição de pobreza.

O menor o gasto com alimento, ao contrário dos municípios pequenos e médios, em Salvador, está associado à pobreza extrema, tanto para as beneficiárias do PBF como para as de outros programas. O padrão do estado da Bahia reflete a relação entre pobreza com o maior gasto com alimentos que ocorre nas cidades médias e pequenas para beneficiárias de outros programas sociais, mas as beneficiárias do PBF das cidades pequenas acompanham o padrão de Salvador, os pobres extremos gastam mais com alimentos.

### **Recomendações para o aprimoramento da política**

- Com base nos resultados integrados, do estudo quantitativo e qualitativo, as famílias com chefes jovens precisam de uma assistência especializada para sua inclusão produtiva e aumento da renda de suas famílias.
- O gás tem um alto custo para os pobres, e o uso de fontes alternativas gera riscos de incêndios, o que aprofunda a pobreza, portanto, seria fundamental criar alternativas que diminuam esses custos. Nos casos de violência doméstica, é necessário que haja uma orientação e capacitação específica para que os CRAS e CREAS ofereçam apoio, seguimento e referência adequada para a rede, inclusive para os conselhos tutelares.
- Na Região Metropolitana de Salvador é necessário implementar programas de sensibilização dos profissionais da assistência social, para que ofereçam uma atenção mais humanizada e adequada à realidade das populações vulneráveis que atendem.
- É necessário promover uma reforma curricular nas faculdades de Serviço Social, incluindo-se as legislações e políticas sociais vigentes, suas regras de operação, as metodologias e resultados de avaliações, assim como serviços de estágio e treinamento de campo para promover uma maior sensibilização dos profissionais.

- Fortalecimento da capacitação e difusão do PRONATEC por todos os meios, com divulgação de cursos e programas para homens adultos, esposos e filhos de beneficiárias; assim como estabelecer convênios para implementar as escolas de tempo integral com atividades de apoio para as atividades escolares, envolvendo os próprios adolescentes beneficiários do PBF, inclusive como bolsistas ou estagiários nessas escolas.
- Incluir componentes de afirmação racial na capacitação dos agentes públicos e no registro e cadastramento de famílias beneficiárias.

As relações de solidariedade, as vulnerabilidades, os conflitos familiares, as situações de enfrentamento e a relevância das redes sociais e familiares, como o compartilhamento da casa dos sogros, são elementos fundamentais para serem levados em conta pelas políticas sociais, pois integram um interjogo de conciliações e superações das famílias no enfrentamento da pobreza.

# GERENCIAMENTO FINANCEIRO DOS BENEFÍCIOS ADVINDOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA ALFABETIZAÇÃO FINANCEIRA, DO ENDIVIDAMENTO E DO BEM-ESTAR FINANCEIRO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

**Equipe Responsável:** (equipe da instituição executora responsável pela condução da pesquisa)

Nome	Função	Professor/aluno
Kelmara Mendes Vieira	Coordenadora	Professora Adjunta
Daniel Arruda Coronel	Pesquisador	Professor Adjunto
Breno Augusto Diniz Pereira	Pesquisador	Professor Adjunto
Reisoli Bender Filho	Pesquisador	Professor Adjunto
Paulo Sérgio Ceretta	Pesquisador	Professor Adjunto
Éverton Anger Cavalheiro	Pesquisador	Aluno Doutorado e Professor da UFPel
Silvia Amélia M. Flores	Pesquisadora	Professora Assistente da Unipampa
Marcelo Brutti Righi	Pesquisador	Aluno Doutorado
Franciele Inês Kunkel	Pesquisadora	Aluno Mestrado
Ani Caroline Grigion Potrich	Pesquisadora	Aluno Mestrado
Jéssica Pulino Campara	Pesquisadora	Aluno Graduação
Vinicius Girardi da Silveira	Pesquisador	Aluno Graduação
Ana Luiza Paraboni	Pesquisadora	Aluno Graduação

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 17 de dezembro de 2013 a 16 de junho de 2015 (período de vigência do contrato).

## **APRESENTAÇÃO DA PESQUISA**

A diferenciação entre classes sociais no Brasil é consequência de uma longa conjuntura histórica, que a cada período amplia a distância entre os mais abastados e os mais pobres. Em decorrência dessa conjuntura, os mais desfavorecidos vivem em condições precárias e necessitam de amparo para terem melhor qualidade de vida e para isso o Governo Federal vem desenvolvendo programas de assistência social, dentre os quais o Programa Bolsa Família (PBF) foi o que ganhou maior notoriedade, tendo como objetivo principal combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres, por meio de um programa de transferência de renda condicionada. Todavia, mesmo com esses auxílios, eles estão sujeitos a uma ampla restrição orçamentária, o que enaltece a importância de práticas financeiras eficientes baseadas em uma boa educação financeira que propicie baixo nível de endividamento e elevado bem-estar financeiro e global de vida.

Diante desse contexto, o objetivo deste estudo foi identificar como as famílias da Mesorregião do Centro Ocidental Rio-Grandense beneficiadas com o PBF gerenciam seus recursos monetários. Como objetivos específicos, têm-se: i) analisar a situação financeira, alocação dos recursos, gestão financeira e ferramentas de gestão utilizadas; ii) investigar a alfabetização financeira, a atitude ao endividamento, o bem-estar financeiro e a satisfação global de vida dos entrevistados; iii) validar os construtos investigados e iv) agrupar os pesquisados com características semelhantes. Para isso, foram entrevistados 595 indivíduos na Mesorregião do Centro Ocidental Rio-Grandense beneficiados com o PBF. Para análise dos dados, realizou-se a estatística descritiva, validação dos construtos por meio da modelagem de equações estruturais e análise de cluster.

Os principais resultados ratificam o fato de o Governo Federal priorizar a concessão do benefício às mulheres, o que efetivamente amplia a posição feminina de gestora dessas famílias. Na amostra pesquisada a idade é bastante heterogênea, com maior frequência de mulheres casadas, com dependentes, residência própria, trabalho informal, renda mensal de R\$ 200,00 a R\$ 500,00, sendo que do PBF auferem em torno de R\$ 112,00 e não conseguiram concluir até a 8ª série.

Em relação à situação financeira, os resultados apontam grande instabilidade: os pesquisados geralmente não conseguem pagar suas despesas mensais, gastam mais do que ganham, comprometem o dinheiro do PBF mesmo antes de seu recebimento, possuem contas em atraso – principalmente com lojas de crediário e supermercados. Todavia, mesmo com essas condições, a maior parte revela estar satisfeito com sua situação financeira. Esse resultado é instigante, na medida em que, apesar das adversidades vividas por essas pessoas, a percepção da situação financeira é positiva. Assim, pode-se conjecturar que a concessão do benefício trás para essas famílias uma percepção de melhoria na vida cotidiana.

Com relação ao poder de tomada de decisão financeira observa-se que as mães de família estão assumindo o ato de decidir, corroborando o momento vivenciado por elas no presente, já que no passado as mulheres não ocupavam essa posição. Contudo, os achados revelam que estas mulheres, apesar de compararem preços e avaliarem suas contas antes de realizarem novas aquisições, ainda possuem dificuldades em entender conceitos básicos como taxa de juros e valor de dinheiro no tempo. Assim, referente à alfabetização financeira verifica-se baixo nível de conhecimento financeiro e atitude e comportamento intermediários, havendo aqueles com melhores e outros com piores atitudes e comportamentos, ou seja, perfis heterogêneos. Assim, preocupa-se mais pontualmente com o fato de terem apresentado baixo nível de conhecimento financeiro, pois este influencia os outros dois fatores, e mais ainda, dificulta a tomada de decisões financeiras mais eficientes. As lacunas mais eminentes em relação ao conhecimento desses indivíduos dizem respeito à realização de contas matemáticas que possibilitem tanto a realização de cálculos básicos como a compreensão de taxas de juros, o conhecimento do valor do dinheiro no tempo e os aspectos inerentes à relação risco e retorno.

Partindo dessa preocupação com o endividamento, buscou-se também verificar a atitude dos beneficiários em relação a ele. Os resultados apontaram que as piores atitudes estão relacionadas com o uso indiscriminado do dinheiro, especialmente com compras parceladas, mas que melhores são exibidas quando se questiona a preocupação com o controle dos gastos. De maneira geral, a amostra está dividida, havendo aqueles com atitudes muito favoráveis a elevados níveis de endividamento, mas também existem outros mais preocupados com essas questões. Comparando esse resultado com a variável que questiona se eles possuem dívidas, pode-se notar que a maior parte já se encontra endividada, mas que a preocupação com o controle dos gastos, por parte do grupo que apresentou boa atitude, pode amenizar essas dificuldades e auxiliar no distanciamento das dívidas e na aproximação com o bem-estar financeiro.

