

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

REFLEXÕES ACADÊMICAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL



- ▶ 1. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- ▶ 2. ANÁLISE DE DADOS SECUNDÁRIOS DAS BASES SOCIAIS
- ▶ 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL
- ▶ 4. TEMAS TRANSVERSAIS E AÇÕES DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
- ▶ 5. BOLSA FAMÍLIA – ESTRATÉGIAS PARA ALÍVIO E SUPERAÇÃO DA POBREZA
- ▶ 6. INCLUSÃO PRODUTIVA

O conteúdo constante dos artigos apresentados a seguir é de responsabilidade de seus autores e não refletem, necessariamente, a opinião do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário ou de sua equipe.

Apresentação

Os artigos a seguir foram produzidos a partir de projetos financiados por meio da Chamada MCT-CNPq/MDS-SAGI n.º 24/2013.

A chamada, lançada em 2013, teve como propósito apoiar financeiramente projetos de pesquisa com a finalidade de trazer elementos de avaliação que pudessem auxiliar na condução ou indicar ajustes aos programas, ações e serviços no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, especialmente os conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Os 37 projetos apoiados tiveram financiamento para implementação de bolsas e custeio com limites de até R\$60.000,00, para pesquisas coordenadas por mestres e de R\$ 100.000,00 para projetos de doutores.

Os projetos foram desenvolvidos entre dezembro de 2013 e setembro de 2015 e montante aplicado foi cerca de 2,7 milhões de reais.

Neste documento, os artigos estão organizados pelas temáticas previstas na chamada, na seguinte ordem:

- Segurança alimentar e nutricional
- Análise de dados secundários das bases sociais disponíveis no MDS
- Assistência social
- Temas transversais e ações de integração de políticas de desenvolvimento social
- Bolsa Família – estratégias para alívio e superação da pobreza
- Inclusão produtiva

Sumário

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 6

Índice “UFSCar” de segurança alimentar para agricultores familiares 7

Uma Avaliação da Compra de Produtos de Agricultores Familiares para Alimentação Escolar nos Estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo, Brasil 46

Análise da [In]segurança alimentar e seus fatores associados, com uso de Escala de Medida Domiciliar de [In]Segurança Alimentar Indígena: estudo com o povo kaingang na reserva indígena Mangueirinha, Paraná-Brasil 75

Campesinato, agrobiodiversidade e segurança alimentar: Um estudo sobre a estratégia camponesa na região da Mata Sul de Pernambuco 97

Campanha pela Fome Zero: Uma história de participação cidadã 124

Ambiente institucional, governança e performance do PAA: Uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte 149

Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador na Região Metropolitana do Recife 185

Influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a persistência de mulheres extrativistas e agricultoras em duas comunidades no norte e no nordeste do Brasil 208

Educação Alimentar e Nutricional em comunidades quilombolas com insegurança alimentar: resgate da cultura alimentar, promoção da alimentação saudável e da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação 233

Segurança alimentar e nutricional em município de pequeno porte: uma análise longitudinal das políticas públicas e da situação de insegurança alimentar da população 254

O plano camponês no município de Pelotas: uma experiência no estado do Rio Grande do Sul 286

Condições higiênico-sanitárias do estabelecimento, capacitação dos manipuladores e avaliação da qualidade microbiológica e físico-química do pescado comercializado no complexo ver-o-peso 302

ANÁLISE DE DADOS SECUNDÁRIOS DAS BASES SOCIAIS 323

Segurança Alimentar e Nutricional: lacunas de aferição entre crianças brasileiras
324

ASSISTÊNCIA SOCIAL 336

A proteção socioassistencial para usuários de crack e outras drogas e suas famílias: os desafios da intersectorialidade **337**

Avaliação da implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) **371**

Diversidade Humana: Uma Lente sobre o Programa Viver Sem Limites **398**

Apoio Social e Familiar nos Indivíduos Acompanhados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) em Porto Alegre **420**

Capacidade estatal e burocracia municipal: o caso da Política de Assistencial Social no Brasil **446**

TEMAS TRANSVERSAIS E AÇÕES DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 469

Territórios e vivências: pela efetivação de uma política de assistência social de qualidade em Barretos/SP **470**

O lugar central das famílias para a integração das políticas de proteção social e desenvolvimento humano* **491**

Os serviços socioassistenciais como mecanismos de proteção: explorando efeitos e limites **527**

Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Dinâmica Populacional no Semiárido Setentrional **554**

BOLSA FAMÍLIA – ESTRATÉGIAS PARA ALÍVIO E SUPERAÇÃO DA POBREZA 581

Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família sobre o IMC e obesidade em crianças da coorte de nascimentos de Pelotas (RS), 2004, aos seis anos de idade.
582

Chances de ocupação futura dos jovens em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família **604**

Agricultura camponesa em situação de calamidade uma avaliação e análise dos impactos/efeitos do Programa Bolsa Família na sustentabilidade da agricultura camponesa do semiárido da Bahia no contexto de agudização da estiagem/seca em período recente **634**

Sentidos e Significados do Benefício do Programa Bolsa Família para Mulheres Titulares Residentes no Município de Duque de Caxias **661**

Reflexões sobre acesso a políticas sociais por famílias de mulheres presas no Distrito Federal, Brasil **681**

O Programa Bolsa Família reduz as doenças infecciosas em municípios brasileiros **706**

A articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo comparativo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva nas regiões Nordeste e Sul do Brasil **732**

Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas **765**

E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa família em Redenção/CE. **793**

Efeitos do Programa Bolsa Família sobre mercado de trabalho e gastos com saúde: uma análise de dados longitudinais **812**

Gerenciamento financeiro dos benefícios advindos do Programa Bolsa Família: uma análise da alfabetização financeira, do endividamento e do bem-estar financeiro **835**

INCLUSÃO PRODUTIVA 875

Políticas públicas educacionais com recorte de gênero: caminhos da inclusão para o mundo do trabalho? **876**

O desafio da inclusão. O lugar das políticas públicas de intermediação no acesso ao emprego entre trabalhadores de baixa renda **904**

Avaliação de programa governamental: o micro empreendedor individual (MEI) no estado de Rondônia. **951**

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Índice “UFSCar” de segurança alimentar para agricultores familiares¹

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, Pós-doutorado em políticas Públicas e Desenvolvimento Rural (FEAGRI/Unicamp, 2007), é Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar/ Lagoa do Sino – Buri/SP).

Luiz Fernando Oriani e Paulillo, PhD em Economia, Agroenergia e Políticas Públicas (FAO/ONU, 2007), é Professor Associado da

Universidade Federal de São Carlos (Departamento de Engenharia de Produção/UFSCar).

Alexandre Cristovão Maiorano, Mestre em Estatística pela Universidade Federal de São Carlos.

Francisco Louzada, PhD em Estatística pela Universidade de Oxford, professor titular da Universidade de São Paulo (Instituto de Ciências Matemáticas e Computação/USP).

Resumo: Este trabalho partiu da suposição de que descobertas de especificidades são possibilitadas quando a perspectiva regional ou territorial é adotada na elaboração e nouse de índices. Assim, tomou-se a região do sudoeste paulista como primeiro objeto de pesquisa para aplicação, construção e tratamento de um novo índice “UFSCar” de segurança alimentar para a agricultura familiar através da técnica de análise fatorial para a composição do índice a partir de um conjunto de variáveis que têm aderência teórica e metodológica com a segurança alimentar dos agricultores familiares, pressupondo-se que a *Escala Brasileira de (In) segurança Alimentar* (EBIA) tem limitações analíticas em níveis meso e micro das condições de segurança alimentar. Constatou-se que o índice de segurança alimentar apresenta maiores valores para os agricultores familiares mais especializados, dependentes da renda agrícola em detrimento aos agricultores com pluriatividades e menor dependência das rendas não agrícolas, diversificados na produção agropecuária e com maiores valores de autoconsumo familiar. A aplicação e a análise do índice “UFSCar” mostrou também que é possível comparar agricultores familiares de distintas regiões e outras delimitações espaciais que o gestor público julgue conveniente, abrindo caminhos para o reordenamento de políticas públicas de segurança alimentar no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial, Análise fatorial ortogonal, Escala brasileira de insegurança Alimentar (EBIA), Renda agrícola, Políticas públicas.

