

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

REFLEXÕES ACADÊMICAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E O COMBATE À FOME



- 1. INTRODUÇÃO E TEMAS TRANSVERSAIS
- 2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA
- 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES
- 4. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- 5. INCLUSÃO PRODUTIVA

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Presidenta da República Federativa do Brasil
DILMA ROUSSEFF

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
TEREZA CAMPELLO

Secretário Executivo
MARCELO CARDONA

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
ARNOLDO ANACLETO DE CAMPOS

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
LUIS HENRIQUE DA SILVA DE PAIVA

Secretária Nacional de Assistência Social
DENISE COLIN

Secretário Extraordinário de Superação da Extrema Pobreza
TIAGO FALCÃO

EXPEDIENTE: ESTA É UMA PUBLICAÇÃO TÉCNICA DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: PAULO DE MARTINO JANNUZZI; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: JÚNIA VALÉRIA QUIROGA DA CUNHA; 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.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES



© MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

ESTA É UMA PUBLICAÇÃO TÉCNICA DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO.

ESTE LIVRO APRESENTA, EM CINCO VOLUMES, UM CONJUNTO DE ARTIGOS ELABORADOS COM BASE NA EXPERIÊNCIA DE CONSTRUÇÃO E RESULTADOS DO EDITAL MCT/MDS-SAGI/CNPQ N.º 36/2010.

COORDENAÇÃO EDITORIAL: KÁTIA OZÓRIO

EQUIPE DE APOIO: VICTOR GOMES DE LIMA, VALÉRIA BRITO, ROBERTA CORTIZO E CLÉCIO FERNANDES

DIAGRAMAÇÃO: TARCÍSIO SILVA E JONATHAN PHELIPE

BIBLIOTECÁRIA: TATIANE DIAS

REVISÃO: ALEXANDRO RODRIGUES PINTO, JÚNIA VALÉRIA QUIROGA DA CUNHA, LUCIANA MONTEIRO VASCONCELOS SARDINHA, RENATA MIRANDOLA BICHIR, RENATO FRANCISCO DOS SANTOS DE PAULA.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES ACADÊMICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E O COMBATE À FOME, V.3: ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES -- BRASÍLIA, DF: MDS; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO, 2014.

ISBN: 978-85-60700-68-4

242P.

1. POLÍTICA SOCIAL, BRASIL. 2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL, BRASIL. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO, BRASIL. I. SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO.

CDU 304(81)

ABRIL DE 2014

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A, 3º ANDAR, SALA 340

CEP: 70.054-906 BRASÍLIA DF – TELEFONES (61) 2030-1501

[HTTP://WWW.MDS.GOV.BR](http://www.mds.gov.br)

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800-707-2003

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES ACADÊMICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E O COMBATE À FOME

ORGANIZADORES

JÚNIA VALÉRIA QUIROGA DA CUNHA
ALEXANDRO RODRIGUES PINTO
RENATA MIRANDOLA BICHIR
RENATO FRANCISCO DOS SANTOS DE PAULA

AGRADECIMENTOS

OS ORGANIZADORES AGRADECEM AOS ESPECIALISTAS QUE SE DISPUSERAM A PARTICIPAR COMO COMENTARISTAS NAS OFICINAS DE ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS. GRATIDÃO ESPECIAL TAMBÉM AOS PARECERISTAS, QUE DISPUSERAM DE SEU TEMPO E EXPERIÊNCIA PARA CONTRIBUIR COM OS AUTORES DOS ARTIGOS SEGUEM LISTADOS, RESPEITANDO A OPÇÃO DAQUELES QUE NÃO AUTORIZARAM A PUBLICAÇÃO DE SEU NOME.

PARECERISTAS

ALBERTO ALBINO DOS SANTOS

ALCIDES FERNANDO GUSSI

ALDAÍZA SPOSATI

ALEXANDRO RODRIGUES PINTO

ANA MARIA SEGALL CORRÊA

ANDREA BUTTO

ANTONIO EDUARDO RODRÍGUEZ IBARRA

BRUNO BARRETO

CARLA CRISTINA ENES

CRISPIM MOREIRA

DANIELA SHERRING SIQUEIRA

DIRCE KOGA

EDUARDO CESAR LEÃO MARQUES

EDUARDO SALOMÃO CONDÉ

ELIZABETE ANA BONAVIGO

ELZA MARIA FRANCO BRAGA

FABIO VERAS SOARES

FÁTIMA VALÉRIA FERREIRA DE SOUZA

FERNANDA PEREIRA DE PAULA

FREDERICO LUIZ BARBOSA DE MELO

HAROLDO TORRES

IGOR DA COSTA ARSKY

JENI VAITSMAN

JULIANA PICOLI AGATTE

JÚLIO CÉSAR BORGES

JÚNIA VALÉRIA QUIROGA DA CUNHA

KYARA MICHELLINE FRANÇA NASCIMENTO

LEONOR MARIA PACHECO SANTOS

LETÍCIA BARTHOLO

LUANA SIMÕES PINHEIRO

LUCÉLIA LUIZ PEREIRA

LUCIANA MARIA DE MOURA RAMOS

LUÍS OTÁVIO PIRES FARIAS

LUIZ RAFAEL PALMIER

MARCONI FERNANDES DE SOUSA

MARCOS COSTA LIMA

MARIANA HELCIAS CÔRTEZ

MARIANA LÓPEZ MATIAS

MARINA PEREIRA NOVO

MARTA ARRETCHÉ

MARTA BATTAGLIA CUSTÓDIO

MILENA BENDAZZOLI SIMÕES

NEUMA FIGUEIREDO DE AGUIAR

ONAUER RUANO

Paula Montanger

Paulo de Martino Jannuzzi

Pedro Antônio Bavaresco

Pedro Israel Cabral de Lira

Rafael Guerreiro Osorio

Renata Mirandola Bichir

Renato Francisco dos Santos de Paula

Rodrigo Constante Martins

Rômulo Paes de Sousa

Sergei Suarez Dillon Soares

Silvia Maria Voci

Simone Amaro dos Santos

Simone de Araújo Góes Assis

Sonia Lucia Lucena Sousa de Andrade

Walquiria Leão Rego

ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: CONHECER MELHOR PARA AVANÇAR MAIS

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

JULIANA MARIA FERNANDES PEREIRA - SNAS/MDS

RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO GOIÁS

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma em relação à Assistência Social no Brasil reconhecendo-a como política pública não-contributiva, dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, compondo, assim, juntamente com a Saúde e a Previdência Social o Sistema de Seguridade Social Brasileiro, constituindo-se como política de proteção social.

Em 1993 a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.0742, de 07 de dezembro de 1993) oportunizou a construção das bases jurídicas e institucionais da Política de Assistência Social. Com a Constituição Federal e a LOAS o país adquiriu definitivamente os instrumentos necessários para romper com a história que marcou por séculos a assistência pública às populações mais vulneráveis: sua caracterização pelo cunho assistencialista e filantrópico, por ações descontinuas, fragmentadas e voluntaristas.

Tais marcos no campo legislativo brasileiro constituem as bases dos avanços que se observaram no país na última década em relação à Política de Assistência Social, os quais incluíram alterações posteriores na LOAS¹ - com destaque para a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que inclui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Lei Orgânica e o Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS².

A nova configuração da Assistência Social com o SUAS tem possibilitado que sua gestão avance de modo inovador em várias de suas dimensões, extrapolando seus próprios domínios. Isto porque os esforços para se construir a Assistência Social na perspectiva de um sistema público e unificado são sempre compartilhados com outras políticas, tanto as que já gozam de estrutura e legitimidade pública e social quanto as que estão emergindo no contexto do novo ciclo de desenvolvimento da sociedade brasileira³.

1 LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, PARA INCLUIR O ATENDIMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; LEI Nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009, QUE DISPÕE SOBRE A CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011, QUE INCLUI O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA LOAS. ESSA LEI REPRESENTA UM IMPORTANTE MARCO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL, COM AVANÇOS NA INCLUSÃO DAS UNIDADES, SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E PROGRAMAS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL. DESTACA-SE, AINDA, QUE A LEI AUTORIZOU QUE OS RECURSOS FEDERAIS POSSAM SER UTILIZADOS PARA PAGAMENTO DE PROFISSIONAIS DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA, TENDO O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JÁ REGULAMENTADO O ASSUNTO POR MEIO DA RESOLUÇÃO CNAS Nº 32/2011. LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011, ART. 6º-E: OS RECURSOS DO COFINANCIAMENTO DO SUAS, DESTINADOS À EXECUÇÃO DAS AÇÕES CONTINUADAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PODERÃO SER APLICADOS NO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS QUE INTEGRAREM AS EQUIPES DE REFERÊNCIA, RESPONSÁVEIS PELA ORGANIZAÇÃO E OFERTA DAQUELAS AÇÕES, CONFORME PERCENTUAL APRESENTADO PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E APROVADO PELO CNAS .

2 O DECRETO REPRESENTOU UM MARCO FUNDAMENTAL PARA A INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA, DENTRE AS CONQUISTAS COM SUA APROVAÇÃO DESTACA-SE A PREVISÃO DE UTILIZAÇÃO DE REPASSE FUNDO-A-FUNDO DE RECURSOS DO COFINANCIAMENTO FEDERAL PARA DESPESAS DE INVESTIMENTO, ALÉM DAS DESPESAS DE CUSTEIO.

3 DAS POLÍTICAS MELHOR ESTRUTURADAS E COM UMA HISTÓRIA NÃO MUITO RECENTE COM AS QUAIS A ASSISTÊNCIA SOCIAL TEM SE RELACIONADO SE DESTACAM A SAÚDE E A EDUCAÇÃO. NO CAMPO DAS INOVAÇÕES É DIGNO DE NOTA AS INTERLOCUÇÕES COM A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COM AQUELAS AFETAS AO CAMPO TRANSVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, JUVENTUDE, IDOSOS, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, ENTRE OUTRAS.

Portanto, o crescimento da Assistência e seu reconhecimento no campo dos direitos mediados pela oferta de serviços públicos se dá em sintonia às inovações na totalidade de nosso sistema de proteção social. Há, deste modo, que se considerar a configuração das políticas sociais brasileiras como agentes fundamentais do novo ciclo de desenvolvimento econômico e social não apenas pelo aumento do volume de recursos que manejam, mas também pela sua incorporação técnica, metodológica, ética e política na ossatura do Estado, garantindo-lhes, assim, sua permanência para além da alternância de poder típica das sociedades democráticas, fazendo delas políticas de Estado e não políticas de governo. Isto é, a reconfiguração da Assistência Social pós-SUAS só pode ser compreendida a partir das determinações mais amplas que reordenaram o conjunto das políticas sociais no Brasil a partir de 2003. Seu isolamento deste contexto tende a redundar sempre na sua identificação mais primitiva com o assistencialismo, isto sem falar na tendência histórica de sua utilização clientelística e como instrumento de manutenção da subalternidade dos usuários e de coesão social do status quo da desigualdade e pobreza estruturais na contramão dos postulados mais caros da cidadania, dimensões que vem sendo enfrentadas pelo Estado desde 2003.

Na particularidade da Assistência Social, nesse contexto, destacam-se duas grandes instâncias de inovações, sem prejuízos de outras, que têm gradativamente contribuído para consolidar o estatuto público, laico e republicano que a rege ao lado dos aprimoramentos que se registram no campo técnico e operativo cotejado com plurais referências teóricas e metodológicas⁴.

A primeira delas diz respeito à legitimação e incorporação do conhecimento que é produzido no cotidiano da prestação de serviços e benefícios socioassistenciais como mola propulsora das ações de gestão, planejamento, acompanhamento e avaliação da política como um todo. Esse reconhecimento se traduz de várias formas: na produção e registro cotidiano das ações em todas as esferas de governo por meio de relatórios, prontuários, diários de atividades, dentre outros; nos diagnósticos ou levantamentos realizados como forma preliminar de aquisição de conhecimento para elaboração dos Planos de Assistência Social; nas supervisões interdisciplinares relativas ao atendimento e acompanhamento dos usuários dos serviços socioassistenciais e das transferências de renda; na produção reflexiva e crítica dos técnicos e demais trabalhadores do setor expostas em seminários, simpósios, congressos e conferências, além de suas participações em iniciativas

4 O CARÁTER DEMOCRÁTICO PRESENTE NA CONSTRUÇÃO DE QUALQUER POLÍTICA PÚBLICA SE EVIDENCIA, SOBRETUDO, QUANDO A INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL ADMITE A PLURALIDADE DE ACEPÇÕES QUE CERCAM TAL OU QUAL POLÍTICA, SEM PREJUÍZO DA HEGEMONIA QUE UMA DETERMINADA ACEPÇÃO POSSA TER SOBRE OUTRAS. ESSA HEGEMONIA SE MANIFESTA NA ESFERA ONDE SE DELINEIAM OS MACRO OBJETIVOS GOVERNAMENTAIS. JÁ NAS INSTÂNCIAS QUE TEM POR PRINCÍPIO E ATRIBUIÇÃO INSTITUCIONAL SUBSIDIAR COM CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO AS INSTÂNCIAS SUPERIORES DO ESTADO, O PLURALISMO TEM DE SER CONSTRUÍDO A PARTIR DE UMA AMPLA INTERLOCUÇÃO COM OS VARIADOS SEGMENTOS DA SOCIEDADE, QUE POR SUA VEZ, TAMBÉM DISPUTAM HEGEMONIA NOS ESTRATOS SUPERIORES DO GOVERNO. ESSA DINÂMICA TEM SIDO CONSTANTE NOS DEBATES EM TORNO DA PNAS E DO SUAS, O QUE TEM AFASTADO A INGERÊNCIA DO "PENSAMENTO ÚNICO" NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA.

de formação continuada que podem ser desde cursos rápidos até pós-graduações lato e strictu sensu; etc. Tudo isto amparado pela recente implantação da política de recursos humanos do SUAS sumarizada na NOB/RH-SUAS, uma das muitas novidades que o Sistema Único traz para a área.

O reconhecimento destes insumos como componentes fundantes para a construção técnica e ética da política parte do suposto de que o enfrentamento das situações de pobreza e outras privações exige medidas complexas, que integram trabalho social com oferta continuada de serviços, transferência de renda, ampliação do acesso a direitos, bens e serviços públicos. A inovação nas estratégias voltadas a assegurar o acesso a serviços no SUAS, por sua vez, está fundamentalmente associada ao necessário reconhecimento da diversidade regional existente no país e construção de possibilidades viáveis para a ampliação da cobertura, considerando as diferentes realidades territoriais e as situações atendidas. A identificação e o conhecimento sobre as famílias, sua realidade de vida e o território onde vivem (vulnerabilidades, riscos, história, cultura, geografia, dinâmica, etc.) passa a ser central para o aprimoramento da oferta de atenções voltadas à superação das dificuldades vivenciadas e fortalecimento das relações entre os indivíduos e as famílias, do protagonismo das comunidades e da participação social. Por isso, nesse primeiro campo das inovações que arrolamos emerge a vigilância socioassistencial como área estratégica do SUAS que, a partir do conhecimento do território, deve subsidiar a formulação de estratégias mais abrangentes e estruturantes de enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais voltadas à melhoria das condições de vida das populações atendidas.

13

A segunda grande instância de inovações diz respeito à ampliação da interlocução da Assistência Social com e na sociedade brasileira. Alguns analistas e estudiosos da política social atribuem o aumento da interlocução da Assistência ao crescimento quantitativo de suas atenções. Embora esta seja uma inferência correta, ela explica apenas em parte o fenômeno. O interesse crescente pela temática “assistência social” e pelos subtemas de seu conteúdo⁵ se explica também pela reversão qualitativa que ela sofre com o SUAS. A centralidade que a informação assume na instituição do Sistema passa a significar ampliação e qualificação do debate entre gestão/execução da política com os agentes intervenientes no processo de produção do conhecimento na sociedade, quais sejam: universidades, institutos de pesquisas, pesquisadores autônomos, etc.

5 COMO POR EXEMPLO: O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS OU O PRÓPRIO CONCEITO DE “FAMÍLIA” COMO OBJETO DE INTERESSE ACADÊMICO-CIENTÍFICO; O TRABALHO INFANTIL, A CRIAÇÃO E REPRODUÇÃO DE VULNERABILIDADES E RISCOS SOCIAIS E PESSOAIS, O GEORREFERENCIAMENTO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, A TIPIFICAÇÃO DESTES SERVIÇOS, OS IMPACTOS DO ATENDIMENTO NA VIDA DA POPULAÇÃO, A SITUAÇÃO DE RUA, A PROTEÇÃO A IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, SÓ PARA CITAR OS TEMAS MAIS RECORRENTES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

É nesta instância de inovação que se insere esta sessão Assistência Social e Territorialidades na publicação que divulga os resultados do Edital MCT/MDS-SAGI/CNPQ 36/2010.

O retorno obtido após a publicação do Edital confirma a incorporação gradual e ascendente da aceitação da Assistência Social como tema de interesse acadêmico-científico. Mas não se trata de uma Assistência Social genérica ou de *lato sensu*. Os projetos de pesquisa propostos partem todos de um princípio básico comum: Assistência Social notadamente como política pública alicerçada de direitos no campo do Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Embora esta seja uma afirmação que já se venha fazendo à exaustão, seu conteúdo ideopolítico não é trivial. Isso porque para além de demarcar um campo conceitual basilar para a Assistência, demonstra, ao mesmo tempo, um perfil específico de instituição de pesquisa e de pesquisador. Ou seja, assistimos a emergência de uma área de “humanidades” no âmbito das universidades, mais atenta e preocupada com as refrações da “questão social” e que as entende como parte constituinte da dinâmica estrutural das sociedades de mercado, e, que como tal, carece de atenção pública e estatal para seu enfrentamento.

Isso oportuniza a formação de uma massa crítica distintamente diferente daquela que analisa a política social apenas sob o prisma da residualidade de suas ações, entendendo-a como iniciativa acessória e paliativa já que vislumbra a ação de certa “mão invisível” na “correção das disfunções” provindas da pobreza e da desigualdade. Mas a distingue também de outra tendência teórico-política que ao promover uma análise injuntiva linear da política só visualiza seus aspectos manipulatórios e coercitivos — pela via dos ideologismos — banindo de seu universo os resultados das lutas da classe trabalhadora e dos movimentos sociais registradas pela mediação da política pública. Ou seja, temos a emergência de uma concepção de política social que não se furta a crítica de seus limites e suas dimensões compensatórias, mas ao mesmo tempo, reconhece dialeticamente, suas possibilidades e inflexões na elevação dos patamares civilizatórios mediados por direitos humanos e sociais dos quais a Assistência Social é parte e expressão.

O avanço conceitual das propostas apresentadas, posteriormente realizadas como pesquisa, e agora nos artigos que aqui seguem, também se evidencia pelo modo como tal produção de conhecimento dialoga diretamente com a gestão e a execução dos serviços socioassistenciais, deixando clara sua preocupação em tornar as produções instrumentos de qualificação da Política, extrapolando a simples ampliação de seu acervo acadêmico.

Outra característica que chama a atenção é a incorporação de temas relacionados à Assistência Social voltados para aspectos metodológicos. O tema da territorialização emerge de modo preponderante não apenas por ser novo na área — fulcro da vigilância socioassistencial —, mas também porque permite estruturar as bases onde se assenta a maior parte do “novo conhecimento” que se produz a partir da Política.

Na dinâmica viva do território se busca apreender as contradições, as ambiguidades e os potenciais presentes e futuros de evolução social ali contidos.

A riqueza desta seção reside, pois, nas variadas sugestões e experiências de procedimentos e metodologias voltadas ao trabalho com indivíduos, famílias e territórios. Todos consideram as múltiplas dimensões constitutivas da pobreza e estabelecem uma relação orgânica entre a realidade social e os dados por ela fornecidos aos pesquisadores. A construção e utilização de instrumentos, indicadores, Censos, banco de dados, entre outros, não se configura deste modo como “peças frias” de um tecnicismo burocrático interessado mais na gestão dos dados que na vida das pessoas. Antes, é a promoção da melhoria da qualidade de vida que dá o norte tanto à pesquisa quanto as formas de sua apropriação pelos gestores no uso dos dados.

Neste contexto, não apenas a sessão que apresentamos, mas toda a publicação resultante do Edital 36/2010 se incorpora ao rico e sofisticado acervo de produções técnicas que vem sendo disponibilizadas pelo MDS desde 2004 com o intuito de tornar a formação contínua de seus quadros um elemento potente da reversão qualitativa que se quer dar às políticas sociais de um Brasil mais justo e igualitário.

Brasília, março de 2014.

1.	METODOLOGIAS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E AÇÃO EM ÁREAS DE RISCOS E VULNERABILIDADES: CONSTRUINDO TERRITORIALIDADES NO ÂMBITO DO SUAS NA ESCALA LOCAL.	18
2.	ANÁLISE PREDITIVA DE VULNERABILIDADES SOCIAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL – O CASO DE MINAS GERAIS	40
3.	AValiação DA CORRELAÇÃO LINEAR E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL ENTRE O IFDM, PIB E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO DE 2005 A 2007	68
4.	A QUESTÃO SOCIAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: CONQUISTAS E DESAFIOS	90

5. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DESTINADO A IDOSOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MICRODADOS DA PNAD 118

6. AVALIAÇÃO DE ESTRATÉGIAS INTERSETORIAIS PARA A PROMOÇÃO DA SAÚDE E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL 136

7. DESIGUALDADE E POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: POLÍTICAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS FAMÍLIAS 158

8. O SUAS EM SANTA CATARINA: OS CONCEITOS-CHAVES DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA EM PERSPECTIVA 184

9. INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA E EDUCAÇÃO POPULAR: A METODOLOGIA SOCIOEDUCATIVA OASIS DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES EM EMPREENDEDORISMO SOCIAL JUVENIL 216

METODOLOGIAS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E AÇÃO EM ÁREAS DE RISCOS E VULNERABILIDADES: CONSTRUINDO TERRITORIALIDADES NO ÂMBITO DO SUAS NA ESCALA LOCAL.

EVERALDO SANTOS MELAZZO - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

SERGIO BRAZ MAGALDI - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

INTRODUÇÃO

As reflexões e proposições aqui apresentadas são resultantes de um trabalho de equipe desenvolvido ao longo do ano de 2011 que envolveu docentes, alunos de graduação e pós e outros profissionais¹ nas atividades levadas a cabo no âmbito do projeto do mesmo nome deste capítulo. A tarefa de problematizar a questão e formular estratégias para a operacionalização das “territorialidades no âmbito do SUAS na escala local” foi formulada a partir da compreensão de que seus resultados devem cumprir o requisito de serem viáveis, amigáveis e de baixo custo operacional para a construção de instrumentos que permitam: a) a identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades vis a vis a; b) discussão da implantação de novos ou readequação ou realocação dos existentes Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (tomados aqui como equipamentos sociais da escala local relevantes para os objetivos propostos), além da discussão de suas ações, referenciadas em tempos e espaços concretos. Para a viabilidade de tais tarefas, e como premissa imposta pelo grupo logo no início do processo, fez-se imperativa uma rigorosa reflexão em torno de três eixos analíticos básicos.

Em primeiro lugar, a inserção dos objetivos pretendidos no contexto maior dos desafios progressivos de implantação do SUAS. Assim, a perspectiva do debate vincula a análise e produção de “territorialidades” com a extensão e adensamento dos direitos sociais e dos instrumentos da cidadania. Em segundo lugar, a perspectiva de que a discussão, polissêmica, a respeito de riscos e vulnerabilidades, precariedades, desqualificação, destituição, desfiliação e exclusão social etc., deve ser norteadas pelo reconhecimento das históricas desigualdades acumuladas na produção da sociedade brasileira e de seu território, de maneira multidimensional, pluriescalar e relacional e, por fim, em terceiro lugar, incorporar a questão do território e da territorialidade, não buscando mais uma conceituação teórica, mas os elementos para sua operacionalização na política pública, a partir da rica, complexa e densa produção da Geografia, como um campo do saber que pode e deve dialogar com outros, em particular com a Assistência Social.

Neste sentido, entende-se aqui que agentes diversos e concretos produzem e usam seu território como condição para sua reprodução; que a política pública da Assistência Social deve produzir uma territorialidade intencionalmente voltada à equidade na distribuição dos direitos e oportunidades sociais e; que os CRAS, a partir de suas localizações, devem potencialmente constituir-se em equipamentos potencialmente transformadores de condições institucionais, produzindo territórios de direitos, garantidos pelo Estado.

19

METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

1 ASSISTENTE SOCIAL MS.C ANDRÉIA CRISTINA DA SILVA ALMEIDA, BOLSISTA PIBIC JR. DHAIANE MARIA OLIVEIRA SAMPAIO, GEÓGRAFO MS.C. OSÉIAS DA SILVA MARTINUCCI, ASSISTENTE SOCIAL PAULA FONSECA DO NASCIMENTO, GEÓGRAFA MS.C. PAULA VANESSA DE FARIA LINDO (BOLSISTA), GEÓGRAFO MS.C. RAFAEL DE CASTRO CATÃO (BOLSISTA), GEÓGRAFO RAFAEL ROSSI, FISIOTERAPEUTA MS.C. RENILTON JOSÉ PIZZOL, ESTATÍSTICA TACIANA KISAKI OLIVEIRA (BOLSISTA), BAC. EM CIÊNCIAS DA COMPUTAÇÃO VINICIUS AKIRA SUYAMA (BOLSISTA), GRADUANDO EM GEOGRAFIA VITOR AUGUSTO LUIZARI CAMACHO (BOLSISTA), ALÉM DOS AUTORES: ECONOMISTA PROF. DR. EVERALDO SANTOS MELAZZO E GEÓGRAFO PROF. MSC E TÉCNICO DA SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE SÉRGIO BRAZ MAGALDI. AS ATIVIDADES FORAM DESENVOLVIDAS NO CEMESP – CENTRO DE ESTUDOS E MAPEAMENTOS DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, DA FCT/UNESP – PRESIDENTE PRUDENTE.

A partir destes elementos, foi construída a pesquisa e elaborada a síntese aqui apresentada que, além da discussão dos eixos analíticos expostos de maneira sequencial nos três itens a seguir, apresenta também a proposta de atividades que podem se consubstanciar em protocolos que operacionalizem práticas específicas. Por fim, faz-se necessário advertir que dadas as limitações próprias de uma publicação desta natureza, optou-se por uma exposição que toma como exemplo o município de Presidente Prudente e remete-se o leitor para o relatório completo da pesquisa desenvolvida no sítio eletrônico do CEMESPP – Centro de Estudos e Mapeamentos da Exclusão Social para Políticas Públicas, no qual foram trabalhadas a realidades de diversos outros municípios/cidades, discriminando parâmetros relevantes para a elaboração proposta, quais sejam: seus portes, níveis de gestão, números de CRAS já implantados e sua inserção/situação geográfica regional. Os resultados obtidos expressam a necessária articulação das escalas geográficas (nacional regional e local) a serem consideradas na formulação de estratégias e ações para o avanço e consolidação do SUAS como produtor de direitos.

PROCESSOS DE EXCLUSÃO SOCIAL: ELABORAÇÃO CONCEITUAL E SEUS NEXOS TERRITORIAIS

No Brasil, observa-se de maneira cada vez mais intensa a utilização de exclusão social na formulação de discursos políticos, por parte de setores da mídia, órgãos públicos e também por aqueles que, do ponto de vista teórico, tem se esforçado para sua formulação conceitual. Em um dos mais amplos panoramas deste debate no Brasil, VERAS (1999) enfatiza que a evolução deste debate não pode deixar de lado a compreensão das relações de poder que diferenciam, segregam e limitam amplas parcelas da sociedade brasileira do acesso aos resultados da riqueza socialmente gerada. Assim é que, desde o seminal trabalho de KOWARICK (1979), plasma-se a idéia dos espoliados urbanos como aqueles que não têm o direito de participar dos benefícios da urbanização; que com os trabalhos de MARICATO (1979) e SINGER (1979) comparecem as questões relacionadas à dimensão espacial das desigualdades nas cidades brasileiras, via um mercado seletivo e segregador que condiciona o acesso à habitação e à cidade; que SANTOS (2004 e 2008 dentre vários outros), alerta para o peso do lugar na construção da cidadania; que OLIVEIRA (1997) lança um olhar agudo sobre os processos de transformação mais recentes da inserção externa do Brasil no contexto mundial e seus resultados, no qual não cabem mais incluir as massas nem como produtores e nem como consumidores. É necessário, ainda, localizar a partir dos trabalhos de SPOSATI (1997) uma preocupação diretamente relacionada à formulação teórica do conceito e, avançando no trabalho de base empírica, desenvolvendo o Mapa da Inclusão/Exclusão Social de São Paulo.

Por mais difuso e sujeito a controvérsias, entretanto, o uso de exclusão/inclusão social deve-se à sua capacidade de jogar luz sobre as facetas múltiplas do econômico, do cultural, do político e do psicológico que se perdeu para cada um, frente ao estado de destituição de recursos de toda espécie para o enfrentamento de suas vulnerabilidades e riscos (MELAZZO, 2006 e MELAZZO e GUIMARÃES, 2010).

Vale afirmar, também, que a exclusão social está situada como questão relevante e ganha relevância enquanto problema a partir da esfera pública.

É possível, assim, uma primeira síntese dos elementos que devem estar necessariamente presentes na análise para a utilização/formulação do conceito de exclusão social. Em primeiro lugar, só faz sentido o uso da exclusão social se neste estiver clara e presente a noção de que não se refere a indivíduos ou grupos sociais apartados das relações sociais. A exclusão social não é um mero estar fora ou desvinculado. Trata-se de uma relação de poder estabelecida socialmente. A exclusão social é, assim, relacional (MARTINS, 1997).

A exclusão social tampouco é um fato. Um dado da realidade. Ela diz respeito a um olhar do analista que busca o aprofundamento dos processos de diferenciação social que geram desigualdades e pobreza em suas multidimensionalidades. Sempre onde houver uma relação de poder que distribua desigualmente acessos e oportunidades e/ou impeça sua melhor distribuição equitativa de recursos e possibilidades, ali se encontra um processo de exclusão social em curso (COSTA, 2001).

Do ponto de vista de tal complexidade, não há como não reconhecer que a exclusão social é, também, produzida por processos determinados e/ou originados em diferentes escalas. Ou seja, dada a complexidade dos processos sociais contemporâneos que entrelaçam o global, o nacional e o local (e outras escalas de ação e de análise) é possível afirmar que a exclusão social é processo multiescalar, no sentido trabalhado por VAINER (2000), SMITH (1998 e 2000), GUIMARÃES et al (2003) e MELAZZO e CASTRO (2008).

As imbricações entre as exclusões sociais e a dinâmica territorial podem ser apreendidas por variados caminhos, desde aquelas que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aquelas que buscam na própria produção do território as condições objetivas e subjetivas de suas trajetórias. Devem ser elucidadas tais imbricações, portanto, buscando os vínculos entre território e desigualdades ou, colocado de uma maneira mais direta, reconhecendo que a produção territorial é também produção social.

O ponto de partida, a nosso ver, para a construção e explicitação destes “nexos territoriais” encontra-se estabelecido em SACK (1986), trabalho seminal que ao tratar da territorialidade a partir da análise da sociedade e não do comportamento animal/biológico, assenta as bases para uma reflexão que articula a análise do tempo, do espaço e do lugar. Assim,

“Territoriality in human sense is best understood as a spatial strategy to affect, influence, or control resources and people, by controlling area; and, as a strategy, territoriality can be turned on and off”. (SACK, 1986, p. 1-2)

Afetar, influenciar e controlar recursos e pessoas. Ai explicita-se a conexão da territorialidade enquanto poder espacial, por mais que hoje não se restrinja apenas à unidade de áreas. E mais, que pode ser utilizado ou não utilizado, enquanto estratégia de dominação.

Para KOGA (2003) o território não seria apenas um acidente de percurso. Ele é fundamental nas trajetórias de grupos sociais e também de indivíduos na configuração de situações de exclusão. O conceito de território aí colocado se aproxima daquele desenvolvido por Milton Santos: o território é conceituado a partir de seu uso e aparece como resultado de um sistema de objetos e um sistema de ações (SANTOS, 2004 e 2008), em que não apenas se apreende as ações dos diferentes agentes que em suas relações sociais o produzem como espaço da vida, mas também, e como contraponto, comparecem projetos antagônicos que o produzem como estratégia de dominação, principalmente econômica. Uma formulação bastante rica é a de BOURDIEU (1997) quando afirma que: "Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais ..." (BOURDIEU, 1997, 160).

O mesmo sentido encontra-se na produção teórica de HAESBAERT (2001, 2002 e 2004) na qual é possível uma aproximação à discussão bastante fecunda das imbricações entre exclusão social e seus nexos territoriais. Há que se ressaltar que este autor reafirma a dimensão sempre relacional presente no uso do conceito de exclusão social e cunha a expressão "aglomerados de exclusão". A formulação deste conceito exige a compreensão dos processos permanentes de territorialização-desterritorialização-reterritorialização. Esta tríade é tratada como um recurso analítico que procura dar conta de diferentes dinâmicas territoriais contemporâneas que coexistem de maneira articulada. No centro da discussão proposta por este autor encontra-se a reafirmação de que não há a diminuição do peso das mediações espaciais na sociedade atual, ao contrário daqueles que insistem em afirmar a morte do espaço. Ao realizar uma ampla revisão dos conceitos de território, chega a um conceito híbrido e, antes de mais nada, relacional, uma vez que as relações espaciais são relações sociais.

"Assim, podemos afirmar que o território, relacionalmente falando, ou seja, enquanto mediação espacial de poder, resulta da interação diferenciada entre múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política". (HAESBAERT, 2004, p. 93)

Mais que uma situação de fatalidade e inexorabilidade de territórios onde a exclusão social predomina, os aglomerados de exclusão referem-se a vastas áreas no interior de nossas cidades que necessitam ser ativadas, territorializadas. Ou, em outras palavras, onde se faz necessário gerar o protagonismo a que SEN (2000) se refere como desenvolvimento como liberdade e a que SOUZA (2000), em outra perspectiva, denomina de autonomia. A consideração de que a ação é levada a cabo por agentes sociais que delimitam, constroem, destroem, alteram os territórios sempre em função de alguma intenção faz emergir a questão do poder nas disputas dos meios materiais e simbólicos de produzir e se apropriar do território (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

As reflexões desenvolvidas até aqui permitem uma síntese que orienta a continuidade e aprofundamento do debate a respeito da construção de territorialidades no

âmbito do SUAS, considerando-se o recorte adotado que focaliza tal empreitada no âmbito local a partir da compreensão dos processos de exclusão/inclusão social. Isto significa trazer para o debate uma reflexão sobre os CRAS como um objeto que ao mesmo tempo é resultado de ações intencionais, construídas a partir de uma escala nacional de formulação e implementação da Política Nacional da Assistência Social e que também deve desenvolver certas ações, na escala intra-urbana, a partir de uma dada localização e com uma área de referência para sua atuação.

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TERRITÓRIO E CIDADANIA.

O entendimento e a legitimação da Assistência Social como direito e política pública no Brasil é recente e encontra-se em processo de construção. Com base no arcabouço legal e seus desdobramentos, amparado por um intenso debate teórico e político, a Assistência Social, como política pública ganha seus contornos. Vale a pena ressaltar que, como todos os processos presentes na construção de uma política pública, são observados conflitos, disputas políticas, econômicas e ideológicas, retrocessos e avanços (SECHI, 2010).

Assim, a PNAS (BRASIL, 2004), LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993) e a Norma Operacional Básica, NOB/SUAS (BRASIL, 2005) representam avanços expressivos (oriundos das deliberações e discussões das conferências nacionais de Assistência Social). Esses avanços concentraram os esforços necessários para a formulação e implementação de um sistema – o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) – que,

“...representa uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira. Planejado e executado pelos governos federal, estaduais e municipais, em estreita parceria com a sociedade civil, garante a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias”. (BRASIL, 2009, p.9).

O SUAS preconiza, de maneira clara, que a Assistência Social é um direito que visa a promoção da cidadania – “direito do cidadão e responsabilidade do Estado” (MDS, 2005); tem como base a centralidade sociofamiliar – “o foco da proteção social está na família” (COUTO, et al, 2010, p. 54) e deve incorporar uma dimensão territorial - “O território ganha uma expressiva importância na definição, planejamento e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos” (BRASIL, 2009, p.9). É a partir deste último ponto que se faz necessário avançar, explicitando-o e analisando-o à luz dos desafios da própria construção da política pública.

Considerando o SUAS como uma realidade em movimento, perspectiva adequada e necessária para a análise de uma política pública, COUTO et. al. (2010) assinalam pontos de partida relevantes para o debate.

“A perspectiva adotada pelo SUAS para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da

territorialização, a partir da lógica da proximidade do cidadão e baseia-se na necessidade de sua oferta capilar nos 'territórios vulneráveis' a serem priorizados (COUTO et al, 2010, p. 51)

A territorialização constitui-se, assim, em princípio de "organização de serviços e programas" e deve atender à "lógica da proximidade" e prover "oferta capilar nos territórios vulneráveis". Deste primeiro conjunto de questões, denota-se uma clara preocupação com uma dimensão territorial da cidadania e aqui é possível acionar a reflexão de CASTRO (2003) quando afirma que:

"...a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território". (CASTRO, 2003, p.1)

Trata-se aqui de desenvolver, então, a dimensão territorial da cidadania enquanto uma dimensão irredutível para o enfrentamento das desigualdades sociais. Disseminar direitos, assim, é também produzir seus territórios. COUTO et al (2010), corretamente adicionam ao debate um componente fundamental em qualquer discussão que tenha o território como elemento central, as escalas geográficas.

"A dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações regionais". (COUTO, 2010, p. 52)

Ao se referirem aos micros e aos macroterritórios advertem para a necessária articulação de agentes e ações, para os determinantes institucionais desenhados a partir de responsabilidades compartilhadas pelos entes federados e para a complexidade dos processos que se articulam permanentemente na produção da realidade. As situações de desigualdades sociais, riscos e vulnerabilidades ou de ausência de direitos são produzidas em múltiplas escalas geográficas que devem ser consideradas.

Contudo, cabe ressaltar que, desde o final do século XX e em particular na primeira década desse século, várias políticas públicas apoiaram suas formulações e ações em uma perspectiva territorial e este conceito geográfico foi utilizado muitas vezes sem o devido cuidado e rigor epistemológico (FAVARETO, 2009; SENRA, 2010). Muitas vezes o conceito de território pode ter sido explorado como uma metáfora ou como uma palavra vazia de conteúdo científico e apenas como sinônimo de área, delimitada em um mapa.

Podem ser recuperados da literatura vários pesquisadores que utilizam o geógrafo Milton Santos, por exemplo, como referência para o entendimento de território no âmbito da Assistência Social (como, por exemplo, BRASIL, 2005, p. 43 e 2008). Santos utiliza o conceito de território usado, como já visto: "é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social" (SANTOS, 2008, p. 137). O autor define, então, o território usado como sinônimo de espaço

geográfico – “território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2008, p. 138).

Esse autor propõe compreender os objetos geográficos como “tudo que existe na superfície da terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou” (SANTOS, 2004, p. 72-73) e as ações seriam “um processo, um processo dotado de propósito” (SANTOS, 2004, p. 78) resultado das:

“...necessidades, naturais ou criadas. Essas necessidades: materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais, afetivas, é que conduzem os homens a agir e levam a funções. Essas funções, de uma forma ou de outra, vão desembocar nos objetos. Realizadas através de formas sociais, elas próprias conduzem à criação e ao uso de objetos, formas geográficas”.

(SANTOS, 2004, p. 82-83).

A perspectiva que se abre, então, implica em reconhecer o território como resultado de um uso intencional de múltiplos agentes, com suas intencionalidades específicas e é a partir dela que se considera aqui a construção de uma Política Nacional de Assistência Social: como uma ação intencional em que, um de seus objetos mais emblemáticos, os CRAS, na lógica da proximidade aos segmentos sociais em situações de risco e vulnerabilidade, pode ser a porta de acesso mais direta a direitos universais. A aproximação pretendida, então, associa a construção da Política à ação intencional de um agente, ou conjuntos de agentes, da mesma maneira que assume o CRAS, como será visto mais adiante, como um objeto onde desembocam/confluem suas ações.

Nesta primeira aproximação, a territorialidade do SUAS pode ser compreendida, também, como a construção de um projeto de território dos direitos que devem expandir-se na escala nacional a todas as regiões e municípios, disseminar-se para abarcar distintas áreas e setores urbanos e rurais e aproximar-se de todos os segmentos sociais em situações de riscos e vulnerabilidades. Trata-se, assim, ao mesmo tempo, de um projeto de produção de novas territorialidades.

Segundo definição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome (BRASIL, 2009), embasada na PNAS, o CRAS é uma unidade pública da política de Assistência Social, de base municipal, integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos e à articulação destes serviços no seu território de referência, em uma atuação inter-setorial. Integram seus objetivos o desenvolvimento de ações de proteção social básica, de vigilância social e de defesa social e institucional. Sua característica de espaço público nos remete a considerá-lo tanto como um objeto que materializa a intenção de aproximar serviços e programas a segmentos sociais específicos, como também equipamento social de possibilidades, de reconhecimentos, de acessos a direitos, de proteção social, de provisões, de acolhimento, de segurança, de estratégias e principalmente de referência no atendimento da população local.

Nesse sentido, salienta-se que as áreas onde os CRAS são instalados devem ser compreendidos como espaços dinâmicos e onde a questão social assume feições

e se manifesta de maneira particular, sem desconsiderar, entretanto, os condicionantes de ordem geral que ali são encontrados. Salienta-se, também, que sempre há uma produção passada e presente que modela e configura relações sociais onde um CRAS encontra-se instalado ou em vias de se instalar. Ao mesmo tempo, sua localização deve demonstrar com clareza a intencionalidade de que outra territorialidade seja ali produzida: a dos direitos sociais.

O CRAS pode ser compreendido como um objeto geográfico implantado intencionalmente pelo Estado em territórios previamente identificados. A localização dos CRAS, portanto, nada deve ter de aleatória ou neutra. Ela depende da identificação de territórios que se enquadram como de vulnerabilidades e riscos, que são produzidos por processos permanentes de exclusão/inclusão social. SANTOS (2004) assevera que os objetos se constituem como um testemunho atual da ação. O CRAS, um objeto novo na paisagem urbana, é um testemunho de ações atuais voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades, da garantia da atenção/proteção social e do debate intenso que entendeu que Assistência Social constitui-se como um direito.

Como 'porta de entrada' no sistema, sua principal função consiste em garantir o acesso das famílias referenciadas² aos programas sociais básicos, organizando os serviços de assistência social e fazendo a ponte entre Proteção Social Básica e Especial. Constitui-se como ponto de convergência da população referenciada; ponto difusor de ações para emancipação e promoção da cidadania, e articulador de outros agentes que atuam no território. Compreende, assim, uma área de abrangência – território zonal – mas também território em rede – coordenação e ligação entre pontos. Além dessas funções o CRAS também capta, armazena e envia informações para outras escalas (nacional), como também as recebe, interpreta e implementa em um ciclo inter-escalar das políticas públicas.

Trata-se de uma dupla condição articulada: a de horizontalidades e verticalidades, aproximando a perspectiva de Milton Santos. As horizontalidades – territorialmente contínuas, baseadas no cotidiano e nas relações de vizinhança e as verticalidades, resultantes das redes, dos sistemas, espacialmente conectadas, mas territorialmente descontínuas. O CRAS, assim, pode ser interpretado como o objeto geográfico que permite a maior capilaridade das ações da PNAS e, ao mesmo tempo, permite e viabiliza o funcionamento do SUAS na escala nacional.

Faz-se necessário, no plano da construção da política pública, um duplo movimento, articulado. O primeiro refere-se à necessidade de definir e delimitar critérios claros que possibilitem uma leitura adequada das desigualdades no território³ de maneira a potencializar a localização de equipamentos e serviços justamente nas áreas de riscos e vulnerabilidades. Neste sentido, os mapas da exclusão/inclusão social devem ser produzidos como ferramentas de apreensão de uma realidade que, mesmo dinâmica e cambiante, potencializam um olhar direcionado ao reconhecimento e

2 "CONSIDERA-SE 'FAMÍLIA REFERENCIADA' AQUELA QUE VIVE EM ÁREAS CARACTERIZADAS COMO DE VULNERABILIDADE, DEFINIDAS A PARTIR DE INDICADORES ESTABELECIDOS PELO ÓRGÃO FEDERAL, PACTUADOS E DELIBERADOS" (BRASIL, 2005, P. 21);

3 NESTE CAPÍTULO, ESPECIAL ATENÇÃO SERÁ DADA À PERSPECTIVA URBANA E INTRA-URBANA, EM PARTICULAR. O CONJUNTO DESTAS QUESTÕES VOLTADAS ÀS ÁREAS RURAIS EXIGE TRATAMENTO ESPECÍFICO EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES.

problematização das múltiplas realidades vividas cotidianamente. Um mapa desta natureza deveria ser a base a partir do qual seriam traçadas as estratégias necessárias a aproximar a oferta da política pública no espaço intra-urbano.

O segundo, seria tomar tais mapas, naquelas cidades onde os CRAS já estão localizados, para a delimitação de suas áreas de referência. Assim, o conhecimento e o reconhecimento da população a partir de suas características básicas são pontos de partida para a organização do trabalho específico de cada CRAS, o planejamento de suas ações e também o monitoramento e a busca ativa, que seriam potencializados.

Partindo deste duplo movimento, então, pensar a construção da territorialidade do SUAS na escala local envolve assumir a delimitação de uma área de referência, que se transforma em unidade geográfica para análise e interpretação da realidade e que também se constitua como estratégia de planejamento e ação. Trata-se, portanto, de elaborar os passos fundamentais que permitem com que a política pública da Assistência Social possa contar com instrumento concreto e operacional para sua organização e, ao mesmo, tempo, contar como uma base a partir da qual possa, também, problematizar as várias territorialidades presentes em uma mesma área, com elas interagindo.

O PROCESSO DA PESQUISA

A partir das considerações anteriores, faz-se necessário operacionalizar os conceitos e perspectivas teóricas expostas e para tanto, são apresentados aqui os procedimentos metodológicos desenvolvidos e os principais resultados obtidos. A sequência em que se encontram organizados já indicam claramente os passos necessários e concretos para operacionalizar ações que incorporem e produzam territorialidades do SUAS no âmbito local⁴.

OS MAPAS DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL COMO GUIAS PARA ANÁLISE E AÇÃO.

Os mapas da exclusão/inclusão social são entendidos e tomados como roteiros para a leitura dos espaços urbanos dos municípios. Esta maneira específica de olhar a cidade, que coloca no centro das preocupações indicadores que revelam as características específicas sobre como se articula a apropriação dos direitos sociais nos diferentes espaços intra-urbanos, identifica a realidade sócio-demográfica, econômica e ambiental que compõem o território da cidade, focalizando as áreas a partir de dados que permitem relacionar cada uma delas entre si e com o conjunto das áreas, formulando uma visão abrangente, de modo a colocar em primeiro plano as relações de diferenças e desigualdades em seu interior. Assim, o mapa como instrumento de leitura da realidade, indica o “o que” e o “onde” e cria uma visão da cidade que é evidentemente espacial e por isso mesmo, multidimensional e relacional.

27

METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

4 VALE LEMBRAR QUE A PESQUISA TRABALHOU COM DIFERENTES MUNICÍPIOS E SUAS ÁREAS URBANAS, SELECIONADOS CONSIDERANDO-SE A DIVERSIDADE REGIONAL E AS MÚLTIPLAS INSERÇÕES QUE CADA LOCALIDADE EM SEUS CONTEXTOS MICRORREGIONAL E NACIONAL. FORAM CONSIDERADAS AS METODOLOGIAS PROPOSTAS POR BITOUN E MIRANDA (2009) E ROLNIK E KLINK (2011).

Para a elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente - SP⁵, foram utilizados dez indicadores, elaborados a partir do Censo IBGE 2000, organizados em quatro dimensões básicas para cada setor censitário⁶: - demográfica (habitantes por domicílio e chefes de família entre 10 e 19 anos); - econômica (chefes de família sem rendimentos, chefes de família com renda de até 2 salários mínimos e chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos); - educacional (analfabetos entre 10 e 14 anos e chefes de família com até 4 anos de estudo) e, - ambiental (domicílios ligados à rede de esgoto, domicílios sem banheiros e domicílios com 4 banheiros ou mais).

Para cada um dos indicadores foi elaborado um mapa específico em que cada setor censitário recebeu uma nota de 0 a 3, de acordo com sua posição no conjunto dos setores, considerando a distribuição dos resultados pelo procedimento dos quartis para cada indicador. A nota final foi obtida do somatório das notas parciais de cada indicador por setor e refletiu, portanto, a hierarquização do conjunto dos setores. Em outras palavras, das situações de maior incidência às de menor incidência, sendo que a nota 0 sempre refletia situações melhores e a nota 3 as piores.

O Mapa síntese resultante expressou o mosaico das desigualdades, que permitiu indicar as áreas de referência para as políticas públicas de enfrentamento da exclusão social. Além disto, pode ser considerado potencialmente um instrumento para avaliar a evolução temporal dos fenômenos/indicadores e mesmo os resultados/impactos de cada política pública em particular⁷

A Figura 1 apresenta o mapa da cidade de Presidente Prudente, resultado de uma elaboração conceitual e este resultado deve ser entendido como expressão e dimensão da realidade que, ao mesmo tempo, operacionaliza a concepção de desigualdades em sua dimensão territorial e possibilita uma linguagem e entendimento comuns a diferentes agentes sociais sobre sua relevância para formular, implementar e avaliar políticas públicas, como será apresentado adiante.

5 VER PRIMEIRA VERSÃO DO MAPA, ELABORADA A PARTIR DE 54 INDICADORES QUE ENCONTRA-SE DISPONÍVEL EM: GUIMARÃES, R. B. ET. AL. ATLAS DA EXCLUSÃO/ INCLUSÃO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE. UNESP, 2003.

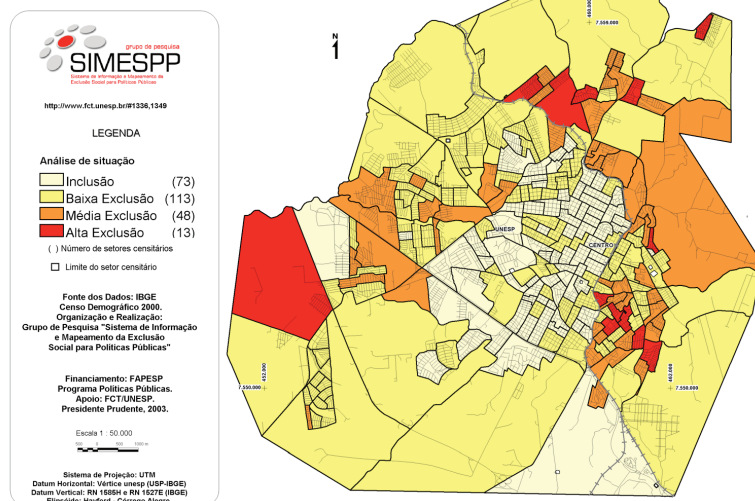
[HTTP://WWW.FCT.UNESP.BR/INDEX.PHP?CODIGOMENU=1336&CODIGOOPCAO=1349&OPCAO=1339](http://www.fct.unesp.br/index.php?CODIGOMENU=1336&CODIGOOPCAO=1349&OPCAO=1339). NESTE ARTIGO É CONSIDERADA A SEGUNDA VERSÃO DO MAPA DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE ELABORADA PARA A PUBLICAÇÃO DO ATLAS DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DO INTERIOR PAULISTA. [HTTP://WWW.4SHARED.COM/OFFICE/DBYJRWNC/1_ATLAS_2004A.HTML](http://www.4shared.com/office/DBYJRWNC/1_ATLAS_2004A.HTML)

6 FORAM CONSIDERADOS 247 SETORES CENSITÁRIOS URBANOS DO TOTAL DE 254, EXCLUINDO-SE OS SETORES ESPECIAIS.

7 ALGUNS BREVES COMENTÁRIOS A RESPEITO DE ALGUMAS DAS LIMITAÇÕES DE TAIS MAPAS PARA A UMA LEITURA DOS ESPAÇOS URBANOS DEVEM SER FEITOS: O PRIMEIRO REFERE-SE À UNIDADE SETOR CENSITÁRIO QUE, EM ALGUNS CASOS, ABARCA ÁREAS URBANAS NÃO PARCELADAS. ISTO ACABA POR APRESENTAR GRANDES EXTENSÕES DE ÁREAS DE BAIXA OU NENHUMA OCUPAÇÃO, MAS QUE APARECEM NO MAPA, PROVOCANDO EM UMA LEITURA APRESSADA, QUE LEVA A UM APARENTE SUPERDIMENSIONAMENTO DE TAIS ÁREAS FRENTE ÀS DEMAIS. É POSSÍVEL SANAR ESTA LIMITAÇÃO SUPERPONDO AOS SETORES CENSITÁRIOS O ARRUAMENTO DE CADA CIDADE. O SEGUNDO DIZ RESPEITO AO FATO DE QUE EM ALGUNS CASOS ESPECÍFICOS OS INDICADORES ELABORADOS DIZEM RESPEITO A PEQUENOS NÚMEROS, OU SEJA, A OCORRÊNCIA DE DETERMINADO INDICADOR EM UM DADO SETOR É PEQUENA. CHAMA-SE A ATENÇÃO PARA OS DADOS RELATIVOS, QUE INDICAM A OCORRÊNCIA SELETIVA E DIFERENCIADA DE TAIS DADOS NO ESPAÇO INTRA-URBANO.

Figura 01 - Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente 2000

**Presidente Prudente
EXCLUSÃO / INCLUSÃO SOCIAL**



FONTE: CEMESP, 2003.

DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE REFERÊNCIA DOS CRAS.

Vale ressaltar, antes de mais nada, que as áreas de referência dos CRAS estabelecidas no ano de 2011 (ver Figura 2) são resultantes, de uma elaboração sobre os processos de produção das desigualdades na escala intra-urbana que toma por base o Mapa de Exclusão/Inclusão Social, que apoiou o início da descentralização de serviços e equipamentos de diferentes políticas públicas, iniciando-se com a localização dos então denominados "núcleos de atendimento à família". A partir de diferentes fóruns e canais (mesmo que não regulares e oficiais) de debate entre Universidade, diferentes grupos e organizações sociais e a Prefeitura Municipal, consolidou-se uma visão estratégica de direcionamento de ações de Assistência Social que, por sua vez, vieram transformando-se na esteira da própria construção da PNAS e do SUAS. Este acúmulo de experiências redundou na localização dos primeiros CRAS e, posteriormente, na redefinição de algumas de suas localizações, de maneira a efetivamente aproximá-los das áreas consideradas como prioritárias. Trata-se, assim, de um processo não linear e progressivo, com idas e vindas e sujeito a todas as limitações presentes quando se trata de engajar um conhecimento acadêmico a ações concretas de políticas públicas, tal como já relatado, dentre outros, por McGuirk e O'Neill (2012).

Mesmo assim, o processo de compilação, organização e sistematização de informações intraurbanas, que resultou na proposição e na implantação de áreas de referência para a atuação dos quatro CRAS do Município de Presidente Prudente– SP, é aqui considerado um exemplo a ser seguido, uma vez que: - articulou profissionais de governo e universidade pública que já vêm realizando ações conjuntas em projetos no mesmo campo temático (LINDO, 2010 e MAGALDI et al., 2010); - resultou em modelo relativamente simples e facilmente replicável para municípios de porte

médio (ou pequenos), - foi executado com baixo custo e em prazo relativamente curto; - utilizou fontes e bases de dados públicas, disponíveis e de fácil acesso. Esse procedimento contribuiu para a melhor precisão na definição dos limites de cada área, bem como na sua factibilidade e compatibilidade com as capacidades de cada CRAS em alcançar de fato, a diversidade de situações que compõe cada uma das áreas de referência. Este mapa resulta, pois, desta demanda em melhorar a cobertura dos serviços prestados e executados nos CRAS, eliminando superposições e ineficiências, apresentando-se igualmente como produto exigido pelas próprias normas e orientações dos órgãos gestores da política em nível federal. O mapa procurou compatibilizar os limites das áreas dos setores censitários (IBGE, 2000; 2010) com os limites de cada área de referência de CRAS, procurando ao mesmo tempo respeitar – sempre que possível – os limites históricos dos bairros e vilas da cidade, já que são estes os referenciais geográficos concretos pelos quais as comunidades se identificam e estabelecem alguns de seus vínculos e relações de pertencimento.

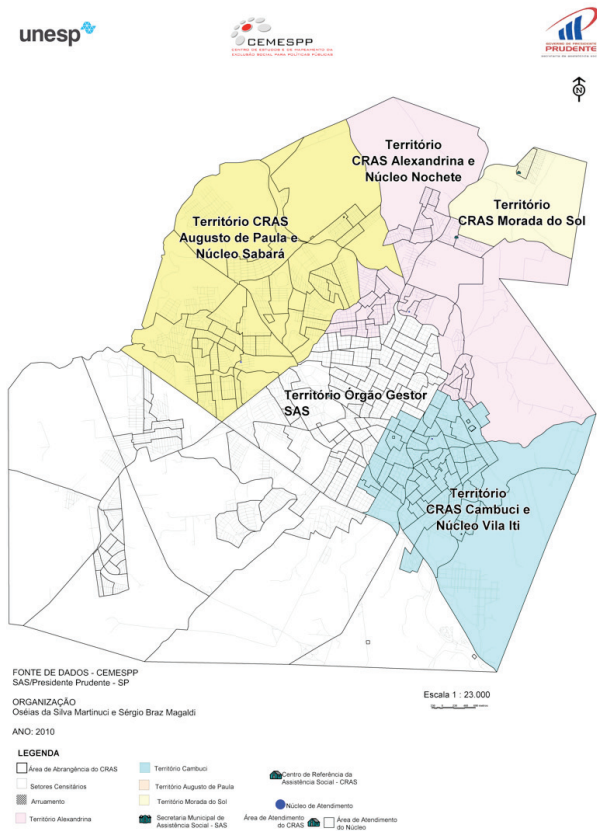
Algumas variáveis do Cadastro Único também foram usadas para dar suporte e validação ao processo de delimitação das áreas de referência, uma vez que a definição de áreas prioritárias de atuação dos CRAS não pode ser construída sem se considerar que o perfil e as características dos próprios cadastrados sinalizam a necessidade de sua priorização nesse processo. O Quadro 01 apresenta alguns dados básicos de cada área de referências dos CRAS em sua relação com o total da cidade, permitindo que seja observado que alcançam percentuais significativos da população urbana, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e registradas no CadÚnico da Assistência Social.

Quadro 01. Presidente Prudente. Dados básicos - Áreas de referência dos CRAS. 2011

ÁREAS DE REFERÊNCIA	POPULAÇÃO ABRANGIDA	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS.	PESSOAS CADASTRADAS NO CADÚNICO.
CRAS AUGUSTO DE PAULA	22%	23%	24%
CRAS ALEXANDRINA	15%	18%	17%
CRAS JARDIM CAMBUCCI	24%	32%	31%
CRAS MORADA DO SOL	3%	8%	7,5%
SUB-TOTAIS: ÁREAS DE REFERENCIA CRAS (A)	64%	81%	79,5%
SAS (ÁREA DE REFERÊNCIA DO ÓRGÃO GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL) (B)	36%	19%	20,5%
TOTAL (A + B)	100%	100%	100%

CONTAGEM ATUALIZADA PELO CadCRAS – VERSÃO 2.0 (SAS, PREF. MUN. PRES. PRUDENTE, 2010). FONTES: IBGE; MDS/SENARC; SIBEC/CEF (JULHO 2010); PREF. MUN. PRES. PRUDENTE (SEPLAN; SAS); CEMESP/UNESP, 2010. ORG. SERGIO MAGALDI, 2010.

Figura 02. Presidente Prudente. Áreas de Referência dos CRAS. 2010



31

METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

OS USOS DE OUTRAS BASES DE DADOS RELEVANTES.

Além das atividades já descritas, foram analisados os dados do CadÚnico da Assistência Social do ponto de vista de seu potencial para gerar informações adequadas e robustas que permitam o reconhecimento de áreas de referência dos CRAS. Os dados relacionados ao CadÚnico foram selecionados tendo em vista a viabilidade de seu manuseio e potencialidade de gerar informações qualificadas para as análises pretendidas. A partir das 29 variáveis trabalhadas, as análises foram desenvolvidas partindo-se da localização dos endereços⁸.

Organizado o material de trabalho básico, foram elaborados três mapas temáticos. O primeiro e mais relevante é aquele que busca localizar as famílias constantes do CadÚnico, a partir de seus endereços, extraindo-se dos resultados algumas informações de grande relevância: - o percentual de famílias residentes em áreas não

8 TAL COMO JÁ EXPOSTO ANTERIORMENTE, TAIS PROCEDIMENTOS FORAM UTILIZADOS PARA DIFERENTES ÁREAS URBANAS DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS EM DIFERENTES ESTADOS E REGIÕES DO PAÍS, O QUE PROPICIOU CONHECER E RECONHECER A AMPLA DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES EFETIVAMENTE EXISTENTES E QUE DEVEM, NECESSARIAMENTE, SER CONSIDERADAS NA PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

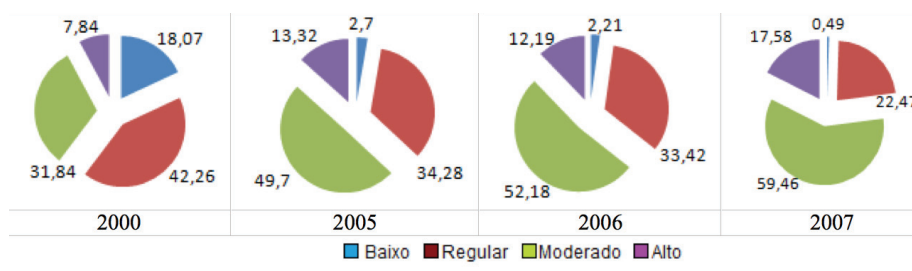
urbanas, cujas bases digitais (mapas) não permitiram um processo de geocodificação/localização a partir de endereços; - os percentuais de famílias que constam no CadÚnico, que residem em endereços urbanos, porém não encontrados de maneira direta ou aproximada nas bases digitais de eixos de rua; - os percentuais de famílias com endereços incompletos (dados grafados incorretamente ou de diferentes maneiras), o que inviabiliza sua localização, ou ainda, a ausência de número do local de residência ou mesmo a presença apenas de uma referência espacial genérica no lugar do endereço.

A cada um dos mapas foram adicionados os endereços de cada CRAS. Sua localização passou, então a constituir-se elemento de referência nas análises espaciais mais básicas, tais como distância/proximidade em relação à própria localização das famílias mapeadas⁹.

Uma análise mais abrangente do conjunto dos dados permite afirmar que a taxa de sucesso no seu uso, considerando-a a partir dos percentuais de localização das famílias, encontra-se relacionado à disponibilidade de bases digitais e a sua atualização, considerando-se as permanentes e dinâmicas mudanças que ocorrem em uma cidade. Manter nomes de logradouros (completos e uniformes), a identificação correta dos imóveis edificadas (ou não), sua numeração precisa etc. constituem-se em rotinas necessárias para garantir a disponibilidade de material de qualidade para análises como as pretendidas aqui.

A questão, entretanto, ultrapassa a disponibilidade pública ou não de bases digitais que dêem suporte a sistemas de informações e análises na área social. A própria qualidade dos dados presentes no CadÚnico também precisa ser melhor debatida e formas ágeis de sua atualização, correção e complementação devem ser estabelecidas. A Figura 03 apresenta os resultados obtidos com a técnica da geocodificação (localização por endereços) e seus problemas decorrentes dos percentuais de famílias não localizadas, sintetizados no Quadro 02 que a acompanha.

Figura 03. Presidente Prudente: Localização das famílias do CadÚnico - 2011



9 TAMBÉM FORAM ELABORADOS: OS MAPAS RELATIVOS AO IDF – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS, DE ACORDO COM SUAS LOCALIZAÇÃO A PARTIR DE ENDEREÇOS E DE DIFERENCIAÇÃO DE CLASSES (ENTRE 0 E 0,5 E 0,5 A 1) E OS MAPAS DOS DADOS DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, POR SETOR CENSITÁRIO, JÁ DIVULGADOS A PARTIR DO CENSO IBGE 2010. TODOS OS MAPAS FORAM TRABALHADOS CONJUNTAMENTE E O VOLUME DE INFORMAÇÕES DAÍ DERIVADAS PERMITIRAM E PERMITEM ANÁLISES DE DIFERENTES DIMENSÕES DA REALIDADE QUE PODEM/DEVEM SER ACRESCIDAS COM OS DADOS AINDA A SEREM DIVULGADOS PELO LEVANTAMENTO CENSITÁRIO AO LONGO DO ANO DE 2012.

Quadro 02. Presidente Prudente - Ficha técnica básica gerada a partir da geocodificação de endereços do CadÚnico.

PORTE DO MUNICÍPIO: GRANDE
NÍVEL DE GESTÃO DO MUNICÍPIO: BÁSICA
NÚMERO DE CRAS (CENSO SUAS 2010): 4
GEOLOCALIZADOS: 4
TOTAL DE FAMÍLIAS NO CADÚNICO (EM 03.05.2011): 8.500
TOTAL DE FAMÍLIAS EM ENDEREÇOS NÃO URBANOS: 135 (1,59%)
TOTAL DE FAMÍLIAS EM ENDEREÇOS URBANOS: 8.335 (98,10%)
ENDEREÇOS URBANOS LOCALIZADOS NA BASE DIGITAL DISPONÍVEL: 7.589 (91,05%)

FONTES: MDS, SENARC, 2011. PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE/SP, SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011. IBGE, 2010; 2011. ORG. CEMESP. 2011.

Além disso, também foi considerada como ferramenta relevante no conjunto das estratégias necessárias à territorialização do SUAS em escala local o Cadastro CRAS (CadCRAS). Trata-se de um sistema desenvolvido no ambiente/interface Microsoft Access® criado inicialmente para dar suporte ao acompanhamento das situações de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, pela Secretaria Municipal da Assistência Social de Presidente Prudente. Em sua versão mais recente (3.2), permite que as equipes atuantes nos territórios dos CRAS possam dispor de dados e informações organizados das famílias referenciadas, de tal maneira a possibilitar a realização de consultas, análises e cruzamentos de dados, além de permitir o planejamento de ações. O CadCRAS garante que cada CRAS disponha de meios eficientes e eficazes para:

- atualizar e validar informações sobre famílias e segmentos sociais atendidos, articulando e possibilitando o cruzamento de diferentes bases de dados e cadastros;
- incluir novas demandas de famílias e pessoas de forma eletrônica;
- extrair dados e informações que permitem a elaboração de análises situacionais e diagnósticos de forma qualificada;
- identificar situações de maior risco e vulnerabilidade, de modo a permitir maior antecipação nas diferentes ações de atenção, encaminhamento, acolhimento etc., previstas e realizadas pelos serviços socioassistenciais, bem como na promoção de buscas ativas e na proposição e encaminhamento de ações e medidas preventivas;
- auxiliar na proposição e no desenho de ações complementares e de suporte previstas nos programas executados, cursos e ações comunitárias por exemplo.

33

METODOLOGIAS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E AÇÃO EM ÁREAS DE RISCOS E VULNERABILIDADES: CONSTRUINDO TERRITORIALIDADES NO ÂMBITO DO SUAS NA ESCALA LOCAL.

5. PROPOSIÇÃO DE PRINCÍPIOS E AÇÕES PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROPOSTA DE PROTOCOLO

Não obstante o progresso significativo alcançado a partir das ações de diversos órgãos e instituições que tem colocado à disposição dos municípios sistemas de informação e bancos de dados e imagens de fácil acesso e uso amigável, com qualidade,

ritmo de divulgação e intervalos de atualização adequados, permanecem grandes desafios para as equipes técnicas e servidores da Assistência Social em cada unidade de referência da proteção social básica para sua efetiva apropriação e uso. No seu trabalho diário de procurar assegurar o cumprimento dos direitos e princípios definidos pela política social, os gestores locais e suas equipes demandam conhecimentos, informações e domínio de técnicas. Um dos exemplos mais visíveis diz respeito aos erros, omissões, imprecisões e ausência de padronização dos dados de identificação de endereços, informação territorial fundamental para um grande número de ações: desde a atualização de bases cadastrais à busca ativa para a inserção de usuários em ações complementares e de promoção da inclusão, passando pelo planejamento adequado dos processos de acompanhamento e avaliação situacional, padronização e formalização da identificação locacional de moradores, elaboração de diagnósticos locais mais precisos que incorporem dados qualitativos.

Nos territórios de referência da atenção e da proteção social básica, a informação social georreferenciada não pode estar dissociada dos relevantes conhecimentos que conformam a multidimensionalidade e a singularidade de histórias e situações de vida dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades. Tal vinculação constitui-se como recurso e pressuposto fundamental para o exercício eficaz de uma das mais importantes atribuições dos gestores e de suas equipes locais, responsáveis pela execução e pelo cumprimento da política social naquela escala: o seu empoderamento como promotores de articulações sócio-institucionais, mobilizadores de diálogos intersetoriais e interinstitucionais e propositores de agendas positivas. Este conjunto de atribuições, objetivam integrar ações de desenvolvimento social no território, abrindo caminho e estabelecendo os conteúdos para um novo tipo de governança local, além do diálogo constante e permanente com os agentes da política social em outras escalas, tal como a nacional, através da produção de informações qualificadas, por exemplo. Portanto, é importante ressaltar que a apropriação deste universo multidimensional pautado pela vivência no território, associada à captura e à leitura sistematizada da informação social georreferenciada direcionada e intencionada para a ação e à promoção do desenvolvimento social, são elementos constitutivos para a proposição de uma concepção dinâmica e menos abstrata de “territórios de vivência”.

Uma primeira aproximação para a constituição de um Protocolo, isto é, para a constituição de um conjunto de orientações de caráter normativo e operativo que sejam objetivas, factíveis e autoexplicativas, deve assegurar que a gestão territorial da política de Assistência Social seja garantida em todas os seus momentos, etapas e procedimentos a ela concernentes, tornando freqüentes e permanentes dois parâmetros que referenciam as ações (da mais trivial e rotineira à mais estratégica e impactante): a) o (re)conhecimento do território; e, b) as inúmeras possibilidades de delimitá-lo ou recortá-lo, redefinindo e articulando escalas.

Evidentemente que um protocolo para a gestão territorial da política social em âmbito local deve expressar consenso, a exemplo de outras peças de referência do trabalho social. Consenso não só sobre o que será normatizado, mas sobre as razões (relevâncias, necessidades) e compromissos que presidem a proposição e a implantação deste arranjo técnico-político local que procura articular coerentemente princípios,

objetivos, ações, atividades, rotinas etc. Avalia-se que, neste sentido, a construção de alguns passos como a própria Resolução da Comissão Intergestores Tripartite n. 4 de 24.05.2011 já constitui-se em instrumento relevante, que deverá ganhar em efetividade se acompanhada do conjunto das sugestões aqui sistematizadas.

Por isto mesmo, e por conta da imensa diversidade de situações e arranjos territoriais locais, tal tarefa constitui-se em desafio para os diferentes níveis de gestão na sua elaboração e materialização, com um “desenho” que consiga explicitar limites, tempos, metas, objetivos, indicadores de desempenho, entre outros. No mesmo sentido, não cabe apresentar uma formatação prévia de um protocolo, homogêneo e rígido para todos os municípios, mas sim, apresentar para o debate alguns pressupostos – por definição necessários –, para que se inicie um processo de validação e de credenciamento social e institucional em torno desta(s) peça(s) de referência e de “modulação” do trabalho das equipes promotoras, executoras e articuladoras da política social por dentro dos territórios locais.

Reconhecendo este desafio, a proposição e a constituição de um protocolo deve incorporar e integrar valores, práticas e padrões de funcionamento por parte das equipes técnicas e co-gestores locais desde o interior dos CRAS. Deve incorporar, ainda, a preocupação em internalizar caminhos criativos e mais focalizados para a apropriação e a gestão de dados e informações que explicitem os processos de produção, reprodução e perpetuação das desigualdades sociais. Por fim, deve compartilhar os meios que permitam intensificar e ampliar a efetividade e a eficácia do processo destinado a operacionalizar a territorialidade como dimensão necessária para a execução da política social, assegurando assim, condições para a promoção de ações que possam qualificar progressiva e positivamente o desenvolvimento social local.

Não obstante, antes de lançar quaisquer proposições de caráter mais operativo, cabe deixar claro os pressupostos de validação citados acima, tendo em vista a constituição de uma proposta de protocolo.

1. Relevância do reconhecimento político da territorialidade como dimensão da política social por parte dos principais núcleos e setores tomadores de decisão dos governos locais, em particular do seu gestor principal. Isto se concretiza por meio do seu envolvimento na definição de uma agenda clara que valorize e acione meios técnicos e recursos para a consecução das necessidades que se colocam para a instrumentalização e operacionalização da territorialidade como dimensão transversal da política social;
2. A dimensão da territorialidade e o princípio da descentralização são indissociáveis. O cumprimento das exigências já formalizadas e institucionalizadas previstas desde a PNAS e demais peças regulatórias da política, que orientam o trabalho dos CRAS visando a sua articulação à realidade específica do seu território, exige a construção de autonomias e empoderamentos. Cabe ressaltar, todavia, que, também nesse caso não há “formulações” prontas e “disponíveis ao consumo”. Volta-se aqui, portanto, para o reconhecimento da importância da construção política de consensos e agendas;

3. Valorização e sistematização dos conhecimentos apropriados pelas equipes locais a partir do seu exercício cotidiano de trabalho e vivência no território, materializados e consolidados em diferentes ações e atividades (visitas, atendimentos, atividades com grupos de usuários, acolhimentos e encaminhamentos, cadastramentos, entrevistas, elaboração de pareceres sociais, atividades de vigilância social, promoção e organização de eventos etc.);
4. Permanente capacitação das equipes locais direcionada ao uso de tecnologias da informação e da comunicação social e compreensão básica de linguagem cartográfica;
5. Adequação progressiva dos espaços internos dos CRAS, garantindo condições para a adequada execução das agendas e pautas resultantes do cumprimento/atendimento desses pressupostos.

Por fim, na direção da constituição de uma proposta de protocolo, são apresentadas orientações de caráter objetivo e operativo.

- I. A elaboração dos Mapas da Exclusão/Inclusão Social deve ser articulada e realizada de forma integrada entre a equipe e outros setores do governo local. Deve também contar com o suporte de órgãos e instituições das outras esferas públicas e de governo e com a participação da sociedade civil.
- II. A análise dos Mapas da Exclusão e os resultados e encaminhamentos decorrentes dessa operação devem-se dar em função de: a) áreas prioritárias de atuação; b) relação com a localização dos CRAS e do conjunto de outros equipamentos públicos existentes (e ou dos CRAS a serem implantados). Esse processo também pode contar com o suporte de órgãos e instituições das outras esferas públicas e de governo e com a participação da sociedade civil.
- III. A delimitação das áreas de referência dos CRAS, em função dos procedimentos anteriores, deve atender aos seguintes parâmetros: a) compatibilização imediata com os setores censitários (IBGE, 2010); b) compatibilização progressiva: refinamento e aperfeiçoamento progressivo e permanente das bases de dados e sistemas de informação disponíveis, de acordo com a delimitação das áreas de referência (trabalho de padronizar e atualizar as bases e sistemas que geram informações, com as áreas de referência).
- IV. Incorporação do Mapa da Exclusão/Inclusão Social e seus resultados, bem como as áreas de referência como instrumentos permanentes da política municipal da Assistência Social, tomando-os como parâmetros para a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, bem como inscrevendo os resultados de sua análise como elementos estratégicos para promoção de ações integradas de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.) **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas**. Recife: FASE; Observatório das Metrópoles, 2009. 194 p.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (Coord.) **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 159-166.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CAPACITASUAS. SUAS configurando os eixos de mudança**. 1ª ed. Brasília: MDS, 2008. 136 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 1993

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005. 84 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: MDS, 2009. 72 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004

CASTRO, I. E. de. Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Florianópolis: **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.

CEMESPP. **Atlas da Exclusão/Inclusão Social do Interior Paulista**. Presidente Prudente: CEMESPP – FCT Unesp. 2004. Disponível em: <http://www.4shared.com/office/dByJRWNc/1_ATLAS_2004a.html>.

COSTA, A. B. **Exclusões sociais**. Lisboa: Gradiva, 2001.

COUTO, B. R. et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago do Chile: Centro Latino Americano para el desarrollo rural, 2009. 92 p.

GUIMARÃES, R. B. et. AL. **Atlas da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente**. CEMESP, FCT/Unesp, 2003. Disponível em: <<http://www.fct.unesp.br/index.php?CodigoMenu=1336&CodigoOpcao=1349&Opcao=1339>>.

HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. **Revista Terra Livre**. São Paulo: AGB, ano 18, v. 1, n. 18. p. 37-46, jan-jun. 2002.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. de et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 165 – 206.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000 e 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.

KOGA, D. **Medidas de cidades. Entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LINDO, P. V de F. **Geografia e política de Assistência Social: Territórios, Escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2010. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia).