Assim, para o fator bem-estar financeiro verifica-se uma percepção negativa, justificada por uma elevada preocupação com as dívidas e pensamentos constantes vinculados a essa situação. Disso, conclui-se que eles pretendem eliminar as dívidas no futuro, mas no presente sentem-se desconfortáveis com as contas atuais. Quanto à satisfação global de vida revela-se que, em média, os entrevistados estão satisfeitos com suas vidas, gostam, são felizes e sentem-se bem com a vida que possuem, mas dizem não possuir tudo o que precisam. Esse resultado é um indicativo de que os aspectos materiais não são tão relevantes para a consolidação da satisfação global de vida desses indivíduos, pois mesmo não possuindo tudo o que precisam, estão satisfeitos com a vida. Por meio dos achados desses dois fatores, ratifica-se o fato de que mesmo em condições financeiras difusas e com baixo bem-estar financeiro, os beneficiados sentem-se felizes e satisfeitos com a vida, revelando o efeito positivo do PBF para sua vida.

No âmbito da validação de instrumentos, esse trabalho é relevante, à medida que se desenvolveu a validação de escalas para mensuração da atitude financeira, comportamento financeiro, atitude ao endividamento, bem-estar financeiro e satisfação global

de vida de indivíduos de baixa renda. Todavia, atenta-se nesse processo para o grande número de variáveis que tiveram de ser eliminadas em todos os fatores, com exceção do de satisfação global de vida. Isso traz um *insight* de que outras escalas devem ser testadas com públicos de baixa renda, pois provavelmente há outras questões relevantes em cada um desses fatores.

Por fim, a análise de *cluster* possibilitou identificar que dentro da mesma amostra, há indivíduos mais alfabetizados financeiramente com menor nível de atitude ao endividamento, mas que também existem aqueles com baixo nível de conhecimento financeiro, atitude e comportamento intermediário e elevada atitude a dívida. Os que se encontram com as características do segundo grupo representam indivíduos em situações críticas, que merecem uma maior atenção das autoridades no sentido de alfabetizá-los financeiramente para que sejam mais eficientes nas suas decisões e controlem melhor seus gastos, já que eles também apontam que não possuem um controle rígido de suas despesas.

Em relação ao segundo *cluster*, os resultados mais significativos apontam um maior grupo de respondentes pertencente ao cluster 1 representado por pessoas com alta satisfação global de vida e baixo bem-estar financeiro. Buscando caracterizar o perfil financeiro desses indivíduos percebeu-se que esse grupo foi o que exibiu uma pior situação financeira, contas em atraso, nome vinculado a um cadastro negativo e restrição orçamentária tão elevada que não permite a realização de poupança nem o consumo de coisas extras, aspectos que podem amenizar a percepção de bem-estar financeiro. No entanto, quando questionados quanto à satisfação com a situação financeira eles revelam estar satisfeitos, o que confirma mais uma vez que os problemas de ordem monetária podem não ser tão representativos para essa parcela da população. Como justificativas para esse contexto, exhibe-se mais uma vez o fato de terem sido entrevistados beneficiários do PBF, que só por esse fato já percebem a vida de uma maneira mais positiva, pois as necessidades básicas foram melhor supridas posterior ao programa.

Em síntese, os dados apresentados mostram que a distribuição dos benefícios principalmente às mulheres deu a elas o poder da decisão financeira e que elas vêm adotando práticas que buscam melhorar o consumo pelo menos para satisfação das necessidades básicas de suas famílias. No entanto, ainda carecem de um aporte educacional para que conheçam melhor o mundo das finanças e possam conseguir alocar de maneira mais eficiente os recursos recebidos, pois suas condições financeiras são precárias e o nível de Alfabetização Financeira é preocupante. Além disso, conclui-se que um dos propósitos do Governo Federal com o desenvolvimento do PBF está sendo atendido; pelo menos na região investigada, as famílias estão ampliando seu bem-estar, melhorando suas condições alimentares e satisfazendo-se financeiramente. Por outro lado, fica claro que o valor do benefício ainda não é suficiente para que as famílias atendam as suas necessidades financeiras, o que implica em baixo nível de bem-estar financeiro, elevado nível de dívida e restrição orçamentária eminente.

# CAMPANHA PELA FOME ZERO: UMA HISTÓRIA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Núcleos Acadêmicos parceiro do projeto:** Núcleo de Antropologia e Cidadania NACi da Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS).

**Equipe Responsável:** Coordenadora: Profa. Dra. Claudia Fonseca (docente UFRGS), Profa. Dra. Maria Eunice Maciel (docente UFRGS), Dra. Lúcia Scalco (Cientista Social), Doutoranda Helisa Canfield de Castro (Nutricionista), Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI): Departamento de Avaliação., Órgão de cooperação técnica: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** A pesquisa ocorreu entre janeiro de 2014 e julho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo geral:

Analisar os efeitos da distribuição e consumo de alimentos através do Programa Fome Zero (PFZ) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) entre pessoas consideradas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Propomos entender não só as consequências para a promoção do bem-estar alimentar, mas também para a participação política das populações-alvo.

### Objetivos específicos:

- Identificar as famílias receptoras e suas práticas alimentares no nicho doméstico;
- Acompanhar o fluxo dos alimentos distribuídos nas comunidades através do PFZ e do PAA;
- Elucidar a rede estabelecida em torno do alimento distribuído, abordando os diversos atores envolvidos desde sua doação até seu consumo propriamente dito nas unidades domésticas;

- Fornecer conhecimento científico capaz de auxiliar na elaboração e avaliação de projetos e programas voltados à segurança alimentar e nutricional em comunidades urbanas de baixa renda;

### **Procedimentos metodológicos**

Nossa pesquisa assentou-se nos referenciais teóricos da antropologia, assim como na sua clássica metodologia etnográfica, tendo a preocupação de demonstrar a relevância e o impacto na vida das pessoas tomando suas próprias interpretações e apropriações da realidade, o que nos distanciou dos métodos avaliativos de áreas do conhecimento como as ciências políticas ou a sociologia.

Priorizou-se a análise do PFZ e do PAA em nível local, percorrendo os “caminhos” dos alimentos, elucidando as redes criadas em torno dos processos de distribuição e consumo desses alimentos, colaborando assim com uma reflexão mais ampla sobre a realidade dos pobres brasileiros. Foram utilizadas as seguintes técnicas qualitativas descritas a seguir:

- Observação participante com elaboração de diários de campo na comunidade Morro da Cruz, sua Associação Comunitária e na cozinha comunitária da unidade de triagem e compostagem de resíduos, localizada em Viamão, ambos em Porto Alegre.
- Observação participante nos Fóruns de Fome Zero (na sede da prefeitura, reuniões quinzenais);
- Entrevistas semidiretivas com os representantes da associação de moradores da comunidade, além de gestores dos programas;
- Análise documental de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do governo brasileiro.

### **Principais resultados**

O período de observação (janeiro 2014 a julho 2015) foi um momento de desmonte da distribuição de cestas básicas pelo PAA/PFZ nos bairros pobres de Porto Alegre. A irregularidade das entregas representou uma grande mudança em relação ao programa dos anos anteriores (em particular 2012) quando, conforme as pessoas contam, as cestas básicas do PAA e PFZ trouxeram, além de uma sensação de fartura, mais variedade ao regime alimentar das famílias.

Esse desmonte dos programas provocou uma série de ajustes nos objetivos originais da pesquisa. Em primeiro lugar, passamos a entrevistar gestores para tentar entender por que os alimentos do PAA, tão abundantes em anos anteriores, tinham se tornado escassos. Chegamos à conclusão de que a interrupção de entregas de alimentos deveu-se a diversos fatores: além de corte no orçamento federal, houve novas regras burocráticas que dificultaram a participação

continuada de algumas associações; novas formas de gestão dificultaram a articulação dos serviços entre a união, o estado e o município, implicando em grandes atrasos na assinatura de novos contratos; também houve problemas no transporte e preservação de alimentos que em certos casos vinham de longe. (ver artigo para maiores detalhes)

Outro ajuste na nossa pesquisa: em vez de acompanhar o uso dos alimentos distribuídos, procuramos entender o impacto da suspensão de entregas na vida dos beneficiários usuais. Para tanto, desenvolvemos dois estudos de caso. No primeiro subprojeto, acompanhamos o cotidiano de uma associação de bairro (Associação Comunitária do Morro da Cruz), para compreender o seu papel na distribuição dos alimentos dentro de um conjunto de projetos que envolvem cultura, geração de renda e sociabilidade. Constatamos que as associações de bairro (clubes de mães ou terreiras de religião – que também tinham se beneficiado do PFZ) são as primeiras instituições que os moradores mais vulneráveis procuram quando estão com alguma emergência, falta de alimentos ou quando ocorre um acidente (incêndio, por exemplo). Essas instituições, que se localizam dentro das comunidades, são as que possuem o contato mais íntimo, cotidiano e imediato com os moradores em extrema vulnerabilidade social.