Abstract: This paper came from the assumption that the discovery of specificities is made possible when the regional or territorial perspective is adopted. Thus, the southwest region of São Paulo State was defined as a first research object for the appliance, framing and handling of a new ‘UFSCar’ index of food security for family farming. It was used the

¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Segurança alimentar e nutricional em município de pequeno porte: uma análise longitudinal das políticas públicas e da situação de insegurança alimentar da população” coordenado por Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

factor analysis technique for the index making, considering a set of variables which have technical and methodological adherence to food security of family farmers, and it started from the assumption that the Escala Brasileira de (In) Segurança Alimentar (EBIA) has analytical limitations in meso and micro levels of food security conditions of those farmers. It was found that the food security index presents higher values for the mostly specialized family farmers, who depend more of farm income than the pluriactivity farmers, with less dependence of non-agricultural income, diversified on agricultural production and with higher own consumption values. The appliance and analysis of 'UFSCar' index also showed that it is possible to compare family farmers of different regions, territories, municipalities and other spatial delimitations that the public managers find convenient, what may open possibilities to reorder public policies for food security in Brazil.

Keywords: Territorial development, Orthogonal factor analysis, Brazilian Scale of Food Insecurity, Agricultural income, Public policies.

1. Introdução

A segurança alimentar, tratada de maneira ampla desde o consenso de pesquisadores da área articulado na *Conferência de Roma para Agricultura e Alimentação* da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), realizada em 1997, tem sido discutida em função de cinco grandes eixos: saúde, higiene, autenticidade, meio ambiente e solidariedade, o que lhe abriu uma nova e vasta gama de problemas e desafios que precisam ser solucionados na agenda de pesquisa das políticas públicas e dos programas de segurança alimentar no mundo do Século XXI.

Considerando que cada tipo de *ator* demanda um programa de segurança alimentar específico, quando o foco do programa de política pública centrar-se realmente no *ator*, cada eixo clamará por definições quanto às suas especificidades econômicas, sociais, culturais etc, encontrando um importante exemplo nas figuras do agricultor familiar e do trabalhador rural, para as quais os eixos *autenticidade* e *solidariedade* revelaram que a segurança alimentar não pode ser alcançada a contento por meio de programas generalizados. Assim, os índices de segurança alimentar não devem ignorar determinadas particularidades seja para agricultores, seja para trabalhadores, sendo tal descoberta de tais peculiaridades facilitada quando a perspectiva regional ou territorial é adotada como premissa.

O presente trabalho tem o objetivo, então, de construir um índice de segurança alimentar para a agricultura familiar que considere o agricultor como o *sujeito* de um território singular. Assim, a delimitação do espaço importa para revelar especificidades da

vida econômica e social do agricultor familiar, uma vez que suas ações estão muito alicerçadas localmente. Dessa maneira, o índice proposto adota uma delimitação territorial que abrange 40 municípios da região sudoeste do Estado de São Paulo, constituída por parte relevante dos municípios que compõem o arranjo institucional da região de Itapeva, denominada *Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento* (Consad). No caso desta delimitação territorial, os 40 municípios foram agrupados porque estão na classificação mais baixa do *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* (IDH-M)—da macrorregião de Sorocaba e, coincidentemente, do Estado de São Paulo (IBGE, 2010). Assim, o trabalho considera que as dificuldades e perenidades iniciais dos agricultores familiares deste território são as mesmas porque os indicadores clássicos de riqueza, educação e saúde desses municípios estão no mesmo nível de bem-estar.

Nesse sentido, o índice “UFSCar” de segurança alimentar pode significar um avanço metodológico na compreensão dos estágios de (In) segurança alimentar do agricultor familiar, em uma perspectiva ampliada da FAO-ONU que considere as especificidades de uma realidade territorial rural a partir da *Escala Brasileira de (In) segurança Alimentar* (EBIA) baseada, por sua vez, no método perceptivo familiar.

Utilizou-se a técnica de análise fatorial para a composição do índice a partir de um conjunto de variáveis que têm aderência teórica e metodológica com a segurança alimentar dos agricultores familiares, partindo do pressuposto de que a EBIA tem limitações analíticas em níveis meso e micro das condições de segurança alimentar desses agricultores. Isso acontece devido às especificidades econômicas e sociais do ator e das dinâmicas envolvidas neste território, propiciando uma visão limitante para a avaliação mais aprofundada de suas condições de segurança alimentar.

A hipótese principal deste trabalho é a de que o índice “UFSCar” corrobora com a metodologia EBIA e avança no entendimento de que outras variáveis interferem nas condições de segurança alimentar dos agricultores familiares, o que lhe permite tornar-se um instrumento para o aprimoramento da efetividade de políticas públicas de segurança alimentar, além de sua aplicação poder abarcar outros tipos de recortes territoriais. Tal hipótese reforça um dos eixos centrais propostos neste trabalho, a saber, o de que o índice “UFSCar” de segurança alimentar no território alvo apresenta maiores valores para os agricultores familiares de vocação mais especializada e dependentes da renda agrícola em detrimento aos agricultores voltados às pluriatividades, que apresentam menor dependência

das rendas não agrícolas, diversificação na produção agropecuária e maiores valores de autoconsumo familiar.

2. Segurança alimentar: aderência do conceito ampliado às variáveis analíticas escolhidas para o índice

Tratada de maneira ampla desde o consenso de pesquisadores da área articulado na Conferência de Roma para Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), realizada em 1997, a segurança alimentar tem sido discutida em função de cinco grandes eixos: saúde, higiene, autenticidade, meio ambiente e solidariedade, o que lhe abriu um novo leque de problemas e desafios que precisam ser solucionados na agenda de pesquisa das políticas públicas e dos programas de segurança alimentar no mundo neste Século XXI.

Considerando que cada tipo de ator demanda um programa de segurança alimentar específico, quando o foco do programa de política pública centrar-se realmente no ator cada eixo clamará por definições quanto às suas especificidades econômicas, sociais, culturais, etc., o que encontra um exemplo nas figuras do agricultor familiar e do trabalhador rural, para as quais os eixos autenticidade e solidariedade revelaram que a segurança alimentar não pode ser alcançada a contento por meio de programas generalizados. Assim, os índices de segurança alimentar não devem ignorar determinadas particularidades seja para agricultores, seja para trabalhadores, sendo tal descoberta das peculiaridades facilitada quando a perspectiva regional ou territorial é adotada como premissa.

O presente trabalho tem o objetivo, então, de construir um índice de segurança alimentar para a agricultura familiar que considere o agricultor como o sujeito de um território singular. Assim, a delimitação do espaço importa para revelar especificidades da vida econômica e social do agricultor familiar, uma vez que suas ações estão muito alicerçadas localmente. Dessa maneira, o índice proposto adota uma delimitação territorial que abrange 40 municípios da região sudoeste do Estado de São Paulo, constituída por parte relevante dos municípios que compõem o arranjo institucional da região de Itapeva, denominada Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (Consad). No caso desta delimitação territorial, os 40 municípios foram agrupados porque estão na classificação mais baixa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)–da macrorregião de Sorocaba e, coincidentemente, do Estado de São Paulo (IBGE, 2010).