McGUIRK, P.; O'NEILL, P. Critical geographies with the State: The problem of social vulnerability and the politics of engaged research. **Antipode**. doi: 10.1111/j.1467-8330.2011.00976.x. 2012.

MAGALDI, S. B. et al. Informação para o desenvolvimento social: construindo metodologia participativa de representação do território com o auxílio de técnicas geográficas e cartográficas (territórios dos CRAS de Presidente Prudente/SP). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Catálogo de práticas e estudos vencedores do Premio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social**. 1ª ed. Brasília: SAGI/MDS, 2010.

MARICATO, M. E. **A produção capitalista da casa e da cidade**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARTINS, J. DE S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MELAZZO, E. S. e CASTRO, C. A. A escala geográfica: noção, conceito ou teoria? **Terra Livre**, v. 2, p. 133-142, 2008.

MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio**. A agenda das políticas públicas em disputa. Tese (Doutorado em Geografia). Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2006, 222f.

MELAZZO, E. S. e GUIMARÃES, R. B. (Orgs.) **Exclusão social em cidades brasileiras. Um desafio para as políticas públicas**. São Paulo: Unesp, 2010.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 12, n. 33, 1997, p. 49-60.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROLNIK, R. e KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Porque nossas cidades continuam tão precárias? In: **Revista Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 89, março/2011, pp. 89-109.

SACK, R. D. **Human territoriality. Its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2008.

SECHI, L. **Políticas públicas. Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das letras, 2000.

SENRA, K. V. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil**. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 2010. 109 p.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, M. E. (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 21-36.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual. Natureza, capital e a produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

SMITH, N. Contorno de uma política espacializada: Veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, A. A. (Org.). **O Espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000, p. 132-175.

SOUZA, M. J. L. de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Território**. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, v. 5, n. 8, jan./jun. 2000, p. 67-100.

SPOSATI, A. (Coord.) **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1997.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: O que pode o poder local? In: Encontro da ANPUR, n. 6. **Anais**. Rio de Janeiro, 2000, p. 140-151.

VERAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social: um problema brasileiro de 500 anos. In: VERAS, M. P. B. **Por uma sociologia da exclusão social. O debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999. p. 13-48.

ANÁLISE PREDITIVA DE VULNERABILIDADES SOCIAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL – O CASO DE MINAS GERAIS

ALEXANDER CAMBRAIA N. VAZ - UFMG

LEONARDO AVRITZER - UFMG

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é construir um modelo preditivo de mapeamento e escalonamento da “vulnerabilidade social” de municípios brasileiros, a partir, por um lado, de características de subconjuntos populacionais ditos vulneráveis e, por outro, de distinções socioeconômicas e de acesso a bens e serviços públicos. A Constituição de 88 consagrou como pilar político-social do país a consideração do âmbito assistencial como objeto de políticas públicas. O documento previu o cuidado e assistência a diversos tipos de grupos populacionais, como idosos, mulheres, crianças/adolescentes, dentre outros. Até 1988, a maior parte dos direitos sociais no Brasil aplicava-se a segmentos profissionais da população e, além disso, a assistência social carecia de uma estrutura permanente de ação no território.

Pode-se dizer que a política de Assistência Social do Brasil começa a ser concretizada já nos primeiros anos imediatamente posteriores à promulgação da Carta Magna, através, basicamente, da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - em 1990 - e da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - em 1993 (Sposati, 2009; Alves e Bruno, 2006). A vigência de direitos sociais universalmente aplicáveis desde então e, portanto, de estruturas de ação social permanentes, implicaram premência na constituição e existência de uma infraestrutura administrativa de políticas sociais permanentes colocadas à disposição dos indivíduos (Rosanvallon, 1990). O modelo de Estado de bem-estar social, por exemplo, intervém na família nos casos de violência e abuso de direitos e essa é uma ação feita em conjunto pelo judiciário e pelas estruturas da assistência social. Mas essa intervenção deve ser precedida de um processo sistemático de planejamento e prospecção dos tipos de riscos e violações às quais os sujeitos estão submetidos e os tipos de ações passíveis de serem concretizadas para lidar com tais problemáticas.

Esse processo de planejamento tem se revelado significativo sob diversos pontos de vista, seja material, econômico, político ou mesmo social (Abranches, 2006). Especialmente nos últimos anos, parece que a área tem sofrido dada inflexão teórico-analítica face novas concepções e definições em torno de conceitos fundamentais para o campo, como no caso de transmutações dos conceitos de risco, violações e, principalmente, de vulnerabilidades sociais (Carneiro, 2005; Castro e Abramovay, 2002). A concepção de riscos e violações de direitos tem perpassado a variável renda como substrato principal e estruturado noções mais complexas acerca da condição de exclusão e marginalização dos indivíduos, como a multidimensionalidade e a multicausalidade da condição de vulnerável.

Tal complexificação tem oferecido desafios significativos para se pensar programas e/ou serviços de ordem social, isto é, ações que pretendam trabalhar com públicos vulneráveis, especialmente no sentido de amenizá-la e/ou erradicá-la, como no caso das situações de pobreza e miséria. As vulnerabilidades se manifestariam não apenas em função da carência de recursos e/ou capacidades dos indivíduos, mas seriam extensivas e teriam capacidade de se reproduzir ao longo de suas redes relacionais, sejam elas de caráter profissional, ou de amizade, por exemplo. Seu enfrentamento, assim, tenderia a se afigurar incompleto caso tivesse

o foco restrito aos indivíduos, famílias e/ou grupos ditos mais vulneráveis, porque lhe faltaria uma ótica contextual capaz de abarcar este caráter espaço-temporal de reprodutibilidade.

Com base nesse caráter de complexidade das vulnerabilidades sociais, a principal pergunta que se pretende responder aqui é a seguinte: dadas diferentes características dos municípios, quais os tipos de riscos e violações de direitos, ou, em outras palavras, quais os tipos de vulnerabilidades sociais, os diferentes grupos estarão mais propensos a enfrentar? Ou, dito de outra forma: dadas diferentes características dos municípios, quais os tipos de vulnerabilidades sociais, incluindo-se aí os distintos grupos, mais prováveis a se encontrar? A resposta a tal questão pode fornecer dicas importantes de padronização e modelagem em políticas públicas com fins de garantir maiores eficiência e eficácia no equacionamento dos problemas sociais de subconjuntos populacionais específicos no Brasil.

O argumento base que permeia o trabalho é que a multidimensionalidade e multicausalidade das vulnerabilidades sociais tem raízes não apenas no aspecto de carência e privação de renda e de capacidades dos indivíduos, mas inclui também uma perspectiva de reprodução espaço-temporal que a faz estender sobre todas as redes de relacionamento destes últimos, especialmente daquelas mais próximas. Sugere-se, nessa linha, que contextos distintos são dotados de fatores distintos que podem influenciar diferentemente a caracterização e a reprodução das vulnerabilidades. Com isso, grupos sociais ditos homogêneos, como mulheres, crianças, idosos, dentre outros, não devem ser tratados sob tal viés por políticas públicas interventivas porque seus respectivos grau e tipo de vulnerabilidade tendem a depender, na verdade, muito mais de sua localização contextual do que de seu pertencimento a estes subconjuntos clássicos. Políticas públicas sociais, assim, devem enfrentar o desafio de não apenas tratar de maneira diferenciada grupos distintos congregados num mesmo contexto, mas, também, de empregar ações distintas a um mesmo grupo social a guisa de sua localização em diferentes contextos.

Como forma de lidar com a questão, duas opções metodológicas são feitas. Primeiro, toma-se por unidade de análise o município como proxy para a variável contextual, em função tanto da disponibilidade de dados, concernentes, neste caso, aos bancos de microdados do Censo Demográfico 2000, quanto de sua intrínseca importância para o planejamento público de uma forma geral (Vaz, 2009). Em segundo lugar, toma-se por objeto de estudo o Estado de Minas Gerais, dada a heterogeneidade dos municípios que o compõem, seja em termos econômicos, seja em termos sócio-políticos (Avritzer et al, 2006). O foco principal de investigação consiste na geração de perfis de vulnerabilidade de municípios e, subsequentemente, na composição de um modelo de regressão multivariado preditivo destes perfis, cuja base se assente não apenas nas características socioeconômicas intrínsecas dos subgrupos populacionais, mas tome também por proxy analítica e de composição do conceito as especificidades sócio demográficas dos contextos nos quais se inserem cada qual.

O trabalho segue organizado da seguinte forma. A primeira seção realiza breve contextualização da temática de proteção e planejamento social no Brasil, especialmente sob a ótica da complexificação social, da crescente urbanização e tanto

da necessidade, quanto das dificuldades inerentes ao planejamento público como instrumento equacionador das problemáticas daí decorrentes. Sua principal proposta é embasar o argumento de que as políticas sociais devem focar não apenas as condições inerentes aos subconjuntos populacionais, mas, também, uma visão macro que denote os distintos contextos nos quais eles estão inseridos. Na segunda parte são descritos os passos e as técnicas metodológicas para o teste da hipótese de trabalho, operacionalizando o conceito de vulnerabilidade social em dimensões e variáveis/indicadores específicos ligados às principais definições teóricas do termo e lidando com os determinantes do fenômeno, tomados como as principais variáveis contextuais diferenciadoras dos municípios. Na terceira seção são aplicadas as técnicas estatísticas de geração de perfis de vulnerabilidade e de composição do modelo preditivo. A quarta e última seção é dedicada às considerações finais.

POLÍTICAS SOCIAIS E CONTEXTUALIZAÇÃO NO BRASIL

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem se transformado muito mais num país urbano do que rural (IBGE, 2006; Vaz, 2009; Avritzer, 2008). Dados dos Censos e PNADS do IBGE revelam que apenas entre 1991 e 2005, a taxa média de urbanização de país passou de 75,6% para 82,8%. Este processo tem se intensificado para todas as regiões. No Norte, por exemplo, a taxa de urbanização “pulou” de 59,1% em 1991 para 74,4% em 2005. Este percentual é relativamente semelhante àquele observado para o Nordeste. Até mesmo a região Sudeste, já considerada a mais populosa, industrializada e desenvolvida do país, observou um crescimento urbanístico relevante, de 3,8% nestes 14 anos. Em números absolutos, este crescimento da taxa de urbanização quer dizer que, ao longo do tempo, milhões de brasileiros tem se mudado para as cidades, estabelecendo moradia e seu lugar de vivência (Vaz, 2009).

Não obstante esse crescimento significativo das taxas de urbanização no país, é possível dizer, pelo menos no caso do Brasil, que o crescimento dos centros urbanos de uma forma geral não foi acompanhado de políticas de planejamento específicas que o disciplinassem (Holston, 1993). Este fenômeno se origina, dentre outros fatores, no estabelecimento de um Código Civil no ano de 1916 dirigido, basicamente, a uma sociedade de caráter rural e que não foi capaz de prover instrumentos e determinações legais adequadas que subsidiassem o estabelecimento de políticas urbanas à medida em que o país se modernizava (Fernandes, 2002). Isto é, embora, como visto, as taxas de crescimento tenham crescido, em poucos lugares o poder público, ou os gestores públicos de uma forma geral, empreenderam estudos sistemáticos e sérios a respeito dos vários tipos de impactos possíveis decorrentes da urbanização e meios para tratá-los, isto é, meios efetivos, eficientes e eficazes de empreender intervenções públicas de certo necessárias (Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002).

As condições urbanas das cidades brasileiras, assim, redundaram, por fim, naquilo que se convencionou chamar de “exclusão territorial” (Avritzer e Pires, 2004). Esse

é um quadro que consiste em dois tipos de situação. Em primeiro lugar, uma desigualdade efetiva de determinadas regiões da cidade em relação a outras no tocante ao acesso a bens e serviços, i.e. infra-estrutura urbana, saneamento básico e áreas de esporte e lazer. Em segundo lugar (e como consequência desse primeiro ponto), um tipo de exclusão que afeta públicos específicos referente ao acesso a bens e serviços que lhes seriam benéficos, como idosos, mulheres e o público criança e adolescente.

Esse fenômeno de exclusão tem sido tratado, ao longo dos últimos anos na esfera do planejamento público, sob a égide do conceito de “vulnerabilidade social”, geralmente associado às situações de extrema pobreza e degradação humana a que está sujeita grande parte da população (PNUD, 2008). Segundo Carneiro (2005), o termo vulnerabilidade tem sido tratado pela literatura em três sentidos distintos. O primeiro deles relaciona vulnerabilidade à ausência ou escassez de renda das famílias ou indivíduos, dadas pela sua inserção precária ou não-inserção no mercado de trabalho. O segundo sentido acrescenta à escassez ou ausência de renda a falta de acesso, ou acesso precário, das famílias e/ou indivíduos, a serviços e bens sociais básicos, tais como, moradia, saúde, educação, saneamento básico, energia elétrica etc., em virtude da ausência ou não-efetividade das políticas públicas em prover estes bens e serviços de forma equânime a todos os segmentos da população. O terceiro sentido que a literatura tem atribuído ao conceito de vulnerabilidade relaciona-o não apenas à renda ou ao usufruto de bens e serviços sociais, mas, principalmente, às capacidades das famílias e indivíduos.

Esse caráter polissêmico do termo vulnerabilidade é complementado ao longo do tempo com o conceito de exclusão social, que, na década de 1980, implica referência não apenas aos grupos marginais, mas, também, à instabilidade dos vínculos que estes grupos estabelecem com a sociedade. A variável renda, assim, é, ainda, considerada ponto analítico relevante, mas é complementada por uma perspectiva de compreensão das condições nas quais é capaz de afetar a coesão social. A exclusão, neste sentido, tende a afetar não apenas as circunstâncias correntes das pessoas, mas também suas expectativas futuras e, por isso, tende a se reproduzir no tempo e, considerando as outras dimensões, também no espaço. A vulnerabilidade social pode ser tratada, assim, como fenômeno complexo, multi-dimensional, causado por diversos tipos de privações e pela falta de um conjunto de capacidades culturais, pessoais ou subjetivas. E a questão que este fato suscita consiste justamente em saber como “trata-la”.

A Constituição de 88 consagrou como pilar político-social do país a consideração do âmbito assistencial como objeto de políticas públicas e uma política efetiva de Assistência Social começa a ser concretizada já nos primeiros anos imediatamente posteriores à promulgação da Carta Magna¹. No final da década de 90, já no ano 2004, o Brasil consolida a PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e a NOB-SUAS (Normal Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social). A PNAS determina especificamente a criação do SUAS, o Sistema Único de Assistência Social, cuja operacionalização é regulamentada pela NOB-Suas, em 2005.

1 ATRAVÉS, BASICAMENTE, DA PROMULGAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) - EM 1990 - E DA PROMULGAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) - EM 1993 (SPOSATI, 2009; ALVES E BRUNO, 2006). DURANTE PRATICAMENTE TODA A DÉCADA DE 90, A LOAS E O ECA FORAM OS DOCUMENTOS BÁSICOS QUE GUIARAM AS AÇÕES INTERVENTIVAS NA ÁREA SOCIAL

O SUAS prevê uma estrutura de atendimento baseada numa perspectiva multidimensional e multicausada de vulnerabilidade social – diferentemente das políticas executadas ao longo da década de 90. As políticas sociais passam a ser desenhadas com intuito não apenas de combater, mas também de evitar a instalação de situações de extrema pobreza, trabalhando sob uma matriz de intersetorialidade. Os objetivos da área expandem-se tanto para o campo da garantia de renda, como para a oferta de serviços voltados à socialização, à integração, ao desenvolvimento de autonomia e defesa e à proteção em situação de violação de direitos, como nos casos de violência, abandono ou trabalho infantil (Jaccoud et al, 2009). As multidimensionalidade e multicausalidade do conceito de vulnerabilidade social implicavam reconhecer que tal situação estaria atrelada não somente ao indivíduo e sua perspectiva de inserção social, mas, principalmente, aos condicionantes de seus comportamento e condições de vida, especialmente no que tange às suas perspectivas de inserção e interação familiar.

Mormente os desafios prementes à estruturação e funcionamento do SUAS, merece destaque as condições de restrição orçamentária com as quais os governos geralmente devem lidar. Se pegarmos dados sobre os gastos na área social do governo federal nos últimos anos, podemos observar um aspecto evolutivo, principalmente a partir do governo Lula e a atribuição, a partir de 2004, de um orçamento próprio ao então criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dados do IPEA (2008) revelam que, entre 1995 e 2005, o gasto do governo federal com a área social aumentou cerca de R\$ 132 bilhões, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 321,4 bilhões, já descontada a variação da inflação. Isso significa um aumento de 74% nos gastos sociais pelo governo federal. Além disso, dentre esse aumento, é destacada a área específica da Assistência Social, que congregou um crescimento significativo na participação de gastos do PIB, passando de 0,08% para 0,83% no período.

Não obstante, ainda não fica claro qualquer perspectiva de aumento e/ou mesmo diversificação de fontes de financiamento para o campo. Pelo contrário. Apenas como ilustração, a CPMF, criada no final dos anos 90 com fins de custear o sistema público de saúde no país, não teve renovação e foi extinta em 2006. Além disso, foi significativo os esforços do governo Lula, por exemplo, em alavancar o programa Fome Zero através da estruturação de todo um aparato burocrático baseado em potenciais doações por parte da sociedade. A gestão dos programas sociais, assim, tem exigido cada vez mais competência e capacidades dos gestores para lidar com um contexto que congrega demanda reprimida – relativamente às necessidades das vulnerabilidades sociais, isto é, da pobreza em suas diversas dimensões – e restrição orçamentária para elaborar e executar programas e políticas que a atendam.

Não é difícil notar que o principal desafio concernente à estruturação de políticas públicas na área social está ligado à combinação entre estruturação de políticas intersetoriais e adequação econômico-financeira concernente ao financiamento das políticas e programas desenvolvidos. Daí fica clara a importância de ações de planejamento e, principalmente, prognósticos dos contextos de intervenção, especialmente em função do estabelecimento de benchmarks de eficiência e eficá-

cia nas atividades empreendidas. Considerando esse fato, algumas questões são passíveis de serem estruturadas, como: qual tipo de perfil de públicos-alvo deve ser tratado pelos programas de assistência social ? Considerando os municípios brasileiros, qual a probabilidade de incidência de vulnerabilidade social considerada em seu espectro amplo, isto é, para os diversos públicos da área ?

MÉTODO

A principal questão que norteia o presente trabalho concerne aos desafios imputados à gestão pública advindos da multidimensionalidade do fenômeno da vulnerabilidade social. São duas as principais hipóteses trabalhadas. Em primeiro lugar, o perfil dos públicos da assistência social varia conforme os seus respectivos contextos de inserção. A depender das condições socioeconômicas dos municípios brasileiros, por exemplo, um mesmo tipo de público estará sujeito a condições diferenciadas de vulnerabilidade, bem como, dentro de um mesmo município, distintos públicos estarão sujeitos a diferentes incidências do fenômeno. Isso quer dizer que as políticas de assistência social direcionadas a públicos-alvo específicos devem levar em consideração as especificidade decorrentes dos contextos nos quais estes públicos se encontram inseridos e que definem, em última instância, os tipos de vulnerabilidades aos quais eles estarão sujeitos e prementes de assistência.

A segundo hipótese central de pesquisa é que, com base na variável contextual como substrato de incidência de vulnerabilidades, os municípios brasileiros estarão sujeitos a probabilidades específicas de incidência de distintos tipos e graus do fenômeno. Como os municípios se diferenciam em termos sociais, políticos e econômicos, não é difícil prever que eles “oferecem” aos diferentes públicos incidências distintas de vulnerabilidades sociais, especialmente em termos de tipos e intensidades.

Para o tratamento de ambas as hipóteses de pesquisa, alguns procedimentos são desenvolvidos nas próximas seções, tendo por base utilização dos microdados do Censo Populacional referente ao ano 2000. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer um padrão de mensuração do conceito de vulnerabilidade social, dado como variável dependente no modelo a ser estruturado. Essa mensuração é realizada com base na escolha de variáveis e indicadores que, segundo a literatura pertinente, tendem a expressar de maneira concreta o conceito. Em segundo lugar, mister estabelecer os principais determinantes do fenômeno, através, especificamente, da escolha de variáveis contextuais capazes, sugere-se, de cumprirem tal papel. A terceira etapa do processo consiste na construção dos perfis de vulnerabilidade dos públicos-alvo segundo contextos de inserção, tomando por objeto, para tanto, os municípios do Estado de Minas Gerais. Duas técnicas são utilizadas nesse caso, sendo a Análise Fatorial – AF - e o método Grade of Membership – GoM.

A análise fatorial permite o exame da estrutura correlações entre um grande número de variáveis, definindo um conjunto de dimensões latentes comuns, chamados de fatores (Triola, 2009). Os resultados apresentam o grau que cada variável é

explicada por cada fator. Os objetivos principais da análise fatorial são diminuir a dimensionalidade das variáveis e ao mesmo tempo, gerar um novo instrumento de explicação, que será mais parcimonioso e poderá ser utilizado em substituição às variáveis individuais originais para se explicar um fenômeno. Além disso, permite também a organização hierarquizada da informação disponível.

A aplicação da AF neste trabalho concerne ao conjunto de variáveis e indicadores componentes do conceito de vulnerabilidade social. Seu objetivo final é a geração, para cada público-alvo considerado, de subgrupos ou fatores de vulnerabilidade, diferenciando um mesmo público em diferentes subconjunto vulneráveis. A vantagem principal da utilização da AF é que os fatores finais são formados a partir das características compartilhadas dos públicos-alvo. Assim, é possível analisar as relações entre as variáveis, verificando seus respectivos graus de associação e peso relativo em cada fator criado, tendo por base as inter-relações estimadas entre os diferentes públicos da amostra (Triola, 2010).

Após a criação dos subconjuntos vulneráveis para cada público-alvo considerado, é preciso criar um perfil de vulnerabilidade dos próprios municípios de Minas Gerais, incluindo aí, portanto, as variáveis e indicadores de caráter contextual. O método a ser utilizado nessa linha é o GOM, que se baseia na teoria dos conjuntos nebulosos e, no âmbito das análises discriminantes, estrutura-se pela estimativa de verossimilhança do *i*-ésimo indivíduo na *l*-ésima categoria da *j*-ésima variável (Sawyer et al, 2002). Sua principal utilização neste trabalho é de correlacionar fatores de vulnerabilidade e variáveis/indicadores contextuais, mas permitindo a consideração dos subconjuntos vulneráveis, isto é, aqueles referentes a um mesmo público-alvo, mas diferenciados em função do tipo e grau de vulnerabilidade a que estão sujeitos².

A utilização dos métodos acima irá criar perfis de referência caracterizados por variáveis de vulnerabilidade e por variáveis contextuais. Nessa linha, será possível utilizá-los como padrão para categorização dos municípios mineiros e a identificação dos tipos de vulnerabilidade mais prementes em seus respectivos territórios. Dada essa categorização, vale a pena, sugere-se, a construção de uma função que permita generalizar o modelo e identificar a quais tipos de perfis de vulnerabilidade determinado município estará mais tendente a incidir dadas suas próprias características socioeconômicas.

2 O GOM SE ANCORA EM TRÊS PILARES BÁSICOS (MANTON, WOODBURY & TOLLEY, 1994). EM PRIMEIRO LUGAR, A CRIAÇÃO DE PERFS DE REFERÊNCIA, OU CONJUNTOS DE PARÂMETROS PUROS, LKJL, QUE É A PROBABILIDADE (L) DA RESPOSTA (L) À VARIÁVEL (J) NO PERFIL (K), QUE NADA MAIS É DO QUE OS TIPOS DE RESPOSTA QUE CARACTERIZAM DADO PERFIL LATENTE. EM SEGUNDO LUGAR, A ESTIMATIVA, PARA CADA CASO DA AMOSTRA, GIK, DE PERTENCIMENTO (G) DO INDIVÍDUO (I) AO PERFIL (K), QUE NÃO TEM CARÁTER PROBABILÍSTICO, MAS SE REFERE ESPECIFICAMENTE ÀS CARACTERÍSTICAS APRESENTADAS POR CADA INDIVÍDUO. EM TERCEIRO LUGAR, DIFERENTEMENTE DA ANÁLISE FATORIAL (POR EXEMPLO), A ADMISSÃO DA HETEROGENEIDADE OBSERVADA ENTRE OS CASOS NO QUE CON CERNE ÀS RESPOSTAS PARA CADA CATEGORIA DE CADA VARIÁVEL COMO UMA COMPONENTE ESPECÍFICA DO MODELO. OS GRAUS DE PERTINÊNCIA DOS INDIVÍDUOS CONSTITUEM UM CONJUNTO NEBULOSO E A FUNÇÃO DE MÁXIMA VEROSSIMILHANÇA, DADA PELO PRODUTO (Å GIK*LKJL), É "MAXIMIZADA" POR ROTAÇÕES VARIMAX, MAS ADMITINDO QUE CADA CASO POSSA CONTER CARACTERÍSTICAS DE MAIS DE UM PERFIL LATENTE, MUITO EMBORA CONTENHA CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DE PELO MENOS UM DELES.

Nesse sentido, o quarto procedimento a ser seguido no trabalho consiste na estimação de uma função de regressão capaz de prever a probabilidade de incidência dos municípios a dados perfis de vulnerabilidade a partir dos seus próprios perfis socioeconômicos. Nesse caso, o conjunto de subgrupos populacionais vulneráveis gerados a partir da análise fatorial é tomado como variável dependente e as variáveis contextuais, correlacionadas através do método GoM, são tomadas como variáveis independentes.

Com base no caráter da variável dependente, será utilizado o modelo de regressão logística multivariada. A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, ou binária, a partir de uma série de variáveis explicativas. O modelo capta como cada variável independente, x_{ji} (características dos sobconjuntos vulneráveis) contribui para a ocorrência da vulnerabilidade social, variável dependente y_i . Permite-se assim prever o risco, ou a probabilidade, de cada município enfrentar uma situação específica de vulnerabilidade de acordo com suas características sócio-econômicas.

MENSURAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL: DEFINIÇÕES E APORTES

O primeiro procedimento operacional a ser seguido no trabalho concerne à mensuração da vulnerabilidade social nos municípios mineiros. Tarefa que urge, antes de qualquer coisa, a própria operacionalização do conceito. Como visto, de uma forma geral a literatura tem associado vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social, na tentativa de salientar o caráter multidimensional, multicausado, processual e reprodutivo do fenômeno - de presença tão avassaladora na sociedade brasileira e que tem persistentemente desafiado às políticas sociais, em especial as políticas de assistência social.

Para trata-lo de maneira efetiva, a literatura pertinente tem sugerido uma série de variáveis e indicadores que seriam capazes de operacionaliza-lo (Avritzer et al, 2006). A Tabela 1 (Anexo A) correlaciona as variáveis trazidas à baila nessa linha, tentando captar os efeitos da vulnerabilidade social para aqueles públicos-alvo ditos mais vulneráveis na seara da assistência social de uma maneira geral (Avritzer et al, 2006; Carneiro, 2005).

Tabela 1: Variáveis de mensuração do conceito de vulnerabilidade social, por público-alvo e dimensão de análise, Brasil 2000

VARIÁVEIS VULNERABILIDADE - UNIDADE DE ANÁLISE: MUNICÍPIO		QUARTIS DE PREVALÊNCIA			
CRIANÇA 0 A 14 ANOS		Q1	Q2	Q3	Q4
TRABALHO INFANTIL	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 A 14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL E QUE TRABALHAVAM NA SEMANA DE REFERÊNCIA	22,7	22,9	22,9	31,5
	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 A 14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO E QUE TRABALHAVAM NA SEMANA DE REFERÊNCIA	17,1	31,4	27,4	24,0
EDUCACIONAL	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 -4 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	7,8	53,4	30,5	8,3
	% DE CRIANÇAS ENTRE 5-6 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	7,6	50,6	30,9	11,0
	% DE CRIANÇAS ENTRE 7-14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	23,5	23,5	22,1	31,0
	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 -4 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	9,6	52,1	28,7	9,6
	% DE CRIANÇAS ENTRE 5-6 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	6,2	46,7	31,4	15,7
	% DE CRIANÇAS ENTRE 7-14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO FORA DA CRECHE OU DA ESCOLA	57,2	3,6	17,8	21,4
	% DE MÃES PROVENIENTES DO MEIO URBANO COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS DE ESTUDO)	9,7	52,3	28,3	9,7
	% DE MÃES PROVENIENTES DO MEIO RURAL COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS DE ESTUDO)	7,9	53,0	30,8	8,3
ECOCÔMICA	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	8,2	52,5	30,7	8,6
	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	9,6	51,8	29,0	9,6
	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	10,4	45,9	31,6	12,1
	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	10,6	48,7	29,6	11,0
FAMILIAR	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO CUJAS FAMÍLIAS NÃO TÊM A PRESENÇA DA MÃE	22,8	13,5	15,3	48,4
	% DE CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL CUJAS FAMÍLIAS NÃO TÊM A PRESENÇA DA MÃE	20,6	8,3	11,3	59,8
	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJO TOTAL DE RENDIMENTOS COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	15,3	9,7	13,4	61,6
	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJO TOTAL DE RENDIMENTOS COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	9,4	6,5	14,1	70,0
	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJA FAMÍLIA DIVIDE DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	16,1	20,3	23,3	40,3
	% DE CRIANÇAS ENTRE 10 E 14 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJA FAMÍLIA DIVIDE DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	15,1	9,1	16,5	59,4
ADOLESCENTES (15 A 17 ANOS) E JOVENS (18 A 24 ANOS)		Q1	Q2	Q3	Q4
TRABALHO	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, DESEMPREGADOS NA SEMANA DE REFERÊNCIA	10,0	48,6	30,6	10,8
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, DESEMPREGADOS NA SEMANA DE REFERÊNCIA	15,2	44,6	30,4	9,8

► ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

EDUCACIONAL	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA	9,3	48,4	30,8	11,5
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA	9,2	50,1	30,2	10,6
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDO)	9,5	45,6	31,2	13,8
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDO)	10,2	47,2	29,5	13,0
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA	8,0	52,8	30,7	8,6
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA	9,8	52,1	28,2	9,8
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDO)	8,9	50,3	30,9	9,9
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDO)	9,7	51,1	29,5	9,7
ECONÔMICA	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	7,9	50,4	31,4	10,3
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	9,5	51,5	29,0	10,1
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	9,4	48,7	31,1	10,9
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	10,6	40,5	31,4	17,5
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	9,1	49,3	31,5	10,1
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	12,8	45,1	31,4	10,8
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	13,6	32,3	33,4	20,7
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	13,3	38,4	31,4	16,9
FAMILIAR	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJO TOTAL DE RENDIMENTOS COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	15,2	24,9	24,8	35,0
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJO TOTAL DE RENDIMENTOS COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	15,7	16,9	21,4	46,0
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDOS) E PELO MENOS 1 FILHO	9,3	9,8	15,9	65,0
	% DE ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDOS) E PELO MENOS 1 FILHO	6,5	8,3	17,9	67,4
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDOS) E PELO MENOS 1 FILHO	16,9	34,6	27,6	20,9
	% DE JOVENS ENTRE 18 E 24 ANOS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL COM BAIXA ESCOLARIDADE (MENOS 4 ANOS ESTUDOS) E PELO MENOS 1 FILHO	21,5	28,4	24,7	25,4

IDOSOS		Q1	Q2	Q3	Q4
ECONÔMICA	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, SEM RENDIMENTOS OU COM RENDIMENTOS EXCLUSIVOS DE BENEFÍCIOS	9,7	7,1	10,1	73,1
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, SEM RENDIMENTOS OU COM RENDIMENTOS EXCLUSIVOS DE BENEFÍCIOS	10,0	8,6	16,7	64,7
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	10,8	47,2	29,9	12,1
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	13,0	36,6	32,7	17,7
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJO RENDIMENTO COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	9,6	52,3	28,5	9,6
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJO RENDIMENTO COMPÕE 50% OU MAIS DA RENDA NOMINAL FAMILIAR	10,1	48,4	31,7	9,9
FAMILIAR	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, CUJA FAMÍLIA DIVIDE DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	12,5	20,0	20,9	46,7
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, CUJA FAMÍLIA DIVIDE DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	8,0	6,7	11,0	74,3
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, QUE MORAM SOZINHAS	9,8	14,2	17,8	58,2
	% DE PESSOAS COM 60 ANOS OU MAIS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, QUE MORAM SOZINHAS	1,9	2,3	7,4	88,2
PPD		Q1	Q2	Q3	Q4
TRABALHO	% DE PPD ENTRE 14 E 65 ANOS PROVENIENTES DO MEIO RURAL DESEMPREGADOS OU TRABALHANDO NO SETOR INFORMAL	7,3	50,2	31,1	11,5
	% DE PPD ENTRE 14 E 65 ANOS PROVENIENTES DO MEIO URBANO DESEMPREGADOS OU TRABALHANDO NO SETOR INFORMAL	15,0	46,1	28,8	10,2
ECONÔMICA	% DE PPD, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, SEM RENDIMENTOS OU COM RENDIMENTOS EXCLUSIVOS DE BENEFÍCIOS	5,5	6,7	21,0	66,9
	% DE PPD, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, SEM RENDIMENTOS OU COM RENDIMENTOS EXCLUSIVOS DE BENEFÍCIOS	8,1	16,1	27,4	48,3
	% DE PPD PROVENIENTES DO MEIO URBANO CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	8,7	50,8	29,4	11,1
	% DE PPD PROVENIENTES DO MEIO RURAL CUJAS FAMÍLIAS TÊM RENDA PER CAPITA INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	5,6	48,4	31,7	14,4
FAMÍLIA		Q1	Q2	Q3	Q4
ECONÔMICA	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, COM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	9,8	48,6	31,5	10,1
	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM RENDA PER CAPITA INFERIOR À ½ SALÁRIO MÍNIMO	9,9	50,7	29,5	9,9
	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, COM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	16,5	33,1	32,9	17,5
	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM RENDA PER CAPITA INFERIOR À 1/4 SALÁRIO MÍNIMO	14,9	39,8	30,2	15,1
	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO RURAL, COM RAZÃO DE DEPENDÊNCIA ACIMA DE 75%	11,0	46,9	31,0	11,1
	% DE FAMÍLIAS, PROVENIENTES DO MEIO URBANO, COM RAZÃO DE DEPENDÊNCIA ACIMA DE 75%	9,6	52,2	28,6	9,6
FAMILIAR	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO RURAL COMPOSTA APENAS POR MÃE E FILHOS	27,1	21,4	21,9	29,6
	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO URBANO COMPOSTA APENAS POR MÃE E FILHOS	11,7	46,0	30,5	11,8
	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO RURAL COMPOSTA APENAS POR PAI E FILHOS	30,6	12,2	14,2	42,9
	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO URBANO COMPOSTA APENAS POR PAI E FILHOS	62,7	9,3	6,8	21,2
	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO RURAL QUE DIVIDEM DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	27,8	19,6	19,5	33,1
	% DE FAMÍLIAS PROVENIENTES DO MEIO URBANO QUE DIVIDEM DOMICÍLIO COM OUTRAS DUAS FAMÍLIAS OU MAIS	16,3	36,1	30,2	17,4

É possível perceber através da análise dos indicadores elencados que a vulnerabilidade social é tratada não apenas sob a ótica da renda, mas, também, a partir de características específicas dos públicos que os tornam vulneráveis. Apenas como ilustração, no caso de famílias, por exemplo, leva-se em consideração tanto a sua origem, rural ou urbana, quanto a sua composição, como aquelas chefiadas apenas por mulheres, ou, ainda, aquelas cuja razão de dependência supere os 75%. Já no caso de crianças, leva-se em consideração, dentre um conjunto de fatores, a capacidade das mães de proverem bem-estar aos seus filhos, por exemplo. Além dessas informações, é importante salientar o aspecto de distribuição dos municípios por quartis de prevalência dos indicadores, tal como indicado nas colunas correlatas.

A utilização da técnica de análise fatorial gerou subgrupos de vulnerabilidade, com características próprias, para cada público-alvo considerado. Como já dito, a importância da geração destes fatores consiste na estruturação de dimensões analíticas conjunturais, potencializando a interpretação dos resultados e a mensuração do fenômeno estudado. Cada fator gerado foi classificado em termos de graus de severidade da vulnerabilidade social, segundo os conceitos abaixo³:

- VSB – Vulnerabilidade social baixa
- VSMB – Vulnerabilidade social média-baixa
- VSMA – Vulnerabilidade social média-alta
- VSA – Vulnerabilidade social alta

DETERMINANTES DA VULNERABILIDADE SOCIAL: CONTEXTOS E MEDIDAS

Tendo especificado os principais componentes de mensuração da vulnerabilidade social, o segundo procedimento a ser seguido concerne à operacionalização dos fatores determinantes do fenômeno. A principal hipótese deste trabalho é de que estes fatores estariam ligados em grande medida a aspectos contextuais dos municípios brasileiros, o que implicaria probabilidades diferentes de graus e tipos de incidência de vulnerabilidades sociais a guisa das características socioeconômicas das cidades brasileiras.

Os indicadores contextuais se referem a dadas proxies de diferenciação dos municípios considerados. Foram selecionadas algumas dimensões de análise, relacionadas a variáveis específicas capazes de expressar diferenças em relação aos municípios do Estado. O Quadro 1 (Anexo B) abaixo fornece as dimensões e suas respectivas variáveis.

3 EM FUNÇÃO DE LIMITAÇÕES EDITORIAIS PARA O ARTIGO, FORAM SUPRIMIDAS A DISTRIBUIÇÃO DE CADA PÚBLICO-ALVO POR ESTES PERFIS DE PREVALÊNCIA, ASSIM COMO A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DE CADA PERFIL NO TERRITÓRIO DE MINAS GERAIS, CONSTANTES DO RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA.

Quadro 1: Variáveis de caráter contextual, determinantes

VARIÁVEIS CONTEXTUAIS - UNIDADE DE ANÁLISE: MUNICÍPIO
CONTAS PÚBLICAS
DESPESAS POR FUNÇÃO - ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA - MUNICIPAL (2000)
DESPESAS POR FUNÇÃO - HABITAÇÃO E URBANISMO - MUNICIPAL (2000)
RECEITA TRIBUTÁRIA - MUNICIPAL (2000)
SERVIÇOS PÚBLICOS
DOMICÍLIOS - COM ÁGUA ENCANADA - PESSOAS (2000)
DOMICÍLIOS - COM SERVIÇO DE COLETA DE LIXO - PESSOAS (2000)
DOMICÍLIOS - COM ENERGIA ELÉTRICA - PESSOAS (2000)
DOMICÍLIOS - SUBNORMAIS - PESSOAS (2000)
DOMICÍLIOS - COM TERRENO PRÓPRIO E QUITADO - PESSOAS (2000)
TAXA DE URBANIZAÇÃO
RENDA E CAPACIDADES
POBREZA - PESSOAS POBRES (PO) (2000)
PERCENTUAL DE PESSOAS COM MAIS DE 50% DA SUA RENDA PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS
TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 2000
CONDIÇÕES DE VIDA
Índice de desenvolvimento humano municipal, 2000
Índice de GINI, 2000
MORTALIDADE ATÉ UM ANO DE IDADE, 2000
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A primeira dimensão trazida à baila refere-se às Contas Públicas municipais. Seu objetivo é mensurar as despesas por função de cada cidade, tomando por base, especificamente, a assistência e previdência social e a habitação e urbanismo, bem como mensurar, também, a capacidade própria de arrecadação do governo local, através da receita tributária. Sugere-se que municípios com maior investimento em modernização administrativa e recursos seriam aqueles com maiores dispêndios e com maior capacidade de arrecadação própria.

A segunda dimensão de análise refere-se aos Serviços Públicos municipais. Neste caso, lidamos com o grau de acesso a bens e serviços públicos pelos domicílios e famílias locais. Tomamos por base elementos de base para garantia de bem-estar e saúde aos indivíduos, como acesso a água encanada e potável, coleta de lixo, energia elétrica, terreno próprio e urbanização. Sugere-se que a média de domicílios com acesso a tais serviços possa expressar a qualidade de sua oferta pelos governos municipais.

A terceira dimensão refere-se ao volume de renda e à capacidade dos indivíduos de efetivamente garantir renda própria. Neste caso, lidamos com variáveis como pobreza efetiva, o grau de alfabetização dos indivíduos (capaz de aumentar suas chances de conseguir emprego) e, por fim, sua dependência em relação à transferência de renda de programas sociais governamentais. A última dimensão é a de Condições de Vida e tenta mensurar de maneira efetiva quais as condições de moradia e bem-estar dos indivíduos do município. Para tanto, utilizamos os Índices IDH e Gini e um índice relacionado à mortalidade infantil, como forma de capturar os efeitos da falta de acesso a serviços de saúde e bens e serviços básicos, como saneamento e distribuição de remédios.

A análise AF para o caso das variáveis contextuais gerou, a partir dos quartis de prevalência de cada dimensão, combinações específicas de fatores. Os fatores foram classificados de acordo com os três critérios abaixo, com fins de facilitar a interpretação⁴:

- BD – Baixo Déficit: significa que o município atingiu percentuais relativamente melhores nos indicadores analisados;
- MD – Médio Déficit: significa que o município atingiu percentuais medianamente significativos nos indicadores analisados;
- AD – Alto Déficit: significa que os indicadores do município são relativamente piores comparativamente aos demais casos.

VULNERABILIDADE SOCIAL E FOCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Com base nas informações sobre mensuração e potencial de determinação do fenômeno da vulnerabilidade social, o procedimento seguinte do artigo consiste na junção de ambas as dimensões com vistas a gerar perfis latentes de municípios. Estes perfis conformarão a base dos prognósticos de determinação acerca de quais tipos de vulnerabilidades estariam ligadas em maior medida a determinados tipos de contextos. Com isso será possível não apenas informar quais seriam os tipos de vulnerabilidade presentes em cada município, mas, também, identificar aquelas mais prementes em termos de tratamento por parte dos gestores públicos para o caso de Minas Gerais.

Para realização desse procedimento, o método utilizado é GoM – Grade of Membership, cuja descrição e explicação já foi feita na seção metodológica do trabalho, inclusive no que tange à adequação dos termos da equação para o objeto sendo tratado. O GoM gerou 4 perfis latentes de municípios, que se encontram expressos na Tabela 8 (Anexo C). O Perfil 1 congrega basicamente vulnerabilidades ligadas muito mais aos públicos crianças (Fator 2 e 4), Adolescentes (Fator 1 e 4) e Famílias (Fator 1, 3 e 4). É interessante notar que, se considerarmos as variáveis de contexto, os municípios podem ser classificados com médio déficit no acesso a bens e serviços e na garantia de qualidade de vida aos habitantes. Isso é expresso, por exemplo, no caso do IDH, que chega até a 0,76.

4 EM FUNÇÃO DAS LIMITAÇÕES EDITORIAIS PARA O ARTIGO, FOI SUPRIMIDA A DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS DETERMINANTES DE VULNERABILIDADE SOCIAL, CONSTATE DO RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA.

Tabela 2 – Perfis de vulnerabilidade municipais, Minas Gerais 2000

PERFIS	CARACTERÍSTICAS	%
PERFIL 1	FATOR 1 ADOLESCENTES VSB	28,7
	FATOR 2 CRIANÇAS - VSMB	
	FATOR 4 FAMÍLIA - VSMA	
	FATOR 1 FAMÍLIA - VSA	
	FATOR 4 CRIANÇAS - VMA	
	FATOR 3 FAMÍLIA - VSMB	
	FATOR 4 ADOLESCENTES VSA	
	IDH-M ATÉ 0,76	
	DE 38% A 59% DE POBREZA - PESSOAS POBRES (PO) (2000)	
	MAIS DE 37% DE MORTALIDADE ATÉ UM ANO DE IDADE, 2000	
	ATÉ 75% DE DOMÍCIOS - COM SERVIÇO DE COLETA DE LIXO - PESSOAS (2000)	
	ATÉ 89% DOMÍCIOS - COM ENERGIA ELÉTRICA - PESSOAS (2000)	
	ATÉ 77% DE TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 2000	
	ATÉ 74% DOMÍCIOS - COM ÁGUA ENCANADA - PESSOAS (2000)	
PERFIL 2	FATOR 1 FAMÍLIA - VSA	27,4
	FATOR 4 PCD - VSMB	
	FATOR 1 IDOSOS VSB	
	FATOR 1 CRIANÇAS - VSB	
	FATOR 3 IDOSOS - VSA	
	IDH-M ACIMA DE 0,729	
	ATÉ 58% DE POBREZA - PESSOAS POBRES (PO) (2000)	
	MAIS DE 95% DE DOMÍCIOS - COM ÁGUA ENCANADA - PESSOAS (2000)	
PERFIL 3	MAIS DE 96% DE DOMÍCIOS - COM SERVIÇO DE COLETA DE LIXO - PESSOAS (2000)	20,4
	MAIS DE 98% DE DOMÍCIOS - COM ENERGIA ELÉTRICA - PESSOAS (2000)	
	ATÉ 11% DE PESSOAS COM MAIS DE 50% DA SUA RENDA PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS	
	FATOR 2 FAMÍLIA - FATOR VSA	
	FATOR 1 IDOSOS - VSB	
	FATOR 3 CRIANÇAS - VSA	
	FATOR 3 ADOLESCENTES VSMA	
	FATOR 2 PCD - VSB	
	FATOR 3 PCD - VSMA	
	MAIS DE 11,5% DE DESPESAS POR FUNÇÃO - HABITAÇÃO E URBANISMO - MUNICIPAL (2000)	
PERFIL 4	MAIS DE 6,2% DE RECEITA TRIBUTÁRIA - MUNICIPAL (2000)	23,4
	MAIS DE 98,7% DE DOMÍCIOS - COM ENERGIA ELÉTRICA - PESSOAS (2000)	
	MAIS DE 79% DE TAXA DE URBANIZAÇÃO	
	MAIS DE 87,9% DE TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 2000	
	FATOR 3 FAMÍLIA - VSMB	
	FATOR 3 IDOSOS VSM	
	FATOR 2 CRIANÇAS - VSMB	
	FATOR 2 ADOLESCENTES - VSMB	
	FATOR 4 FAMÍLIA - VSMA	
	ATÉ 74% DE DOMÍCIOS - COM ÁGUA ENCANADA - PESSOAS (2000)	
TOTAL	MAIS DE 58% DE POBREZA - PESSOAS POBRES (PO) (2000)	100
	ATÉ 89% DE DOMÍCIOS - COM ENERGIA ELÉTRICA - PESSOAS (2000)	
	ATÉ 1,45% DE RECEITA TRIBUTÁRIA - MUNICIPAL (2000)	
	ATÉ 63,6% DE TAXA DE URBANIZAÇÃO	

FONTE: IBGE, CENSO 2000

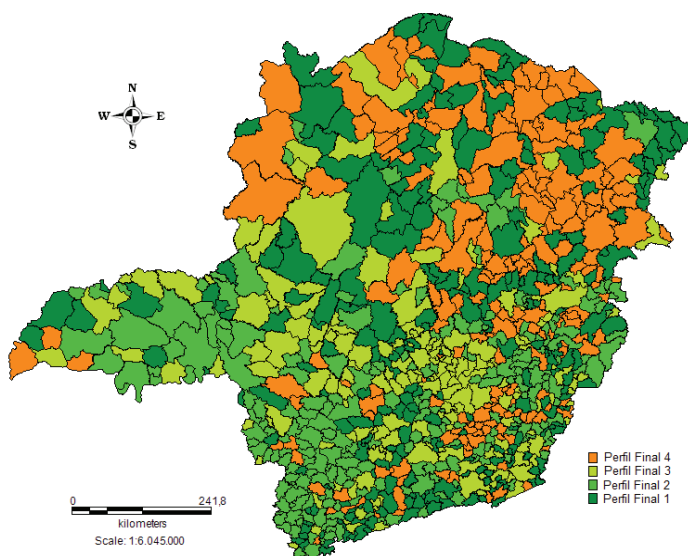
O Perfil 2 congrega municípios com tipos de vulnerabilidade mais variados. Temos, neste caso, os públicos Famílias (Fator 1), Idosos (Fator 1 e 3), Crianças (Fator 1) e, por fim, PCD (Fator 4). O perfil contextual, em termos de variáveis dessa natureza, concerne a locais com déficit baixo no que tange à oferta de bens e serviços e garantia de bem-estar à população. A média de IDH, por exemplo, situa-se acima de 0,73 e, além disso, o percentual de pessoas pobres situa-se abaixo de 58%. Mais de 98% dos domicílios têm energia elétrica, água encanada e serviço de coleta de lixo.

Quando consideramos o Perfil 3, percebemos maior concentração do tipo de vulnerabilidade do público PCD. Temos os seguintes públicos: Adolescentes (Fator 3), Crianças (Fator 3), Famílias (Fator 2) e, por fim, PCD (Fator 2 e 3). Estes municípios podem ser considerados também contendo baixo déficit em termos de oferta de serviços e bens públicos, dado que, por exemplo, o percentual de domicílios com energia elétrica ultrapassa os 98%, assim como a taxa de urbanização é significativa, atingindo mais de 79%. O município conta, também, com uma arrecadação tributária própria de 6,2%, o que demonstra capacidade administrativo-tributária de arregimentar um sistema próprio de coleta de tributos.

O último Perfil, de número 4, congrega os públicos família, crianças, adolescentes e idosos, mas tomando por base outros tipos de fatores gerados. No caso do público Famílias, temos os fatores 3 e 4; no caso do público crianças, o fator 2; para o público adolescentes, o fator 2; e, por fim, para o público idosos, o fator 2. As características contextual destes municípios pode ser dada como de alto déficit em termos de acesso a bens e serviços públicos. São locais com mais de 58% de domicílios pobres. Menos de 74% tem acesso a água encanada, a taxa de urbanização fica abaixo de 63,6% e, por fim, a receita tributária é relativamente baixa, de apenas 1,45%, com baixa modernização administrativa e capacidade de arrecadação própria.

A distribuição dos municípios, segundo cada perfil latente gerado pelo GoM, parece refletir constatações de estudos anteriores acerca da distribuição de riqueza no Estado de Minas Gerais (João Pinheiro, 2009). O Mapa 1 (Anexo D) mostra essa distribuição. O que podemos notar, em primeiro lugar, é que, considerando os municípios do Perfil 4, considerados, como visto, de alto déficit no acesso a bens e serviços públicos e com vulnerabilidades identificadas para os públicos crianças, adolescentes e famílias, constata-se concentração nas regiões Norte e Nordeste do Estado. Isso conforma perspectiva de que as regiões conformam as mais pobres do Estado, com o adendo de que a priorização de investimentos e planejamento s públicos deve ser realizada com base nos públicos identificados como vulneráveis nestes locais.

Mapa 1: Distribuição dos perfis de vulnerabilidade municipais, Minas Gerais 2000



FONTE: IBGE, CENSO 2000

Quando levamos em consideração os perfis 2 e 3, com baixo déficit de acesso a bens e serviços públicos e com públicos vulneráveis identificados como idosos, crianças e adolescentes, famílias e PCD, não é difícil notar que sua distribuição é significativa ao longo do território. As concentrações se dão nas regiões Central e Sul de Minas de uma maneira geral. Nestes casos, os públicos identificados li-nhas acima devem ser prioridade nos investimentos em políticas e planejamento pelos governos locais. O último perfil, o Perfil 1, concerne a municípios com alto déficit social em termos de acesso a bens e serviços públicos, bem como com vulnerabilidades sociais relativamente severas dos públicos crianças, adolescentes, famílias e idosos. Sua distribuição territorial abrange o Norte e Nordeste do Estado e algumas outras poucas cidades de outras regiões, distribuindo-se de maneira semelhante às cidades identificadas no Perfil 4.

MODELO PREDITIVO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

O trabalho até agora desenvolvido permitiu gerar perfis de vulnerabilidade dos municípios de Minas Gerais e classifica-los segundo aqueles tipos mais prementes de priorização no âmbito do planejamento e gestão de políticas públicas. É interessante perceber, por exemplo, que, dentro de uma mesma mesorregião, como o Vale do Mucuri, um mesmo tipo de público pode estar sujeito a diferentes tipos de vulnerabilidades dependendo do município considerado. Encontrar este resultado significa corroborar a principal hipótese de pesquisa deste trabalho, de que, na verdade, a vulnerabilidade social é fenômeno que depende, dentre outros fatores, do contexto de inserção dos públicos-alvo objeto de trabalho.

A partir dessas informações, seria interessante gerar uma função preditiva que, baseada nas características dos municípios, expressas aqui sob a forma das variáveis de contexto trazidas à baila, fosse capaz de mensurar a propensão de determinado município de enfrentar determinados tipos de vulnerabilidades sociais. Dito de outra forma, dadas certas características dos municípios, qual o tipo mais provável de vulnerabilidade dado município estará prementemente sujeito, medianamente sujeito e, por fim, com baixo potencial de a ela estar sujeito ?

Esta seção final do artigo lida exatamente com esta questão e aplica o modelo de regressão logística multinomial descrito na seção metodológica do trabalho. O primeiro passo consiste na clarificação da variável de interesse. Sua composição se dará pelo que denominamos aqui de “Perfis compostos de vulnerabilidade”, doravante PCVs. Os PCVs consistem nos perfis gerados pelo método GoM, retirando-se, de cada perfil, as variáveis referentes ao contexto externo dos municípios e mantendo, para fins analíticos, os fatores de vulnerabilidades relacionados a cada público-alvo considerado. Nessa linha, temos, ao final, 4 perfis compostos de vulnerabilidade, tal como mostrado na Tabela 3 (Anexo E). A composição final da variável de interesse, assim, se dá considerando cada perfil como uma categoria de análise, justificando, portanto, a utilização da técnica multinomial de regressão logística.

Tabela 3 – Perfis de vulnerabilidade para composição do modelo preditivo final, Minas Gerais 2000

FATOR	CARACTERÍSTICAS	%
FATOR 1	FATOR 1 FAMILIA - VSA	28,7
	FATOR 4 CRIANCAS - VMA	
	FATOR 4 ADOLESCENTES VSA	
FATOR 2	FATOR 1 FAMILIA - VSA	27,4
	FATOR 4 PCD - VSMB	
	FATOR 3 IDOSOS - VSA	
FATOR 3	FATOR 3 CRIANCAS - VSA	20,5
	FATOR 3 ADOLESCENTES VSMA	
	FATOR 3 PCD - VSMA	
FATOR 4	FATOR 3 FAMILIA - VSMB	23,4
	FATOR 3 IDOSOS VSM	
TOTAL		100

FONTE: IBGE, CENSO 2000

Quando considerarmos as variáveis independentes, optou-se, com fins de melhorar e facilitar a interpretação dos dados e do próprio modelo, tomar por base os fatores gerados em cada dimensão analítica de cunho contextual. Como já de-

monstrado linhas acima, as variáveis determinantes de vulnerabilidade foram consideradas com base em 4 dimensões, sendo, Contas Públicas, Serviços Públicos, Renda e Capacidades e, por fim, Condições de Vida. Estas dimensões foram construídas tendo por base as variáveis e fatores latentes gerados tal como visto no Quadro 1. Para a estruturação do modelo de regressão, iremos utilizar exatamente aquela classificação, que relacionou 3 perfis de prevalência para cada dimensão: Alta Deficiência, Média Deficiência e Baixa Deficiência. A Tabela 4 (Anexo F) traz o cruzamento da variável dependente e das variáveis independentes, tais como descritas.

Tabela 4 – Cruzamento variáveis dependentes e independentes para o modelo preditivo de Vulnerabilidades municipais, Minas Gerais 2000

	DEFICIÊNCIA	PERFIS COMPOSTOS DE VULNERABILIDADE				TOTAL
		PERFIL 1	PERFIL 2	PERFIL 3	PERFIL 4	
CONTAS PÚBLICAS	BAIXA	37,3%	14,7%	26,0%	22,1%	100,0%
	MÉDIA	25,7%	19,6%	30,9%	23,9%	100,0%
	ALTA	26,1%	23,6%	27,3%	23,0%	100,0%
SERVIÇOS PÚBLICOS	BAIXA	20,9%	24,2%	26,9%	27,9%	100,0%
	MÉDIA	27,6%	20,5%	28,3%	23,6%	100,0%
	ALTA	38,6%	14,3%	30,1%	17,0%	100,0%
RENDA E CAPACIDADES	BAIXA	29,4%	19,6%	28,0%	23,0%	100,0%
	MÉDIA	22,5%	26,3%	24,3%	26,9%	100,0%
	ALTA	37,2%	10,2%	35,3%	17,2%	100,0%
CONDIÇÕES DE VIDA	BAIXA	30,6%	18,5%	32,8%	18,1%	100,0%
	MÉDIA	27,4%	23,6%	24,2%	24,8%	100,0%
	ALTA	28,0%	16,5%	29,2%	26,3%	100,0%

FONTE: IBGE, CENSO 2000

Com base no cruzamento das variáveis dependente e independentes, estimou-se alguns modelos de regressão logística multinomial com fins de verificar quais fatores teriam influência na propensão ao desenvolvimento de tipos específicos de vulnerabilidade pelos municípios. Estes modelos contaram, cada qual, com um conjunto específico de dimensões de variáveis independentes, sendo construídos, nesse sentido, de maneira progressiva. O primeiro modelo contou com apenas uma dimensão, referente às categorias de prevalência de Contas Públicas dos municípios. O segundo modelo incluiu a dimensão referente aos Serviços Públicos prestados localmente, também com base em suas categorias de prevalência. O terceiro modelo contou com a adição da dimensão referente à Renda e Capacidade dos domicílios. Por fim, o último modelo levou em consideração, também, a dimensão relativa às Condições de Vida dos domicílios. A Tabela 5 (Anexo G) mostra os modelos de regressão criados, apresentando, para cada qual, as respectivas razões de chance, coeficiente de erro padrão e coeficiente de significância estatística.

Tabela 5 – Modelos preditivos de vulnerabilidade municipal, Minas Gerais 2000

DIMENSÃO	DEFICIÊNCIA	MODELO 1			MODELO 2		
		PERFIL DE VULNERABILIDADE			PERFIL DE VULNERABILIDADE		
		2	3	4	2	3	4
CONTAS PÚBLICAS	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA	0.658** (0.272)	0.545** (0.232)	0.450* (0.245)	0.572** (0.275)	0.508** (0.233)	0.362 (0.249)
	ALTA	0.829*** (0.267)	0.407* (0.235)	0.397 (0.247)	0.665** (0.273)	0.334 (0.239)	0.229 (0.252)
SERVIÇOS PÚBLICOS	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA				-0.425* (0.243)	-0.216 (0.230)	-0.439* (0.234)
	ALTA				-1.053*** (0.262)	-0.460** (0.230)	-1.082*** (0.250)
# DE OBS.		853	853	853	853	853	853
R ² AJUSTADO		0.0563	0.0563	0.0563	0.169	0.169	0.169
DIMENSÃO	DEFICIÊNCIA	MODELO 3			MODELO 4		
		PERFIL DE VULNERABILIDADE			PERFIL DE VULNERABILIDADE		
		2	3	4	2	3	4
CONTAS PÚBLICAS	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA	0.489* (0.279)	0.527** (0.235)	0.317 (0.251)	0.470* (0.280)	0.521** (0.236)	0.337 (0.252)
	ALTA	0.512* (0.278)	0.355 (0.242)	0.139* (0.257)	0.491* (0.279)	0.344* (0.243)	0.166 (0.258)
SERVIÇOS PÚBLICOS	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA	-0.399 (0.245)	-0.206 (0.231)	-0.421* (0.235)	-0.372* (0.246)	-0.217*** (0.231)	-0.423* (0.236)
	ALTA	-0.749*** (0.277)	-0.511** (0.244)	-0.906*** (0.264)	-0.758*** (0.279)	-0.541** (0.248)	-0.868*** (0.265)
RENDA E CAPACIDADES	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA	0.479** (0.234)	0.0823* (0.223)	0.361 (0.227)	0.467** (0.237)	0.0557 (0.226)	0.399* (0.230)
	ALTA	-0.617** (0.311)	0.209 (0.240)	-0.249** (0.275)	-0.617* (0.322)	0.146 (0.250)	-0.178** (0.283)
CONDIÇÕES DE VIDA	BAIXA	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.	REF.
	MÉDIA				0.105* (0.252)	-0.264** (0.229)	0.227 (0.249)
	ALTA				-0.235** (0.286)	-0.0979** (0.245)	0.285* (0.268)
# DE OBS.		853	853	853	853	853	853

*SIG A 0,1; ** SIG A 0,05; *** SIG A 0,001

OBS: CONSIDERANDO COMO CATEGORIAS DE REFERÊNCIA "BAIXA" PARA CONTAS PÚBLICAS; "BAIXA" PARA SERVIÇOS PÚBLICOS; "BAIXA" PARA RENDA E CAPACIDADES; "BAIXA" PARA CONDIÇÕES DE VIDA; E, POR FIM, "PERFIL DE VULNERABILIDADE 1" PARA A VARIÁVEL DEPENDENTE. PERFIS DE VULNERABILIDADE, A EQUAÇÃO DE REGRESSÃO FOI MONTADA DA SEGUINTE FORMA: $[P1-P] = 0 + B1(MÉDIA DEFICIÊNCIA EM CONTAS PÚBLICAS) + B2(ÁLTA DEFICIÊNCIA EM CONTAS PÚBLICAS) + B3(MÉDIA DEFICIÊNCIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS) + B4(ÁLTA DEFICIÊNCIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS) + B5(MÉDIA DEFICIÊNCIA EM RENDA E CAPACIDADES) + B6(ÁLTA DEFICIÊNCIA EM RENDA E CAPACIDADES) + B7(MÉDIA DEFICIÊNCIA EM CONDIÇÕES DE VIDA) + B8(ÁLTA DEFICIÊNCIA EM CONDIÇÕES DE VIDA) + UI$.

FONTE: IBGE, CENSO 2000

O modelo 1 sugere que municípios com Contas Públicas caracterizadas por graus médio e alto de deficiência têm, no geral, razões de chance maiores, ou, em ou-

tras palavras, maior propensão relativa, de incorrer em vulnerabilidades dos tipos 2, 3 e 4, respectivamente, quando comparados com municípios caracterizados por baixa deficiência nesse quesito e contando com vulnerabilidade de perfil 1, isto é, alta vulnerabilidade crianças, adolescentes e famílias. Se considerarmos, por exemplo, o critério de Alta deficiência em Contas Públicas, notamos que a probabilidade municipal de incorrer em vulnerabilidade de perfil 2, que indica a priorização dos públicos Famílias, Idosos e PCD, aumenta em 0,8 vezes e em 0,4 vezes quando consideramos o perfil 3, relativo à priorização dos públicos crianças, adolescentes e PCD.

Nessa mesma linha, quando consideramos o critério de Média Deficiência em Contas Públicas, há tendência semelhante. À medida que modificamos o tipo de priorização, parece haver clara correlação com a dimensão externa. Há uma razão de chance 0,6 vezes maior de priorizar, por exemplo, os públicos Famílias, PCD e Idosos ao invés do trio Família, Crianças e Adolescentes, quando há uma média deficiência em Contas Públicas. Razão de chance que varia para 0,5 quando consideramos o perfil 3, que indica priorização dos públicos Crianças, adolescentes e PCD e 0,45 quando consideramos os perfil 4, que indica priorização dos públicos Famílias e Idosos, somente.

Estes dados são interessantes porque indicam relação de causalidade entre o controle financeiro municipal e os reflexos nos tipos de vulnerabilidades a que estarão sujeitos os indivíduos locais. Quanto maior a deficiência em Contas Públicas, observa-se uma diversificação dos públicos afetados, já que, em situações de Baixa deficiência, temos a predominância dos públicos Famílias, crianças e adolescentes e, à medida que avançamos nos graus de deficiência, observamos a inclusão e diferenciadas combinações de públicos como Idosos, PCD em severidades diferenciadas.

O modelo 2 da regressão inclui outra dimensão analítica, que é a de Serviços Públicos. Neste caso, observamos um aumento do coeficiente de correlação ajustado, de 5% para quase 17%, indicando o significativo peso da dimensão. Além disso, nota-se que ainda é estatisticamente significativa as correlações encontradas para a primeira dimensão analisada, de Contas Públicas, o que quer dizer que as análises correlatas são consistentes. Quando analisamos a dimensão de Serviços Públicos, notamos, todavia, tendências ligeiramente diferenciadas em relação a Contas Públicas. Parece que, neste caso, a diminuição das deficiências é que tende a provocar diversificação de públicos e respectivos graus de vulnerabilidade e não o contrário.

Se analisarmos, por exemplo, o aspecto de Alta deficiência em Serviços Públicos, notamos que há uma razão de chance de menos 1,05 vezes do município incorrer em Vulnerabilidade de perfil 2, que prioriza os públicos Famílias, PCD e Idosos, do que a do perfil 1, que prioriza Famílias, Crianças e Adolescentes. Isso quer dizer que em municípios com alta deficiência em Serviços Públicos é muito mais provável encontrarmos vulnerabilidades nos públicos Crianças e Adolescentes do que nos públicos Idosos e PCD, sugerindo fortemente que crianças e adolescentes são mais impactadas por falta de serviços públicos do que idosos e PCDs.

Essa mesma linha analítica mostra-se consistente para os demais graus de severidade de deficiência e vulnerabilidades. Quando consideramos, por exemplo,

municípios de média deficiência em Serviços Públicos, notamos diminuição em média de 0,4 vezes as chances de desenvolvimento de vulnerabilidades dos tipos 2, 3 e 4 em relação a municípios com vulnerabilidade tipo 1 e com baixa deficiência no quesito. Isso quer dizer que, efetivamente, o aumento nas deficiências em serviços públicos não tem o mesmo efeito de diversificação de públicos que foi observado para o caso da dimensão de Contas Públicas. Na perspectiva do gestor, esse pode se revelar um dado interessante, já que há evidências de que suas ações em políticas públicas de acesso a bens e serviços tenderão a surtir maior influência na situação de Famílias, crianças e adolescentes do que na situação do grupo de Famílias, Idosos e PCDs, por exemplo.

O terceiro modelo estimado com base nos dados considerou inclusão da dimensão de Renda e Capacidades. Observamos, neste caso, um incremento também notável do coeficiente de correlação ajustado, passando de 17% para quase 27%, o que indica que a dimensão é significativa do ponto de vista da análise. Além disso, observamos, também, que as dimensões anteriores mantiveram significância estatística nos quesitos trabalhados, assim como as tendências apontadas de suas respectivas razões de chances, o que sugere que as análises correlatas se mantêm consistentes neste modelo. Ao observarmos a dimensão em pauta, de Renda e Capacidade, não obstante, notamos tendências mistas se comparada com os dois casos anteriores. Parece que há diversificação de públicos e tipos de vulnerabilidades até certo grau de deficiência no quesito e tendência a maior homogeneização para graus altos na escala.

Se considerarmos os municípios com grau médio de deficiência para Renda e Capacidades, notamos incremento das razões de chance para desenvolvimento de vulnerabilidades dos tipos 2, 3 e 4 em relação a municípios com baixo grau de deficiência neste quesito e imbuídos em vulnerabilidades de perfil 1. Há uma chance 0,5 vezes maior de desenvolvimento de vulnerabilidade tipo 2, por exemplo, quando o município tem grau médio e não baixo de deficiência em Renda e Capacidades. Nesse mesmo sentido, essa razão é também maior para o desenvolvimento de vulnerabilidades de tipo 3, sendo aproximadamente 0,1. Essa tendência revela evidências claras de que o aumento de deficiência dos municípios de baixo para médio em Renda e Capacidades irá provocar uma diversificação dos públicos e tipos de vulnerabilidades às quais estarão sujeitos.

No outro extremo, quando consideramos a faixa de alta deficiência na dimensão de Renda e Capacidades, observamos movimento inverso. Há, por exemplo, uma chance 0,6 vezes menor de um município nessa situação incorrer em vulnerabilidades do tipo 2, que diversifica os públicos e prioriza Idosos e PCDs, em relação a municípios com baixa deficiência no quesito e com vulnerabilidades de perfil 1, centradas em Famílias, crianças e adolescentes. Nessa mesma linha, essa razão de chance é de 0,25 vezes menor quando consideramos o desenvolvimento de vulnerabilidades de perfil 4, que também diversifica os públicos, considerando, no seu caso, Famílias e Idosos com média severidade. O que esses dados evidenciam, enfim, é que municípios que desenvolvem alta deficiência em Renda e Capacidades terão afetados muito mais os públicos crianças e adolescentes, do que públicos outros diversos, como Idosos e PCDs. Isso quer dizer que, em adição aos

Serviços Públicos, maior deficiência em Renda e Capacidades também influencia sobremaneira, relativamente, a situação de Famílias, crianças e adolescentes nos municípios brasileiros.

O último modelo considerado na análise faz agregação da dimensão de Condições de Vida. Neste caso, observamos também um aumento do coeficiente de correlação R2 ajustado, que passa de 27% para 30%. Além disso, é possível notar que a significância estatística dos vetores das três dimensões anteriores é mantida, bem como os sentidos observados dos scores de razões de chance, o que permite afirmar que todas as tendências apresentadas se mantêm constante nesse modelo final. Levando em consideração a dimensão de Condições de Vida, há tendência ainda mais mesclada se comparada com as anteriores. Parece que, neste caso, o aumento da deficiência aumenta a probabilidade de desenvolvimento de vulnerabilidades a públicos diversificados até certo tipo de público.

Se considerarmos, por exemplo, os municípios com alto grau de deficiência em Condições de Vida, notamos chance 0,23 menor de encontrarmos públicos mais diversos relativos aos perfis de vulnerabilidade 2 e 3, referentes, respectivamente, às combinação Famílias, Idosos e PCDs e Crianças, adolescentes e PCDs. No caso do perfil 4, as chances são inversas, sendo de 0,285 maior a probabilidade de encontrarmos este perfil. Como este último não tem em sua composição o público PCD, há evidências suficientes para afirmar que municípios com alta deficiência em Condições de Vida estarão mais propensos a desenvolver vulnerabilidades para o público PCD do que municípios com baixa deficiência nesse quesito, o que quer dizer que esse alto grau de deficiência pode afetar muito mais este público do que os demais.

Lidando com os municípios de médio grau de deficiência em Condições de Vida, encontramos tendência ligeiramente diferenciada. Neste caso, há um incremento de 0,1 vezes nas chances de diversificação de públicos de perfil 1 de vulnerabilidade, que indica priorização de Famílias, Idosos e PCDs, mas, a seu turno, há uma chance 0,26 vezes menor de probabilidade de desenvolvimento de vulnerabilidade de perfil 2, cuja qual não considera o público Famílias. Isso sugere que, no caso dos municípios de média deficiência em Condições de Vida, o público Famílias tende a sofrer maiores efeitos dessa deficiência, em comparação com municípios de baixa deficiência e caracterizados pelo perfil 1 de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou estudar a relação entre perfis de vulnerabilidade social e a influência dos contextos de inserção de dados públicos da assistência na probabilidade média de incursão em alguns destes perfis. A principal hipótese pesquisa foi de que os indivíduos estão sujeitos a tipos determinados de vulnerabilidades sociais a depender do seu local de vivência e inserção social, dada própria vulnerabilidade ser um fenômeno multidimensional e multicausado. Neste sentido, ela não estaria relacionada tão somente à falta de condições financeiras para sobrevi-

vência, mas contaria, também, com um componente de efetivação em rede capaz de perpetuá-la e reproduzi-la no espaço e no tempo.

Para testar essa hipótese, estruturou-se uma estratégia analítico-metodológico complexa, mas que gerou resultados interessantes do ponto de vista do planejamento público. Os dados utilizado foram os microdados dos bancos de pessoas e domicílios do Censo 2000 do IBGE, referentes ao Estado de Minas Gerais. O primeiro procedimento analítico consistiu na definição do próprio conceito de vulnerabilidade social. Neste caso, a revisão e discussão da literatura revelou que não há, atualmente, consenso acerca dessa definição, revelando-se debate ainda em curso nos meios acadêmicos e governamentais. Nessa linha, com fins de operacionalizar o conceito para desenvolvimento do trabalho, optou-se pela definição mais recente do conceito, que o estrutura, como dito, como um fenômeno multidimensional e multicausado.

Como forma de capturar essa multicausalidade e multidimensionalidade do conceito, foi trazido à baila um conjunto de variáveis relacionado a públicos específicos da assistência social tidos como aqueles mais usualmente afetados por situações de vulnerabilidade, sendo eles os públicos crianças, adolescentes, Idosos, PCDs e, por fim, Famílias. Cada variável foi transformada em um indicador de percentual do tipo de objeto ao qual se referia e, em seguida, foram transformadas em quartis de prevalência, tendo por base seus respectivos valores para estes quartis. Após esse trabalho com os indicadores de vulnerabilidade, foram trazidas à baila variáveis compreendidas como determinantes do fenômeno, tendo sido divididas nas dimensões de Contas Públicas, Serviços Públicos, Renda e Capacidades e, por fim, Condições de Vida.

Todas essas variáveis foram combinadas através da utilização do método *GoM*, que gerou quatro perfis de referência para os municípios de Minas Gerais, que fizeram relação entre variáveis de contexto e variáveis de vulnerabilidade. Logo após, com fins de generalizar a utilização destes perfis e com base nas combinações geradas entre variáveis, foram estruturados modelos estatísticos capazes de explicar a variável dependente “Perfil de vulnerabilidade”, dividida em 4 categorias: a categoria 1 indicaria aos municípios a necessidade de priorização dos públicos

Famílias, crianças e adolescentes; a categoria 2 indicaria a necessidade de priorização de públicos mais diversificados, como idosos e PCDs; a categoria 3 indicaria necessidade de priorização de crianças idosos e pcds; e, por fim, a última categoria indicaria necessidade de priorização dos públicos crianças e idosos.

Com base no caráter da variável dependente, adotou-se o modelo de regressão logística multinomial, tomando por base uma perspectiva progressiva de composição, incluindo, por cada vez, uma dimensão de variáveis externas. O último modelo, o mais completo, contando com todas as dimensões determinantes, revelou alguns padrões interessantes na ótica da gestão pública e trabalho com a temática das vulnerabilidades sociais. Em primeiro lugar, os dados evidenciaram ligação entre maior deficiência no quesito de Contas Públicas e diversificação dos públicos sujeitos a graus variados de vulnerabilidades. Essa constatação é interessante porque sugere ligação entre capacidade e também qualidade dos investimentos realizados pelo município em programas e políticas sociais.

O segundo ponto a ser considerado é de que municípios com maior deficiência em Serviços Públicos tendem a gerar maior vulnerabilidade para públicos específicos, como crianças e adolescentes, mas não para públicos mais diversos, como idosos e PCDs. Isso sugere que a quantidade e a qualidade da oferta de serviços públicos tende a afetar muito mais os públicos crianças e adolescentes do que públicos como os últimos citados. Afirmação essa que é interessante do ponto de vista do planejamento de políticas para estes últimos, já que se supõe, neste sentido, que não necessariamente o aumento da oferta de serviços públicos irá gerar efeitos positivos no tratamento de suas vulnerabilidades.

O terceiro ponto a considerar se refere à dimensão Renda e Capacidades. Neste caso, foi interessante perceber que um médio grau de deficiência desse quesito levou a uma diversificação de tipos de vulnerabilidades presentes, como idosos e PCDs, ao passo que um alto grau de deficiência teve efeito contrário, isto é, manteve as vulnerabilidades nas categorias de referência crianças e adolescentes. O interessante nesse dado é saber que, mesmo dentre uma única dimensão, há variações de intensidade e severidade de deficiências que podem fazer diferença na propensão média a que o município enfrente ou incorra em determinados tipos de vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. V. E.; LISBOA, M. B. Desesperança de Vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo - 1981 a 1997. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO, C. C.; REIS, I. A. Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Políticas Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, MDS. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: jul. 2004.

CARNEIRO, Carla B. L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 84, p. 66-90, 2005.

CARVALHO, Maria do C. B. et al. **Uma nova concepção de proteção às pessoas portadoras de deficiência**. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria da Assistência Social/MPAS, 1997. (Série Programas de Assistência Social).

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Jovens em situação de pobreza. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 143-176, julho/2002.

CAVALCANTI, M. M. A. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma abordagem conceitual**. Disponível em: <www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/>. Acesso em: 16 out. 2006.

CERQUEIRA, D. R. C. e LOBÃO, W. A. J. L. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. IPEA, 2003. (Texto para Discussão, nº 957).

DRAIBE, Sônia. Introdução In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 15 – 42.

FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Revistas de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Boockman, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 01 nov. 2006.

LAVINAS, Lena e NICOLL, Marcelo. Atividade e vulnerabilidade: Quais os arranjos familiares em risco? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 67 a 97.

MACHADO, Ana Flávia; LOPES, Helger; MACEDO, Paulo. **Indicador de Pobreza: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso Brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. (Textos para Discussão, n. 223).

AVALIAÇÃO DA CORRELAÇÃO LINEAR E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL ENTRE O IFDM, PIB E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO DE 2005 A 2007

CLAUDIO LEONES BAZZI - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

ALAN GAVIOLI - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

PATRÍCIA MADUREIRA CASTRO DE PAULA - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

PETERSON RICARDO MAIER SCHMITT - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

AGATHA PUSKOV LISBOA CASCALES - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

MARCELO FRANZON - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

VANDERSON COMACHIO, KELYN SCHENATTO - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – CÂMPUS MEDIANEIRA.