Contudo, sem uma articulação dessas associações dentro de políticas sociais sólidas com garantida continuidade, sua capacidade de aliviar a miséria é severamente limitada. Durante o período de pesquisa, testemunhamos uma reiterada insegurança alimentar em certas famílias em função de desastres episódicos – familiares e sociais (doença, incêndio, separação conjugal). A situação é só em parte aliviada por diferentes redes de vizinhança, instituições filantrópicas e novos circuitos de comércio (a saber, uma rede de vendedores que se auto-denominam “nordestinos” que vendem cestas básicas a crédito e entregam a domicílio).

No segundo subprojeto dessa pesquisa, propusemos estudar o impacto do PAA/PFZ numa entidade coletiva – uma cozinha comunitária. Já que a cozinha originalmente eleita como alvo de pesquisa deixou de funcionar, a pesquisa se deslocou para outro bairro, a Lomba do Pinheiro. Aqui, numa cantina anexa a uma unidade de reciclagem, as pessoas se organizaram entre si (sem input da comida do PAA) para enfrentar a suspensão de entregas de alimentos pelo PAA/PFZ e suprir suas necessidades. Além do mais, uma renda mensal fornecida pela prefeitura aos “associados” da unidade de triagem (em troca do lixo reciclado) garantiu uma estabilidade alimentar e até a possibilidade de ascensão socioeconômica nessas famílias – ganhos que não foram postos em cheque pela irregularidade da entrega de alimentos pelo PAA/PFZ.

Num último ajuste da pesquisa, passamos a estudar a organização política das entidades comunitárias que deixaram de receber regularmente as entregas prometidas pelo PFZ, tentando entender a contribuição dessas iniciativas políticas para o bom funcionamento (ou retomada) do programa. Assim, iniciamos a participação assídua nas reuniões do Fórum de Fome Zero, entidade que congrega 54 diferentes instituições (a maioria associação de moradores ou clubes de mães) responsáveis pela distribuição

dos alimentos. Nesse espaço, além de articular críticas ao andamento do programa e procurar soluções para corrigir falhas, as diferentes lideranças puderam tomar conhecimento de diversos programas sociais e organizar a participação popular em vários sentidos para promover o bem-estar das famílias mais pobres. A busca de comida parece, nesse contexto, ter uma força agregadora de esforços comunitários que não se encontra (certamente não na mesma escala) em outros programas de auxílio social.

Esperamos, portanto, sublinhar o poder mobilizador do PFZ e, com isso, reforçar a recomendação de outros especialistas quanto à necessidade da articulação de diferentes tipos de intervenção, para maximizar os benefícios de cada um.

### **Recomendações para o aprimoramento da política (se for o caso)**

Para garantir a eficácia do programa é necessário que os administradores atentem para mediações que permitam a regularidade de entrega de alimentos, assim como a boa qualidade dos alimentos entregues. Não só deve-se zelar para que os contratos com agricultores sejam assinados em tempo hábil para não haver lacuna entre um exercício e outro como também é imperativo estudar meios de transporte e conservação dos alimentos perecíveis para que cheguem em bom estado. O todo exige uma refinada articulação de serviços da união, do estado e do município que no momento, apesar da presença de profissionais dedicados à causa, não se realiza a contento. Em outras palavras, a pesquisa sugere que os maiores empecilhos ao bom andamento do PAA são de ordem administrativa. Para que haja uma organização administrativa adequada, é fundamental que os planejadores se aproximem da realidade vivida, procurando entender – em casos concretos – quais os obstáculos ao êxito do programa.

Para aproveitar o grande potencial do PFZ na mobilização das comunidades é fundamental rever as recentes mudanças burocráticas que dificultaram em muito essa participação. Por exemplo, exige-se que as associações sejam inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Pelo menos em Porto Alegre, essa inscrição exige no mínimo uma dúzia de documentos, incluindo, além de plano de ação da entidade (com objetivos, finalidades etc.), cópias autenticadas devidamente registradas em cartório de registros especiais do estatuto social (atos constitutivos), CNPJ e ata de eleição e posse da atual diretoria. Boa parte dos líderes comunitários com longos anos de experiência e o respeito de suas comunidades são voluntários. Não possuem nem o tempo, nem o dinheiro, nem o nível de escolaridade necessário para conseguir essa documentação. As exigências fazem que só as associações religiosas e filantrópicas, organizadas em geral por pessoas de classes mais abastadas para auxiliar os “necessitados”, consigam se inscrever como colaboradores dos programas sociais.

Espaços de autogestão tais como o Fórum quinzenal Fome Zero devem ser valorizados e mecanismos de “feedback” assegurados para que os poderes públicos possam se beneficiar dos debates e das sugestões que surgem nessas arenas.

# SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: LACUNAS DE AFERIÇÃO ENTRE CRIANÇAS BRASILEIRAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Faculdade de Ciências da Saúde, campus Darcy Ribeiro da Universidade de Brasília (UnB).

**Equipe Responsável:** Muriel Bauermann Gubert (coordenadora), Ana Maria Segall-Corrêa, Leticia Marín-León, Rafel Perez-Escamilla, Rodrigo Pessoa, Ana Maria Spaniol, Gisele Ane Bortolini, Jessica Pedroso, Stefanie E. A. Coelho Kubo (equipe da instituição executora responsável pela condução da pesquisa).

**Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI n° 24/2013 – processo n° 456699/2013-9.

**Período de realização da pesquisa:** 17 de dezembro de 2013 a 16 de junho de 2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Introdução

A segurança alimentar e nutricional da população brasileira consiste, atualmente, em uma das prioridades do governo, buscando o combate à fome e à miséria. Ela é definida como um processo complexo e multidimensional, englobando a cadeia alimentar como um todo, sendo alguns de seus determinantes a produção agrícola, a distribuição dos alimentos à população, o acesso econômico ao alimento e a escolha alimentar, baseada em componentes culturais.

A aferição da insegurança alimentar (IA) familiar é realizada a partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que consiste em um método que avalia a percepção dos indivíduos e a disponibilidade de alimentos no domicílio. Dessa maneira, a EBIA torna-se responsável por suprir algumas lacunas deixadas por outros métodos.

Inquéritos populacionais, como a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD) dos anos 2004, 2009 e 2014 e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) de 2006 foram responsáveis pela avaliação de múltiplas facetas da insegurança alimentar no Brasil. Porém, a trajetória temporal não foi estudada, não existindo informações a respeito da evolução da população em relação à insegurança alimentar. Nesse mesmo contexto, ainda existem lacunas de conhecimento e paradoxos pouco entendidos, envolvendo principalmente populações de alta vulnerabilidade e em contextos específicos.

Nesse cenário, as mulheres em idade fértil possuem relevância, visto que são tradicionalmente mais vulneráveis em questões de saúde e aptas a responderem perguntas a respeito da população infantil, também vulnerável socialmente. Vários estudos revelam a associação entre insegurança alimentar e a aparição de diversas morbidades, como excesso de peso e obesidade nessa população, como consequência da privação alimentar e contexto socioambiental no qual essas mulheres vivem.

Estudos também sugerem que as crianças expostas à insegurança alimentar podem apresentar desnutrição (com magreza ou baixos índices de estatura por idade), sendo já relatada também a associação entre insegurança alimentar e excesso de peso nessa faixa etária. Esse binômio mãe-filho frequentemente apresenta repercussões diferenciadas a respeito do impacto da insegurança alimentar no estado nutricional, podendo residir, em um mesmo domicílio, uma mãe com excesso de peso e uma criança desnutrida. Apesar de estudos pontuais realizados no Brasil com dados da PNDS demonstrarem que a IA associa-se com excesso de peso entre mulheres e não se associa com a desnutrição entre crianças, há uma lacuna de estudos que avaliem o conjunto mãe/filho em relação ao estado nutricional, pesquisando essa relação complexa da obesidade e desnutrição.

Em relação à desnutrição na infância, a IA geralmente está associada diretamente com maiores percentuais de déficit ponderal e de estatura. Porém, essas relações não são sempre claras, visto que a desnutrição é causada por vários fatores. O desenvolvimento cognitivo, a saúde e o crescimento infantil são afetados diretamente por privações alimentares ou dieta insuficiente. No entanto, condições pregressas também podem ser fatores causais da desnutrição, entre eles a saúde materna durante a gestação, a realização de pré-natal, as condições infantis ao nascer e as influências do meio ambiente, como as condições higiênico-sanitárias e de moradia. Desta maneira, torna-se necessário o estudo destas inter-relações, buscando a neutralização dos fatores, para que a influência da IA na ocorrência da desnutrição possa ser observada de forma mais precisa.