Assim, o trabalho considera que as dificuldades e perenidades iniciais dos agricultores familiares deste território são as mesmas porque os indicadores clássicos de riqueza, educação e saúde desses municípios estão no mesmo nível de bem-estar.

Nesse sentido, o índice “UFSCar” pode significar um avanço metodológico na compreensão dos estágios de (In) segurança alimentar do agricultor familiar, numa perspectiva ampliada da FAO-ONU que considere as especificidades de uma realidade territorial rural a partir da *Escala Brasileira de (In) segurança Alimentar* (EBIA) baseada, por sua vez, no método perceptivo familiar.

Utilizou-se a técnica de análise fatorial para a composição do índice a partir de um conjunto de variáveis que têm aderência teórica e metodológica com a segurança alimentar dos agricultores familiares, partindo do pressuposto de que a EBIA tem limitações analíticas em níveis meso e micro das condições de segurança alimentar desses agricultores. Isso acontece devido às especificidades econômicas e sociais do ator e das dinâmicas envolvidas neste território, propiciando uma visão limitante para a avaliação mais aprofundada de suas condições de segurança alimentar.

A hipótese principal deste trabalho é a de que o índice “UFSCar” corrobora com a metodologia EBIA e avança no entendimento de que outras variáveis interferem nas condições de segurança alimentar dos agricultores familiares, o que lhe permite tornar-se um instrumento para o aprimoramento da efetividade de políticas públicas de segurança alimentar, além de sua aplicação poder abarcar outros tipos de recorte territorial. Tal hipótese reforça um dos eixos centrais propostos neste trabalho, a saber, o de que o índice “UFSCar” de segurança alimentar no território alvo apresenta maiores valores para os agricultores familiares de vocação mais especializada e dependentes da renda agrícola em detrimento aos agricultores voltados às pluriatividades, que apresentam menor dependência das rendas não agrícolas, diversificação na produção agropecuária e maiores valores de autoconsumo familiar.

Os fatores que condicionaram a fome no mundo são distintos entre os territórios. Nos continentes asiático e africano, de modo geral, a fome é o resultado da ausência de alimentos, embora existam países em que a fome resulta da desigualdade social em condições extremas que ocasiona a falta de renda, educação e informação mínimas, além de ausência de empregos dignos para grande parte da população. Entretanto, o acesso à renda mínima individual também não é garantia *per si* da segurança alimentar de um povo, embora a curto prazo seja uma medida bem-vinda, a longo prazo a renda mínima poderá se

tornar o norte de um programa exclusivamente assistencialista, viciando ainda mais um sistema de perfil concentrador, desigual e excludente do qual a redução ou a precariedade do emprego e a escassez de saúde, educação e informação são os principais resultados.

A segurança alimentar vai além, portanto, do acesso à renda porque deve ser reconhecida como um recurso fundamental de inclusão social. Isso significa fazer com que as camadas sociais marginalizadas tenham acesso a recursos básicos da vida em sociedade (emprego, educação, saúde, informação, etc.), de modo que possam participar das decisões que afetam suas vidas. Este último aspecto é muito importante pois, com o avanço da globalização e a fragmentação do Estado, as agendas de decisões relevantes (em setores produtivos ou não produtivos) estão cada vez mais distantes e fechadas para a grande parte dos empreendedores (agricultores, comerciantes, pequenos industriais, etc.) e trabalhadores (rurais e urbanos). Em algumas redes de decisões estratégicas certos interesses estão fechados até mesmo para os governantes (ALMEIDA, 2009; PAULILLO, 2010).

Desde 1997, fruto da conferência mundial realizada pela FAO/ONU em Roma, as políticas de segurança alimentar devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores fundamentais da população e expressados por meios dos cinco eixos (saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade), todos socialmente construídos e compartilhados na sociedade, nos mercados e nas políticas públicas (PAULILLO; PESSANHA, 2002).

Os valores ligados ao eixo da saúde envolvem as dimensões dietética e farmacêutica vinculadas à composição nutricional dos alimentos (conteúdo proteico, de fibras, colesterol, etc.), sendo a educação alimentar da população carente fundamental; enquanto que o segundo eixo, da higiene e seguridade dos alimentos, prevê a ausência dos elementos tóxicos ou nocivos, noções indissociáveis da necessidade de informação, garantias e controles sobre as condições de produção e distribuição, assim como sobre as normas de embalagem.

O terceiro eixo é o ecológico ou orgânico, que corresponde à produção de alimentos sem riscos tóxicos e à reivindicação do respeito ao meio ambiente. A demanda alimentar deve, assim, concernir relevância tanto à qualidade do alimento quanto à maneira de produzi-lo, sendo a ecologia um valor crescente nos hábitos de vida da população, o que é verificável nos países desenvolvidos a partir da relevância dos movimentos de apoio dos consumidores pela preservação do meio ambiente.

O quarto eixo é o da autenticidade, os ideais do saber fazer que se referem aos valores naturais e tradicionais da produção agroalimentar, assim como à valorização da origem dos produtos e às especificações dos processos produtivos agrícolas e agroindustriais (desde a utilização da terra até a forma de processamento).

Por fim, o quinto eixo é o da solidariedade, no qual os valores morais impulsionam a participação da população bem nutrida em ações humanitárias no processo de consumo através da compra de um produto socialmente correto ao invés de outro. Nesses produtos o preço a ser pago é mais elevado por privilegiarem a produção agrícola e o seu processamento advindo de assentamentos rurais ou pequenas propriedades, agregando-lhes valor, ainda, o fato de serem produtos ecologicamente corretos, sem o uso de mão de obra infantil, etc. Nesse sentido, muitos são os exemplos de ações como as do movimento Comércio Justo internacional, dos mercados institucionais municipais e dos produtos agroindustriais familiares que estão crescentemente alavancando o seu consumo. O envolvimento de produtores e consumidores em associações, cooperativas e redes de articulação de interesses comuns são elementos estruturantes importantes, também, na construção da segurança alimentar e nutricional, estejam eles relacionados à produção e oferta de alimentos ou à demanda por determinados produtos. Desse modo, os valores de saúde, higiene, autenticidade e solidariedade para a segurança alimentar são socialmente construídos e compartilhados em orquestrações amplas na sociedade ou também em redes de políticas públicas que surgem focadas para a funcionalidade e a adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida.

No caso da agricultura familiar, participações de produtores em associações, cooperativas e outras organizações sociais são tão importantes quanto a renda obtida na propriedade rural para construir os valores de autenticidade e solidariedade da segurança alimentar. O autoconsumo familiar pode causar a mesma direção, caso resulte em alimentação autêntica e de qualidade para a família do agricultor familiar e não imponha os custos consideráveis de uma certificação de produto ou de um monitoramento constante de canais de suprimento alimentar.

A evolução de conceitos e padrões de segurança alimentar no mundo exige novos descritores em índices que possam registrar o estágio atual da humanidade para combater a fome, o que pode ocorrer por meio da construção de uma série de variáveis úteis para aprimorar políticas e programas de segurança alimentar e nutricional.

Com foco no tipo de ator que se pretenda atingir, e descritores específicos para mostrar a segurança alimentar deste sujeito, o programa de segurança alimentar estará mais apto a alcançar os seus objetivos. Abre-se, portanto, maiores possibilidades para os programas de segurança alimentar atingirem eficácia porque podem estar pautados por indicadores mais específicos ou próximos da realidade daquele ator.