INTRODUÇÃO

Devido à diversidade de fatores que podem ser considerados na medição e classificação do nível de desenvolvimento dos países, inúmeros estudos e discussões sobre o assunto vêm sendo desenvolvidos, objetivando a elaboração de um índice de aplicação mundial capaz de representar com grau de proximidade satisfatório a realidade correspondente a cada país. Até o início da década de 1990, o indicador quase universal que era utilizado para medir o desenvolvimento dos países era o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (WASELFISZ, 2007).

Apesar disso, trabalhos como os de McGillivray(1991), Sagara e Najam (1998) e Schumpeter (1961) afirmam que o desenvolvimento econômico implica em transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda *per capita* não assegura. Assim, em 1990 os economistas Amartya Sen e Mahbub Ul Haq apresentaram um índice que pouco tempo depois – a partir de 1993 – passou a ser utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um padrão: o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (HAQ, 1995).

O principal objetivo do IDH é representar o nível de desenvolvimento de uma nação considerando os fatores: renda, expectativa de vida da população (esperança de vida ao nascer), acesso ao conhecimento (alfabetização, taxa de escolaridade bruta combinada do ensino fundamental, médio e superior) e acesso a serviços básicos que garantam uma condição de vida digna (PNUD, 2002).

Como afirmam Najberg e Oliveira (2000), um dos grandes méritos desse tipo de índice é utilizar dados básicos de existência quase universal. É também essa característica que possibilita o cálculo de um índice de desenvolvimento humano para unidades subnacionais, tais como regiões, estados e municípios, ou ainda para grupos ou partições da população, segundo atributos não geográficos tais como gênero, etnia, situação urbana ou rural, etc.

Diante da extensão territorial brasileira e a ampla desigualdade na distribuição de renda, houve a necessidade de se criar, com base no IDH, indicadores espacialmente desagregados, adaptados para realidades micro como os municípios, para mensurar as desigualdades de desenvolvimento humano. Em 1996, o PNUD junto com a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) publicou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) no Brasil. Desde então, novos índices desagregados foram constituídos, sendo um dos principais (e provavelmente o mais conhecido e divulgado) o IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que é um estudo anual de um sistema composto por FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), CIRJ (Centro Industrial do Rio de Janeiro), SESI (Serviço Social da Indústria), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e IEL (Instituto Euvaldo Lodi), que acompanham o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros em três áreas, com mesma ponderação: emprego e renda, educação, e saúde. A análise dos resultados, tanto dos índices finais como por áreas de desenvolvimento, é bastante simples, variando entre 0 e 1. Assim, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2011; WASELFISZ, 2007).

No contexto do IFDM, programas de transferência de renda como o Fome Zero, instituído pelo Governo Federal do Brasil a partir de 2003, podem estar influenciando na melhoria desse índice de desenvolvimento humano. Avaliações neste sentido se justificam pelo fato de que quase 13 milhões de famílias (aproximadamente 27% da população brasileira) são beneficiadas pelo Bolsa Família (MDS, 2011), que é o principal componente do programa Fome Zero. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, que é o responsável pela administração do Bolsa Família, a grandeza do programa e necessidade de sua avaliação se dá considerando que foi criado com duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres (fornecer condições de sustento por conta própria).

Um dos aspectos mais importantes do Bolsa Família é o fato de ele ter considerado uma parte fixa no benefício, não relacionada à existência de filhos em idade escolar e as condicionalidades disso decorrentes. Já as famílias beneficiadas, com filhos entre 0 e 15 anos de idade, devem como contrapartida matricular e garantir a frequência de seus filhos na escola, cumprir o calendário de vacinações, acompanhamento pré-natal e participar de ações educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Alguns trabalhos, como (IPEA, 2011; MARQUES, 2008; MARQUES, 2005; SOARES et al., 2006), de certa forma já analisaram a importância do Bolsa Família para a melhoria da renda de milhões de famílias e seu impacto na desigualdade social do país. Mas muitas questões sobre a influência deste programa na sociedade brasileira ainda estão abertas para serem estudadas. Uma delas é tentar analisar se este programa está influenciando, além da renda, também em outros componentes de avaliação utilizados no cálculo do IFDM –educação e saúde.

O presente trabalho teve como objetivos: 1) avaliar se investimentos realizados por meio do programa Bolsa Família tiveram influência no PIB e no IFDM no período de 2004 a 2007; 2) Avaliar de forma quantitativa e espacial a evolução dos municípios brasileiros em relação ao IFDM, considerando o período de 2005 a 2007. Dados referentes especificamente ao IFDM do ano 2000 também foram utilizados para uma melhor análise da evolução deste índice nos municípios ao longo do tempo.

MÉTODO

Devido à indisponibilidade de dados mais recentes, que são controlados e divulgados por determinados órgãos governamentais, foram utilizados neste estudo dados referentes aos anos 2000, 2004, 2005, 2006 e 2007. Os dados relativos ao PIB de cada município, que é o fator que indica seu grau de desenvolvimento econômico, baseiam-se na distribuição pelos municípios do valor adicionado bruto, a preços básicos, em valores correntes das atividades econômicas, publicado e disponibilizado para consulta pública pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹. O valor do PIB per capita, utilizado nesta pesquisa, foi obtido por meio da relação PIB e população geral de cada município.

Os investimentos sociais feitos pelo governo por meio do Programa Bolsa Família em cada ano do período de estudo e utilizados nesta pesquisa, foram disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)². O benefício foi avaliado em relação às quantidades de famílias beneficiadas e também em relação aos valores (em reais) aplicados.

Para analisar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, foi utilizado o IFDM³, que segundo FIRJAN (2011), permite o acompanhamento do desenvolvimento econômico, humano e social de todos os municípios do Brasil. As principais vantagens do IFDM em comparação com outros índices de desenvolvimento como IDH-m (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), são:

- Periodicidade anual, enquanto o IDH-m é realizado a cada dez anos devido a necessidade de dados referentes ao censo populacional que é realizado com esta periodicidade;
- Nível de comparação relativa e a absoluta (restrita no IDH-m) entre municípios ao longo do tempo, devido à possibilidade de se analisar se a melhoria relativa que aconteceu em um município é resultado da adoção políticas públicas ou se o resultado é apenas reflexo da piora dos outros municípios.
- Estruturação do índice, que foi concebido especificamente para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, com componentes que refletem a realidade das localidades brasileiras e não uma adaptação a realidade mundial, como é o caso do IDH-m.

Os parâmetros de análise do IFDM correspondem a baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1), sendo obtidos por meio de três componentes:

- Educação: compreendendo índices fornecidos pelo Ministério da Educação, referentes a taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas aula diárias e resultado do IDEB;
- Emprego e Renda: referentes aos índices fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, correspondentes a geração de emprego formal, estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal;
- Saúde: números apresentados pelo Ministério da Saúde, referentes ao número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal-definidas e óbitos infantis por causas evitáveis.

Cada conjunto de dados foi analisado separadamente por meio de uma análise exploratória e espacial, visando uma avaliação da evolução de cada fator estudado: IFDM geral, componentes educação, saúde e emprego e renda, PIB geral e PIB *per capita*, e valores aplicados e quantidades de famílias beneficiadas no programa

2 MDS: DISPONÍVEL EM [HTTP://WWW.IPEADATA.GOV.BR/DEFAULT.ASPX](http://www.ipeadata.gov.br/default.aspx)

3 IFDM: DISPONÍVEL EM [HTTP://WWW.FIRJAN.ORG.BR/IFDM/](http://www.firjan.org.br/ifdm/)

Bolsa Família em cada ano estudado. Na análise da distribuição espacial, foram utilizados mapas temáticos para cada ano em estudo, permitindo avaliar visualmente as mudanças ocorridas no período estudado em relação ao tempo.

Tendo em vista avaliar se o IFDM e suas componentes foram influenciados pelo programa Bolsa Família e se correlacionaram-se com o PIB, foram computadas correlações entre estas variáveis utilizando a correlação linear de Pearson. Estas correlações se justificam pela percepção de que aumentando os benefícios do governo, tanto os valores de PIB (geral e *per capita*) como os indicadores de educação, saúde e emprego e renda (componentes do IFDM) tendem a apresentar melhores resultados. Da mesma forma, na correlação entre PIB e IFDM (geral e das componentes), espera-se que melhores resultados de IFDM sejam encontrados em municípios onde há melhores valores para o PIB.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

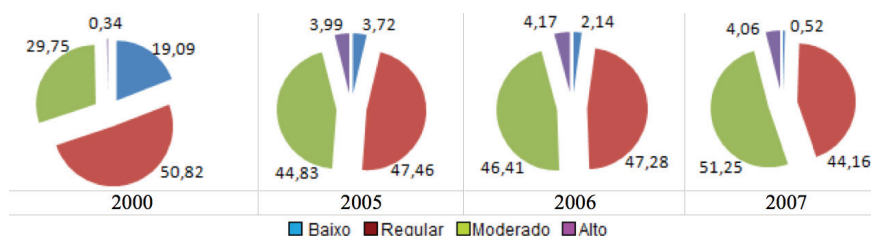
ANÁLISE DO IFDM

Na análise do IFDM agregado (Tabela 1 e Figura1) verificou-se uma melhora significativa em seus resultados, sendo que dos 1062 municípios classificados como IFDM baixo no ano de 2000, apenas 29 possuíam esta classificação em 2007. Houve uma melhora também quanto aos municípios que possuíam IFDM moderado ou alto.

Tabela 1 – Classificação do IFDM dos municípios brasileiros, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007

ANO	BAIXO (0 - 0,4)	REGULAR (0,4 - 0,6)	MODERADO (0,6 - 0,8)	ALTO (0,8 - 1)
2000	1062	2827	1655	19
2005	207	2640	2494	222
2006	119	2630	2582	232
2007	29	2457	2851	226

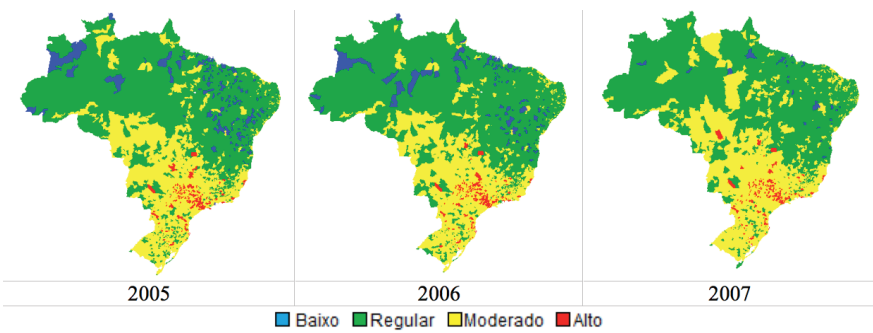
Figura 1. Gráficos de distribuição dos municípios brasileiros segundo o IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007



Considerando a distribuição espacial dos municípios (Figura 2), verifica-se que aqueles que se apresentavam com IFDM baixo ou regular estão em sua grande maioria localizados nas regiões Norte e Nordeste. As demais regiões do país mos-

traram-se com IFDM classificado predominantemente como moderado ou alto, havendo um aumento do número de municípios com classificação alta ou moderada com o passar dos anos. É importante notar que estes dados representam as três esferas do IFDM (saúde, educação e emprego e renda), e que apesar de apresentarem bons resultados para uma, podem ser influenciados por outra.

Figura 2 – Mapas de distribuição dos municípios brasileiros segundo o IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, no período de 2005 a 2007

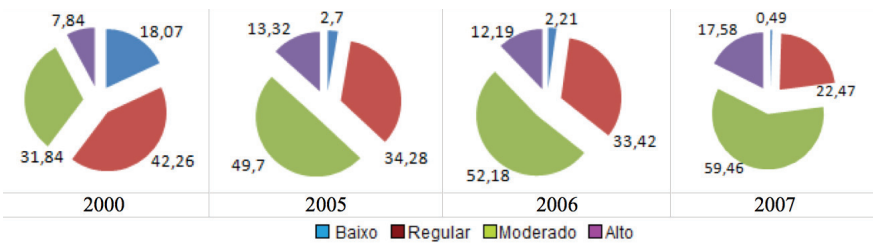


Considerando o componente Educação do IFDM (Tabela 2 e Figura 3), verifica-se que houve uma melhora significativa e constante em relação aos anos, sendo que praticamente dobrou-se a representatividade de municípios com classificação moderada se comparado o ano de 2000 (31,9%) com 2007 (59,5%). Houve uma redução significativa de municípios com IFDM baixo, sendo que em 2007 eram apenas 27 municípios com esta classificação (0,5%).

Tabela 2 - Distribuição dos municípios brasileiros segundo o componente Educação do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007

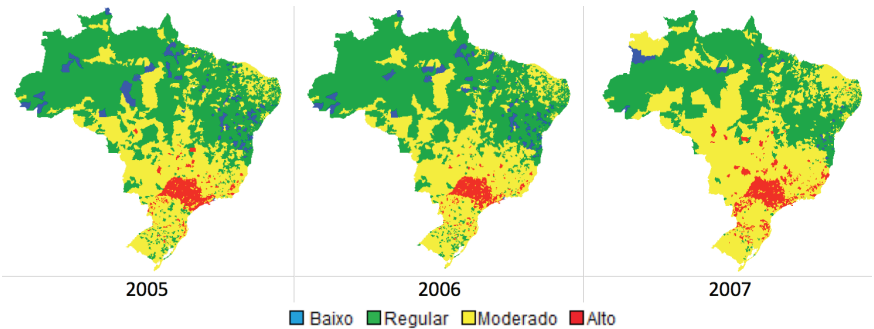
ANO	BAIXO (0 - 0,4)	REGULAR (0,4 - 0,6)	MODERADO (0,6 - 0,8)	ALTO (0,8 - 1)
2000	1005	2351	1771	436
2005	150	1907	2765	741
2006	123	1859	2903	678
2007	27	1250	3308	978

Figura 3 - Gráficos de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Educação do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007



Na distribuição espacial dos municípios classificados como baixo e regular para o componente Educação estão em sua maioria nas regiões Norte e Nordeste, embora deva-se destacar uma melhora significativa, em especial na região dos estados do Rio Grande do Norte e Ceará, onde houve uma alteração na classificação de baixo para regular, e de regular para moderado, com o transcorrer do período considerado (Figura 4). O estado de São Paulo apresenta praticamente em toda sua extensão territorial índices classificados como altos. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam valores mais promissores para a educação, pois apesar de em 2005 apresentarem valores regulares, houve melhoras significativas com o transcorrer do período considerado.

Figura 4 – Mapas de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Educação do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, no período de 2005 a 2007



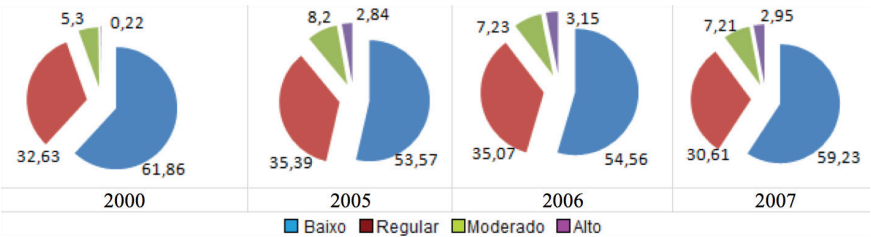
No estado de São Paulo, verificam-se resultados bastante satisfatórios na educação, sendo que é importante notar que este fato se deve aos altos índices de matrícula na educação infantil, reduzido número de abandono, elevado percentual de docentes com ensino superior, menor número de horas aula diárias dos professores e bons resultados no IDEB.

Como pode-se verificar (Tabela 3 e Figura 5), o componente que mais afeta o IFDM do país de forma negativa corresponde ao componente Emprego e Renda. Verifica-se que não há uma melhora significativa, mesmo em relação ao ano de 2000, para o número de municípios com índice classificado como baixo. Este fato ocorre também para as demais classificações, se considerado o período de 2005 a 2007.

Tabela 3 - Distribuição dos municípios brasileiros segundo o componente Emprego e Renda do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007

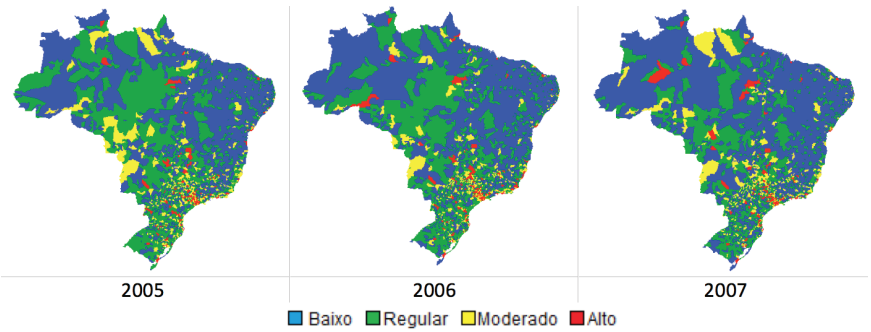
ANO	BAIXO	REGULAR	MODERADO	ALTO
2000	3441	1815	295	12
2005	2980	1969	456	158
2006	3035	1951	402	175
2007	3295	1703	401	164

Figura 5 - Gráficos de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Emprego e Renda do IFDM, níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007



Percebe-se que apesar de não se ter uma estabilidade, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram melhores condições de emprego e renda do país, sendo que este fato não pode ser considerado para toda a extensão de cada região (Figura 6). Pode-se constatar ainda que este problema não afeta regiões específicas, mas sim o país como um todo. Os baixos índices referentes ao emprego e renda estão atrelados ao baixo número de emprego formais gerados e mantidos e a baixos salários do emprego formal.

Figura 6 – Mapas de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Emprego e Renda do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, no período de 2005 a 2007

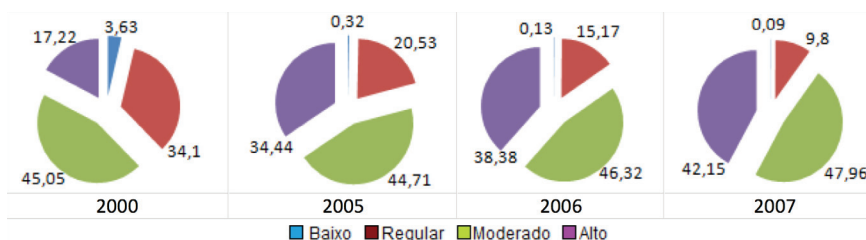


Pode-se verificar que em relação ao componente Saúde (Tabela 4 e Figura 7), houve uma melhora significativa quanto à representatividade de municípios classificados como de nível alto, sendo que passou-se de 17,2% em 2000 para 42,2% em 2007. Houve também uma melhora quanto à representatividade de municípios classificados como baixo, restando somente 5 municípios com esta classificação em 2007. Houve uma diminuição também na representatividade dos municípios classificados como regulares.

Tabela 4 - Distribuição dos municípios brasileiros segundo o componente Saúde do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007

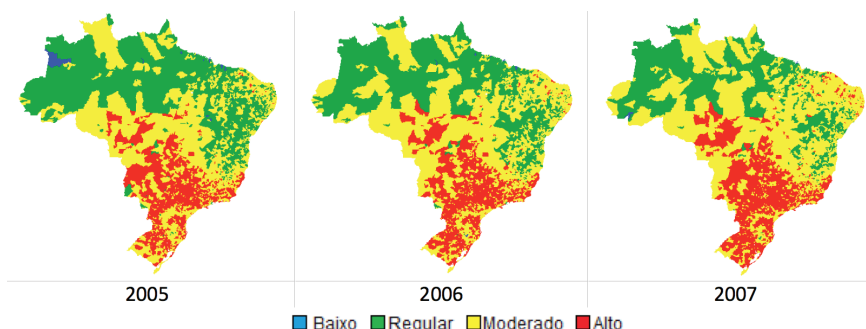
	BAIXO	REGULAR	MODERADO	ALTO
2000	202	1897	2506	958
2005	18	1142	2487	1916
2006	7	844	2577	2135
2007	5	545	2668	2345

Figura 7 - Gráficos de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Saúde do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007



Apesar da situação relativamente confortável que o país possui em relação a saúde, verifica-se na Figura 8 que as melhores condições são encontradas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nota-se que as demais regiões apresentaram resultados positivos nos anos avaliados, compreendendo aspectos referentes ao número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal-definidas e óbitos infantis por causas evitáveis.

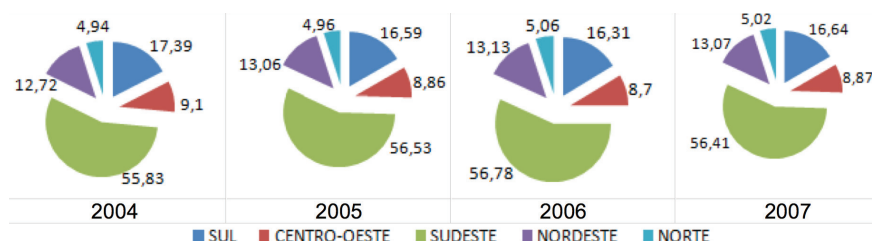
Figura 8 – Mapas de distribuição dos municípios brasileiros para o componente Saúde do IFDM, nos níveis baixo, regular, moderado e alto, no período de 2005 a 2007



ANÁLISE SOBRE VALORES DO PIB E VALORES DO PIB PER CAPITA

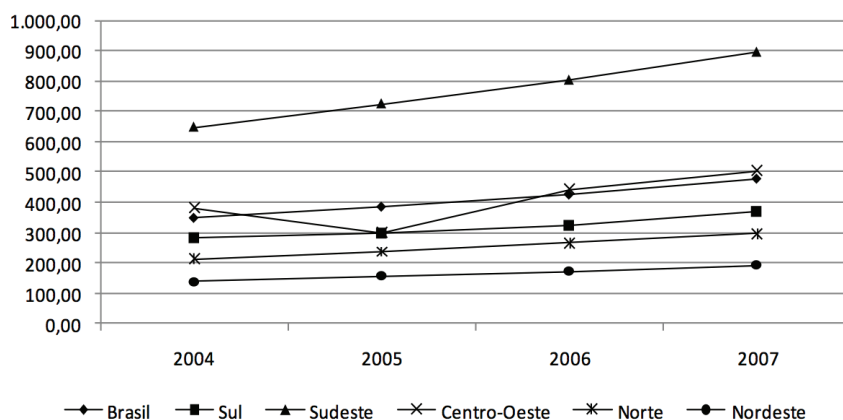
Realizando um comparativo sobre os valores do percentual de participação de cada região brasileira no PIB nacional (Figura 9) sem levar em consideração o número de municípios de cada região que influencia no PIB, observa-se que a maior fatia do PIB nacional é proveniente da região Sudeste (56,78% em 2006), seguido da região Sul que tem uma participação de 17,39% (2004). A região Norte em todos os anos apresentou uma pequena participação no PIB nacional quando comparada com outras regiões. Resultados positivos nas regiões Sudeste e Sul estão relacionados principalmente ao desenvolvimento industrial destas regiões.

Figura 9 - Percentual de participação no PIB por região brasileira no período entre 2004 e 2007



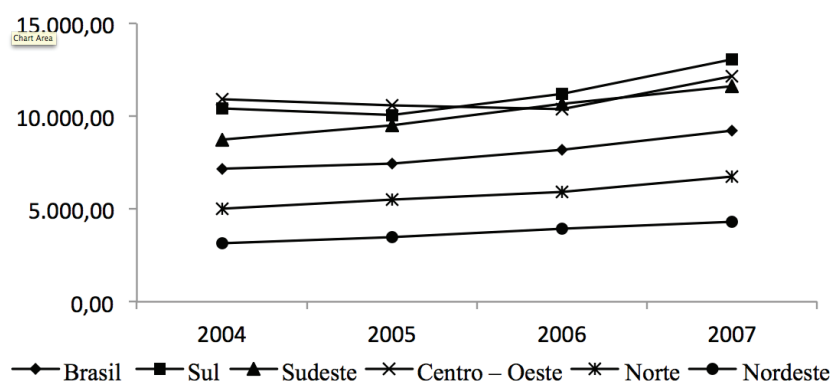
Na avaliação do comportamento dos dados do PIB (Figura 10) observa-se que na região Sudeste ocorreu um aumento dos valores no decorrer dos anos, com valores superiores à média nacional. A região Centro-Oeste, que em 2005 apresentou uma baixa relação ao ano anterior, inclusive abaixo da média nacional (provavelmente por causa da quebra da safra agrícola ocorrida naquele ano), mostrou-se acima da média nacional em 2006 e 2007, com crescimento em relação aos anos anteriores. As regiões Sul, Norte e Nordeste tiveram aumento do PIB no decorrer dos anos, porém sempre abaixo das médias nacionais, sendo que a região Sul apresentou valores mais próximos e a região Nordeste os valores mais distantes dessa média.

Figura 10 - Médias regionais e nacionais do PIB, separados por região para o período de 2004-2007 (em milhões)



Concordando como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (2010), o PIB per capita apresentou resultados positivos no período de 2004-2007 para todas as regiões do país, observa-se (Figura 11) que as regiões Nordeste e Norte apesar de apresentarem valores abaixo da média nacional do PIB per capita, apresentaram um aumento no valor médio no período avaliado. A região Centro-Oeste, que apresentou em 2004 média maior que a nacional, teve um decréscimo em 2006, seguido por um aumento em 2007. A região Sudeste teve durante os anos aumento dos valores do PIB per capita, sempre com valores acima da média. Já a região Sul que teve um decréscimo em 2005 no valor médio do PIB per capita, apresentou um aumento, chegando em 2007 com o maior valor médio do PIB per capita do país, e para todos os anos com valores acima da média nacional, contrariando os valores da média do PIB geral da região, que mesmo apresentando um aumento progressivo no período, sempre esteve com valores abaixo da média nacional para o período.

Figura 11 - Médias regionais e nacionais do PIB per capita, separados por região para o período de 2004-2007



De acordo com o IBGE (2009), a economia brasileira em 2007, apresentou um aumento do PIB de 6,1% em relação ao ano anterior. Além de que a renda gerada por cinco municípios (São Paulo, com 12% do PIB; Rio de Janeiro, com 5,2% do PIB; Brasília, com 3,8% do PIB; Belo Horizonte e Curitiba, com 1,4% do PIB) correspondeu a aproximadamente 25% da renda total gerada no País em 2007 e, adicionada à renda de mais 45 municípios, obteve-se aproximadamente a metade do PIB, sendo que corresponde a cerca de 30,5% da população brasileira.

Considerando o aspecto regional, foi observado que, no ano de 2007, na região Norte os sete municípios que apresentaram maiores valores do PIB somaram aproximadamente 50% do montante total da região. Na região Nordeste, foi necessário agrupar 21 municípios para obter a mesma representatividade, na região Sudeste 13 municípios e 27 municípios na região Sul (IBGE, 2009). Este fato demonstra a diversidade produtiva de cada região e verifica-se a concentração da produção em um número reduzido de municípios.

Os cinco municípios que apresentaram os menores valores do PIB em 2007 estão localizados na região Nordeste, sendo quatro deles no Estado do Piauí e um no

estado da Paraíba, o que representou 0,001% do PIB total do País. Em adição, os 10% dos municípios que apresentaram o maior PIB geraram 24 vezes mais renda que 50% dos municípios com os menores valores de PIB (IBGE, 2009).

ANÁLISE DE DADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

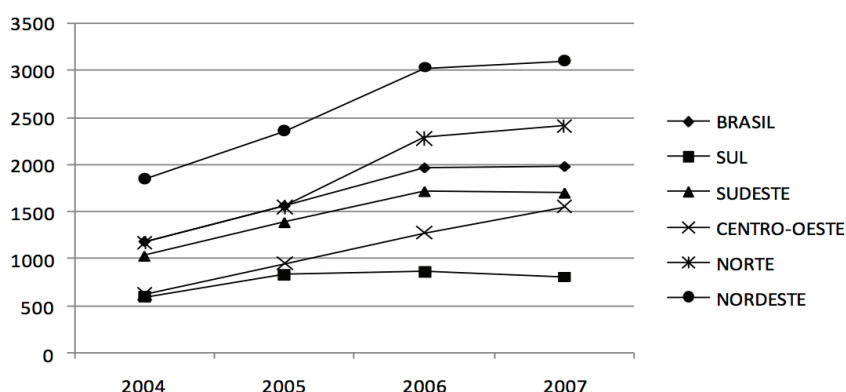
Pode-se observar (Tabela 5) que a maior representatividade de famílias recebendo recursos do PBF ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, indicando que a aplicação está sendo realizada em locais onde são encontrados valores baixos de IFDM. Percebe-se ainda que a representatividade de municípios acima da média nacional de aplicação de recursos pelo PBF segue a classificação inversa dos valores de PIB per capita do país.

Tabela 5 - Quantidade e percentual de municípios com famílias beneficiadas no Programa Bolsa Família e percentual acima e abaixo da média nacional e regional, separados por região, no período entre 2004 e 2007

		VALOR ANUAL MÉDIO NACIONAL POR FAMÍLIA BENEFICIADA PELO PBF	ACIMA (%)	ABAIXO (%)	VALOR ANUAL MÉDIO REGIONAL POR FAMÍLIA BENEFICIADA PELO PBF	ACIMA (%)	ABAIXO (%)
2004	SUL		118(9,93)	1.070(90,07)	589,78	281(23,65)	907(76,35)
	SUDESTE		297(17,81)	1371(82,19)	1.037,57	340(20,38)	1.328(79,62)
	CENTRO-OESTE	1.181,34	42(9,01)	424(90,99)	627,48	88(18,88)	378(81,12)
	NORTE		103(22,99)	345(77,01)	1.177,70	103(22,99)	345(77,01)
	NORDESTE		845(47,13)	948(52,87)	1.851,89	497(27,72)	1.296(72,28)
	TOTAL		1.405(25,26)	4.158(74,74)	TOTAL	1.935(34,78)	3.628(65,22)
2005	SUL		131(11,03)	1.057(88,97)	830,86	281(23,65)	907(76,35)
	SUDESTE		309(18,53)	1.359(81,47)	1.394,11	360(21,58)	1.308(78,42)
	CENTRO-OESTE	1.563,94	45(9,66)	421(90,34)	954,48	86(18,45)	380(81,55)
	NORTE		110(24,55)	338(75,45)	1.556,72	111(24,78)	337(75,22)
	NORDESTE		830(46,29)	963(53,71)	2.367,86	482(26,88)	1.311(73,12)
	TOTAL		1.425(25,62)	4.138(74,38)	TOTAL	1.320(27,73)	4.243(76,27)
2006	SUL		105(8,84)	1.083(91,16)	864,85	285(23,99)	903(76,01)
	SUDESTE		288(17,27)	1.380(82,73)	1.724,03	349(20,92)	1.319(79,08)
	CENTRO-OESTE	1.971,10	46(9,87)	420(90,13)	1.280,30	86(18,45)	380(81,55)
	NORTE		127(28,35)	321(71,65)	2.283,33	111(24,78)	337(75,22)
	NORDESTE		850(47,41)	943(52,59)	3.035,45	471(26,27)	1.322(73,73)
	TOTAL		1.416(25,45)	4.147(74,55)	TOTAL	1.302(23,40)	4.261(76,60)
2007	SUL		96(8,08)	1.092(91,92)	804,82	290(24,41)	898(75,59)
	SUDESTE		286(17,15)	1.382(82,85)	1.707,45	338(20,26)	1.330(79,74)
	CENTRO-OESTE	1.984,99	46(9,87)	420(90,13)	1.552,51	88(18,88)	378(81,12)
	NORTE		146(32,59)	302(67,41)	2.413,09	114(25,45)	334(74,55)
	NORDESTE		847(47,24)	946(52,76)	3.108,53	472(26,32)	1.321(73,68)
	TOTAL		1.421(25,54)	4.142(74,46)	TOTAL	1.302(23,40)	4.261(76,60)

A média do número de famílias beneficiadas no PBF da região Nordeste durante os anos manteve-se acima da média nacional durante o período. De acordo com Marques (2008) os resultados encontrados na região Nordeste são reflexos da situação de pobreza em que vive a população nordestina. Já a região Norte, que apresentou em 2004 e 2005 valores médios e crescimento parecidos com a média nacional, em 2006 e 2007 cresceu com valores acima da média nacional. As regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, que em 2004 apresentavam médias abaixo da nacional, tiveram comportamentos diferenciados. Na região Sudeste as médias aumentaram durante os anos de 2004 a 2006, mas em 2007 apresentou uma ligeira queda. A região Centro-Oeste apresentou aumento da média do número de famílias beneficiadas no período. E a região Sul, que de 2004 a 2005 apresentou aumento no número médio de famílias beneficiadas, teve um leve declínio na média em 2006 e 2007, conforme ilustra a Figura 12.

Figura 12. Média regional e nacional do número de famílias beneficiadas no Programa Bolsa Família, separados por região para o período de 2004-2007



Tendo em vista que conforme Ipea (2009), baseado em dados do Pnad, a pobreza está concentrada de forma mais elevada nas regiões Norte e Nordeste, verifica-se que os benefícios do Bolsa Família vem sendo aplicados de maneira correta, onde problemas emergenciais como a pobreza vem sendo tratados. Soares (2006) afirma que programas de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável.

Segundo Ipea (2009), houve resultados satisfatórios no combate a pobreza no país se comparados com anos anteriores, sendo que estas melhoras podem estar relacionadas, entre outras medidas, aos benefícios do Bolsa Família.

ANÁLISE DE CORRELAÇÕES LINEARES

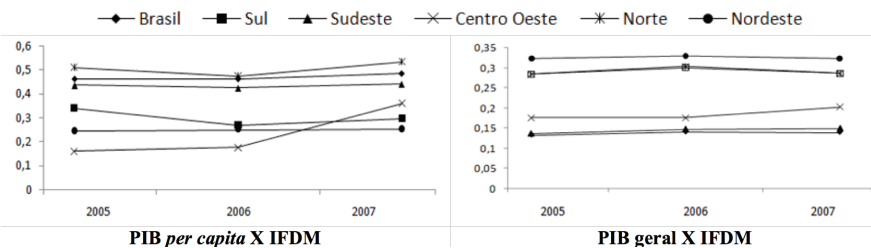
Com objetivo de avaliar se os indicadores do PIB estão correlacionados ao IFDM e a suas componentes (Tabela 6 e Figura 13), realizou-se as correlações lineares entre todas as variáveis PIB (geral e *per capita*) e IFDM (geral e componentes saúde, educação e emprego e renda). Os resultados corroboram com a afirmação apresentada por Schumpeter (1961), que o desenvolvimento de um país não é capaz de ser medido somente por índices de renda *per capita*, sendo que verificaram-se baixas correlações entre o indicador de desenvolvimento IFDM e PIB (geral e *per capita*).

O PIB *per capita* apresentou melhores correlações que o PIB geral, demonstrando que quanto maior o PIB *per capita*, melhor o índice de desenvolvimento dos municípios, ou seja, melhores resultados são encontrados quando a renda é melhor dividida entre a população, e não necessariamente quando os indicadores de renda geral do município são elevados.

Tabela 6 - Correlações lineares entre os valores do IFDM e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL
SUL	0,339	0,284	0,269	0,300	0,296	0,286
SUDESTE	0,435	0,136	0,424	0,147	0,440	0,149
CENTRO OESTE	0,161	0,175	0,176	0,175	0,360	0,202
NORTE	0,511	0,284	0,475	0,303	0,534	0,287
NORDESTE	0,245	0,323	0,251	0,329	0,254	0,323
BRASIL	0,463	0,132	0,463	0,140	0,486	0,139

Figura13 - Gráfico das correlações lineares entre os valores do IFDM e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

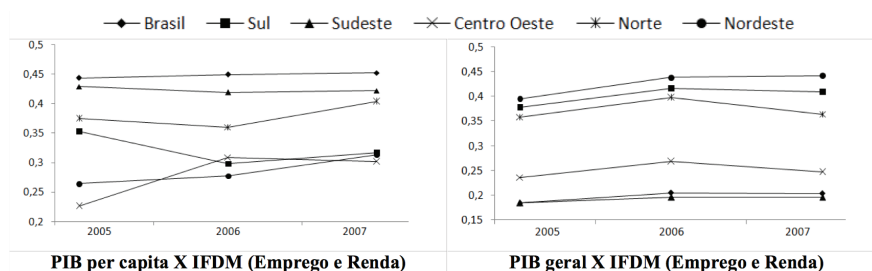


Nas correlações entre o componente emprego e renda e os valores do PIB geral por região (Tabela 7 e Figura 14), obteve-se baixa correlação em praticamente todas as regiões, assim como apresentado quando a correlação foi realizada com o PIB per capita, indicando que a geração de empregos formais, assim como a manutenção destes e melhores valores salariais não estão diretamente ligados ao PIB do município.

Tabela 7 - Correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Emprego e Renda e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL
SUL	0,353	0,378	0,298	0,416	0,317	0,409
SUDESTE	0,429	0,184	0,419	0,196	0,422	0,196
CENTRO OESTE	0,226	0,236	0,309	0,268	0,301	0,247
NORTE	0,374	0,358	0,360	0,397	0,403	0,364
NORDESTE	0,264	0,395	0,277	0,438	0,313	0,442
BRASIL	0,443	0,184	0,449	0,205	0,452	0,203

Figura14 - Gráfico das correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Emprego e Renda e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

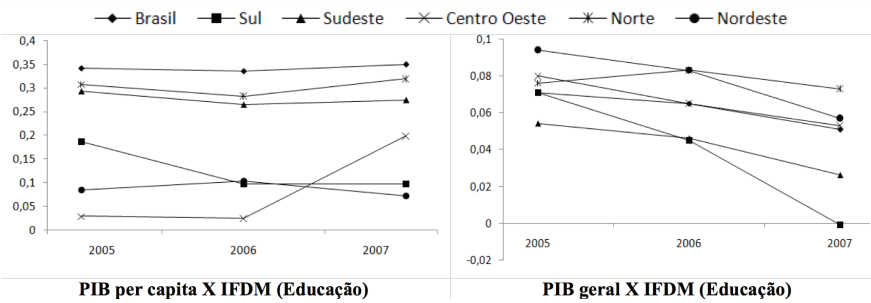


Verificou-se que o PIB (geral e *per capita*) não se correlacionaram com aspectos de educação relacionados ao IFDM, verificando-se uma baixa correlação (Tabela 8 e Figura 15), o que indica que a educação está disponível a todas as classes, independentemente de região.

Tabela 8 - Correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Educação e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL
SUL	0,187	0,071	0,097	0,045	0,097	-0,001
SUDESTE	0,293	0,054	0,265	0,046	0,275	0,026
CENTRO OESTE	0,028	0,080	0,024	0,065	0,199	0,053
NORTE	0,307	0,076	0,282	0,083	0,319	0,073
NORDESTE	0,084	0,094	0,103	0,083	0,072	0,057
BRASIL	0,341	0,071	0,335	0,065	0,349	0,051

Figura15 - Gráfico de correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Educação e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

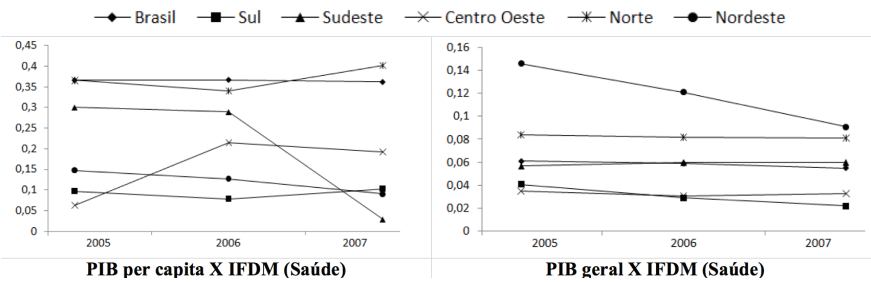


Assim como ocorre na educação, verifica-se que o acesso a recursos de saúde independem da renda dos brasileiros, sendo que verifica-se uma baixa correlação entre renda e fatores como acesso a consultas pré-natal e mortalidade infantil (Tabela 9 e Figura 16).

Tabela 9 - Correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Saúde e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL	PER CAPITA	GERAL
SUL	0,097	0,041	0,079	0,029	0,103	0,022
SUDESTE	0,300	0,057	0,289	0,060	0,029	0,060
CENTRO OESTE	0,064	0,035	0,214	0,031	0,192	0,033
NORTE	0,365	0,084	0,340	0,082	0,401	0,081
NORDESTE	0,148	0,146	0,127	0,121	0,091	0,091
BRASIL	0,366	0,061	0,367	0,059	0,362	0,055

Figura16 - Gráfico de correlações lineares entre o componente do IFDM correspondente a Saúde e os valores do PIB geral e do PIB per capita, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007



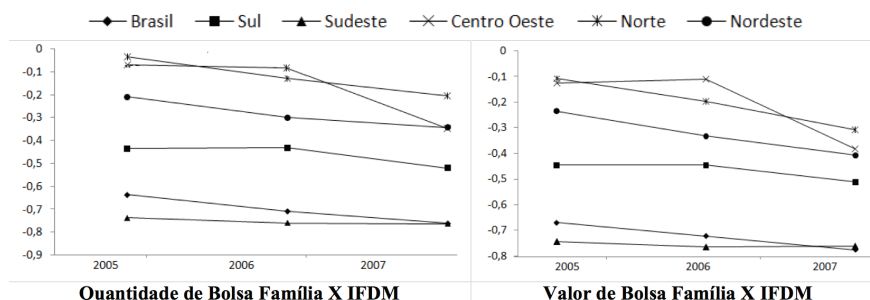
De maneira óbvia, quando realizadas correlações entre o IFDM e investimentos do governo por meio do Bolsa Família, espera-se que estes recursos tragam benefícios as famílias, melhorando suas condições de vida e assim um IFDM com melhores resultados. Porém, é importante se ter em mente que o recurso é aplicado visando melhorar as condições de vida de quem realmente necessita, ou seja, em locais onde se tem um baixo IFDM. Desta forma, verificou-se que para todos os casos a correlação apresentou-se de forma negativa, indicando que onde há baixos índices de IFDM, os investimentos tem sido mais expressivos e com maior número de famílias beneficiadas.

Avaliando as correlações referentes ao IFDM com os valores aplicados e quantidade de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família (Tabela 10 e Figura 17), foi possível verificar que para a região Sudeste a correlação pode ser considerada forte, para a região Sul, como moderada, assim como ocorreu para os anos de 2006 e 2007 para a região Nordeste. A região Norte e Centro Oeste apresentou baixa correlação. Considerado o país como um todo, verificou-se que a correlação apresenta-se como moderada (2005) a alta (2006 e 2007).

Tabela 10 - Correlações lineares entre o IFDM, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR
SUL	-0,434	-0,446	-0,431	-0,446	-0,519	-0,512
SUDESTE	-0,736	-0,743	-0,758	-0,764	-0,763	-0,761
CENTRO OESTE	-0,068	-0,123	-0,082	-0,109	-0,348	-0,382
NORTE	-0,034	-0,106	-0,127	-0,197	-0,204	-0,308
NORDESTE	-0,208	-0,235	-0,299	-0,333	-0,343	-0,407
BRASIL	-0,636	-0,670	-0,707	-0,722	-0,760	-0,776

Figura 17 - Gráfico de correlações lineares entre o IFDM, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007



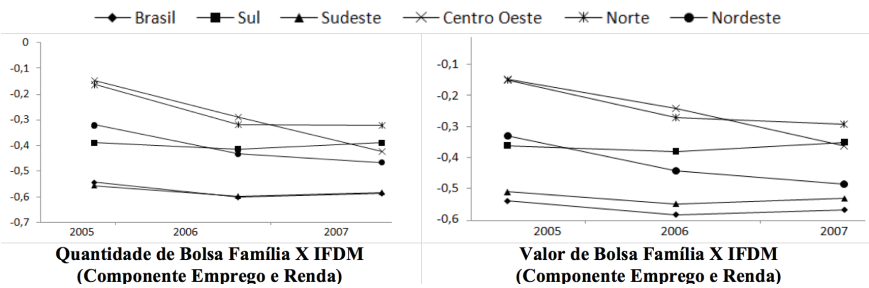
Verifica-se uma correlação negativa em relação ao componente Emprego e Renda do IFDM e indicadores do Bolsa Família (Tabela 11 e Figura 18), em que quanto maior o investimento realizado por meio do Bolsa Família, menor o número de empregos gerados e mantidos. Apesar disso, verifica-se que em locais onde há melhores salários, os investimentos por meio do Bolsa Família são menores.

Com exceção das regiões Norte e Centro Oeste que apresentaram baixa correlação para os anos de 2005 e 2006, a correlação pode ser classificada como moderada para todos os demais casos, inclusive quando realizada a análise nacional.

Tabela 11 - Correlações lineares entre o componente Emprego e Renda do IFDM, valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR
SUL	-0,389	-0,362	-0,414	-0,381	-0,390	-0,351
SUDESTE	-0,556	-0,511	-0,597	-0,550	-0,582	-0,532
CENTRO OESTE	-0,146	-0,147	-0,288	-0,242	-0,422	-0,363
NORTE	-0,162	-0,151	-0,319	-0,271	-0,321	-0,292
NORDESTE	-0,320	-0,330	-0,432	-0,444	-0,466	-0,487
BRASIL	-0,543	-0,540	-0,601	-0,585	-0,586	-0,569

Figura18 - Gráfico de correlações entre o componente Emprego e Renda do IFDM, valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007



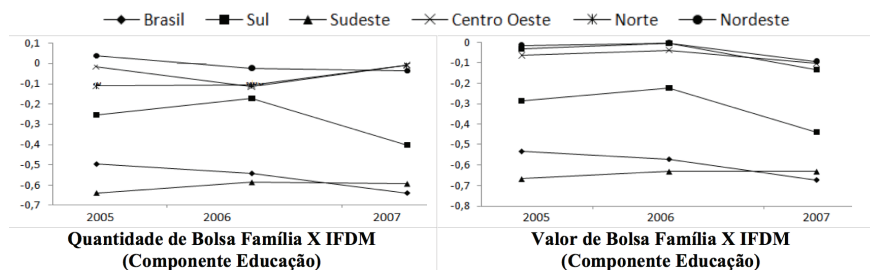
Apesar da moderada correlação entre os investimentos do Bolsa Família e o componente educação do IFDM quando correlacionados os dados do Brasil como um todo, verifica-se que para as regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste não se tem uma correlação significativa, indicando que os recursos aplicados não estão influenciando o componente educação devido a provavelmente todos terem acesso a educação, que considera a taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas aula diárias e resultado do IDEB. Para as regiões Sudeste, percebe-se que em locais onde há altos índices de educação os investimentos foram menores.

Tabela 12 - Correlações lineares entre o componente Educação, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR
SUL	-0,254	-0,286	-0,172	-0,223	-0,403	-0,439
SUDESTE	-0,639	-0,667	-0,587	-0,631	-0,594	-0,631
CENTRO OESTE	0,016	-0,064	0,115	0,039	0,008	-0,104
NORTE	0,112	0,032	0,110	0,006	0,011	-0,134

NORDESTE	0,036	0,014	0,024	-0,003	-0,037	-0,093
BRASIL	-0,495	-0,533	-0,541	-0,571	-0,638	-0,672

Figura 19 - Gráfico de correlações lineares entre o componente Educação, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

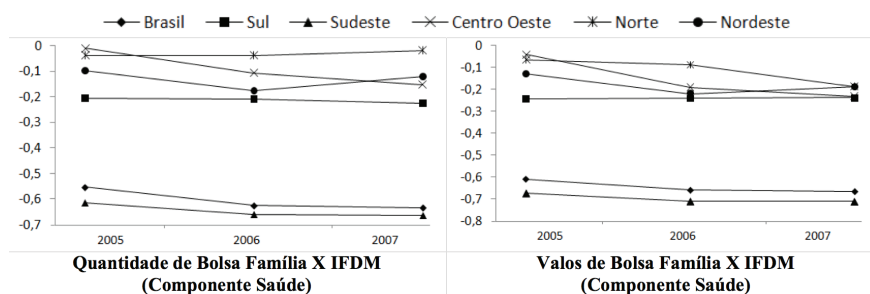


Quando correlacionados os dados do Bolsa Família com o componente saúde do IFDM (Tabela 13 e Figura 20), o qual considera número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal-definidas e óbitos infantis por causas evitáveis, verifica-se que apenas a região sudeste apresentou correlação considerada moderada a alta.

Tabela 13 - Correlações lineares entre o componente Saúde, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007

REGIÃO	2005		2006		2007	
	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR	QTDE	VALOR
SUL	-0,206	-0,244	-0,209	-0,242	-0,227	-0,239
SUDESTE	-0,615	-0,674	-0,660	-0,711	-0,664	-0,712
CENTRO OESTE	0,012	-0,041	-0,108	-0,190	-0,155	-0,232
NORTE	0,040	-0,066	0,040	-0,090	-0,019	-0,188
NORDESTE	-0,100	-0,131	-0,177	-0,221	-0,123	-0,190
BRASIL	-0,555	-0,610	-0,627	-0,660	-0,635	-0,666

Figura20 - Gráfico de correlações lineares entre o componente Saúde, os valores investidos no PBF e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, regionais e nacionais, no período de 2005 a 2007



CONCLUSÕES

Em apenas sete anos, houve melhoras significativas nos indicadores do IFDM, tornando-se casos pontuais os que apresentam baixos indicadores;

O PBF tem sido importante para o desenvolvimento do país, porém não pode receber sozinho o mérito da melhoria alcançada nos últimos anos no que diz respeito a combate à pobreza e melhora das condições de vida da população, pois complementa outras políticas sociais desenvolvidas;

Em relação ao componente Educação do IFDM, a observação de que o Estado de São Paulo apresentou praticamente em toda sua extensão territorial índices classificados como altos leva a uma reflexão sobre as variáveis utilizadas no cálculo desse componente: taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas aula diárias e resultado do IDEB. Verifica-se que no estado de São Paulo três variáveis destacaram-se por apresentarem valores muito superiores às médias do país e consideravelmente superiores em relação a outros Estados bem colocados no *ranking* do IFDM, sendo elas o percentual de docentes com ensino superior, a média de horas aula diárias e o resultado do IDEB.

A observação de que o componente que mais afetou o IFDM dos municípios de forma negativa foi o componente Emprego e Renda também levou à análise das variáveis que o compõem: geração de emprego formal, estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal. Pode-se concluir que é bastante possível que o componente Emprego e Renda do IFDM não tenha melhorado significativamente devido principalmente as variáveis estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal. Isto porque constatou-se que os números referentes a essas duas variáveis ou permaneceram estagnados ou pioraram com o transcorrer do período.

Em relação ao componente Saúde do IFDM, verifica-se que as melhores condições são as das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, embora a situação nas demais regiões não seja crítica.

Com relação à análise do PIB para a região Sul, embora os valores do PIB geral tenham sido sempre inferiores às médias nacionais, os valores do PIB *per capita* sempre estiveram acima das médias do país, inclusive alcançando em 2007 o maior valor médio dentre todas as regiões. Voltando a observar as classificações dos municípios da região Sul quanto ao IFDM nos mapas de distribuição espacial, a conclusão é de que possivelmente o PIB *per capita* seja mais importante do que o PIB geral quando se deseja verificar a influência do PIB no IFDM. A análise da distribuição espacial referente às demais regiões do país não contradiz esta conclusão.

Devido à disparidade entre os municípios brasileiros no que diz respeito ao PIB, resultados atribuídos a determinadas regiões do país podem estar sendo influenciados pela presença ou ausência de municípios com extrema riqueza/pobreza. Como exemplo, pode-se citar o risco de concluir certas condições para a região

Sudeste que eventualmente não sejam verdadeiras para a região como um todo, pois podem ser incorretamente afirmadas pelo fato de três dos cinco municípios mais ricos do Brasil estarem localizados nessa região.

Relacionando as conclusões correspondentes ao IFDM e ao PIB com os investimentos feitos no Programa Bolsa Família, demonstra-se que a aplicação dos recursos desse Programa está sendo feita de forma correta. Isto porque a maior representatividade de famílias que receberam tais recursos ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, onde estão a maioria dos municípios de IFDM baixo ou regular e também onde há maiores percentuais de municípios com baixos valores de PIB *per capita*. As correlações lineares negativas entre os locais de menor IFDM e as maiores quantidades de famílias beneficiadas pelo PBF (assim como os maiores valores investidos) comprovam esta conclusão de que os recursos realmente foram aplicados de forma coerente, ou seja, onde o nível de pobreza é maior.

Em relação à análise de correlações lineares entre o componente emprego e renda do IFDM e o PBF, concluiu-se que em locais com baixa perspectiva de emprego e renda se tem investimentos mais significativos por meio desse Programa. É importante lembrar que o componente Emprego e Renda corresponde a geração de emprego formal, estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal. Portanto, empregos informais não são contabilizados, e sabe-se por meio de ampla divulgação na mídia e em pesquisas diversas que é bastante comum encontrar altos índices de trabalhadores informais em regiões mais pobres.

Já em relação à análise das correlações entre o componente educação do IFDM e o PBF, quando correlacionados os dados do Brasil como um todo, concluiu-se que não se teve uma correlação significativa, indicando que os recursos aplicados não influenciaram o componente educação dentro do período estudado. Esta mesma conclusão se estende à análise das correlações referentes ao componente saúde. Pode-se dizer que tanto a saúde como a educação estão disponíveis à população, independentemente da classe social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília: MDS, 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **IFDM – Ano Base 2009**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFDM/ifdm_downloads.html>. Acesso em: 3 jan. de 2012.

HAQ, Mahbub ul. **Reflections on Human Development**. New York: Oxford University Press, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Nacionais número 30: Produto Interno bruto dos Municípios 2003-2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicados do IPEA, n. 75, 2011.

MARQUES, Rosa Maria. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Sociedade e cultura**, v. 11, n. 2, jul./dez. 2008.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**. n. 01, 2005.

MCGILLIVRAY, Mark. The Human Development Index: yet another redundant composite development indicator? **World Development**, v. 19, n. 10, p. 1461–1468, out. 1991.

NAJBERG, Sheila; OLIVEIRA, André de Souza de. **Políticas públicas: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e variantes**. Informe-se, n. 19, out 2000. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001405.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2002**. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/HDR/HDR2002/Left.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

SAGARA, Ambuj D.; NAJAM, Adil. The Human Development Index: a critical review. **Ecological Economics**, v. 25, n. 3, p. 249-264, jun. 1998.

SCHUMPETER, Joseph A. **The Development Economics**. Oxford: Oxford University Press, 1961.

SOARES, Fábio Veras et al. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: Encontro Nacional de Economia, n. 34. Salvador, Bahia, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2007**. Brasília: MCT; RITLA; Instituto Sangari, 2007.

A QUESTÃO SOCIAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: CONQUISTAS E DESAFIOS

CLAUDIO SALVADORI DEDECCA - NEPA - UNICAMP

WALTER BELIK - NEPA - UNICAMP

CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO - NEPA - UNICAMP

LEONARDO FLAUZINO DE SOUZA - NEPA - UNICAMP

INTRODUÇÃO

A política social brasileira vem conhecendo uma ampliação de escopo e cobertura desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante o período de instabilidade e crise econômica do país, a política social avançou em termos de cobertura, porém impondo uma baixa qualidade dos serviços prestados. Na década passada, este movimento teve continuidade, porém assumiu novas características. Desde 2003, a política social ganhou maior centralidade nas estratégias dos governos, que ampliaram os investimentos visando elevar a qualidade das ações e dos programas e que deram, ao mesmo tempo, maior prevalência à cobertura dos segmentos populacionais mais fragilizados em termos socioeconômicos, o que permitiu reforçar os direitos previstos na Constituição brasileira. A retomada do crescimento com geração de empregos formais e com uma política de valorização do salário mínimo fortaleceu os mecanismos de distribuição de renda corrente no país, favorecendo sobremaneira as políticas sociais, seja em termos de financiamento, seja em termos da qualificação da sua demanda pela população.

Embora pouco tenha se avançado na integração das políticas sociais com as políticas econômicas, setoriais e de infraestrutura, é inegável que os investimentos sociais foram importantes para a retomada do crescimento econômico e decisivos para impedir a difusão da crise internacional de 2008. As novas condições do crescimento econômico, caracterizadas pela redução da desigualdade e da pobreza de natureza monetária, fizeram-se graças à valorização das políticas sociais e de trabalho e renda, o que implicou em uma relação menos desequilibrada destas com a política econômica, modificando, mesmo que ainda de modo incipiente, os parâmetros adotados por técnicos e especialistas em orçamentos públicos.

Este estudo tem a preocupação de analisar uma perspectiva relevante para a evolução das políticas sociais no Brasil: sua capacidade de conduzir ações de superação da pobreza. Sabe-se que a distribuição dos ganhos proporcionados pelo crescimento econômico depende da conformação institucional das políticas públicas, não apenas quanto à sua capacidade de garantir padrões mínimos de renda corrente familiar, mas também de acesso com qualidade às diversas políticas de proteção social para as famílias, de justiça do sistema tributário entre as classes sociais e de distribuição equilibrada dos resultados econômicos e sociais em termos regionais.

Assim, a política de superação da pobreza se apresenta como instrumento importante para a transformação do crescimento em processo de desenvolvimento virtuoso, onde o investimento público tende a se apresentar como referência básica. Considerando-se o desenvolvimento como "o aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social" (Furtado, 2009:25), o crescimento baseado em políticas distributivas e com capacidade de induzir a geração de emprego e o avanço da inovação, acompanhado de mecanismos fiscais equilibrados, é condição indispensável para a consecução de um desenvolvimento com transformação social.

Mesmo considerando as marchas e contramarchas da política econômica no Brasil da primeira década do século XXI, o resultado desse estudo mostra um avanço da

política social, traduzindo-se em melhora das condições sociais; processo marcado por um maior equilíbrio regional e das relações rural-urbano. O fortalecimento da economia brasileira sem reversão da situação social no atual cenário internacional de crise é evidência das novas condições da dinâmica econômica do país. A continuidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social conhecidos pelo país dependerá da capacidade de execução das políticas públicas distributivas, as quais serão decisivas para permitir a superação da pobreza de natureza estrutural.

A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

A adoção progressiva do programa de transferência de renda, a partir de meados da década de 1990, deu proeminência a este instrumento como política de combate à situação de pobreza existente no Brasil. Adotada inicialmente por alguns municípios, ela foi posteriormente incorporada pelo Governo Federal, ainda naquela década.

Em 2003, o Governo Federal iniciou o processo de unificação dos programas de transferência de renda com a definição do Programa Fome Zero, ampliando o escopo de ações de combate à pobreza. No final de 2003, a iniciativa foi consolidada no Programa Bolsa Família (PBF), que incorporou em seu desenho algumas condicionalidades para acesso ao benefício, como a manutenção dos filhos com menos de 16 anos na escola, vacinação de crianças e o acompanhamento pré-natal das famílias beneficiadas¹.

A difusão do Programa Bolsa Família para mais de 12 milhões de famílias, permitiu atenuar rapidamente a situação de pobreza caracterizada pela ausência de uma renda mínima pelas famílias, bem como, contribuiu, em conjunto com o salário mínimo e a geração de empregos formais, para a redução da desigualdade da distribuição de renda corrente. Ademais, deu centralidade ao combate à pobreza na política de Estado, introduzindo na agenda da política econômica a necessidade de se solucionar a questão do financiamento das políticas sociais².

Em um curto espaço de tempo o PBF alcançou quase que por completo a cobertura da população alvo, acabando por ganhar rápida e importante legitimidade social. O êxito da política de combate à pobreza explicitava, entretanto, a existência de novos desafios e a complexidade dos problemas sociais que precisavam ser enfrentados. Ao se atingir a cobertura da população alvo, novos avanços da política de combate à pobreza passavam a depender da condução de aumentos mais expressivos do valor do benefício, bem como da ampliação do escopo de programas e ações por ela adotados. Tornava-se inevitável o estímulo a outros instrumentos

1 NO NOVO FORMATO, A TRANSFERÊNCIA DE RENDA GANHOU PROEMINÊNCIA, TENDO SIDO DADA ATENÇÃO MAIS LIMITADA AOS OUTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA. MESMO ASSIM, INICIATIVAS COMO OS PROGRAMAS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, LUZ PARA TODOS E DE CISTERNAS FORAM REALIZADOS, TENDO CUMPRIDO FUNÇÃO IMPORTANTE DE FORTALECIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA.

2 A ABORDAGEM DA POBREZA EM UMA PERSPECTIVA MONETÁRIA APRESENTA AMPLA TRADIÇÃO E ABRANGÊNCIA DE ESCOPO ANALÍTICO. VER PAES DE BARROS (2010), ROCHA (2011), E HOFFMANN (2007).

de combate à pobreza, orientados para o fortalecimento da inserção produtiva e ao acesso com qualidade aos bens públicos, como educação, saúde, habitação, saneamento e outros.

Apesar da evidente necessidade de elevação do valor do benefício, é inquestionável que a centralidade do instrumento acabaria por exigir a evolução do gasto do PBF em ritmo superior ao conhecido pelo orçamento do Governo Federal e do Produto Interno Bruto. Mesmo que se desse tal primazia à política, ela encontraria restrições fiscais e políticas rapidamente³. Ademais, a garantia de um benefício mais elevado não permitiria resolver os problemas de acesso a bens e serviços públicos para a grande maioria das famílias, impossíveis de serem viabilizadas pela renda corrente auferida.

OS DESAFIOS PRESENTES DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

A iniciativa revelou a importância da ampliação do escopo institucional da política de combate à pobreza do Governo Federal, bem como acabou por sinalizar a necessidade de adoção de um enfoque mais abrangente sobre o problema e para os programas e ações visando seu combate. Em 2 de maio de 2011, o Governo Federal acabou por reconhecer formalmente a exigência de uma estratégia de natureza mais ampla e complexa de combate a pobreza, que, em um primeiro momento, se consubstanciou no Plano Brasil sem Miséria⁴.

A estratégia proposta tem a vantagem de contar com instrumentos institucionais de política social que podem ser ativados para o combate à pobreza. Contudo, a matriz institucional da política social ainda apresenta uma fragmentação e uma desarticulação que tendem a reduzir a eficiência das diversas ações em seu processo de adoção.

É inegável que o Brasil conta com uma matriz institucional que possui o atendimento universal da população como o principal pilar da política social. A análise da matriz indica a ausência das políticas de acesso subsidiado do transporte, de garantia de habitação adequada e de atendimento integral infantil. Ela incorpora as políticas de educação fundamental, saúde, previdência, assistência social, trabalho, agrária e transferência de renda. Para a grande maioria dessas políticas, a universalização encontra-se em estágio avançado de consolidação. Os problemas estão relacionados principalmente à qualidade dos serviços prestados.

A configuração da matriz institucional indica uma baixa coordenação e articulação das diversas políticas sociais, o que se traduz em situações de concorrência entre seus programas e ações. A definição de uma estratégia mais abrangente para a política de combate à pobreza exige maior coordenação, articulação e racionalidade das ações das diversas políticas sociais envolvidas. A condução das po-

3 O VALOR BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FOI REAJUSTADO DUAS VEZES NO PERÍODO DE OITO ANOS DO GOVERNO LULA.

4 VER INFORMAÇÃO DIVULGADA, EM 3 DE MAIO DE 2011, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE COMBATE À FOME. [HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/SALADEIMPRESA/NOTICIAS/2011/MAIO/BRASIL-SEM-MISERIA-ATENDERA-16-2-MILHOES-DE-PESSOAS](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendera-16-2-milhoes-de- pessoas).

líticas sociais não pode ser realizada segundo a especialização dos ministérios responsáveis, mas segundo objetivos/vetores da estratégia de política social do governo, procedimento que exige inclusive uma maior articulação entre os entes federativos.

Como argumentam Graziano da Silva e Tavares (2010: 247) "...precisamos entender o PBF como parte de uma estratégia mais ampla (Fome Zero) que atua simultaneamente com dois horizontes: ações de emergência para garantir a sobrevivência das famílias combinadas com outras de promoção de mudanças estruturais que permitam, no médio e longo prazos, que as famílias desenvolvam as capacidades necessárias para uma inserção produtiva na sociedade".

Algumas iniciativas visando ampliar a eficiência das políticas sociais foram tomadas pelo Governo Federal nos últimos anos, como os programas Territórios da Cidadania e Pró-Jovem. Também se buscou articular o Programa Bolsa Família com os programas de educação fundamental, de atendimento à saúde, como o atendimento pré-natal e infantil prestado pelo Programa Saúde da Família, e de assistência social, ao se estabelecer condicionalidades para o recebimento do benefício. Segundo Currello et alii (2010: 160), observa-se, entretanto, uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal.

As restrições impostas pela matriz institucional impedem uma maior eficiência da política de combate à pobreza, determinada tanto pelo volume de recursos – insuficiente para uma alteração estrutural das condições sociais que parece ser apenas suficiente – como pelas dificuldades de se estabelecer uma ação efetiva e coordenada das políticas sociais de enfrentamento das dimensões do problema que não são associadas à ausência de rendimento monetário.

Este argumento não minimiza a situação de insuficiência de um orçamento adequado para as políticas sociais. É inegável que elas têm uma elevada carência de recursos. A matriz institucional, consolidada com a Constituição Federal de 1988, foi implantada durante um período de ausência de crescimento, que impôs uma universalização dos programas e ações à custa da qualidade do atendimento, em um contexto de incremento da demanda decorrente da deterioração das condições econômicas e sociais conhecidas pelo país.

Nesse sentido, o aumento da disponibilidade orçamentária para as políticas sociais constitui-se em um imperativo para se conseguir estabelecer uma qualidade adequada para seus programas e ações. Em relação a esta necessidade, cabe ressaltar que, considerando o patamar atual da carga tributária, a maior disponibilidade de recursos depende da sustentação do crescimento econômico, o que deverá permitir uma melhora das condições de financiamento das políticas sociais, bem como de um crescimento mais lento ou mesmo o declínio das diversas populações alvo.

Contudo, a maior disponibilidade orçamentária das políticas sociais não reduz a importância de se proceder a uma maior racionalização dos programas e ações existentes, via coordenação e articulação adequadas. De um lado, o resultado seria uma maior eficiência orçamentária institucional, e, de outro, um atendimento mais abrangente da população, necessidade incontornável para uma elevação da

qualidade dos bens e serviços públicos ofertados⁵. Ao se defrontar com este desafio, também se explicita a importância de uma estratégia multidimensional para uma política social construída a partir de um ou mais objetivos.

A recorrência da situação de pobreza após a consolidação do Programa Bolsa Família, ocorrida em um contexto de crescimento econômico com geração de empregos formais e com baixa inflação, explicita, de um lado, a natureza estrutural do problema e, de outro, a sua complexidade. A superação da pobreza, mesmo que seja da sua manifestação mais extrema, requer a mobilização de um rol mais amplo de políticas sociais e mesmo das políticas setoriais. Mesmo que este esforço seja empreendido e que se avance na coordenação e articulação das políticas sociais, a experiência recente mostra que, apesar dos ganhos importantes em termos de atenuação da condição de pobreza no país, a superação do problema se constitui em um projeto de mais longo prazo, por exigir alterações estruturais das condições sociais e econômicas da população pobre.

A POBREZA COMO UM PROBLEMA SOCIOECONÔMICO COMPLEXO

As observações apresentadas estimulam a formulação da seguinte pergunta: reconhecida a complexidade da pobreza, como seria possível conhecê-la adequadamente e construir políticas públicas capazes de enfrentá-la? Como apontado, o Brasil conta com uma matriz institucional abrangente de políticas sociais, tendo um programa bem sucedido em termos de implantação e de focalização na população pobre: o Bolsa Família. Recentemente, o Governo Federal lançou o Plano Brasil sem Miséria, adotando o valor de R\$ 70,00 de renda familiar per capita para definir a população alvo do programa. Segundo a iniciativa, a situação de pobreza extrema é caracterizada tanto pela ausência de rendimento monetário como de acesso adequado a bens e serviços públicos.

O ponto de partida deve ser, portanto, o mapeamento do acesso à renda, ao trabalho e às políticas sociais pela população de baixa renda, com vistas a informar e orientar as ações das políticas públicas. É possível realizar este mapeamento a partir das informações das pesquisas socioeconômicas domiciliares. Em um nível territorial mais agregado, as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) permitem a construção de indicadores multidimensionais de acesso aos bens e serviços públicos para a população como um todo, podendo se destacar os resultados para a população de baixa renda. Para uma desagregação municipal e mesmo intra-municipal, as informações do Censo Demográfico incrementam a construção da abordagem multidimensional.

95

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

5 A FALTA DE RACIONALIDADE DA MATRIZ INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS PODE SER RAPIDAMENTE EVIDENCIADA QUANDO SE ANALISAM AS SUAS "PORTAS DE ENTRADA". TOMANDO AS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA, TRABALHO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA, CONSTATA-SE QUE CADA UMA DELAS POSSUI EQUIPAMENTO PRÓPRIO PARA O ATENDIMENTO INICIAL. PERGUNTA-SE, PORQUE NÃO ADOTAR UM INSTRUMENTO ÚNICO DE ATENDIMENTO INICIAL QUE PUDESSE AINDA DAR SUPORTE PARA AS DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS? QUAL A RAZÃO DE NÃO SE ADOTAR UM POSTO DE ATENDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO E AGENDAMENTO DE SERVIÇOS PARA TODAS AS POLÍTICAS SOCIAIS, QUE PROMOVA, INCLUSIVE, A ARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS? JUSTIÇA SEJA FEITA, MOVIMENTOS RECENTES DA ÁREA SOCIAL ESTÃO LEVANDO A UMA CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDAS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO. HÁ TAMBÉM UM ESFORÇO EM FAZER VALER AÇÕES ARTICULADAS NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, HABITAÇÃO POPULAR, REFORMA AGRÁRIA E COMPRAS PÚBLICAS JUNTO À AGRICULTURA FAMILIAR.

A construção de um mapeamento dinâmico apresenta dificuldades maiores de ser elaborado, por não haver coleta domiciliar de informações socioeconômicas municipais de natureza recorrente. Neste sentido, a possibilidade de sua construção depende da apropriação e ajuste das informações produzidas pelos registros administrativos do Governo Federal. Em relação ao uso destas bases, existem vantagens e desvantagens. Quanto as primeiras, pode-se dizer que o Brasil conta com um sistema robusto de informações administrativas, que abarca várias políticas sociais e que tem potencial de alimentar um mapa dinâmico das famílias pobres ou não pobres. São exemplos o Cadastro Único, o DataSUS, a RAIS, o Censo Escolar e os registros da Previdência Social. Em relação às desvantagens, deve-se apontar, em especial, o baixo grau de articulação e padronização dos levantamentos. Neste sentido, é fundamental que o Governo Federal realize investimentos de qualificação dos registros administrativos visando constituir um sistema de informações sociais que atenda as várias políticas, programas e ações de proteção social da população.

Neste momento, somente os dados da PNAD e da POF encontram-se disponíveis para a construção de um mapa da pobreza para a década passada, pois as informações do questionário da amostra do Censo Demográfico 2010 estarão disponíveis somente ao longo do ano de 2012.

A proposição metodológica aqui apresentada tem a possibilidade de ser adotada para qualquer uma das bases de dados, as quais podem colocar limitações quanto à abrangência dos indicadores. Ela foi originalmente elaborada para a análise da desigualdade socioeconômica (Dedecca, 2009) e posteriormente desenvolvida para estudos sobre pobreza (Dedecca et al, 2011). A metodologia propõe a construção de indicadores de insuficiência ou fragilidade das condições socioeconômicas das famílias, que são organizados, como apresentado a seguir, segundo alguns eixos básicos.

A renda corrente familiar per capita foi adotada como critério inicial. Neste estudo, foram considerados dois critérios para a definição de pobreza: R\$ 70,00 e ½ salário mínimo per capita. Ademais, foram realizados os ajustes propostos pelo IBGE para as famílias com declaração de renda zero. Isto é, foram consideradas pobres as famílias sem renda com as características seguintes: sem banheiro de uso exclusivo; ou sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; ou, em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou, em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou, sem energia elétrica; ou, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou, pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade (MDS/IBGE, 2011).

Classificadas as famílias segundo a renda familiar per capita, em seguida foram selecionadas aquelas com rendimento inferior aos dois critérios anteriormente mencionados. Para o conjunto de famílias consideradas pobres ou não pobres podem ser elaborados indicadores de risco no acesso a renda e bens e serviços públicos, que são organizados em dimensões (eixos) considerados relevantes em termos de proteção social. No Quadro 1 encontra-se apresentada uma possibilidade de construção dos indicadores e de organização segundo algumas destas dimensões.

Quadro 1

DIMENSÕES DOS INDICADORES DA POBREZA
A) INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO
1) RAZÃO DE DEPENDÊNCIA; 2) TRABALHO INFANTIL; 3) TRABALHO INFANTIL NÃO REMUNERADO; 4) CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA; 5) TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA; 6) TAXA DE OCUPAÇÃO
B) RENDA FAMILIAR
1) RENDIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 2) RENDIMENTO DO TRABALHO; 3) PESO DO RENDIMENTO MONETÁRIO; 4) PESO DO RENDIMENTO NÃO MONETÁRIO.
C) ACESSO A TERRA
1) PROPRIEDADE DA TERRA.
D) ACESSO A EDUCAÇÃO
1) ANÁLFABETISMO; 2) ESCOLARIZAÇÃO – RELAÇÃO ENTRE O TOTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE DE 7 A 14 ANOS QUE FREQUENTAM A ESCOLA E O TOTAL DE PESSOAS NESTA FAIXA DE IDADE; 3) DEFASAGEM ESCOLAR.
E) PERFIL DEMOGRÁFICO
1) CHEFIA FEMININA; 2) CHEFIA DE NÃO BRANCOS; 3) TAXA DE MORTALIDADE PERINATAL.
F) CONDIÇÕES DE VIDA
1) PAREDE APROPRIADA; 2) TELhado APROPRIADO; 3) BANHEIRO EXCLUSIVO; 4) DENSIDADE POR DORMITÓRIO; 5) ÁGUA ENCANADA; 6) COLETA DE LIXO 7) ENERGIA ELÉTRICA; 8) GELADEIRA OU FREEZER; 9) ESGOTAMENTO SANITÁRIO.
G) SEGURANÇA ALIMENTAR
1) CONSUMO CALÓRICO PER CAPITA INSUFICIENTE; 2) IMC SUPERIOR A 18,5; 3) CONSUMO CALÓRICO PER CAPITA INSUFICIENTE E IMC SUPERIOR A 18,5; 4) PRODUÇÃO PARA PRÓPRIO CONSUMO

Com base nesta metodologia de elaboração de indicadores de insuficiência ou fragilidade socioeconômica da população em situação de pobreza, foi realizado um procedimento de articulação das bases de dados da PNAD e da POF. Adotando-se o critério de pareamento, foram construídos grupamentos de famílias com características semelhantes segundo as variáveis de unidade da federação, local de residência urbana ou rural, renda monetária bruta e número de membros. Construídos os grupamentos em ambas as bases, foi incorporada à PNAD a informação referente ao consumo de produção própria da POF para as famílias com características semelhantes.

Em suma, esta metodologia permite construir um mapa da pobreza com algum grau de desagregação para as unidades da federação e segundo a situação dos domicílios (rural ou urbano). A metodologia desenvolvida pode ser replicada, em grande medida, no Censo Demográfico de modo a produzir um mapa da pobreza no âmbito dos municípios brasileiros. Neste momento, são apresentados os resultados com a desagregação permitida pela PNAD e pela POF.

AS DIMENSÕES DA POBREZA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com as estimativas, a partir dos dados da PNAD, a pobreza extrema (abaixo de R\$ 70,00 per capita) atingia 3,7 milhões de famílias (ou 13,5 milhões de pessoas) em 2009. Considerando-se o critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo corrente de renda familiar per capita, a pobreza alcançava 15,8 milhões de famílias (ou 60 milhões de pessoas) naquele ano. Do total das famílias em situação de extrema pobreza, quase 3 milhões residiam nas regiões Nordeste e Sudeste, sendo que a primeira respondia por, aproximadamente, 50% do total. Como mostram os resultados, a extrema pobreza encontrava-se localizada no primeiro decil da distribuição de renda corrente familiar per capita. Em termos gerais, a pobreza extrema respondia por 60% das famílias do primeiro decil e por 6% do total de famílias brasileiras.

Quando considerado o critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, as famílias pobres se distribuíam nos três decis inferiores, dando evidência de uma extensão mais expressiva quando considerada a estratificação da sociedade brasileira segundo a renda familiar per capita.

Os resultados revelam, prontamente, uma grande sensibilidade da extensão da pobreza dependendo do critério adotado. Levando-se em conta o critério estabelecido na Constituição Federal de 1988 para as políticas sociais, conclui-se: a existência de uma situação de pobreza de extensão elevada na configuração atual da sociedade brasileira, sendo que tal situação vai além da debilidade de renda corrente da população. O dimensionamento da pobreza segundo os dois critérios permite explicitar os limites estabelecidos para a condução da política e para seu combate. Se, em um primeiro momento, os programas e ações devem buscar resolver o problema da pobreza extrema, não se pode desconsiderar que outro desafio se colocará ao se conquistar esta meta, isto é, solucionar os problemas da população entre a pobreza extrema e a pobreza. . Neste sentido, é fundamental que as ações empreendam programas com institucionalidade de mais longo prazo, que sejam suficientemente perenes e flexíveis para condução da política em outro estágio de execução.