A insegurança alimentar na infância também se relaciona com um maior número de internações e com uma maior ocorrência de febre, diarreia e carências nutricionais, como deficiência de ferro e hipovitaminose A. Mesmo que a influência da IA no consumo alimentar seja muito explorada, ainda é necessária melhor investigação a respeito da sua associação com o perfil de morbimortalidade materno-infantil.

Essas mesmas lacunas e paradoxos encontram-se presentes em estudos de populações específicas. Os beneficiários de programas sociais, entre eles os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), exemplificam essa situação. O PBF consiste em uma estratégia nacional de transferência condicionada de renda e apresenta como objetivo a minimização da pobreza extrema no Brasil, considerando como unidade de análise a família. A prevalência de insegurança alimentar entre os beneficiários do PBF é elevada, algumas vezes até superior a prevalência na população geral.

Um estudo realizado com dados da PNDS de 2006 revelou que o PBF afeta de maneira significativa apenas os domicílios em situação de insegurança alimentar leve, aumentando em 11% as chances desse grupo tornar-se seguro. Porém, não foram obtidos resultados estatisticamente significativos quando analisados beneficiários em insegurança alimentar moderada e grave. No entanto, visto que a maior parte dos estudos analisados é transversal, não são permitidas conclusões a respeito das relações causais, gerando como consequência o paradoxo de maior vulnerabilidade. Outras limitações consistem no viés de informação, já que os beneficiários podem relatar níveis maiores de IA por apresentarem medo/insegurança de serem retirados do programa.

Nesse mesmo contexto, encontram-se as populações quilombolas, grupos populacionais remanescentes de antigos quilombos, localizados em várias regiões do país e que apresentam um relativo grau de isolamento geográfico, o que implica em desigualdades sociais e de saúde. Estas populações apresentam alta exposição à insegurança alimentar, quadro associado a desvios nutricionais, como a obesidade e o excesso de peso.

O levantamento de dados de populações em vulnerabilidade social – pouco explorados – é essencial à compreensão do complexo fenômeno da IA e para que o governo possa realizar ações de políticas públicas direcionadas e bem focadas, com o objetivo de melhorar a segurança alimentar e nutricional da população. Esses mecanismos de avaliação de impacto são necessários tanto no processo de concepção e implementação das ações, no que diz respeito à cobertura da população-alvo e aos desafios políticos e administrativos daí decorrentes quanto na medida do impacto destes programas.

## **Objetivos**

- I. O objetivo deste projeto consistiu em analisar bases de dados geradas por pesquisas contratadas pela SAGI do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mediante metodologia quantitativa e em elaborar seis produtos finais, listados abaixo.
  
- II. Evolução da insegurança alimentar da população brasileira: desigualdades de impacto em populações de alta vulnerabilidade;

- III. A insegurança alimentar entre beneficiários do (PBF): alta vulnerabilidade ou viés de informação?;
- IV. Insegurança alimentar e estado nutricional infantil: análise de um paradoxo;
- V. Entendendo o binômio mãe obesa e filho desnutrido residentes em domicílios com insegurança alimentar;
- VI. Morbidade materno-infantil e sua relação com a insegurança alimentar; e
- VII. O excesso de peso em população de alta vulnerabilidade de insegurança alimentar: o caso dos quilombolas.

## **Metodologia**

Foram elaborados seis produtos finais a partir de bases de dados geradas por pesquisas contratadas pela SAGI, mediante metodologia quantitativa. A confecção de tais produtos foi feita na forma de artigos científicos, todos eles a partir das bases de dados de pesquisas financiadas e disponibilizadas pelo MDS.

Como proposto no projeto inicial, três destes produtos foram traduzidos para a língua inglesa, o que facilita a publicação desses dados em veículos científicos internacionais. Ainda, foi realizada adaptação de alguns dos produtos em virtude de necessidades metodológicas, sem prejuízos ao resultado final proposto.

O resultado deste projeto será apresentado em forma de seis artigos científicos, aqui anexados. Tratam-se dos seguintes:

**Produto I – Evolução da insegurança alimentar da população brasileira: desigualdades de impacto em populações de alta vulnerabilidade (o caso das mulheres em idade fértil).** Adaptado para artigo que analisa a tendência temporal da prevalência de IA para populações vulneráveis, sendo realizada análise da IA segundo região, renda, idade, cor e local de residência. Permitiu avaliar se a redução nessas populações foi uniforme ou diferenciada. Para isso foram utilizados dados da PNAD de 2004, 2009 e 2013 e teve como produto resultante: *Evolução da insegurança alimentar na população brasileira: desigualdades de impacto em estratos populacionais de alta vulnerabilidade social (Artigo 1).*

**Produto II – A insegurança alimentar entre beneficiários do Programa Bolsa Família: alta vulnerabilidade ou viés de informação?**

Executado como previsto, utilizando-se dados da PNAD 2004 e PNAD 2009.

Produto resultante: A Insegurança alimentar entre beneficiários do Programa Bolsa Família: alta vulnerabilidade ou viés de informação? (Artigo 2).

**Produto III – Insegurança alimentar e estado nutricional infantil: análise de um paradoxo.** Na execução desse produto houve atraso da entrega das análises pela estatística bolsista contratada. Até a finalização deste relatório de prestação de contas, o produto não havia sido finalizado por esse motivo. Permanecemos trabalhando nele, sendo finalizado em breve, sendo citado o financiamento por este projeto oportunamente, quando enviado para publicação. Optamos por sua substituição por novo produto, que verificou os fatores inerentes à condição de segurança alimentar e nutricional não contemplados pela EBIA, em crianças consideradas seguras. Foi utilizada a PNDS de 2006 e apresentou como produto resultante: Segurança alimentar e nutricional: lacunas de aferição entre crianças brasileiras (Artigo 3).

**Produto IV – Entendendo o binômio mãe obesa e filho desnutrido residentes em domicílios com insegurança alimentar:**

Executado conforme previsto, utilizando-se dados da PNDS de 2006. Apresentou como produto resultante: *Understanding the double burden of malnutrition in food insecure households in Brazil* (Artigo 4).

**Produto V – Morbidade materno-infantil e sua relação com a insegurança alimentar:**

Executado conforme previsto, utilizando-se dados da PNDS de 2006. Produto resultante: *Household food insecurity, nutritional status and morbidity in Brazilian children* (Artigo 5).

**Produto VI – O excesso de peso em população de alta vulnerabilidade de insegurança alimentar: o caso dos quilombolas.**

Este produto sofreu alterações metodológicas em virtude da inexistência de associação entre excesso de peso e insegurança alimentar. Optou-se por uma análise mais completa de fatores associados à IA nas comunidades quilombolas. *Produto resultante: Insegurança alimentar em comunidades quilombolas tituladas no Brasil* (Artigo 6).

## **Resultados / Discussão**

A presente pesquisa trouxe respostas para algumas lacunas e paradoxos encontrados no estudo da temática da (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil, ainda pouco estudados. Dessa maneira, os produtos resultantes permitiram um melhor entendimento desse fenômeno em populações específicas, por meio da exploração de bases de dados de pesquisas financiadas pelo MDS.

Quanto à prevalência de insegurança alimentar, observou-se uma redução em seus números ao longo dos anos, especialmente em seus níveis moderado e grave, além do aumento da segurança alimentar. Apesar da melhoria das condições de segurança alimentar da população, a insegurança alimentar e nutricional ainda é distribuída de maneira heterogênea, considerando a dimensão da desigualdade social no território brasileiro.

Em relação aos beneficiários do PBF, notou-se uma diminuição na prevalência e severidade da insegurança alimentar entre 2004 e 2009 e uma crescente cobertura do programa, o que pode estar contribuindo para a queda dessa prevalência. O funcionamento semelhante dos itens da EBIA entre os subgrupos analisados permitiu inferir que a participação em programas de transferência de renda não levou a um viés de respostas por parte do grupo beneficiário. Os padrões de respostas entre beneficiários e elegíveis não beneficiários são equivalentes, gerando resultados que são válidos e representativos. Sendo assim, a EBIA é válida para mensurar sem viés de informação a insegurança alimentar nesse público.

Quando analisadas crianças que viviam em domicílio em segurança alimentar e nutricional, segundo a EBIA, constatou-se que, apesar desse diagnóstico, elas ainda apresentavam desvios do estado nutricional e maior vulnerabilidade em relação à presença de anemia e hipovitaminose A. Assim, percebe-se que a escala não contempla a avaliação de todos os fatores associados à segurança alimentar, visto que este fenômeno é considerado um processo complexo e de difícil aferição.