A agricultura familiar é um bom exemplo. Quando uma região sofre com um recuo médio nas cotações de preços de *commodities* agrícolas, como aconteceu em 2014 na América Latina e Caribe (queda de 5,5% segundo SILVA, 2015), olhar unicamente a renda auferida pelo agricultor pode afetar a eficácia de um programa de segurança alimentar neste campo econômico. Movido somente pelo nível de renda auferido, o programa de segurança alimentar encontra limites para inovar, de modo que novos estímulos devem ser dados pelas políticas de segurança alimentar para agricultores familiares quando o indicador de preços agrícolas num continente cai sucessivamente por anos – como foi o indicador de preços da FAO para América Latina e Caribe entre julho de 2010 e fevereiro de 2015 (op. cit.).

Já que está muito voltado para seu território produtivo, o agricultor familiar pode alcançar ou melhorar a sua segurança alimentar caso tenha diversidade de renda, pluriatividade econômica, autoconsumo familiar e também participação relevante em alguma organização social que lhe permita alcançar o acesso à informação, melhorar a interação produtiva e social e garanta o seu ingresso numa rede de decisão política, exemplos estes que podem servir como descritores de um índice ampliado de segurança alimentar para a agricultura familiar.

O presente trabalho pretende avançar na incorporação de descritores e índices que representem um avanço da agenda de modernização das políticas e dos programas de segurança alimentar e nutricional. A inclusão da pluriatividade econômica do produtor, da participação deste ator produtivo em organizações sociais, o grau do autoconsumo familiar praticado e as diversificações de produção e de renda são descritores que podem ajudar neste avanço.

Na América Latina e no Caribe existem mais de 16 milhões de estabelecimentos típicos da agricultura familiar que estão entre os atores econômicos mais propensos a ciclos recessivos (SILVA, 2015). Um indicador mais amplo para mostrar o nível de segurança alimentar da agricultura familiar representa um avanço, portanto, na descrição dos efeitos de políticas públicas neste campo econômico que abrange 81% das explorações agrícolas e

gera entre 55% a 77% do emprego rural na América Latina e Caribe (op. cit.), além de produzir boa parte dos alimentos nos países dessa região. Avançar para índices mais amplos de segurança alimentar envolve, então, testes em segmentos produtivos com essa complexidade que se apresenta no caso, por exemplo, da agricultura familiar.

O território analisado neste estudo apresenta grande participação de estabelecimentos rurais de agricultura familiar, concentrando 9.989 estabelecimentos de um total de 14.163 (ou 71%, percentual superior aos 65% do Estado de SP e inferior à média nacional, que apresenta 88% do total de estabelecimentos rurais familiares).

Na região analisada há, ainda, grande diversidade produtiva com destaque para as culturas do algodão, feijão, tomate, trigo, batata e também frutas como pêssego, maçã, etc., diversidade produtiva e ampla gama de estabelecimentos que reiteram a necessidade de atenção para as especificidades do agricultor familiar, já que os grandes complexos agroindustriais do Estado de São Paulo atuam em menor grau nessa região.

3. Metodologia

Para o cálculo do tamanho amostral para a pesquisa de campo com os agricultores familiares considerou-se as três microrregiões pertencentes à macrorregião de Sorocaba/SP, a saber Itapetininga (região A), Itapeva (região B) e Avaré (região C); além do fato de que todos os subgrupos são mutuamente exclusivos e compõem a mesma população, o que implica na utilização da técnica de amostragem estratificada proporcional (COHRAN, 1953).

O cálculo do tamanho amostral baseia-se em uma questão chave do tipo dicotômica em cada questionário aplicado, possuindo o contexto de maior variabilidade possível, ou seja, 50% de resposta para cada categoria ($p = 0,50$). Para exposição dos resultados, utilizou-se o erro amostral de 5% ($B = 0,05$) e 10% ($B = 0,10$), e um nível de significância correspondente a 5% ($Z = 1,96$).

A expressão do cálculo do tamanho amostral para o caso de amostragem aleatória estratificada é dada abaixo (SILVA, 2001):

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L \left(\frac{N_i^2 p_i (1-p_i)}{w_i} \right)}{N^2 \left(\frac{B}{Z_{\alpha/2}} \right)^2 + \sum_{i=1}^L N_i p_i (1-p_i)}, \text{ onde } w_i = \frac{N_i}{N}, n_i = w_i n \text{ e } L = 5.$$

Todo o procedimento assume que as unidades amostrais sejam coletadas aleatoriamente, de modo que os resultados são exibidos na Tabela seguinte.

Tabela 1 – Resultado do cálculo do tamanho amostral para erro igual a 5 e 10%

| Região | População | N | n (B=0,05) | n (B=0,10) |
|--------|----------------------|------|------------|------------|
| A | Agricultura Familiar | 7603 | 42 | 11 |
| B | Agricultura Familiar | 9091 | 50 | 13 |
| C | Agricultura Familiar | 811 | 5 | 2 |

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Ao todo foram coletadas informações relativas a 70 indivíduos para a amostra de agricultores familiares, o que satisfaz o tamanho total da amostra para o valor do cálculo amostral com erro igual a 10%.

A pesquisa de campo foi realizada em 2014 por meio de entrevistas semiestruturadas, as quais foram norteadas por um questionário formado por perguntas abertas e por questões fechadas com o objetivo de caracterizar os agricultores familiares através de um olhar da segurança alimentar tratada de maneira ampla². Foi incluída ao questionário a EBIA³, um instrumento de pesquisa que possibilita a estratificação dos sujeitos por níveis de insegurança alimentar, a qual foi cruzada com uma série de categorias de análise nas dimensões ambientais, sociais, econômicas e culturais, como características sociodemográficas (estrutura familiar, escolaridade), renda e consumo (renda individual e familiar, renda agrícola e não agrícola, renda agroindustrial, gasto com alimentação), condições de moradia, alimentação (perfil alimentar, forma de acesso aos alimentos e doenças associadas à alimentação), perfil da produção agrícola e agroindustrial, trabalho e lazer, redes de proteção social, autoconsumo, dentre outras. Foram realizadas 40 análises de variáveis simples e 25 cruzamentos.

² Elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla abarcam variáveis ou indicadores econômicos, sociais, culturais e ambientais como: nível de segurança alimentar (EBIA), saúde, escolaridade, redes de cooperação, trabalho, renda, pluriatividade, formação de redes de proteção social, autoconsumo, práticas ambientais mais sustentáveis, acesso ao crédito, dentre outros (ALMEIDA, 2009).

³ De acordo com Segall-Corrêa (2007), a EBIA é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar que objetiva, a partir da percepção do sujeito, captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), as quais variam de Segurança Alimentar (SA) – quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimento no futuro – até a Insegurança Alimentar Grave (IAG) – deficiência quantitativa e com alta possibilidade de fome entre adultos e crianças da família. Entre os dois extremos estão os níveis de Insegurança Alimentar Leve (IAL) – quando a alimentação é afetada juntamente com a preocupação de que possam faltar alimentos num futuro próximo – e a Insegurança Alimentar Moderada (IAM) – quando começa haver restrição quantitativa na alimentação dos adultos da família.

Para a composição do índice utilizou-se a técnica de análise fatorial. Segundo Johnson e Wichern (2008), a análise fatorial tem como principal objetivo descrever a variabilidade de um conjunto de dados utilizando um número menor de variáveis não observáveis, denominados fatores comuns. Esses fatores estão relacionados ao conjunto de dados por meio de um modelo linear, sendo que parte da variabilidade dos dados é atribuída aos próprios fatores e o restante atribuído às variáveis que não foram incluídas no modelo, ou seja, o erro aleatório. Em particular, o modelo da análise fatorial é dado

por:

$$(X - \mu)_{(p \times 1)} = L_{(p \times m)} * F_{(m \times 1)} + \varepsilon_{(p \times 1)},$$

em que μ_i = média da variável i , ε_i = i -ésimo fator específico, F_j = j -ésimo fator comum e l_{ij} = carga fatorial da i -ésima variável no j -ésimo fator.