Tabela 1 - Famílias e Pessoas em Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública e Regiões Geográficas Brasil e Regiões Geográficas, 2009

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	TOTAL
FAMÍLIAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00)						
DECIL 1	368.836	1.905.136	974.224	234.903	206.472	3.689.571
DECIL 2	-	-	-	-	-	-
DECIL 3	-	-	-	-	-	-
DECIL 4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	368.836	1.905.136	974.224	234.903	206.472	3.689.571
FAMÍLIAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM						
DECIL 1	457.387	2.376.846	1.116.569	281.001	238.611	4.470.414
DECIL 2	681.290	2.848.932	1.552.738	469.235	339.211	5.891.406
DECIL 3	557.245	2.159.846	1.753.804	580.215	399.920	5.451.030
DECIL 4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.695.922	7.385.624	4.423.111	1.330.451	977.742	15.812.850
PESSOAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00)						
DECIL 1	1.452.117	7.136.850	3.257.484	805.813	645.647	13.477.911
DECIL 2	-	-	-	-	-	-
DECIL 3	-	-	-	-	-	-
DECIL 4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.452.117	7.136.850	3.257.484	805.813	645.647	13.477.911
PESSOAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM						
DECIL 1	1.901.155	9.335.722	3.897.746	1.003.965	776.783	16.915.371
DECIL 2	2.966.279	11.309.369	6.341.232	1.916.096	1.342.476	23.875.452
DECIL 3	2.067.900	7.462.335	6.130.551	2.061.179	1.432.015	19.153.980
DECIL 4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	6.935.334	28.107.426	16.369.529	4.981.240	3.551.274	59.944.803
FAMÍLIAS NÃO VÁLIDAS	99.710	287.363	1.120.516	189.439	90.033	1.787.061
PESSOAS NÃO VÁLIDAS	259.786	703.128	3.088.966	467.200	230.838	4.749.918

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS, PNAD. MICRODADOS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

(1) FAMÍLIAS NÃO VÁLIDAS CORRESPONDEM ÀQUELAS QUE POSSUEM RENDA ZERO, MAS INDICADORES DE CONDIÇÕES DE POBREZA NÃO CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO DE POBREZA. O PROCEDIMENTO ADOTADO SEGUIU AS ORIENTAÇÕES PROPOSTAS PELO IBGE. VER NOTA TÉCNICA DIVULGADO PELO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, MDS, EM 2 DE MAIO DE 2011.

Esta preocupação ganha maior respaldo quando se analisa a evolução da pobreza segundo os dois critérios ao longo da década passada. Entre 2001 e 2009, aproximadamente 1,3 milhões de famílias saíram da situação de extrema pobreza, 1/3

do total das famílias em tal situação⁶. Este movimento de redução ocorreu a partir de 2005, quando a implantação do Programa Bolsa Família ganha velocidade e o país retoma o crescimento econômico. No início do período, a extrema pobreza chegava a alcançar o segundo decil da distribuição da renda familiar per capita, mas, em 2009, esta ficou restrita somente ao primeiro decil. Se, de um lado, a extensão da pobreza declina, confirma-se, por outro, a sua recorrência mesmo após a realização de um esforço significativo para seu combate.

O resultado é inegavelmente positivo, mas considerando a dimensão absoluta e o ritmo de declínio da extrema pobreza, pode-se afirmar que o desafio para sua erradicação é substantivo, mesmo quando analisado o problema do ponto de vista exclusivo da renda corrente.

Tabela 2 - Evolução das Famílias e Pessoas em Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública Brasil, 2001/2009

	2001	2003	2005	2007	2009	2009 COM N RURAL
NÚMERO DE FAMÍLIAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00)						
DECIL 1	3.524.215	3.825.540	3.773.027	3.390.869	3.337.893	3.423.790
DECIL 2	931.896	749.072	-	-	-	-
DECIL 3						
DECIL 4						
TOTAL	4.456.111	4.574.612	3.773.027	3.390.869	3.337.893	3.423.790
NÚMERO DE FAMÍLIAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM						
DECIL 1	3.524.215	3.825.540	4.039.913	4.006.485	4.351.470	4.470.414
DECIL 2	4.774.313	5.286.226	5.185.711	5.441.241	5.710.241	5.891.406
DECIL 3	4.744.817	4.072.299	5.922.519	5.649.536	5.332.980	5.451.030
DECIL 4	-	1.453.816	-	-	-	-
TOTAL	13.043.345	14.637.881	15.148.143	15.097.262	15.394.691	15.812.850
NÚMERO DE PESSOAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00)						
DECIL 1	14.841.598	15.596.379	15.162.278	12.966.514	12.021.437	12.403.804
DECIL 2	4.606.130	3.866.914	-	-	-	-
DECIL 3						
DECIL 4						
TOTAL	19.447.728	19.463.293	15.162.278	12.966.514	12.021.437	12.403.804
NÚMERO DE PESSOAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM						
DECIL 1	14.841.598	15.596.379	16.584.156	15.667.661	16.348.905	16.915.371
DECIL 2	20.904.668	22.788.800	21.315.763	22.822.605	23.025.688	23.875.452
DECIL 3	18.039.896	16.783.324	21.669.353	20.387.773	18.718.009	19.153.980
DECIL 4	-	3.790.177	-	-	-	-
TOTAL	53.786.162	58.958.680	59.569.272	58.878.039	58.092.602	59.944.803

Analisando a extrema pobreza nas unidades da federação, constata-se que aquelas com intensidade superior a 10% localizavam-se todas na Região Nordeste. Dos seus nove estados, sete tinham uma intensidade superior a este patamar. Os dois

6 EM RAZÃO DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS TER PASSADO A CONSIDERAR A ZONA RURAL DA REGIÃO NORTE A PARTIR DE 2003, ELA NÃO FOI INCORPORADA NA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA POBREZA. DESTE MODO, SÃO APRESENTADAS AS INFORMAÇÕES PARA A REGIÃO NORTE COM E SEM ZONA RURAL PARA O ANO DE 2009 COM O OBJETIVO DE EXPLICITAR O IMPACTO DA MAIOR ABRANGÊNCIA DA PNAD EM TERMOS DE EXTENSÃO DA POBREZA. DE ACORDO COM A TABELA 2, A ZONA RURAL DA REGIÃO NORTE RESPONDIA, APROXIMADAMENTE, POR 95 MIL DOMÍCIOS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA.

outros apresentavam um indicador entre 8% e 10%. Dentre as demais regiões, era a Região Sul aquela com o indicador mais favorável, variando entre 2% e 3%. A Sudeste com indicadores entre 3% e 4% e a Centro-Oeste entre 5% e 6%. Na Região Norte, eles variavam na faixa de 6% a 10%, aparecendo o Estado do Pará como aquele com a situação mais desfavorável, tendo uma densidade da pobreza de 9,5%.

A gravidade da situação de extrema pobreza ganha outro contorno quando tomada a distribuição das famílias segundo as unidades da federação. Nesta perspectiva, nota-se que uma em cada quatro famílias extremamente pobres residia nos Estados da Bahia e de São Paulo. A unidade considerada como a mais desenvolvida ocupa a segunda posição em termos de dimensão da população em extrema pobreza.

Se, de um lado, o indicador de densidade permite conhecer a maior expressão da extrema pobreza nas unidades da federação, percebe-se, de outro, que a distribuição entre elas sinaliza o descasamento entre desenvolvimento e superação do problema da pobreza, ao se constatar que o estado mais rico é aquele que também reproduz uma situação de pobreza extrema consideravelmente elevada.

A adoção do critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita apresenta resultados conflitantes. Houve um aumento do número de pessoas e famílias pobres. Destas cifras resultam indicadores de intensidade da pobreza que se apresentam muito elevados para a Região Nordeste, situados entre 40% e 50% das famílias, mas também indicadores elevados para as demais regiões. A situação mais favorável pode ser observada em Santa Catarina, onde a densidade correspondia a quase 10% das famílias do Estado. A incorporação da situação de residência das famílias permite apresentar uma face importante da situação de extrema pobreza. Como apontado, se adotou a desagregação espacial que permite a PNAD, isto é, a separação entre as regiões metropolitana e não metropolitana e, para esta última, a diferenciação entre zona urbana, zona rural com produção para consumo próprio e zona rural sem produção para consumo próprio.

Os resultados mostram que a intensidade da pobreza se acentua para os domicílios rurais com produção para consumo próprio, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Eles revelam ainda que, exceção feita para a região Sudeste, a pobreza apresenta maior concentração na zona urbana não metropolitana, seguida da rural com produção para consumo próprio (esse tema será analisado adiante com mais detalhe). Em termos de intensidade é na zona rural com produção para consumo próprio, que a pobreza extrema aparece com maior capilaridade no tecido social. Em termos da distribuição das famílias, a zona urbana não metropolitana surge com maior expressão.

Tabela 3 - Famílias Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública, Região Geográficas e Situação de Domicílio Brasil, 2009

		EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM	TOTAL DE FAMÍLIAS	EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM	EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM
NORTE	RONDÔNIA	30.319	129.919	474.359	6,4	27,4	0,9	0,8
	ACRE	14.130	68.580	203.068	7,0	33,8	0,4	0,4
	AMAZONAS	62.789	363.800	988.701	6,4	36,8	1,8	2,3
	RORAIMA	5.301	40.377	125.272	4,2	32,2	0,2	0,3
	PARÁ	188.762	903.290	2.209.326	8,5	40,9	5,5	5,7
	AMAPÁ	11.264	63.045	177.144	6,4	35,6	0,3	0,4
	TOCANTINS	22.550	126.911	411.409	5,5	30,8	0,7	0,8
NORDESTE	MARANHÃO	246.301	897.409	1.886.154	13,1	47,6	7,2	5,7
	PIAUÍ	101.542	435.116	973.956	10,4	44,7	3,0	2,8
	CEARÁ	277.031	1.176.697	2.626.998	10,5	44,8	8,1	7,4
	RIO GRANDE DO NORTE	84.151	411.974	1.025.048	8,2	40,2	2,5	2,6
	PARAÍBA	105.906	531.048	1.161.966	9,1	45,7	3,1	3,4
	PERNAMBUCO	326.326	1.239.552	2.762.593	11,8	44,9	9,5	7,8
	ALAGOAS	128.054	499.355	951.537	13,5	52,5	3,7	3,2
	SERGIPE	50.315	265.180	647.307	7,8	41,0	1,5	1,7
SUDESTE	BAHIA	424.685	1.929.293	4.595.953	9,2	42,0	12,4	12,2
	MINAS GERAIS	237.510	1.441.614	6.611.318	3,6	21,8	6,9	9,1
	ESPÍRITO SANTO	37.995	276.288	1.158.623	3,3	23,8	1,1	1,7
	RIO DE JANEIRO	221.024	906.804	5.575.342	4,0	16,3	6,5	5,7
SUL	SÃO PAULO	430.676	1.798.405	13.698.039	3,1	13,1	12,6	11,4
	PARANÁ	83.926	561.041	3.581.462	2,3	15,7	2,5	3,5
	SANTA CATARINA	40.001	201.791	2.051.362	1,9	9,8	1,2	1,3
CENTRO OESTE	RIO GRANDE DO SUL	95.607	567.619	3.839.060	2,5	14,8	2,8	3,6
	MATO GROSSO DO SUL	25.727	174.009	810.928	3,2	21,5	0,8	1,1
	MATO GROSSO	52.951	233.927	1.025.797	5,2	22,8	1,5	1,5
	GOIÁS	97.186	444.366	1.946.139	5,0	22,8	2,8	2,8
	DISTRITO FEDERAL	21.761	125.440	837.649	2,6	15,0	0,6	0,8
TOTAL		3.423.790	15.812.850	62.356.510	5,5	25,4	100,0	100,0

Infelizmente, os resultados da PNAD não permitem uma desagregação a nível municipal. É razoável afirmar que uma análise mais minuciosa da zona urbana não metropolitana indique a prevalência da extrema pobreza em municípios de pequeno porte, que em geral tem sua atividade econômica urbana pouco diferenciada em relação à rural. Em outras palavras, existe a possibilidade da extrema pobreza estar concentrada em pequenos municípios carentes de atividade econômica, em especial na Região Nordeste.

Esta configuração da pobreza extrema observada na maioria das regiões brasileiras não parece ter expressão na Região Sudeste. Nesta, ela tem dominância da

zona metropolitana. Para entender esta diferenciação, basta comparar o perfil da pobreza nas duas principais regiões geográficas do país. A Região Nordeste tinha, em 2009, quase 45% das famílias em extrema pobreza na zona rural com produção para consumo próprio, enquanto a Região Sudeste tinha aproximadamente 50% das famílias naquela situação vivendo nas zonas metropolitanas. O resultado mostra relações diversas entre pobreza e urbanização nas duas principais regiões brasileiras. Portanto, a condução dos programas de combate à extrema pobreza deverá articular estruturas diferenciadas de políticas e ações.

DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS DA POBREZA EXTREMA

A experiência dos países desenvolvidos mostra que o fortalecimento da renda se constitui como um aspecto importante para a redução da pobreza, porém insuficiente para a sua superação. O desenvolvimento capitalista produz uma transformação permanente do bem-estar da população, em especial via acesso a bens e serviços públicos, que para a maioria da população não pode ser resolvido pela renda corrente que auferem. Deste modo, o bem-estar decorre de acessos direto e indireto a bens e serviços, sendo a primeira situação resolvida, em grande medida, pela renda corrente e a segunda dependente, para a maioria da população, de mecanismos de distribuição indireta de renda, realizada pela desmercantilização de parte dos bens e serviços consumidos pela população (SUBIRATS, 2010).

Quanto ao acesso direto, parte predominante da população o viabiliza através da inserção na atividade produtiva. Para a população ativa, o mercado de trabalho se constitui como canal, por excelência, de obtenção de renda corrente. Quanto à população não ocupada ou inativa, o seguro desemprego e o benefício previdenciário propiciam sua renda corrente.

No que se refere ao acesso indireto, formas diferenciadas, mistas e complexas são encontradas. Os principais bens e serviços que caracterizam esta forma de acesso são educação, saúde, saneamento, habitação, segurança e transporte. Algumas modalidades podem ser acessadas via renda monetária, ao menos para uma parcela da população com maior poder aquisitivo. Mesmo assim, alguns destes bens ou serviços não são passíveis de individualização no fornecimento, como saneamento e transporte público. Para os segmentos mais pobres da população, é necessário que se forneça estes bens e serviços de forma gratuita ou subsidiada.

Em suma, a condição de pobreza é, em geral, caracterizada pelas dificuldades de acesso direto ou indireto a renda e a bens e serviços públicos, sendo elas dependentes da configuração institucional que regula o fornecimento de cada um deles à sociedade e também do mercado de trabalho. A partir desta perspectiva, se adotou uma abordagem mais ampla dos riscos socioeconômicos associados condição de pobreza, em grande medida convergente com a adotada pelo Programa Brasil sem Miséria. A partir da perspectiva de abordagem multidimensional da pobreza apresentada no Quadro 1, foram elaborados indicadores de acesso à renda e a bens e serviços sociais. Eles são analisados considerando-se os focos do programa do Governo Federal. Neste sentido, a abordagem difere da síntese apresentada no Quadro 1.

Tabela 4 - Famílias Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública, Região Geográficas e Situação de Domicílio

		EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM	TOTAL DE FAMÍLIAS	EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM	EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00	POBREZA CONCEITO 1/2 SM
NORTE	METROPOLITANO	93.008	521.294	1.878.850	5,0	27,7	27,8	30,7
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	1.626	5.929	14.713	11,1	40,3	0,5	0,3
	NÃO-METROPOLITANO	134.395	671.549	1.669.183	8,1	40,2	40,1	39,6
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	9.814	30.972	54.493	18,0	56,8	2,9	1,8
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	69.688	375.393	816.147	8,5	46,0	20,8	22,1
	RURAL COM AUTO CONSUMO	26.584	90.785	155.893	17,1	58,2	7,9	5,4
	TOTAL	335.115	1.695.922	4.589.279	7,3	37,0	100,0	100,0
NORDESTE	METROPOLITANO	325.355	1.737.348	5.601.372	5,8	31,0	18,7	23,5
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	2.339	13.514	30.280	7,7	44,6	0,1	0,2
	NÃO-METROPOLITANO	553.570	2.847.053	6.421.478	8,6	44,3	31,7	38,5
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	69.463	218.651	349.221	19,9	62,6	4,0	3,0
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	522.299	1.906.107	3.227.923	16,2	59,1	29,9	25,8
	RURAL COM AUTO CONSUMO	271.285	662.951	1.001.238	27,1	66,2	15,6	9,0
	TOTAL	1.744.311	7.385.624	16.631.512	10,5	44,4	100,0	100,0
SUDESTE	METROPOLITANO	467.242	1.858.311	12.465.795	3,7	14,9	50,4	42,0
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	3.079	10.833	58.769	5,2	18,4	0,3	0,2
	NÃO-METROPOLITANO	332.740	1.850.510	12.359.295	2,7	15,0	35,9	41,8
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	9.129	47.337	172.909	5,3	27,4	1,0	1,1
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	82.742	480.555	1.587.229	5,2	30,3	8,9	10,9
	RURAL COM AUTO CONSUMO	32.273	175.565	399.325	8,1	44,0	3,5	4,0
	TOTAL	927.205	4.423.111	27.043.322	3,4	16,4	100,0	100,0
SUL	METROPOLITANO	57.318	323.206	3.045.125	1,9	10,6	26,1	24,3
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	2.252	6.009	34.378	6,6	17,5	1,0	0,5
	NÃO-METROPOLITANO	93.031	634.592	4.717.369	2,0	13,5	42,4	47,7
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	6.100	28.121	150.453	4,1	18,7	2,8	2,1
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	41.785	263.484	1.247.873	3,3	21,1	19,0	19,8
	RURAL COM AUTO CONSUMO	19.048	75.039	276.686	6,9	27,1	8,7	5,6
	TOTAL	219.534	1.330.451	9.471.884	2,3	14,0	100,0	100,0
CENTRO-OESTE	METROPOLITANO	87.617	452.203	2.613.031	3,4	17,3	44,3	46,2
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	1.676	6.426	23.906	7,0	26,9	0,8	0,7
	NÃO-METROPOLITANO	65.094	320.515	1.383.208	4,7	23,2	32,9	32,8
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	3.561	11.646	29.925	11,9	38,9	1,8	1,2
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	21.439	118.132	409.407	5,2	28,9	10,8	12,1
	RURAL COM AUTO CONSUMO	18.238	68.820	161.036	11,3	42,7	9,2	7,0
	TOTAL	197.625	977.742	4.620.513	4,3	21,2	100,0	100,0
BRASIL	METROPOLITANO	1.030.540	4.892.362	25.604.173	4,0	19,1	30,1	30,9
	METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	10.972	42.711	162.046	6,8	26,4	0,3	0,3
	NÃO-METROPOLITANO	1.178.830	6.324.219	26.550.533	4,4	23,8	34,4	40,0
	NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO	98.067	336.727	757.001	13,0	44,5	2,9	2,1
	RURAL SEM AUTO CONSUMO	737.953	3.143.671	7.288.579	10,1	43,1	21,6	19,9
	RURAL COM AUTO CONSUMO	367.428	1.073.160	1.994.178	18,4	53,8	10,7	6,8
	TOTAL	3.423.790	15.812.850	62.356.510	5,5	25,4	100,0	100,0

103

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

RENDA⁷

A renda corrente se constitui na referência básica para o enquadramento ou habilitação de uma família para os programas de transferência de renda, seja o Bolsa-Família ou o Brasil sem Miséria. Como apontado, se adotou a referência de R\$ 70,00 de renda familiar per capita, deflacionando este valor para o ano de 2009.

Os resultados revelam uma renda familiar média das famílias pobres muito aquém daquela considerada como referência da pobreza da política pública. Para a média do país, o valor observado era de R\$ 15,00, quando considerado somente o rendimento bruto do trabalho, e de R\$ 24,00, quando acrescidas as transferências públicas relacionadas às políticas sociais. Constata-se, imediatamente, que a insuficiência de renda se constitui em uma desvantagem relevante, mesmo quando comparada à referência da política pública.

Ademais, os indicadores mostram que há pouca diferenciação regional na condição de pobreza estabelecida a partir da renda corrente. O hiato de renda das famílias pobres em relação à referência da política pública é relativamente estável, não sendo influenciado pelo grau de desenvolvimento das regiões. Cabe, ainda, apontar três aspectos da fragilidade de renda das famílias pobres.

Em primeiro lugar, cabe explicitar a grande diferença existente entre a renda das famílias pobres e a renda média do total das famílias. As primeiras auferem um rendimento médio per capita correspondente a menos de 4% do valor médio. Em relação aos rendimentos das políticas públicas, as famílias pobres recebem um valor correspondente a 1,4% daquele observado para a média do total das famílias.

O segundo aspecto diz respeito à ausência de incidência das contribuições sociais sobre os rendimentos das famílias pobres, refletida pela identidade entre os rendimentos bruto e líquido. Mesmo que se considere justo que estas famílias não devam ser gravadas pelas contribuições sociais, o fato de sua não incidência não decorre de uma situação de justiça social, mas ao contrário. A ausência de contribuições sociais expressa, de fato, a falta de inserção formal desta população, evidenciada pelo baixíssimo grau de formalidade prevalecente na inserção produtiva de seus membros.

O último aspecto a ser explorado, ainda na análise da dimensão da renda, é a incidência concentrada da produção para próprio consumo dentre a população pobre, evidenciada pela importância da renda não monetária. Dentre as famílias pobres, o rendimento não monetário corresponde a 150% do rendimento bruto, contra 21% para a média das famílias. Mesmo considerando-se a renda não monetária, o valor de renda total ainda seria inferior à referência do Programa Brasil sem Miséria. Considerando que a renda não monetária decorre fundamentalmente da produção para consumo próprio, constata-se que a realização do trabalho adicional, com incidência bem mais baixa para a média das famílias brasileiras, atenua, mas não cria possibilidades para que as famílias pobres possam romper autonomamente com a sua situação de desvantagem social.

Deste modo, explicita-se a tríade entre pobreza, informalidade da inserção produtiva e falta de proteção social, dando ademais evidência da complexidade ou multidimensionalidade da situação de fragilidade desta população.

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

Em 2009, o tamanho médio da família brasileira era de 3,1 pessoas, contra um indicador médio de 3,6 pessoas para as famílias com renda per capita inferior a R\$ 70,00. Para o mesmo ano, tanto as famílias pobres como o total das famílias brasileiras tinham em média menos de um membro com idade inferior a 10 anos. Isto é, a dimensão das famílias pobres não se diferencia significativamente da situação encontrada para média das famílias brasileiras, não podendo ser esta imputada como determinante central da situação de pobreza. Apesar de ser inegável a maior ocorrência de unidades de maior porte dentre as famílias pobres, comparativamente ao observado para as famílias de maior renda.

Ao contrário da média para o total das famílias, as pobres apresentam uma taxa de dependência elevada. Isto é, a proporção de membros em idade inativa é significativamente superior à encontrada para a média do total das famílias. Portanto, a capacidade potencial de inserção produtiva das famílias pobres é significativamente inferior, situação determinada por fatores demográficos e não passível de ser por elas alterada autonomamente. Acresce-se a esta desvantagem estrutural, a maior presença de chefia feminina e de negros dentre as famílias pobres, ambas as características reconhecidas como resultados da discriminação de sexo e cor presente na sociedade brasileira.

Estudos apontam a importância do tamanho da família para a determinação da condição de pobreza (Carvalho e Almeida, 2003; Alves et alli, 2010), bem como a contribuição da sua diminuição para a menor exposição potencial das famílias ao problema (Hakkert, 2007). Os resultados revelam que apesar da tendência de queda do tamanho médio das famílias e sua possível contribuição para a menor exposição à situação de pobreza, nota-se que características demográficas continuam sendo importantes para a determinação da condição de precariedade socioeconômica.

ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL

Um dos grandes avanços do Plano Brasil sem Miséria é o reconhecimento da situação de fragilidade social relacionada ao acesso inadequado à proteção social, apesar das determinações da Constituição Federal de 1988 (Vaz et alli, 2007). Uma visão mais ampla e complexa de pobreza é adotada pelo programa e, por decorrência, desafios mais substantivos lhe são e serão apresentados. Ao reconhecer que a ausência de renda, mesmo que decisiva, é somente parte do problema, o PBSM tem seu êxito dependente da sua capacidade de mobilização das políticas sociais com o objetivo de ampliar e dar qualidade ao acesso da população pobre a cada uma delas.

Ao menos seis políticas sociais devem ser consideradas como prioritárias, dado o impacto que elas produzem sobre as condições de vida da população em geral: alimentação, saúde, educação, eletricidade, água e saneamento e habitação. A primazia destas políticas não significa reduzir o papel das demais, como as políticas de segurança, transporte, inclusão digital e cultura.

CONDIÇÕES DE VIDA

Mesmo considerando que o acesso a certos bens e serviços para as famílias pobres depende da política pública, optou-se por diferenciar aqueles de natureza

mais coletiva e que, em algum grau, podem encontrar equacionamento, mesmo que insatisfatório, pelas famílias.

Em relação aos indicadores de habitação, água e saneamento das famílias pobres, pode-se afirmar que eles apresentam situações piores que os observados para a média da população brasileira, mas não todos eles se situam em patamares críticos. A maioria das famílias pobres habita domicílios com paredes e telhados apropriados e não apresentam indicadores de membros por dormitório e de existência de banheiro diferentes do encontrado para a média brasileira.

Estes resultados são convergentes com os encontrados em outros estudos, que apontam que o problema de habitação não está relacionado ao material utilizado na construção das moradias. A precariedade observada decorre, em geral, das condições em que elas são construídas ou localizadas. A população de baixa renda constrói sua habitação sem orientação técnica, adotando procedimentos práticos que podem se traduzir rapidamente em situação de risco. Estes são ainda potencializados pelo fato das moradias localizarem-se em áreas de risco, como, por exemplo, em encosta de morro.

As pesquisas domiciliares não permitem obter informação sobre a situação de risco habitacional a que estão submetidas as famílias pobres. Entretanto, alguns indicadores indiretos podem ser tomados para conhecimento do estado de precariedade habitacional destas famílias.

Os indicadores mostram que elas possuem baixo acesso à rede adequada de esgoto e de pavimentação da rua, bem como apresentam um patamar elevado de domicílios sem água encanada, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Ainda em relação à água, o indicador de posse de filtro não diferencia a situação dos pobres em relação à média. É provável que a ausência de filtro para a população de renda mais elevada decorra do uso de água mineral engarrafada, conduta largamente utilizada nas grandes cidades. Neste sentido, pode ser que o indicador de filtro seja adequado somente para uma parcela da população, aquela sem renda para a compra de água mineral. Isto é, para as famílias pobres.

A coleta de lixo se constitui um serviço de acesso limitado para estas famílias. Uma parte importante dos domicílios utiliza combustível inadequado⁸ para o fogão, apesar da alta cobertura do indicador de utilização de energia elétrica. Além disso, nota-se que a posse de geladeira ou freezer apresenta-se de maneira limitada, o que impede o armazenamento adequado de parte dos alimentos. E que o acesso ao telefone se faz ainda de modo restrito.

Dois indicadores foram elaborados para avaliar características do núcleo familiar. O primeiro refere-se à jornada de trabalho em afazeres domésticos das mulheres pobres, evidenciando que elas necessitam destinar um número elevado de horas para a organização das famílias, bastante superior ao observado para a média do total das famílias. O outro indicador refere-se à proporção de família com residência de até quatro anos no município. É encontrado um indicador para as famílias pobres semelhante ao da média da população, não sugerindo que a migração seja um fator determinante da situação de pobreza.

A política de combate à pobreza deve dar uma atenção maior às condições de vida da população pobre, associadas à moradia. Deve-se ressaltar que a precariedade dessas condições pode afetar a qualidade dos resultados tanto das políticas de saúde quanto de educação.

A jornada na escola é em geral de quatro horas, exigindo que tarefas sejam realizadas no domicílio. A precariedade das condições deste tende a impedir que a criança possa realizar as tarefas complementares, o que gera consequências negativas em termos de resultado de aprendizagem educacional. Neste sentido, mesmo que se melhorem as condições do processo educacional no âmbito da escola, o esforço poderá ser comprometido pela ausência de condições adequadas dos domicílios para a realização das tarefas que as crianças devem cumprir diariamente.

Evidencia-se, portanto, a relação entre a proteção social e as condições de vida como uma dimensão importante para o combate da situação de pobreza e a impossibilidade de tratar isoladamente os resultados das políticas públicas quanto à redução da condição de fragilidade social das famílias pobres.

INSERÇÃO PRODUTIVA

O tema da inserção produtiva tem apresentado crescente interesse na discussão da política de combate à pobreza, geralmente visto enquanto uma porta de saída para as famílias que se encontram beneficiadas pelos programas de transferência de renda. A expressiva geração de empregos da década passada, que mostrou capacidade de incorporação da população pobre ao mercado formal de trabalho, explicitou a importância da inserção produtiva como via de superação estrutural da condição de pobreza.

Reconhece-se a importância da participação econômica para o equacionamento do acesso permanente à renda em patamar superior ao propiciado pela política pública. Entretanto, deve-se ter presente que a inserção produtiva pode responder por uma dimensão importante da condição de pobreza, mas não tem a capacidade de equacionar outras dimensões da fragilidade social, como as exploradas anteriormente nesta análise. Por essa razão, a inserção produtiva sendo é analisada como uma última dimensão, apesar da sua inegável relevância.

Os indicadores elaborados mostram uma situação de desvantagem acentuada da população pobre quanto às situações de desemprego e informalidade. Em média, um de cada quatro membros ativos das famílias pobres está em situação de desemprego, sendo que, ao menos, mais da metade dos ocupados exercem ocupações informais, isto é, sem proteção social. A maior densidade da ocupação agrícola é parte da precariedade da inserção produtiva, pois o setor é conhecido como um segmento do mercado de trabalho com baixa incidência do trabalho formal. Entretanto, a fragilidade da inserção produtiva das famílias pobres não pode ser associada à baixa proteção da representação sindical, a qual é semelhante à encontrada para a média do total das famílias. E também não se pode afirmar que o trabalho infantil seja parte da condição de pobreza, apesar da sua existência ser um pouco mais expressiva para as famílias em condições socioeconômicas mais frágeis.

O fato relevante da inserção produtiva das famílias pobres refere-se a precariedade da participação econômica, seja aquela expressa pelo desemprego, seja a

evidenciada pela informalidade. Ambas as situações tendem a deprimir a possibilidade de acesso ao rendimento adequado do trabalho, sendo que este tende a se traduzir em um valor per capita ainda mais baixo, devido à elevada razão de dependência encontrada para as famílias pobres. Cabe ressaltar que a informalidade da relação de trabalho se constitui em um impedimento importante para o acesso ao crédito e aos serviços bancários básicos, bem como à parte da proteção social, como o seguro desemprego, a licença maternidade, o auxílio doença e o auxílio por acidente de trabalho.

PRODUÇÃO PARA CONSUMO PRÓPRIO

Como indicado anteriormente, é expressiva a população pobre com residência na zona rural, sendo que uma parcela importante dessas famílias realiza produção para consumo próprio. A atividade permite uma ampliação não desprezível da quantidade de alimentos consumidos pelas famílias que a realizam. Como resultado, as famílias pobres rurais apresentam um rendimento não monetário superior ao rendimento monetário, apesar da soma de ambos ainda determinar uma renda familiar per capita inferior à referência da política pública (R\$ 70,00 familiar per capita).

Mesmo reconhecida tal limitação, a produção para consumo próprio possibilita que a situação de pobreza seja atenuada, compensando parte do risco social criado pela ausência ou insuficiência de renda. O desafio refere-se à possibilidade ou não de se empreender a produção para consumo próprio, reorientando-a para o mercado, de modo a torná-la fonte de renda monetária que pudesse viabilizar a diversificação do consumo destas famílias.

Tabela 5 - Indicadores de Insuficiência ou Fragilidade social da População em Situação de Extrema Pobreza (1) Brasil, 2003 e 2009

	2003						2009					
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Rendimento bruto do trabalho	18,0	15,7	17,0	17,6	16,1	16,3	14,1	14,9	15,4	15,5	17,2	14,8
Rendimento bruto do trabalho mais transferências totais	20,2	20,1	19,1	20,2	16,6	19,9	20,6	29,6	22,5	20,2	24,4	26,7
Rendimento médio da política pública	7,2	10,1	4,2	5,2	0,1	8,0	20,8	61,7	47,5	19,3	19,7	47,0
Participação do Rendimento não Monetário na Renda disponível	-	-	-	-	-	-	342,6	134,8	201,5	327,7	271,2	183,4
Despesa com medicamentos na renda disponível	16,0	8,9	12,9	21,1	29,9	12,3	26,9	13,8	11,9	44,2	39,1	19,3
Tamanho médio das famílias	3,9	4,4	4,5	3,9	4,0	4,0	3,1	3,8	3,9	3,5	3,4	3,6
Razão dependência	96,2	96,2	110,5	94,7	99,3	97,0	71,8	82,8	94,3	86,1	90,9	84,7
Proporção famílias com chefia feminina	30,6	23,8	35,1	25,2	26,9	25,5	29,9	27,6	35,0	21,9	23,1	26,6
Proporção de famílias com chefia de não brancos	70,3	77,7	81,5	55,2	32,4	69,0	62,2	77,5	79,9	48,9	34,6	66,4
Incidência de trabalho infantil	0,4	3,4	1,0	1,5	3,3	1,0	2,7	2,9	1,7	2,4	1,6	3,3
Incidência de ensino médio	3,8	0,4	1,9	3,0	3,8	1,4	10,0	2,0	5,7	11,2	7,2	4,9
Taxa analfabetismo	15,9	32,5	16,5	15,9	14,1	25,4	15,3	26,5	16,1	10,9	10,9	19,4
Taxa escolarização crianças 6 a 14 anos	93,1	93,4	89,9	94,5	92,5	93,3	94,1	97,2	93,1	97,1	97,8	96,6
Desfaixas escolar (6 a 14 anos)	79,1	78,1	82,7	77,4	81,6	78,5	81,5	71,8	74,2	66,0	72,7	70,5
Proporção de crianças negras em desfaixas escolar	80,1	78,0	82,8	78,3	79,5	78,6	69,6	71,7	75,3	68,4	80,7	71,5
Proporção de crianças brancas em desfaixas escolar	75,9	78,1	82,1	76,0	82,9	78,2	57,6	72,1	68,9	62,0	68,1	67,7
Taxa de analfabetismo de negros	17,6	33,9	17,5	19,9	19,0	28,9	17,3	28,0	18,4	13,6	17,1	22,8
Taxa de analfabetismo de brancos	11,9	27,2	12,5	9,9	11,9	17,6	11,1	20,6	13,5	7,9	8,1	12,7
Diferença de anos de estudos entre negros e brancos	71,5	80,3	80,1	64,6	79,0	66,8	76,3	79,8	79,5	72,4	68,6	67,0
Densidade morador por habitação	3,9	6,4	5,0	3,5	4,3	5,1	2,5	4,5	4,1	2,5	2,7	3,5
Proporção famílias com rede inadequada esgoto	67,9	44,7	50,7	32,2	48,5	43,6	71,0	49,0	51,4	26,2	35,2	43,4
Densidade de morador por domicílio	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
Proporção famílias sem acesso à energia elétrica	10,9	16,5	7,4	3,8	7,4	11,9	0,9	5,8	10,5	0,4	2,3	4,3
Proporção famílias sem água encanada	21,8	50,2	40,7	11,6	11,9	36,2	8,7	34,0	34,6	3,9	6,8	22,7
Número médio horas por semana dedicadas aos afazeres domésticos (mulheres)	25,7	25,7	23,9	24,8	23,8	25,4	24,0	26,9	21,4	21,5	23,1	24,2
Proporção famílias com renda inferior a 4 anos	10,9	5,8	6,5	3,7	5,7	5,6	6,9	4,4	3,9	3,5	6,3	4,4
Proporção famílias com combustível inadequado do fogão	14,6	35,2	12,7	17,3	33,0	28,2	4,7	24,2	12,9	7,5	21,5	17,3
Proporção famílias sem tigre água	41,5	39,2	76,3	41,1	90,7	37,2	39,8	29,9	73,6	37,7	83,1	35,4
Proporção de famílias sem pavimentação na rua	55,2	75,0	73,4	44,7	73,5	68,5	52,7	72,4	71,8	40,1	67,2	64,7
Proporção famílias sem parede apropriada	5,3	13,5	7,3	2,1	5,8	9,4	3,7	9,6	7,1	0,9	4,4	6,3
Proporção famílias sem banheiro exclusivo do domicílio	4,5	2,4	2,8	2,8	7,4	3,6	1,3	4,5	1,3	0,6	2,1	1,0
Proporção famílias sem coleta lixo apropriada	26,1	47,9	23,9	19,1	28,4	39,6	17,6	44,1	28,8	9,3	18,9	30,1
Proporção famílias sem geladeira ou freezer	24,6	53,2	27,8	17,9	21,1	39,3	7,8	31,5	22,8	6,2	7,4	20,9
Proporção famílias sem telefone	59,3	86,9	60,7	26,1	63,0	75,2	10,2	49,5	27,8	16,5	18,6	35,7
Proporção famílias com pelo menos um membro com DDI abaixo do recomendado	15,0	14,8	9,7	15,9	12,3	14,3	9,9	10,1	9,2	8,0	8,3	9,5
Taxa desemprego	34,1	13,2	24,6	30,7	21,0	19,0	29,7	18,8	23,4	23,0	19,1	19,8
Taxa informalidade	87,4	96,1	90,8	76,4	89,1	91,4	75,3	94,8	88,5	96,7	71,9	82,3
Taxa de filiação sindical	10,8	17,5	6,4	13,5	15,3	15,8	13,6	22,0	14,0	16,2	16,2	19,1
Incidência do trabalho agrícola	48,4	67,6	33,9	35,1	62,7	58,5	41,2	70,7	49,8	20,0	47,3	33,3
Incidência de trabalho em jornada noturna	0,6	0,2	0,7	0,7	0,3	0,3	0,5	0,1	0,4	1,1	0,3	0,4
Diferença dos rendimentos entre mulheres e homens	73,9	52,5	51,2	53,0	51,9	53,8	85,9	110,3	85,6	39,5	49,4	80,5
Diferença dos rendimentos entre negros e brancos	48,1	70,6	58,5	29,0	61,9	40,9	55,1	55,6	66,2	107,7	95,4	55,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD e Pesquisa de Orçamentos Familiares, Microdados. Elaboração Própria

(1) Linha de extrema pobreza de R\$ 70,00 de renda familiar per capita.

OBS: Não existe informação para o valor do rendimento não monetário na PNAD de 2003

Na tabela 6, apresenta-se a proporção de família com produção para próprio consumo segundo os decis de renda familiar per capita e as regiões geográficas brasileiras. A produção para próprio consumo apresenta elevada densidade dentre as famílias pobres, declinando a medida que a renda aumenta, sugerindo que a superação da condição de pobreza conduz ao abandono desta forma de produção.

Este primeiro resultado parece ser razoável, em uma sociedade crescentemente urbana e que busca obter um padrão de bem-estar característico deste ambiente. Neste sentido, e no caso de não haver nenhum programa de incentivo à produção para próprio consumo, é provável que o fortalecimento das unidades com atividade desta natureza acabe por levar ao seu abandono, pois as famílias poderão reduzir o trabalho nela realizado à medida que sua renda se expanda, como forma de controlar o aumento da jornada total de trabalho. A queda da incidência da produção para próprio consumo à medida que a renda aumenta atesta tal argumento.

Além disso, cabe apontar que são as regiões mais pobres as que apresentam maior densidade de famílias com produção para próprio consumo. Tal constrangimento pode se constituir em restrição intransponível para empreendimento da produção em direção ao mercado (mesmo o mercado institucional criado pelos programas de compras governamentais), seja devido à baixa produtividade que impede rendimento capaz de gerar renda potencial em volume adequado, seja em razão de ausência de mercado local para todos os produtores da região. É importante explicitar que parcela importante destas famílias se encontra no semiárido nordestino ou em situação de elevada dispersão espacial na região Norte. Isto é, em condições desfavoráveis para produzir ou empreender o resultado para o mercado.

Não está se sugerindo o descarte de políticas de fortalecimento da produção para próprio consumo. Está se apontando somente que ela se defronta com desafios razoavelmente complexos e que necessitam ser reconhecidos na formulação e implantação desse tipo de política.

Tabela 6 -Proporção de famílias com auto consumo segundo decis de renda familiar per capita e Regiões Geográficas, Brasil e Regiões Geográficas, 2009

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	TOTAL
DECIL 1	9,9	19,9	2,8	9,5	9,9	11,1
DECIL 2	7,4	11	7,2	9	9,2	9,3
DECIL 3	6	8,9	4	6,6	8	6,6
DECIL 4	4,6	8,3	2,9	5,8	5,5	5,3
DECIL 5	3,3	6,4	2,4	4,3	4,5	3,9
DECIL 6	5,4	10	4	9,5	5,9	6,6
DECIL 7	2,9	3,6	2	4,4	3,6	2,9
DECIL 8	3,4	2,3	1,2	3,4	3,1	2
DECIL 9	2,1	1,6	1,1	4,2	1,9	1,9
DECIL 10	0,9	0,2	0,3	1,3	1,3	0,6
TOTAL	5,2	9,1	2,4	5,1	4,9	4,9

FONTE: PNAD, 2009

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
RAZÃO DE DEPENDÊNCIA	1,11	0,96	0,95	0,99	0,96	0,97	0,97	0,83	0,87	0,91	0,73	0,85
CHEFIA FEMININA	0,20	0,13	0,15	0,16	0,18	0,15	0,19	0,17	0,16	0,17	0,19	0,17
CHEFES NÃO BRANCOS	0,82	0,78	0,55	0,32	0,70	0,69	0,81	0,78	0,48	0,33	0,62	0,66
TAXA DE MORTALIDADE PERINATAL	26,49	26,45	21,27	27,61	30,02	25,57	28,76	39,14	35,30	25,93	51,66	36,90
DOMICÍLIOS SEM PAREDE APROPRIADA	0,08	0,15	0,02	0,06	0,06	0,10	0,07	0,11	0,01	0,05	0,04	0,07
DOMICÍLIOS SEM TELhado APROPRIADO	0,11	0,06	0,01	0,06	0,03	0,05	0,11	0,04	0,02	0,04	0,02	0,04
DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO EXCLUSIVO	0,12	0,37	0,05	0,07	0,09	0,24	0,15	0,25	0,01	0,03	0,02	0,14
DENSIDADE MORADOR POR DORMITÓRIO	6,10	5,50	4,74	4,87	4,93	5,28	5,72	4,77	3,81	4,07	3,87	4,48
DOMICÍLIOS SEM ÁGUA ENCANADA	0,82	0,57	0,23	0,27	0,48	0,47	0,94	0,42	0,16	0,25	0,37	0,37
DOMICÍLIOS SEM COLETA DE LIXO	0,27	0,51	0,19	0,27	0,27	0,39	0,31	0,47	0,09	0,17	0,19	0,31
DOMICÍLIOS SEM ENERGIA ELÉTRICA	0,09	0,18	0,04	0,08	0,12	0,13	0,13	0,06	0,00	0,03	0,01	0,05
DOMICÍLIOS SEM GELADEIRA OU FREEZER	0,32	0,58	0,19	0,24	0,27	0,43	0,27	0,36	0,07	0,08	0,09	0,24
DOMICÍLIOS SEM ESGOTAMENTO SANITÁRIO	0,49	0,41	0,30	0,46	0,65	0,41	0,48	0,46	0,25	0,30	0,68	0,40
ANALFABETISMO	0,17	0,32	0,15	0,14	0,16	0,25	0,16	0,26	0,11	0,11	0,15	0,19
ESCOLARIZAÇÃO	0,93	0,95	0,96	0,96	0,95	0,95	0,95	0,98	0,98	0,98	0,96	0,97
DEFASAGEM ESCOLAR	0,62	0,63	0,52	0,51	0,57	0,60	0,64	0,63	0,53	0,62	0,61	0,61
TRAbALHO INFANTIL	0,50	0,59	0,53	0,54	0,46	0,56	0,52	0,57	0,50	0,49	0,50	0,54
TRAbALHO INFANTIL NÃO REMUNERADO	0,07	0,17	0,05	0,16	0,03	0,14	0,10	0,13	0,05	0,11	0,12	0,11
OCUPADOS SEM PREVIDÊNCIA	0,91	0,96	0,83	0,91	0,91	0,93	0,91	0,96	0,68	0,78	0,83	0,87
CONTA PRÓPRIA	0,24	0,28	0,18	0,24	0,22	0,25	0,22	0,24	0,19	0,23	0,18	0,22
TAXA DE OCUPAÇÃO	0,75	0,87	0,69	0,79	0,66	0,81	0,77	0,84	0,76	0,81	0,70	0,80
RENDIMENTO MÉDIO POLÍTICA PÚBLICA	0,22	0,19	0,53	0,47	0,26	0,33	0,21	0,28	0,38	0,79	0,53	0,38
RENDIMENTO DO TRAbALHO	0,97	0,71	0,74	0,77	0,77	0,75	0,67	0,55	0,79	0,65	0,58	0,70

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, PNAD. MICRODADOS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

3.3.7 SEGURANÇA ALIMENTAR

Pobreza e insegurança alimentar estão diretamente ligadas, mas não são situações sociais que obrigatoriamente se superponham. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) interage com o tema da pobreza, sendo a questão monetária apenas uma das suas dimensões.

Existem várias maneiras de se calcular a situação estrutural de risco ou insegurança alimentar. A estimativa do número de pessoas em insegurança alimentar pode ser feita através de métodos diretos ou indiretos (TAKAGI et al., 2001). Entre os métodos diretos mais conhecidos estão o cálculo do consumo energético diário e as medidas antropométricas como o Índice de Massa Corpórea (IMC) e a desnutrição infantil. Ambos os métodos foram utilizados nesse trabalho, tendo sido elaborados a partir dos resultados das PNADs e das POFs, segundo metodologia estabelecida por Otten et al (2005: 17) e pelo IBGE na POF 2002-2003. Outro importante método direto utilizado refere-se à escala de percepção de insegurança alimentar aplicada à população. No Brasil foi desenvolvida e validada na Escala

Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (SEGALL-CORREA, 2004), sendo posteriormente incorporada pela PNAD, em seu suplemento especial de 2004.

A elaboração de indicadores de segurança alimentar e nutricional exigiu a realização de diversos procedimentos metodológicos. Inicialmente se adotou dois métodos diretos baseados em indicadores antropométricos e de consumo de alimentos. Os indicadores antropométricos foram baseados no cálculo do IMC com um foco especial para os indivíduos com baixo peso (IMC abaixo de 18,5 kg/m²) e para a obesidade (IMC acima de 30 kg/m²). A ingestão de alimentos foi calculada a partir quantidade adquirida de alimentos, tendo sido aplicado um fator de correção com o objetivo de estimar o consumo comestível (aproveitável). Em seguida, converteu-se esta quantidade em termos de conteúdo energético e protéico. Os dados utilizados para o consumo de alimentos tiveram origem na sub-amostra da POF 2008-09. Um procedimento adicional também foi realizado, visando estimar a ingestão de micronutrientes e vitaminas. Entretanto eles não apresentaram a consistência estatística esperada⁹.

Os resultados observados com a utilização do IMC apresentaram-se consistentes quando comparados aos apresentados em outros estudos (Monteiro, 1995), bem como deram evidências relevantes sobre a situação de vulnerabilidade de certos segmentos da população brasileira. Em 2008-2009 foram identificadas 3,2 milhões de famílias pobres e não pobres com pelo menos um membro com baixo peso, que correspondia a 5 % das famílias brasileiras (Tabela 7). Vale lembrar que o IMC é aplicado somente para pessoas com idade acima de 18 anos, o que pode, de certa forma, subestimar os resultados da insegurança alimentar. A maior concentração de famílias e a maior proporção de famílias com indivíduos adultos de baixo peso estão na região Nordeste. Mais da metade das famílias brasileiras com pessoas de baixo peso está no Nordeste onde 7,4% das famílias possuem alguma pessoa nessa condição.

Os dados da tabela 7 apontam para a existência de pouco mais de 3 milhões de famílias a serem focalizadas pelos programas governamentais, sendo que destas, 202 mil famílias (6,6% do total) estariam em situação crítica com pelo menos um membro abaixo peso recomendado.

Destaca-se, em termos regionais, que praticamente três em cada quatro famílias pobres com pelo menos um membro com baixo peso encontram-se na Região Nordeste. No entanto, a partir dos resultados obtidos para a estratificação por decil de renda familiar per capita é razoável se afirmar que não há uma correlação direta entre pobreza e baixo IMC.

Por outro lado, o número e também a proporção de famílias com pelo menos um membro com obesidade merece destaque e demonstra que existe uma grande incidência entre as famílias pobres, mesmo que tal situação seja relativamente maior para as famílias não pobres. Entre as famílias não pobres havia um membro obeso em 23,5% das famílias, ou 14,5 milhões famílias em termos absolutos em 2009.

111

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

9 VISANDO VERIFICAR A CONSISTÊNCIA DOS RESULTADOS, FOI REALIZADA COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS COM ESTABELECIDOS SEGUNDO AS DIFERENTES LINHAS DE ADEQUAÇÃO ENCONTRADAS NO MANUAL "DIETARY REFERENCE INTAKES FOR ENERGY, CARBOHYDRATE, FIBER, FAT, FATTY ACIDS, CHOLESTEROL, PROTEIN, AND AMINO ACIDS (MACRONUTRIENTS)" (INSTITUTE OF MEDICINE OF THE NATIONAL ACADEMIES, 2005).

Tabela 7 - Famílias segundo condição de suficiência calórica segundo existência de membro com IMC abaixo de 18,5 (1)

de membro com IMC abaixo de 18,5 (1)													
		NORTE		NORDESTE		SUDESTE		SUL		CENTRO-OESTE		BRASIL	
		NO.	%	NO.	%	NO.	%	NO.	%	NO.	%	NO.	%
NÃO POBRE	SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5	4.024.745	96,3	14.421.607	94,6	26.832.947	96,3	9.507.719	96,8	4.697.002	95,7	59.484.020	95,9
	INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5	154.939	3,7	824.048	5,4	1.034.160	3,7	312.067	3,2	209.349	4,3	2.534.563	4,1
	TOTAL	4.179.684	100,0	15.245.654	100,0	27.867.107	100,0	9.819.786	100,0	4.906.351	100,0	62.018.583	100,0
POBRE	SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5	338.141	94,5	1.560.894	91,4	649.986	98,1	176.451	95,3	147.349	96,3	2.872.821	93,7
	INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5	19.634	5,5	146.584	8,6	12.797	1,9	8.613	4,7	5.656	3,7	193.283	6,3
	TOTAL	357.775	100,0	1.707.478	100,0	662.783	100,0	185.064	100,0	153.005	100,0	3.066.104	100,0
TOTAL	SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5	4.362.886	96,2	15.982.501	94,3	27.482.933	96,3	9.684.170	96,8	4.844.351	95,8	62.356.841	95,8
	INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5	174.573	3,8	970.632	5,7	1.046.957	3,7	320.680	3,2	215.005	4,2	2.727.846	4,2
	TOTAL	4.537.459	100,0	16.953.132	100,0	28.529.890	100,0	10.004.851	100,0	5.059.356	100,0	65.084.688	100,0

A respeito da percepção da insegurança alimentar por parte das famílias (EBIA), utilizou-se os dados do suplemento estatístico informado pelas PNADs dos anos de 2004 e 2009. Observa-se que o número de famílias com Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e Insegurança Alimentar Grave (IAG) diminuiu expressivamente no período analisado, sendo que a maior queda relativa ocorreu entre as famílias consideradas pobres (tabela 8). A redução no intervalo de tempo analisado foi da ordem 1,9 milhão de famílias entre os pobres contra 3,9 milhões entre os não pobres, mas a queda verificada em termos relativos foi de 62,1% contra 37,9%, denotando que houve algum efeito das políticas governamentais contra a fome ou mesmo na renda que alavancou o consumo privado de alimentos.

A região Nordeste concentra a maior parcela de famílias entre aquelas com IAM e IAG. Entre os pobres com a condição de insegurança alimentar moderada e grave, 60,5% estavam domiciliados no Nordeste, enquanto que no caso dos não pobres esta proporção foi de 39,2%, considerando o ano de 2004. A situação regional para esses indicadores não se alterou ou em alguns casos agravou-se, considerando os dados de 2009. O Sudeste por ser a região mais populosa reúne o segundo maior contingente de famílias em insegurança alimentar seja no caso dos pobres ou não pobres, mas ainda assim a sua participação está distante do Nordeste. O fato é que a taxa de redução da IAM e IAG foi mais acentuada nas regiões Sul e Sudeste em comparação com o Nordeste e até o Norte. O contingente de famílias pobres com IAM e IAG reduziu 73,2%, sendo sua queda de 59,2% na Região Nordeste para o período.

Tabela 8 -Crescimento e número de famílias em insegurança alimentar moderada ou grave (1)

	POBRES				NÃO POBRES				TOTAL			
	2004	%	2009	%	2004	%	2009	%	2004	%	2009	%
URBANO METROPOLITANO	922.241	29,4	298.207	25,1	4.041.884	39,2	2.523.758	39,4	4.964.125	36,9	2.821.965	37,2
URBANO METROPOLITANO COM AC	12.762	0,4	3.867	0,3	58.024	0,6	24.744	0,4	70.786	0,5	28.611	0,4
URBANO NÃO-METROPOLITANO	1.118.706	35,6	427.402	36	4.218.708	40,9	2.631.002	41,1	5.337.414	39,7	3.058.404	40,3
URBANO NÃO-METROPOLITANO COM AC	96.242	3,1	45.047	3,8	203.312	2	141.902	2,2	299.554	2,2	186.949	2,5
RURAL SEM AUTO CONSUMO	743.128	23,7	273.681	23	1.426.769	13,8	841.553	13,1	2.169.897	16,1	1.115.234	14,7
RURAL COM AUTO CONSUMO	246.484	7,9	139.703	11,8	367.452	3,6	244.254	3,8	613.936	4,6	383.957	5,1
TOTAL	3.139.563	100	1.187.907	100	10.316.149	100	6.407.213	100	13.455.712	100	7.595.120	100

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS, PNAD/IBGE. MICRODADOS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

OBS: PCP, PRODUÇÃO PARA CONSUMO PRÓPRIO.

(1) CONDIÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR DEFINIDA SEGUNDO A ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR - IBIA.

Observa-se também que os maiores problemas em relação à percepção da insegurança alimentar estão localizados entre as famílias residentes nas áreas urbanas não metropolitanas e nas áreas metropolitanas, sejam essas famílias pobres ou não pobres. Nota-se que a redução da insegurança alimentar foi maior entre as famílias com produção para próprio consumo, sejam elas pobres ou não pobres, apenas nas áreas metropolitanas. Na comparação entre 2004 e 2009 nas áreas rurais e urbanas e não metropolitanas houve uma redução da insegurança alimentar, mas, aparentemente, a produção para próprio consumo não foi o fator determinante para essa nova condição. Este resultado é importante, pois um dos eixos do Plano Brasil sem Miséria é justamente o incentivo à produção para próprio consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado teve por objetivo estabelecer uma perspectiva¹⁰ multidimensional da pobreza visando elaborar indicadores socioeconômicos orientados para o desenho e gestão da política social brasileira. A perspectiva metodológica proposta é semelhante àquela inscrita no Programa Brasil sem Miséria. Em seu desenvolvimento, o estudo adotou como referências básicas monetárias de condição de pobreza adotadas pelos programas sociais com transferência de renda realizados pelo Governo Federal: ½ salário mínimo do ano e R\$ 70 per capita mensais, ajustado para o valor corrente dos anos da série de dados. Ambos os valores de referência foram utilizados para identificar as parcelas de população alvo dos programas sociais. Vale destacar que as cifras diferem um pouco dos números oficiais, que foram trabalhados a partir do Censo Demográfico 2010, cujos micro dados não se encontravam disponíveis no momento de realização deste estudo.

113

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

A construção do conjunto diversificado dos indicadores de condições socioeconômicas teve, por um lado, a preocupação de ampliar o conhecimento dos riscos sociais que se encontra submetida a população alvo dos programas sociais e, por outro, a produção de um instrumental para a definição, gestão e acompanhamento dos programas e ações da política social.

Os principais resultados podem ser assim resumidamente apresentados:

- 1 Quando se analisa o perfil e o tamanho da extrema pobreza segundo o critério monetário de R\$ 70 familiar per capita, pode se constatar uma redução significativa da ordem de 1/3 (1,3 milhão de pessoas) entre os anos de 2003 e 2009.
- 2 Em complemento, os indicadores multidimensionais socioeconômicos permitem evidenciar a necessidade de se ampliar o acesso e a qualidade dos programas sociais para uma modificação estrutural das condições de vida da população pobre.
- 3 O avanço dos programas sociais deve levar em conta as especificidades das demandas segundo a condição e região geográfica de residência da população pobre, com especial atenção para as áreas rural e nas áreas urbanas não metropolitanas, onde a pobreza é mais intensa.
- 4 Os resultados permitiram averiguar que a queda da pobreza de natureza monetária se apresentou distintamente segundo as regiões brasileiras. Apesar da redução da pobreza monetária observada na região, o Nordeste continua apresentando níveis críticos, sendo que todos os seus estados apresentavam índices de extrema acima dos 10%.
- 5 Além disso, constatou-se que a densidade da pobreza não encontra relação direta com o grau de desenvolvimento econômico. Isso ficou evidente após a constatação de que Estado da Bahia juntamente com o de São Paulo responderam por ¼ das famílias em situação de extrema pobreza do Brasil.
- 6 Estabelecida a extensão da pobreza monetária, o estudo procurou analisar os riscos socioeconômicos da população em pobreza extrema, constatando uma elevada vulnerabilidade dessa população quanto ao acesso ao mercado de trabalho e aos bens e serviços públicos sociais.
- 7 São precários os indicadores socioeconômicos relativos à educação, saneamento, mercado de trabalho e condições de vida da população pobre, situação que exigirá grandes investimentos sociais no sentido de estabelecer a universalidade com qualidade, como prevista na Constituição Federal de 1988, exigência considerada imprescindível para o estabelecimento da condição de cidadania.
- 8 Inicialmente, abordou-se a relação entre pobreza e produção para próprio consumo. Os resultados deram evidências importantes a respeito da necessidade de fortalecer esta forma de obtenção de renda não monetária, bem como de seu efeito atenuador da condição de pobreza. Quase 20% das famílias nordestinas do primeiro decil de renda realizaram atividades de próprio consumo, sendo que a posição na ocupação do chefe dessas famílias é quase sempre um trabalhador por conta própria, empregado sem carteira ou mesmo um produtor exclusivo. Para o conjunto das famílias brasileiras em situação de extrema pobreza, uma proporção de 10,7% esteve domiciliada nas áreas rurais e exerceu a produção para próprio consumo, sendo que nas áreas urbanas não metropolitanas essa participação caiu para 2,9%, mas ainda assim foi expressiva.

9 O apoio à atividade para o próprio consumo merece uma atenção especial da política pública, no sentido de garantir algum tipo de ocupação e sustento para essas famílias, que possuem áreas para exercer essa atividade, mas encontram dificuldades de inserção no mercado. No entanto, tal iniciativa deve ser considerada como instrumento transitório para a superação da condição de pobreza.

10 Outra iniciativa importante refere-se à política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), apontada pelo Governo Federal como fundamental em sua estratégia de superação da pobreza e na garantia dos direitos humanos estabelecidos na Constituição brasileira. Diante da dificuldade de se utilizar um único indicador para o estudo da população em situação de vulnerabilidade, combinou-se indicadores de renda, antropometria e percepção de segurança alimentar. Esses últimos ilustrados, respectivamente, pelo do IMC e pela aplicação da EBIA, presente nas PNADs de 2004 e 2009.

11 Os resultados mostraram uma redução da vulnerabilidade à segurança alimentar expressa através dos três indicadores combinados. Para o ano de 2009, 3,2 milhões de famílias ainda se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade, sendo que grande parte não estava enquadrada nos critérios de pobreza do PBSM. Do ponto de vista regional, a evolução foi desfavorável à região Nordeste que aumentou a sua participação no contingente de famílias em extrema vulnerabilidade, 65,2% em 2009. A Região Sudeste, que reúne a maior parcelada população brasileira, seguiu essa mesma tendência.

12 Destaca-se também a importância da produção para próprio consumo na redução da percepção de insegurança alimentar das famílias pobres do meio rural. Os resultados indicaram que a atividade é relevante para atenuar os riscos de acesso à alimentação das famílias pobres com maior potencial de realização desta atividade. Há, por outro lado, uma redução da percepção da contribuição da produção para consumo próprio dentre as famílias do meio urbano, provavelmente devido à menor possibilidade de realização da atividade. Tais resultados corroboram a conclusão de que a produção para próprio consumo no meio rural seja um último recurso para a sobrevivência das famílias em situação de pobreza.

Os resultados do estudo apontaram para a importância de se ampliar o enfoque da política pública social de superação da pobreza, ao apontar as multidimensões da situação de vulnerabilidade da população que se encontra em situação de extrema pobreza. Neste momento, o Governo Federal optou por ampliar o enfoque da política, reconhecendo a complexidade e a natureza estrutural da situação de pobreza, que atingem parcela importante das famílias brasileiras. A iniciativa do Governo Federal acabou por explicitar a necessidade de estabelecer uma política de superação da pobreza cujo êxito depende de ações e programas de curto, médio e longo prazos.

Este estudo procurou contribuir para o desenho e a gestão de ações e programas da política pública de combate à pobreza, considerando a sua multidimensionalidade, bem como o escopo institucional da política social presente no país. O instrumental elaborado permite tanto o acompanhamento das condições socioeconômicas da população pobre durante a evolução da política, quanto o conhecimento de dimensões que merecem maior atenção das iniciativas do Governo Federal. Vale ressaltar que as fragilidades da população pobre vão além dos problemas oriundos da baixa renda monetária.

115

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, J. E. D.; VASCONCELOS, D. S.; CARVALHO, A. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. Brasília: Cepal, 2010. (Texto para Discussão, n. 10).
- BICKEL, G. W.; ANDREWS, M. S. A Evolução do Programa de Cupom Alimentação e a Mensuração da Fome nos Estados Unidos In: TAKAGI, M.; SILVA, J. Graziano da; BELIK, W. (Orgs.). **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. Campinas: Unicamp, 2002. pp. 33-74.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Mimeo. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendera-16-2-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 18 jun. 2014.
- CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v. 17, n. 2, 2003.
- CURRALERO, C.B. et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J.A. e MODESTO, L. **Bolsa Família 2001-2010 – avanços e desafios**, v. 1, Brasília: IPEA, 2010.
- DEDECCA, C. S. **As desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional**. Mimeo. Campinas: IE/Unicamp, 2009.
- DEDECCA, C. S.; BUAINAIN, A. M.; NEDER, H. D. **Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública, Projeto A Nova Cara da Pobreza Rural**. Convênio MDS/MDA/IICA, mimeo. Brasília: IICA, 2011.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Insecurity in the World - Addressing food insecurity in protracted crises**. Rome: FAO, 2010.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; TAVARES, L. O Futuro do Bolsa Família, In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2001-2010 – avanços e desafios**, v. 3, Brasília: IPEA, 2010.
- HAKKERT, R. **The demographic bonus and population in active ages**. Brasília: IPEA/UNFPA, 2007. (Research Paper 7, Project RLA5P201).
- HOFFMANN, R. Determinantes da Insegurança Alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. **Revista San**, Campinas, N. 15, p50, 2008.
- HOFFMANN, R., Otávio, R. **Elasticidades da pobreza: novas fórmulas de cálculo e avaliação de diferentes pressupostos**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília: IPEA, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTE OF MEDICINE OF THE NATIONAL ACADEMIES. **Dietary Reference Intakes for Energy, Carbohydrate, Fiber, Fat, Fatty Acids, Cholesterol, Protein, and Amino Acids (Macronutrients)**. National Academies Press, 2005. Disponível em: <http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=10490&page=R1>. Acesso em: 13 jan. 2011.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estud. av.** [online], v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000200009>>. Acesso em: 23 jan.2010.

MONTEIRO, C. A. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p.7-11, 2003.

OTTEN, J. J.; HELLWIG, J. P.MEYERS, L. D. (Eds.). **Dietary reference intakes: the essential guide to nutrient requirements**. Washington: National Academy of Sciences, 2006.

PAES DE BARROS, R. et al. A focalização do Programa Bolsa Famílias. In: ABRAHÃO, J. & MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2009, avanços e desafios**, v. 1, Brasília: IPEA, 2010.

ROCHA, S. O Programa Bolsa Família. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 1, Campinas: IE/Unicamp, 2011.

SEGALL-CORREA, A. (Coord.). **Relatório Técnico - Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação e metodologia e de instrumento de coleta de informação: urbano–rural**. Campinas: FCM, 2004.

SUBIRATS, J. Quais Políticas Públicas para Qual Crise? Transformação Social e Intervenção do Estado. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L.M. de; SOUZA & RODRIGUES, M. (Orgs.). **Políticas Sociais para o desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão**. Brasília: MDS; UNESCO, p. 103-126, 2010.

TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. **Pobreza e Fome: em busca de uma Metodologia para quantificação do problema no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2001. (Texto para discussão, n. 101).

VAZ, F.T.; MUSSE, J.S.; SANTOS, R.F. **20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**, Brasília: ANFIP, 2008.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DESTINADO A IDOSOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MICRODADOS DA PNAD

PEDRO RODRIGUES DE OLIVEIRA - ESALQ | USP
ANA LÚCIA KASSOUF - ESALQ | USP

INTRODUÇÃO

Previsto desde a Constituição de 1988, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi regulamentado em 1993 e começou a ser pago em 1996. O BPC é destinado a pessoas com deficiência e a idosos. Inicialmente, a idade para o idoso receber o benefício era de 70 anos, sendo reduzida para 67 anos em 1998 e 65 anos em 2004, com o advento do Estatuto do Idoso. Para ser elegível o idoso deve atestar uma renda familiar per capita inferior a 25% do salário mínimo corrente e não ser beneficiário de nenhum outro provento da previdência social. O valor do benefício é de um salário mínimo mensal.

Por pagar um valor alto, comparativamente aos programas assistenciais, o orçamento destinado ao pagamento dos benefícios é grande. Em 2008, o distribuiu-se quase R\$ 14 bilhões a quase 3 milhões de pessoas, enquanto o Bolsa Família distribuiu em torno de R\$ 10 bilhões, beneficiando em torno de 40 milhões de pessoas (10 milhões de famílias). Isto significa que o valor médio pago pelo BPC é bastante superior.

A presença de assistência social destinada a idosos começou principalmente nos países desenvolvidos, mas também estão presentes no mundo em desenvolvimento. Normalmente os estudos sobre esses programas focam na pobreza e na prevenção de situações de vulnerabilidade na terceira idade. Mas outros efeitos emergem do recebimento destas pensões. Barrientos e Lloyd-Sherlock (2002) citam a promoção do status do idoso dentro do domicílio, a prevenção da pobreza extrema e a quebra da persistência intergeracional da pobreza por meio de investimentos em capital humano, físico e social.

Martinez (2005) estudou a transferência de renda para idosos na Bolívia (Bono Solidario) encontrando um aumento significativo no consumo de alimentos nas famílias beneficiadas. Para a África do Sul, uma das transferências direcionada aos idosos mais estudada, Case e Deaton (1998) encontraram efeitos redistributivos dos recursos para alimentação, educação, transferências a outros domicílios e poupança. Duflo (2003) observou que a transferência melhorou a situação nutricional de crianças e que o efeito difere de acordo com o gênero do beneficiado e das crianças.

Um outro efeito associado à concessão de pensões é o aumento da probabilidade de se viver sozinho (COSTA, 1999). Paulo (2008) mostrou que com o BPC houve mudanças na composição domiciliar.

Sempre há uma preocupação em relação aos programas de transferência de renda, caso eles resultem em desmotivação dos beneficiados em participar do mercado de trabalho, dado o aumento da renda. Há diversos motivos pelos quais isso pode ocorrer e nem todos deletérios como, por exemplo, o caso de as pessoas terem mais segurança financeira para procurar melhores empregos, ou voltar a estudar para complementar sua formação e aumentarem sua renda no futuro.

Carvalho Filho (2008a), investigando mudanças nas regras para a aposentadoria em 1991, mostra efeitos negativos dessa transferência a idosos na oferta de trabalho. Bertrand, Mullainathan e Miller (2003), para a transferência sul-africana, encontram efeitos negativos das transferências na oferta de trabalho de corre-sidentes. Todavia, Posel, Fairburn e Lund (2006) e Ardington, Case e Hosegood

(2009) mostram que quando o domicílio inclui aqueles familiares que estão fora do domicílio este resultado não se sustenta, pois a pensão faz as pessoas saírem do domicílio para trabalhar em outras regiões ou procurar empregos melhores.

Outro efeito associado ao recebimento da pensão é uma possível redução do trabalho infantil em domicílios com beneficiados. Edmonds (2006), para a África do Sul, encontra diminuições na incidência de trabalho infantil em domicílios beneficiados em relação aos que estão em vias de receber o benefício, de acordo com a idade de seu membro mais velho. Para o Brasil, Carvalho Filho (2008b) e Kruger, Soares e Berthelon (2006) mostram que mudanças na aposentadoria rural (não-contributiva, na prática) diminuíram a participação de jovens no mercado de trabalho.

Esse estudo tem por objetivo verificar mudanças ocorridas nos domicílios de pessoas atendidas pelo BPC recebido por idosos. Para avaliação, desenvolvemos um procedimento para identificar os beneficiários de programas sociais em nossa base de dados, descrito na seção seguinte. Também realizamos uma validação do nosso procedimento, avaliando se ele identifica corretamente esses beneficiários. Na terceira seção verificamos as mudanças na composição domiciliar de idosos beneficiados, além de verificar os efeitos do benefício em sua participação no mercado de trabalho. Efeitos de spillover do benefício sobre os corresidentes também são avaliados, em especial sobre sua oferta de trabalho: participação no mercado de trabalho e horas semanais trabalhadas. Também avalia-se a incidência de trabalho infantil nesses domicílios. A quarta seção conclui.

MÉTODO

FONTE DE DADOS E PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

Os dados para este trabalho são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período de 2001 a 2008. Esta pesquisa é realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à exceção dos anos em que é realizado o Censo. Alguns anos da PNAD incluem perguntas extras em suplementos específicos sobre temas como saúde, trabalho infantil, fertilidade, acesso a programas sociais, dentre outros. Em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as PNADs incluíram um suplemento sobre o acesso às transferências de renda do governo federal nos anos de 2004 e 2006, incluindo novas questões relacionadas ao Bolsa Família, BPC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros. Todavia, a informação disponível se refere apenas ao domicílio. Não se consegue identificar quem no domicílio é o beneficiário somente utilizando as informações do suplemento.

Para avaliar o BPC seria importante a informação de quem é beneficiário, ano a ano. Porém podemos utilizar outras informações presentes na PNAD para identificar os beneficiários dos programas sociais, por meio das informações acerca de rendimentos, idade, composição domiciliar, e dos valores pagos por cada programa social. Esta abordagem pode ser utilizada anualmente na PNAD, mesmo para anos sem o suplemento.

Os valores pagos pelos programas sociais são computados na variável V1273 da PNAD, descrita como: "Juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência". Portanto temos aplicações financeiras e programas sociais sendo computados na mesma variável. Em primeiro lugar, é muito improvável que acionistas e pessoas que recebam juros de aplicações financeiras sejam também beneficiárias de programas sociais. Além disso, os valores pagos pelos programas sociais são conhecidos, e por meio destes valores declarados nesta variável pode-se deduzir quais programas o indivíduo é beneficiário. Outras rendas que poderiam ser confundidas com o BPC, pois são relacionadas ao salário mínimo, são computadas em outras variáveis na PNAD: salários, aluguéis, pensões, aposentadorias, doações, dentre outras.

Barros, Carvalho e Franco (2007) utilizam os valores típicos transferidos por cada programa social do governo federal para identificar os beneficiários. Todos os indivíduos recebendo exatamente um salário mínimo foram identificados como beneficiários do BPC. Os valores dos programas sociais também são utilizados para identificar os beneficiários.

Nosso objetivo é utilizar uma abordagem parecida a esta para identificar ano a ano os beneficiários de todos os programas sociais e BPC, utilizando não somente os valores típicos, mas também as combinações destes para identificar beneficiários. A combinação dos valores das transferências é crucial para identificar indivíduos que são beneficiários de mais de um programa simultaneamente.

Na Tabela 1 há um exemplo da desagregação proposta usando valores da variável V1273 - que computa apenas juros de aplicações financeiras, dividendos e transferências de programas sociais para cada indivíduo do domicílio- para a PNAD 2004 que têm ao menos um beneficiário, de acordo com o suplemento. Pode-se observar uma elevada frequência do valor 260, o salário mínimo na época, indicando que estes são os beneficiários do BPC. Todavia outros valores também podem estar associados à concessão do BPC, por exemplo: $267 = 260 \text{ (BPC)} + 7 \text{ (Vale-Gás)}$, ou $282 = 260 \text{ (BPC)} + 15 \text{ (Bolsa Família)} + 7 \text{ (Vale-Gás)}$, ou ainda $290 = 260 \text{ (BPC)} + 30 \text{ (Bolsa-Família)}$. Assim, todos os que tiveram declarados estes valores, por exemplo, foram marcados como beneficiários do BPC. Portanto é importante considerar todas as combinações para evitar perder beneficiários na amostra.

Tabela 1 - Valores para a variável V1273 para indivíduos em domicílios declarados abrigando beneficiários do BPC, Brasil, 2004

VALOR (R\$)	FREQUÊNCIA
260	1625
262	1
265	1
267	11
275	17
280	2
282	10
285	1
290	10
297	3
300	2
305	7

FONTE: PNAD 2004.

Assim, usando o procedimento, podemos identificar quais transferências o indivíduo recebe ano a ano sem necessitar do suplemento de acesso a programas sociais, disponíveis apenas para as PNADs de 2004 e 2006.

VALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO PROPOSTO

Temos que considerar que o procedimento proposto envolve o risco de identificar erroneamente acionistas como beneficiários do BPC. É importante, portanto, comparar os indivíduos identificados pelo procedimento com aqueles identificados pelos suplementos da PNAD em 2004 e 2006. Assim podemos validar nosso procedimento. A Tabela 2 mostra esta comparação. 'Total' se refere a idosos e pessoas com deficiência.

Tabela 2 - Identificação dos beneficiários do BPC a partir dos dados da PNAD, Brasil, 2004 e 200

	AMOSTRA IDENTIFICADA	POPULAÇÃO IDENTIFICADA	SUPLEMENTO PNAD (AMOSTRA)	SUPLEMENTO PNAD (POPULAÇÃO)	DADOS ADMINISTRATIVOS
PNAD 2004					
TOTAL	2,371	1,006,002	1,629	670,235	1,983,788
IDOSOS	695	273,308	588	255,897	855,236
IDOSOS/TOTAL	29.31%	27.17%	36.09%	33.70%	44.62%
PNAD 2006					
TOTAL	4,158	1,753,815	2,959	1,231,936	2,430,125
IDOSOS	1,590	665,164	1,380	566,478	1,158,005
IDOSOS/TOTAL	38.24%	37.33%	46.63%	45.98%	47.65%

FONTE: PNADs 2004 e 2006.

NOTAS: VALORES POPULACIONAIS OBTIDOS UTILIZANDO OS PESOS DA BASE. DADOS ADMINISTRATIVOS REFEREM-SE AO NÚMERO DE BENEFÍCIOS EMITIDOS DE ACORDO COM O MDS PARA SETEMBRO DE CADA ANO. A AMOSTRA DO SUPLEMENTO DA PNAD INCLUI AQUELES QUE DECLARARAM UM OU DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS EM V1273 E QUE TAMBÉM DECLARARAM QUE ALGUM MEMBRO DO DOMÍLIO RECEBE O BENEFÍCIO.

Pode-se observar que o método proposto identifica mais beneficiários que o suplemento da PNAD. A proporção de idosos no total de beneficiários do BPC (idosos +

peessoas com deficiência) é menor usando o procedimento acima quando comparado aos dados administrativos e aos dados do suplemento. O BPC não é um benefício muito conhecido. Os beneficiários idosos são pessoas de renda muito baixa, pouca escolaridade e é possível que eles confundam o BPC com uma aposentadoria. Muitos beneficiários do BPC podem ter-se declarado como aposentados e não como beneficiários do BPC, fazendo com que estes beneficiários saiam da nossa amostra. O idoso é responsável pelo requerimento do benefício no INSS, também responsável pelas aposentadorias regulares, e o cartão que o beneficiário recebe não tem nenhuma indicação de «BPC» - deixando a impressão de que, de fato, ele receba uma aposentadoria. Soares et al. (2006, p.17) também discutiram esse ponto. Depois de 2004, quando o Estatuto do Idoso entrou em vigor, o benefício foi-se tornando mais conhecido. Isso pode ajudar a explicar, na Tabela 2, o aumento na proporção de idosos sobre o total de beneficiários identificados de 2004 a 2006, enquanto esta proporção permaneceu praticamente inalterada nos dados administrativos. Souza (2010) discutiu a subdeclaração de beneficiários do Bolsa Família e BPC, enquanto Osório e Ferreira Souza (2009) desenvolvem uma simulação para estimar o número de beneficiários em anos subsequentes, por faixa de renda.