O estudo do binômio mãe com excesso de peso e filho desnutrido em domicílios com insegurança alimentar revelou que esse evento aumentava conforme o grau de severidade da insegurança alimentar no domicílio se elevava, associando-se assim com a vulnerabilidade social dos indivíduos. Avaliando crianças menores de cinco anos, observou-se que a prevalência de tosse, febre e hospitalizações por diarreia e pneumonia também estavam correlacionados com o grau de severidade da insegurança alimentar do domicílio.

Em relação às populações quilombolas, constatou-se que a maior parte dos domicílios encontrava-se em insegurança alimentar e nutricional, a qual estava associada com aspectos socioeconômicos e alimentares. A situação mais crítica foi observada nas regiões Norte e Nordeste, reafirmando a desigualdade no território brasileiro e sua associação com a vulnerabilidade social, em especial para comunidades e povos tradicionais. Além disso, foi verificada também elevada prevalência de sobrepeso e obesidade entre as mulheres e elevada prevalência de déficit de estatura entre as crianças.

A identificação dos fatores que contribuem para maiores níveis de insegurança alimentar e nutricional fornece subsídios para o planejamento e a realização de políticas públicas direcionadas, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada à população brasileira em contextos específicos. Assim, percebe-se a necessidade de um olhar cuidadoso quanto às políticas públicas, com o objetivo de melhorar as condições de vida e segurança alimentar e nutricional da população, principalmente aquela que vive em contexto específico.

# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR DA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE.

**Equipe responsável:** Pedro Israel Cabral de Lira<sup>1</sup> (coordenador); Ruth Cavalcanti Guilherme<sup>1</sup>; Fernanda C. de Lima Pinto Tavares<sup>1</sup>; Leopoldina Augusta Souza Sequeira-de-Andrade<sup>1</sup>; Jailma Santos Monteiro<sup>1</sup>; Vivianne Montarroyos Padilha<sup>1</sup>; Renata Freire de Melo Pessoa<sup>2</sup>; Phelipe Bibiano Bezerra<sup>3</sup>; Sabrina Gomes Ferreira<sup>4</sup>; Fábio Nogueira de Vasconcelos<sup>4</sup> – 1 Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE; 2 Nutricionista, bolsista DTI-C do Projeto de Pesquisa; 3 Educador Físico, bolsista DTI-B do Projeto de Pesquisa; 4 Curso de Graduação em Nutrição – DN/CCS/UFPE, bolsista ITI-A do Projeto de Pesquisa.

**Equipe SAGI:** Departamento de Avaliação.

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

**Forma de contratação:** Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

**Período de realização da pesquisa:** 23/12/2013 a 22/06/2015.

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

**Objetivos da pesquisa:**

**Objetivo Geral**

- Avaliar o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) na perspectiva da segurança alimentar e nutricional e de saúde da população assistida pelo programa na região metropolitana do Recife.

**Específicos**

- Classificar empresas cadastradas no PAT pelo tempo de registro e modalidade de atendimento.

- Analisar a atuação do responsável técnico pelo PAT nas empresas em relação ao cumprimento dos parâmetros nutricionais estabelecidos pelo programa.
- Avaliar o estado nutricional e de saúde do trabalhador com ênfase nas doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e os fatores associados (socioeconômicos, demográficos, assistência à saúde, atividade física, hábitos de vida, condições funcionais e doenças referidas).

### **Procedimentos metodológicos**

Trata-se de um estudo de corte transversal, no qual a população de interesse foi constituída por amostra aleatória das indústrias cadastradas na Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (Fiepe) e dos seus trabalhadores, na região metropolitana do Recife (RMR), Pernambuco, totalizando 14 municípios. A amostra final foi constituída por 40 indústrias que cumpriram os critérios de inclusão: estar cadastrada no PAT; enquadrar-se nas modalidades de serviço prestado – autogestão e gestão terceirizada, com nutricionista; ser de médio ou grande porte e possuir Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) ou refeitório. A amostra para avaliação das condições saúde, seus condicionantes e as medidas antropométricas foi constituída por 727 trabalhadores e, destes, 475 realizaram os exames bioquímicos.

A coleta de dados dos funcionários constou de antecedentes de doenças e diagnósticos autorreferidos, comorbidades associadas (dislipidemias, diabetes, hipertensão arterial sistêmica) e hábitos como prática de atividade física, ingestão de bebida alcoólica e tabagismo. Em seguida foi realizada avaliação antropométrica (peso, altura e circunferência da cintura) e aferição da pressão arterial sistêmica, em duplicata, com pesquisadores treinados. A coleta sanguínea para avaliação bioquímica para verificar os níveis de colesterol total e frações, triglicerídeos e glicemia em jejum foi realizada em até 48h após essa entrevista com os trabalhadores.

Para a avaliação do estado nutricional foram utilizados o índice de massa corporal (IMC) e a circunferência da cintura (CC), seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde. Para classificação da pressão arterial foi adotado os critérios da VI Diretriz de Hipertensão Arterial Sistêmica da Sociedade Brasileira de Cardiologia. Para determinação do nível de atividade física foi utilizado o International Physical Activity Questionnaire em sua versão curta, levando em consideração as dimensões da atividade física no lazer e nas atividades ocupacionais.

A análise estatística foi realizada com o auxílio do programa Statistical Package for Social Sciences (SPSS versão 13.0), considerando como estatisticamente significantes as associações com valor de  $p < 0,05$ .

## Principais resultados

Do total de indústrias visitadas, apesar de todas serem cadastradas no PAT, 22,5% dos gestores não sabiam desse cadastro, 42,5% deles não sabiam informar o tempo de cadastro e a maioria (72,5%) não tinha conhecimento sobre as exigências nutricionais do programa. Dos nutricionistas, 37,5% não sabiam do cadastro e 7,5% informaram que a indústria não era cadastrada. Apesar de 77,5% dos nutricionistas informarem cumprir as exigências nutricionais do PAT, chama a atenção o fato de que 12,5% não sabiam se os cardápios oferecidos cumpriam tais exigências e 10% terem certeza de que não o cumpriam.

Enquanto 82,5% dos gestores classificam a alimentação servida como saudável, apenas 60% dos nutricionistas a consideram no mesmo patamar e 5% chegam a classificá-la como pouco saudável. Outro dado controverso foi a realização da avaliação nutricional, uma vez que a maioria (75%) dos nutricionistas informou não realizar esta atividade, e o mesmo percentual de gestores confirma a avaliação nutricional dos trabalhadores de sua indústria.

Do total de trabalhadores avaliados, 75,8% era do sexo masculino, com distribuição relativamente homogênea por grupo de idade. Com relação ao tempo de trabalho na empresa, no estrato menor de dois anos predominaram as mulheres (30,7% vs 23,2%) e com 10 anos e mais os homens (29,8% vs 18,8%).

Na avaliação do número de refeições realizadas no local de trabalho, 52% referiram duas, predominando desjejum e almoço, e quando mencionado uma refeição, predominou almoço com 38,5%. Quanto à qualidade das refeições servidas na indústria, 52,5% dos trabalhadores consideraram “muito boa/boa” (3,3%/49,2%, respectivamente), e os que consideraram as refeições “regular/ruim” totalizaram 47,5% (regular = 40,6% e ruim = 6,9%).

Em relação à prática de atividade física (exercício/esporte), 51,2% dos trabalhadores responderam afirmativamente, sendo mais frequente nos homens. Quando questionados sobre a intensidade dessa prática, considerando os dias da semana, a maioria das mulheres referiu 3 a 5 dias (67,6%), e os homens apenas 48,3%, concentrando o restante, prioritariamente, de 1 a 2 dias (43%).

Entre os trabalhadores, o hábito de fumar foi de 6,7%, sendo mais frequente nos homens (7,8%) do que nas mulheres (3,4%). O consumo de bebida alcoólica foi relatado por 44,2% dos trabalhadores, sendo este hábito 1,8 vezes mais frequente nos homens (49,4%) do que nas mulheres (27,8%).

Entre as morbidades referidas, a diabetes mellitus foi referida por 5,9% dos trabalhadores, sendo mais frequente nos homens (6,5%). A hipertensão arterial sistêmica

(HAS) foi referida por 15,3% dos trabalhadores, com distribuição homogênea em ambos os sexos. Em contraste, a aferição da pressão arterial revelou um percentual HAS de 31,8%, sendo o dobro no sexo masculino (36,1%) quando comparado ao sexo feminino (18,2%). Entre os que referiram HAS, 68,5% estavam com a pressão arterial alterada no exame, indicativo de necessidade de monitoramento e vigilância do quadro clínico, além de 25,2% dos indivíduos que também apresentaram a pressão arterial alterada e referiram não ter HAS. Colesterol e triglicérides alterados foram referidos por 17,3% e 10,5% dos trabalhadores, respectivamente, sendo o colesterol mais elevado nas mulheres (19,7%) e os triglicérides nos homens (11,8%).