Uma característica importante dessa análise é a rotação fatorial, que permite rotacionar os fatores em torno da origem até que alguma outra posição mais interessante seja alcançada. Para este fim, utilizou-se um tipo de rotação ortogonal, que mantém os eixos entre os fatores a 90°, denominado *Varimax*. Esse tipo de rotação se concentra na simplificação das colunas da matriz fatorial, ou seja, maximiza a soma de variâncias de cargas exigidas da matriz fatorial. Ainda de acordo com Johnson e Wichern (2008), essa abordagem busca a melhor rotação dos eixos de modo que a nova matriz de cargas fatoriais tenha o maior número de coeficientes nulos.

Visando a criação do índice mencionado, as seguintes variáveis foram consideradas: renda familiar total (X1); diversificação da produção (X2): 0 - não, 1 - sim; nível de segurança alimentar segundo a escala EBIA (X3): 0 - grave, 1 - moderada, 2 - leve, 3 - segurança alimentar; participa de cooperativa (X4): 0 - não, 1 - sim; autoconsumo (X5): 0 - não, 1 - sim e porcentagem da renda agrícola para a renda total (X6): 0 - 0 a 25%, 1 - 25 a 50%, 2 - 50 a 75%, 3 - 75 a 100%.

Foram considerados os indivíduos que apresentaram valores válidos nas 6 variáveis analisadas, resultando em um conjunto de dados final composto por 53 observações.

Para estimação dos parâmetros do modelo fatorial, aplicou-se a análise fatorial por componentes principais a partir da matriz de correlação, R , dos dados. A utilização da matriz de correlação evita o problema de se ter uma variável com variância muito grande influenciando indevidamente a determinação das cargas fatoriais.

Metodologicamente, o índice de segurança alimentar criado foi formulado a partir da soma dos escores fatoriais padronizados, ponderados pelas respectivas porcentagens de variabilidade explicada de cada fator analisado. A fórmula matemática resultante desse processo é dada por: $I_m = \sum_{j=1}^k \frac{\lambda_j}{tr(R)} F_{jm}$, em que = valor do índice do m -ésimo indivíduo; λ_j = j -ésima raiz característica da matriz de correlação $R_{p \times p}$ das variáveis utilizadas; k = número de fatores escolhidos; F_{jm} = escore fatorial do m -ésimo indivíduo, no fator j e tr = traço da matriz de correlação $R_{p \times p}$.

Buscando facilitar a comparação do índice criado foi aplicada uma transformação na base, de modo que os novos valores obtidos fossem apresentados dentro do intervalo entre 0 e 100: $I_m^* = \frac{(I_m - I_{min})}{(I_{max} - I_{min})} \times 100$, em que = valor do índice transformado do m -ésimo indivíduo; I_m = valor do índice observado no m -ésimo indivíduo; I_{max} = índice máximo e I_{min} = índice mínimo observado na amostra.

Para determinar o número de fatores a serem utilizados na composição do índice levou-se em consideração a proporção da variabilidade total explicada, com valor mínimo necessário igual a 50%.

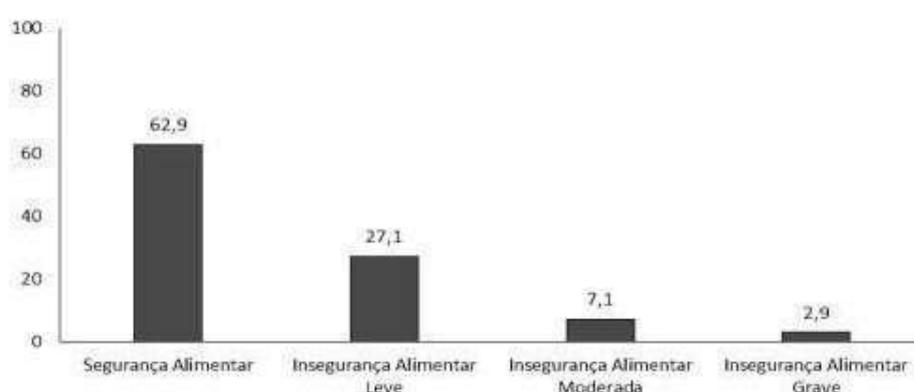
3.1. Caracterização da segurança alimentar dos agricultores familiares: uma análise a partir da Escala Brasileira de (In) Segurança Alimentar (EBIA)

O objetivo deste item é identificar quais variáveis produtivas, econômicas e relativas ao modo de vida e à organização social dos agricultores familiares, assim como quais as relações entre as mesmas, explicam a segurança alimentar abrindo veredas analíticas para a construção do novo índice e para a intervenção de políticas públicas e/ou extensão universitária. Como foi visto anteriormente, a renda familiar, a inclusão da pluriatividade econômica do produtor assim como a sua participação enquanto ator produtivo em organizações sociais, o grau do autoconsumo familiar praticado e as diversificações de produção foram as variáveis escolhidas pelas suas aderências teóricas e metodológicas escolhidas analiticamente, sendo realizadas análises dos cruzamentos destas variáveis com a EBIA.

Os resultados obtidos por meio da EBIA na Figura 1 apontam que 37% dos agricultores familiares do território se encontram em insegurança alimentar, índice maior do que o constatado para o Brasil (30,2%) pelo PNAD (2010). A insegurança alimentar

diagnosticada por meio da EBIA demonstra que, no mínimo, estas pessoas ficaram angustiadas diante da possibilidade de não ter alimentos em quantidade suficiente para a sua alimentação (MARÍN-LÉON et al., 2005). Estes dados mostram um cenário díspar entre o desenvolvimento agroindustrial territorial e a questão alimentar dos agricultores familiares, pois se trata do território com o maior PIB agrícola do Estado de São Paulo, onde parcela significativa dos seus pequenos produtores apresenta problemas no acesso regular de alimentos para sua própria família.

Figura 1 – (In) segurança alimentar dos agricultores familiares a partir do método EBIA

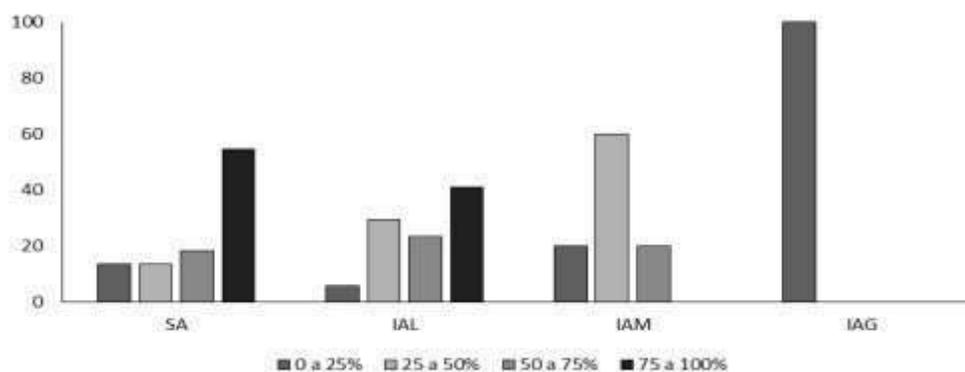


A renda média total familiar dos agricultores familiares é de R\$1.454,00, sendo cerca de 37% gastos com a alimentação, considerando ainda que 65% tem a percepção de dificuldades para atender mensalmente suas demandas alimentares e com outros gastos como insumos para produção, remédios, roupas, bens duráveis, lazer, dentre outros até o término de mês. Existe uma relação direta entre a maior renda familiar dos agricultores e a segurança alimentar de suas famílias. A renda média dos agricultores com segurança alimentar foi respectivamente 60%, 75% e 115% maior que os que apresentaram grau de insegurança alimentar leve, moderada e grave.