Se por um lado temos uma subdeclaração quando tentamos estimar o número total de beneficiários do BPC usando a PNAD, por outro, pesquisadores da previdência social encontram uma sobredeclaração no número de aposentados quando são utilizados os mesmos dados, provavelmente devido à declaração errônea pelos beneficiários do BPC. O estudo, porém, estima que se todos estes «aposentados» a mais fossem considerados como beneficiários do BPC, ainda teríamos uma subdeclaração no número de beneficiários do BPC na PNAD. Isso porque o desenho amostral da PNAD influencia consideravelmente na identificação destes beneficiários. Se beneficiários estiverem muito concentrados em uma área não selecionada pela amostragem é muito provável que isso se torne um viés ao tentar estimar o número de beneficiários. Pelos nossos dados, pudemos verificar esse efeito pelas regiões metropolitanas, onde o número de beneficiários é bem maior por estarem sempre na amostra.

Outras «pensões» associadas ao salário mínimo são a aposentadoria rural e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), à qual o BPC veio substituir. Todavia os valores destas pensões são declaradas em outras variáveis, não se confundindo, portanto, com o BPC. Mas ainda precisamos verificar se os beneficiários identificados são realmente beneficiários do BPC ou se sua renda declarada em V1273 é originária de outras fontes. Na nossa amostra alguns indivíduos foram identificados como beneficiários mesmo vivendo em um domicílio onde, pelo suplemento da PNAD, não havia beneficiários do BPC. Podemos classificar os beneficiários, portanto, em três grupos:

Grupo 1: composto por idosos identificados tanto pelo suplemento quanto pelo procedimento proposto

Grupo 2: composto por idosos identificados pelo procedimento, mas não pelo suplemento

Grupo 3: composto por idosos identificados pelo suplemento, mas não pelo procedimento

O grupo 3 é composto daqueles que erroneamente declararam o BPC como aposentadoria, ou declararam o salário mínimo do ano anterior ao invés do corrente,

123

O BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA
DESTINADO A
IDOSOS: UMA
ANÁLISE A PARTIR
DOS MICRODADOS
DA PNAD

ou realmente declararam erroneamente receber o benefício. Em 2004 tínhamos 177 domicílios neste grupo, em que 28,8% deles declararam o benefício como aposentadoria, e para os restantes não há indícios de que recebam o BPC de fato. Em 2006 tínhamos 68 domicílios neste grupo e praticamente todos não tinham indícios de BPC em sua renda.

Com os outros dois grupos podemos checar se nosso método está identificando corretamente beneficiários, comparando características importantes dos dois grupos. Esperamos que eles não difiram muito. Para a PNAD 2004, 94 dos 695 idosos estavam no grupo 2. Destes, 86 (91,5%) não auferiam nenhum rendimento e 74,5% tinham uma renda per capita de menos de um salário mínimo. Para 2006, 182 dos 1590 idosos estavam no grupo 2. Destes, 172 (94,5%) não tinham nenhum rendimento e 61,5% tinham uma renda domiciliar per capita inferior a um salário mínimo. São, portanto, muito pobres.

Em 2004, a média de escolaridade para o grupo 1 era de 1,39 anos, enquanto a média para os 94 idosos identificados no grupo 2 era de 1,44 anos. No grupo 1, 62,5% dos idosos eram analfabetos, 93% não tinham mais que 4 anos de escolaridade. No grupo 2, estas porcentagens eram de 64% e 90%. Portanto, os grupos são similares.

Estas comparações nos levam a crer que indivíduos que foram identificados como beneficiários e que não se declararam como tal o fizeram por não conhecer o BPC, uma vez que o perfil deles é parecido com os que se declararam como tal.

COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA E AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO BPC

Após a identificação dos beneficiários descrita anteriormente, precisa-se compor uma amostra que seja fidedigna aos beneficiários do BPC. Apesar de, como argumentado anteriormente, o nosso método identificar beneficiários que têm o perfil esperado dos beneficiários do BPC, precisa-se considerar outros fatores que levam à concessão do benefício. Um dos fatores preponderantes é a renda per capita familiar.

Há algumas particularidades nessa renda per capita, que não nos permite utilizar a renda per capita já disponibilizada pelo banco de dados da PNAD. A primeira particularidade está na definição de família. Segundo a legislação, a família, para fins de concessão do benefício, é composta do cônjuge, da companheira ou companheiro, dos pais, do filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, e do irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. É esta a definição de família utilizada para calcular a renda per capita do requerente. Todavia, essa definição às vezes pode ser confusa e gerar situações questionáveis como, por exemplo, uma família em que ninguém tenha renda à exceção de um filho maior de 21 anos que recebe um bom salário suficiente para sustentar toda a família. Ele será excluído do cálculo da renda per capita que, para essa família, será zero e, caso tenha um idoso, será elegível para o benefício.

Assim, para se estabelecer a família elegível em renda, precisou-se adaptar, a partir dos dados disponíveis, a definição de família relevante para o BPC. A segunda particularidade é que, para esta família relevante necessitou-se excluir a renda do BPC antes de calcular o rendimento per capita, para que se conseguisse identificar quais as famílias que teriam um rendimento abaixo de 25% do salário mínimo corrente. Estas famílias, então, foram consideradas «elegíveis em renda». Todavia, há que se ressaltar, que nem todos os domicílios elegíveis em renda com idosos recebem o benefício. Discutem-se os motivos para isso, mas em geral o desconhecimento acerca do benefício costuma ser o motivo preponderante.

A amostra é composta por observações de domicílios elegíveis em renda, isto é, domicílios com renda familiar per capita de 25% do salário mínimo corrente. Para comparação de domicílios, em alguns casos, precisou-se determinar uma «idade» para o domicílio, que ficou estabelecida como a idade do indivíduo recebedor do benefício, ou do mais velho do domicílio, caso não houvesse ninguém recebendo.

O estabelecimento de uma idade específica a partir da qual o idoso pode requerer o benefício cria automaticamente um grupo com o qual se pode comparar os beneficiados: aqueles que estão em vias de receber o benefício, isto é, pessoas pobres e que estão próximas de se tornarem elegíveis para o benefício mas que, por não terem completado a idade legal, ainda não podem receber o benefício. Outro grupo com o qual se pode comparar os beneficiados são aqueles que são elegíveis em renda e têm a idade legal para o benefício, mas que, por algum motivo, não solicitaram o benefício.

Assim, pode-se comparar os domicílios com beneficiários idosos do BPC com outros dois grupos: 1) aqueles domicílios que poderiam estar recebendo o benefício, por ser elegível em renda e ter algum idoso em idade para receber o benefício, e 2) aqueles domicílios que estão em vias de receber o benefício, por ser elegível em renda e ter alguém prestes a completar a idade para receber o benefício¹. O procedimento de associar uma idade - a do beneficiário ou a do mais velho do domicílio - ao domicílio facilita a comparação de corresidentes de beneficiários àqueles pertencentes a domicílios destes dois grupos supracitados.

125

O BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA
DESTINADO A
IDOSOS: UMA
ANÁLISE A PARTIR
DOS MICRODADOS
DA PNAD

ELEGIBILIDADE DE RENDA, DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS.

A Tabela 3 mostra o número de beneficiários idosos identificados por estrato de renda. A renda per capita foi normalizada para as famílias, variando entre 0 e 100. Pode-se observar que, ao excluir o BPC, a faixa de renda ao qual os beneficiários pertencem é bem inferior à faixa pertencente quando o BPC é incluso na renda. Assim o BPC consegue deslocar consideravelmente a distribuição de renda per capita para a direita. Excluindo o BPC, 44% dos beneficiários estão no primeiro decil da distribuição e 70% estão até o terceiro decil. Considerando apenas os beneficiários idosos, as porcentagens são de 63% e 80%, respectivamente. Desta forma, pode-se verificar a importância do BPC nas finanças das famílias atendidas.

1 67 ANOS DE 1998 A 2003 E 65 ANOS A PARTIR DE 2004. EM ALGUMAS TABELAS DENOTAMOS ESSA IDADE DE CORTE COMO C.

Tabela 3 - Número de beneficiários idosos identificados na amostra por ano e estrato de renda per capita, Brasil, 2002 a 2008

ESTRATO DE RENDA PER CAPITA (0 A 100)						
ANO	[0,10[	[10,30[	[30,50[	[50,70[	[70,100]	TOTAL
2002	4	22	43	21	30	120
2003	0	12	20	32	20	84
2004	11	123	172	331	82	719
2005	10	134	209	398	152	903
2006	11	293	382	701	259	1646
2007	17	224	282	531	152	1206
2008	20	219	284	595	220	1338
ESTRATO DE RENDA PER CAPITA APÓS EXCLUIR A RENDA DO BPC (0 A 100)						
ANO	[0,10[	[10,30[	[30,50[	[50,70[	[70,100]	TOTAL
2002	50	20	20	9	21	120
2003	32	18	12	5	17	84
2004	306	184	121	68	40	719
2005	363	251	131	77	81	903
2006	691	425	253	145	132	1646
2007	527	360	164	79	76	1206
2008	554	346	229	113	96	1338

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DA PNAD.

Apesar de algumas observações estarem acima do limite de 25% do salário mínimo, isto não quer dizer, necessariamente, que não se trata de famílias que não passem por necessidades. Em primeiro lugar, segundo Soares et al. (2009), existe uma grande variabilidade de renda entre pessoas, e ela é maior entre as pessoas mais pobres. No período de um mês, os autores estimam que pode chegar a 12% a parcela da população que cruza a linha da pobreza em ambos os sentidos. Utilizando dados da PNAD 2006 verificamos que 66% do total de beneficiários identificados, incluindo as pessoas com deficiência, atendem a condição de terem uma renda per capita familiar abaixo de 25% do salário mínimo, de acordo com a variável de renda per capita que construímos. Se considerássemos uma renda familiar per capita de 50% do salário mínimo como a linha da pobreza, então teríamos que 84% dos beneficiários seriam pobres. Os índices de concentração calculados revelam um padrão muito progressivo do benefício, sendo o benefício concentrado nas famílias mais pobres. Em segundo lugar os rendimentos per capita de alguém na 31ª posição da distribuição de renda seriam de R\$ 246 mensais, o que realmente não é muito. Mas para evitar entrar nos méritos desta discussão mantivemos apenas as observações que atendiam os 25% do salário mínimo estabelecidos como ponto de corte.

Por este efeito nas finanças dos domicílios atendidos, espera-se que o BPC tenha um importante efeito sobre variáveis de bem-estar familiar por ser considerado uma transferência de maior porte em relação aos outros benefícios do governo federal. Na seção seguinte analisamos seus efeitos sobre a composição domiciliar, e decisões de trabalho dos idosos e corresidentes.

RESULTADOS

O primeiro resultado a ser analisado é a composição domiciliar. É importante verificar se a composição domiciliar muda devido ao acesso ao benefício, com membros entrando ou saindo do domicílio. Na Tabela 4 pode-se verificar que domicílios com idosos beneficiados tendem a viver mais sozinhos do que indivíduos não beneficiados. Tanto crianças quanto adultos estão menos presentes em domicílios com idosos acima de 65 anos. Todavia, comparando os domicílios com idosos elegíveis com aqueles que recebem o benefício, podemos observar que a frequência de corresidentes é menor nos domicílios beneficiados, resultando em uma probabilidade de se viver sozinho ou apenas com o cônjuge maior.

Tabela 4 - Composição domiciliar conforme idade do membro mais velho do domicílio e recebimento do BPC, Brasil, 2001 a 2008

NÚMERO DE MEMBROS NO DOMICÍLIO, POR FAIXA ETÁRIA	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	TODAS	MAIOR OU IGUAL A 65*	
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
VIVE SOZINHO OU COM CÔNJUGE	11,33%	17,91%	29%
Nº DE CRIANÇAS <6	0,7133	0,277	0,1628
Nº DE MEMBROS DE 6 A 14 ANOS	1,1336	0,6475	0,3777
Nº DE MEMBROS DE 15 A 17 ANOS	0,2885	0,2432	0,1344
Nº DE MEMBROS DE 18 A 29 ANOS	0,8535	0,6165	0,4498
Nº DE MEMBROS DE 30 A 49 ANOS	1,0148	0,7778	0,6289
*: 67 ANOS ATÉ 2003.			

NOTAS: TODOS OS DOMICÍLIOS CONSIDERADOS SÃO ELEGÍVEIS EM RENDA.
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PNADs DE 2001 A 2008.

Essa maior probabilidade de viver sozinho pode estar associada a uma maior independência do idoso em relação aos filhos e familiares. Na questão da coresidência é importante verificar quem é o chefe do domicílio. Isto é importante para determinar se o idoso reside na casa de seus parentes, ou se são eles que foram residir com o idoso. Em média, quase 80% dos idosos que recebem o benefício é chefe do domicílio. Para idosos elegíveis em idade, mas que não recebem o benefício, a média é um pouco menor, mas ainda em torno dos 70%. Assim temos evidência que o movimento da composição domiciliar se dá pelos corresidentes mais jovens na maior parte das vezes.

O recebimento do BPC também pode estar associado a uma oportunidade para que o idoso se retire do mercado de trabalho. Idosos sem assistência tenderiam a ter que se manter trabalhando e, provavelmente, recebendo auxílio de familiares. Na Tabela 5 são apresentadas as taxas de participação no mercado de trabalho para idosos perto da idade para receber o benefício. Todos os idosos da amostra são elegíveis em renda.

Tabela 5 - Taxa de participação na força de trabalho dos mais velhos do domicílio por ano, Brasil, 2001 a 2008

ANO	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	60 A C*		C* A 75
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
2001	31.92%	25.10%	7.14%
2002	37.88%	17.17%	21.88%
2003	34.99%	15.15%	4.00%
2004	33.61%	22.74%	11.81%
2005	38.01%	23.91%	11.88%
2006	35.62%	28.68%	12.95%
2007	31.76%	21.33%	13.71%
2008	33.38%	21.58%	13.77%
MÉDIA	34.65%	22.08%	13.00%

*: C EQUIVALE A 67 ANOS ATÉ 2003 E A 65 ANOS DE 2004 EM DIANTE.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, A PARTIR DOS DADOS DA PNAD.

NOTA: TODOS OS DOMICÍLIOS INCLUIDOS SÃO ELEGÍVEIS EM RENDA.

Comparando a terceira com a quarta coluna, pode-se observar que beneficiários do BPC têm uma menor participação na força de trabalho em comparação aos elegíveis em renda e idade que não recebem o benefício. Este resultado pode estar indicando dois efeitos: ou o benefício pode estar propiciando uma oportunidade para idosos se retirarem do mercado de trabalho ou que o benefício acaba sendo destinado a idosos que perderam o emprego e cuja renda acabou caindo drasticamente, se tornando elegíveis ao benefício. Ambos efeitos resultariam em uma menor taxa de participação para os idosos beneficiados.

Chama a atenção a alta variabilidade nesta taxa nos anos até 2003. Isto se deve à alta variação no número de beneficiários elegíveis antes do Estatuto do Idoso, quando o benefício começou a se tornar um pouco mais conhecido.

É importante verificar que a terceira coluna é composta de idosos que, apesar de elegíveis, não recebem BPC nem aposentadoria. Com uma taxa de participação na casa dos 20%, temos quase 80% de idosos nesta faixa de idade sem emprego e renda, e que poderiam estar recebendo o benefício. Isto significa que estes idosos dependem economicamente de outras pessoas. Uma informação à qual não temos acesso e que pode influenciar isto diretamente são as condições de saúde dos idosos, e que devem gradualmente afetar a participação na força de trabalho. Um outro efeito associado é o dos preconceitos em relação ao trabalho do idoso, fazendo com que, mesmo que este esteja apto ao trabalho e com saúde, os idosos não encontrem emprego, gradualmente abandonando a força de trabalho.

Pode-se observar também, comparando a segunda com a terceira coluna, que a partir de 65 ou 67 anos já há uma redução na participação de idosos, independentemente do recebimento do BPC. A Tabela 6 mostra essa redução gradual na participação na força de trabalho em relação à idade. Novamente, fica clara a redução na participação na força de trabalho de idosos recebendo o benefício.

Tabela 6 - Porcentual de participantes da força de trabalho por idade, Brasil, 2001 a 2008

IDADE	TODOS	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
60	42.23%		
61	36.58%		
62	36.81%		
63	33.05%		
64	30.41%		
65	27.40%	25.79%	17.17%
66	29.15%	31.50%	17.56%
67	22.32%	22.25%	15.09%
68	21.85%	25.36%	16.82%
69	19.00%	16.92%	12.27%
70	17.83%	20.85%	8.74%
71	16.59%	17.33%	12.15%
72	14.85%	18.87%	5.99%
73	15.32%	15.53%	10.98%
74	15.90%	17.80%	10.06%

NOTA: A TERCEIRA E QUARTA COLUNAS REFEREM-SE AO BENEFICIÁRIO OU AO MORADOR MAIS IDOSO DO DOMICÍLIO. TODAS AS OBSERVAÇÕES SÃO ELEGÍVEIS EM RENDA.

Uma preocupação em programas de transferência de renda, e que também atingiria o BPC, por ter um valor bem acima dos programas de transferência do governo federal, é a de que, de alguma forma, esse benefício acabe funcionando como um desincentivo ao trabalho. Para avaliar isto a Tabela 7 mostra o número de horas médias trabalhadas semanalmente pelos corresidentes em domicílios elegíveis por faixa etária.

Tabela 7 - Média de horas semanais trabalhadas pelos corresidentes, Brasil, 2001 a 2008

FAIXA ETÁRIA	I		II	
	NÃO RECEBE BPC	RECEBE O BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE O BPC
10 A 14 ANOS	2.85	1.44	22.05	19.23
15 A 17 ANOS	7.66	7.68	30.88	31.33
18 A 29 ANOS	22.45	22.76	40.76	40.66
30 A 39 ANOS	28.23	26.74	41.64	40.81
40 A 49 ANOS	27.51	25.39	41.21	40.37

I: PESSOAS QUE NÃO TRABALHAM FICARAM COM ZERO HORAS.

II: SOMENTE PESSOAS QUE TRABALHAM.

NOTA: INCLUÍDOS APENAS AQUELES QUE RESIDEM EM DOMICÍLIOS ELEGÍVEIS EM RENDA E EM IDADE DO MAIS IDOSO.

Não se observa nenhuma diminuição no número de horas trabalhadas para os corresidentes nas diversas faixas de idade. A única mudança que pode ser percebida se refere à faixa etária de 10 a 14 anos. Há uma redução no número de horas nas colunas I, mas não nas colunas II. Isso significa que o menor número de horas na segunda coluna da tabela se deve a uma menor incidência de trabalho nessa faixa etária em domicílios beneficiados, com um maior número de indivíduos com valor zero. Isso significa que, considerando aqueles que trabalham, o número de horas não é alterado, mas quando são inclusos os que não trabalham o número se reduz, mostrando que há um número significativo de crianças que não estão trabalhando, evidenciando que o benefício pode ter um papel importante na incidência de trabalho infantil.

Analisando, na Tabela 8, a participação no mercado de trabalho dos corresidentes, observa-se que também não há diferenças significativas entre as taxas de participação, principalmente quando se compara a segunda com a terceira colunas, onde há somente domicílios elegíveis (em renda e idade) para o benefício. A única faixa etária na qual se observam diferenças é a faixa etária de 10 a 14 anos, na qual houve uma redução na participação na força de trabalho, confirmando o que se argumentou na análise de horas semanais trabalhadas.

Tabela 8 - Taxa de participação na força de trabalho de corresidentes, Brasil, 2001 a 2008

FAIXA ETÁRIA	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	60 A C	C A 75 ANOS	
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
10 A 14 ANOS	18.70%	14.45%	7.61%
15 A 17 ANOS	43.13%	36.07%	35.14%
18 A 29 ANOS	75.50%	71.95%	72.93%
30 A 39 ANOS	80.15%	77.79%	77.67%
40 A 49 ANOS	68.82%	72.97%	69.78%
50 A 59 ANOS	45.39%	53.34%	45.79%
60 A C ANOS	34.78%	25.07%	26.55%
MÉDIA	45.60%	43.94%	44.63%

C: 67 ANOS ATÉ 2003, 65 ANOS DE 2004 EM DIANTE.

NOTAS: INCLUÍDOS APENAS INDIVÍDUOS RESIDINDO EM DOMICÍLIOS ELEGÍVEIS EM RENDA E IDADE DO MAIS IDOSO.

É notória a diminuição no trabalho infantil observada no Brasil a partir da década de 90. Todavia, nas famílias mais pobres ainda há grande incidência de trabalho infantil. Na Tabela 9 pode-se observar a evolução da incidência de trabalho infantil para domicílios elegíveis em renda para o benefício do BPC. Recordando que esses domicílios têm renda per capita abaixo de 25% do salário mínimo, trata-se de domicílios bastante pobres.

Tabela 9 - Trabalho infantil para domicílios elegíveis em renda, Brasil, 1993 a 2008

ANO	TODOS	RECEBE BPC
1993	31.75%	
1995	32.15%	
1996	26.34%	
1997	26.83%	
1998	27.17%	
1999	27.52%	13.64%
2001	21.76%	14.29%
2002	21.39%	19.23%
2003	18.18%	20.00%
2004	19.18%	12.82%
2005	20.94%	11.88%
2006	18.14%	9.86%
2007	16.55%	13.16%
2008	14.90%	5.49%
MÉDIA	22.55%	11.00%

NOTA: JOVENS DE 10 A 15 ANOS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DA PNAD

Assim, pode-se observar que para essas famílias muito pobres também há uma tendência ao decréscimo no trabalho infantil desde o início da década de 1990. Para as famílias receptoras do BPC o comportamento é um pouco errático, mas igualmente decrescente, com uma taxa média significativamente menor que a média das famílias pobres brasileiras.

Geralmente, declínios no trabalho infantil estão associados com uma maior frequência escolar. Todavia, não foram observadas diferenças significativas no percentual de crianças frequentando escola. Em oposição à incidência de trabalho infantil, desde a década de 90, o número de crianças frequentando a escola aumentou até chegar a sua quase totalidade. As taxas observadas nessa amostra são altas e acima de 95%, tanto em domicílios com beneficiários quanto em domicílios elegíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi verificar os efeitos associados à concessão do Benefício de Prestação Continuada para idosos. Por se tratar de uma transferência de renda em valores superiores à média dos programas assistenciais, espera-se que ela altere a situação domiciliar, tanto do idoso quanto dos corresidentes. Para tal, utilizamos os microdados da PNAD no período de 2001 a 2008. Todavia, não se consegue identificar pelo questionário da PNAD quem é beneficiário do BPC e quem não é. Assim, precisou-se criar uma metodologia para identificar os beneficiários a partir dos valores de rendimentos declarados pelos moradores dos domicílios entrevistados.

Com esta metodologia, identificamos os beneficiários e verificamos se seu perfil é condizente com o dos beneficiários do BPC. Após esta verificação, comparamos os domicílios dos beneficiários com os dos não-beneficiários, avaliando a composição domiciliar e mudanças na oferta de trabalho de seus membros. Os resultados verificados foram que beneficiários idosos são mais propensos a viver sozinhos do que aqueles que não são beneficiários. Com relação à oferta de trabalho, verificou-se que a participação na força de trabalho de idosos beneficiados é menor que a de idosos elegíveis não beneficiados, mas não houve diferença no caso dos corresidentes. Uma possível explicação para isto é que o BPC pode acabar funcionando para o idoso como uma oportunidade para se retirar do mercado de trabalho ou como um seguro, caso este se veja em uma situação de perda do emprego. Como para receber o BPC o idoso não pode receber outro benefício da Previdência, isto significa que o idoso que não pode contribuir durante sua vida de trabalho, por ser informal, ou por outros motivos, não teria acesso a nenhuma forma de seguridade social na terceira idade, caso não tivesse acesso ao BPC. De fato, um importante percentual de idosos apresenta-se nesta situação de dependência econômica.

Com relação à oferta de trabalho dos corresidentes, não se verificou nenhuma evidência que estes estejam deixando o mercado de trabalho ou trabalhando menos horas por semana, caso o idoso com quem residam seja beneficiado. A exceção fica para os jovens de até 15 anos. Nesta faixa etária, a participação no mercado de trabalho mostra-se inferior em domicílios beneficiados. Apesar de haver uma redução nesta participação, isto não se transfigurou claramente em um aumento na taxa de jovens frequentando a escola, pois esta já se encontra em níveis elevados.

Desta forma, o trabalho encontrou evidências importantes que sugerem que o BPC tem significativa relevância no aumento do bem-estar das famílias beneficiadas. Apesar de os resultados verificados não permitirem uma afirmação acerca de causalidade, que estudos futuros podem confirmar, um importante fato verificado foi a diminuição na incidência de trabalho infantil. Uma vez que o BPC não impõe condicionais, este fato revela evidências a favor de uma preferência dos beneficiários para que os jovens familiares não estejam trabalhando antes de completar seus estudos. Além disso permite ao idoso ter uma segurança adicional de que na terceira idade este não se encontre em situação de desamparo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARDINGTON, C.; CASE, A.; HOSEGOOD, V. Labor supply responses to large social transfers: longitudinal evidence from South Africa. **American Economic Journal: Applied Economics**, Nashville, v.1, n.1, p.22-48, 2009.

BARRIENTOS, A.; LLOYD-SHERLOCK, P. **Non-contributory pensions and social protection**. Geneva: International Labour Office - ILO, 2002. 24 p. (Discussion Paper, 12).

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007, v.2, p.41-86.

BERTRAND, M.; MULLAINATHAN, S.; MILLER, D. Public policy and extended families: evidence from pensions in South Africa. **The World Bank Economic Review**, Washington, v.17, n.1, p.27-50, 2003.

CARVALHO FILHO, I. E. de. **Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: evidence from a social security reform**. Washington: International Monetary Fund, 2008a. (IMF Working Paper, 08/241).

CARVALHO FILHO, I. E. de. Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 86, n. 1, p. 129-146, 2008b.

CASE, A.; DEATON, A. Large cash transfers to the elderly in South Africa. **The Economic Journal**, London, n.108, v.450, p. 1330-1361, 1998.

COSTA, D. A house of her own: old age assistance and the living arrangements of older nonmarried women. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v.72, p.39-59, 1999.

DUFLO, E. Grandmothers and granddaughters: old age pensions and intra-household allocation in South Africa. **The World Bank Economic Review**, Washington, v. 17, n. 1, p.1-25, 2003.

EDMONDS, E. Child labor and schooling responses to anticipated income in South Africa. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 81, n. 2, p.386-414, 2006.

KRUGER, D.; SOARES, R.; BERTHELON, M. **Household choices of child labor and schooling: a structural model with application to Brazil**. 2006. 33 p. Mimeo.

MARTINEZ, S.W. **Pensions, poverty, and households investments in Bolivia**. 2005. Mimeo.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. **Estimativas do número de idosos e deficientes elegíveis ao Benefício de Prestação Continuada 2008-2012**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009.

PAULO, M. **A relação entre renda e composição domiciliar dos idosos no Brasil: um estudo sobre o impacto do recebimento do Benefício de Prestação Continuada**. 2008. 85p. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

POSEL, D.; FAIRBURN, J.; LUND, F. Labour migration and households: a reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa. **Economic Modelling**, Amsterdam, v.23, p.836-853, 2006.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. 40p. (Texto para Discussão, 1228).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do programa Bolsa-Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, 1517).

SOUZA, P. de. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: IPEA, 2010. 21 p. (Texto para Discussão, 1517).

AVALIAÇÃO DE ESTRATÉGIAS INTERSETORIAIS PARA A PROMOÇÃO DA SAÚDE E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

ROSANA MAGALHÃES - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
CÉLIA LEITÃO RAMOS - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
REGINA BODSTEIN - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
FÁBIO PERES - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
ANGELA VIRGÍNIA COELHO - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
WILLER BAUMGARTEN - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
MILENA FERREIRA NOGUEIRA - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
CARLOS SILVA, BIANCA BORGES - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
JULIANA CALAZANS - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
FABIO PERES - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ
LIVIA CARDOSO GOMES - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | FIOCRUZ

Existem imensos desafios para o alcance de mudanças efetivas na realidade das comunidades mais vulneráveis no Brasil. A superposição e a falta de articulação entre as múltiplas estruturas administrativas, políticas e organizacionais dificultam a implementação de ações que dependem fundamentalmente da pactuação de objetivos comuns e condução compartilhada. Para compreender os limites das intervenções e favorecer novos processos de decisão é necessário avaliar a dinâmica das relações entre agências, organizações sociais, usuários e profissionais, buscando contornar obstáculos para a consolidação de estratégias integradas em cada território. O contexto de implementação dos programas é, portanto, uma dimensão indispensável no processo avaliativo. Nesta direção, os principais objetivos da nossa pesquisa foram desenvolver o conceito de territorialidade no campo da promoção de ações integradas de saúde e desenvolvimento social e analisar a implementação das iniciativas intersetoriais previstas nos programas Bolsa Família, Saúde da Família e Saúde na Escola em Manguinhos- zona norte do município do RJ.

A região de Manguinhos, foco do nosso estudo, é marcada pela violência ligada ao tráfico de drogas e pela precariedade dos serviços públicos. Como discutem Zaluar e Alvito(1) as regiões de favelas no Rio de Janeiro, têm sido representadas oficialmente como espaços onde prevalecem habitações irregularmente construídas, falta de arruamento, ausência de equipamentos públicos e extrema pobreza. Os problemas de saúde pública envolvem questões de saneamento básico, moradia, alimentação, condições de higiene, e eventos de saúde relacionados à violência e outras causas externas. A ausência de políticas públicas voltadas às favelas e relações de patronagem alimentaram uma dinâmica fortemente clientelista entre setores do estado, políticos e moradores. Além disso, a partir dos anos 80 houve uma privatização crescente das favelas pelos grupos paraestatais ligados ao jogo do bicho e ao tráfico de drogas. Lideranças comunitárias e espaços de organização legítima foram sufocados pela violência de quadrilhas e milícias. No entanto, as favelas expressaram também cenários de resistência através de seus circuitos de reciprocidade e das diferentes formas de interação com instituições e organizações civis. Com isso, apesar dos traços comuns, as favelas apresentam singularidades e desafios próprios. No caso de Manguinhos, apesar das dificuldades o contexto recente mostra que há também oportunidades para ações sociais, políticas públicas e reorientação de práticas de promoção da saúde e desenvolvimento social. A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2008 trouxe novas perspectivas para o território e, conjuntamente, a demanda pelo monitoramento efetivo de impactos e resultados à médio e longo prazo do conjunto de programas e iniciativas públicas intersetoriais em curso.

A intersectorialidade implica articulação estratégica voltada à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de dar novos contornos ao padrão tradicionalmente fragmentado das agências públicas. No campo da saúde a intersectorialidade contribui para o alcance de resultados e mudanças sustentáveis e equitativas. Embora o gerenciamento de alter-

► ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

nativas políticas através da construção de acordos e coordenação descentralizada seja uma tarefa complexa e que envolve a negociação permanente para a escolha de opções de ação, a intersectorialidade é uma ferramenta fundamental para a constituição de experiências participativas e eficazes de gestão social.

Associada à perspectiva intersectorial, a reflexão conceitual sobre território e seus desdobramentos práticos também é crucial para a operacionalização das ações públicas. No Brasil, como assinala Viana, A L et al(2) o enfoque territorial tem acompanhado os processos de regionalização desde o início da década de 2000. Para além do plano normativo, operacionalizar o conceito de território no campo das políticas sociais e de saúde é hoje uma exigência para a organização, financiamento e gestão dos serviços. Como analisam Monken e Barcellos (3) a consideração da dimensão espacial " permite concretizar as ações e as práticas sociais, conduzindo ao entendimento diferenciado dos usos do território". Mudanças no modelo assistencial voltadas à maior integração podem ser dinamizadas a partir da reflexão sobre os territórios. Especialmente nos campos da promoção da saúde e do desenvolvimento social, as demandas são interpretadas como processos construídos através de interações entre atores, fluxos de conhecimento, bens e serviços em uma rede de interdependências em cada realidade local. Há, portanto, um razoável consenso sobre a importância do contexto(4) (5). As intervenções são entendidas como práticas conformadas a partir dos cenários locais os quais expressam diferentes agendas, interesses, relações de poder e padrões de mobilização de recursos. No campo da promoção da saúde desconsiderar o contexto limita tanto a avaliação das políticas como o desenvolvimento e condução das práticas na medida em que reduz a possibilidade de antecipar resistências, identificar chances de maior adesão ou qualificar as diferentes estruturas de incentivos.

No entanto não é tarefa simples compreender a multiplicidade de referências técnicas, sociais, simbólicas e culturais presentes em cada território. Na verdade, desde a abordagem de Milton Santos sobre espaços sociais construídos e territórios usados(6), o desafio tem sido incorporar novos sentidos e significados ao debate. Os múltiplos interesses em conflito alimentados por desigualdades sociais e econômicas além de desequilíbrios de poder contribuem para a extrema complexidade das dinâmicas locais e tendem a dificultar a definição e delimitação de territórios homogêneos. Tal complexidade também se revela nas instâncias e níveis de organização política e administrativa locais. Na maioria das vezes, existem competências concorrentes em um mesmo espaço. Sem a presença de fortes mecanismos de colaboração e articulação das diferentes instâncias institucionais e estruturas de decisão é comum a fragmentação, a superposição e a disputa em torno de metas, objetivos e critérios avaliativos. Sem dúvida, a utilização do critério geográfico ou físico isoladamente para a delimitação dos territórios dificulta a interpretação das nuances que tornam as fronteiras móveis (7) assim como a análise de processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização atravessados pela dinâmica das relações de poder e das redes de conexões comunitárias em cada contexto local.

Consequentemente, a avaliação das ações intersectoriais em cada território deve reconhecer a pluralidade e complexidade das práticas e dos desafios a serem en-

frentados. Como verificar em que medida as ações intersetoriais foram satisfatoriamente implementadas? Como identificar os principais obstáculos para a ação intersetorial em cada contexto? O que contribui para a intersectorialidade? O que a inviabiliza? Como perceber nexos significativos entre ações intersetoriais no território e maior efetividade dos programas no campo da promoção da saúde? Para responder a estas questões é fundamental avançar na avaliação dos processos de implementação. Isto porque, evidências de ações intersetoriais bem sucedidas são importantes para alimentar novos circuitos de colaboração.

Nesta perspectiva, para a conformação de estratégias robustas para a avaliação de ações intersetoriais territorializadas é importante concentrar esforços na construção de abordagens mais amplas. Para vários autores(8) (9) os modelos experimentais não são adequados para o acompanhamento da implementação de ações onde a preocupação maior é entender concepções, escolhas e processos decisórios que envolvem múltiplos atores e arenas. Assim, é importante aprofundar a reflexão sobre a teoria dos programas e, portanto, sobre os pressupostos que articulam objetivos, processos de implementação e resultados. Com este foco, torna-se possível avaliar se o fracasso do programa resulta de falhas na implementação ou de inconsistências na teoria entendida aqui como o conjunto de concepções, princípios e proposições que explicam e orientam cada atividade e a natureza dos resultados alcançados. Ao privilegiar a base teórica do programa e sua relação com o contexto é possível apreender como elementos cognitivos, sociais e culturais podem ser mobilizados no desenvolvimento das ações e influenciar o alcance de resultados. Frequentemente as estratégias previstas na teoria dos programas podem ser reinterpretadas pelos agentes no contexto local. Compreender esta dinâmica é crucial para a análise sobre como o programa opera, quais são os efeitos não previstos e qual é o alcance explicativo dos modelos causais adotados.

METODOLOGIA

Na pesquisa sobre processos de implementação de programas sociais a questão principal é entender como os resultados são produzidos. Sem dúvida existem pontos fracos e pontos fortes em cada técnica ou procedimento metodológico utilizado. No entanto, entrevistas em profundidade, observação local, diários de campo e levantamento documental são especialmente úteis na medida em que favorecem a compreensão da teoria dos programas, a descrição das atividades, o reconhecimento dos atores relevantes e a sistematização de informações sobre conflitos, interesses e controvérsias. Como analisa Patton(10) os estudos de caso são particularmente valiosos para captar singularidades e variações tanto entre programas como entre cada experiência em diferentes contextos. Independentemente da unidade de análise considerada o estudo de caso apoiado na abordagem qualitativa busca descrever em profundidade uma experiência. A interrogação sistemática de um caso particular permite ricas possibilidades de generalização ao incorporar a prática reflexiva e a análise comparada (11) Na verdade, os estudos de caso tem um lugar de destaque na pesquisa avaliativa. Isto porque permitem explicar os nexos causais na dinâmica concreta das intervenções. Além disso também favo-

recem a descrição aprofundada do programa no contexto em que é desenvolvido, iluminando fatos e situações muitas vezes pouco claros.

A partir deste referencial desenvolvemos um estudo de caso único e exploratório sobre a realidade de Manguinhos, área marcada pela violência, problemas ambientais, pobreza e processos de exclusão. Foco de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento(PAC) a região também revela a presença de diferentes iniciativas públicas nos campos da assistência, promoção da saúde e desenvolvimento social. As questões principais que orientaram a pesquisa foram : como os conceitos de intersectorialidade e territorialidade estão sendo operacionalizados, traduzidos e reinterpretados no contexto local? Através da avaliação da implementação de ações intersectoriais no território como reconhecer os principais desafios, obstáculos e oportunidades para a consolidação de ações intersectoriais? A partir dos aprendizados com o estudo de caso como conformar ferramentas metodológicas para acompanhar iniciativas intersectoriais a fim de auxiliar avaliadores e gestores e demais stakeholders¹. Para isso selecionamos como unidade de análise as ações desenvolvidas no âmbito dos programas Bolsa Família, Saúde na Escola, Estratégia Saúde da Família e Teias-Escola Manguinhos na região. Durante os 12 meses de execução do projeto foram realizadas as seguintes atividades: (a) apresentação e discussão do projeto, suas propostas e objetivos aos gestores e profissionais dos diversos setores envolvidos na implementação do TEIAS–Manguinhos (Território Integrado de Atenção à Saúde)(12); (b) elaboração de banco de dados on line ; c) análise documental e sistematização das teorias dos programas selecionados; d)entrevistas com 23 gestores e agentes implementadores locais dos programas Bolsa Família (BF), Estratégia Saúde da Família (ESF) e Saúde na Escola (PSE) a partir de roteiros que buscaram captar a dinâmica das ações no âmbito do TEIAS- ESCOLA Manguinhos com ênfase no fortalecimento das parcerias intersectoriais e interinstitucionais (local/regional), perfil dos atores envolvidos, fluxo de informações e participação comunitária.

Com o objetivo de favorecer o diálogo e a troca de informações entre os membros da equipe de pesquisa foi criado um banco de dados *on line*. A estratégia favoreceu a discussão teórica, a sistematização metodológica, a elaboração dos instrumentos e roteiros de entrevistas com gestores, coordenadores, técnicos e profissionais dos diferentes programas. Para a pesquisa de campo, realizada durante os meses de fevereiro a outubro de 2011 e aprovada no Comitê de Ética da ENSP (FIOCRUZ), desenvolvemos roteiros semi-estruturados dirigidos a coordenadores dos programas, gestores locais, membros das equipes e profissionais envolvidos com o processo de implementação das ações intersectoriais previstas no programa Bolsa Família, Programa Saúde na Escola e Estratégia Saúde da Família no território de Manguinhos. Os roteiros foram organizados de acordo com os seguintes tópicos temáticos: intersectorialidade, monitoramento e avaliação, modelos de atenção à saúde, compartilhamento de informações e dados, território, gestão participativa e educação permanente.

1 O CONCEITO DE STAKEHOLDER FOI INTRODUZIDO POR PAUL SABATIER NO ÂMBITO DO DEBATE SOBRE A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. COM O OBJETIVO DE EXPLORAR E COMPREENDER PROCESSOS DECISÓRIOS O AUTOR CHAMA A ATENÇÃO PARA A RELEVÂNCIA DE GRUPOS SOCIAIS, AGENTES COMUNITÁRIOS, VOLUNTÁRIOS E PROFISSIONAIS E SUA CAPACIDADE DE MOBILIZAR DIFERENTES RECURSOS NO DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS E INICIATIVAS SOCIAIS.

O objetivo foi acompanhar os “programas em ação”, ou seja, identificar a rede de atores e de arranjos institucionais concretos presentes no curso da implementação. Deste ponto de vista, mais do que descrever o conjunto de atividades e recursos utilizados para o alcance dos objetivos de cada programa, a ênfase maior foi dada à análise das relações entre atividades, recursos, atores e o contexto local⁽¹³⁾ e voltadas à implementação de ações intersetoriais no território. Se a análise dos documentos e instrumentos normativos permitiu identificar modelos causais e pressupostos subjacentes aos programas (i.e. componentes dos programas e cadeia de eventos que os relacionam), a realização das entrevistas buscou mapear os atores sociais e captar representações e percepções ligadas às ações e ao contexto local. Assim, a perspectiva foi articular duas dimensões as quais interagem permanentemente no curso dos programas: uma associada aos modelos lógicos (ou à teoria das intervenções) e outra ligada aos sentidos e significados atribuídos pelos atores.

AS TEORIAS DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA, ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA E SAÚDE NA ESCOLA

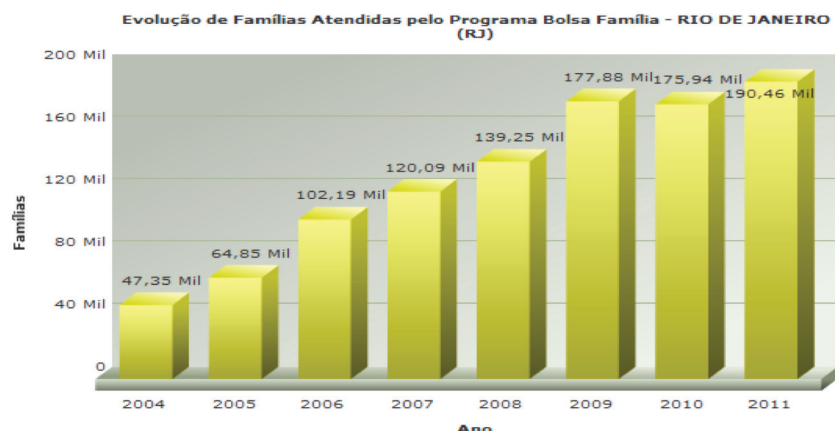
O Programa Bolsa Família (PBF)⁽¹⁴⁾ instituído pelo governo federal em outubro de 2003, é destinado a famílias pobres e extremamente pobres definidas segundo o critério de renda monetária e os principais objetivos são combater a fome e a pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional e o ampliar o acesso aos serviços públicos (saúde, educação e assistência social). Para a inclusão no Programa a família deve ser cadastrada no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal. O CadÚnico é realizado nos municípios e as informações são encaminhadas para a Caixa Econômica Federal, onde é gerado um Número de Identificação Social (NIS). O Ministério de Desenvolvimento Social, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania seleciona os beneficiários e encaminha a relação das famílias à Caixa Econômica Federal, agente operador do programa e responsável pela emissão do cartão magnético para o beneficiário responsável, sendo preferencialmente a mulher. O órgão responsável pela gestão do PBF é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) que deve atuar juntamente com outros Ministérios setoriais no processo de cadastramento e seleção das famílias, pagamento dos beneficiários, acompanhamento das condicionalidades, oferta de programas complementares, bem como controle e avaliação do Programa.

Em outubro de 2011 os limites de renda per capita para a inserção no programa eram R\$70,00 e R\$ 140,00. As famílias com renda per capita de R\$ 70,00 podem receber além do benefício básico no mesmo valor, um benefício variável no valor de R\$ 32,00 por cada criança de 0 a 15 anos na família. As famílias com renda per capita entre R\$70,00 e R\$140,00, recebem apenas o benefício variável. Além disso, famílias com adolescentes de 16 e 17 anos cursando a escola podem receber R\$38,00 por cada jovem. No que se refere às condicionalidades da saúde, as famílias com crianças menores de sete anos devem realizar o monitoramento do crescimento e desenvolvimento e estar com a carteira de vacinação em dia, as gestantes devem participar do pré-natal e, juntamente com as nutrizes, devem participar das atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

De acordo com o pacto de gestão estabelecido entre o governo federal e os municípios a implementação deve ser realizada de forma descentralizada com diferentes atribuições para cada ente governamental. Na gestão local, os municípios devem garantir a oferta de serviços na área da assistência social, educação e saúde, prestar apoio técnico, instituir um órgão de controle social, estabelecer parcerias para oferta de programas complementares, formar uma coordenação intersetorial e promover articulação com o estado e o governo federal. O monitoramento das condicionalidades fica a cargo do Ministério da Saúde, Educação e Cultura, e Assistência social. As crianças e adolescentes beneficiadas devem ter frequência escolar mensal mínima de 85%. No caso de adolescentes entre dezesseis e dezessete anos, cujas famílias recebam o benefício variável o mínimo exigido é de 75% da carga horária mensal. Na área da assistência social, famílias com crianças e adolescentes até dezesseis anos em risco social ou retiradas do trabalho infantil também devem participar de ações sócio educativas e de convivência. Caso as famílias não cumpram as condicionalidades poderão ser penalizadas com a perda do benefício.

Em abril de 2006 o governo federal estabeleceu um incentivo financeiro para apoiar a gestão do Programa baseado no Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (15). Este índice considera basicamente a qualidade do cadastro, a atualização das informações contidas no CadÚnico e as informações sobre o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. O cálculo do IGD é realizado pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), podendo variar de 0 a 1. Em março de 2008 foi instituído o Índice de Gestão Descentralizado do Estado (IGDE) que também tem como objetivo avaliar a gestão do PBF e do CadÚnico. Somente recebem incentivos financeiros aqueles estados que atingem um valor mínimo de 0,6.

O PBF foi implantado em todo município do Rio de Janeiro, em junho de 2004, a partir da assinatura do termo de adesão firmado entre o governo federal e a prefeitura em maio de 2004. O órgão gestor local é a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) através do núcleo de Transferência de Renda da Subsecretaria de Proteção Social Básica. O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) representam a “porta de entrada” dos programas sociais e portanto do Bolsa Família no Rio de Janeiro. No CRAS e CREAS as famílias são inscritas no CadÚnico e, posteriormente, os dados são enviados ao MDS. Os CREAS também operam como pólo de referência das ações de Proteção Básica e Proteção especial de Média e alta Complexidade. A gerência destas unidades é realizada pelas Coordenadorias da Assistência Social (CAS). Na tabela abaixo podemos analisar a evolução da cobertura recente do Bolsa Família no município do RJ:



FONTE: MDS/ 2011.

Assim, em linhas gerais, o programa Bolsa Família consiste na transferência de benefícios monetários para indivíduos ou famílias definidas como pobres e extremamente pobres a partir do critério de renda. No entanto, o pressuposto é que apenas a transferência de renda não reduz a pobreza de maneira sustentável. Com isso, medidas de curto e longo prazo voltadas à melhoria da educação e acesso a serviços básicos de saúde devem ser combinadas à transferência do recurso monetário.

Já no âmbito da Estratégia Saúde da Família (16), a territorialização e a vinculação comunitária das equipes de saúde as quais incluem médicos, enfermeiras, odontólogos e agentes comunitários são apontados como elementos fundamentais para a reorientação do modelo assistencial. Ao longo dos anos 90, no contexto de reforma do Estado, descentralização político-administrativa e consolidação do SUS, foi implementada em todo país uma série de medidas voltadas à garantia de fontes estáveis de financiamento para o setor saúde, melhoria da qualidade da atenção prestada, universalização do acesso e fortalecimento da gestão pública. No bojo deste processo, o Programa Saúde da Família (PSF) surge como uma perspectiva de reorientação do modelo assistencial, visando a garantia de maior resolubilidade dos serviços, incentivo ao controle social e estreitamento dos vínculos entre famílias e equipe de saúde (17). No entanto, as intensas desigualdades regionais e as profundas diferenças nos processos de descentralização nos estados e municípios forjaram um cenário heterogêneo e complexo traduzido, em última análise, numa diversidade de experiências de implementação do programa. Sob esta perspectiva, o estudo consistente dos limites e avanços do PSF tem exigido a compreensão dos diversos circuitos que conformam o cenário local- em termos de seus contornos epidemiológicos, políticos, institucionais e participativos locais- e que influenciam o desenho organizacional assumido pelo programa. Embora a intersetorialidade não possa ser considerada um eixo estruturante da teoria do programa, está presente na teoria de implementação na medida em que as ações de saúde devem responder às demandas das famílias em cada contexto. Para isso, necessidades que envolvem acesso a saneamento básico, transporte ou habitação, por exemplo, passam a ser incorporadas à agenda de saúde dos profissionais.

Desde o final da década de 1990 a Saúde da Família tornou-se uma estratégia estruturante dos sistemas municipais de atenção à saúde no Brasil. Na perspectiva de superar o modelo curativo, hospitalocêntrico, desarticulado e de baixa resolutividade-

► ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

de, a estratégia Saúde da Família passou a dar prioridade à construção de práticas integradas e hierarquizadas e ao estabelecimento de vínculos entre profissionais de saúde e usuários. Ultrapassando o modelo centrado na demanda espontânea, as equipes de saúde da família passam a reconhecer no território de abrangência as famílias adscritas e estabelecer as propostas de cuidado de acordo com os perfis demográfico, epidemiológico e sócio-econômico da população. De acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde cada ESF deve acompanhar até 1000 famílias ou cerca de 2400 habitantes e cada agente comunitário de saúde de cada equipe deve monitorar de 200 a 250 famílias, dependendo da densidade populacional e da facilidade de acesso às unidades de saúde da família.

Nos municípios de pequeno porte e com baixa capacidade instalada de equipamentos públicos de saúde, a estratégia de Saúde da Família tem revelado boa adequação e resolutividade. Nestes contextos é possível perceber a melhor vinculação das equipes às comunidades, menores dificuldades com o agendamento de consultas e avanços na cobertura. Já na experiência do programa em grandes centros urbanos, a oferta de uma rede assistencial desarticulada e mal distribuída, associada à grande demanda pelo acesso aos serviços com diferentes níveis de complexidade é clara a importância de novas estratégias de gestão e financiamento.

No caso de Manguinhos, a implantação do Programa Saúde da Família em 2000 envolveu a contratação inicial de duas equipes e ao longo da década esforços foram concentrados na ampliação da cobertura. Ainda assim, em dezembro de 2008 apenas 3 equipes estavam completas a partir dos critérios definidos pelo Ministério da Saúde, ou seja, contavam com um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários. Além disso, as equipes estavam sobrecarregadas com um número de famílias superior ao recomendado por área de atuação. No que se refere ao atendimento de média e alta complexidade, apesar das dificuldades de acesso havia uma oferta razoável, sobretudo comparada à realidade das regiões do interior do país, com destaque para os hospitais Geral de Bonsucesso, Estadual Getúlio Vargas, no bairro da Penha e Universitário vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em dezembro de 2009, com a assinatura do contrato de gestão no âmbito do TEIAS Manguinhos, o Núcleo de Apoio ao Saúde da Família (NASF) assumiu a responsabilidade pelas atividades de promoção da saúde e articulação intersetorial, o acompanhamento do Programa Bolsa Família e demais programas da Secretaria Municipal de Assistência Social. Em 2010, a região de Manguinhos, vinculada à Área Programática 3.1 da Secretaria Municipal de Saúde já era coberta pelos profissionais do CSFSF e por 8 equipes da estratégia Saúde da Família

Já o Programa Federal Saúde na Escola (PSE)⁽¹⁹⁾ foi instituído em âmbito nacional em 5 de dezembro de 2007, através do decreto presidencial nº 6.286, como política intersetorial envolvendo os Ministérios da Saúde e da Educação. A principal finalidade do programa é contribuir para a formação integral dos estudantes de educação básica da rede pública através de ações voltadas à promoção da saúde e formação integral dos alunos na perspectiva da cidadania e dos direitos humanos. O programa busca reduzir as vulnerabilidades sociais que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar e fortalecer a participação comunitária nas políticas de educação básica e saúde nos três níveis de governo articulando as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) às redes públicas de edu-

cação básica. No PSE, o desenho da política de saúde na escola ganha uma nova perspectiva, incorporando as dimensões sociais do processo de saúde e doença. Na verdade, a ruptura com as lógicas biomédica e assistencial é um dos principais desafios enfrentados pelo programa. Ou seja, tratar a escola como um espaço de construção de ambientes saudáveis e ampliação da qualidade de vida, principalmente nos contextos marcados pela vulnerabilidade.

Os recursos do PSE são repassados pelo MS para as secretarias municipais de saúde a partir do componente variável do Piso da Atenção Básica (PAB) da Estratégia Saúde da Família (ESF), considerando que várias ações desenvolvidas pelo Programa estão diretamente vinculadas às rotinas realizadas pelas equipes da ESF. A criação de Grupo de Trabalho Intersetorial (GTI) formado por representantes das Secretarias de Saúde e Educação marca a preocupação com o fortalecimento da dinâmica de ação conjunta. No município do Rio de Janeiro, o Bolsa Família Carioca criado em 2010 complementa o benefício financeiro do PSE federal. No programa municipal são incluídas famílias extremamente pobres com renda mensal per capita de até R\$54,00 e famílias com crianças e adolescentes até 17 anos em situação de pobreza, com renda familiar mensal per capita de até R\$108,00. Para o cálculo da renda familiar são utilizados os dados do CadÚnico. O valor do benefício é variável por família sendo possível incluir um adulto e 3 crianças de até 18 anos. A performance dos alunos do 2º ao 9º ano do ensino fundamental da rede municipal ao longo do bimestre é avaliada e pode gerar bônus para as famílias. Os alunos matriculados nas chamadas Escola do Amanhã devem apresentar avanços no desempenho escolar em cada bimestre. Ainda com relação às condicionalidades da educação as crianças em idade escolar devem ter uma frequência mínima de 90%, além da participação de pelo menos um dos responsáveis em reuniões bimestrais. A Secretaria Municipal de Educação é responsável pelo acompanhamento das famílias e caso a frequência escolar seja inferior a 90% em dois bimestres seguidos ou na ausência do responsável em mais de uma reunião o benefício financeiro bloqueado. A articulação entre os programas Bolsa Família, Saúde da Família e Saúde na Escola previstas na teoria, sobretudo no processo de acompanhamento das condicionalidades ou das ações de saúde nas escolas desenvolvidas pelas equipes do PSF é vista como principal estratégia para maximizar ações de combate à pobreza e ampliação da atenção básica de saúde no território.

O CONTEXTO DE MANGUINHOS

Segundo dados do Censo de 2000 (IBGE)(20) existiam 31059 habitantes no bairro de Manguinhos e, nas áreas favelizadas ou de "aglomerados subnormais" 22475 habitantes, com um ligeiro predomínio da população feminina em relação à masculina. O bairro possuía um dos cinco piores Índices de Desenvolvimento Humano do RJ - IDH de 0,726 – valor inferior à média para cidade em 1991 (Instituto Pereira Passos, 2009). De acordo com a Fundação Bento Rubião (2000) a ausência de saneamento básico afetava todas as comunidades da área. Os dados do Instituto Pereira Passos (IPP) (21) divulgados em 2004 mostram que o índice de mortalidade

infantil era de 28,6 mil nascidos vivos, cerca de três vezes o índice considerado aceitável pela OMS (10 por mil nascidos vivos). Em relação ao ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal Manguinhos ocupava o 122 lugar entre os 126 bairros pesquisados. Especificamente no que se refere à educação, a média de anos de estudo era de cinco anos, sendo que quase 70 % da população com mais de 25 anos possuía menos de oito anos de estudo (IBGE, 2000). Além disso, o percentual de crianças analfabetas na faixa etária entre 7 e 14 anos em Manguinhos – 11,11%– era quase o dobro do percentual da cidade do RJ – 5,89 %.

A taxa de crescimento anual da população entre 1991 e 2000 foi de 2,34 % evidenciando o crescimento populacional superior à media do município do RJ. Em relação à renda, dados do Censo de 2000 mostraram que 72,3% dos responsáveis pelo domicílios particulares permanentes recebiam até 2 salários mínimos (na época o salário mínimo era de R\$ 151,00). Na Tabela I abaixo podemos analisar o perfil de distribuição da renda monetária a partir dos dados do Censo de 2000 do IBGE:

Tabela I: Responsáveis pelos domicílios particulares permanentes segundo a renda nominal média em salários mínimos

RENDA NOMINAL MÉDIA EM SALÁRIOS MÍNIMOS	NÚMERO ABSOLUTO DE DOMICÍLIOS	PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS
DE ½ A 1	1.583	21,5%
DE 1 A 2	3.768	50,8%
DE 2 A 5	1.252	16,9%
DE 5 A 10	690	9,3%
DE 10 A 15	66	0,8%
DE 15 A 20	33	0,4%
MAIS DE 20	22	0,3%

FONTE: IPP - CENSO 2000

A taxa de mortalidade infantil, alta de acordo com os níveis preconizados pela OMS, decresceu entre os dados de 2004 e 2006 como pode ser observado abaixo:

Tabela II: Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos no bairro de Manguinhos, RJ, 2004 e 2006

MORTALIDADE	ÍNDICE POR MIL NASCIDOS VIVOS	
	2004	2006
INFANTIL (CRIANÇAS MENOS DE 1 ANO)	28,6	15,4
NEONATAL PRECOCE (MENOS DE 7 DIAS DE VIDA)	8,2	3,9
NEONATAL TARDIA (ENTRE 7 E 28 DIAS DE VIDA)	6,1	1,9
PÓS-NEONATAL (DO 280.DIA AO 120. MÊS DE VIDA)	14,3	7,7

IPP (2006)

Dados mais recentes divulgados a partir do Censo do IBGE de 2010 mostram o crescimento da população do bairro de Manguinhos em relação ao Censo de 2000: 36.160 pessoas distribuídas por 10.816 domicílios dos quais 10.622 são domicílios particulares permanentes. O bairro ocupava a 61º posição no ranking de densidade populacional entre os de 159 bairros do município.O Censo de 2010 mostrou ainda que dentre os 10.622 domicílios particulares permanentes, 99,51% (10.570) possuíam abastecimento de água em rede geral. O lixo era coletado em 9.472 domicílios (89,17%), seja diretamente através do serviço de limpe-

za (55,03%) ou de caçamba colocada pelo próprio serviço de limpeza (44,67%). Daqueles domicílios que não possuíam lixo coletado, 1.123 (10,57%) era despejado em terrenos baldios ou próximo ao logradouro, 15 (0,14%) nos rios e 12 (0,11%) utilizavam outros meios. Cerca de 56% da população possuía até 29 anos e apenas 6%, era de idosos com 60 anos ou mais.

Quanto à cor ou raça, a população de Manguinhos era composta em sua maioria por pardos (48,3%) e brancos (34,41%). A população indígena representa menos de 1% do total de habitantes.

Tabela III: Distribuição da população do bairro de Manguinhos por raça/cor

RAÇA/COR	NÚMERO ABSOLUTO	PERCENTUAL
BRANCA	12443	34,41%
PRETA	5752	15,91%
AMARELA	481	1,33%
PARDA	17464	48,30%
INDÍGENA	20	0,06%

FONTE: IPP - CENSO 2010

Em 2001, o Guia de Equipamentos e Iniciativas Sociais de Manguinhos elaborado no âmbito do programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável – DLIS Manguinhos revelou a presença de experiências voltadas à promoção de atividades culturais, lazer e esportes, sobretudo envolvendo a população jovem. No entanto, apesar da atuação de diferentes organizações não governamentais e associações de moradores o processo de inclusão social destes grupos permanecia frágil, revelando déficits substantivos nas áreas de educação, trabalho e geração de renda.

OS NOVOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Como assinalado anteriormente, no bojo do PAC importantes investimentos voltados à construção de equipamentos coletivos foram dinamizados em Manguinhos. Em fevereiro de 2009 foi inaugurado o Colégio Estadual Luiz Carlos da Villa, com capacidade para 1500 alunos. No terreno foi construída uma piscina semi-olímpica e quadras poliesportivas para os alunos. Junto ao colégio também foi inaugurada, em 2010, a Biblioteca Parque de Manguinhos, oferecendo acesso à Internet, sala de estudos, sala de leitura e espaço lúdico. A coordenação da biblioteca elaborou uma agenda com várias oficinas e projetos sócio-educativos e culturais. No mesmo complexo foi incluído o Centro de Referência para a Juventude (CRJ) com oferta de diversos cursos e oficinas. A Unidade de Pronto Atendimento de Manguinhos (UPA) e a Clínica da Família Victor Valla também foram inauguradas em 2009, incluindo setor de emergência, atendimento ambulatorial com dez consultórios, farmácia, laboratório para exames, salas de raios-X, sutura, medicação e nebulização. Na UPA Manguinhos a previsão era de implantação de 29 leitos e seis consultórios para atendimento clínico e pediátrico. Nas reuniões do Fórum Social de Manguinhos em 2010 havia um clima de grande expectativa frente à inauguração dos novos equipamentos coletivos. No entanto, uma das questões mais controversas era o deslocamento de famílias devido ao processo

de remoção das áreas destinadas às obras do PAC. O baixo valor das indenizações e a falta de transparência sobre prazos e abrangência das ações culminaram com a proposta de criação de um conselho intersetorial de acompanhamento do programa.

RESULTADO

Na análise das entrevistas com os principais atores locais emergiram distintas concepções e abordagens sobre o contexto local e a dinâmica das ações inter-setoriais. A perspectiva de um *território em mudança* foi recorrente tanto entre os moradores como entre os gestores.

“O território está mudando muito, em uma área saíram 600 famílias por conta do PAC, ruas desaparecem ou seja existem mudanças tanto no espaço físico como no espaço social”.

“As mudanças no território impactam o planejamento das equipes de saúde da família”.

Para os atores entrevistados, Manguinhos apresentava diferentes “territorialidades”.

“O território de Manguinhos não é somente o bairro de Manguinhos...envolve comunidades de outros bairros como Benfica, Higienópolis e Bonsucesso. 95% da população que vive neste território ampliado mora em áreas reconhecidas como favelas. Mesmo os que moram em conjuntos habitacionais da região são considerados moradores de favela. Ao mesmo tempo outra característica do território é a presença de grandes empresas estatais como a Refinaria de Petróleo de Manguinhos e a empresa de Correios e Telégrafos e instituições de renome internacional como o caso da FIOCRUZ. São 14 ou 15 comunidades”.

Os conflitos ligados ao tráfico de drogas desafiavam o processo de gestão local das políticas públicas, impondo a busca de novas alternativas de aproximação com o território e estratégias singulares para a garantia de acesso aos serviços pela população.

“Manguinhos tem uma interface com Jacarezinho, um mundo de certa forma circunscrito, com comunidades que tem uma dinâmica distinta e às vezes pouca interação....em alguns momentos você tem o domínio de um determinado grupo armado...há a necessidade de novos esforços de pacificação, de interlocução, até porque o nosso trabalho é lidar com a população, com aqueles que habitam em determinado território, independente se estão armados ou não”.

Diferentes lógicas de divisão das áreas pelas secretarias municipais de saúde, educação e assistência social dificultavam a integração entre as ações do PSE, do Bolsa Família e da Estratégia Saúde da Família.

"Essa é uma briga que o PSE trava, e eu acho que desde 2003 que se fala nisso, porque não faz nenhum sentido quando se pensa numa gestão municipal, ter essas discrepâncias nos territórios, quando há necessidade de diálogo entre as diferentes políticas setoriais"

" Uma parte de Manguinhos é da terceira CAS a outra é da quarta CAS.. aí tem a educação uma parte é de um outra de outro...Cada secretaria tem um território e fica muito difícil trabalhar".

No que se refere ao conceito de intersetorialidade, para gestores locais era preciso qualificar e discriminar as suas múltiplas faces e dimensões.

" Fazer reunião, chamar fulaninho da escola, isso não é exatamente uma ação intersetorial.. Ação intersetorial é uma ação que envolve outros setores, é uma articulação uma atuação com algum grau de organicidade".

" Ação intersetorial é uma relação continuada, uma atuação em problemas complexos como por exemplo o lixo e o crack. Eu só acredito em coisa feita ao longo do tempo, permanentemente".

" Ação intersetorial é uma ação conjunta de diversos setores da sociedade para o bem comum. O que vemos geralmente é um setor carregando nas costas a ação... intersetorialidade é muito mais que uma política, é envolvimento".

"Eu faço a distinção entre ação e atividade intersetorial..ação intersetorial é uma articulação para garantir a atuação a longo prazo e envolve além da saúde a educação, a assistência social".

149

AVALIAÇÃO DE
ESTRATÉGIAS
INTERSETORIAIS
PARA A PROMOÇÃO
DA SAÚDE E O
DESENVOLVIMENTO
SOCIAL

O FLUXO DE INFORMAÇÕES

Um dos maiores desafios a serem enfrentados para a consolidação de ações intersetoriais nos diferentes territórios é construir e implementar mecanismos efetivos para o compartilhamento das informações sobre os diferentes programas e intervenções. Em agosto de 2010 começou a ser implantado em Manguinhos, através do TEIAS-Escola Manguinhos, o prontuário eletrônico ALERT. O sistema precisou ser ajustado para atender as demandas da Atenção Básica, e adaptado para viabilizar a interoperabilidade com as demais estatísticas e indicadores oficiais do município.

" O prontuário eletrônico foi um movimento da vice-presidência de gestão da FIOCRUZ voltado à implantação do mesmo prontuário em todas as suas unidades assistenciais. Foi feita uma licitação pela FIOTEC e adquirido o produto de uma empresa portuguesa que tinha experiência com a área de atenção hospitalar e emergência. Na verdade o sistema ainda está em construção".

No entanto, o sistema ainda mostrava-se frágil frente às expectativas de avanços na qualidade das informações no território.

“O sistema de informação ALERT não “conversa” com ninguém. Chegou como uma proposta maravilhosa, incrível e duradoura. Mas ele veio cru, com uma expertise de emergência de hospital...Para a complexidade de Manguinhos não deu muito certo. Estamos há 1 ano tentando ajustar o sistema que era considerado pronto. Ainda não conseguimos emitir um relatório”.

“Todos estão usando mas não conseguimos acessar as informações, cruzar dados e apresentar para a prefeitura..que é o mínimo para um sistema de informação da atenção básica. Cada dia descobrimos novos erros...”

O problema com o novo sistema de informações dificultava o compartilhamento de dados entre os programas Bolsa Família e Saúde da Família, por exemplo:

“ Se tivesse o NIS acoplado ao sistema, cada indivíduo que tivesse inserido no Bolsa Família na ocasião da consulta poderia ter seus dados de acompanhamento. Mas isto não está acontecendo”.

“ O Alert não consegue identificar as famílias beneficiárias do Bolsa Família”.

“ O ALERT já está implantado, a fase de implantação já aconteceu, todas as equipes já trabalham com ele. Mas para tentar enviar um relatório é ensaio-erro o tempo inteiro”.

Ao mesmo tempo o sistema também criava obstáculos para a manutenção do fluxo de informações entre os níveis de gestão:

“ A secretaria municipal de saúde não pode mais esperar o relatório da maneira correta como eles precisam”.

“Já aconteceu da senha dar problema, ficar uma ou duas semanas sem a gente conseguir acessar. Aí a gente pergunta será que mudou a senha? Aí a gente vê que é problema mesmo do sistema”.

Como ressaltamos anteriormente sistemas de dados robustos e que possam favorecer a troca de informações sobre demandas sociais e as ações dos programas desenvolvidas no território são cruciais para a consolidação da intersetorialidade. No entanto, apesar de fortes investimentos financeiros e muitas vezes técnicos e operacionais os bancos de dados muitas vezes são superpostos ou de difícil utilização pelos atores locais. Neste cenário, surgem muitas vezes estratégias isoladas voltadas à solução imediata das demandas por informação dos diferentes grupos atuando no território.

“ Estamos montando um novo banco de dados...se o programa realmente vingar vai ser bom , nós até levamos para o nível central e o pessoal gostou muito”.

É importante ressaltar, porém, que no caso de Manguinhos o sistema ALERT ainda está em fase de adaptação e neste aspecto, a necessidade de ajustes é previsível. Sem dúvida a iniciativa marca o interesse pelo refinamento do processo de sistematização de dados e a preocupação com a qualidade das informações. A experiência, no futuro, certamente trará aprendizados preciosos para o amadurecimento de políticas públicas intersetoriais no contexto local.

A DINÂMICA PARTICIPATIVA LOCAL

A partir de 2008 o Fórum Social de Manguinhos marcou o processo recente de revitalização de espaços de mobilização social incorporando grupos ligados à academia, gestão e diferentes comunidades. Como um dos desdobramentos das intensas discussões acerca da violência na região, o Fórum foi estruturado em subcomitês a partir dos temas de saneamento, habitação, meio ambiente e saúde, desenvolvimento econômico, trabalho e renda e as reuniões semanais são realizadas na ENSP Fiocruz. A atuação local da ONG Agência 21 e da Pastoral de Favelas e a perspectiva de construção de um Conselho de Desenvolvimento Local também revelaram a dinamização da vida associativa local e a tentativa de fortalecer a interlocução entre comunidades e órgãos públicos. De fato, em 16 de julho de 2011 ocorreu a 1ª Conferência Local de Saúde de Manguinhos contando com a participação de 130 pessoas dentre elas moradores, entidades públicas, representantes de movimentos sociais locais, gestores, técnicos e demais profissionais. O objetivo da Conferência foi reunir os atores locais e discutir as questões relativas às políticas públicas no território com a perspectiva de elaborar diretrizes e propostas para a política de saúde. As propostas, encaminhadas à gestão do TEIAS e aos delegados de Manguinhos na 11ª Conferência Distrital de Saúde e Defesa Civil do RJ, foram associadas ao debate sobre a composição e organização do Conselho Gestor Intersectorial (CGI) e dos Espaços Locais de Participação (ELP) enquanto instâncias da gestão participativa do território. Na perspectiva da saúde como questão ampliada, os debates avançaram em demandas não só de melhoria dos serviços de saúde e particularmente de promoção do acesso universal e integral, mas também na recomendação de fortalecimento das ações intersectoriais no território. A ação sobre o problema do uso do crack entre crianças e adolescentes vivendo em situação de rua foi um dos destaques da moção de reivindicação concluída ao final do evento.

Sem dúvida o processo de diálogo e construção de canais voltados à aproximação entre usuários e gestores é um caminho longo e permanente. O debate em torno do Conselho Gestor Intersectorial ocuparia todo o ano de 2011. Várias reuniões para divulgação da proposta foram realizadas e os colegiados gestores do Centro de Saúde e clínicas de saúde da família no território se tornaram importantes espaços de mediação e interlocução. O apoio da Fiocruz, através do Escritório de Cooperação Social, foi importante na medida em que consolidou vínculos e estratégias já existentes de interação com a comunidade de Manguinhos. Mas, as barreiras para a gestão participativa foram ressaltadas por vários gestores entrevistados.

“As dificuldades para a gestão participativa são todas.. não se tem uma cultura participativa em lugar nenhum, nem dentro do serviço e nem fora. A população não tem experiência de participação...”

“ A própria sociedade é indiferente e tolerante com as péssimas condições de vida, moradia e falta de liberdade política desse lugar”.

Ao mesmo tempo, algumas estratégias voltadas à consolidação de espaços de mobilização estavam sendo dinamizadas:

“Estamos pensando em espaços locais como as clínicas de saúde da família, cada uma com suas demandas, a ouvidoria, a articulação com o Forum Social de Manguinhos e a Cooperativa Social da Fiocruz. Trabalhamos um jornal juntos”.

Assim, apesar da construção de canais e fluxos participativos, diferenças na capacidade institucional das organizações, setores e comunidades dificultavam a implementação de parcerias e a cooperação entre os atores locais. Muitas vezes a percepção era de que não estavam sendo alcançadas as mudanças desejadas. No entanto, dentro de uma perspectiva incremental, novos caminhos estavam sendo construídos.

EXPERIÊNCIAS INTERSETORIAIS

Em cada arranjo intersetorial, diferentes níveis de articulação, pactuação e cooperação entre os setores podem emergir dependendo das barreiras, possibilidades e incentivos para a convergência das ações. Na verdade, a intersectorialidade tende a envolver deslocamentos de poder e criação de compromissos em torno de objetivos comuns e, portanto, impacta a própria governança, entendida como o conjunto de instituições e processos ligados à solução de questões sociais complexas como a pobreza e a promoção da saúde. Frente a esta complexidade, como vimos anteriormente, ações pontuais e episódicas envolvendo vários setores em torno de objetivos tendem a ser mais comuns e factíveis.

“ Na campanha de vacinação fazemos uma grande feira da saúde com ações de educação e promoção da saúde. Tem também um grupo voltado ao reaproveitamento de alimentos onde se discute direito humano, cidadania. Existem ainda grupos de artesanato onde convidamos gestantes, que às vezes estão desempregadas e podem assim gerar renda”.

Há, porém, uma visão crítica sobre os limites destas ações e seu uso muitas vezes “midiático”. A intersectorialidade como princípio permanente e estruturante das ações públicas em Manguinhos para alguns atores locais, ainda era considerada uma experiência frágil no território:

“ Em geral as ações são muito pontuais e voltadas para a organização de festas. Por exemplo ações educativas que vão envolver mídia, distribuição de lanches.. No entanto aquilo que é para resolução de fato das demandas e necessidades da população –essa intersectorialidade- não existe aqui”.

Para os gestores entrevistados era importante garantir a busca de consenso entre os diferentes setores em torno da pactuação intersetorial.

“ Um exemplo claro é o problema do crack. A assistência social veio aqui mas disse que o problema não era deles”.

APRENDIZADOS

O estudo da implementação dos programas Bolsa Família, Saúde na Escola e da Estratégia Saúde da Família em Manguinhos reforça a perspectiva de que os programas são permanentemente atravessados pela dinâmica social e institucional local. Olhando os programas como intervenções sempre mergulhadas em situações concretas de negociação em torno de múltiplos interesses há um deslocamento da ênfase nos chamados outputs para a ênfase em processos e stakeholders. A abordagem compreensiva quer saber porque o programa funciona ou não, em cada realidade. A partir da reflexão sobre a natureza dos programas é possível “testar a teoria” e, assim, revelar se o fracasso da intervenção resulta de falhas na implementação ou de inconsistências na teoria entendida aqui como o conjunto de concepções, princípios e proposições que explicam e orientam as ações. Ao mesmo tempo, é possível perceber também rupturas, iluminando trajetórias não previstas. Com este deslocamento também podem ser identificados os efeitos e repercussões dos programas antes do alcance final dos resultados, favorecendo o uso de estratégias inovadoras para contornar os problemas detectados. Em Manguinhos, apesar dos programas analisados preconizarem ações conjuntas e o foco em um mesmo território muitas vezes são perpetuadas ações isoladas, superpostas e descontínuas.

Sem dúvida, a proposta do TEIAS-Escola tensiona tal padrão fragmentado mas a experiência é ainda extremamente recente. No cenário de inovações urbanísticas associadas ao PAC Manguinhos os desafios para integrar programas e ampliar o acesso a equipamentos públicos é enorme. Muitas vezes após vincular as equipes de saúde às famílias no território, o processo de remoção obriga novas pactuações acarretando a perda de tempo gasto com o treinamento dos profissionais e a fragilização das relações com a comunidade.

“ O município normatiza que cada equipe da ESF deve atender 4 mil pessoas. Mas o Teias Manguinhos por ser TEIAS-ESCOLA pactuou com o município o atendimento de 3000 por equipe. Mas da noite para o dia 100, 150 famílias são removidas. Cem famílias é quase 1 microárea. Equipes que já estavam com quase as 3 mil pessoas caem para 800 e atemos que remanejar. Esta situação já aconteceu 3 vezes. Até o mês passado tínhamos uma equipe- a Embratel-que foi extinta. Eram 7 equipes, mas tivemos que redistribuir as famílias para não ter 1 equipe com poucas pessoas vinculadas”.

A grande visibilidade da FIOCRUZ como instituição acadêmica com projeção internacional traz impactos positivos inegáveis para a condução das ações interse-

toriais no território. No entanto, ainda existem barreiras para a integração entre os programas apesar da maior mobilização em torno de projetos locais.

“O TEIAS ainda não está implementado neste território. A meu ver o TEIAS ainda não se organizou para atender as demandas da nossa população.”

A dificuldade de cooperação horizontal e vertical entre os diferentes níveis de governo, agências públicas e associações civis pôde ser percebida tanto no estudo da dinâmica dos programas selecionados como em relação ao PAC. Se as mudanças no território tivessem sido discutidas em conjunto e previamente, o desgaste na reorganização das equipes da Estratégia Saúde da Família poderia ter sido evitado. No que se refere ao programa Bolsa Família, o deslocamento das famílias também impactou negativamente o monitoramento das ações

“Em relação ao Bolsa Família a gente tem um diagnóstico muito ruim porque com esta migração de famílias no território a gente não sabe onde estão as pessoas...”