A ocorrência de depressão foi referida por 19% dos trabalhadores, sendo mais frequente nas mulheres (27,8%) do que nos homens (16,2%). Problemas crônicos de coluna foram referidos por 25,2% dos trabalhadores, com percentuais similares para ambos os sexos.

Em relação ao IMC, observou-se que 62,9% dos trabalhadores tinham excesso de peso (sobrepeso = 41,3% e obesidade = 21,6%), com maior prevalência nos homens (65,5%) quando comparado às mulheres (54,5%). A obesidade classificada como grau I foi de 16,1% e grau II/III em 5,5%, com percentuais similares em ambos os sexos. A distribuição do sobrepeso em relação à idade revelou que para o sobrepeso ocorreu uma elevação dos 18 aos 34 anos, de 22% para 49,6%, com flutuações a partir dos 35 anos entre 40% e 53%. Para a obesidade os percentuais são similares até os 34 anos, em torno de 13-15%, com elevação a partir dos 35 anos para 30% e redução a partir dos 50 anos, em torno dos 20%. A obesidade abdominal avaliada pela CC revelou uma prevalência de 52,7%, sendo 45,8% nos homens e 74,7% nas mulheres. Quando avaliada como CC “muito aumentada”, o percentual para os homens foi de 22% e para as mulheres o dobro (42,5%).

Com relação ao colesterol total, apenas 30,1% dos trabalhadores tinham os níveis séricos considerados como desejável (<200 mg/dL). O colesterol limítrofe (200-239) e alto ( $\geq$ 240 mg/dL) ocorreu em 34,3% e 35,5% dos casos, com valores similares para ambos os sexos. O colesterol HDL baixo (<40 mg/dL), considerado de risco cardiovascular, foi observado em 27,6% dos trabalhadores, com valores quase três vezes superior nos homens (32,7%) quando comparado às mulheres (11,4%). O colesterol LDL considerado “ótimo e desejável” foi observado em 37,3% dos trabalhadores (óti-

mo = 13,7% e desejável = 23,6%), e quando considerado como “alto e muito alto” o percentual foi de 34,9% (alto = 18,7% e muito alto = 16,2%), com valores similares para ambos os sexos em todos os parâmetros. O triglicérideo considerado “desejável <150mg/dL” foi verificado em 59,4% da amostra, com valores inferiores nos homens (52,1%) quando comparados às mulheres (82,5%), enquanto os valores “aumentado e muito alto”, com frequências de 22,3% e 1,9%, predominaram nos homens (28% e 2,2%) em relação às mulheres (4,4% e 0,9%). Em relação à glicemia de jejum, 96,8% dos trabalhadores tinham esses parâmetros dentro da normalidade (<99 mg/dL).

### **Recomendações para o aprimoramento da política**

Neste estudo, a avaliação dos aspectos fundamentais do PAT sob a ótica dos gestores e nutricionistas revelou as fragilidades da execução do programa no âmbito da indústria na RMR, tanto nos aspectos conceituais e metodológicos do desenvolvimento de políticas e programas no campo da saúde e da segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores, como em relação à compreensão do papel que os responsáveis técnicos pelo programa deveriam desempenhar. Um conjunto de motivos pode ser elencado, desde a fragilidade das contratações e a elevada rotatividade, especificamente, dos nutricionais, ao desempenho no âmbito restrito da administração e suporte para a execução plena do programa, tanto na qualidade das refeições e do suporte para avaliação e educação em termos de saúde e nutrição dos trabalhadores.

A avaliação da condição de saúde e nutrição dos trabalhadores traduz o momento epidemiológico da transição nutricional do país, com elevada prevalência de excesso de peso e obesidade abdominal associados aos níveis séricos do colesterol e triglicérides, que favorecem o desenvolvimento de comorbidades como diabetes, hipertensão arterial, entre outras. Embora a prática de atividade física ocorra em metade dos trabalhadores, deveria ser estimulada no âmbito da empresa, com incentivo para redução de práticas consideradas de risco para o desenvolvimento das DCNT, como o hábito de fumar e o consumo de bebida alcoólica.

Mesmo considerando esse conjunto de problemas, desde o plano individual ao conjuntural e estrutural da execução do PAT, consideramos relevante a manutenção do programa, contemplando possíveis ajustes, como forma de garantir o pleno estado de saúde e segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores.

# PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD, SEGURANÇA ALIMENTAR - ANO: 2013

## INTRODUÇÃO

Em parceria com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2013 – agregou a investigação suplementar sobre Segurança Alimentar (também realizada nas edições da PNAD de 2004 e 2009).

Seguindo as duas edições anteriores, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA foi utilizada para estimar a prevalência de insegurança alimentar em levantamento nacional realizado pelo IBGE. A utilização continuada da EBIA permite o levantamento de informações estratégicas para a elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas na área da Segurança Alimentar.

## OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Estimar as prevalências da situação de segurança alimentar domiciliar e por morador.

Classificar as unidades domiciliares de acordo com a situação de segurança alimentar vivenciada pelos moradores dos domicílios selecionados pela amostra da PNAD.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na PNAD 2013, foram pesquisadas 362.555 pessoas e 148.697 unidades domiciliares distribuídas por todas as Unidades da Federação.

O instrumento utilizado no levantamento suplementar de Segurança Alimentar foi a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA.

A EBIA é uma escala psicométrica que mensura a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos a partir de um questionário composto por 14 perguntas sobre a situação alimentar vivenciada no domicílio nos 90 dias que antecedem a entrevista.

A cada resposta é atribuída uma pontuação a partir da qual se estabelece uma classificação:

- segurança alimentar: acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, não havendo a percepção de sofrer restrição no futuro próximo.

- insegurança alimentar leve: preocupação ou incerteza quanto à disponibilidade de alimentos no futuro em quantidade e qualidade adequadas.
- insegurança alimentar moderada: redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
- insegurança alimentar grave: redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos e/ou crianças; e/ou privação de alimentos; fome.

## PRINCIPAIS RESULTADOS

Em 2013, a pesquisa registrou 65,3 milhões de domicílios particulares no Brasil, destes, 50,5 milhões (77,4%) estavam em situação de Segurança Alimentar (SA). Nestes domicílios moravam 149,4 milhões de pessoas, o equivalente a 74,2% dos moradores em domicílios particulares do País.

Os 14,7 milhões de domicílios particulares restantes (22,6%) se encontravam em algum grau de Insegurança Alimentar (IA), ou seja, tinham alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer alguma restrição devido à falta de recursos para adquirir mais alimentos. Nestes domicílios, viviam cerca de 52,0 milhões de pessoas.

A tabela abaixo apresenta a distribuição percentual dos domicílios de acordo com a classificação da situação de segurança alimentar:

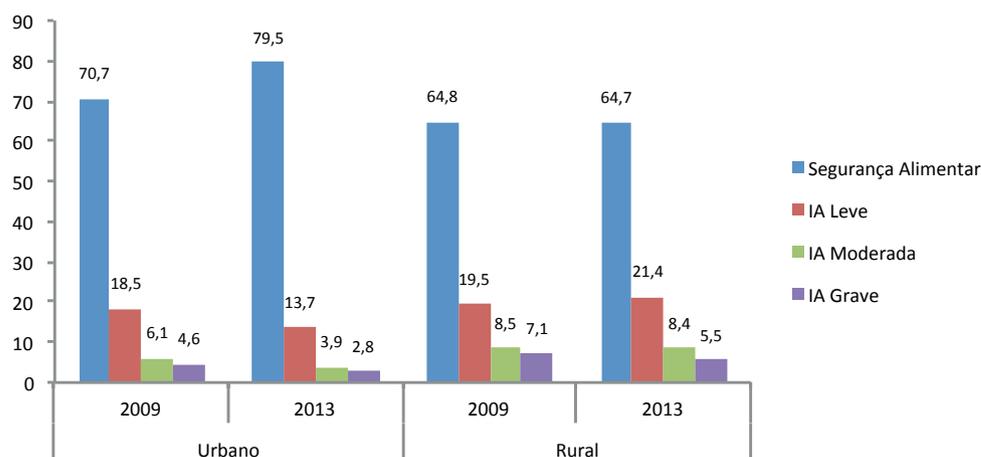
Situação de segurança alimentar	Domicílios particulares	
	Relativos (%)	
	2009	2013
Segurança alimentar	69,8	77,4
Insegurança alimentar	30,2	22,6
Leve	18,7	14,8
Moderada	6,5	4,6
Grave	5	3,2

- A prevalência de Segurança Alimentar (SA) foi maior em domicílios da área urbana (79,5%) do que da rural (64,7%).
- Embora a prevalência da SA em domicílios da área rural não tenha alterado de 2009 para 2013 (64,8% e 64,7%, respectivamente), a Insegurança Alimentar

Grave (IA grave) diminuiu (de 7,1% para 5,5%) e a Insegurança Alimentar Leve (IA leve) aumentou (19,5% em 2009 para 21,4% em 2013).