Constatou-se que a grande parcela dos agricultores tem baixa pluriatividade e trabalha fundamentalmente em atividades agrícolas dentro das próprias propriedades, dependendo majoritariamente da renda agrícola, uma vez que 46,3% dos entrevistados possui entre 75,1% a 100% da renda gerada pela produção de alimentos. A complementação da renda ocorre por acesso aos programas sociais e pelas aposentadorias sendo, respectivamente, 32% das famílias beneficiária do Bolsa Família e 48% dotados de aposentadorias rurais. Assim, o cenário econômico dos agricultores familiares do território é de incipiente pluriatividade, sendo que a maioria possui segurança alimentar, conforme a

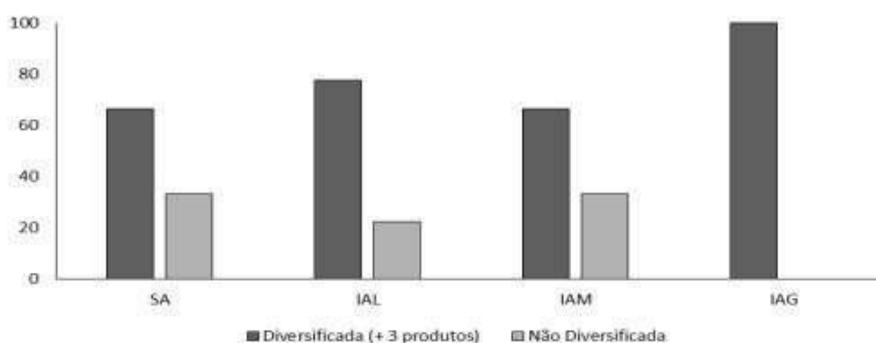
Figura 2. A incidência de insegurança alimentar leve e moderada ocorre em famílias que têm maior dependência de outras rendas, como as dos programas sociais e as aposentadorias, além de serem menos especializados na produção agrícola.

Figura 2 – (In) segurança alimentar dos agricultores familiares a partir do método EBIA e grau de dependência da renda agrícola (%) na renda total familiar



A característica da produção agrícola corresponde a uma agricultura familiar diversificada, pois 70% dos entrevistados produzem mais de três produtos regularmente. Pode-se observar pela Figura 3 que a insegurança alimentar prevalece em agricultores mais diversificados, comprovando a relação entre a especialização da produção e a segurança alimentar dos agricultores familiares nesse território.

Figura 3 – (In) segurança alimentar dos agricultores familiares a partir do método EBIA e diversificação da produção.



Os principais destinos da produção dos agricultores familiares são a venda ao mercado tradicional e institucional. O mercado institucional está se consolidando como uma alternativa significativa para o escoamento dessa produção seja a via principal ou complementar, o que é observado na maioria dos entrevistados com acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) nos últimos 3 anos, sendo que apenas 30% manifestou não ter acesso ao Programa. Aproximadamente 13% dos entrevistados obteve acesso ao PAA apenas no último ano, sendo a maior dificuldade

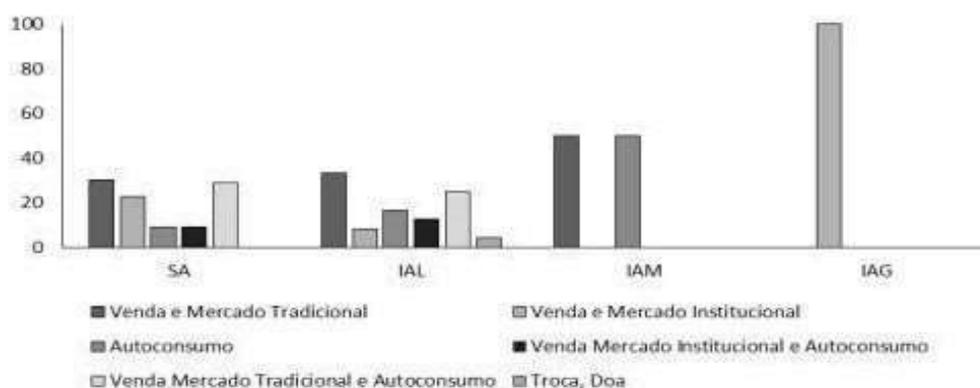
relatada providenciar a documentação necessária, seguida de outras dificuldades como a reduzida quantidade produzida e os obstáculos para o cumprimento do cronograma de entrega, uma vez que a qualidade dos produtos obteve a menor proporção observada.

A alimentação familiar proveniente dos produtos da propriedade é incipiente em comparação a outros territórios, dada sua relevância para a promoção de uma alimentação saudável e autêntica, fundamental para garantir a segurança alimentar das famílias rurais. Aproximadamente 30% dos entrevistados destina sua produção para o autoconsumo, fundamentalmente por meio da horticultura.

Na região central do Estado de São Paulo, pesquisas têm demonstrado uma forte ligação entre trajetórias familiares, estratégias de reprodução social e de autonomia (DUVAL; FERRANTE, 2008). Desta perspectiva, quanto mais a família tem a predisposição de produzir seus alimentos, maior será sua segurança alimentar e menor dependência ela terá do abastecimento proveniente de fontes externas. Ou ainda, quanto mais alimentos plantados nos lotes, maiores as possibilidades de que um comércio interno seja capaz de suprimir as necessidades alimentares da comunidade como um todo.

Analisando a Figura 4 verifica-se que os principais destinos da produção das famílias em segurança alimentar são a venda aos mercados tradicional e institucional. Para as famílias em Insegurança Leve, o principal destino é o mercado tradicional, seguido da venda no mercado tradicional e do autoconsumo. Ressalta-se a grande incidência de insegurança alimentar moderada nas famílias com alto grau de dependência alimentar da produção agrícola, mostrando uma incongruência no território entre segurança alimentar e autoconsumo.

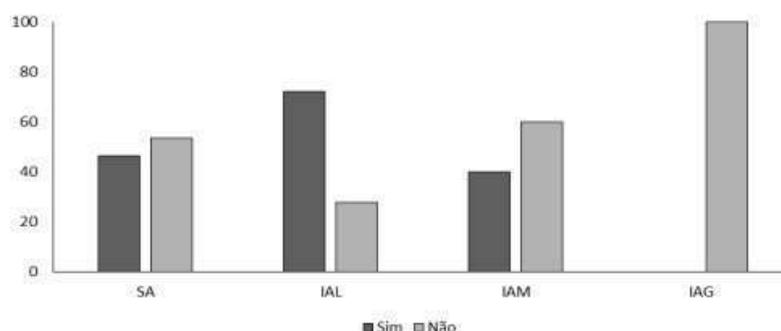
Figura 4 – (In) segurança alimentar dos agricultores familiares e destino da produção.



Em relação à variável organização social, nota-se que uma significativa parcela dos agricultores familiares participa de cooperativas e sindicatos trabalhistas, além de igrejas,

associações de bairro, grupos escolares ou de saúde. A participação em cooperativas dinamiza a participação em diferentes mercados de comercialização, principalmente os tradicionais e os institucionais, além da menor dependência de créditos governamentais para financiamentos nas últimas safras, o que reflete na inferior percepção de dificuldade que a renda permite à família cooperada levar a vida até o fim do mês em relação aos agricultores familiares não cooperados, dando fortes indícios de que a participação em organizações sociais, principalmente em cooperativas, propicia melhores condições de renda, escoamento da produção e oferta de crédito, além da segurança alimentar das suas famílias. Observa-se na Figura 5 que, para o nível de Segurança Alimentar, 46,51% participa de alguma cooperativa; para Insegurança Leve esse valor é igual 72,22% e, para Insegurança Moderada, 40%. O único domicílio em Insegurança Grave não participa de nenhum tipo de cooperativa.