A adequação e sustentabilidade das iniciativas também foram preocupações apontadas pelos gestores locais.

“O PAC trouxe a possibilidade de criar Centros Esportivos nas escolas mas o problema é manter dois ou três professores para um complexo de trinta e um mil pessoas...”

Na verdade, as transformações no território eram de múltiplas naturezas: espaços, serviços, recursos e processos estavam sendo reconstruídos e recombina- dos permanentemente. Frente a este conjunto de mudanças, a gestão local estava atenta para lidar com os impactos na rotina de atendimento.

“Há o ônus da insatisfação da população já que por mais que fosse precário o atendimento no Centro de Saúde, o serviço era conhecido, estava estabelecido no local, a população já sabia o que poderia encontrar ou não”.

CONCLUSÃO

Um dos maiores desafios metodológicos para a avaliação de intervenções complexas nos campos da promoção da saúde e desenvolvimento social é como estender as lições apreendidas para diferentes contextos(22). Ou seja, como traduzir e utilizar evidências baseadas em redes de práticas locais para outros *settings* sem perder seu significado? Para lidar com este desafio, ferramentas e estratégias avaliativas devem buscar reconstruir o processo de implementação de teorias de mudança e descobrir o quanto existe de adaptação e de fidelidade ao desenho original em cada contexto. Também é importante reconhecer quais componentes do programa tendem a revelar maior dependência do contexto local de implementação. Esta tarefa

não é trivial. Além das próprias comunidades e grupos de interesse, instituições e arenas decisórias aparentemente “estáveis” também são reconformadas ou podem reagir a circunstâncias específicas de maneira não prevista. Assim, a avaliação de possíveis discrepâncias em relação ao desenho original das intervenções e seus efeitos em cada contexto pode orientar decisões sobre a expansão, ou a continuidade de programas especialmente no campo da promoção da saúde e do desenvolvimento social. Mas, para avançar neste caminho é preciso confrontar os mecanismos que ligam modelos causais aos impactos esperados no *plano teórico* com os padrões de interação entre instituições, recursos e atores no cotidiano dos programas e intervenções (23).

A negociação sobre as alternativas a serem adotadas para a implementação de ações intersetoriais deve ser permanente. Neste aspecto, é importante reconhecer os limites e possibilidades de cada iniciativa. Em algumas experiências o foco em territórios ou em grupos específicos - mulheres ou jovens, por exemplo - ou ainda em problemáticas específicas como violência ou desemprego pode favorecer o diálogo entre diferentes instituições, setores, especialistas, técnicos e comunidades. Neste caso é importante explorar como permanece ou são resolvidas possíveis superposições hierárquicas, como estão conformadas as relações entre os atores e de que maneira aprendizados e experiências anteriores influenciam a percepção sobre a natureza das ações intersetoriais. Por exemplo, a questão da alimentação saudável nas escolas pode envolver de maneira estratégica ações conjuntas entre o comércio local, professores, famílias, agentes de saúde e assim ampliar seus efeitos à longo prazo. Mas, trabalhar a partir de um problema ou questão em um espaço social definido implica garantir afinidade entre gestores, profissionais, famílias e múltiplos atores. Ações intersetoriais envolvem colaboração vertical e horizontal. A aproximação entre instituições estatais e privadas pode favorecer um circuito virtuoso onde o poder é distribuído entre múltiplas formas de organização através de uma rede de recursos, práticas e conhecimentos.

Nem sempre os gestores e agentes implementadores têm clareza sobre o desenho lógico dos programas e a natureza das metas previstas. Além disso, frequentemente antes que a intervenção avance em rotinas, atribuições e papéis definidos, conflitos em torno da alocação de recursos ou do fluxo de informações, por exemplo, podem emergir dificultando o fortalecimento de laços de confiança necessários para uma agenda comum. Nos programas e ações intersetoriais é razoável supor que desacordos e controvérsias tendem a crescer na mesma proporção em que cresce a complexidade das parcerias e alianças exigidas. Na experiência de Manguinhos, sem dúvida há mudanças positivas em curso. No entanto, é preciso fortalecer o acompanhamento local dos programas e das iniciativas intersetoriais a fim de estimular a apropriação coletiva de informações, a superação de obstáculos para a cooperação e o alcance de maior efetividade dos programas Bolsa Família e Saúde na Escola e a Estratégia Saúde da Família.

“Agradecimentos aos profissionais e gestores do TEIAS Manguinhos, programas Bolsa Família, Saúde da Família e Saúde na Escola pelos depoimentos e informações sobre a experiência local”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, C.; MOREIRA, Josino C.; MONKEN, M. **Território, Ambiente e Saúde**. Editora Fiocruz, 2008.

BARNES M. et al. Understanding & Complexity - evaluation in non-linear Systems. **Evaluation**, v. 9, n. 3, p.265-284, 2003.

BODSTEIN R. The complexity of the discussion on effectiveness and evidence in health promotion practices. **Promotion & Education**, v. 1, p.16-20, 2007.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2004, 17 set.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Orientações sobre o Programa Saúde na Escola para a elaboração dos Projetos Locais. Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/geral/orientacoes_pse.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Diretoria de Articulação de Redes de Atenção. **Documento Base: Redes Regionalizadas e Territórios Integrados de Atenção à Saúde – TEIAS. A estratégia: pressupostos, componentes e diretrizes**. (Proposta de documento substitutivo). 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Regionalização solidária e cooperativa: orientações para sua implementação no SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Portaria n. 76, de 6 de Março de 2008. Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas. **Diário Oficial da União**, 2008, 06 mar.

CANESQUI, A. M.; OLIVEIRA, A. M. F. Saúde da Família: modelos internacionais e estratégia brasileira. In: NEGRI, B.; VIANA, A. L. (Orgs.). **O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafios**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos/Centro de Estudos L. A. Galvão, 2002.

DAHLER-LAHLER, P. From Programme Theory to Constructivism, **Evaluation**, v. 7, n. 3, p. 331-349, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP). **Armazem de Dados, Portal 2010**. Disponível em: <<http://www.armazemdedados.rj.gov.br>>.

MAGALHÃES, R.; BODSTEIN, R. Evaluation of initiatives and intersectorial programs in health: challenges and learning. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 861-868, 2009.

MONKEN, M.; BARCELLOS, C. Vigilância em Saúde e Território Utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 1, n. 3, p. 898-906, 2005.

PATTON, M. Development Evaluation. **Evaluation Practice**, v. 15, n. 3, p. 311-319, 1994.

PATTON, M. Q. **Utilization-focused evaluation**. 4. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008.

POTVIN, L.; HADDAD, S.; FROHLICH, K. L. Beyond Process & Outcome Evaluation: a Comprehensive Approach for Evaluating Health Promotion Programmes. In: ROOTMAN et al. (ed.). **Evaluation in Health Promotion: Principles & Perspective**. WHO Regional Publications, 2001, p. 45-62. (European Series, n. 92).

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: editora Hucitec, 1996.

VIANA, A. M. L. et al. Novas Perspectivas para a Regionalização em Saúde. **São Paulo em Perspectiva**, n. 22, jan./jun. 2008.

WEISS, C. **Evaluation**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

ZALUAR, A; ALVITO, M. (1998). Introdução. In: ZALUAR, A; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 7-24.

DESIGUALDADE E POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: POLÍTICAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS FAMÍLIAS

LILIA MONTALI - NEPP | UNICAMP

ELISIANE SARTORI GARCIA - NEPP | UNICAMP E FATEC

MARCELO TAVARES DE LIMA - NEPP | UNICAMP

RODRIGO PEREYRA DE SOUSA COELHO - NEPP | UNICAMP

STELLA SILVA TELLES - NEPP | UNICAMP

Este artigo traz resultados do projeto que analisou, nas Regiões Metropolitanas Brasileiras e Distrito Federal, aspectos que definem e limitam a superação da pobreza e da desigualdade de renda, tendo por referência a família². O projeto investigou quais aspectos contribuíram para a permanência da desigualdade entre grupos de domicílios, na década de 2000 – um período em que ocorre a ampliação de políticas de combate à pobreza e há uma nova etapa de crescimento econômico no país.

Diversos estudos afirmam que as políticas de transferência de renda vêm se consolidando como um importante instrumento do sistema de proteção social brasileiro³. Os dois principais programas implantados no país sob esta vertente – Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família – têm se expandido nos últimos anos e geraram efeitos positivos sobre a pobreza e desigualdade social no país. Também os benefícios previdenciários (com o estabelecimento de um piso previdenciário de um salário mínimo associado à valorização do SM ocorrida na década) foram importantes, especialmente no tocante à prevenção da pobreza da população idosa.

As análises recentes indicam que, nos últimos anos o Brasil tirou 28 milhões de brasileiros da pobreza e levou 36 milhões para a classe média (MDS, 2011). Todavia, ainda há uma parcela significativa da população na situação de extrema pobreza. Para aprofundar o combate à extrema pobreza, ações estruturais de longo prazo devem ser complementadas com ações de curto prazo. A necessidade de se estruturar políticas de trabalho, renda, educação e saúde para a população extremamente pobre do país não pode prescindir das políticas de transferência de renda contributivas e não contributivas implementadas nas últimas duas décadas. Nem o enfraquecimento de políticas universais preconizadas na Constituição Federal.

Sob essa ótica foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011. O objetivo geral do programa é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza, além de ampliar o acesso a serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social e às oportunidades de ocupação e renda. Para tanto, o Brasil sem Miséria busca articular com estados e municípios o desenvolvimento de ações de inserção produtiva, bem como a ampliação do acesso aos serviços públicos e o aprimoramento dos programas de transferência de renda existentes.

Essa política tem por pressuposto que outros aspectos devem ser considerados para enfrentar a permanência de muitos milhões de brasileiros em situação de grave vulnerabilidade social, pois esta evidencia que o crescimento econômico, as transferências de renda e a valorização do salário mínimo são condições necessárias mas

2 PROJETO "DESIGUALDADE E POBREZA NAS FAMÍLIAS METROPOLITANAS: DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES." EM ANDAMENTO. CNPQ. EDITAL MCT/CNPQ/MDS-SAGI N.º 36/2010 - ESTUDOS E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME / PROCESSO 563760/2010-9. NEPP / UNICAMP. COORDENAÇÃO: LILIA MONTALI.

3 MARQUES, 2005; FONSECA; ROQUETE, 2005; KAKWANI; NERI E SON, 2006; SOARES, 2006; PAES DE BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2007; VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007.

não suficientes para afastar a miséria do quadro de urgência nacional, como se refere Fonseca, 2011. Considera, dessa forma, que parcela significativa dos que vivem na extrema pobreza enfrenta barreiras sociais para vencer a trama da miséria: inserção em territórios de baixo dinamismo econômico, qualificação formal deficiente, falta de acesso a mercados que poderiam consumir seus serviços ou produtos, e exclusão no acesso a serviços sociais básicos. Fonseca exemplifica, citando o déficit de creche que incide particularmente sobre as mulheres pobres e que limita as oportunidades de inserção principalmente para estas, referindo-se a estudo de Lavinas, 2008, que coincide com um dos aspectos tratados por este artigo.

O presente artigo apresenta aspectos identificados como importantes enquanto limitadores da superação da pobreza que se relacionam às possibilidades para a inserção no mercado de trabalho. Procura-se detalhar aspectos a serem considerados nas ações que visam a superação da pobreza e a redução da desigualdade de renda. Dois aspectos são privilegiados nesta análise: evidenciar as fragilidades dos domicílios mais vulneráveis ao empobrecimento, destacando os constrangimentos que a atual divisão sexual do trabalho impõe sobre a inserção no mercado de mulheres nas primeiras etapas do ciclo vital das famílias; e as limitações colocadas pela escolaridade à inserção ocupacional da população jovem e adulta. Analisa essa problemática nas nove Regiões Metropolitanas Brasileiras e no Distrito Federal.

Na análise dos desafios para a superação da pobreza relacionados à inserção no mercado de trabalho, este artigo está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na primeira seção é apresentada uma caracterização dos territórios selecionados. A escolha das nove Regiões Metropolitanas e do Distrito Federal como áreas para esta investigação deve-se ao fato de que, por um lado, o contexto metropolitano se destaca na cena brasileira pela concentração da geração de importante parcela do PIB nacional, bem como, das atividades administrativas e, também, de atividades industriais e de serviços de ponta. Por outro lado, essas áreas que compõem o contexto metropolitano destacam-se pela renda domiciliar mais alta e por indicadores de desigualdades mais elevados que a média brasileira, mostrando-se como espaços importantes a serem privilegiados por políticas de combate à pobreza e de promoção da equidade.

Na segunda, discutem-se aspectos que ajudam a explicar a persistência da desigualdade e dos indicadores de extrema pobreza. A desigualdade e a pobreza foram investigadas por meio de dados empíricos referentes à década de 2000 produzidos pelos levantamentos anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), processados a partir dos microdados. Esta análise seguiu duas vertentes – a análise sob a ótica da família e a análise tendo por foco a educação – visando explorar elementos que afetam as possibilidades de enfrentamento da pobreza e de redução das desigualdades. Na terceira seção, é apresentado um levantamento das políticas públicas atualmente em execução que se relacionam com a superação dos obstáculos identificados no artigo. Por fim, algumas considerações finais sobre os limites destas políticas e os desafios a serem enfrentados.

CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS E

DO DISTRITO FEDERAL

No processo recente de urbanização do país ganham visibilidade as regiões metropolitanas, que constituem aglomerados urbanos compostos por vários municípios, administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente. Estas apresentam um alto grau de desenvolvimento, com expressiva importância no PIB nacional, concentração de atividades econômicas, de população, de renda e acesso a serviços públicos. Por outro lado, apresentam elevado desemprego e indicadores mais elevados de desigualdade.

Neste artigo são analisadas informações relativas ao conjunto de nove Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMs), a saber, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, e o Distrito Federal (DF)⁴. Embora o Brasil tenha 35 regiões metropolitanas oficialmente instituídas, apenas as nove RMs instituídas nos anos 70 e o DF são contempladas pelo desenho amostral das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, possibilitando a análise dos microdados (IBGE, 2009).

Os territórios selecionados para esta pesquisa formam um aglomerado de 191 municípios e o DF, onde habitam quase 60 milhões de pessoas, o que corresponde a 31,1% da população brasileira. Considerando a população total dos estados onde estas RMs se localizam, o peso deste contingente é em média 43% da população dos mesmos. Entretanto, a participação destas RMs na população total de seus estados é bastante desigual, destacando-se o Distrito Federal que, por sua particularidade como unidade federativa, engloba 100% da população.

É também importante o impacto econômico destas áreas na economia nacional. Em 2008, as nove RM e o Distrito Federal totalizavam um PIB de R\$ 1,34 trilhão, representando 47% do PIB nacional daquele ano (R\$ 2,89 trilhões). Destaca-se também a importância destas áreas na economia de seus estados. Excluindo-se o caso do Distrito Federal, a RM do Rio de Janeiro é a que apresenta maior peso econômico no seu estado (66,7% do PIB estadual). Com proporções próximas a essas seguem a RM de Recife e a RM de Fortaleza, todas com um peso econômico superior a 60% do PIB de seus estados. Em São Paulo – o Estado mais rico da Federação e, também, a RM mais rica – essa proporção fica em 57%. No outro extremo estão as RMs de Belém e Belo Horizonte, ambas com peso em relação ao PIB estadual relevante, porém abaixo de 35%. Mais uma vez, as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro se destacam das demais por responderem por quase 60% do PIB do conjunto de áreas metropolitanas selecionadas.

O dinamismo econômico das regiões metropolitanas, entretanto, não se reflete diretamente em menores taxas de desemprego. Em todas as RMs observadas, a taxa de desemprego se mantém em patamares superiores ao observado nos seus respectivos estados. As maiores diferenças nas taxas de desemprego entre Regiões Me-

161

DESIGUALDADE
E POBREZA
NAS REGIÕES
METROPOLITANAS
BRASILEIRAS:
POLÍTICAS E SEUS
EFEITOS SOBRE AS
FAMÍLIAS

4 O BRASIL TEM EM 2011, 35 REGIÕES METROPOLITANAS INSTITUÍDAS OFICIALMENTE. ESTE PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO OCORREU, PRIMEIRAMENTE, EM MEADOS DOS ANOS 70, COM A DEFINIÇÃO, PELO GOVERNO FEDERAL, DE NOVE ÁREAS METROPOLITANAS QUE SERÃO ANALISADAS NESTE ESTUDO. O CASO DO DISTRITO FEDERAL (DF) É PECULIAR NESTE CENÁRIO. ELE SE CONSTITUI NUM TIPO DE UNIDADE FEDERATIVA DISTINTA. É FORMADO POR DIVERSOS NÚCLEOS URBANOS QUE PERFAZEM 30 REGIÕES ADMINISTRATIVAS. ALÉM DISSO NÃO POSSUI PREFEITOS OU VEREADORES, CABENDO AO GOVERNADOR DO DF A INDICAÇÃO DOS ADMINISTRADORES REGIONAIS.

tropolitanas e Estados são encontradas entre aquelas da região Norte e Nordeste, com destaque para Recife e Salvador, com as taxas mais elevadas; as diferenças são menores nas regiões Sudeste e Sul, onde as taxas de desemprego das Regiões Metropolitanas superam as dos Estados em cerca de 1 ponto percentual (p.p.).

Mesmo que as Regiões Metropolitanas aqui analisadas apresentem desemprego mais elevado do que seus Estados, a renda domiciliar per capita média destas é mais alta do que aquela de regiões não metropolitanas e do país, característica observada também em relação ao valor mediano do rendimento domiciliar per capita (Tabela 1). Assim, a comparação entre a renda domiciliar per capita média do conjunto das nove Regiões Metropolitanas mais o Distrito Federal e a renda domiciliar per capita brasileira evidencia que a correspondente ao Brasil Metropolitano é 30% maior do que a renda domiciliar per capita do país. Entretanto, em três das nove RMs estudadas o valor do rendimento domiciliar per capita fica próximo ao observado para a média nacional.

As informações da Tabela 1 mostram as expressivas diferenças entre as diversas RMs no valor do rendimento domiciliar per capita médio e mediano. O Distrito Federal e as RMs do Sudeste e do Sul são as que apresentam maiores valores médios da renda domiciliar per capita, sempre acima de R\$ 1.000,00, no ano de 2009. Por outro lado, as RMs do Norte e Nordeste apresentam os menores valores, variando entre R\$ 500 e um teto de R\$ 820.

Como reflexo da renda domiciliar per capita mais elevada, as RMs apresentam menores proporções de pobres e de extremamente pobres. Como pobres entende-se, neste artigo, as famílias cuja renda domiciliar per capita seja inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo⁵; e, como extremamente pobres aquelas famílias com renda domiciliar per capita menor do que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Tabela 1 - Rendimento domiciliar per capita mediano e médio, Brasil e regiões metropolitanas, 2001-2009 (em reais)

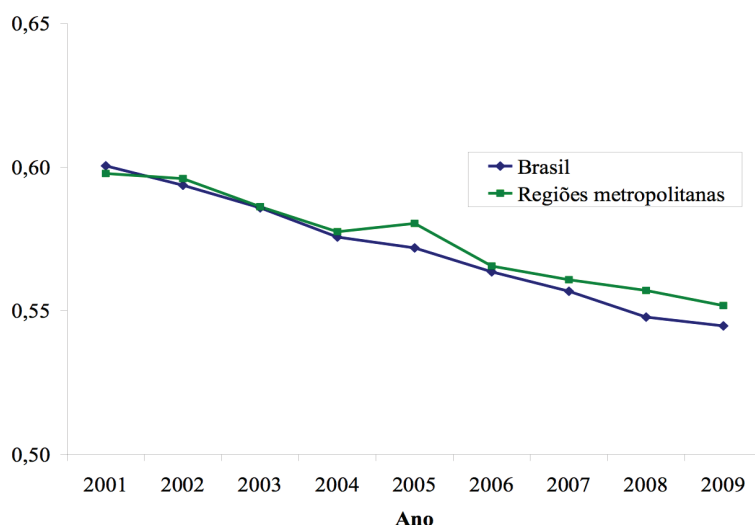
	VALOR MEDIANO			VALOR MÉDIO		
	2001	2006	2009	2001	2006	2009
BRASIL	310,0	410,2	465,0	638,4	702,7	766,1
TOTAL METROPOLITANO	430,6	474,6	675,0	881,0	930,2	995,7
RM BELÉM	258,4	312,5	351,7	531,0	573,1	599,7
RM FORTALEZA	240,4	279,3	336,6	551,4	525,0	635,0
RM RECIFE	256,2	293,0	355,0	574,1	612,8	664,7
RM SALVADOR	284,2	351,6	423,8	663,2	662,9	814,2
RM BELO HORIZONTE	370,3	468,8	539,2	730,8	890,0	1.003,9
RM RIO DE JANEIRO	473,7	524,4	572,0	938,7	1.002,9	1.105,1
RM SÃO PAULO	513,8	571,3	600,0	981,1	1.010,1	1.007,9
RM CURITIBA	461,6	527,4	663,0	918,2	931,1	1.102,1
RM PORTO ALEGRE	516,7	577,2	619,0	1.002,7	1.038,4	1.040,1
DISTRITO FEDERAL	516,7	635,8	666,7	1.222,4	1.476,4	1.678,8
TOTAL NÃO METROPOLITANO	287,1	356,3	430,0	523,0	596,5	661,1

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
EM VALORES DE 2009
ELABORAÇÃO NEPP/UNICAMP.

A análise com base nas proporções de pobreza e de extrema pobreza, assim como já constatado para outros indicadores, explicita dois grupos de territórios bem marcados. Observa-se, de um lado, as regiões Norte e Nordeste do país com uma pobreza muito mais acentuada. Os Estados (PA, BA, CE, PE) apresentam proporção de domicílios pobres superior a 40% e de extremamente pobres acima de 15%; as RMs destes Estados contam com cerca de 25% a 35% dos domicílios na pobreza e acima de 9% na extrema pobreza. Por outro lado, observam-se nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste do país, que a pobreza alcança algo entre 11% e 20% dos domicílios nos Estados selecionados (MG, PR, RJ, RS, SP) e entre 11% e 15% da população das respectivas RMs e do DF; a proporção de extremamente pobres fica entre 3,5% e 4,5% dos domicílios, respectivamente nestes espaços.

Outro aspecto que diferencia as Regiões Metropolitanas brasileiras refere-se à tendência recente de queda da desigualdade de renda. É fato reconhecido que, entre 2004 e 2009, acentua-se no país a tendência de queda da desigualdade de renda. Observa-se, entretanto, no mesmo período, uma persistência nos patamares de desigualdade de renda nas regiões metropolitanas quando comparado à trajetória observada no país. Em outras palavras, a redução da desigualdade nas RMs nesse período é menor do que a ocorrida no conjunto do país (Gráfico 1). Considerando-se um período mais longo, entre 2001 e 2009, a queda do Índice de Gini no país foi da ordem de 9%, enquanto para o conjunto das Regiões Metropolitanas brasileiras a queda foi de apenas 7,6%.

Gráfico 1 – Índice de Gini para o rendimento domiciliar per capita, Brasil e regiões metropolitanas, 2001-2009



FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

As regiões metropolitanas brasileiras e o DF por serem territórios que concentram importante parcela do PIB, com maiores oportunidades de trabalho e, ao mesmo tempo, apresentando taxas de desemprego elevadas; por serem territórios com

desigualdade de renda superior à média nacional, mas com menor proporção de famílias pobres e extremamente pobres; por serem territórios muito heterogêneos, especialmente considerando uma clivagem entre Norte-Nordeste e Sul-Sudeste-DF, acumulam grandes potencialidades e desafios. Demandam, assim, análises que permitam entender como o dinamismo econômico e a desigualdade social afetam as famílias e, também, que ofereçam elementos para identificar os desafios para a superação da pobreza nesses territórios, visando subsidiar ações públicas de combate à pobreza mais adequadas às regiões metropolitanas.

OS DESAFIOS DA SUPERAÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE RELACIONADOS À INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

As análises desenvolvidas por este projeto reafirmaram, nas RMs, a continuidade da desigualdade de renda entre domicílios com distintas configurações familiares. A desigualdade mostra que a vulnerabilidade tem maior incidência entre alguns arranjos familiares específicos. São identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento os arranjos domiciliares nucleados pelo casal com idades de até 34 anos com filhos e/ou parentes (que correspondem à etapa de constituição no ciclo vital da família); naqueles em que o casal tem idades entre 35 e 49 anos, também com a presença de filhos e/ou parentes (etapa de consolidação do ciclo vital familiar); e nas famílias chefiadas por mulher com a presença de filhos e/ou parentes. Estes arranjos foram assim identificados em estudos anteriores de Montali (2004; 2008).

Os arranjos mais suscetíveis ao empobrecimento são caracterizados por apresentarem rendimentos familiares per capita mais baixos que os demais arranjos domiciliares e abaixo da média regional e, também, por apresentarem as mais elevadas concentrações entre os decís inferiores de renda familiar per capita. A situação desfavorável destes arranjos mais vulneráveis é expressa ainda nas taxas de geração de renda comparativamente mais baixas.

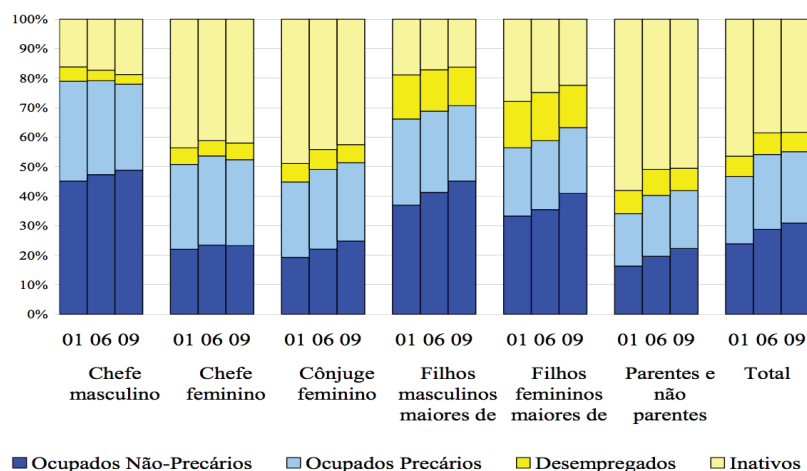
Foram identificadas superposições de fragilidades que dificultam que estes arranjos domiciliares articulem a inserção de seus componentes no mercado de trabalho de forma a superar a condição de pobreza. A superação da pobreza da maior parte desses arranjos mais vulneráveis ao empobrecimento passa por três desafios: o primeiro é relacionado à sua composição desfavorável para inserção de seus componentes no mercado de trabalho marcada por elevada dependência dos adultos; o segundo, relacionado ao anterior, ou seja, à presença de crianças e adolescentes em sua composição, é associado à concepção tradicional da divisão sexual do trabalho e às limitações para inserção em empregos de qualidade vivenciadas pelas mulheres com encargos por crianças; o terceiro está relacionado ao acesso diferenciado a benefícios de transferência de renda, no caso daqueles com rendimentos menores (MONTALI, 2008). Observou-se, assim, que para estes arranjos mais vulneráveis ao empobrecimento somam-se as limitações para obtenção de renda no mercado, decorrente das características de sua força de trabalho, e, também, dos valores mais baixos dos benefícios obtidos pelos programas de transferência de renda a que têm acesso.

Como a permanência dessa desigualdade ocorre no período recente de crescimento econômico e do emprego, da renda domiciliar per capita e da ampliação da cobertura das políticas de transferência de renda na segunda metade da década de 2000 (Montali, 2008), a presente investigação procurou evidenciar os obstáculos à inserção no mercado de trabalho destas famílias, visando indicar as possibilidades de intervenção para a superação das mesmas.

Tem-se como pressuposto para a investigação que a disponibilidade para a inserção no mercado de trabalho é condicionada pelo gênero, idade, posição na família, divisão sexual do trabalho e pelas relações hierárquicas internas do grupo doméstico; e que, por outro lado a absorção é condicionada por restrições diferenciadas encontradas por seus componentes no mercado de trabalho. Dessa forma, são distintas as possibilidades de inserção no mercado dos componentes da família (Gráfico 2).

Considerando-se os componentes femininos, há também uma inserção diferenciada no mercado de trabalho de mulheres com diferentes responsabilidades nos domicílios identificadas por sua posição na família, como cônjuges, chefes monoparentais e como filhas, conforme evidenciado por Montali (2006) e Montali e Lopes (2003). Os dados recentes confirmam essa diferenciação (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Distribuição da PIA segundo situação ocupacional e condição de precariedade na ocupação por posição na família, segundo arranjo domiciliar, Regiões metropolitanas brasileiras, 2001-2009.



FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

As mulheres-cônjuge e as mulheres-chefes de família apresentam-se, em maiores proporções, absorvidas em trabalhos precários e na inatividade do que as mulheres com outras posições na estrutura doméstica, com destaque para as filhas maiores de 18 anos que são em maior proporção absorvidas em empregos regulamentados. Entre os componentes masculinos do domicílio, chefes e filhos maiores de 18 anos, são encontradas as proporções mais elevadas de ocupados não precários, com destaque para os primeiros⁶.

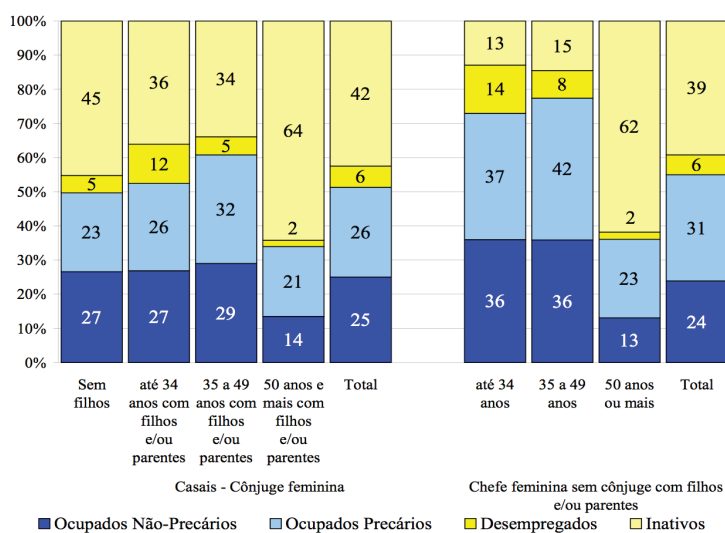
6 ANÁLISE QUE MOSTRA DIFERENCIAÇÕES POR POSIÇÃO NA FAMÍLIA E GÊNERO SEGUNDO SETOR DE ATIVIDADE E VÍNCULO COM O MERCADO PODE SER ENCONTRADA EM MONTALI, 2011.

Um dos motivos apontados pela literatura é a tradicional divisão sexual do trabalho que perpassa a família e o mercado de trabalho e mantém, para as mulheres, a atribuição do cuidado dos filhos e das atividades domésticas, enquanto destina o homem para as atividades no mercado de trabalho. Corroborando, pesquisas sobre o uso do tempo mostram que esta realidade pouco se altera no tempo (BRUSCHINI E OUTROS, 2011). Tais atribuições afetam a inserção no mercado destas mulheres, sejam elas cônjuges em domicílios nucleados pelo casal ou mulheres chefes de domicílios monoparentais. Estudos recentes, de caráter qualitativo, também respaldam a afirmação da vigência desse padrão na sociedade brasileira ao evidenciarem a permanência de atribuições e de relações de gênero mais próximas das tradicionais, através de opiniões de homens e mulheres, guardadas algumas especificidades (ARAÚJO e OUTROS, 2007; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO e SESC, 2011).

A entrada e ampliação da participação da mulher no mercado de trabalho, a partir dos anos 90, não foram acompanhadas de alterações nas atribuições pelos trabalhos domésticos entre os componentes familiares, levando a que estas acumulem ambas as atividades. Estudos diversos, entre eles de Sorj e outros (2007), mostram que em países da Europa e da América do Norte também ocorre a manutenção dessas atribuições enquanto femininas – e que poucos avanços têm sido realizados por políticas governamentais que facilitem a conciliação entre as atribuições domésticas e as atividades no mercado de trabalho, ainda que existam algumas experiências neste sentido. Em outro artigo, Sorj (2004) relaciona a ampliação, entre 2001 e 2004, do acesso a creches e a pré-escola enquanto mecanismo de facilitação da conciliação entre família e trabalho, com repercussões no aumento da participação feminina no mercado de trabalho, na renda e no aumento da jornada de trabalho. Aponta, ainda, para um impacto maior nas famílias mais pobres, coincidindo com os resultados da presente investigação.

Na ausência de políticas sociais que viabilizem a conciliação família-trabalho e na vigência no país do referido padrão de divisão sexual do trabalho, as mulheres com responsabilidades domésticas (cônjuges e chefes monoparentais), e especialmente aquelas em domicílios de menor renda são, em muitas situações, induzidas a aceitar vinculações não formalizadas, jornadas menores e ocupações intermitentes. Deve-se ressaltar que estas apresentam grande disponibilidade para o mercado de trabalho, expressas pelas elevadas taxas de participação e de ocupação (Gráfico 3). As maiores proporções de inserções precárias destas mulheres são encontradas nos arranjos domiciliares que se encontram nas etapas de constituição e consolidação da família (arranjos domiciliares em que a mulher esteja, respectivamente, nos grupos etários de até 34 anos, e entre 35 e 49 anos), sejam eles nucleados por casal ou pela chefia feminina, nos quais se concentram as maiores proporções de crianças e de adolescentes. Importante ressaltar que estes arranjos domiciliares, como mencionado acima, foram identificados como aqueles mais vulneráveis ao empobrecimento (MONTALI, 2008).

Gráfico 3- Inserção de cônjuges e chefes femininas no mercado de trabalho segundo tipologia de arranjo domiciliar, Regiões metropolitanas brasileiras, 2009



FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS
ELABORAÇÃO: MONTALI, L., NEPP/UNICAMP

É relevante que seja considerada a questão da divisão sexual do trabalho ao se propor medidas e políticas que possam reduzir as desigualdades de gênero no mercado de trabalho, uma vez que estas terão reflexos sobre a redução da desigualdade de renda entre domicílios com tipos de arranjos específicos como estes com maiores fragilidades para superar a pobreza.

Uma das evidências da importância de políticas de apoio no cuidado de crianças enquanto um dos mecanismos que possibilitariam maior equidade para o acesso a emprego de qualidade por mulheres com responsabilidade por crianças é encontrada na análise do acesso à educação infantil.

Verificou-se, no período 2001-2009, importante crescimento da atividade das cônjuges femininas especialmente nas idades até 34 anos e entre 35 a 49 anos, em ritmo superior ao da média metropolitana para esse componente familiar. Uma das hipóteses deste estudo é que o crescimento das taxas de ocupação e de participação de cônjuges femininas, nos grupos de idade referidos, pode estar relacionado ao crescimento na oferta de vagas para educação infantil - tanto de creches (0 a 3 anos), como de atendimento às idades de 4 a 6 anos - que, embora importante na década analisada, mostra-se ainda incipiente para as idades entre 0 e 3 anos. Em 2009, a taxa de acesso de crianças de 0 a 3 anos a creches no conjunto de regiões metropolitanas e DF é de 24% das crianças nesse grupo de idades. No caso das crianças de 4 a 6 anos a taxa de acesso é maior, atinge cerca de 80% no decorrer da década de 2000.

Caminha no sentido de reforçar esta hipótese o fato de que nas Regiões Metropolitanas e no DF o número de menores de 6 anos que frequentavam creche ou pré-escola aumentou em 346 mil crianças entre 2001 e 2009, situação que pode ter facilitado a entrada das mães ou responsáveis por estas crianças no mercado de trabalho. Paralelamente, observa-se que se elevou o número de mulheres cônjuges ou chefes de

famílias pertencentes aos dois grupos etários (aquelas com até 34 anos e, aquelas entre 35 e 39) que ingressaram no mercado de trabalho, mesmo que de forma precária. Assim, comparativamente a 2001, observou-se, em 2009, um incremento de 7,5% no total de mulheres chefes ou cônjuges que trabalhavam, resultado de quase 300 mil mulheres chefes ou cônjuges a mais no mercado de trabalho metropolitano.

Um conjunto de evidências mostra que as possibilidades de inserção em ocupações não precárias no mercado de trabalho das mulheres com responsabilidade por crianças estão relacionadas ao acesso à educação infantil, justificando a importância de políticas sociais de apoio ao cuidado de crianças. Observou-se um gradiente que varia do maior ao menor acesso das crianças menores de 3 anos a creches, correspondendo a vinculações ao mercado de trabalho através de ocupações não precárias, precárias e ao não trabalho de mulheres em arranjos domiciliares com filhos. Esse gradiente é também observado em relação ao acesso de crianças entre 4 e 6 anos, ainda que com variações de menor intensidade (Tabela 2).

O gradiente identificado é mais acentuado quando se analisam os domicílios 50% mais pobres com a presença de crianças, embora também seja observado entre aqueles domicílios acima da renda mediana.

Assim, as informações analisadas indicam que existe uma relação positiva entre o acesso a creche e a pré-escola e as possibilidades de inserção em empregos de qualidade no mercado de trabalho de mulheres-cônjuges e de chefes femininas com responsabilidade por filhos. É importante ter presente que estes achados de pesquisa referem-se à realidade das regiões metropolitanas brasileiras e que deveriam ser, também, objeto de estudo para as demais áreas específicas.

Tabela 2 - Taxa de acesso escolar de crianças por idades, segundo condição de ocupação e idade da cônjuge e da chefe feminina por tipo de arranjo domiciliar (%), Regiões metropolitanas brasileiras, 2009

			TAXAS DE ACESSO ESCOLAR (3)			
			CÔNJUGE FEMININO ARRANJOS CONJUGAIS		CHEFE FEMININO MONOPARENTAL	
			FAIXAS DE IDADE (2)		FAIXAS DE IDADE (2)	
			0 A 3	4 A 6	0 A 3	4 A 6
50% MAIS POBRES	TRABALHO NÃO PRECÁRIO	ATÉ 34 ANOS	30,3	84,6	29,7	91,3
		35 A 49 ANOS	30,0	87,4	23,7	82,6
		TOTAL (1)	30,3	85,5	27,6	86,7
	TRABALHO PRECÁRIO	ATÉ 34 ANOS	24,3	80,0	21,3	82,5
		35 A 49 ANOS	21,0	80,5	17,2	83,2
		TOTAL (1)	22,8	80,3	20,2	82,3
	NÃO TRABALHA	ATÉ 34 ANOS	11,2	76,5	19,2	74,7
		35 A 49 ANOS	16,0	77,2	20,2	68,5
		TOTAL (1)	13,1	76,9	20,9	75,1
	TRABALHO NÃO PRECÁRIO	ATÉ 34 ANOS	36,6	87,8	33,6	90,9
		35 A 49 ANOS	37,1	94,8	33,3	86,6
		TOTAL (1)	37,4	90,6	34,6	88,4
TOTAL	TRABALHO PRECÁRIO	ATÉ 34 ANOS	26,4	80,6	22,4	83,9
		35 A 49 ANOS	26,8	85,4	17,8	86,0
		TOTAL (1)	26,1	82,6	21,2	84,3
	NÃO TRABALHA	ATÉ 34 ANOS	13,2	76,8	19,4	75,1
		35 A 49 ANOS	17,5	80,1	18,9	70,0
		TOTAL (1)	15,6	78,2	22,1	77,4

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.

ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

(1) O TOTAL, PARA A CÔNJUGE, INCLUI OUTROS ARRANJOS NUCLEADOS POR CASAL. NA TABELA CONSTAM APENAS OS ARRANJOS COM CRIANÇAS MENORES DE 10 ANOS DE IDADE (FILHOS OU OUTROS PARENTES).

(2) INCLUI TODAS AS CRIANÇAS NESTAS IDADES PRESENTES NO DOMICÍLIO, SEJAM FILHOS OU OUTROS PARENTES.

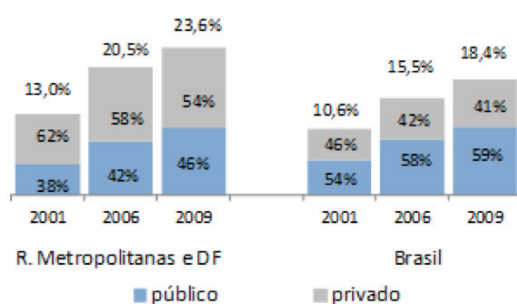
(3) TAXA DE ACESSO ESCOLAR: PROPORÇÃO DE CRIANÇAS NA FAIXA ETÁRIA ESPECÍFICA QUE FREQUENTA CRECHE OU ESCOLA, EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRIANÇAS NA RESPECTIVA FAIXA ETÁRIA.

Do ponto de vista do acesso à educação, são privilegiados neste artigo os grupos etários referentes às crianças menores de 3 anos e o grupo constituído pelos jovens e adultos, por serem estes os segmentos que têm maiores dificuldades no acesso à educação. Além disso, da ótica intra-familiar, são os grupos etários nos quais o baixo acesso à escolarização resulta em limitações para o desenvolvimento socioeconômico das famílias. No caso dos menores de 3 anos, além da importância para o desenvolvimento da criança, o não acesso à educação infantil ofertada pelas creches dificulta que um adulto da família, em geral a mulher responsável, contribua para a elevação da renda familiar pela via do mercado de trabalho. No caso da falta ou da dificuldade de escolarização dos adultos, as famílias com pessoas nesta situação têm menores chances de usufruir de melhores condições socioeconômicas.

Na análise do crescimento da taxa de acesso às creches entre 2001 e 2009, a qual passou de 10,6% para 18,4% no Brasil e, de 13% para 23,6% nas Regiões Metropolitanas e DF, deve-se considerar dois fatores: a expansão da oferta de vagas, que cresceu mais de 47,2%; e, também, a diminuição da pressão demográfica, refletida no declínio de 15% do total de crianças menores de três anos no Brasil. Foram atendidas, em 2009, 1,9 milhões de crianças menores de 3 anos no Brasil. Quase 700 mil crianças menores de 3 anos foram atendidas nas RMs.

Os dados da PNAD mostraram que apesar do acesso à educação infantil ser maior nas Regiões Metropolitanas do que no Brasil como um todo, é nas Regiões Metropolitanas onde a rede privada se fez mais presente (Gráfico 5), evidenciando a demanda por investimento em creches públicas.

Gráfico 4 - Proporção de crianças de até 3 anos que freqüentam creches por rede de ensino pública ou privada (%), Brasil e regiões metropolitanas. 2001-2009



FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS.
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP

Observa-se que a participação relativa da rede privada no atendimento às crianças de 0 a 3 anos foi diminuindo ao longo do período 2001–2009. No Brasil, em 2001, 46% das crianças eram atendidas por creches privadas. Em 2009, esta participação passou para 41%. Nas RMs, a participação da rede privada caiu de 62% para 54%, entre 2001 e 2009. Supõe-se que este fato reflete, por um lado, o incremento no número de vagas e, por outro lado, o fato de que parte da oferta de vagas de instituições públicas ou privadas não estava cadastrada como instituição

educacional no MEC e foram sendo gradualmente cadastradas. Deve-se ressaltar que a decisão de integrar as creches à área educacional ocorreu em 1996⁷, no entanto, a iniciativa municipal com relação à oferta tem estado muito aquém das necessidades da população⁸.

Uma breve análise da desigualdade no acesso às creches ao longo da década de 2000, levando em conta a razão entre o acesso de crianças do último quintil de renda domiciliar per capita e crianças do primeiro quintil, mostrou que a diferença entre as chances de crianças do primeiro quintil de renda e do último de frequentar creches permanece bastante elevada. Entretanto, entre 2001 e 2009, essa diferença, foi reduzida em 33% no país e pouco mais de 30% nas Regiões Metropolitanas e DF.

Tabela 3 - Proporção de crianças de 0 a 3 anos que freqüentam creches segundo quintis de renda domiciliar per capita, Brasil e regiões metropolitanas brasileiras, 2001 e 2009 (%)

		Q1 (A)	Q5 (B)	RAZÃO (B/A)	
BRASIL	2001	7,3	32,8	4,5	] REDUÇÃO DE 33%
	2009	12,1	36,3	3,0	
REGIÕES METROPOLITANAS E DF	2001	9,1	38,0	4,2	] REDUÇÃO DE 31%
	2009	15,3	43,5	2,9	

FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

As evidências sugerem que as políticas devem focar sua atenção no atendimento da demanda por creches como via de reduzir disparidades e, também, de contribuir, em última instância no combate à pobreza; pois, ainda que não existam informações sistemáticas, é bastante provável que muitas famílias pobres, frente à necessidade de trabalhar, paguem por atendimento privado de creches não cadastradas como instituições educacionais, as quais não tem sua qualidade monitorada (Brasil, 2009). Discutir o acesso das crianças menores de 03 anos a creches é de fundamental importância e, está necessariamente relacionado à discussão das políticas e estratégias para atender as famílias com demandas específicas de cuidado com os filhos, para que as mulheres com filhos, e em situação de vulnerabilidade, possam cada vez mais, entrar no mercado de trabalho com maior proteção social.

Outro aspecto que é comumente referido na literatura para explicar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho é a baixa escolaridade. Os dados desta pesquisa mostram que as mulheres jovens apresentaram-se mais escolarizadas que os homens, sobretudo entre os mais jovens com idade entre 18 e 24 anos (Tabela 4). O diferencial a favor das mulheres vai diminuindo à medida que a idade avança. Assim, em tese, pelo menos entre os jovens as mulheres teriam melhores chances de inserção ocupacional, caso esta dependesse apenas da educação formal.

7 PELA LDB (LEI DE DIRETRIZES BÁSICAS) ART. 29 E 30 – LEI 9394/96 FICOU ESTABELECIDO QUE A EDUCAÇÃO INFANTIL DEVE SER OFERECIDA EM CRECHES OU ENTIDADES EQUIVALENTES PARA AS CRIANÇAS DE ATÉ 3 ANOS DE IDADE.

8 O ENSINO INFANTIL RELATIVO ÀS CRECHES NÃO FOI CONTEMPLADO PELO FUNDEB (FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO). ESTA DIFICULDADE DE FINANCIAMENTO É O PRINCIPAL MOTIVO QUE OS MUNICÍPIOS ALEGAM PARA EXPANDIR O ACESSO ÀS CRECHES.

Tabela 4 - População maior de 18 anos por situação de escolarização e sexo. Regiões Metropolitanas e DF, 2009

	18-24 ANOS		25-29 ANOS		30 ANOS OU MAIS	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA (1)	55,8	65,3	64,5	69,1	43,9	42,9
ESTUDAM COM ATRASO (2)	13,7	12,4	2,2	3,3	1,3	2,1
EVADIRAM SEM CONCLUIR A EDUCAÇÃO BÁSICA (3)	30,5	22,3	33,3	27,6	54,8	55,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	3.504.124	3.574.381	2.620.948	2.755.930	13.851.355	17.059.763

FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.
 NOTA: (1) CONCLUÍRAM E. MÉDIO OU MAIS OU, FREQUENTAM CURSO SUPERIOR.
 (2) FREQUENTAM ENSINO FUNDAMENTAL OU ENSINO MÉDIO (EJA)

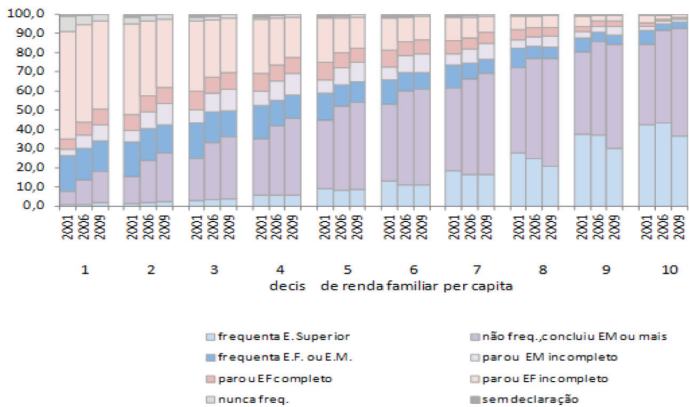
(3) EVADIRAM COM EM INCOMPLETO OU, COM EF COMPLETO OU INCOMPLETO.

No caso do acesso à escolarização dos jovens e adultos, há uma grande preocupação em vários países, na medida em que ela está diretamente relacionada à elevação do capital humano e à inserção no mercado de trabalho.

Na questão da escolaridade de jovens e adultos, é possível observar a forte associação positiva entre o nível de rendimentos das pessoas (independente do sexo) e o nível de escolaridade, relação que ocorre de maneira mais acentuada nas regiões mais vulneráveis à desigualdade social.

No Brasil e nas Regiões Metropolitanas e DF, entre 2001 e 2009, foi possível notar a evolução positiva da escolaridade dos jovens que ocorreu de forma mais acentuada para os jovens dos segmentos mais pobres, comparativamente aos jovens em melhores situações econômicas, os quais, historicamente, já vinham em melhor situação educacional. Deve-se ressaltar que os jovens pertencentes aos primeiros decis de renda domiciliar per capita foram os que apresentaram os mais baixos níveis de escolaridade, e que, no primeiro e no segundo decil de renda domiciliar per capita estão os jovens com maiores chances de não terem completado nem o Ensino Fundamental (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Jovens de 18 a 29 anos por decis de renda familiar per capita, segundo o nível de escolarização. Brasil, 2001-2009



FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

Em 2009, considerando-se o total de jovens no país (cerca de 38 milhões), aproximadamente 36%, ou quase 14 milhões de jovens, não estudavam e não haviam completado a educação básica. Destes, pelo menos 8 milhões não tinham concluído o Ensino Fundamental ou nunca frequentaram uma escola. Os jovens dos segmentos mais vulneráveis, segundo critério de distribuição da renda domiciliar per capita por decis, puderam experimentar a elevação nas taxas de conclusão do Ensino Médio e/ou do ingresso no Ensino Superior, de forma mais acelerada do que os jovens de segmentos mais privilegiados, considerando que os jovens menos privilegiados já partiam de taxas de acesso a esses níveis de escolaridade bem mais baixas.

Ampliando a análise para a população adulta, assim consideradas as pessoas com mais de 18 anos constata-se que, no Brasil, em 2009, 56% das pessoas adultas não haviam completado a educação básica e não estavam estudando. Em termos absolutos, mais de 75 milhões de pessoas se encontravam nesta situação. Na medida em que se avança na idade, as proporções de pessoas sem a educação básica concluída aumentam (Tabela 5).

Nas Regiões Metropolitanas e DF, o percentual de adultos sem completar a educação básica (47,2%) é mais baixo que a média nacional. Apesar da situação mais favorável para os jovens nas Regiões Metropolitanas, nos segmentos adultos mais pobres este percentual é bastante mais elevado. Para os que contam com uma renda domiciliar per capita abaixo de ½ salário mínimo – considerados pobres segundo os critérios deste estudo -, cerca de 70% dos maiores de 18 anos não completaram a Educação Básicano ano de 2009 (Tabela 5).

Tabela 5 - Nível de ensino das pessoas maiores de 18 anos que não estavam estudando e, que não concluíram o Ensino Médio em 2009.

	NUNCA FREQUENTOU (%)	PAROU COM EF INCOMPLETO (%)	PAROU COM EF COMPLETO (%)	PAROU COM EM INCOMPLETO (%)	TOTAL SEM CONCLUIR EM (%)	TOTAL SEM CONCLUIR EM (ABS)	TOTAL DE PESSOAS NA FAIXA ETÁRIA (ABS)
BRASIL							
18-24	1,2	16,7	6,1	9,1	33,1	7.616.187	22.988.302
25-29	2,0	22,8	7,1	7,4	39,3	6.466.555	16.437.648
30+	9,9	42,8	8,0	3,9	64,6	61.549.674	95.347.122
TOTAL	7,4	35,9	7,6	5,2	56,1	75.632.416	134.773.072
RM							
18-24	0,8	10,5	5,9	9,2	26,4	1.866.124	7.079.145
25-29	1,1	14,5	7,0	7,7	30,3	1.631.368	5.378.400
30+	5,2	35,5	9,6	4,6	54,9	16.980.638	30.927.619
TOTAL	4,0	28,8	8,7	5,7	47,2	20.478.130	43.385.164
RM E RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DE ATÉ MEIO SALÁRIO MÍNIMO							
18-24	1,6	24,9	9,5	12,6	48,7	637.035	1.307.406
25-29	2,4	35,9	10,7	12,7	61,7	603.546	978.870
30+	9,7	52,3	9,6	5,9	77,6	3.494.174	4.504.932
TOTAL	7,1	44,7	9,8	8,2	69,7	4.734.755	6.791.208

FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCILOS.
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

Estes dados sobre adultos que não completaram a educação básica são agravados quando se constata que cerca de 29% dos adultos das RM e 45% dos adultos que compõem os domicílios pobres (abaixo de meio salário mínimo) não completaram o ensino fundamental. Evidenciam a gravidade da baixa escolaridade para a inserção no mercado de trabalho metropolitano que, por suas características, exige maior qualificação da força de trabalho.

As tabelas 6 e 7 mostram as maiores restrições que o mercado de trabalho metropolitano impõe aos trabalhadores que não concluíram a educação básica. A análise da população em idade ativa (PIA) mostra, nas regiões metropolitanas e DF que, se por um lado nessas áreas, são maiores as oportunidades de trabalho através de vínculos não precários, tanto para homens como para mulheres, por outro lado, é comparativamente maior a proporção de desempregados e de inativos, expressando a exclusão que estes segmentos sem a educação básica sofrem no mercado metropolitano.

Tabela 6 – Distribuição das pessoas maiores de 18 anos que não estudam e não concluíram a educação básica, regiões metropolitanas e DF, 2009

CONDIÇÃO DE PRECARIEDADE		MASCULINO				FEMININO			
		18-29	30-49	50+	TOTAL	18-29	30-49	50+	TOTAL
OCUPADOS NÃO-PRECÁRIOS	ASSALARIADO	40,7	44,6	18,0	33,6	15,6	14,7	4,9	10,1
	EMPREGADOR	0,9	4,2	2,8	3,0	0,3	1,2	0,6	0,7
	SUB-TOTAL	41,6	48,8	20,7	36,6	15,9	15,8	5,5	10,9
OCUPADOS PRECÁRIOS	ASSALARIADO SEM REGISTRO	22,1	12,1	6,2	11,9	8,4	5,8	2,1	4,4
	AUTÔNOMO	12,0	24,5	21,1	20,6	7,0	11,8	8,7	9,6
	EMPREGADO DOMÉSTICO	0,9	1,6	1,3	1,3	13,8	24,1	9,1	15,4
	TRABALHADOR FAMILIAR	0,4	0,2	0,6	0,4	0,8	1,0	0,6	0,8
	TRAB. NÃO REMUNERADO	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1	0,3	0,2
	SUB-TOTAL	35,4	38,4	29,4	34,4	30,1	42,9	20,8	30,5
DESEMPREGADOS		11,8	4,8	2,2	5,2	16,0	8,1	1,5	6,1
INATIVOS		11,2	8,0	47,7	23,8	37,9	33,1	72,2	52,6
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL ABS.		1.940. 114	3.945. 152	3.651. 174	9.536. 440	1.557. 378	4.124. 093	5.260. 219	1.041. 690

FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS.
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

Tabela 7 - Distribuição das pessoas maiores de 18 anos que não estudam e não concluíram a educação básica. Brasil, 2009

CONDIÇÃO DE PRECARIIDADE		MASCULINO				FEMININO			
		18-29	30-49	50+	TOTAL	18-29	30-49	50+	TOTAL
OCUPADOS NÃO-PRECÁRIOS	ASSALARIADO	33,9	35,5	14,0	27,0	11,7	12,9	4,3	8,8
	EMPREGADOR	1,2	4,6	3,6	3,5	0,3	1,0	0,6	0,7
	SUB-TOTAL	35,1	40,1	17,6	30,5	12,0	13,8	5,0	9,5
OCUPADOS PRECÁRIOS	ASSALARIADO SEM REGISTRO	27,8	17,3	7,9	15,9	7,2	5,5	1,8	4,1
	AUTÔNOMO	13,4	28,0	25,9	24,1	6,2	11,8	8,3	9,3
	EMPREGADO DOMÉSTICO	0,8	1,2	0,9	1,0	12,9	19,0	6,5	12,4
	TRABALHADOR FAMILIAR	4,6	1,9	3,1	2,9	5,6	6,8	5,1	5,8
	TRAB. NÃO REMUNERADO	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
	SUB-TOTAL	46,7	48,5	38,1	44,1	32,1	43,5	22,0	31,9
DESEMPREGADOS		8,4	3,6	1,7	3,9	11,3	5,9	1,2	4,6
INATIVOS		9,8	7,8	42,7	21,5	44,7	36,8	71,9	54,0
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL Abs.		7.836.	15.303.	14.245.	37.384.	6.246.	14.684.	17.316.	38.247.
		214	533	085	832	528	249	807	584

FONTE: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

Para os homens, é maior a absorção em trabalhos não precários e menor a proporção em trabalhos precários, ao passo que é comparativamente maior a proporção de desempregados e de inativos (39% nestas áreas e 24,4% no Brasil); para os jovens - idades entre 18 e 29 anos - é maior a proporção de desempregados e de inativos (23% e 18%, respectivamente nas áreas metropolitanas e no Brasil). No caso das mulheres, guardadas as especificidades da absorção da PIA entre os sexos, no mercado de trabalho metropolitano é também maior a proporção destas com acesso a trabalhos não precários e menor a proporção com acesso a trabalhos precários, observando-se, por outro lado, comparativamente aos dados médios para o país, menores proporções de mulheres inativas e maiores proporções de desempregadas em todos os grupos etários; nessa comparação destacam-se as jovens com mais elevadas proporções em desemprego e menores proporções em inatividade (Tabelas 6 e 7). Este grupo etário das mulheres metropolitanas de baixa escolaridade apresenta a maior proporção de desempregados (16%), comparativamente aos demais grupos etários femininos e masculinos tanto metropolitanos, como para o total do país, expressando a dificuldade que encontram para a absorção no mercado de trabalho.

POLÍTICAS E PROGRAMAS VIGENTES RELACIONADOS À SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS PARA A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

A comparação dos dados entre 2001 e 2009 relativos aos indicadores que ensejam a superação dos obstáculos apontados neste artigo para a inserção profissional apresentaram modesta melhoria neste período. Esta melhora pode ser atribuída a um conjunto de políticas públicas em execução por parte dos três níveis de governo.

No tocante à educação infantil, algumas iniciativas do governo federal no sentido de aumentar o acesso às creches já foram tomadas. Um exemplo é o programa ProInfância do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o qual se constitui em uma das ações do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação aprovado em 2007. O programa que tem como objetivo a construção de creches e escolas de educação infantil, melhoria da infraestrutura física, reestruturação e aquisição de equipamentos, prevê assistência financeira de caráter suplementar aos municípios⁹.

Até 2014, a meta do ProInfância é apoiar a construção de mais 6 mil creches no país. Este programa, porém, não contempla ações voltadas à maior dificuldade apresentada pelos municípios no tocante à educação infantil: a contratação de recursos humanos. O ensino infantil relativo às creches não foi contemplado pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e isto faz com que os recursos deste Fundo não possam ser utilizados na contratação e no pagamento do quadro funcional necessário.

A contratação de pessoal gera um encargo financeiro permanente para as Prefeituras, além de haver restrições decorrentes da Lei de responsabilidade fiscal com relação à proporção máxima de gastos com pessoal. Assim, sem haver um equacionamento desta questão, mesmo com recursos para a expansão do número de equipamentos físicos, haverá dificuldade para que se alcance a meta pretendida pelo FNDE.

O Governo Federal, por outro lado, por meio do programa ProInfantil apoia a capacitação dos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil (creches e pré-escolas). O ProInfantil é um curso em nível médio, à distância, na modalidade Normal e realizado através de parceria do MEC com estados e municípios¹⁰. Novamente, trata-se de um programa importante, mas que não enfrenta a problemática mais complexa – a contratação e manutenção dos profissionais da educação infantil, notadamente de creches.

175

DESIGUALDADE
E POBREZA
NAS REGIÕES
METROPOLITANAS
BRASILEIRAS:
POLÍTICAS E SEUS
EFEITOS SOBRE AS
FAMÍLIAS

9 ENTRE 2007 E 2008, O PROINFÂNCIA INVESTIU NA CONSTRUÇÃO DE 1.021 ESCOLAS. EM 2009, O PROGRAMA SUPEROU A META PREVISTA DE FINANCIAR A EDIFICAÇÃO DE 500 UNIDADES – O FNDE CELEBROU CONVÊNIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE 700 CRECHES. TAMBÉM EM 2009, O PROINFÂNCIA PASSOU A REPASSAR RECURSOS PARA EQUIPAR AS ESCOLAS EM FASE FINAL DE CONSTRUÇÃO. EM 2010, FORAM CELEBRADOS CONVÊNIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE 628 ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL. ALÉM DISSO, O FNDE TRANSFERIU RECURSOS PARA MOBILIAR E EQUIPAR 299 CRECHES ([HTTP://WWW.FNDE.GOV.BR/INDEX.PHP/PROGRAMAS-PROINFANCIA](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia)).

10 O PROINFANTIL SE DESTINA AOS PROFISSIONAIS, SEM A FORMAÇÃO ESPECÍFICA PARA O MAGISTÉRIO, QUE ATUAM NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS DAS REDES PÚBLICAS (MUNICIPAIS E ESTADUAIS) E DA REDE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS (COMUNITÁRIAS, FILANTRÓPICAS OU CONFESSIONAIS – CONVENIADAS OU NÃO).

Já com relação à Educação de Jovens e Adultos (EJA), observamos um aumento da importância do EJA dentro da política educacional, desde que foi criado em 2001, tanto pela sua institucionalização dentro do sistema de educação básica, como pela sua inclusão nos mecanismos de financiamento (FUNDEB). Porém, os indicadores mostraram que, em relação a seus resultados práticos, os avanços são limitados (DI PIERRO, 2010). A expansão da oferta de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) ocorreu de forma muito lenta. Uma grande dificuldade a ser vencida na EJA são as altas taxas de evasão desta forma de ensino.

A análise dos dados PNAD de 2009 mostra, que no Brasil, mais de 14 milhões de jovens com idades entre 18 e 29 estão fora da escola e não completaram a Educação Básica; dentre estes, mais de 8 milhões sequer concluíram o Ensino Fundamental. No caso das Regiões Metropolitanas e DF estes valores chegaram a quase 3,5 milhões de jovens fora da escola e sem conclusão da Educação Básica, onde mais de 1,6 milhões desses jovens necessitariam retornar à escola para terminar ao menos o Ensino Fundamental. Porém, os dados do INEP/MEC mostram que a oferta total de matrículas na EJA em 2009, no Brasil, foi ligeiramente superior a 4 milhões. A tendência no período de 2001 a 2009 foi de crescimento no volume das matrículas até o ano de 2006. De 2007 até os dias atuais o volume de matrículas na EJA, tanto do Ensino Fundamental, quanto do Ensino Médio vem caindo e ficou muito aquém da demanda.

Porém, além da ampliação do número de vagas o desafio de educação de jovens e adultos é atrair e manter este corpo de alunos. Este desafio é consideravelmente maior do que em outras modalidades de ensino, na medida em que este público-alvo já interrompeu seus estudos (pelos mais variados motivos), já está em grande parte inserido no mercado de trabalho e, em muitos casos, já constituiu família. Assim, é necessário pensar em estratégias de adesão deste público à volta aos estudos.

A complexidade das necessidades desta população para retomar os estudos evidencia o descompasso da EJA para atendê-las, como explicitado no texto abaixo, apresentado no site da organização Ação Educativa¹¹:

É essencial que se faça uma escola para jovens e adultos cada vez mais desvinculada do ensino regular, com horários e formatos bastante flexíveis. Também não haverá crescimento da EJA enquanto não se constituir uma política intersetorial efetiva, pois grande parte do público da EJA se compõe de pessoas de baixa renda que precisam ter outras condições garantidas para poder voltar para a escola: creche para os filhos, atendimento de saúde, transporte, enfim, é preciso que as condições sociais desse sujeito sejam satisfatórias para que ele possa encontrar espaço para frequentar uma escola. Também sabemos que é necessário existirem professores com formação e carreira específica. (Ação Educativa. Acesso: 08-10-2011)

Assim, a EJA deve ser pensada de forma a incluir em sua operacionalização e execução as particularidades dos segmentos populacionais que a demandam, para

que de fato se constitua em um direito à educação e represente um salto educacional legítimo para além da alfabetização.

Um exemplo de tentativa de observar estas particularidades pode ser encontrada no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), voltado para a faixa etária entre 15 e 29 anos. O ProJovem divide-se em quatro modalidades, e tem por objetivo em todas as modalidades estimular a permanência e/ou o retorno (quando for o caso) à escola, além de objetivos setoriais, ligados à área social a que cada modalidade se liga. Como estímulo para os jovens, a elevação da escolaridade é aliada à qualificação profissional do público-alvo¹².

No âmbito do programa, as duas modalidades: o Projovem Urbano e o Projovem Campo, que se propõe além da conclusão da educação básica, fornecer qualificação profissional com certificação, juntas atenderam pouco mais de 660 mil jovens entre 2008 e 2010. Assim, tendo em vista que em 2009 mais de 8 milhões de jovens não estudavam e não haviam concluído nem o Ensino Fundamental, os esforços do governo com a oferta destes programas ainda estão longe de ser suficientes frente ao tamanho do desafio.

Algumas medidas buscam além do aumento da escolarização, incentivar a inserção profissional dos adultos. A proposta contida no Plano Brasil Sem Miséria de qualificar 1,7 milhão de pessoas entre 18 e 65 anos de idade, envolve ações articuladas de diversos programas e ações governamentais, entre eles: o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec); o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e obras do Programa Minha Casa, Minha Vida¹³. Esta articulação intergovernamental será propiciada pela existência de um conjunto de ações de âmbito estadual e municipal.

Atualmente a oferta de cursos de qualificação profissional ainda se encontra muito aquém da demanda e, isto limita a capacidade desta iniciativa em alterar o atual quadro de acesso ao trabalho de qualidade. Além deste fato, considera-se que a baixa escolaridade das pessoas limita o acesso a cursos mais avançados, freando assim as chances de melhores colocações no mercado e, reduzindo desta forma as chances de mobilidade social.

Considerando-se a área de educação, o Plano Brasil sem Miséria, que tem entre seus eixos a facilitação do Acesso a Serviços Públicos, privilegia dois serviços: o Brasil Alfabetizado e o Mais Educação.

12 AS MODALIDADES DO PROJOVEM SÃO: URBANO (A CARGO DA SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE), CAMPO (DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO), TRABALHADOR (LIGADO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO) E O ADOLESCENTE (LIGADO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). VER: (WWW.PROJOVEM.GOV.BR)

13 VALE RESSALTAR, QUE A PARTIR DO SEGUNDO SEMESTRE DE 2011, O GOVERNO FEDERAL INICIOU UM PROCESSO DE ASSINATURAS DO TERMO DE PACTUAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA COM VÁRIAS REGIÕES DO PAÍS – SUL, NORDESTE, SUDESTE, ETC -, QUE OBJETIVA UMA COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNO FEDERAL E ESTADOS A PARTIR DA LIBERALIZAÇÃO DE VERBAS PARA O ATINGIMENTO DE MILHÕES DE BRASILEIROS(AS) POR MEIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, INCLUSÃO PRODUTIVA E ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, SANEAMENTO E ENERGIA ELÉTRICA (MDS. 2011). CONCOMITANTE A ESTE PROCESSO E DIRECIONADO ÀS FAMÍLIAS QUE VIVEM EM EXTREMA POBREZA, NA ÁREA RURAL SERÁ DESENVOLVIDO O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA VERDE.

O primeiro (Brasil Alfabetizado) busca promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil. As ações do programa visam apoiar técnica e financeiramente os projetos de alfabetização de jovens, adultos e idosos apresentados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Já o Programa Mais Educação tem como objetivo o aumento do tempo de permanência dos alunos nas escolas públicas, do ensino fundamental e médio, por meio de atividades optativas nas áreas de meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica.

Os dois programas da área da educação citados no Plano Brasil sem Miséria tratam de questões importantes relacionadas a esta para a superação da pobreza e da desigualdade. Entretanto, merece destaque o fato de que não há no Plano nenhum programa direcionado à superação dos obstáculos para a inserção no mercado de trabalho relacionados à educação identificados neste artigo, quais sejam, por um lado a dificuldade de acesso à educação infantil, especialmente a creches, que viabilizam o acesso ao trabalho e a empregos de melhor qualidade para adultos com responsabilidade por crianças, dentre estes, destacando-se as mulheres – propiciando a estas maior equidade no acesso ao mercado de trabalho -; e, por outro as barreiras encontradas pelo grande contingente de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental, mas que não são analfabetos e que, assim, tem suas chances de inserção profissional reduzidas.

Na questão da inserção profissional, verificou-se através de levantamento realizado pelo projeto que embasa este artigo (MONTALI, 2012), que os municípios e unidades da federação que sediam as regiões metropolitanas analisadas priorizam em suas ações para o combate à pobreza e de proteção social, programas voltados para o acesso ao trabalho, além de outros programas e ações relacionadas à transferência de renda, cidadania, à habitação de qualidade e à segurança alimentar. Muitos dos programas de iniciativa municipal têm como público-alvo os beneficiários do Programa Bolsa Família, mostrando como os municípios articulam seus programas pautando-se pela iniciativa federal.

Considerando-se os programas de inserção produtiva identificados nos municípios das regiões metropolitanas, as Oficinas de Capacitação Profissional e de Geração de Renda são as predominantes, tanto de natureza estadual quanto de natureza municipal, evidenciando o esforço em investir na qualificação da mão de obra como combate ao desemprego (Quadro 1). O fomento a estas oficinas pelos níveis municipais e estaduais sugere que há uma articulação entre as esferas de governo na oferta destes cursos ¹⁴. Ações de apoio à economia solidária também são desenvolvidas, mas sem evidências de cooperação entre estados e municípios; observou-se que nas regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba há programas estaduais e nas regiões metropolitanas de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre, os programas são municipais. Observa-se ainda, nas regiões metropolitanas, que a oferta de programas voltados para a inserção produtiva de natureza municipal é mais ampla do que a oferta de programas estaduais.

QUADRO 1 – Programas estaduais e municipais de inserção produtiva presentes nas RMs selecionadas e no DF, 2011.

REGIÕES METROPOLITANAS	PROGRAMAS ESTADUAIS DE INSERÇÃO PRODUTIVA					PROGRAMAS MUNICIPAIS DE INSERÇÃO PRODUTIVA			
	BALCÃO DE EMPREGOS	APOIO TÉCNICO OU FINANCEIRO A MICRO E PEQUENOS EMPREENDEDORES	OFICINAS DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E GERAÇÃO DE RENDA	INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÕES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	BALCÃO DE EMPREGOS	OFICINAS DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E GERAÇÃO DE RENDA	INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÕES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
BELÉM									
FORTALEZA									
RECIFE	-	-	-	-	-				
SALVADOR									
BELO HORIZONTE									
RIO DE JANEIRO	-	-	-	-	--				
SÃO PAULO									
CURITIBA									
PORTO ALEGRE									
DISTRITO FEDERAL									

FONTE: SITES OFICIAIS DOS MUNICÍPIOS E DOS ESTADOS.

ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados de pesquisa identificaram gargalos para o êxito das atuais políticas de combate à pobreza relacionados às possibilidades de acesso ao mercado de trabalho e de geração de renda. Um deles está relacionado à elevada proporção da população adulta metropolitana sem concluir a educação básica (47% - 20.500.000 adultos e jovens), dos quais a metade não concluiu o ensino fundamental, limitando seu acesso a emprego e a remuneração que lhes permita superar a pobreza em um contexto que exige, cada vez mais, qualificação para o trabalho. O outro está relacionado aos limites para a inserção em empregos de qualidade para mulheres com responsabilidade por crianças, levando-as a se inserir em ocupações precárias e instáveis, em decorrência de atribuições na família relacionadas ao gênero e aos papéis familiares e resistências no mercado, que evidenciam a divisão sexual do trabalho tradicional. Estes constrangimentos, que afetam com maior intensidade as mulheres de domicílios com rendimentos menores, limitam o acesso a emprego de qualidade e a remuneração que lhes permitam superar a pobreza.

Estes gargalos devem ser enfrentados através de políticas sociais universais, especialmente, relacionadas ao sistema educacional (educação infantil e educação de jovens e adultos) e políticas que promovam a equidade de gênero no mercado de trabalho.

Algumas questões levantadas deveriam ser consideradas também por gestores, em todos os níveis de governo, nos momentos de avaliação e reordenamento de suas ações públicas.

É relevante que seja considerada a questão da divisão sexual do trabalho que perpassa a família e o mercado de trabalho. Os resultados da investigação apontam para a necessidade de implementar políticas que promovam a equidade de gênero para inserção no mercado de trabalho visando as mulheres com encargos por crianças e que possibilitem elevar a renda domiciliar. Nesse sentido, as recomendações são de duas naturezas: por um lado, incentivar programas voltados para a qualificação e a elevação da escolaridade dos adultos, bem como de intermediação com o mercado de trabalho; por outro lado, ampliar e aperfeiçoar o apoio no cuidado de crianças através do aumento da oferta de ensino em tempo integral e ampliação de vagas em creches públicas e outros incentivos. O apoio no cuidado de crianças contribuiria para liberar homens e mulheres com encargos por crianças para inserção no mercado de trabalho, viabilizando a conciliação do trabalho com as responsabilidades familiares. Este apoio no cuidado de crianças é relevante, especialmente para as mulheres, pois possibilitaria a estas a inserção no mercado de trabalho através de vinculações não precárias, com jornadas de mais horas e sem descontinuidades no tempo. Tais formas de vinculação ao mercado lhes possibilitariam melhores rendimentos, contribuindo para a superação da pobreza nos domicílios mais vulneráveis ao empobrecimento, os quais concentram a maior parcela de crianças e adolescentes como constatado no estudo que fundamenta este artigo (MONTALI, 2012).

O desafio para a política de Educação Infantil reside, sobretudo, na inclusão das crianças nas creches através da ampliação de vagas. De acordo com os dados da Pnad 2009 e tendo em conta a meta estabelecida no PNE de atingir metade das

crianças de 0-3 anos, seriam necessárias no Brasil mais de 3,3 milhões de vagas, sendo que quase 800 mil delas nas Regiões Metropolitanas e DF. Em termos do número de vagas já ofertadas no Brasil, para cumprir a meta do PNE, o volume teria que ser 1,7 vezes maior do que o volume ofertado em 2009, o que significa quase triplicar o volume atual ofertado. No caso das Regiões Metropolitanas e DF, o volume teria que ser 1,12 vezes maior do que o atual, ou seja, mais do que dobrar o volume atual.

A oferta do ensino infantil para as crianças menores depende, por outro lado no momento atual, de investimentos em recursos humanos e infra-estrutura. Isto significa priorizar a qualificação e capacitação dos professores e de profissionais de Educação Infantil. O desafio que fica é atender tecnicamente os municípios para poder ofertar um serviço de qualidade.

Outro desafio colocado é relativo à educação de jovens e adultos e reside na necessidade de se aumentar o número de vagas na EJA (Educação de Jovens e Adultos) para atender aqueles que não concluíram a educação básica, concomitantemente com a criação de condições que garantam maior adesão destes à escola. Isto necessariamente implica em estabelecer políticas intersetoriais que atuem de forma efetiva no sentido de dar condições sociais satisfatórias para o retorno à escola dos alunos evadidos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Deve-se atentar, porém, para o desafio de fortalecer as políticas universais (como educação), mas mantendo um olhar para públicos com perfis específicos, como os mais vulneráveis ao empobrecimento. Consequentemente, o desafio passa pela articulação de políticas setoriais e intersetoriais para ajustar as políticas universalizantes de forma a atingir os segmentos populacionais mais impactados pela desigualdade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, C.; PICANÇO, F.; SCALON, C. (Org.). **Novas conciliações e antigas tensões? Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada**. Bauru: EDUSC, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de, FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007, 2 volumes.

BICHR, R. M. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, v. 87, julho 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Caderno do Plano Brasil sem Miséria**. MDS: Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasilsem-miseria.gov.br>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>. Acesso em: 04 jul. 2011.

BRUSCHINI, C. et al. Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios. BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). In: **O PROGRESSO das Mulheres no Brasil 2003–2010**. Rio de Janeiro: CEPIA ; Brasília: ONU Mulheres, 2011, p. 142-177. Acesso em: 01 fev. 2012.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, 2010 v. 31. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v31n112/15.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2011.

FONSECA, A. M. **Estratégia de Erradicação da Extrema Pobreza**. Brasília: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP\MDS), março de 2011.

FONSECA, A. M.; ROQUETE, C. **Proteção social e programa de transferência de renda: o Bolsa Família**. Proteção Social: dilemas e desafios. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; SESC. **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**. 2011. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 29 maio 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Notas Metodológicas da Pesquisa Básica**. 2009.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. **O crescimento pró-pobre: o paradoxo brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo; LOURENÇO FILHO, Roberto (Colaboradores). **A Pobreza Urbana no Brasil: trade off entre investimentos sociais e transferência de renda**. Relatório Final, RJ: 2008. Apud: FONSECA, A.M., 2011.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em debate**. Brasília: MDS, n. 1, 2005.