- na área urbana, o aumento da situação de Segurança Alimentar, em relação a 2009, foi acompanhado da diminuição dos índices em todos os graus de insegurança alimentar.

**Gráfico 1: Distribuição (%) dos domicílios particulares por situação do domicílio e segurança alimentar – Brasil 2009 / 2013**

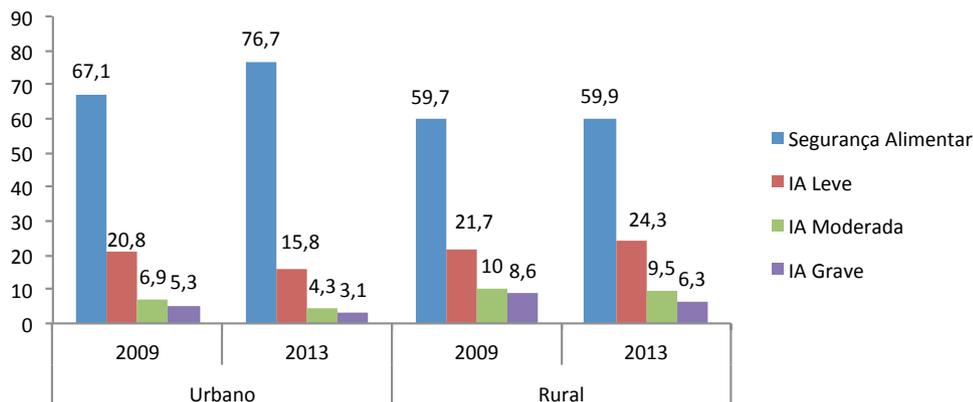


A prevalência da SA por moradores é menor do que o patamar domiciliar. De 2009 para 2013, reduziu o número de pessoas em IA. Em 2013, a IA grave atingiu 7,2 milhões de pessoas, 4,1 milhões menos do que em 2009.

Situação de segurança alimentar	Moradores em domicílios particulares	
	Relativos (%)	
	2009	2013
Segurança alimentar	65,9	74,2
Insegurança alimentar	34,1	25,8
Leve	20,9	17,1
Moderada	7,4	5,1
Grave	5,8	3,6

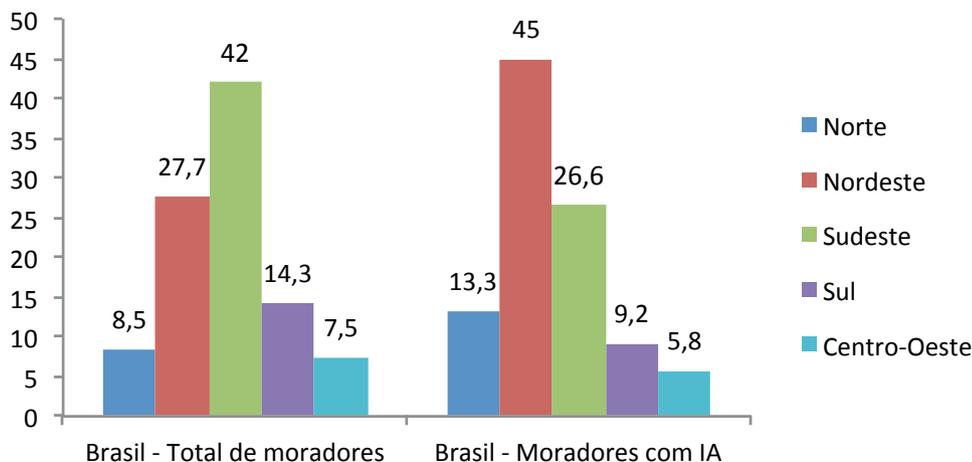
Seguindo a tendência domiciliar, a prevalência de SA por moradores foi maior na área urbana (76,7%) do que na rural (59,9%). E a prevalência da SA para pessoas na área rural não se alterou de 2009 para 2013, permanecendo em valores próximos a 60%; a IA grave diminuiu e a IA leve aumentou.

**Gráfico 2: Distribuição (%) dos moradores de domicílios particulares por situação do domicílio e segurança alimentar – Brasil 2009 / 2013**



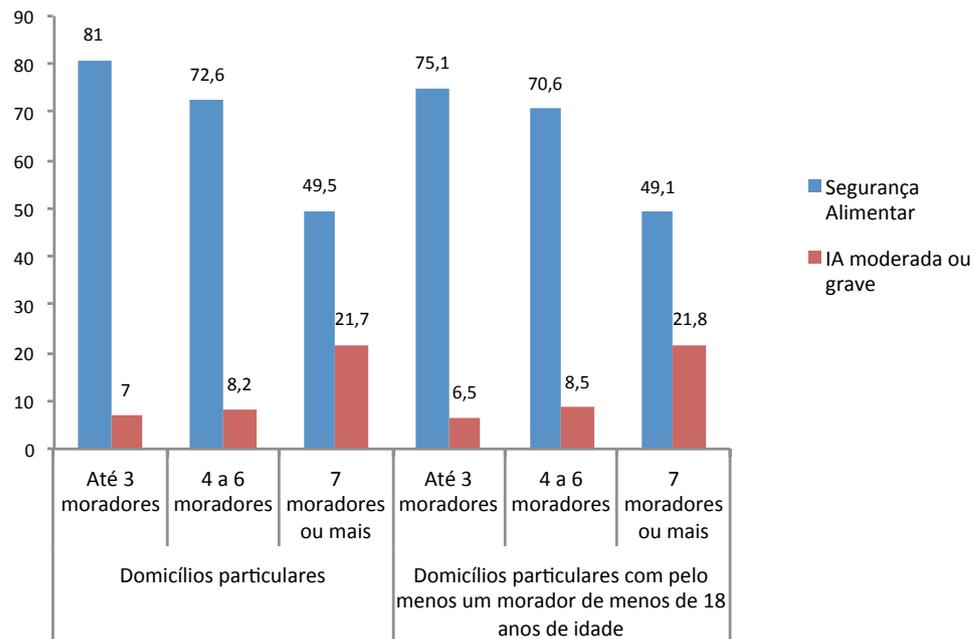
- No que diz respeito à distribuição de moradores em domicílios particulares por grandes regiões, 45,0% da população residente em situação de IA moravam no Nordeste (região que corresponde a 27,7% do total de moradores em domicílios particulares no país). O gráfico abaixo compara a distribuição do total dos moradores de domicílios particulares entre as grandes regiões e a distribuição da dos moradores em situação de Insegurança Alimentar entre as grandes regiões.

**Gráfico 3: Distribuição (%) de moradores em domicílios particulares por Grandes Regiões - 2013**



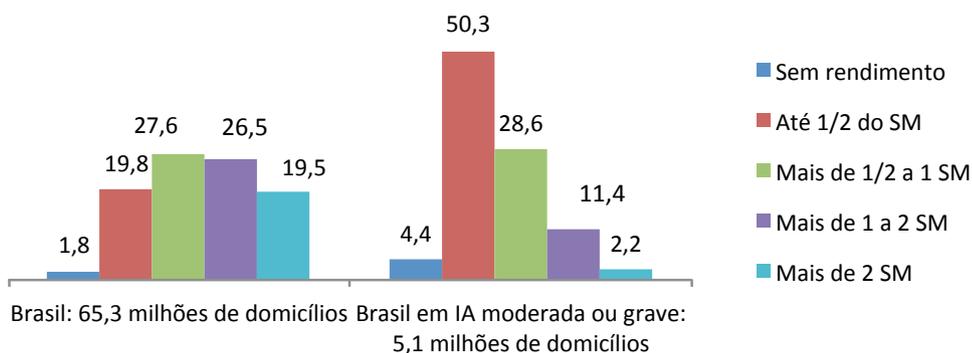
- De 2009 para 2013, houve aumento da prevalência de SA nos domicílios em todas as Grandes Regiões. No Nordeste, por exemplo, a situação de SA aumentou de 53,9%, em 2009, para 61,9% dos domicílios em 2013. Na região Sudeste, o índice variou de 76,7% para 85,5%. A maior variação, entretanto, ocorreu no Centro-Oeste, em que a porcentagem de domicílios em situação de Segurança Alimentar saltou de 69,8%, em 2009, para 81,8%, em 2013.
- A análise dos resultados por características dos domicílios, no que diz respeito ao acesso a alguns serviços básicos, revela que há uma maior proporção de domicílios com acesso à rede geral de abastecimento de água entre os domicílios em situação de Segurança Alimentar do que entre os domicílios em IA grave (87,2% frente a 73,6%).
  - os resultados apresentam a mesma tendência no que diz respeito ao acesso à rede coletora de esgotamento sanitário (63,2% dos domicílios em SA acessam este serviço, contra 34,4% dos domicílios em IA grave); assim como o acesso à coleta de lixo (92% dos domicílios em SA diante de 75,2% daqueles em IA grave).
- Quanto maior o número de moradores no domicílio, menor a prevalência de SA. Ainda, diminui a proporção de domicílios em situação de Segurança Alimentar com a presença de pelo menos um morador de menos de 18 anos de idade.