Figura 5 – (In) segurança alimentar dos agricultores familiares a partir do método EBIA e participação em organização social



3.2. Composição do índice “UFSCar” de segurança alimentar no território “Lagoa do Sino”

Por meio dos valores apresentados na Tabela 2 observa-se que os dois primeiros fatores explicam conjuntamente 52,79% da variabilidade total dos dados, valor superior ao mínimo requerido.

Tabela 2 – Raiz característica da matriz de correlações, proporção de variância explicada e acumulada por fator.

| Fatores | Raiz característica | Variância explicada (%) | Variância acumulada (%) |
|---------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1 | 1,81 | 30,18 | 30,81 |
| 2 | 1,36 | 22,60 | 52,79 |
| 3 | 0,91 | 15,19 | 67,98 |
| 4 | 0,81 | 13,45 | 81,43 |
| 5 | 0,62 | 10,35 | 91,78 |
| 6 | 0,49 | 8,22 | 100,00 |

Dado que o número de fatores analisados foi escolhido, aplicou-se a rotação Varimax e se obteve as seguintes estimativas para o cálculo dos escores fatoriais de cada fator analisado:

$$Fator_1 = 0,3807 \times X1^* - 0,3934 \times X2^* + 0,0190 \times X3^* + 0,3746 \times X4^* - 0,3558 \times X5^* + 0,0021 \times X6^*$$

$$Fator_2 = 0,1406 \times X1^* - 0,0902 \times X2^* + 0,5406 \times X3^* - 0,3552 \times X4^* + 0,0492 \times X5^* + 0,5232 \times X6^*$$

Esses escores são obtidos a partir dos valores padronizados (média 0 e variância 1) de cada variável que compõe o componente em sua própria fórmula. Os valores devem ser padronizados, pois a análise fatorial foi realizada a partir da matriz de correlação. Essas variáveis, denotadas por $X1^*$, $X2^*$, $X3^*$, $X4^*$, $X5^*$ e $X6^*$, podem ser obtidas a partir da transformação $Xi^* = \frac{Xi - Média(Xi)}{Desvio\ Padrão(Xi)}$, com $i = 1, \dots, 6$ e Xi o valor original da variável. O valor da média e desvio padrão de cada variável é exibido na Tabela 3.

Tabela 3 – Média e desvio padrão observado em cada variável considerada.

| | X1 | X2 | X3 | X4 | X5 | X6 |
|---------------|---------|------|------|------|------|------|
| Média | 1609,26 | 0,72 | 2,68 | 0,53 | 0,72 | 2,15 |
| Desvio Padrão | 1518,84 | 0,45 | 0,51 | 0,50 | 0,45 | 1,03 |

É importante ressaltar que a aplicação da rotação fatorial pode alterar as porcentagens de variabilidade explicada de cada fator. Nesse caso, as porcentagens resultantes foram iguais a 29,58% para o Fator 1 e a 23,21% para o Fator 2. Aplicando-se a metodologia proposta, a fórmula resultante da ponderação utilizada é dada por:

$$\begin{aligned} \hat{Índice} &= 0,2958 \times Fator_1 + 0,2321 \times Fator_2 \\ &\approx 0,15 \times X1^* - 0,14 \times X2^* + 0,13 \times X3^* + 0,03 \times X4^* - 0,09 \times X5^* + 0,12 \times X6^* \end{aligned}$$

No entanto, pode-se notar que as variáveis consideradas são as padronizadas. Distribuindo algebricamente a média e o desvio de cada variável, obtemos a seguinte fórmula:

$$\begin{aligned} \hat{Índice} &= 0,15 \times \left(\frac{X1}{1518,84} \right) - 0,14 \times \left(\frac{X2}{0,45} \right) + 0,13 \times \left(\frac{X3}{0,51} \right) + 0,03 \times \left(\frac{X4}{0,50} \right) - 0,09 \times \left(\frac{X5}{0,45} \right) \\ &\quad + 0,12 \times \left(\frac{X6}{1,03} \right) - 0,76 \end{aligned}$$

Através dos coeficientes podemos observar que 5 variáveis apresentam pesos próximos, sendo que a variável X1 (Renda total) é a que contribui com maior peso, seguido de X2 (Diversificação da produção), X3 (Nível de segurança alimentar), X6 (Porcentagem da renda agrícola para a renda total) e X5 (Autoconsumo). Com relação às variáveis X2 e X5, nota-se que contribuem negativamente para o indicador devido ao sinal negativo. Ainda, a variável X4 (Participa de cooperativa) contribui muito pouco ao índice, com menor coeficiente dentre as variáveis analisadas.

Para efeito de comparação e mudança de base, calculou-se os valores máximo e mínimo do índice simulando-os para as respectivas variáveis através dos próprios dados observados na amostra utilizada (exceção para Nível de Segurança Alimentar, em que o mínimo “0 – grave” não foi observado, mas sim considerado). Assim, o valor máximo é dado quando: X1 - Renda total: R\$10.200,00; X2 – Diversificação da produção: 0 - não; X3 - Nível de segurança alimentar: 3 - segurança alimentar; X4 - Participa de cooperativa: 1 - sim; X5 – Autoconsumo: 0 - não; e, X6 - Porcentagem da renda agrícola para a renda total: 3 - 75 a 100%.

E o valor mínimo quando: X1 - Renda total: R\$402,00; X2 – Diversificação da produção: 1 - sim; X3 - Nível de segurança alimentar: 0 - grave; X4 - Participa de cooperativa: 0 - não; X5 – Autoconsumo: 1 – sim; e, X6 - Porcentagem da renda agrícola para a renda total: 0 - 0 a 25.

Aplicando-se esses valores à fórmula do índice, temos $I_{max} = 1,40$ e $I_{min} = -1,23$. A partir desses valores obtidos, pode-se chegar à seguinte fórmula final do índice, expressada no intervalo entre 0 e 100:

$$\text{Índice} = \frac{100}{2,63} \times \left(0,15 \times \left(\frac{X1}{1518,84} \right) - 0,14 \times \left(\frac{X2}{0,45} \right) + 0,13 \times \left(\frac{X3}{0,51} \right) + 0,03 \times \left(\frac{X4}{0,50} \right) - 0,09 \times \left(\frac{X5}{0,45} \right) + 0,12 \times \left(\frac{X6}{1,03} \right) + 0,47 \right).$$

Alternativamente, é possível categorizar o valor final do índice e criar as seguintes categorias de segurança alimentar visando uma análise qualitativa:

Quadro 2 – Categorias de segurança alimentar criadas para o índice “UFSCar”

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| 0 – 20 Muito baixo | 20 – 40 Baixo | 40 – 60 Moderado | 60 – 80 Alto | 80 – 100 Muito Alto |
|  |  |  |  |  |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Vale ressaltar que o índice pode ser aplicado em qualquer outra localidade alterando-se os valores máximo e mínimo caso os valores observados difiram dos aqui considerados.

3.3. Mensuração do índice “UFSCar” de segurança alimentar no território “Lagoa do Sino” e suas relações com as variáveis analíticas

O resultado do índice “UFSCar” de segurança alimentar para agricultores familiares no território corroborou com a EBIA, como demonstra a Tabela 4. Os que apresentaram segurança alimentar na escala EBIA obtiveram valores quantitativos, respectivamente, 13,61% e 40,63%, maiores que os de insegurança leve e moderada. Salienta-se também que se classificaram em categoria diferenciada no índice proposto de acordo com as escalas do método EBIA. O grande diferencial foi que os agricultores em segurança alimentar obtiveram em média, aproximadamente, a metade quantitativa do índice “UFSCar” e se classificaram qualitativamente no grau moderado.