MONTALI, L. (Coord.). **Relatório Final do Projeto Desigualdade e pobreza nas famílias metropolitanas: diagnóstico e recomendações para a redução das desigualdades**.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). **Edital MCT/CNPq/MDS-SAGI n.º 36/2010** - Processo 563760/2010-9. NEPP / UNICAMP. 2012.

_____. Padrões familiares de inserção no período de recuperação da economia nos anos 2000: homens e mulheres no mercado de trabalho. **Bahia Análise & Dados**, abril-junho 2011.

_____. Desigualdade e pobreza nas famílias metropolitanas: redução ou reprodução? In: SANCHES, Eramis B., ALVES, José Eustaquio D. (Orgs.). **Serie Investigaciones**, n. 3 - Pobreza y Vulnerabilidad Social: Enfoques y Perspectivas. ALAP Editor. Córdoba, Argentina, 2008. Disponível em: <<http://www.alapop.org>>.

_____. Provedoras e co-provedoras: mulheres-cônjuge e mulheres-chefe de família sob a precarização do trabalho e desemprego. ABEP. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 23, n. 2, jul./dez. 2006.

MONTALI, L.; TAVARES, M. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, p. 211-231, jul./dez. 2008.

MONTALI, L.; LOPES, G. Relações familiares e trabalho feminino na Região Metropolitana de São Paulo na década de 90. **Caderno CRH**, CRH-UFBA, v. 1, n. 38, 2003.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n.1166).

SORJ, B. **Reconciling work and Family: issues and policies in Brazil**. Geneva: International Labour Office, 2004. Apud: SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C., 2007.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo. **Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília: MDS/SAGI, 2007. (Versão Revista em Abril/2012).

O SUAS EM SANTA CATARINA: OS CONCEITOS-CHAVES DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA EM PERSPECTIVA

BEATRIZ AUGUSTO DE PAIVA - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

MIRELLA ROCHA - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

DILCEANE CARRARO - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

RENATA NUNES - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

INTRODUÇÃO

Ao longo de 2011 nos dedicamos a investigar o direito socioassistencial em Santa Catarina, com uma aproximação precisa, embora bastante ampla: cabia-nos recuperar e interpretar o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, privilegiando a sua tradução concreta nesse estado do sul do país. Era preciso ainda estabelecer um recorte adicional, que permitisse a persecução detalhada de uma dimensão do SUAS em particular, dados os limites temporais que dispúnhamos. Sendo assim, investigamos o desenho da proteção socioassistencial básica¹, constituída de forma privilegiada por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, organizado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, de maneira a atentar para as novas modalidades de organização e atendimento da assistência social nos municípios, prevista na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742/93 alterada pela Lei 12435/11)².

Com o propósito de impulsionar um novo ciclo virtuoso de estudos e pesquisas sobre a política pública de assistência social, estimulado também por esta jornada investigativa, elegemos um princípio teórico essencial, o de conferir protagonismo aos sujeitos da política pública por meio de escuta qualificada destes, com o privilegiamento da narrativa dos trabalhadores e 'usuários' (doravante denominados 'sujeitos de direitos'). Aproveitamos para registrar nosso sincero e afetuoso agradecimento a todos os sujeitos da pesquisa que contribuíram com suas experiências, saberes, sonhos e inquietações.

Dentre a produção teórica-investigativa da área é sabida a necessidade de novos estudos que atentem para os componentes subjetivos e indiretos que sobre-determinam a implementação do SUAS, uma vez que as regulações institucionais capazes de instruir a organização de uma política pública - na condição de sistema único - são fortemente afetadas pela ação dos sujeitos, que traduzem e reelaboram tais instruções. Nossa pesquisa se debruça nestes universo e dinâmica. Trata-se assim de buscar enriquecer nossos estudos com dados empíricos de tipo primário, alcançados pelo diálogo com especiais interlocutores, àqueles que vivem e sofrem as contradições, potencialidades e limites decorrentes das decisões de poder no campo do direito socioassistencial.

A narrativa sobre a qual fundamos nossa análise foi tecida por meio dos depoimentos obtidos nas entrevistas, cujo roteiro possui questões abertas e fechadas, inspiradas nos termos referenciados no documento "Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais" (Resolução CNAS nº 109/2009).

1 O PROJETO DE PESQUISA "O SUAS EM SANTA CATARINA: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM PERSPECTIVA", FINANCIADO PELO EDITAL MCT/MDS-SAGI/CNPQ 36/2010, FOI APROVADO PELO COMITÊ DE ÉTICA DE PESQUISA COM SERES HUMANOS (CEP/UFSC). A PESQUISA REÚNE DOCENTES (05), PESQUISADORES DO CNPQ (02), ALUNOS DA PÓS-GRADUAÇÃO (03) E DA GRADUAÇÃO (05), VINCULADOS AO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC) E AO GRUPO DE PESQUISA TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, JUNTO AO INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (IELA/UFSC).

2 ART. 24-A. FICA INSTITUÍDO O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF), QUE INTEGRA A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E CONSISTE NA OFERTA DE AÇÕES E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, NOS CRAS, POR MEIO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, COM O OBJETIVO DE PREVENIR O ROMPIMENTO DOS VÍNCULOS FAMILIARES E A VIOLÊNCIA NO ÂMBITO DE SUAS RELAÇÕES, GARANTINDO O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. (LEI Nº 12.435/2011).

Assim, cabe registrar que o objeto deste artigo e pesquisa é a própria realidade da política de assistência social em Santa Catarina, buscando apreender as alterações concernentes ao acesso a esse importante direito social, no que se refere à construção e à implantação do SUAS, a partir da experiência dos seus protagonistas, imersos no cotidiano multifacetado dos CRAS em cada realidade local selecionada.

MÉTODO

A cartografia metodológica elegeu para análise dos dados primários - especialmente a narrativa dos sujeitos da pesquisa - a perspectiva crítico-dialética, buscando nexos entre as contradições da realidade descoberta e os condutos totalizadores de suas determinações, privilegiando o diálogo com a literatura especializada. A perspectiva eleita pretende assegurar tanto a reconstrução do processo real em curso, como também da capacidade de explicação de seus elementos constitutivos antinômicos, numa interpretação dos dados enriquecedora e fiel ao contexto dinâmico da realidade do SUAS em Santa Catarina.

Desta forma, a metodologia está alicerçada numa abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter exploratório e potencialmente avaliativo, que visa recuperar, organizar e decifrar as diferentes dimensões e relações estabelecidas entre as principais mediações institucionais e os sujeitos envolvidos na realização da proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS no estado catarinense.

Assim, construímos a combinação de dois planos investigativos: pesquisa no sistema de informações institucionais e entrevista com os sujeitos do SUAS. A escolha da entrevista obedeceu ao princípio metodológico de buscar o registro da informação primária, a partir de roteiro pré-estabelecido, de forma a permitir o acesso à perspectiva pessoal do sujeito, capaz de reproduzir sua experiência no âmbito SUAS (DIETERICH, 1999). Para a constituição do campo de análise lançou-se mão de amostra não probabilística, onde selecionamos 23 municípios nas diferentes regiões do estado³ para entrevistar coordenadores/trabalhadores e sujeitos de direitos em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em cada município da amostra. A saída a campo para a escuta qualificada se deu em abril, maio e junho de 2011, e alimentou a principal fonte empírica desse estudo, num total de 135 entrevistas, das quais 82 foram com sujeitos de direitos e 53 com trabalhadores/coordenadores, observando a legislação que regula a ética na pesquisa com seres humanos. As entrevistas com os coordenadores/trabalhadores eram previamente agendadas, já acordando nosso contato com a população, especialmente com os grupos que participavam do PAIF. Assim, as entrevistas com os sujeitos de direitos eram obtidas voluntariamente - explicadas e autorizadas por meio do TCLE -, conforme a dinâmica de disponibilidade e interesse do usuário do CRAS ou sugestão do próprio trabalhador, quando este preferia assim fazê-lo. Com o intuito de orientar o diálogo, conforme a perspectiva de cada um desses sujeitos, elaboramos

3 O ESTADO DE SANTA CATARINA É SUBDIVIDIDO EM REGIÕES GEOGRÁFICAS DENOMINADA DE MESORREGIÕES E MICRORREGIÕES. PARA FINS DESTA PESQUISA UTILIZAMOS COMO REFERÊNCIA AS MESORREGIÕES QUE COMPREENDEM GRANDES REGIÕES DO ESTADO UNIDAS POR LAÇOS GEOGRÁFICOS, DEMOGRÁFICOS E CULTURAIS. COMPÕE AS SEIS MESORREGIÕES: A REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS, NORTE CATARINENSE, SUL CATARINENSE, REGIÃO SERRANA, NORTE CATARINENSE E REGIÃO DO VALE DO ITAJAÍ.

dois roteiros de entrevista semi-estruturada, com conteúdos característicos de acordo com a categoria de entrevistados (trabalhadores/coordenadores do CRAS e sujeitos de direitos do equipamentos de proteção socioassistencial básica). O instrumental foi organizado a partir de blocos de assuntos e trouxe uma combinação de perguntas abertas e fechadas. Tais entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo seu conteúdo posteriormente sistematizado, de modo que fosse possível proceder à análise e à interpretação das informações coletadas. Buscando garantir o anonimato dos entrevistados, utilizamos um sistema de codificação de identificação, correspondente à região, ao município e à categoria do sujeito entrevistado. Para interpretação das informações coletadas, recorremos aos subsídios da análise de conteúdo, tida como um conjunto de técnicas de interpretação analítica textual, com a finalidade de obter indicadores que permitam inferir conhecimentos relativos à produção e à recepção das variáveis, a partir das mensagens narradas, por meio de procedimentos aglutinadores de descrição do conteúdo das mensagens.

As questões fechadas foram tabuladas e organizadas nas respectivas tabelas-quadrados. Os dados qualitativos das perguntas abertas foram agrupados de acordo com suas congruências e peculiaridades, ressaltando-se as narrativas que simbolizam elementos explicativos mais fundamentais. Aglutinamos dados expressivos em matrizes, para aferir valores que expressassem tendências das variáveis obtidas.

Na medida em que os resultados da pesquisa são amplos, pois trazem o retrato catarinense dessa importante política pública, identificando contradições, distorções, mas também potencialidades, cabe informar que as análises aqui apresentadas constituem um extrato dos vários produtos que a pesquisa alcançou, buscando interpretar propositalmente uma específica dimensão imaterial do processo de construção do direito socioassistencial, qual seja a dialética da apreensão x tradução dos conceitos-chave da pnas na oferta dos serviços da proteção socioassistencial básica nos cras pesquisados.

OBJETIVOS

A construção do projeto originalmente estabeleceu como objetivo geral a análise do processo de implementação da proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS, no estado de Santa Catarina, especificamente no que se refere ao desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, na perspectiva da efetiva implementação e da gradativa universalização do direito à assistência social e, consequentemente, da seguridade social no país.

O tempo e os recursos comprimidos revelaram a necessidade de um primeiro redimensionamento do objeto da pesquisa, valorizando as informações espontâneas em aderência ao que os sujeitos expuseram em seus depoimentos de forma inovadora. Nesse sentido, readequamos o objetivo primordial deste estudo para “análise do desenho da proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS em Santa Catarina”, remetendo a prospecção sobre o processo de implantação do SUAS para momento posterior, no que exige aportes significativamente maiores em termos de estrutura para a pesquisa e, principalmente, mais tempo de realização.

Dessa forma, a partir das narrativas dos entrevistados, neste caso, majoritariamente trabalhadores/coordenadores pelo domínio do tema, buscamos encontrar elementos explicativos quanto os conceitos-chave na construção do acesso ao direito socioassistencial, baseados no edifício categorial do SUAS: (a) matricialidade sociofamiliar; (b) território; (c) participação popular.

A eleição destes três conceitos-chaves atende a duas ordens de justificativas, inicialmente porque portam maior densidade teórico-metodológica para a organização da proposta de proteção básica propugnadas, depois porque expressam com maior nitidez a contraditoriedade que perpassa este arranjo conceitual ou, como dissemos o edifício categorial do SUAS.

RESULTADOS E DISCUSSÃO - A DIALÉTICA DA APREENSÃO X TRADUÇÃO DOS CONCEITOS-CHAVE DA PNAS NA OFERTA DOS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA NOS CRAS PESQUISADOS.

MATRICIALIDADE SÓCIOFAMILIAR

Reconhecendo a centralidade sóciofamiliar no desenho da proteção socioassistencial básica, indagamos aos sujeitos da pesquisa sobre o conceito de matricialidade sóciofamiliar, uma vez que sua completa tradução é essencial no novo arranjo do SUAS para garantia do direito socioassistencial. As questões previstas no roteiro, portanto, versaram sobre a concepção do trabalhador/coordenador frente a tais referências da PNAS/2004 questionando, por exemplo: “em sua opinião, como o conceito de matricialidade sóciofamiliar se materializa no cotidiano do trabalho?” E ainda, “em sua avaliação, quais os aspectos positivos que as novas formas de acesso ao SUAS estabelecem?”

De um total de 53 entrevistas, podemos ressaltar que o grupo mais expressivo - tanto pela incidência quanto pela inverossimilhança - explica o conceito pela sua manifestação aparente, ou seja, com base na empiria do trabalho cotidiano, ao invés de ancorá-los nas formulações teórico-metodológicas mais densas e consistentes.

“Estamos nos apropriando desses termos novos. Mas na prática a gente sabe muito bem como acontece... são só termos novos para ilustrar aquilo que a gente já faz. Mas, a política é muito nova, é um processo de construção e através de capacitações municipais, estaduais, e nacionais a gente vai se apropriando”. (Coord.A5.Mr).

“Ela é muito importante porque com tudo o que a gente oferece e que o CRAS tem oferecido para essas famílias, a gente observa que eles acordaram para vida. Hoje eles têm uma concepção diferente, uma maneira de vivenciar diferente. De ver as coisas de uma forma diferente, capacidade, limitações... A gente passa muito para eles essa questão que eles são capazes que eles conseguem voltar a estudar. São muitas as pessoas que voltaram

a estudar a partir de frequentar o CRAS. Hoje está fácil só não estuda aquela pessoa que realmente não quer. Então ir em busca de alguma coisa através dos cursos que eles fazem aqui. Eles podem se profissionalizar, isso pode reverter num benefício maior na renda familiar. Ajudar o marido mesmo que muitas mães que cuidam dos filhos. [...]. Então pra essa mãe também para ela perceber, que ela pode fazer o diferencial dentro de casa, né? Então a gente faz esse trabalho de incentivo, de tirar o bumbum da cadeira, ir à luta, acordar para vida. Eu acho que isso é o objetivo maior nosso do CRAS, entende? "(A.S. A1.Md).

Percebemos - desde as falas sistematizadas - uma discrepância entre a complexidade dos arranjos metodológicos exigidos para o correto processamento das demandas da política pública de assistência social, ainda mais considerando o caráter inédito da proteção socioassistencial básica, e a percepção simplificadora das respostas elaboradas. Se os objetivos propugnados são acertadamente ambiciosos, devido à complexidade das necessidades básicas insatisfeitas, há uma pendular incipiência das estratégias implementadas, como mais explícito se percebe na narrativa a seguir:

"Como é um número expressivo de famílias de baixa renda, se identificou que havia necessidade da escolaridade, de melhorar o ensino fundamental, pelo menos, e também a qualificação profissional, porque é um jeito. No nosso entendimento, assim, eles podem conseguir sua autonomia e serem protagonistas das suas histórias". (Coord. A6. Mu).

A hipótese explicativa indesejada é de que a proposta trazida na PNAS/2004 está sendo implementada em desconexão aos fundamentos teóricos e metodológicos que instruem o trabalho neste âmbito. Podemos também ressaltar que tal imprecisão conceitual resulta de problemas decorrentes da frágil capacitação ao profissional, cuja atribuição da universidade é inequívoca. Todavia, a proposta em si está imersa no campo teórico funcionalista, estranho ao universo teórico do campo crítico, àquele que se volta para a transformação social. Mesmo no caso de uma apreensão psicossocial, também esta se revela limitada, vez que não adere ao espaço real dos sujeitos da política de assistência social, ao menos para além de uma visão tuteladora e moralista. Há que ressaltar que não se trata de invocar as técnicas e/ou metodologias socioeducativas, ou de desenvolvimento humano, de empoderamento, dentre tantas fórmulas. Este saber é inócuo se não há o domínio do conhecimento teórico-crítico, sem o qual as metodologias por mais modernas que se apresentem serão apenas ferramentas sem utilidade.

Não obstante o mosaico conceitual, são frequentes as explanações que valorizam a mudança no paradigma, embora não se perceba - pelas narrativas - como esta modificação vá alterar de fato as práticas de trabalho social assim mantida na perspectiva pré-política, ou seja, anterior ao SUAS.

"É trabalhar a família, todos os indivíduos da família e não só para o indivíduo, um olhar para família. Eu acho que é isso, não trabalhar questões individuais, ver o conjunto, porque se um indivíduo não está bem, provavelmente àquela família não

esteja conseguindo manter a proteção daquela família, então acho que é isso, cuidar da família como um todo, ter um olhar coletivo”. (A.S. A1. Md).

“A questão da matricialidade sociofamiliar é porque antes na assistência social, na política, era muito forte a ideia do plantão, tinha um lugar, que via de regra era junto com a secretaria, no próprio espaço da prefeitura, e as pessoas iam lá pedir cesta básica. Era muito individualizado o entendimento nessa lógica de plantão. Uma dessas coisas que mudou agora com essa constituição nova da matricialidade sociofamiliar é que o atendimento deve ser mais voltado para o conjunto da família. Então, se vai ter uma criança fazendo uma atividade de convivência ou uma oficina, que a mãe também esteja acompanhada, que os irmãos também, mas num conceito de núcleo familiar e não um atendimento individualizado”. (Psic. A3. Mh).

Há nestes depoimentos uma percepção relativamente ingênua e, decerto, divergente da realidade, que sugere uma indagação desafiadora: como enfrentar os intrincados e contraditórios processos de reprodução das desigualdades sociais e de pauperização, sem um rigoroso e potente esquema teórico explicativo sobre seus determinantes estruturais e suas manifestações fenomênicas? O conhecimento deve fomentar a capacidade de desdobrar propostas realmente produtoras das transformações no cotidiano das famílias e indivíduos, frente aos esquemas de poder, mesmo os interpessoais, e de subalternização social. A resposta ao escopo da assistência social não pode ser minimizada: a satisfação das necessidades básicas é um projeto radicalmente grandioso, avesso ao senso-comum e ao improviso.

Ainda expressando a incompreensão quanto aos conteúdos do SUAS, algumas narrativas demonstram uma possível discrepância com a proposta construída. Esta divergência pode ser notada na crítica à antiga segmentação por público-alvo contida na primeira PNAS (1998). Tal crítica, aparentemente consistente revelou antes uma espécie de giro para trás, pois reedita a concepção funcional/positivista de trabalho com famílias⁴. As falas citadas expressam essa tendência, bem como enunciam a tentativa incipiente de superar o improviso, o voluntarismo, a concepção esquemática de ‘família’ e, por fim, a matriz conservadora de trabalho social:

4 PARA MELHOR SUBSIDIAR A COMPREENSÃO SOBRE A CONCEPÇÃO FUNCIONALISTA, BUSCAMOS SEU ENQUADRAMENTO NO CONTEXTO MAIS AMPLO DO ‘CONSERVADORISMO MORAL’. BARROCO (2008) RETOMA A CONTRIBUIÇÃO DE ROBERT NISBET SOBRE O CONSERVADORISMO COMO FORÇA IDEOLÓGICA QUE SE FUNDAMENTA NA VALORIZAÇÃO DO PASSADO, DA TRADIÇÃO, DA AUTORIDADE BASEADA NA HIERARQUIA E NA ORDEM. NESSE QUADRO, A FAMÍLIA É COLOCADA COMO UM DOS ALICERCES MORAIS DO CONSERVADORISMO, “A MULHER EXERCE O PAPEL DE AGENTE MORALIZADOR, RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO MORAL DOS FILHOS. A MORAL ADQUIRE, NO CONSERVADORISMO, UM SENTIDO MORALIZADOR. É PORQUE FAZ PARTE DAS PROPOSTAS CONSERVADORAS BUSCAR REFORMAR A SOCIEDADE, ENTENDENDO QUE A QUESTÃO SOCIAL DECORRE DE PROBLEMAS MORAIS, É ASSIM QUE SE APRESENTAM SOBRE DIFERENTES ENFOQUES E TENDÊNCIAS, OBJETIVANDO A RESTAURAÇÃO DA ORDEM E DA AUTORIDADE, DO PAPEL DA FAMÍLIA, DOS VALORES MORAIS E DOS COSTUMES TRADICIONAIS. EM SUA VEICULAÇÃO IDEOLÓGICA DE VALORES ATRAVÉS DA COTIDIANIDADE, O CONSERVADORISMO MORAL CONTRIBUI PRA A REPRODUÇÃO DO PRECONCEITO, IMPORTANTE VEÍCULO DE TRANSFORMAÇÃO DA MORAL EM MORALISMO. NESSE SENTIDO UMA IDEOLOGIA QUE DEFENDE O IRRACIONALISMO E A CONSERVAÇÃO DE MODOS DE COMPORTAMENTO E VALORES ASSIMILADOS ESPONTANEAMENTE E PELA TRADIÇÃO TEM GRANDES POSSIBILIDADES DE SE FORTALECER O ÂMBITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS REIFICADAS. (BARROCO, 2008, P. 175).

“Hoje a família tem mudado. Hoje, o foco é a família. O atendimento prioritário é à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, aos deficientes. E essa família ela tem mudado, tem tido outras formas. Antigamente era pai, mãe, irmão. Hoje não! Hoje, já é só a mãe com o filho, só a tia e a criança, então já mudou. Então, a matricialidade sociofamiliar é trabalhar com o central, centralizando a família, a família como um todo – todos os membros, para desenvolver funcionalidade, desenvolvimentos, potencialidades de cada um da família”. (A.S. A2. Me.).

“Eu acho que a matriz tem que ser família mesmo. Cadastra a família e vai vendo o que cada membro da família necessita, tenta encaixar em oficinas ... vai fazendo o acompanhamento, dá a orientação e o encaminhamento necessário. [...] a gente pensa na família como a célula-mãe da sociedade. É trabalhar a família mesmo. Por mais que cada membro tem uma demanda diferente, todos estão envolvidos e todos devem ser trabalhados”. (A.S. A3. Mj).

Não obstante o texto coloquial, extrai-se deste comentário um pensamento tautológico sobre como tem sido reinterpretada a noção de matricialidade sóciofamiliar da PNAS/2004, assim sem superar o deletério moralismo. Sobre esta perspectiva Simionatto assim problematiza:

“O conhecimento dos fenômenos sociais é realizado através de um modelo “formal-abstrato” a partir dos dados imediatos, empíricos e objetivos, passíveis de classificação e de manipulação [...]. A ação profissional nos diferentes espaços ocupacionais, caracteriza-se, assim, pelo seu caráter empiricista e pragmático, pela busca de controle, dominação, integração, e ajustamento dos indivíduos sociais a ordem estabelecida”. (SIMIONATO, 2009, p. 99).

Com esta inflexão, é possível observar as razões da insistência no atendimento pontual ao indivíduo ‘necessitado’, com seus encaminhamentos subalternizados, uma vez que baseados no senso-comum e nos esquemas tuteladores:

“A gente lida com muitas famílias que não tem estrutura nenhuma. Eu acho que a gente tem que orientar sim, tem que estar perto. Tem que interferir e intervir, se a gente vê que uma coisa não está legal, não está certo. A gente tem que se meter sim! Eu acho que essa é uma das nossas funções. É orientar também, ver o que está certo e o que não está certo e tentar mudar essa realidade! Porque se ninguém fizer esse trabalho não vai mudar... continuarão criando famílias desestruturadas”. (Psic. A1.Ma).

Há um significativo ponto de estrangulamento nestas apreensões. A noção de vulnerabilidade e/ou de incapacidade das famílias empobrecidas, de par com o controle so-

bre a vida privadas e suas escolhas e condutas, pode reintroduzir a inaceitável versão higienista-coercitiva que traumatizou os sujeitos da assistência social desde a origem da intervenção estatal, transformada em 'polícia dos pobres' nos tempos repressores. Esta situação-limite encontra eco também quando se identifica em reiteradas passagens certa tendência à culpabilização da família pela sua condição de pobreza. Parte significativa dos diálogos motivados pelas entrevistas manifestou o que Netto (1992) denomina de psicologização dos problemas sociais, decifrando-a como um dos componentes no processo de legitimação da ordem capitalista monopólica, por meio da construção do ethos individualista, esteio da solidão egoístico-competitiva da sociedade burguesa. Tal como interpretamos em dois momentos transcritos abaixo, é nítida esta tendência a responsabilizar a família pela sua condição de pobreza:

“[Com a incorporação dos novos conceitos]Mudou principalmente porque para trabalhar a questão da matricialidade, primeiro, em termos de conceitos, a gente referencia a família. É o primeiro local de referenciamento, de formação de identidade. Mas, acima de tudo, tirar a família da condição de fragilidade. De que se ela não tem uma melhor condição de vida é também por consequência dela, e resultado dela sim. Colocar a matricialidade como um processo de relações, de relacionamento com a sociedade, com vários fatores, um processo de várias relações”. (Coord. A3. Mk).

O binômio psicologização + individualização reifica e sanciona a culpabilização do indivíduo por sua condição de subalternidade. Eis um dos grandes desafios que se apresenta hoje para os operadores da política pública de assistência social: superar a lógica funcionalista-positivista que imputa aos indivíduos sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades morais ou cognitivas, na mesma lógica de mistificação das contradições próprias da sociedade capitalista.

Assim, reconhecer a importância da família como esfera privada das relações sociais, e talvez por isso matriz da proteção socioassistencial básica, não é pretexto para sua supervalorização ou entificação, ou seja, sua pseudo-afirmação como sujeito, vez que efetivamente isto é uma impossibilidade. Tal percurso equívoco, além de encobrir as contradições do processo de pauperização, tem submetido as famílias sujeitos de direitos da assistência social a uma solitária e contraditória condição de protagonista social, cuja proteção de seus membros deve ser assegurada, sob auspícios dos serviços socioassistenciais. Mas não só proteção, sobretudo cabe a este fantasmático ente a tarefa de sair da pobreza.

O depoimento posteriormente citado, além de expressar a culpabilização da família pela não participação (nos projetos, cursos e oficinas disponibilizados no CRAS), evidencia também uma recorrência à subalternização e ao paternalismo para com a população, resultando um delineamento conservador e tutelador desta versão enigmática da assistência social, a qual deve servir para endireitar as condutas familiares.

O trabalho com famílias no interior da política socioassistencial não pode, a nosso ver, negligenciar os indivíduos na sua inserção classista, nem muito menos adotar a estratégia de propor um sujeito oculto e incorpóreo na construção da cidadania -

a família - sob pena de termos o trabalho socioassistencial esterilizado na mera manutenção do status quo.

Ademais, os documentos do SUAS não são suficientemente contundentes na formulação da aludida matricialidade, dando margem a interpretações sincréticas. Talvez por isso, algumas narrativas sugerem que o trabalho com famílias poderia abrir novas fronteiras de trabalho psicossocial, como se isto fosse desejável. A fala a seguir é reveladora da noção de indivíduo necessitado e a pobreza naturalizada:

“Eu acho que não deveria ser só a questão da assistência social: que bom se fosse só para trabalhar só essa questão da matricialidade mesmo, não só essa questão da pobreza, da falta de condições, trabalhar mesmo as questões família. [...] É, assim... se começar a ter muito CRAS, é porque está tendo muita pobreza e eu gostaria que não fosse isso. Eu gostaria que fosse para tratar as questões da família. Vem aqui, aí à gente dá um suporte para a família, não só na questão ‘pobreza’. [...] Acho que a gente trabalha essa questão, mas acho que ela poderia ser a família mesmo, que não tivesse mais que trabalhar a pobreza”. (Pedag. A3, Mi).

“Desde que foi implementada a LOAS se tratou de atender a família e não o indivíduo num estudo de caso, isso também já mudou muita coisa. Consegue visualizar a família de uma forma diferente, não precisa tirar o indivíduo daquela família, porque o problema não é dele só e sim de uma família, trabalhar com o planejamento familiar. [...] Mas, se um dia a gente conseguir trazer a família para um atendimento, para uma palestra que explique o que o CRAS é, de que forma o PAIF atua e planejar com ela todas as demandas que essa família tem, ela será protagonista da sua própria vida. Hoje ainda não se faz dessa forma o planejamento, mas através do atendimento de mães, e aí a gente vai trazendo o adolescente, a criança e a gente consegue ter uma visão um pouquinho maior da nossa realidade mesmo. [...] A gente não sabia nem o rumo que ia tomar, depois estava escrito na tipificação, no guia”. (A.S.A5.Mr).

Se de um lado uma parte significativa das respostas expressa uma apreensão superficial das referências tecnicopolíticas da política de assistência social, de outro, e talvez pior do que isso, temos um número igualmente relevante de falas que desnudam um desconhecimento sobre o alcance da política de assistência social como direito. O trabalho com famílias que secundariza os determinantes de classe deixa de apreender criticamente os demais antagonismos, como de gênero e etnia. Em outro ângulo da mesma imprecisão, a ‘família’ da política por vezes é reduzida às mulheres, sejam mães ou avós, tomadas como núcleo, as ‘responsáveis’ pelas medidas da política pública, numa transposição análoga aos papéis estigmatizados pelo patriarcalismo, no qual as tarefas de proteção e cuidado seguem exclusivamente femininas.

“Hoje em dia se não for a maioria das mães que são as rainhas do lar, que estão tomando a frente disso...Eu acho que isso que vocês estão perguntando. É esse trabalho com as famílias, esse foco na família. As mães nessa parte aí é que são centro de tudo, mesmo se as famílias constituída de tudo, pai, mãe se o núcleo familiar é formado dessa maneira, é a mãe toma frente de tudo, em todos os sentidos”. (A.S.A5.Mq).

“A equipe em si já está sabendo dessa proposta do SUAS de se voltar para o atendimento em família. Mas, sabemos que às vezes esse atendimento-família acaba se resumindo na mulher e filhos, e acaba dificultando um pouco essa questão da parceria do homem, do marido, do companheiro. Mas eu acredito, sim, que tem que haver trabalho familiar e não só o trabalho individual”. (Coord. A4. Mn).

Também se evidencia, na compreensão obtida nas entrevistas, um conteúdo marcado por concepções estereotipadas e tradicionais de família e dos papéis familiares, demonstrado por orientações moralistas e por padrões pré-estabelecidos para as famílias e seus integrantes; por exemplo, o papel da mulher como mãe e responsável primeira pelos filhos.

“[...] a gente tem que buscar estas famílias e mostrar, resgatar com elas qual é a função da família. [...]eu acho que a gente, trazendo esta família aqui para o CRAS, tentando resgatar e mostrar para as mães o vínculo dela com os filhos. Para puxar a atenção deles! Porque hoje em dia está muito desligada a responsabilidade dos pais. Acho que o CRAS está aqui para isso, para mostrar que existe uma família e um responsável por esta família. E ele tem que ser o chefe da casa, que tem regras e que ele anda. E que ele responde pelos atos daquela família também”. (Pedag. A6. Mz).

Cabe advertir que direcionar as ações e os serviços socioassistenciais para o âmbito da família, valorizando a importância de referências morais e afetivas, acaba por idealizar uma família-modelo, aquela que é capaz de ser reestruturada e empoderada, alterando seus traços disfuncionais, de forma que finalmente se organize para prover suas necessidades.

No diálogo com outros estudos, encontramos pontos de congruência, conforme as conclusões de Rodrigues (2008), a respeito da importância que a inserção das mulheres possuem no Programa Bolsa Família, alertando, todavia, outros senões:

“[...] não significa, porém, uma mudança de status sociais ou maior autonomia. Na medida em que a transferência de renda não é reconhecida como direito, a condição de beneficiária tende a ser um componente a mais no conjunto de estigmas com os quais essas mulheres têm que lidar diariamente, por serem mulheres, por serem pobres e por serem negras. De

outro lado, o atrelamento do acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades, além de, frequentemente, sobrecarregar de responsabilidades, tende a ser fonte de culpabilização dessas mulheres, quando se considera que não estão cumprindo a contento as tarefas associadas ao seu papel de mães”. (RODRIGUES, 2008, p. 222).

Costa (1997, p. 79) nos lembra que a família foi “tida por muito tempo como refúgio contra a dureza do mundo”. Essa idealização da família, embora em menor grau, permanece preponderante no contexto atual, seja orientando as análises de críticos que apostam na família como remédio para os males da sociedade, seja no sentido de uma visão conservadora e moralista na política social. Mas se a matricialidade sociofamiliar no SUAS significa que o foco da proteção social está na família, como princípio organizador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, há um número menor de entrevistas que demonstram um apreço crítico a esta complexa construção teórico-metodológica, tida como peça chave e foco no/do atendimento. O surgimento desta orientação como um dos eixos estruturantes do SUAS é vista como positiva e desafiadora pelos trabalhadores/coordenadores, na crença da construção da autonomia, da capacidade de produção e no aumento dos potenciais da família.

“Não tem como trabalhar só o indivíduo dentro da assistência social, precisa mesmo conhecer a família, o contexto dela, mesmo que inicialmente aparente que aquela pessoa esteja com alguma dificuldade, mas depois a gente percebe que é todo um contexto. Então é fundamental, eu acho que não tem como trabalhar a assistência social se não focar na família realmente. Esse é o objetivo, eu acho”. (A.S. A5. Mp).

“[...] aqui a gente não faz o atendimento individual. [...] o PAIF, não faz o atendimento individual, só familiar, e não clínico é de orientação. É através da inserção aos grupos de acompanhamento, com visitas domiciliares. [...] Hoje em dia não existe mais a visão do ser desfragmentado, como único responsável pela sua condição ou “bode expiatório”, não existe mais”. (Psic. A4. Mm).

As contradições e imprecisões descobertas no diálogo da pesquisa quando propomos a reflexão sobre a matricialidade sociofamiliar com os trabalhadores/coordenadores dos CRAS nos municípios da amostra nos instigam a seguir indagando sobre o hiato real entre os processos políticos, econômicos e culturais que afetam a população brasileira, particularmente no acesso à satisfação das necessidades sociais básicas. É preciso insistir agora que a apropriação dos aspectos ético-teóricos, que explicam as contraditórias condições materiais e imateriais de vida da população, é condição fundante para o desenvolvimento das estratégias de organização política coletiva frente aos principais dilemas vivenciados pela população.

Este desafio requer nova, ampla e profunda incorporação dos fundamentos teórico-críticos das políticas sociais em articulação com o SUAS visando plena efetivação do direito socioassistencial e, assim, superando definitivamente o senso-co-

mum, o voluntarismo e as práticas subalternizadoras, improvisadas e esvaziadas de conteúdo crítico transformador. O combate à psicologização, nos termos que Netto (1992) adverte, exige uma sólida construção política e teórica, que se revela como a única alternativa para a ruptura com as velhas/novas armadilhas que o pensamento conservador insiste em propagar.

A perene alquimia existente entre família e políticas sociais nas sociedades capitalistas – sejam elas centrais ou periféricas – remete ao importante papel desempenhado pelo Estado e pela instituição familiar no jogo da acumulação de capital. Apesar da maioria das análises convergir em aceitar, unilateralmente, a importância da família em virtude da sua condição de provedora de afeto, socialização, cuidado e proteção, é fundamental referenciá-la, no cerne da sociedade burguesa, como espaço contraditório de reprodução das relações sociais tipicamente capitalistas, assim imprescindíveis para exercer a função de cuidado primário dos seus integrantes, mas totalmente inócuas como campo da política de assistência social, se a referenciarmos a mesma no âmbito do processo de universalização da seguridade social e do enfrentamento dos processos que geram a pobreza e a desigualdade social, vez que estão enraizados na esfera pública e política, pois, na luta de classes.

TERRITÓRIO

O reordenamento do campo socioassistencial proposto pelo SUAS, aperfeiçoando os termos da LOAS quanto à organização do sistema descentralizado e participativo, é um passo necessário no trânsito da assistência social ao campo dos direitos. A concretude dessa prerrogativa baseia-se na proposta de um desenho institucional de novo tipo, no qual o acesso ao direito socioassistencial se amplia, favorecido pela reorganização da política pública de assistência social, agora, operacionalizada em um sistema intergovernamental territorializado que ordena os benefícios, serviços, programas e projetos.

Pressupõem ademais sujeitos concretos, para além da institucionalidade oficial, cuja ausência ou fraca presença impede a afirmação do território tal como potência transformadora dos processos de segregação social. Buscando este sentido, em estudo recente e denso, Andrade (2011) afirma:

“Tais referências permitem reafirmar o território enquanto totalidade dialética constituída por múltiplas dimensões do real, expressando, simultaneamente, a hegemonia dominante e a latente resistência contra-hegemônica de negação à ordem estabelecida. Desse modo, afirma-se o caráter dialético do território enquanto uma unidade em contradição, portanto, também, de forças contra-hegemônicas que buscam o rompimento da subordinação do social ao econômico, a sobreposição do valor de uso sobre o valor de troca, a visibilidade do obscurecido”. (ANDRADE, 2011, p. 22).

A partir dessa síntese inspiradora, percebemos o quanto a categoria ‘território’ é saturada de densidade, se for corretamente formulada na tradução concreta do SUAS nos específicos contextos reais, com seus sujeitos políticos e dinâmicas sociais.

Ao instigar uma amplitude maior e propor um sistema público estatal de satisfação das necessidades básicas, a PNAS/2004 privilegia uma dimensão do território aquela reivindicada como base de organização, de hierarquização de serviços por níveis de complexidade e porte de municípios, com repactuação de responsabilidades entre os entes federados.

Sumariados os parâmetros, podemos expor como os sujeitos da pesquisa percebem a tradução desta categoria no delineamento dos CRAS que integram nosso universo empírico. As questões atentaram para a descrição, pelo entrevistado, da sua concepção de território como conceito-chave do SUAS. Indagamos ainda, sobre como a 'territorialização' é materializada no cotidiano do trabalho e estimulamos uma avaliação sobre os aspectos positivos que as novas formas de acesso do SUAS estabelecem. As respostas apontaram caminhos diversos e enriquecedores sobre os desafios da construção do SUAS em Santa Catarina.

Na análise, ao dimensionarmos a incidência de conteúdos neste bloco de questões, percebemos que a apreensão do conteúdo da categoria 'território' tomada como espaço físico geográfico para organização dos serviços socioassistenciais é fortemente majoritária. A perspectiva elaborada nestas narrativas é a de geo-referenciador da política pública, ou seja, como eixo macro organizador das ações desenvolvidas pelos CRAS, com capacidade de otimizar a organização do atendimento

"Nós temos quinze bairros que compreendem o território do CRAS e a gente procura desenvolver os trabalhos dentro desse território, porque a gente acredita que é fortalecer mesmo essa questão de pertença no seu território. São os espaços que o CRAS está inserido. Por exemplo, tem muitos bairros que estão afastados, mas eles compreendem esse território do CRAS, então você tem que ir lá, trabalhar esse fortalecimento lá naquele território, eu penso que seria assim". (A.S.A3. Mi).

"No CRAS, tem que ser bem territorial mesmo. O ideal é que se tivesse um CRAS a cada bairro. Porque, por exemplo, sem carro como que eu vou fazer visita domiciliar longe?" (A.S. A3. Mj).

Associada a esta percepção do território como estrutura física, às vezes um tanto fixa e desencarnada, constatamos a preocupação com a questão do acesso aos serviços públicos dos CRAS, tema que certamente é da mais alta importância. Não a muito tempo, o atendimento da população estava simbioticamente ligado à gestão, por meio dos plantões sociais, favorecendo as práticas clientelistas que corroem o direito da população. A preocupação em organizar a demanda espontânea é outro fator ressaltado, porém, a percepção sobre o potencial de conhecimento crítico e democratizado sobre a realidade local, com seus sujeitos e dinâmica protagonista, não obteve a ênfase equivalente. Assim, esgarçar ao máximo o ingresso, com uma nova dinâmica sociopolítica de participação é fator decisivo para a construção de uma política pública universalizadora. Este potencial, todavia, não foi expressivamente apontado nas falas:

▲ ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

“Realmente, a gente tem que fazer com que as pessoas tenham acesso aos serviços, aos seus direitos, aos programas. Nós temos que estar perto deles. Muitos não têm nem condições de estar se locomovendo a outros espaços. Eles não conseguem nem ter o entendimento sobre o que é o CRAS, nós precisamos disponibilizar isso, por isso a gente faz algumas atividades nas comunidades.” (Psic. A4.Mm).

“Até o presente momento entendo que o território seria o território do CRAS, os bairros que abrangentes que pertencem a esse território. Hoje nós já estamos vendo a questão da macro-área, da área em si, como funciona essa estrutura, essa rede, então já é outro olhar. Já tem que se estruturar, até porque dentro do território do CRAS do PAIF, se fazem presentes nossos atendimentos. Dentro desse território tem que resgatar a demanda que necessita do centro de referência de assistência social, que é o CRAS. Analisar essas macro-áreas a necessidade de cada uma, o contato com a rede.” (Psic. A3 Mi).

É nesse sentido que se percebe que a agenda política de apropriação do território fica ainda restrita às demandas bem específicas de cada espaço, muitas vezes pensado apenas como uma delimitação geográfica e que as ações ‘divididas’ por território, significa que somente se espera desconcentrar o trabalho feito até então, sem alcançar a noção de território como um espaço social que contém as múltiplas dimensões do real.

“Hoje ter uma porta aberta que é ter o CRAS no território, é perfeito. Ainda a gente acha que precisa trabalhar muito mais, tem comunidade aqui perto da gente que ainda não conhece, passam aqui na frente, mas não conhecem. Por quê? Aí vem a história de uma equipe que não tem braço suficiente para ir até a comunidade, e não é uma vez por ano, tem que sempre ir mostrando o trabalho, dizendo que as pessoas podem nos procurar e que são elas que devem divulgar o nosso trabalho. Tem algumas pessoas que lembram que acabam falando com um vizinho ou outro e eles acabam vindo, mas que fica um pouco mais longe, por exemplo tem um bairro onde nós não conseguíamos alcançar e hoje a gente sabe que tem um número grande de pessoas com vulnerabilidade e que acabaram se escondendo por lá [...]. Então nesse sentido eu considero a territorialização perfeita, desde que tenha braço pra gente trabalhar.” (A.S.A5.Mr).

De maneira mais contundente que o esperado, várias análises apontam para uma contradição essencial neste âmbito político-conceitual. O diálogo com as orientações oficiais revela uma associação entre territorialização e estratégia de aproximação dos serviços à população em seu espaço cotidiano de viver, mas também como “[...] fator determinante da compreensão das situações de vulnerabilidade

e riscos sociais.” (BRASIL, 2009, p.13). Essa perspectiva se materializaria com a descentralização da política de assistência social, permitindo maior oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. O paradoxo desta assertiva é que a tendência à segregação socioespacial, ao confinamento dos indivíduos e famílias nas zonas periféricas da cidade é mais uma estratégia de dominação e de vigilância sobre a população moradora nas áreas eleitas para ‘proteção’. Estudos recentes indicam este efeito imprevisto na organização dos programas para juventude no Rio de Janeiro, conforme análise de Baptista (2008):

“O que parece ser ainda mais perverso, é que, vistos de um ângulo mais crítico, os projetos sociais [...] servem a uma certa ‘estratégia’ de confinamento da juventude pobre num determinado solo urbano. Os jovens que são alvos de tais políticas passam turnos diários inteiros fechados em estabelecimentos que muitas vezes reproduzem o legado da violência, controle, vigilância e punição com o que as instituições brasileiras sempre recorreram ao tratar da infância à juventude nos contextos de pobreza.” (BAPTISTA, 2008, p.108).

A cidade da população que demanda os benefícios de serviços socioassistenciais, numa conhecida divisão binária polarizada pelos antagonismos de classe é, na maioria das vezes, o território da precariedade, mesmo nos municípios de um estado rico como Santa Catarina. Ser um território pouco populoso todavia não significa que os desafios da territorialização estejam suprimidos, pois nos municípios de pequeno porte I (com até 20.000 habitantes) e de pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes)⁵ a tendência é implantar o CRAS ou no centro da cidade ou no elegido território de maior vulnerabilidade, distante dos demais, das áreas rurais e das comunidades isoladas, que em geral são mais necessitadas dos serviços socioassistenciais. Estabelecer a lógica territorial sem considerar essa contradição é uma sinuosidade. A territorialização não resolve problemas de estrutura, deve-se afirmar. Ela pode ser uma potência política no processo de luta popular, com todas as exigências que esta movimentação requer. Andrade (2012, p. 152) mais uma vez é contundente “[...] torna-se central a compreensão de que hipertrofiar a população usuária em seus lugares fixos geográficos do endereço referenciado ao CRAS é extremamente redutor.” Há uma aposta da pesquisadora no novo, mas ressalta que é precisamente na relação do território com a totalidade do espaço socialmente produzido, “instigando a reinvenção da vida e o despertar de novos sonhos e desejos de apropriação.” (ibid).

A investigação sobre o impacto da organização territorial percebida em todas as entrevistas como altamente positiva, embora de aplicação e compreensão ainda restrita. A visão positiva que as narrativas trazem revela facetas distintas deste arranjo, abrindo ao mesmo tempo possibilidades e limitações:

“Essa questão do território é fundamental, você tem que conhecer: quem mora lá, como que eles vivem, o que eles

199

O SUAS EM SANTA CATARINA: OS CONCEITOS-CHAVES DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA EM PERSPECTIVA

5 CONFORME CLASSIFICAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, DISPONÍVEL EM: [HTTP://WWW.IBGE.GOV.BR/HOME/ESTATISTICA/ECONOMIA/PERFILMUNIC/2009/MUNIC2009.PDF](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf)

pensam, que religião eles pertencem. Ter essa leitura da realidade para poder prestar o serviço do CRAS". (Coord. A4. Mo).

Duas advertências devem ser registradas neste tópico: a primeira refere-se ao problema do uso da informação produzida. Observa-se que a construção do território - numa perspectiva ampla e crítica - pressupõe o conhecimento produzido para fomentar o processo de organização popular e de luta pelos sujeitos que habitam o espaço em questão. Tais informações referidas apenas para subsidiar os trabalhadores e gestores no desenvolvimento das ações da política de assistência social certamente é um estreitamento dos compromissos que devemos assumir. A segunda, diz respeito à complementaridade entre território e improvisação, vez que as estruturas ainda precarizadas dos CRAS tendem a ser otimizadas pela territorialização, no que alcançam uma efetividade maior na atuação junto às regiões da cidade onde a pobreza é mais aguda e explosiva, atentando para o problemático critério de 'espaço vulnerável'. Todavia, esta estratégia possui dupla face, pois também a organização pelo território tende a produzir maior pressão sobre os trabalhadores sociais, com a presença massiva e próxima da população com suas necessidades demandadas junto aos serviços. Assim, estar próximo também significa ser mais exigido em termos de ações e de estrutura.

O avanço na reflexão sobre território, tendo como contexto a implantação do suas, inaugura um diálogo (obrigatório agora) com a geografia crítica, revelando a potência da noção de território - que ademais concretiza a relação tempo x espaço x sujeito - desde a lógica da produção social do espaço. Andrade (2012), tecendo este diálogo a partir das geniais reflexões de Milton Santos, problematiza como a construção do 'território usado', desde o domínio teórico-político pelos trabalhadores e população, pode permitir uma intensa e viva articulação social desde os CRAS, com a mediação instigadora da proteção socioassistencial básica para o deciframento da dinâmica do território e de sua organização coletiva. Isto exige domínio consciente das estratégias e dos conhecimentos necessários. Nesta medida, ressalta que "o território não pode restringir-se a aspectos quantitativos do número de usuários; que o território usado se refere ao lugar construído a partir da luta travada por seus moradores; que território é o lugar que expressa a vida, a cultura, a organização social, a convivência; [...]" (ANDRADE, 2012, p. 153, grifo da autora).

Tal perspectiva, que deslinda a potencialidade do "território usado enquanto produção social de sujeitos em movimento" (ibid), foi identificada, de forma intuitiva a partir das entrevistas, em algumas falas expressivas, revelando a preocupação e a sensibilidade ao tema, mas sobretudo que seu domínio deve ser incorporado na agenda de formação permanente dos trabalhadores sociais, embora ainda distante da compreensão dos operadores do suas

"Territorialização é o CRAS estar próximo ao território de vulnerabilidade social. Também acho que tem muito ainda, hoje são três, mas eu acredito que logo a gente vai estar como os postos de saúde, cada comunidade com os centros de referência, para daí sim fazer um trabalho focado naquela comunidade. Como a gente sabe cada comunidade tem as suas especificidades, então tu trabalhas aqui de uma forma,

mas lá no sul não vai vingar essa forma de trabalho, tem que ter outra forma de trabalhar “. (Coord. A5.Mr).

“Territorialização não é só geográfica, é social. [...] Não é porque é uma rua que não é do teu território que você vai deixar de atender, tu atendes e depois referencia em outro CRAS. [...] Eu gosto do conceito de territorialidade e eu gosto de respeitar justamente esse espaço, não como físico, mas como trabalho subjetivo [...]. Porque para mim é nesse território que a família tem vínculo [...]. O território é objetivo e subjetivo. Geográfico e de vínculo familiar”. (Coord. A3. Ml).

A análise das entrevistas revelou, portanto, que há uma virtual ideia-força na proposição sobre território e suas. Conforme problematizado, um dos aspectos mais importantes para o fortalecimento da proteção socioassistencial básica é o reconhecimento da territorialização e a sua transformação em 'produção social do espaço', onde o movimento pela apropriação do público e de enfrentamento das desigualdades socioterritoriais acontece como arquitetura da participação popular - tomada como eixo estruturante do direito à assistência social.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

O reconhecimento da importância da 'transferência de poder de decisão', bem como das 'garantias de canais de participação local' são as duas referências mais explícitas sobre o tema da participação popular na pnas/2004. Ademais, o texto indica que o processo de participação da população usuária da política de assistência social exige o desenvolvimento de específica metodologia capaz de fomentá-la, objetivando sobretudo o controle social, 'na perspectiva da efetivação de direitos'. Nesse sentido, a pnas/2004 propõe a construção de uma nova agenda, envolvendo a articulação dos conselhos para organizar pontos comuns, bem como as ações governamentais, respeitando as peculiaridades de cada região. Assinalamos que tal agenda vincula-se à proposta de territorialização. Pois prevê ademais "garantias de canais de participação local, pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação." (BRASIL, 2004, p. 44). Se a pnas/2004 ainda não especificou esta dimensão política e popular protagônica como matriz central do suas, a pesquisa apontou contradições e ambiguidades por dentro as tendências identificadas, que podem contribuir para apreensões críticas e consistentes, que superem a imprecisão hoje presente na normatização nacional.

Em nossa hipótese é exatamente o desencadeamento da participação popular que porta os atributos dinâmicos e políticos para o enfrentamento dos sistemas de privilégios, das assimetrias no acesso à riqueza social, ao poder e à cultura que detalhadamente desenham as desigualdades espaciais, produto essencial do sistema econômico capitalista. Por esta razão, buscamos entender no diálogo investigativo com os entrevistados, neste caso não só os trabalhadores/coordenadores mas também com sujeito de direitos nos CRAS da amostra, como a questão da participação é percebida e construída no processo de organização e desenvolvimento

201

O SUAS EM SANTA
CATARINA: OS
CONCEITOS-CHAVES
DA PROTEÇÃO
SOCIOASSISTENCIAL
BÁSICA EM
PERSPECTIVA

da proteção socioassistencial básica. Assim, analisar como a participação é experimentada no cotidiano miúdo da construção do SUAS nos territórios catarinenses, constitui objetivo primordial em nosso projeto.

De partida vale ressaltar que o desenho catarinense da proteção socioassistencial básica obtido desde a pesquisa apresenta similitudes com a realidade dos demais estados do país e continente, conforme a revisão bibliográfica revela. Contudo as entrevistas sempre surpreendem, e estas enriqueceram a reconstrução deste cenário com muitos detalhes inusitados, revelando as diferentes formas de incorporação ou negação da participação popular como parte do SUAS, conforme discorreremos a seguir.

Com relação ao conceito de participação, o roteiro privilegiou questões cujo intento foi aferir qual a compreensão e a importância da participação na assistência social para os trabalhadores, buscando mensurar os mecanismos que potencializam a participação da população usuária na esfera dos serviços. Na pesquisa com os sujeitos de direitos, o objetivo foi desvendar os caminhos da participação, que apontasse a contramarcha da subalternização a qual estão submetidos historicamente, tendo em vista cotejar em que medida podem ser engendrados novos arranjos políticos a serem germinados no espaço do SUAS. Para tanto buscamos saber se e como os sujeitos são ouvidos no momento da estruturação dos serviços, programas e projetos, tendo em vista a possibilidade de existir um embrião do protagonismo popular como matricialidade da política de assistência social, em consonância a uma proposta construída em outros países latino-americanos e que já foi presente no Brasil também nas experiências iniciais de implantação da LOAS pelas administrações democrático-populares de várias cidades e estados do país.

Uma das tendências mais expressivas dos depoimentos, refere-se à redução do conceito de participação pelos entrevistados. Compreendido em sentido restrito, a participação é exemplificada pelo fato dos sujeitos de direitos se fazerem presentes no CRAS, considerando apenas a frequência às oficinas e aos cursos ofertados. Comparando com os antigos plantões sociais não deixa de ser um avanço. Inserindo este processo no desenho dos serviços de proteção socioassistencial básica e na caminhada histórica da política de assistência social em nosso país e continente esta novidade é incipiente e até frustrante:

“Hoje a participação maior é do Pró-Jovem, tentando melhorar esse processo dentro das famílias, e a participação do próprio usuário nesse sistema de integração dentro da família”. (A.S. A.3.Mi).

“Nos momentos em que a gente elabora um grupo, a gente já abre espaço para eles participarem, *né?* ‘O que vocês querem trabalhar?’ ‘O que é bom pra vocês?’, ‘Que tipo de atividade vocês gostariam de fazer aqui com a gente?’ ‘O que vocês têm curiosidade?’ ‘Aí, a gente vai preparando material, convoca, às vezes se necessário, outros profissionais’”. (A.S. A2. Me).

Além dos contra-exemplos, as falas expressam o entendimento da participação a partir da perspectiva integradora, cujo objetivo é exclusivamente a coesão so-

cial. Nesse sentido, a participação é entendida como estratégia para a realização institucional dos programas, projetos e serviços ofertados, ou seja, como meio desconectado dos fins. As falas dos usuários-sujeitos de direitos são emblemáticas, demonstrando que na verdade o que há é o distanciamento das decisões, o controle sobre a dinâmica familiar, a mera catequização para o pretensão 'bom aproveitamento' dos benefícios. São tônicas amargas na produção dos serviços e benefícios socioassistenciais.

"Participo sim, de reunião, aquelas que eles conversam com a gente sobre a família, sobre hoje como a gente anda com os filhos, então é muito bom, porque antigamente não tinha, não existia isso. E agora tem então a gente participa e é muito bom, a gente também sabe mais como chegar nos filhos da gente". (S.D. A.2. Mg).

"Fui chamada para reunião do Bolsa-Família. É para orientar. Daí tem a reunião todo mês, para eles saberem da participação das crianças no colégio, se estão frequentando o colégio ou não". (S.D. A.2. Mg).

Sabemos que 'domesticar' a participação popular é uma medida usual para as políticas sociais em geral. Preparar cursos e depois convidar os participantes é a síntese de uma metodologia esvaziada de protagonismo popular: além de não desalienar, nem mobiliza. Simplesmente não convence. Produto da luta de classes políticas sociais são também mecanismos de reprodução e controle da força de trabalho, por esta razão é que o tema da participação sem adjetivo aparece como proposição para os arranjos de políticas sociais públicas na América Latina, fomentado pelas agências multilaterais. Portanto, recorrer a ela diz pouco sobre a intencionalidade. Há que ouvir as experiências reais e decifrar seu sentido político.

Na contradição que é inerente ao campo das políticas sociais, a atuação conservadora (tanto faz se na lógica positivista/funcionalista ou pelo senso-comum) trata de secundarizar e extenuar a participação popular como uma força contra-hegemônica. Por isso a advertência de Souza (1993) segue absolutamente atual. Segundo seus estudos, as instituições se propõem despertar e arregimentar determinados grupos sociais para terem condições de controle sobre eles. Nesse sentido, a vinculação de territórios e de grupos sociais aos espaços institucionais permite que se apreendam os pontos críticos desses espaços, grupos e movimentos, que serão trabalhados no sentido de se redefinirem, visando seu funcionamento orgânico ao ordenamento social.

Outra referência a ser lembrada é aquela que problematiza a estratégia da participação integradora presente nas orientações da governança mundial. O conhecido documento do Banco Mundial denominado 'O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a Redução da Pobreza Urbana' pretende instrumentalizar as estratégias governamentais para tal fim. O objetivo é orientar como o Brasil pode alcançar a redução em 50% da taxa de pobreza extrema até o ano 2015, numa meta muito menos ambiciosa que do Governo Rouseff, comprometida com sua erradicação. Sendo assim, dentre as estratégias apresentadas inclui:

“Inclusão social: maior participação dos pobres. Uma maior inclusão social pressupõe participação e acesso a instituições sociais e processos de tomada de decisão. Além disso, uma maior inclusão social requer reformas regulatórias que ajudem a superar a exclusão que os pobres de fato sofrem em relação a certos mercados formais”. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 18).

São vários os enunciados de tal recomendação, porém, isto não significa que os objetivos da assistência social como direito e os interesses do Banco Mundial coincidem ou são semelhantes. São opostos, embora a estratégia pareça comum. O que precisamos alertar é que por mais que a participação apareça nos discursos ou metodologias, que visem à manutenção da desigualdade social ou seu contrário, seu impacto nunca será unidimensional. A dialética política comprova que o conceito e o efeito da participação são polissêmicos e erráticos, indicando, de um lado, seu efeito inquestionável na contraditória dinâmica de coesão social, às vezes sob o argumento de aperfeiçoamento das políticas:

“Isso é maravilhoso e acho que tem que ter, é democrático, tem que ser assim, tem que ter participação das pessoas e até pra gente entender e saber o que o município está precisando, o que as pessoas estão precisando, é importantíssimo as pessoas darem seu retorno, saber o que está acontecendo”. (A.S. A5.Mq).

“Eu acho que como a gente está iniciando, temos uma participação maior, principalmente das famílias mais carentes. O nosso objetivo é atender mais famílias”. (Pedag. A6. Mz).

Tal sinergia participativa - burocratizada pela lógica institucional - pouco adere aos anseios e às necessidades reais dos grupos populares. Precisamos refletir, por outro lado, que somente na socialização democrática do poder concernente às efetivas decisões político-institucionais dos serviços e benefícios nos espaços públicos da política de assistência social primeiro e, sucessivamente nas demais políticas sociais e equipamentos coletivos do ‘território usado’, pode-se imaginar a retomada do processo de despertar da alienação, para além “das funções narcotizantes e recriadoras do processo de subalternização”, valiosamente descortinado por Yazbek (1993, p. 157). Por isso, para os sujeitos de direitos a participação se resume à agenda ofertada pela política pública, mesmo com esse certo absurdo que ela porta:

“Aqui participo do curso de pintura mesmo. Dessa reunião que a gente teve hoje, de quinze em quinze dias e do curso de corte de costura”. (S.D.A1.Md).

“Não participo. Clube de mães eu ia entrar nesse ano.[...] daí eu não posso ir porque eu tenho o pequenininho para cuidar, senão eu até tinha entrado nesse aí. Eu queria aprender crochê, eu gosto de passar crochê em toalhinha, eu gosto, adoro. Daí comprava umas linhas quando não tivesse nada para fazer, mas daí não deu pra eu ir, né?” (SD. A3.Mk).

Tal como o dilema da psicologização presente no trabalho com famílias, a participação integradora torna-se um importante lastro legitimador do existente, em sentido análogo: o objetivo é 'inserir' os sujeitos de direitos nos serviços para controlar, congruente com a intencionalidade dos grupos e oficinas do PAIF/SUAS, ou seja, trata-se da participação instrumentalizada, nos termos de Souza (1993). Essa postura acaba ensejando outra tendência presente nas falas, referida à culpabilização do sujeito pela não-participação, ou a contratualização da participação, como revelam os trechos abaixo:

"É... a participação popular...como te falei, ainda existe uma certa resistência, as pessoas ainda tão...têm muitas pessoas que já acordaram, que já vem. Por exemplo, na quinta-feira nós temos esse grupo de adultos, então, quando nós iniciamos o trabalho vinham 2, 3, 10, 5, hoje nós temos 40, 50 pessoas participando, né? Eles são as nossas formiguinhas, né? A partir daí, é trabalhado o eu, a auto-estima, a valorização da família, as potencialidades, os objetivos, sonhos. [...] As pessoas que estão aqui há 3, 4 anos... o quanto elas mudaram, tipo essas que entravam aqui não abriam a boca pra nada, hoje não, você desenvolve um trabalho de grupo, você trabalha um teatro com eles, têm a capacidade de representar, de falar, sabe? Então, a gente observa, assim, que as pessoas que participam no CRAS elas tão tendo mudança significativa né? Na vida pessoal, da família, dos filhos, essa questão de educação, a gente trabalha muito com eles pequenos valores a serem resgatados na família". (A.S. A1. Md).

Dessa forma, a participação dos usuários transforma-se em um instrumento de negociação entre o direito socioassistencial e a necessidade da participação para legitimar a gestão e a execução da política social. A servidão voluntária ou submissão inconsciente dos usuários é mais uma expressão das inúmeras renúncias impostas socialmente, quando se trata das garantias à satisfação das necessidades de reprodução material e social. Yazbek (1993) já apontou que a precária proteção social brasileira contribui para a afirmação da subalternidade, da pobreza e da exclusão, classificando-as como particular expressão da chamada questão social. Nesse estudo, aponta que a subalternidade dos usuários diz respeito à ausência de protagonismo de poder, expressando dominação e exploração e, ainda, configurando-se como indicador de uma forma de inserção na vida social e de uma condição de classe. A contratualização da participação recomendada aos beneficiários do Bolsa-Família expressa em mais uma forma de subalternização dos sujeitos de direitos, uma vez que o atendimento (precário) de suas necessidades é condicionado à sua disposição em submeter-se às normatizações impostas pela organização da política.

"Isso, participo do grupo de mães que recebem o Bolsa-Família, para as outras mulheres não é obrigatório. Até falaram que se tiver mais de duas faltas a gente corre o risco de perder o Bolsa-Família. Eu ganho pouco, mas esse pouco já me ajuda, então se eu perder esse já vai fazer uma diferença". (S.D. A6.Mz).

Percebemos que algumas das dificuldades de inserção nos espaços dos CRAS onde há chamamento à participação, correspondem à intolerância ou incompreensão por parte dos técnicos. O dia-a-dia perpassado por desafios exige que a população desenvolva estratégias também para atender às convocações, que não deixam de ser oficiais. Esta relação formal e burocrática, a nosso ver, impede a acolhida esperada para a construção de alternativas coletivas aos dilemas decorrentes dos embaraços materiais dos sujeitos, frente às difíceis formas de organizar a vida. Se não há trabalho democrático que cuide de favorecer a participação para desatar os óbices do cotidiano individual, quanto mais para enfrentar os estruturais esquemas de alienação e de poder que oprimem os sujeitos de direitos e suas famílias. As narrativas abaixo sinalizam essas tendências:

“Hoje elas fizeram um convite para uma reunião quarta-feira na prefeitura às 09 horas. Elas querem que uma de nós vá. Eu até gostaria de entrar para representar, mas para mim é difícil sair de casa até meio dia e eu não posso trazer ela junto. Na semana passada eu fiz um sacrifício para vir por que a minha filha estava doente, com febrão com 39 graus. Eu, para não faltar, tive que trazer ela junto porque não tenho onde deixar. Aí ela disse que hoje nós não vamos falar deste assunto... 'por que você trouxe a sua filha junto!'” (S.D. A6.Mz).

“Eu acho que a união faz a força. Se eles resolvessem realmente se unir para melhorar as coisas, eles conseguiriam. É que não tem essa vontade. [...] Daí fica bem difícil. A gente fez palestra, a gente divulgou, mas no dia eu tive que ir à casa de quem tem um vínculo maior pedir para vir, porque senão o palestrante ia falar com as paredes. Eu dei uma palestra sobre “como educar sem bater”, sendo que o número de violência contra a criança aqui é grande. Divulguei, apareceu 20 mulheres só. [...] Até o plano de habitação foi no CRAS a reunião e não veio ninguém também. É bem difícil colocar esse povo para dentro. A gente foi em todos os postos de saúde, no dia que tinha mais gente para consulta, fizemos um trabalho na sala de espera divulgando o que é o CRAS, que unido poderíamos conseguir melhorias, por exemplo, ‘toda criança tem direito a creche’. E sabemos que a fila de espera é grande. Mas se a gente se unir podemos chamar o prefeito para pressionar, e mesmo assim não tem jeito, eles não vêm. Eles aparecem mais por cesta básica, passagem. Auxílios imediatos mesmo”. (A.S. A3. Mj).

“Eu acho importante pra eles [a participação], vai valorizar muito, vai tirar o usuário daquela mesmice do dia-a-dia, de rotina, vamos dizer um exemplo bem básico: de eu ficar ali com a vizinha tomando chimarrão o dia inteiro e não buscar alternativa. A gente teve nesses dias um fórum do CRAS para

colocar o usuário dentro do conselho e daí, a gente deixou bem à vontade para até fazer a reclamação. Então eu vejo assim a importância da gente ouvir eles, e levar a sério mesmo que seja assim... 'eu não gostei da cor do CRAS'. Então, o respeito que a gente deve dar a esses usuários". (Coord. A5.Ms).

É imperioso para o trabalhador dos CRAS o amplo conhecimento das causas e das manifestações afetas às transformações econômico-sociais que tornam a vida sempre mais difícil, e quase impossível a reprodução material digna e segura de boa parte da população sujeito de direitos da assistência social. O mínimo que a política pública exige é que este operador do direito socioassistencial - seja trabalhador, coordenador ou gestor - compreenda teórica e criticamente os processos econômicos, políticos e culturais que incidem sobre as vidas desses sujeitos, na "realidade que se torna mais embrutecida e penosa a cada dia e faz com que a ausência de condições materiais para participação dos usuários - que ocupam seu cotidiano na tentativa de garantir a sua reprodução material, social e a de sua família - seja percebida como uma fatalidade" (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 251). Nem sempre há entendimento destes condicionantes, como se pode observar no extrato emblemático a seguir:

"Aqui no município, a participação se dá, pelo que eu vejo, por parte deles, pelas necessidades, principalmente de cesta básica, aluguel, moradia... Não são participações para construir o acesso a política. Na verdade, eles vêm pela necessidade, não pela vontade própria e espontânea enquanto cidadão fazer o exercício da sua cidadania. Eles não vêm nessa condição, nesse momento. Então eu penso que a participação aqui ela ainda ela ainda não acontece, de acordo com o conceito de participação democrática, que faça o exercício de sua cidadania." (Coord. A3. Mk).

As condições materiais de participação e reprodução social da vida dos sujeitos pelos profissionais e pela diretriz operacional da assistência social no desenho vigente resultam, como os depoimentos indicam, em processos de culpabilização e subalternização. Por outro lado, a barbarização da vida e a naturalização dos processos econômico-sociais produtores das desigualdades induzem, na reprodução do cotidiano, a uma individualidade avessa à participação. Recorremos a precisa citação de Mello (1988 apud YAZBEK 1993) para elucidar:

"A violência que o atinge, o esgotamento, o cansaço, a dor são recolhidos pelos sentidos e pela inteligência, transmutando-se em submissão da vontade e numa relação obediente às circunstâncias que dominam a vida. Não se ouve a voz da revolta, não há ritos ou ranger de dentes: eles tocam a vida, levam a vida e as mais firmes enfrentam a vida" (MELLO, 1988 apud YAZBEK, 1993, p. 157).

A incompreensão dos limites impostos pelas condições materiais e imateriais de vida da população é geradora de debilidades dorsais para a potencialização da participação popular, pois cria um hiato entre as reais necessidades dos sujeitos e a sua realização coletiva, obstaculizando ainda mais a consciência de classe. Ademais, a institucionalização dos espaços de participação acaba por esvaziar o potencial político estratégico dessa política social. O longo trecho de entrevista é elucidativo desta posição:

“[...] Se a gente conseguir articular a comunidade a participar, a entender que ela é protagonista da história dela, que a solução do problema está com ela, não vai ter essa questão da dependência, às vezes do profissional às vezes dependência do governo atual. Aqui tem uma questão muito forte partidária, né? ‘Se o meu partido entrar, eu consigo. Se o meu partido não entrar, eu não consigo’. Então, eu acho que essa questão da participação popular significa eles tomarem a consciência do poder que o povo tem mesmo, e o controle social também. Saber que o CRAS está aqui: tanto as políticas socioassistenciais, as intersetoriais e, enfim, as ONGs também. Que eles podem estar junto, que eles têm que falar, tem que propor. E acho que, muitas das vezes, nós, profissionais, acabamos colocando de cima para baixo: é a gente que propõe, é a gente que planeja e eles aceitam, né? E a gente poderia fazer o movimento inverso. Mas, para isso, eles precisam ter essa consciência. Se não, eles também não se posicionam naquilo que eles poderiam estar se colocando”. (Coord. A6.Mt)

Ao referenciar as diretrizes para organização da política de assistência social, a LOAS regulamenta a participação em seu artigo 5º, inciso II, “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1993, p. 9, grifo nosso). Dessa forma, tal lógica, embora democratizadora, também acaba por restringir a participação popular nos espaços de representação, institucionalizando-a, esterilizando-a. A tendência expressa nas falas narra a própria debilidade e imprecisão do conceito de participação da LOAS/PNAS, segue-se reconhecendo apenas a dimensão representativa do controle social, sem superar o desenho baseado na segmentação social, restringindo os espaços políticos aos Conselhos e às Conferências de Assistência Social. Nessa perspectiva, a participação é aprisionada ao controle social representativo institucional, classificada como o processo exclusivo de atuação popular protagonica, como se isto esgotasse a conflitualidade e as disputas essenciais em nossa sociedade ou, pior, como se o fórum conselhistas fosse suficiente para o exercício da democracia que nos cabe e merecemos. As falas abaixo sinalizam essa tendência:

Participação? É feito através dos Conselhos. (Coord. A3.Mj).

“Ele [usuário] tem um pouco de resistência de participar destas reuniões [do Conselho] porque eles têm receio de que isso sempre acarrete em atividades para eles.

Percebo que eles deixam de participar por achar que terão encaminhamentos, mais alguma coisa para fazer, e aí eles deixam de usar. Isso que poderia ser um instrumento que eles poderiam usar a favor deles". (Psic. A6.Mz).

"Aqui eu vejo que [a participação] ainda é muito fraca, as pessoas ainda não tem o costume, mas também é um papel nosso porque o cidadão não vai ter como participar, se eles não sabem o que é o serviço, então, acho que primeiro a gente vai ter que fazer esse trabalho. Divulgar o serviço para poder despertar eles, para fazer eles participarem no próprio controle social". (A.S. A5. Ms)

Muitos obstáculos emperram a necessária democratização radical dos espaços da política de assistência social para a participação popular, inclusive no âmbito do controle social representativo, se mantida a forma como estes são constituídos. A maneira como é exercida a participação restringe a participação realmente popular, além de, na maioria das vezes, reproduzir os mesmos problemas da democracia representativa: descompromisso dos representantes, representação dos interesses individuais, burocratização do espaço, falta de debate político com as massas, etc.

"Então, a participação popular, cabe a gente ir até essas pessoas. Porque orientar a participação também a partir do momento que vem aqui, ou ficar colocando que tem reunião do conselho. [...]. Eu acho que esse é o ponto inicial que a gente precisa que eles saibam reivindicar, depois dos conceitos, passar a orientação, a informação do que é esta participação. Porque hoje se fala muito em participação que parece que inchou, parece que existe um excesso de participação. Todo mundo chama para participação, mas poucas pessoas sabem de fato o que é participação. Então explicar para o usuário o que é participação. [...]. Daí... o que a gente vai fazer para que esta participação vire efetiva? Primeiro mobilizar todo mundo que esta passando por esta mesma dificuldade. Vamos unir força para a gente alcançar nosso objetivo. Se não adiantar a gente vai no prefeito, a gente vai no Ministério Público, outras formas, a gente tem que ter sempre uma alternativa, não podemos ficar parado dizendo o tempo todo que não adianta. Eu procuro ir pra comunidade passar estas informações, tenho participado nesses grupos, eu trabalho a participação com estas pessoas na comunidade, para chamá-los para os conselhos também, por que é fundamental. (A.S.A5.Mp).

É nessa medida, pois, que se coloca e recoloca o importante desafio da construção de uma nova institucionalidade política: criar formas de participação popular nos CRAS, reinventar a participação nos conselhos, descentralizar e divulgar as reuniões, constituir novas dinâmicas nos territórios, implementar espaços de

gestão democrática e participativa da política de assistência social, dentre outros caminhos a serem debatidos e formulados pelos sujeitos democrática e diretamente. Outra tendência revelada nas entrevistas quando indagamos sobre a participação popular foi sua vinculação e ampliação motivada pelo importante ciclo de conferências, realizadas com o tema do 'participação do usuário e controle social', em 2009.

"A partir da conferência foi muito importante a gente buscar os usuários para fazer o controle mesmo. E hoje a gente tem dois representantes. Antes não existia a participação dos nossos usuários, para realmente avaliar, vir aqui. A gente já teve algumas experiências porque vieram os representantes do nosso Conselho, e são nossos usuários de outras regiões. Estavam na Conferência, votaram, etc. Vi a pessoa uma duas vezes, mas eu não gravei a fisionomia dela e elas vieram aqui de fato ver como era o nosso atendimento, avaliando. E a maneira como a gente recebeu, com o portão aberto, como eles foram atendidos na recepção, levando para as reuniões do Conselho... eu fiquei muito feliz, com o nosso trabalho alcançando realmente os nossos objetivos." (A.S. A5.Mr).

"Por exemplo, foi um sucesso a pré-conferência, mas ela aconteceu uma vez só. Então, a gente precisa elaborar estratégias pra dar continuidade nessas coisas, ainda é um processo que precisa ser discutido e as estratégias revistas para atingirmos os objetivos. [...] Infelizmente dentro das equipes nem sempre a gente encontra profissionais que tenham essa visão efetiva ou uma visão do que a própria política preconiza." (Psi. A2. Me)

A consciência popular é afligida pelos mecanismos ideológicos de dominação de classe, que até podem promover indivíduos atuantes, mas "se encarregam de fazer a veiculação dessa mesma ideologia dominante, no seio da sua própria classe social. Não se pode pensar, portanto, a consciência das camadas populares como consciência pura". (SOUZA, 1993, p. 29). Embora, fiquei implícito nas falas a importância dada pelos profissionais à participação dos usuários, essa é vista como ocorrendo de uma forma distante, separada do cotidiano do CRAS e ainda muitas vezes vinculadas às instâncias mais formais previstas na própria estrutura da política, como o caso do conselho, ou, então, isso ocorre em dados momentos pontuais, como no caso da realização das conferências municipais e/ou estaduais de assistência social. Ou ainda em dados momentos específicos, vinculado a 'reivindicação' de uma demanda particular e errática, e não como um

processo que faça parte do cotidiano, da organização/estruturação dos serviços prestados pelo CRAS.

“Aqui eu vejo que ainda é muito fraco, as pessoas ainda não tem o costume, mas também é um papel nosso porque o cidadão não vai ter como participar, se eles não sabem o que é o serviço, então acho que primeiro a gente vai ter que fazer esse trabalho. Divulgar o serviço para poder despertar eles para participarem do próprio controle social.” (A.S.A5. Ms).

“Acho importantíssimo, a gente tem visto que os nossos usuários têm participado bastante de conferências, do conselho municipal de assistência social e de outros conselhos. A gente tem bastante gente aqui do morro que participam bastante, e eu acho importante por que eles pode ser a voz da comunidade deles, podem estar levando os problemas para os órgãos competentes e motivando a própria comunidade.” (Psic.A5.Mr).

O desenho da política, esperava-se, era de empreender um enfrentamento com o legado de precarização e focalização dos serviços socioassistenciais, forjados pelos modelos privatistas que antecederam ao SUAS. Entretanto, relativo à democratização desse processo, apesar da incerta ‘garantia de canais de participação local’, não há disposição clara e contundente acerca das estratégias de participação popular, para além dos mecanismos representativos.

“Aqui em Santa Catarina, no município, a participação se dá pelas necessidades, pelo que eu vejo por parte deles, principalmente por cesta básica, aluguel, moradia... Não são participações para construir o acesso à política. Na verdade, eles vêm pela necessidade, não pela vontade própria e espontânea enquanto cidadão. Fazer o exercício da sua cidadania. Eles não vêm nessa condição, nesse momento. Então eu penso que a participação aqui ela ainda não acontece, de acordo com o conceito de participação democrática, que ele faça o exercício de sua cidadania.” (Coord. A3.Mk)

Desde então, um complexo e contraditório percurso, ao mesmo tempo em que afirma compromissos virtuosos - como o caráter universal - também tende a reproduzir seu cariz subalternizador, ascendido pelas metodologias psicossociais e socioeducativas integradoras dos serviços na sua versão tradicional. No campo real, a participação popular, embora claramente legitimada e reconhecida legalmente, ainda revela-se atravessada por mediações que dificultam sua plena materialização.