**Gráfico 4: Prevalência domiciliar de SA e IA moderada ou grave, segundo o número de moradores - Brasil - 2013**



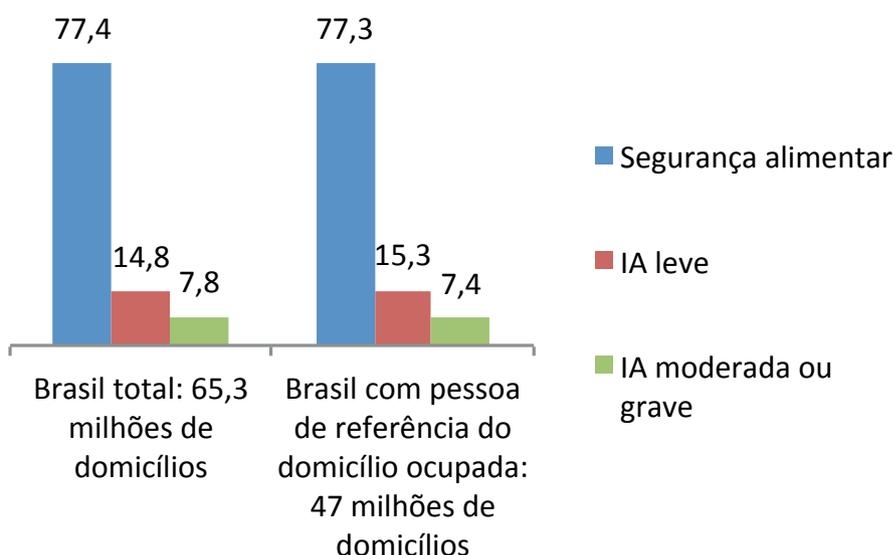
- No que se refere à renda, 54,7% dos domicílios em IA moderada ou grave recebiam até 1/2 SM per capita ou não tinham rendimento, enquanto apenas 2,2% recebiam mais de 2 SM. O gráfico abaixo apresenta a distribuição dos domicílios totais no Brasil e dos domicílios em Insegurança Alimentar moderada ou grave em relação às classes de rendimento mensal domiciliar per capita.

**Gráfico 5: Distribuição (%) dos domicílios particulares, por situação de segurança alimentar, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2013**



- A pessoa de referência do domicílio estar ou não ocupada não diferenciou expressivamente os resultados de prevalência por situação de segurança alimentar.

**Gráfico 6: Prevalência de segurança alimentar em domicílios particulares, com pessoa de referência ocupada no período de referência de 365 dias - Brasil - 2013**



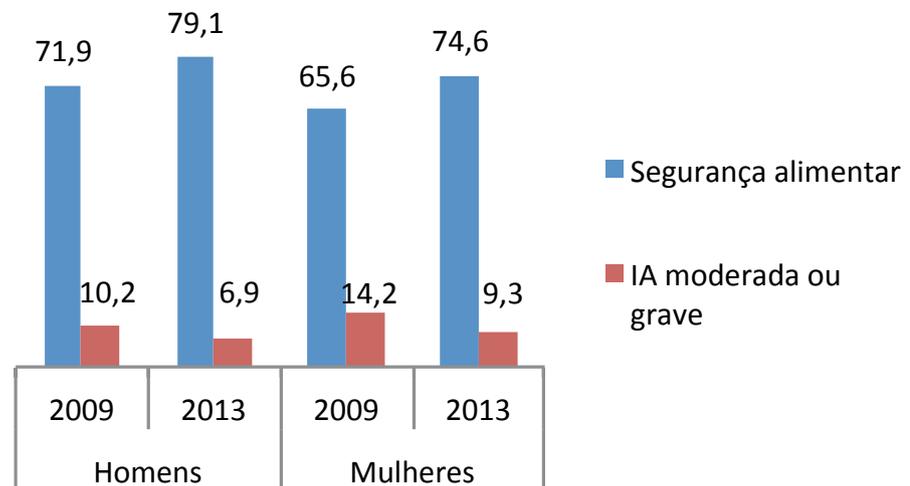
- Entretanto, a análise por posição na ocupação da pessoa de referência do domicílio indica grande disparidade, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 7: Prevalência de segurança alimentar em domicílios particulares, com pessoa de referência ocupada no período de referência de 365 dias, por posição na ocupação da pessoa de referência – Brasil 2013**



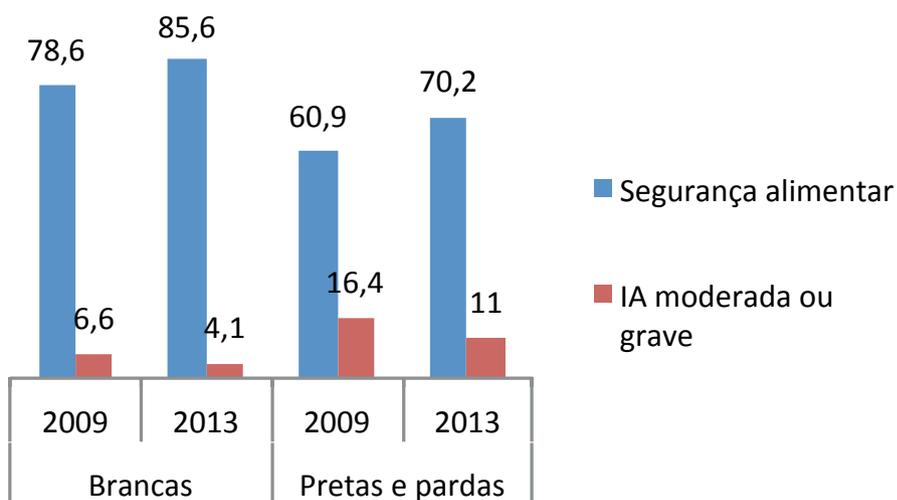
- O levantamento indica que a prevalência de Segurança Alimentar aumentou mais intensamente para domicílios com responsável do sexo feminino, embora permaneça com patamar inferior aos domicílios com responsável do sexo masculino.

**Gráfico 8: Prevalência de domicílios em SA e IA moderada ou grave, por sexo da pessoa de referência do domicílio – Brasil - 2013**



- Os dados apontam no sentido de que a prevalência de SA aumentou mais intensamente para domicílios com responsável de cor ou raça declarada preta ou parda, embora permaneça com patamar inferior aos domicílios com responsável de cor ou raça declarada branca.

**Gráfico 9: Prevalência de domicílios em SA e IA moderada ou grave, por cor ou raça pessoa de referência do domicílio – Brasil – 2009/2013**



- A edição de 2013 do Suplemento de Segurança Alimentar procurou revelar as estratégias adotadas pelas famílias em situação de Insegurança Alimentar. Indicada em 43,3% dos domicílios particulares em situação de Insegurança Alimentar, a principal atitude adotada pela família na falta de alimento é “comprar fiado”. A estratégia de “pedir alimentos emprestados a parentes, vizinhos e/ou amigos” foi apontada em 27,8% dos domicílios, seguida pela estratégia de “deixar de comprar alimentos supérfluos” (7,2%) e “pedir dinheiro emprestado” (5,0%). Cabe destaque ainda às estratégias “comer menos carne” (3,5%) e “comer menos frutas, verduras e legumes” (1,3%).

**O**s *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar reflexões e avaliações referentes a políticas e programas sociais. Neste volume, é apresentada a síntese das últimas pesquisas de avaliação realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) e artigos relacionados à produção de estudos avaliativos, documentação de programas e desenvolvimento de capacidades no campo de monitoramento e avaliação.

Mais de dois anos se passaram desde a publicação do último balanço de pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI. Em 2014, à época de lançamento do Caderno de Estudos nº 16, em que se sistematizou as fichas técnicas de 75 pesquisas, a SAGI contabilizava 140 avaliações realizadas. Desde então, 32 novas pesquisas e estudos avaliativos foram disponibilizadas, demonstrando o compromisso do MDS com a produção de informação e conhecimento para o aprimoramento de suas políticas e programas.

Secretaria de  
Avaliação e Gestão  
da Informação

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