211

O SUAS EM SANTA
CATARINA: OS
CONCEITOS-CHAVES
DA PROTEÇÃO
SOCIOASSISTENCIAL
BÁSICA EM
PERSPECTIVA

CONCLUSÃO

Antes de se configurar como uma política estatal, desde o inédito compromisso do governo Lula da Silva e agora também do de Dilma Rousseff, o SUAS tem sido objeto de estudo e de formulação de muitos sujeitos individuais e coletivos. Embora nossa pesquisa seja um contributo acadêmico, não se desconecta desse processo social de construção do SUAS, ao contrário; é caudatária orgânica das quase três décadas de elaboração política desencadeada pela luta em torno da constitucionalização do direito à assistência social, da sua regulamentação através da LOAS, da sua organização administrativo-financeira e política em sistema único, e da sua estruturação em serviços socioassistenciais estatais nos territórios, na perspectiva da radical universalização da seguridade social.

Mesmo que a proposta de um sistema unificado preveja ofertas e serviços padronizados em todo o território brasileiro, é preciso buscar e conhecer as singularidades e também a unidade desta construção política e teórica tomando-a em sua imediatez, contextualizada, por sua vez, em sua processualidade histórica. Portanto, se a construção teórico-política do SUAS possui uma complexidade incontestável, a exigir o adensamento de conteúdos e estudos com as mais diversificadas abordagens, nosso intuito de oferecer uma análise original, desde uma realidade ainda pouco investigada como é o caso de Santa Catarina, pretende contribuir, tanto com a reflexão necessária produzida pela universidade, como com a mobilização dos seus protagonistas, no insubstituível processo de apropriação teórico-crítica e de formulação político-democrática, condizentes com o compromisso pela conversão dos serviços socioassistenciais em programática conscientizadora e organizadora das formas de luta popular e de transformação coletiva das condições de vida imediata da população.

Aqui há que lembrar a responsabilidade da esfera estadual, cuja assessoria para implementação do SUAS segue imperativa para fortalecimento da política pública. A debilidade desta articulação intergovernamental - com a anulação da participação do estado de Santa Catarina - pode relegar a proposta consignada na PNAS/2004 em um enigma mal traduzido, em programática improvisada, em um arranjo metodológico lasso, impotente. Nosso estudo se deparou com municípios isolados pela ausência de mediação do estado, cuja resposta aos desafios da política de assistência social ignoram a complexidade e a impossibilidade de soluções salvacionistas e voluntaristas, ainda mais com os problemas de financiamento do orçamento estadual, que dispense o grande pacto federativo que a LOAS engrandece pelo SUAS pode arquitetar.

Quando indagamos sobre uma nova e distinta proteção socioassistencial básica e nos deparamos com as características paradoxais narradas, percebemos que o desenho da matricialidade sociofamiliar e da territorialização, bem como a anulação da participação popular como eixo estruturante revela um processo ainda aprisionado - por razões que precisamos investigar - por dois subterfúgios: 1) o papel coercitivo tradicional do Estado em sua intervenção no âmbito privado das relações; 2) a depreciação das esferas coletivas populares no âmbito político-social. A quem interessa reproduzir estes subterfúgios e por que se apresenta, constituirá uma instigante futura agenda de pesquisa.

Concepções e práticas que mesclam o novo e o arcaico são problemáticas para a transformação das estruturas que alimentam o sistema que anestesia almas e desmobiliza a luta. Contrariando o ceticismo e a lassidão teórica, Marx (1985) nos mostra que o indivíduo é um ser social na medida em que a vida individual e a vida genérica do homem não são distintas. Assim, o autor sinaliza:

“O homem - por mais que seja indivíduo particular, é justamente a sua particularidade que faz dele um indivíduo e um ser social e individual efetivo - é na mesma medida, a totalidade, a totalidade ideal, o modo de existência do subjetivo da sociedade pensada e sentida para si, do mesmo modo que também na efetividade ele existe tanto como intuição e gozo efetivo do modo de existência social, quanto como uma totalidade de exteriorização de vida humana.” (MARX, 1985, p. 10).

É assim que a exteriorização da sua vida (do homem) é uma exteriorização e confirmação da vida social. O que nos dá a ideia de movimento permanente entre o ser individual e o ser social, cuja unidade é a justificação do protagonismo popular na dialética misteriosa das políticas sociais, se elas de fato se inscreverem numa programática libertadora de corações e mentes, no âmbito da luta consciente pela superação radicalmente democrática da ordem que fabrica pobres e esfomeados.

“Não estamos perdidos. Ao contrário, venceremos se não tivermos desaprendido a aprender.” Rosa Luxemburg

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Iraci. **Território e assistência social**: uma análise do serviço social a partir da produção social do espaço. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Combate à pobreza no Brasil**: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana. Departamento do Brasil, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/28Vol1Port.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2012.

BAPTISTA, Tatiane Alves. Juventude, educação e trabalho: discursos e práticas sobre o mosaico da juventude no Rio de Janeiro. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética**: fundamentos sócio-históricos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** - Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas - centro de referência da assistência social**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, novembro de 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social** - LOAS: Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435 de 6 de julho de 2011.

COSTA, Jurandir Freire. A ética democrática e seus inimigos: o lado privado da violência pública. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (Org.). **Ética**. Rio de Janeiro: Garamond/Codeplan, 1997.

DIETERICH, Heinz. **Novo guia para a pesquisa científica**. Blumenau: Editora da FURB, 1999.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos (1844). In: **OS PENSADORES**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultura, 1985.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista katálisis**. Florianópolis: Editora da UFSC, v.13, n.2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda - reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: BOSCHETTI, Ivanete, et al (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. In: CFEES/ABEPSS (Orgs). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFEES/ABEPSS; CEAD/UNB, 2009, p. 87-106.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA E EDUCAÇÃO POPULAR: A METODOLOGIA SOCIOEDUCATIVA OASIS DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES EM EMPREENDEDORISMO SOCIAL JUVENIL

WASHINGTON JOSÉ DE SOUZA

JUAREZ AZEVEDO DE PAIVA

CARLOS EDUARDO CAVALCANTE

THIAGO FERREIRA DIAS

DENISE CRISTINA MOMO

ABDON SILVA RIBEIRO DA CUNHA

MARCOS ADLLER DE ALMEIDA NASCIMENTO

INTRODUÇÃO

O presente texto foi produzido como resultado do Projeto Ação Interinstitucional de Fomento ao Protagonismo Juvenil: Formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário no Território do Mato Grande/RN que integrou o conjunto de propostas contemplado em Edital público¹. O Edital objetivou, a partir de dois eixos, conhecer e fomentar a produção acadêmica a respeito das iniciativas recentes de proteção e desenvolvimento social e combate à fome, e, identificar tecnologias sociais, produzidas pela academia brasileira, relacionadas ao desenvolvimento das políticas de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional e assistência social (CNPQ, 2010).

O texto aborda uma estratégia socioeducativa de formação que, caracterizada na essência como ação de extensão, tem sido objeto de pesquisas que buscam sistematizar saberes no intuito da compreensão de atitudes, habilidades, competências de jovens para o empreendedorismo social em municípios no estado do Rio Grande do Norte. A ação, em prática desde 2009, é passível de replicação em outros estados e outras Instituições de Ensino Superior e, assim, a socialização dos preceitos teóricos e da estrutura metodológica que a suporta pode contribuir na projeção de arranjos interinstitucionais voltados à superação da pobreza política, conforme reportada por Demo (2001). É na qualidade de atividade de educação complementar que a Intervivência Universitária OASIS (re)compõe valores e capacidades como aptidão crítica, autoestima, autonomia, participação, responsabilidade social, disciplina e autoconfiança fazendo surgir, entre jovens em situação vulnerável de trabalho e renda, ideias, compromissos e ações voltados ao desenvolvimento comunitário.

Procedimentos de ensino, pesquisa e extensão aparecem integrados, possibilitando a constituição de arranjos interinstitucionais e a ação qualificada de instituições e acadêmicos na superação de situações de vulnerabilidade social, econômica, política e cultural de jovens. Considera a perspectiva da multidisciplinaridade, pois, os conteúdos abordados tratam de saúde preventiva, sexualidade, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, gestão e políticas públicas, artes, controle social e participação, associativismo e cooperativismo, elaboração de projetos sociais, relações humanas e liderança, dentre outros. Ao incorporar, no plano metodológico, recursos de Educação Popular no desenvolvimento de competências e habilidades empreendedoras de jovens estudantes, caracteriza-se como esforço de desenho e consolidação de tecnologia social, na perspectiva da participação, do exercício do controle social e a preparação para o empreendedorismo social.

A proposta OASIS de Intervivência Universitária foi formulada e é desenvolvida pela Incubadora Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias – OASIS, grupo de pesquisa e extensão vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/UFRN – e, mais especificamente, à linha de pesquisa Políticas Públicas e Governança que, em sentido amplo, centra-se em estudos voltados à “políticas de emprego, educação, saúde, assistência social,

217

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

1 EDITAL MCT/MDS-SAGI/CNPQ Nº 36/2010, SELEÇÃO PÚBLICA DE PROPOSTAS DE ESTUDOS E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

previdência, transporte, moradia, saneamento básico, tributárias, entre outras em âmbito nacional, regional, estadual e municipal” e de “novas formas tecnológicas e gerenciais no setor público, particularmente os processos de terceirização, privatização, agências reguladoras, organizações sociais, agências executivas, parcerias e consórcios” (PPGA, 2012);

A estratégia socioeducativa adotada – voltada à formação de habilidades e competências em empreendedorismo social – advém de 2009, quando foram selecionadas propostas nacionais para apoio a projetos de estímulo à divulgação e à apropriação de conhecimento geral e especializado, disponíveis nas universidades, centros tecnológicos e escolas técnicas públicas, por jovens estudantes residentes na zona rural, envolvidos em atividades educativas, extensionistas e organizativas (CNPQ, 2008)². A partir de tal Edital, a Incubadora selecionou estudantes de ensino médio, de cinco municípios/escolas do Rio Grande do Norte, contemplando aproximadamente 180 jovens vinculados à agricultura familiar, moradores da zona rural.

Entre 2009 e 2010, os estudantes selecionados integraram a experiência pioneira do Projeto OASIS de Intervivência Universitária, cuja execução se deu pelo período de vinte meses. Diante da avaliação positiva dessa iniciativa – cujos resultados encontram-se sintetizados na dissertação de Mestrado intitulada Empreendedorismo Social e Protagonismo Juvenil: a estratégia Sócio-educativaas do Projeto OASIS de Intervivência Universitária, (SILVA, 2011) – os integrantes da Incubadora decidiram refinar e replicar a experiência. Desta forma, a proposta de Intervivência Universitária OASIS foi reeditada através do Edital 36/2010 MCT/MDS-SAGI/CNPq, contemplando, desta vez, nove municípios e 240 estudantes.

Do mesmo modo que o projeto antecedente de 2009/2010, ações de educação completar, sob a forma de extensão, vinculadas à pesquisa, foram direcionadas ao estímulo e à compreensão de capacidades empreendedoras de estudantes da Educação Básica pública, desta vez, oriundos de famílias participantes de programas sociais do Governo Federal. No que se refere à pesquisa, a coleta de dados ocorreu em dois momentos. No início da trajetória formativa, em abril de 2011, um questionário (Apêndice 1) foi aplicado visando à caracterização de habilidades e competências sócio-políticas e técnicas dos participantes para o empreendedorismo social. Nova coleta, em dezembro de 2012, no encerramento do trajeto formativo avaliará, a partir de comparações início versus fim, evoluções nos atributos constantes do instrumento. Neste ponto, é pertinente registrar que o presente texto, revisado em outubro de 2012, não retrata a totalidade dos resultados da ação, mas, sim, a descrição do perfil socioeconômico dos participantes e a metodologia OASIS de Intervivência Universitária.

Para cumprir tais intentos, o presente texto está assim estruturado. Após esta introdução, que fornece informações a respeito da origem e do contexto em que se dá a ação de Intervivência Universitária, são tratadas a relevância e a qualificação do problema que orienta pesquisa no campo do comportamento empreendedor, de natureza social, junto a jovens participantes da ação extensionista realizada. Neste sentido, é pertinente antecipar que o trabalho realizado assumiu viés de pesquisa-ação, estando, tanto a pesquisa quanto a extensão, em fase de conclusão. Por esta ra-

zão, o presente texto detém-se à narrativa da metodologia OASIS de Intervivência Universitária. Seguem-se, então, dois tópicos relativos às bases que orientam a metodologia socioeducativa em pauta – um, abordando bases teóricas da ação, que se encontram centradas na Educação Popular e na Pedagogia da Alternância; o outro, abordando bases conceituais e empíricas que tomam como referência alguns resultados de pesquisa de Mestrado concluída no tema (SILVA, 2011). O tópico seguinte descreve todo o percurso da Intervivência Universitária OASIS passo-a-passo, indicando conteúdos abordados, momentos previstos e o modo como a metodologia articula atividades de ensino, pesquisa e extensão. Ao final, o texto elenca ressalvas e possibilidades para eventuais exercícios de replicação da estratégia socioeducativa OASIS, ressaltando que esta pode contribuir, dentre outras situações, com programas governamentais destinados à juventude, a exemplo do Programa Nacional de Inserção de Jovens – PROJOVEM³, pois, apresenta potencial para o desenvolvimento de habilidades e competências sociopolíticas e técnicas sob a forma de educação complementar.

RELEVÂNCIA E QUALIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Ao longo da história, as sociedades convivem com contextos paradoxais, o que, na contemporaneidade, tende a se mostrar mais evidente especialmente em virtude dos vastos recursos de comunicação e informação disponíveis. Ao tempo em que ocorrem avanços e revoluções no conhecimento e nos sistemas técnicos, processos de exclusão e desigualdade social se instalam. Assim, advoga Hobsbawn (2007), as sociedades continuam sendo atingidas por graves problemas sociais, uma vez que, o que se convencionou chamar de globalização, não trouxe tempo de igual divisão política, econômica e militar entre os países, mas, ao contrário, processos de intercâmbio comercial, informacional, cultural e financeiro marcado por novas relações e partilhas desiguais. O desenvolvimento técnico-econômico apresenta, todavia, potencial para proporcionar condições para a humanidade possa cumprir as promessas da modernidade ocidental, de liberdade, democracia e igualdade. Porém, é nítido o desafio no alcance desses propósitos, o que tem ocasionado inquietações e crises frente a processos de desenvolvimentos em patamares desiguais e injustos, até mesmo em nações com indicadores mais satisfatórios de qualidade de vida, a exemplo das europeias.

Ao abordar o tema da pobreza, Santos (2010) destaca que os países subdesenvolvidos conheceram, durante a última metade do século XX, pelo menos três formas de pobreza: pobreza incluída, considerada como acidente natural ou social, ou, como pobreza accidental, produzida em certos momentos do ano; pobreza de marginalidade, considerada doença da civilização e cuja existência é fruto do processo econômico da divisão do trabalho, porém, por ser considerada de menor gravidade, não recebe tratamento sistêmico e, assim, busca-se, junto ao Estado, alternativas de resolução; pobreza estrutural globalizada, que se apresenta dife-

219

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

3 TRATA-SE DE METODOLOGIA QUE PODE SER APLICADA, MEDIANTE ADEQUAÇÕES, NAS VÁRIAS MODALIDADES DO PROGRAMA – PROJOVEM ADOLESCENTE; PROJOVEM TRABALHADOR; PROJOVEM URBANO; PROJOVEM CAMPO.

rente das anteriores, pois, é generalizada, permanente e não local, uma vez oriunda do desemprego, da baixa remuneração dos trabalhadores, da precarização das relações de trabalho e emprego e da ausência – ou restrição – do poder público em tarefas de proteção social. Destaca Santos (2010) que este tipo de pobreza é considerado, no cenário contemporâneo, inevitável e até mesmo natural, porém, afirma, trata-se de pobreza determinada politicamente por empresas, Estado e instituições globais.

Demo (2010), por sua vez, denuncia a pobreza motivada pela centralização de renda por certos segmentos da sociedade, e, ainda, a pobreza política, fundada em restrita conscientização das pessoas como resultado de pregações ideológicas e de ações de grupos dominantes, levando-as ao não exercício da cidadania. Para ele, é necessário o combate firme à pobreza mediante a oferta de condições e recursos materiais e o desenvolvimento, junto à população, de consciência crítica. O desenvolvimento de tal consciência crítica envolve processos educativos e, neste sentido, tal leitura se aproxima daquela defendida por Freire (1987), para quem a escola não distribui poder, mas, constrói saber que, em essência, é poder. A pedagogia neoliberal, para Freire, é uma pedagogia de exclusão, justamente por retirar da pedagogia a sua essência política. Não se muda a história sem conhecimentos, e, portanto, faz-se necessário educar o conhecimento, assumindo a escola o papel de colocar o conhecimento nas mãos dos excluídos de forma crítica. Por essa razão, Freire (1987) associa, em vários momentos da sua vasta produção acadêmica, educação e politização, entendendo que pobreza política produz pobreza econômica. Ninguém ignora tudo, ninguém sabe tudo, afirma. Por essa razão, o analfabeto político não consegue entender as causas da sua pobreza econômica.

O exercício de superação da pobreza política, a que se refere o autor, exige novos espaços de criação e desenvolvimento humano e comunitário, social e sustentável, que leve as pessoas à obtenção de poder, à consciência crítica e, a partir daí, a formas de vida dignas e justas. Neste sentido, a escola, ou, o sistema de educação formal, apresenta-se como espaço privilegiado a iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos em redes e alianças, se oponham a exclusões, injustiças, desigualdades e ausência de paz pela via de experiências alternativas de cooperação, partilha, reciprocidade e solidariedade. Seria o que Santos (2005b) convencionou como globalização alternativa, contra-hegemônica, em que alguns elementos, que baseiam a atual, seriam utilizados, porém, com outros fundamentos sociais e políticos, a exemplo das tecnologias da informação.

Em tempos de desenvolvimentos econômico-financeiros questionáveis, de degradação ambiental acelerada e de sistemas que se mostram insustentáveis, fazem-se necessárias reflexões menos lineares e imediatistas, diálogos entre diversos saberes, demarcados por novas práticas, processos socioeducativos voltados à alteração de hábitos de indivíduos e coletividades, processos sustentáveis de produção e de preservação de recursos naturais e respeito ao meio ambiente. Tais requisitos integram, por exemplo, a agenda da Educação Ambiental, o que, segundo Carvalho (2004), representa mudança de valores e atitudes no sentido da sensibilização solidária do indivíduo com o meio social e ambiental, para formar sujeitos capazes de perceber, problematizar e intervir tendo como horizonte a ética fundada na justiça social. Assim

entendida, a Educação Ambiental aproxima-se de outros construtos, a exemplo da Educação Popular, ambos com nítidos interesses na reflexão e na criticidade.

Em cenário político de limitado interesse da população por decisões de interesse público tomadas em instâncias de participação popular e controle social, como conselhos, fóruns e colegiados, a juventude rural – especialmente no sertão nordestino, historicamente marcado por condições econômicas e sociais vulneráveis – mostra-se distante e indiferente aos acontecimentos nos domínios da gestão pública municipal e territorial. Predominam, por um lado, ceticismos em tal participação, em virtude de comodismo, descrença e desconhecimento da população acerca do exercício do controle social, e, por outro, práticas políticas tradicionais que não incorporam a transparência e a gestão participativa de demandas populares na Administração Pública. Fatos dessa natureza conduzem ao entendimento de que os espaços públicos emergentes no Brasil encontram-se permeados por conflitos e dificuldades de concretização, ainda que, mediante lento e contínuo processo de gestação dentro do que se poderia chamar de contratendência na direção da conformação de uma cultura política democrática (TATAGIBA, 2002).

É, pois, no intuito de conhecer e modificar atitudes de jovens em relação a tal dimensão política – de participação e engajamento na gestão de demandas públicas – que a metodologia OASIS de Intervivência Universitária incorpora estratégia didático-pedagógica de formação crítica e reflexiva, sintonizada com preceitos da Educação Popular e construtos congêneres. Todavia, a estratégia socioeducativa adotada incorpora, além da dimensão política, as dimensões ambiental, sociocultural e econômica, esta última, mediante o incentivo à ação solidária, de interesse público, centrada no trabalho voluntário, e pela via do estímulo ao trabalho associativo e cooperativo.

A relevância da natureza do trabalho acadêmico aqui narrado, é factível afirmar, reside, primordialmente, no poder de transformação atitudinal de jovens em situação socioeconômica vulnerável, e, depois, na sistematização de informações conhecimentos relativos a atributos comportamentais desse universo, aliados ao mapeamento de expectativas e perspectivas de futuro. Informações oriundas de trabalhos acadêmicos com tal enfoque, portanto, contribuem para retroalimentar a formulação de políticas públicas voltadas à juventude. Neste quesito, o da pesquisa acadêmica voltada à sistematização de elementos atitudinais e de comportamento organizacional, uma questão central orienta investigações conduzidas pela equipe executora: que efeitos a aplicação de recursos de Educação Popular e de Intervivência Universitária provoca em termos de formação de competências e habilidades sociopolíticas e técnicas para o empreendedorismo social junto a jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica?

BASES TEÓRICAS DA AÇÃO

O desejo por mudanças da realidade social, centradas na promoção de elementos de ordem substantiva – valorizadoras da diversidade da vida, do mundo natural e da condição humana – demanda ações educativas a partir da consciência crítica acerca das condições de desigualdades, o que requer, segundo Gadotti (1996),

► ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

uma ética da diversidade e uma cultura da diversidade, pois, uma sociedade multicultural deve educar o ser humano em perspectiva multicultural. O cenário global, de acordo com o autor, exige reconstrução do saber da escola e da formação do educador. Em vez da impressão de se julgar dono do saber, o professor deve promover o entendimento e a escola deve ser assumida como espaço de convivência, onde conflitos são trabalhados, não camuflados.

É, pois, nesse contexto global e sistêmico, que se destacam, de acordo com Gadotti (1996), duas dimensões nas obras de Paulo Freire:

- a. dimensão interdisciplinar. O objetivo da interdisciplinaridade é experimentar a vivência da realidade global que se inscreve nas experiências cotidianas e que, na escola tradicional, é fragmentada. Desta forma, articular saber, conhecimento, escola, comunidade e meio-ambiente é o objetivo da interdisciplinaridade, que se traduz em trabalho educacional coletivo e solidário;
- b. a dimensão interacional e solidária. Para viver o tempo presente, a escola precisa preparar o cidadão para participar de uma sociedade planetária, não apenas transmitindo conhecimentos, mas, também, preocupando-se com a formação global, numa visão em que o conhecer e o intervir no real se encontrem. Para tanto, continua Gadotti (1996), é preciso saber trabalhar as diferenças e aceitar que, para me conhecer, preciso conhecer o outro.

A dimensão interdisciplinar envolve partilha de vivências de todos articulando saberes e conhecimentos, ao passo que a dimensão interacional e solidária contempla a ideia de que a escola deverá formar para a consciência crítica. Neste sentido, a solidariedade torna-se princípio ético e social imprescindível e incondicional. Entretanto, conforme alerta Demo (2002), a solidariedade pode se tornar tática de imbecilização, na medida em que, a partir de apelos com tal conteúdo, se consegue a adesão útil dos segmentos populacionais excluídos, a domesticação.

A solidariedade tem estado em destaque nos dias atuais especialmente em casos de enfrentamento à pobreza e em situações de calamidade. Por ser ambíguo, ou seja, por permitir vários entendimentos, sentidos e até efeitos opostos, Demo (2002) destaca que solidariedade se aproxima de outras concepções, dentre as quais, as de cooperação e altruísmo. Wrigth (2000), por sua vez, enfatiza que o ser humano geneticamente apresenta, mesmo em atos de bondade e solidariedade, formas egoístas de ser, e o faz, na maioria das vezes, para sobreviver ou, simplesmente, se beneficiar. Desta forma, há atos solidários próximos à caridade e à filantropia, que se voltam ao “dar” e ao “ajudar” e que, muito mais alivia a consciência de quem ajuda do que, efetivamente, resolve o problema do ajudado. O resultado é uma solidariedade que não emancipa. Em contrapartida, há a solidariedade que liberta, emancipa e que emana autonomia e não subjugação. Nesta perspectiva, a solidariedade compromete e une, em ato político participativo, interativo, e, assim, torna-se capaz de produzir emancipação social, dignidade, mudança de vida e liberdade e, não, a simples assistência.

Esta última perspectiva de solidariedade aparece na vasta obra de Paulo Freire. Para ele, a educação, como processo de transformação do homem e do mundo, transcen-

de a função pedagógica e alcança outros campos como economia, política, ciências sociais, causas ambientais e sustentabilidade. O autor defende a consciência crítica, a interação e a convivência harmônica entre os indivíduos e destes com o meio ambiente. Tanto a opulência, por um lado, quanto a pobreza, por outro, sugerem desenvolvimento insustentável ao longo do tempo, e, assim, a espécie humana experimenta desafios como a perda do equilíbrio ambiental, a erosão cultural e o empobrecimento ético e espiritual como resultados de uma educação que domestica as pessoas para o consumo útil e o obsoletismo contínuo, planejado e posto em prática por grandes corporações, tornando-as competitivas, consumistas e egocêntricas. A população é, em tal estratégia pedagógica, preparada para ignorar as consequências de certos atos perversos – afirma Freire (1987) em *Pedagogia do Oprimido*.

Em *Educação e atualidade brasileira* (FREIRE, 1959), o discurso do autor, a respeito de uma perspectiva educacional integral e sistêmica, capaz de unir o homem ao meio em que vive e, então, ao mundo, persegue perspectiva contextualizada: “É preciso aumentar o grau de consciência do povo, dos problemas de seu tempo e de seu espaço. É preciso dar-lhe uma ideologia do desenvolvimento” (FREIRE, 1959, p.28). Para tanto, a *Pedagogia do Oprimido*, forjada com o indivíduo e não para ele, busca a recuperação da humanidade, nas diversas dimensões da vida, fazendo da opressão e de suas causas objeto de reflexão dos oprimidos, o que resulta no engajamento necessário à luta por libertação (FREIRE, 1987, p.32).

O intuito é a construção de uma pedagogia que incorpore a realidade em que se encontram os educandos e a consciência que dela eles trazem. Em *Educação como prática da liberdade* (FREIRE, 1982), o autor defende mudanças na sociedade através de uma «reforma interna» do homem, via «conscientização», contemplando categorias econômicas na análise. Demo (2000) lembra que, em Freire, a função da educação, de caráter reconstrutivo político, se destina a desfazer a condição de massa de manobra da população oprimida, uma vez que o sistema econômico não teme o pobre que tem fome, mas, sim, o pobre que sabe pensar. Não seria, portanto, a miséria material das massas, mas, a ignorância, que a faz esperar soluções produzidas por um sistema econômico opressor.

Sob tal cenário de relações desiguais de poder, esforços pedagógicos destinados à superação de entraves que mantêm segmentos populacionais na ignorância política, devem, necessariamente, propiciar condições para que, através do acesso ao conhecimento, tais frações possam alcançar a criticidade, exercer poder e se desenvolver em termos intelectuais, ocupando e (re)criando espaços e experiências de vida a partir de leituras próprias de mundo e ações autônomas. Empreendedorismo é termo que, no uso contemporâneo, se ajusta à qualificação dessa perspectiva de atuação humana, renovada, consciente, inovadora, liberadora.

Drucker (1987) alerta que o termo empreendedorismo é associado, não raro, à abertura de novos negócios, o que nem sempre é verdadeiro. De acordo com o autor, iniciar um novo negócio não é a essência do empreendedorismo. Empreendedores são indivíduos que têm capacidade para criar algo novo, diferente, mudando ou transformando coisas e valores. Desta forma, o termo assume significado bem mais amplo do que normalmente é a ele associado. O empreendedor possui características comportamentais que, uma vez aplicadas, alteram contextos diversos, o que pode

223

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

ocorrer via criação de empresa – mas não necessariamente – ou dentro de empreendimentos pré-existente – na perspectiva do intra-empreendedorismo – ou, ainda, em espaços coletivos, como organizações solidárias, cooperativas e associativas, e, públicos, a exemplo de intervenções em escolas, igrejas, bairros, comunidades.

No amplo universo das ações empreendedoras, uma em particular amolda-se à formação sociopolítica, especialmente quando se trata de processo metodológico focado em temas de interesse público junto a segmentos juvenis. Trata-se do Empreendedorismo Social, construto que aborda a sociedade à luz da justiça social e do comportamento ético e que estimula práticas sociais voltados ao bem comum e à vida comunitária. Melo Neto e Froes (2002) argumentam que o Empreendedorismo Social tem, como pressupostos, reflexão, criação e desenvolvimento de soluções coletivas, inserção social e exercício da cidadania, estabelecimento de parcerias e redes integrativas entre governo, comunidade e setor privado, foco na qualidade de vida, reversão do distanciamento entre economia, sociedade e ética e reforço ao ato solidário. Assim, estão postas oportunidades para o desenvolvimento comunitário, visando à promoção da qualidade de vida, do respeito, da autonomia, do usufruto de direitos, do senso de coletividade, da participação, dentre outros aspectos.

Este tipo de comportamento empreendedor requer indivíduo comprometido com o bem comum, politizado, conhecedor da realidade em que vive e, acima de tudo, solidário. Dentre os vários segmentos sociais, os jovens apresentam potencial privilegiado para tal empreitada. Primeiro, em virtude do vigor que lhes é próprio, aliado às expectativas e aos sonhos que nutrem na vida. Depois, há de se considerar que a juventude de hoje será responsável, num futuro não muito distante, pela condução dos destinos de famílias, comunidades, municípios, povos, nações e, em sentido amplo, da própria humanidade. Serão, portanto, protagonistas sociais, políticos, trabalhadores, gestores.

Iniciativas são consideradas empreendedoras quando inovam e trazem respostas a demandas sociais, políticas ou econômicas. A simples abertura de um negócio, portanto, não deve, por si, ser abordada como fruto de ato empreendedor. Reproduzir o que outro fez anteriormente ou faz – conforme ilustra Drucker (1987) ao se referir à abertura de restaurante de comida mexicana em subúrbio dos Estados Unidos – não caracteriza ato empreendedor. De outra forma, a implantação de ações inovadoras, de aprendizagem ou de complementação de estudos, voltadas à qualidade de vida, à melhoria da educação, ao zelo pelo meio ambiente, ao convívio solidário no espaço público, dentre outras iniciativas de caráter substantivo, são atos empreendedores, uma vez que alteram cenários sociopolíticos. Enquanto programas de formação empreendedora para o mundo dos negócios zela pela eficiência, mediante inovações que reduzem custos, maximizam resultados e potencializam efeitos de racionalidade econômico-financeira, programas de empreendedorismo social focam a promoção do bem-estar social, a coletividade, a justiça, a garantia de direitos, a consciência de deveres, o ato solidário, dentre outros valores humanitários.

A Intervivência Universitária, na origem, é recurso de formação complementar de jovens, pela via da superação de entraves de acesso ao conhecimento. É expressão concebida por iniciativa de integrantes de movimentos sociais, vinculados à agricultura familiar, acadêmicos e técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A iniciativa é recente no Brasil e, desta forma, a produção acadêmica no tema encontra-se, ainda, no início. A dissertação de Mestrado intitulada Empreendedorismo Social e Protagonismo Juvenil: a Estratégia Socioeducativa do Projeto OASIS de Intervivência Universitária (SILVA, 2011) – apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – abordou o assunto e apresenta-se como um dos primeiros trabalhos científicos a respeito do assunto.

A Intervivência Universitária, conforme registra Silva (2011), é uma forma específica de extensão em que Instituições de Ensino Superior garantem acesso ao conhecimento e vivências com o meio acadêmico a indivíduos que não estão diretamente a elas vinculados. No cenário acadêmico nacional, surgiu no ano de 2008, através de edital público⁴ específico que selecionou projetos voltados à divulgação e à apropriação de conhecimentos, gerais e especializados – disponíveis nas Universidades, nos Centros Tecnológicos e nas Escolas Técnicas Públicas – por jovens estudantes residentes da zona rural, integrantes de atividades educativas, extensionistas e organizativas.

O referido Edital objetivou a criação de oportunidades para que jovens da zona rural ingressassem em ambientes de formação qualificada e de geração de conhecimentos, de Instituições de Ensino Superior e Tecnológicas, pela via do acesso a contextos inter e multidisciplinares e da transformação dos participantes em agentes de desenvolvimento em suas localidades (CNPQ, 2010). De acordo com o Edital, os projetos submetidos poderiam contemplar as várias áreas do conhecimento na promoção de formação genérica, localmente relevante, ou, de formação específica, com foco temático em ciências, tecnologia e em temas especializados como saúde e educação, organização social e associativismo, ecologia, legislação ambiental e utilização de recursos naturais, produção agrícola, zootécnica e agroecológica, empreendedorismo, administração rural, negócios e contabilidade, computação, informática e comunicação.

O Programa de Intervivência Universitária inovou ao tornar pública uma forma peculiar de extensão universitária. Consiste em sistemática que gera possibilidades, a indivíduos em situação socioeconômica vulnerável, de vivências no contexto acadêmico, dotando-os de conhecimentos e tornando-os agentes de melhorias para as comunidades nas quais estão inseridos. Neste tipo de extensão busca-se o desenvolvimento dos participantes tanto individualmente quanto coletivamente, multiplicando-se vivências e estabelecendo-se forte relação de proximidade entre academia e comunidade, com crescimentos mútuos e experiências compartilhadas.

4 EDITAL Nº 23/2008 DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ), COM APOIO DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT), DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) E RECURSOS DO FUNDO SETORIAL DE AGRONEGÓCIOS (CT-AGRONEGÓCIO)

Neste sentido, desenvolvem-se, tanto os contemplados, por meio da formação social, política e técnica a que tem acesso e que norteará o trabalho e a vida, quanto os universitários, que passam a dialogar com culturas, saberes e práticas de comunidades ampliando o espectro da formação em perspectiva inter e multidisciplinar. A Intervivência pode se configurar, também, como oportunidade de integração e fomento às três funções constitucionais da Universidade – ensino, pesquisa e extensão.

Resultados da experiência pioneira da Intervivência Universitária OASIS, no período 2009/2010, atestam a relevância da estratégia metodológica adotada, o que é objeto de descrição no tópico seguinte. Na dissertação de Mestrado supracitada, Silva (2011) realizou estudo de natureza qualitativa, junto aos participantes da experiência pioneira, tendo como objetivo analisar a estratégia socioeducativa do Projeto de Intervivência Universitária OASIS na formação de agentes de desenvolvimento comunitário, sob a perspectiva do empreendedorismo social. Para tanto, o autor adotou três categorias-chave: Empoderamento, entendida como aquisição de novos valores, atitudes e comportamentos pelas pessoas, os quais acarretarão no aumento de seus poderes, autonomias nas relações interpessoais e institucionais, resultando assim no desenvolvimento das regiões em que vivem (MELO NETO; FROES, 2002; KLEBA; WENDUSEN, 2009); Capital Social, percebida como relações informais baseadas na confiança, na cooperação, na solidariedade, na participação cívica e no compromisso visando ao bem coletivo (PUTNAM, 2007; D´Araujo, 2003); Protagonismo Juvenil, apreendida como ações desempenhadas por jovens em benefício comunitário. O jovem, aqui, é sujeito central, atuante, influenciador e executor de ações que proporcionam ganhos sociais (SOUZA, 2009; COSTA; VIEIRA, 2006).

A pesquisa realizada alcançou as seguintes conclusões. Na categoria empoderamento, conclui o autor que os alunos, de modo geral, desenvolveram novos valores que resultaram em mudanças de atitudes e comportamentos. Os desenvolvimentos ocorreram especialmente no tocante à preocupação com o meio ambiente, à melhoria nas relações interpessoais, ao desenvolvimento da autoconfiança e da autoestima, ao desenvolvimento da autonomia e à responsabilidade social com o local. Na categoria capital social foram identificados desenvolvimentos no tocante à confiança e à cooperação, fruto de relações construídas pelos jovens ao trabalharem em grupo, sempre, em atividades da Intervivência. Por outro lado, no que se refere à participação cívica, o desenvolvimento percebido foi tímido. Na categoria protagonismo juvenil, a estratégia de desenvolvimento de ações, idealizadas e realizadas a partir de grupos, visando à geração de benefícios sociais, mostrou-se válida e relevante e forneceu aos participantes novos significados para o trabalho coletivo.

A estratégia socioeducativa da Intervivência Universitária OASIS, portanto, conclui Silva (2011), dentro do contexto teórico do empreendedorismo social, trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento dos jovens nas categorias empoderamento e capital social – elementos que compõem tal construto – influenciando positivamente no desenvolvimento de atividades voluntárias nos municípios aos quais pertencem. Não obstante tais resultados positivos foram identificados problemas no acompanhamento dos participantes e na execução das atividades de campo, ocorridas nos intervalos entre uma e outra formação, ou seja, entre o período

de aproximação com a Universidade/tempo escola e de execução de atividades no município/tempo comunidade. As dificuldades ocorreram, especialmente, em virtude da insuficiência no monitoramento por parte dos supervisores municipais, que mantiveram frágil padrão de interação com os participantes.⁵ Outro ponto destacado pelo autor, refere-se a lacunas, reclamadas pelos participantes, de temas comuns ao universo juvenil, como sexualidade, drogas, arte, cultura e esporte. Por esta razão, conclui Silva (2011), torna-se relevante que, no processo formativo proposto, os alunos tenham acesso a formações em assuntos próprios do momento da adolescência.

A partir dessas observações, o Projeto Ação Interinstitucional de Fomento ao Protagonismo Juvenil: Formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário no Território do Mato Grande/RN foi concebido e, em seguida submetido ao Edital 36/2010 CNPq/MDS. O propósito central foi, então, replicar a estratégia de Intervivência OASIS contemplando, neste segundo período, oficinas em Arte e Cultura, Esporte e Lazer e DST, Drogas e Sexualidade na Adolescência. Em relação à atuação insuficiente da atividade de supervisão, referida por Silva (2011), a estratégia replicada passou a contemplar dois sistemas de monitoramento dos coletivos municipais: um, já previsto e aplicado na proposta original, exercido por Monitor Municipal (indicado pelo poder executivo), e, outro, por Tutor Acadêmico, definido entre os membros da equipe da UFRN/Incubadora.

A proposta apresentada pela equipe da Incubadora Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias – OASIS, responsável pela Intervivência Universitária OASIS, destinou-se, preliminarmente, à caracterização de atributos comportamentais de jovens potiguaras, da Educação Básica pública, em termos de competências e habilidades para intervenções empreendedoras no campo social. Contemplou, ainda, a atividade de replicação da proposta de extensão no formato de Intervivência Universitária, conforme exposto anteriormente. No que se refere à pesquisa, um questionário (Apêndice 1) foi aplicado aos participantes e será objeto de nova aplicação ao final do corrente ano. A aplicação do instrumento no início (março de 2011) e ao final da ação (dezembro de 2012) permitirá à equipe avaliações em termos de mudanças ocorridas nos atributos estudados indicando o potencial da metodologia socioeducativa na qualificação de jovens para o Empreendedorismo Social. A pesquisa tem natureza quantitativa e os resultados dela advindos serão objeto de publicação futura. Já o trajeto da atividade de extensão, sob a forma de Intervivência Universitária, encontra-se no tópico seguinte.

227

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

A METODOLOGIA OASIS DE INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA

A Intervivência Universitária OASIS integra indivíduos e articula ações, em perspectiva inter e multidisciplinar, nas seguintes dimensões:

5 A INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA OASIS PREVIU, DESDE O PRINCÍPIO, O ACOMPANHAMENTO DE CADA COLETIVO MUNICIPAL POR SUPERVISOR INDICADO PELA GESTÃO MUNICIPAL, GERALMENTE, PROFESSOR DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. COMPETE AO SUPERVISOR, ORIENTAR AS AÇÕES DOS PARTICIPANTES PROMOVENDO REUNIÕES, MEDIANDO CONFLITOS, DEFININDO E ACOMPANHANDO AS AGENDAS GRUPAIS E AVALIANDO DESEMPENHOS.

a. ensino: momento em que participantes e acadêmicos se encontram em sala de aula para intercâmbios de saberes, construção e sistematização coletiva de conhecimentos. É momento de reflexão, integração e socialização que suplanta a perspectiva da “educação bancária” para alcançar processo pedagógico problematizador. De acordo com Freire (2008b), a educação bancária tem por finalidade manter a divisão entre os que sabem e os não sabem, entre oprimidos e opressores, negando a dialogicidade. Trata-se de pedagogia burguesa que compara os educandos a meros depositários de uma bagagem de conhecimentos, assimilados sem discussão. Em contraposição, a educação problematizadora funda-se, justamente, na relação dialógico-dialética entre educador e educando, e, ambos aprendem juntos;

b. pesquisa: anterior a cada momento de sala de aula, os participantes recebem roteiros de entrevista, em número de quatro, voltados aos temas: Associativismo – entrevista aplicada junto à direção de associação, em geral de Assentamento da Reforma Agrária (Apêndice 1); Controle Social – aplicada junto a membros dos conselhos municipais e concebida para aplicação em reunião de cada conselho selecionado, com a participação de todos os conselheiros (Apêndice 2); Geração e Destinação do Lixo Municipal – entrevista voltada à apropriação de condições gerais de riscos ambientais relacionados ao lixo doméstico e público do município, realizada junto à Secretaria de Serviços Urbanos ou similar (Apêndice 3); Gestão e Políticas Públicas – entrevista realizada com o/a prefeito/prefeita municipal e voltada à assimilação de condições de funcionamento dos vários órgãos da Administração Municipal e políticas públicas em andamento (Apêndice 4);

c. extensão: oficinas no tema Elaboração de Projetos Sociais em conjunto com Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social, Protagonismo Juvenil e Empreendedorismo Social, na rodada inicial de formação (ensino), provoca e incentiva os participantes ao desenvolvimento de iniciativas sociais inovadoras. O intuito da 1ª. rodada é provocar a elaboração de propostas de intervenção – em comunidades e escolas – com foco no empreendedorismo social. Desta forma, em grupos, os participantes discutem e elegem problemas que identificam na comunidade onde moram ou na escola onde estudam, e, a partir daí, elaboram propostas de intervenção visando à minimização de efeitos indesejáveis ou à resolução de problemas identificados. A oficina em Elaboração de Projetos Sociais é desenvolvida a partir da técnica 5W2H – com as seguintes questões norteadoras: O que fazer? (What); Público envolvido - Quem? (Who); Justificativa/ relevância da proposta - Por que fazer? (Why?); Onde será desenvolvida a ação? (Where?); Cronograma de execução – Quando fazer? (When?); Metodologia da intervenção – Como fazer? (How?); Orçamento – quanto custará? (How Much?).

O Quadro 1, abaixo, sintetiza a trajetória geral de atividades da Intervivência Universitária OASIS por período de tempo e localidade onde ocorrem.

Quadro 1 – Percurso Geral da Intervivência Universitária OASIS

		LOCAL	ATIVIDADE
ANO 1	1º. SEMESTRE	UFRN	SOLENIDADE DE ABERTURA RECEPÇÃO AOS INTERVIVENCIANOS
		ESCOLA PÚBLICA EM MUNICÍPIO PARTICIPANTE	1ª. RODADA DE FORMAÇÃO/ENSINO ORIENTAÇÕES PARA A 1ª. PESQUISA
		ESCOLA PÚBLICA DE MUNICÍPIO PARTICIPANTE E COMUNIDADES	TUTORIA/ MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES
	2º. SEMESTRE	ESCOLA PÚBLICA EM MUNICÍPIO PARTICIPANTE	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA 1ª. PESQUISA APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO EM ANDAMENTO 2ª. RODADA DE FORMAÇÃO/ENSINO ORIENTAÇÕES PARA A 2ª. PESQUISA
		UFRN	VISITA À FEIRA DE CIÊNCIAS
		ESCOLA PÚBLICA E COMUNIDADES	TUTORIA/ MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES
FÉRIAS	FEVEREIRO	ESCOLA PÚBLICA EM NATAL/UFRN	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA 2ª. PESQUISA APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO EM ANDAMENTO 3ª. RODADA DE FORMAÇÃO - ENCONTRO DE LONGA DURAÇÃO ORIENTAÇÕES PARA A 3ª. PESQUISA
		UFRN	VISITA A LABORATÓRIOS PALESTRAS COM PRÓ-REITORIAS (ENSINO, PESQUISA, EXTENSÃO)
ANO 2	1º. SEMESTRE	ESCOLA PÚBLICA EM MUNICÍPIO PARTICIPANTE	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA 3ª. PESQUISA APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO EM ANDAMENTO 4ª. RODADA DE FORMAÇÃO/ENSINO ORIENTAÇÕES PARA A 4ª. PESQUISA
		ESCOLA PÚBLICA DE MUNICÍPIO PARTICIPANTE E COMUNIDADES	TUTORIA/ MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES
	2º. SEMESTRE	ESCOLA PÚBLICA EM MUNICÍPIO PARTICIPANTE	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA 4ª. PESQUISA APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO EM ANDAMENTO 5ª. RODADA DE FORMAÇÃO/ENSINO ENCAMINHAMENTOS PARA A FINALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES
		ESCOLA PÚBLICA DE MUNICÍPIO PARTICIPANTE E COMUNIDADES	TUTORIA/ MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES
		MUNICÍPIO	ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES EM CADA MUNICÍPIO
		NATAL/UFRN	ENCERRAMENTO DO PROJETO EM CLUBE/ ÁREA DE LAZER
		NATAL/UFRN	AVALIAÇÃO GERAL E PREPARAÇÃO DE TEXTO(S) PARA PUBLICAÇÃO

FONTE: ELABORADO A PARTIR DO PROJETO EXECUTADO, 2011.

As atividades previstas ocorrem na perspectiva da Pedagogia da Alternância⁶ intercalando períodos de ensino, pesquisa e extensão a partir de formações e vivências com a equipe da Universidade/tempo escola e pesquisas e intervenções locais/tempo comunidade. Conforme indicado anteriormente, durante a primeira formação os participantes elaboram, na Oficina de Elaboração de Projetos Sociais,

6 A PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA CONSISTE EM METODOLOGIA DE ORGANIZAÇÃO DO ENSINO QUE CONJUGA DIFERENTES EXPERIÊNCIAS FORMATIVAS DISTRIBUÍDAS AO LONGO DE TEMPOS E ESPAÇOS DISTINTOS, TENDO COMO FINALIDADE UMA FORMAÇÃO INTEGRAL. O MÉTODO COMEÇOU A TOMAR FORMA EM 1935 A PARTIR DE INSATISFAÇÕES DE UM GRUPO DE AGRICULTORES FRANCESES COM O SISTEMA EDUCACIONAL DO PAÍS, QUE NÃO ATENDIA ESPECIFICIDADES DA EDUCAÇÃO PARA O MEIO RURAL. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA COMEÇOU EM 1969, NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, ONDE FORAM CONSTRUÍDAS AS TRÊS PRIMEIRAS ESCOLAS FAMÍLIAS AGRÍCOLAS.

propostas de intervenção social a serem efetivadas nos municípios, que são substituídas por outra(s), após conclusão, ou, eventualmente, modificadas, a partir de acordos internos do grupo ou de constatação posterior de inviabilidade. As atividades de ensino ocorrem em conteúdos diversos e contemplam, à exceção do primeiro momento, oficina em tema que suscitou pesquisa antecipadamente. Assim, o momento de ensino tem início com a apresentação dos resultados da pesquisa requisitada, de modo a permitir que a discussão em sala de aula flua com base em dados concretos, coletados no ambiente de existência dos participantes.

No intuito de evitar transtornos para os alunos – tanto os participantes dos municípios quanto os membros da UFRN – no que se refere ao cotidiano escolar e acadêmico, os encontros ocorrem, sempre, em quatro eventos de “curta duração”, um por semestre, em finais de semana – sábado e domingo – e, em fevereiro, nas férias, pelo período de uma semana – este, caracterizado como evento de “longa duração”. A efetivação do percurso geral das ações da Intervivência Universitária OASIS contempla, no intervalo entre cada atividade de ensino com a equipe da UFRN/tempo escola, períodos de monitoramento e avaliação do desempenho dos coletivos municipais, tarefa realizada por:

- a. Tutor Acadêmico: estudante da UFRN responsável pelo acompanhamento dos coletivos em cada município que, em conjunto com os intervencionistas e o Monitor Municipal, planeja atividades, acompanha a execução, fornece apoio às intervenções planejadas, orienta e avalia o desempenho dos grupos de cada município (entre 5 e 7 membros) e do coletivo como um todo;
- b. Monitor Municipal: indicado pela prefeitura municipal, é responsável pelo agendamento das atividades dos grupos de cada município e das reuniões do coletivo municipal, atuando em sintonia com o Tutor Acadêmico nas tarefas de planejamento, execução, controle e avaliação das ações de extensão – os projetos sociais de intervenção idealizados pelos grupos – e de pesquisa, conforme previstas para cada período.

Quadro 2 – Percurso de Oficinas Previstas na Trajetória Ensino

MOMENTO	OFICINAS/ ATIVIDADES DE ENSINO	PESQUISA
1ª. RODADA DE FORMAÇÃO	ELABORAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS TRABALHO VOLUNTÁRIO E RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPREENDEDORISMO SOCIAL E PROTAGONISMO JUVENIL	ORIENTAÇÕES PARA A PESQUISA EM ASSOCIATIVISMO/ COOPERATIVISMO
2ª. RODADA DE FORMAÇÃO	ASSOCIATIVISMO, COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES E LIDERANÇA	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EM ASSOCIATIVISMO/COOPERATIVISMO ORIENTAÇÕES PARA A PESQUISA EM CONTROLE SOCIAL
FÉRIAS FORMAÇÃO DE LONGA DURAÇÃO	CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO PROCESSO E FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS QUALIDADE ORGANIZACIONAL GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA E DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS NUTRIÇÃO, SAN E QUALIDADE DE VIDA	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EM CONTROLE SOCIAL ORIENTAÇÕES PARA A PESQUISA EM GERAÇÃO E DESTINAÇÃO DO LIXO
3ª. RODADA DE FORMAÇÃO	EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE ESPORTES E LAZER CULTURA E ARTE	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EM GERAÇÃO E DESTINAÇÃO DO LIXO ORIENTAÇÕES PARA A PESQUISA EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS
4ª. RODADA DE FORMAÇÃO	GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS AVALIAÇÃO DE PROJETOS/AVALIAÇÃO DA INTERVIVÊNCIA	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: ELABORADO A PARTIR DO PROJETO EXECUTADO, 2011.

As atividades de monitoramento são momentos de fornecimento de recursos da UFRN no intuito da superação de eventuais dificuldades encontradas por cada grupo e coletivo municipal. Serve, para aproximar participantes e UFRN, fazendo com que aqueles se sintam parte da Instituição. Constitui-se sistema de retroalimentação, mediante o fornecimento, à Coordenação, de informações relativas a necessidades e investimentos específicos, demandados por cada coletivo municipal, e do estágio de desenvolvimento dos projetos sociais concebidos pelos participantes para os municípios, comunidades, escolas.

Os conteúdos foram previamente definidos com base no interesse da equipe executora em propiciar aos participantes acesso a conteúdos de engajamento político local, consciência cidadã e zelo pelo meio ambiente, além de informações relevantes ao cotidiano juvenil: saúde na adolescência, riscos à saúde juvenil, prevenção de drogas, sexualidade, esportes, lazer, artes e cultura. Desta forma, há um conjunto variado de conteúdos que almejam conduzir os participantes a reflexões em torno de temas com foco em:

- a. saúde e qualidade de vida – nutrição, Segurança Alimentar e Nutricional, gravidez, doenças sexualmente transmissíveis, cultura, esportes, lazer, artes;
- b. ação política – associativismo, cooperativismo, economia solidária, controle social, participação, gestão pública, políticas públicas;
- c. meio ambiente – geração de lixo, destinação de lixo, sustentabilidade;
- d. técnicas de gestão – processo administrativo, funções administrativas, qualidade organizacional, liderança, desenvolvimento de equipes;
- e. ação social – trabalho voluntário, responsabilidade social, empreendedorismo social.

As formações de curta duração ocorrem em escolas públicas, nos municípios participantes, mediante a reunião de dois ou três coletivos municipais que se dividem em três turmas. Neste momento, não é permitida, na constituição das turmas, a reunião exclusiva de alunos de um mesmo coletivo municipal, pois, aqui, é privilegiada a interação entre participantes dos municípios. As turmas, constituídas por tema, comportam entre 20 e 35 participantes, em cada sala de aula, e funcionam simultaneamente. Desta forma, os alunos fazem rodízio pelas salas instaladas, tendo acesso a todas as temáticas em pauta. No caso da formação de curta duração, o revezamento se dá em três turmas que funcionam nos turnos matutino e vespertino, durante o sábado, e, no turno matutino, no domingo. Nos encontros de longa duração, nas férias, momento de integração de todos os participantes, comparecem em torno de 180 jovens (6 coletivos municipais com 30 participantes cada, em média). Por essa razão, 5 salas/turmas temáticas funcionam simultaneamente, no período de uma semana, intercalando-se, neste caso, momentos de sala de aula com visitas a laboratórios, palestras e atividades de esporte, cultura e lazer.

Uma palestra, com a Pró-Reitoria de Graduação da UFRN, ocorre no encontro de longa duração, e se constitui momento informativo relacionado aos cursos disponíveis e critérios de seleção e acesso ao Ensino Superior na Instituição. Outras palestras abordam a pesquisa e a extensão na Instituição e são proferidas pelas res-

pectivas Pró-Reitorias. Em virtude da necessidade de aproximação dos estudantes com a UFRN, o encontro de longa duração ocorre em Natal, e, do mesmo modo que os demais, a equipe da UFRN e os participantes ficam alojados na escola anfitriã.

As atividades de ensino ocorrem sob o formato de oficinas, mediante emprego de metodologias criativas e inovadoras, de construção e sistematização coletiva de saberes. As oficinas são elaboradas e conduzidas por estudantes da UFRN, integrantes da ação, e incorporam vídeos, dinâmicas de grupo e de integração, dramatizações, discussões com letras de músicas dentre outros recursos estéticos, privilegiando a ampla participação e o diálogo entre educando-educador. Finalizadas as oficinas previstas para cada período, três momentos ocorrem antes do encerramento do período formativo:

apresentação dos projetos em andamento pelos grupos de cada município. Essa atividade permite a socialização de experiências entre os coletivos e, ainda, eventuais replicações de intervenções. São apresentados, pelos grupos de cada município, resultados alcançados com as intervenções realizadas, o estágio em que se encontram as intervenções em andamento e, ainda, os passos que ocorrerão na sequência;

repasso do roteiro de entrevista a ser objeto de apresentação/discussão no encontro futuro. Nesse momento, um membro da UFRN orienta os participantes, em reunião conjunta, à condução da entrevista cujos resultados serão objeto de discussão em oficina a ocorrer no encontro seguinte. É momento de esclarecimento de eventuais pontos dúbios e definição de calendário para a realização da tarefa;

avaliação do período. A avaliação de cada período de Intervência é momento de interação de todos os participantes – coletivos municipais e UFRN – que promove a capacidade de reflexão, de criticidade e de auto-avaliação e a mediação de juízos e valores. Tem o intuito, não apenas de retroalimentação, mas, também, de sensibilização dos participantes para o debate e o intercâmbio de opiniões, conflitos e ideias o que, de certo modo, incentiva a participação em organização colegiada e contribui, indiretamente, para a formação no campo do controle social.

Após os períodos de formação, seguem-se momentos de acompanhamento dos coletivos municipais por tutores da UFRN e monitores municipais, o que ocorre mediante reuniões, no município, com intervalo médio de três a quatro semanas, ou, quando demandadas, em casos excepcionais. A atividade de tutoria/monitoria é importante tanto pelo fato de permitir a coesão do coletivo no município quanto em virtude da possibilidade que fornece à socialização de experiências, desafios, conquistas e iniciativas futuras que transitam entre os vários grupos.

No tocante às ações de intervenção nos municípios – idealizadas e executadas pelos participantes – é observado o interesse de cada grupo e a decisão, por um ou outro

tema, é feita mediante negociação interna. Cada grupo decide por uma proposta inicial de intervenção, o que não elimina a programação de outras ações na sequência ou mesmo a substituição posterior. Neste quesito, há registro a um amplo leque de propostas, a exemplo de temas em: combate à dengue; coleta seletiva de lixo, poluição e tratamento do lixo, uso e combate às drogas, formação ou fortalecimento de grupos de esporte, lazer, artes e cultura, combate a ações de exploração sexual de menores, instalação de hortas nas escolas, compostagem de resíduos orgânicos, arborização, ecoturismo, elaboração de jornal e blogs, recuperação de bibliotecas, laboratórios e espaços nas escolas, restauração de praças e monumentos, combate ao bullying, inventário fotográfico, incentivo à leitura, dentre outros.

As Vivências Municipais, que ocorrem em momento anterior ao encerramento da ação em Natal, são de livre criação dos participantes e por eles organizadas. Ocorrem em cada município, isoladamente, possibilitando a divulgação dos trabalhos desenvolvidos durante toda a trajetória da Intervivência e socialização de experiências pessoais pela via de depoimentos. Trata-se de momento festivo, de confraternização no município, envolvendo os participantes, a equipe da UFRN, professores, autoridades municipais, amigos e familiares dos intervivencianos. O ato final da Intervivência é a Solenidade de Encerramento, que ocorre em salão de festas, em Natal, em formato similar à colação de grau. Deste momento, participam, além dos intervivencianos e da equipe da UFRN, autoridades municipais e acadêmicas.

A avaliação final da Intervivência Universitária OASIS dá-se mediante reunião conjunta da equipe da UFRN com monitores municipais e representantes dos intervivencianos. É momento de consolidação e sistematização de dados e informações que viabiliza publicações acadêmicas e a elaboração do relatório final, que aponta erros e acertos, conquistas, desafios e oportunidades. Os resultados da avaliação, então, retroalimentam a oferta seguinte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exclusão social de jovens na sociedade brasileira tem se tornado objeto de crescente inquietação, por parte das autoridades, e, neste sentido, o Estado vem institucionalizando visando à minimização de efeitos perversos da negação de acesso da juventude, em situação socioeconômica vulnerável, aos benefícios do desenvolvimento do país. O Brasil ainda que diante de avanços e conquistas recentes em indicadores socioeconômicos evidencia, na análise da igualdade de oportunidade de acesso à educação, que “a principal fonte de desigualdade de acesso parece ser, de fato, o nível de rendimento familiar, principalmente nos ciclos educacionais não obrigatórios, como a educação infantil, média e superior” (IBGE, 2010) ⁷. Dados do IBGE evidenciam, também, que, “no ensino médio não obrigatório, mesmo entre os 20% mais ricos, nem metade dos jovens frequentavam estabelecimento de ensino”. Tais indicadores estatísticos evidenciam a relevância que assume projetos socioeducativos voltados à juventude, em especial para aquela originária da rede pública de ensino, e que, nessa condição, tem se tornado objeto de medidas de concertação social dos vários segmentos organizacionais.

233

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

Na qualidade de ação de extensão, a Intervivência Universitária – iniciativa que intercala o convívio no ambiente acadêmico de Ensino Superior/tempo escola com experiências no espaço de vida/tempo comunidade – possui elevado potencial de contribuição na educação complementar de jovens em situação socioeconômica vulnerável. Dentre os benefícios, destacam-se a elevação e o resgate da autoestima e da autoconfiança, a desmistificação da distância entre eles e o Ensino Superior, o incremento no interesse pelos estudos e pela permanência na escola e o amadurecimento intelectual e político como consequência do convívio com o ambiente acadêmico.

Por outro lado, a Intervivência Universitária complementa estudos e a formação em nível superior, inserindo estudantes de IES na dinâmica e realidade locais, ao tempo em que colabora para que tal segmento organizacional cumpra o papel de incrementar o desenvolvimento social, econômico, educacional e cultural reduzindo efeitos negativos de processos de exclusão. Assim, não apenas possibilita ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, enquanto ocorrem o tempo escola e o tempo comunidade, previstos na Pedagogia da Alternância, mas, também, forma simultaneamente estudantes de Ensino Superior e de Ensino Médio em atividades integradas e colaborativas.

A estratégia OASIS de Intervivência Universitária, concebida e efetivada pela Incubadora Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, incorpora tais requisitos. A iniciativa pioneira de tal modalidade de extensão, no Brasil, ocorreu em 2008 através de edital específico fomentado pelo Fundo Setorial do Agronegócio e apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT⁸. Naquela oportunidade, a equipe da Incubadora OASIS submeteu e aprovou uma proposta⁹ que, em 2010, foi reeditada através de outro edital público¹⁰ fomentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e MCT.

A segunda experiência, que propiciou a elaboração do presente texto, ocorreu a partir do Projeto Ação Interinstitucional de Fomento ao Protagonismo Juvenil: Formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário no Território do Mato Grande/RN. A ação adveio do interesse da equipe pela replicação da experiência, na busca de validação da estratégia pioneira ao tempo em que desenvolvia uma pesquisa, centrada em atributos comportamentais, destinada à aferição de mudanças provocadas por vivências dos participantes com ritos e intercâmbios acadêmicos e com o espaço físico universitário, socializando saberes, repensando o local, revisando interesses e práticas políticas e (re)construindo conhecimentos a partir da aproximação e do diálogo com estudantes e docentes universitários.

A finalidade foi coletar e sistematizar informações, pela via de pesquisa de natureza quantitativa, em busca da validação da estratégia socioeducativa empregada¹¹, e, ainda, socializar os procedimentos da ação, que pode ocorrer como pesquisa-

8 EDITAL Nº 23/2008 MCT/CNPQ/CT-AGRONEGÓCIO/MDA-PROGRAMA INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA.

9 PROJETO ORGANIZAÇÃO DE APRENDIZAGEM E SABERES EM INICIATIVAS SOLIDÁRIAS (OASIS): PROCESSAR APRENDIZAGENS, SISTEMATIZAR SABERES, SOCIALIZAR TECNOLOGIAS

10 EDITAL Nº 36/2010 MCT/MDS-SAGI/CNPQ

11 CONFORME INFORMADO ANTERIORMENTE, OS RESULTADOS DA PESQUISA NÃO SE ENCONTRAM DISPONÍVEIS NO MOMENTO DA CONCLUSÃO DESTE TEXTO.

-ação, ou, simplesmente, como extensão universitária sem a necessidade de adição de pesquisa. Pretendeu-se, assim, abrir oportunidade para que iniciativas similares possam ocorrer junto a outras Instituições de Ensino Superior do país. A experiência de Intervivência Universitária OASIS, pela avaliação disponível até o presente (SILVA, 2011), possibilita que jovens em situação socioeconômica vulnerável tenham acesso a conhecimentos desenvolvidos na academia e, mediante a aproximação com o espaço físico e com acadêmicos, permaneçam na escola, estabeleçam ou realcem laços com a comunidade e incrementem o desejo de seguir adiante nos estudos, estes, objetivos centrais que inspiraram a concepção da Intervivência Universitária.

É pertinente afirmar, que a estratégia socioeducativa OASIS pode contribuir, mediante o desenvolvimento de habilidades e competências sociopolíticas e técnicas, com programas governamentais destinados à juventude, a exemplo do Programa Nacional de Inserção de Jovens – PROJOVEM, nas várias modalidades – PROJOVEM Adolescente; PROJOVEM Trabalhador; PROJOVEM Urbano; PROJOVEM Campo – dentre outras possibilidades, pois, em essência, é procedimento de educação complementar. Neste sentido, os conteúdos das formações/tempo escola podem ser adaptados para atender a demandas específicas de cada segmento/modalidade. Todavia, devem ser preservados os períodos de interação dos jovens com a IES, a exemplo da solenidade de abertura, de visitas a laboratórios e feira de ciências (ou similar), de palestras com dirigentes das atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão e da solenidade de encerramento. Tais acontecimentos são fundamentais na aproximação dos participantes com a dinâmica do Ensino Superior e, por essa razão, devem ser preservados em eventuais replicações da metodologia.

No que se refere à contribuição da estratégia socioeducativa OASIS na formação de habilidades e competências empreendedoras, vale reforçar, a proposta de Intervivência Universitária tem nítido caráter em Gestão Social, com metodologia e conteúdos voltados prioritariamente ao desenvolvimento sociopolítico da juventude. Entretanto, nada impede que conteúdos técnicos sejam contemplados, desde que, sejam preservados aspectos como:

Construção e sistematização coletiva de saberes, conforme preceitos pedagógicos concebidos por Paulo Freire. Neste sentido, os integrantes têm que se sentir parte e não fazer parte da ação. Trata-se da observância à participação, mediante a garantia de espaços para que os integrantes se posicionem, emitam opinião, exponham dificuldades e dialoguem em torno de experiências individuais e coletivas. Não cabe, neste sentido, a reprodução de procedimentos da “educação bancária”. É importante registrar que, na condição de atividade de educação complementar, a Intervivência Universitária estende o tempo escola dos participantes, incluindo finais de semana, e, assim, os eventos (em especial aqueles desenvolvidos em sala de aula) precisam se mostrar atraentes e convidativos, mantendo-os engajados na ação¹²;

— Abertura política para posicionamentos, reflexões, negações e afirmações mediante a valorização de práticas democráticas e da capacidade crítica. Mais uma vez, estão em cena preceitos freirianos, afinal:

235

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

12 SILVA (2011) EVIDENCIA O FASCÍNIO E A APROVAÇÃO DOS PARTICIPANTES QUANTO À APLICAÇÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO POPULAR E MÉTODOS CONSTRUTIVISTAS.

Precisamos contribuir para criar a escola que é aventura, que marcha, que não tem medo do risco e que, por isso, recusa o imobilismo. A escola em que se pensa, em que se atua, em que se cria, em que se fala, em que se ama, se adivinha, a escola em que apaixonadamente diz sim à vida. (FREIRE, 2002, p. 36);

- desenvolvimento do sentimento de respeito ao meio ambiente, ao ser humano, às diferenças e à diversidade. Uma vez pensada como estratégia de inserção social, a Intervivência Universitária, por motivos óbvios, deve zelar pela tolerância, pelo respeito mútuo, pela responsabilidade social e por temas congêneres que pautam a agenda dos movimentos de defesa dos direitos humanos e da vida digna e do direito à diversidade;
- preservação da autonomia individual e coletiva. Neste aspecto, é importante ressaltar que, por desenvolver a criticidade, a participação e a prática democrática, a estratégia socioeducativa idealizada preserva a autonomia, garantindo aos integrantes possibilidades de escolhas e de resolução de problemas pela via do embate, da reflexão coletiva, do diálogo e da resolução mediada de conflitos;
- desenvolvimento de capacidades empreendedoras a partir do diálogo teoria-prática e de ações coletivas. Aqui, é válido registrar que resultados da experiência de Intervivência OASIS (SILVA, 2011) indicam que as mudanças comportamentais observadas e o desenvolvimento de capacidades empreendedoras foram facilitados pela ação coletiva, que contribuiu para a superação da timidez, do medo, da insegurança e de outras limitações e dificuldades particulares, ensejando diálogo com os pares, apoios compartilhados, apropriação da realidade próxima e busca de respostas pactuadas para problemas do cotidiano vivido.

Ao tempo em que contribui para o desenvolvimento sociopolítico e técnico de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a estratégia socioeducativa OASIS fornece novas perspectivas à qualidade da Educação Básica na rede pública, mediante a socialização de prática pedagógica renovada de inserção social e de ações integradas de ensino, pesquisa e extensão. Contribui, ainda, para o fortalecimento do papel institucional da IES, aproximando-a de segmentos populacionais que, pelo caráter elitista do Ensino Superior e pela prática acadêmica convencional no Brasil, desperta, no âmbito interno, limitado interesse de estudantes e docentes, à exceção de alguns campos como Ciências Sociais, Serviço Social, Educação.

De outra forma, este cenário cria barreiras e distancia o jovem, em situação de vulnerabilidade, do sonho de cursar Ensino Superior, bem como, da possibilidade de prosseguir estudando quando, muito, consegue concluir o Ensino Médio. Por fim, provê estudantes e docentes com novos atributos comportamentais e práticas políticas, no âmbito interno da IES, e, externamente, junto a escolas da Educação Básica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. **Edital MCT/CNPq/CT-AGRONEGÓCIO/MDA – Nº 23/2008** – PROGRAMA INTERVIVÊNCIA UNIVERSITÁRIA. Editais. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/editais/ct/2008/023.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2010.

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. **Edital MCT/CNPq/CT-Agronegócio/MDA – Nº 23/2008** – Intervivência Universitária.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; VIEIRA, Maria Adenil. **Protagonismo Juvenil – adolescência, educação e participação democrática**. 2. ed. São Paulo: FTD, 2006.

CARVALHO, I. C. de M. Educação Ambiental Crítica: nomes e endereçamentos da Educação. In: LAYRARGUES, Philippe Pomier (Coord.) **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DEMO, Pedro. Conhecimento e aprendizagem: Atualidade de Paulo Freire. In: TORRES, Carlos Alberto. **Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI**. CLACSO. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/torres/demo.pdf>>. Acesso em: 3 de out. de 2012.

_____. **Pobreza política**. Disponível em: <<http://pedrodemo.sites.uol.com.br/textos/pproma.html>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **Solidariedade como Efeito de Poder** São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

_____. **Conhecer e Aprender**. Rio Grande do Sul: Artimed, 2000.

DRUCKER, Peter F. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship): práticas e princípios**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 47. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008b.

_____. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Vozes, 1955.

_____. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Educação e atualidade brasileira**. Recife: Universidade de Recife, 1959.

GADOTTI, M. **Paulo Freire: uma bibliografia**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire; Brasília: Unesco, 1996.

HOBBSAWN, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007. 1ª ed.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira**: 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: Processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.18, n.4, p. 733-743, 2009.

MELO NETO; Francisco de Paulo de; FRÓES, César. **Empreendedorismo Social: a transição para a sociedade sustentável**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005a.

SILVA, F. A. G. **Empreendedorismo Social e Protagonismo Juvenil: a Estratégia Socio-educativa do Projeto OASIS de Intervivência Universitária**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – PPGA/UFRN, Natal/RN, 2011.

SOUZA, Regina Magalhães de. Protagonismo juvenil: o discurso da juventude sem voz. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidades**. São Paulo, v.1. n.1, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WRIGHT, R. **Non zero: the logic of human destiny**. New York: Pantheon Books, 2000.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA EM ASSOCIATIVISMO/ COOPERATIVISMO ENTREVISTA BASE PARA A OFICINA ASSOCIATIVISMO, COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Pesquisem uma associação ou cooperativa da sua cidade. Cada grupo visitará uma associação ou cooperativa, coletando junto aos membros, à presidência ou à Secretaria Executiva as seguintes informações.

- 1) Qual é o nome da associação ou cooperativa?
- 2) Qual ou quais são as atividades desenvolvidas?
- 3) Quem é o presidente atual? Desde quando ele/ela está no cargo de presidente?
- 4) Quando foi criada a associação/cooperativa?
- 5) Qual o objetivo da criação da associação/cooperativa?
- 6) Atualmente, a associação/cooperativa tem quantos sócios/membros? Quantos homens? Quantas mulheres?
- 7) Com que frequência os associados/cooperados se reúnem?
- 8) Quais são as maiores dificuldades enfrentadas pela associação/cooperativa?
- 9) Quais são as maiores conquistas?
- 10) Quem mantém os custos da associação/cooperativa?
- 11) A associação/cooperativa recebe algum apoio governamental ou não-governamental? Se sim, de quem?
- 12) A associação/cooperativa possui estatuto/ regimento atualizado?
- 13) Se sim, quando e como ocorreu a última atualização?
- 14) Se não, quais são as dificuldades para a atualização?

Dialoguem com o presidente da associação/cooperativa para coletar informações relacionadas ao modo como são conduzidas as decisões e a administração da associação/cooperativa.

Que observações o grupo tem para fazer em relação à associação/cooperativa pesquisada?

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DA ENTREVISTA EM CONTROLE SOCIAL

Entrevista base para a Oficina Controle Social e Participação

Pesquisem um Conselho Municipal de política pública coletando, junto aos conselheiros, as seguintes informações.

- 1) A que política pública está vinculado o Conselho Municipal?
- 2) Quando foi criado o Conselho?
- 3) Quantas pessoas participam do Conselho e qual a quantidade de membros efetivos e suplentes?
- 5) Que organizações os membros representam?
- 6) Os integrantes do Conselho tiveram algum tipo de treinamento/formação para o exercício de conselheiro?
- 7) Com que frequência acontece reunião do Conselho?
- 8) Que assuntos, com maior frequência, são abordados nas reuniões?
- 9) Quais as maiores dificuldades e os maiores desafios enfrenta dos pelo Conselho?
- 10) Quais as maiores conquistas e intervenções que o conselho realizou no município?
- 11) Quem mantém os custos do Conselho – aluguel, água, luz, telefone?
- 12) Onde funciona o Conselho? O local é adequado?
- 13) O conselho pesquisado tem contato com o Conselho Estadual?

Na opinião do grupo, o Conselho pesquisado está realizando suas funções satisfatoriamente? Justifique e registre as principais observações do grupo em relação ao Conselho pesquisado.

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SECRETARIA DE SERVIÇOS URBANOS (OU SIMILAR)

- 1) Entrevista base para a Oficina Educação para a Sustentabilidade
- 2) Vamos conhecer a situação do lixo no seu município.
- 3) Qual a quantidade média de lixo gerada no município (por mês/ em quilos)?
- 4) Qual o destino dado ao lixo gerado no município (para onde vai)?
- 5) Como a Secretaria responsável pela gestão dos serviços urbanos percebe a destinação dado ao lixo no município? É adequada? Sim, não, por quê?
- 6) Qual o percentual médio de lixo sólido – em quilos/mês (garrafas, madeira, plástico, vidro etc)?
- 7) Qual o percentual médio de lixo orgânico – em quilos/mês (restos de plantas, restos de animais, alimentos etc)?
- 8) Qual o hábito mais inadequado da população que, na opinião do Sr./Sra. prejudica o meio ambiente no município?
- 9) De que modo a população poderia, em sua opinião, contribuir para preservar a cidade limpa?
- 10) Que desafios e potencialidades o(a) senhor (a) vê no município para um programa de educação ambiental?
- 11) Quem, em sua opinião, deve participar de um programa de educação ambiental no município?
- 12) Que estratégia, em sua opinião, pode ser adotada no município para reduzir a geração de lixo?
- 13) Que observações/destaques o grupo tem a fazer em relação aos resultados da entrevista realizada?

241

INTERVIVÊNCIA
UNIVERSITÁRIA E
EDUCAÇÃO POPULAR:
A METODOLOGIA
SOCIOEDUCATIVA
OASIS DE FORMAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS
E HABILIDADES EM
EMPREENDEDORISMO
SOCIAL JUVENIL

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O/A PREFEITO/A

Entrevista base para a Oficina Gestão e Políticas Públicas. Vamos realizar uma entrevista com o/a Prefeito/a do Município no intuito de caracterizarmos a gestão pública e as principais políticas públicas em andamento.

- 1) Quais os maiores desafios que o Sr./Sra. identifica na gestão do município?
- 2) Como o Sr./Sra. vê a situação do quadro de funcionários municipais?
- 3) Há, na opinião do Sr./Sra., um quadro de funcionários devidamente dimensionado e qualificado para os trabalhos necessários ao funcionamento da Administração Pública municipal?
- 4) Onde se encontra o quadro de pessoal mais qualificado no município? Onde se encontra o maior gargalo, ou, a maior demanda de qualificação?
- 5) Há excesso de funcionários? Há escassez de funcionários? Onde?
- 6) Quais são as principais políticas públicas em andamento no município? Qual a fonte do financiamento dessas políticas? (Ministério e/ou Secretaria de Estado)
- 7) Como o Sr./Sra. vê a importância dessas políticas públicas para o município?

Quais são as políticas públicas que recebem mais investimento no município?

- 8) Existe algum tipo de apoio ou assessoria técnica na execução dessas políticas públicas no município? Se sim, que organismos dão apoio?
- 9) Para o Sr./Sra qual dessas políticas públicas deveria merecer mais investimento? Por quê?
- 10) No seu governo, qual política está tendo maior atenção? Por quê?
- 11) Como o Sr./Sra avalia a participação da população no controle das políticas públicas através do conselhos?
- 12) Quais os maiores desafios na execução das políticas públicas no município?
- 13) Que resultados o Sr./Sra gostaria de ver, no município, em relação às políticas públicas em andamento?
- 14) Quais são as principais parcerias do município na execução das políticas públicas?
- 15) As políticas públicas em andamento no município são desenvolvidas de modo integrado? Explique a resposta.
- 16) Após a entrevista, reúnam-se e discutam as opiniões acerca das informações prestadas. Que opinião geral vocês têm a respeito das informações recebidas?

Após a entrevista, reúnam-se e discutam as opiniões acerca das informações prestadas. Que opinião geral vocês têm a respeito das informações recebidas?