Tabela 4 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares região do sudoeste do estado de São Paulo e (In) segurança alimentar dos agricultores familiares a partir do método EBIA.

| Segurança Alimentar | Índice (%) | Classificação |
|---------------------|------------|---|
| Moderada | 10,89 |  Muito Baixo |
| Leve | 37,91 |  Baixo |
| Segurança Alimentar | 51,52 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Este é um avanço analítico com a proposição do novo índice, pois será possível comparar quantitativamente sujeitos qualificados na mesma escala de (in) segurança alimentar da EBIA e identificar quais as possíveis variáveis analíticas responsáveis pela diferenciação nos resultados, assim como comparar agricultores familiares de diferentes territórios, municípios e até mesmo com relação ao acesso e à efetividade de

políticas públicas de acordo com o seu índice quantitativo, mesmo que classificados na mesma escala da EBIA. Assim, será dinamizado o diagnóstico mais aprofundado da segurança alimentar desse ator, de forma comparativa e territorializada que abre caminhos para o reordenamento de políticas públicas e extensão rural e universitária.

A Tabela 5 mostra que a região analisada apresentou resultados do índice quantitativo de segurança alimentar muito díspares entre os municípios. Entre alguns deles, por exemplo, Apiaí (75,74) e Itaberá (36,95), a diferença foi mais do que o dobro. Isso reforça a diferenciação da segurança alimentar entre agricultores familiares da mesma região e que estão sob os efeitos de políticas públicas municipais bastante específicas, o que pode ser resultado de gestões locais diferenciadas em normativas e instituições (regras, convenções, costumes, tradição, etc.). São esses exemplos dos elementos constitutivos da segurança alimentar dos agricultores familiares que precisam ser destacados nos estudos locais para os desenhos das políticas públicas ganharem maior conteúdo na reversão de quadros tão distintos municipal e territorialmente. Este quadro só não foi pior na região estudada porque, ao menos na classificação qualitativa entre os municípios, prevaleceu o índice moderado de segurança alimentar.

Tabela 5 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares da região do sudoeste do estado de São Paulo.

| | | | | | | |
|----------------------|--------------|-------------|---------------|-------------------|----------|-------------------------|
| Cidade | Angatuba | Apiaí | Bar. Antonina | B. Suces. Itararé | Buri | Campina do Mnte. Alegre |
| Indicador | 47,40 | 75,74 | 45,06 | 44,69 | 46,73 | 61,91 |
| Classificação | | | | | | |
| Cidade | Capão Bonito | Cel. Macedo | Guapiara | Itaberá | Itaoca | Itapirapuã Paulista |
| Indicador | 50,03 | 47,03 | 53,23 | 36,95 | 55,82 | 44,77 |
| Classificação | | | | | | |
| Cidade | Itaporanga | Itararé | Nova Campina | Ribeirão Branco | Riversul | Taquarituba |
| Indicador | 56,18 | 44,54 | 45,61 | 39,39 | 46,34 | 45,79 |
| Classificação | | | | | | |
| Cidade | Taquarivai | | | | | |
| Indicador | 50,38 | | | | | |
| Classificação | | | | | | |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014

Analisando o índice na ótica da composição da renda do agricultor, conforme a Tabela 6, constata-se que a segurança alimentar está diretamente relacionada com a maior participação da renda agrícola na renda total familiar, mostrando que a pluriatividade está

ainda incipiente nesse território ou que as rendas geradas por outras atividades (não agrícolas) são de baixo rendimento e provenientes da baixa qualificação desses agricultores. Observou-se que apenas 27% dos entrevistados tem o Ensino Médio completo e nenhum possui Ensino Superior. Em síntese, a variável renda e sua composição têm o maior peso na composição e mensuração do índice no território analisado, como mostra o item metodológico.

Tabela 6 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares região do sudoeste do estado de São Paulo e % da renda agrícola sobre a renda total.

| | Índice | Classificação | |
|-----------|--------|---|----------|
| 0 a 25% | 31,86 |  | Baixo |
| 25 a 50% | 35,02 |  | Baixo |
| 50 a 75% | 51,48 |  | Moderado |
| 75 a 100% | 51,61 |  | Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

A análise do índice na ótica da diversificação da produção mostrou que os agricultores mais especializados obtiveram melhores resultados quantitativos e qualitativos de segurança alimentar, como demonstra a Tabela 7. Observou-se que a totalidade dos indivíduos que diversificaram a produção (ou seja, cultivam mais de três produtos) não utilizou crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras, e que a maioria acessou o PAA nos últimos três anos. Portanto, a falta de acesso ao crédito e a comercialização institucional foram entraves para a maior segurança alimentar dos agricultores em detrimento ao acesso ao PRONAF e à comercialização em mercados tradicionais.

Tabela 7 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares região do sudoeste do estado de São Paulo e diversificação da produção.

| | N | Índice | Classificação | |
|-----|----|--------|---|----------|
| Não | 15 | 61,91 |  | Alto |
| Sim | 38 | 40,98 |  | Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

A partir da análise da Tabela 8, constatou-se que o autoconsumo familiar pesou negativamente no índice de segurança alimentar quantitativamente, ainda que alguns estudos revelem uma tendência à diminuição de níveis mais críticos de insegurança

alimentar mediante o maior percentual de autoconsumo. Pode-se afirmar que essa tendência não se confirmou na pesquisa realizada, já que uma parcela significativa do que é consumido pelas famílias é por elas produzido e tem impacto negativo no valor do índice de segurança alimentar. Resultados que não podem ser compreendidos como expressão de conclusões genéricas.

Tabela 8 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares região do sudoeste do estado de São Paulo e autoconsumo.

| | N | Índice | Classificação |
|-----|----|--------|---|
| Não | 15 | 57,65 |  Moderado |
| Sim | 38 | 42,66 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Finalmente, verificou-se que a variável *participação em cooperativa ou associação* contribui muito pouco ao índice, com menor coeficiente dentre as variáveis consideradas e com menores discrepâncias nos resultados para a segurança alimentar dos produtores, como demonstra a Tabela 9.

Tabela 9 – Índice de segurança alimentar “UFSCar” dos agricultores familiares região do sudoeste do estado de São Paulo e participação em cooperativa ou associação.

| | N | Índice | Classificação |
|-----|----|--------|--|
| Não | 25 | 43,73 |  Moderado |
| Sim | 28 | 49,74 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

4. Conclusões

Os eixos autenticidade e solidariedade do conceito amplo de segurança alimentar e nutricional revelaram que as eliminações das percepções individuais de fome e de outras dificuldades atreladas a ela não podem ser alcançadas a contento por políticas públicas e/ou programas muito generalizados. Faz-se necessário considerar um quadro razoável de especificidades que estão nos sujeitos e nos territórios habitados no Brasil e no mundo, o que necessita ser considerado também nas construções de índices de segurança alimentar.

O presente trabalho representou um avanço metodológico na compreensão dos estágios de (In) segurança alimentar do agricultor familiar no Brasil, numa perspectiva ampliada da FAO/ONU, pois considerou as especificidades de uma realidade territorial rural a partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), baseada por sua vez no método perceptivo familiar.

Utilizou-se a técnica de análise fatorial para a composição do índice a partir de um conjunto de variáveis que têm aderência teórica e metodológica com a noção ampla de segurança alimentar dos agricultores familiares, suas ruralidades e realidades de enfrentamento para a subsistência econômica e social. Partiu-se também do pressuposto de que a EBIA tem limitações para a análise das condições de segurança alimentar do agricultor familiar. Com a aplicação de um novo índice, foi possível comparar quantitativamente agricultores familiares da mesma escala de (in) segurança alimentar da EBIA, identificando quais variáveis foram responsáveis pelas diferenciações nos resultados da região pesquisada.

Analisando o índice na ótica da composição da renda do agricultor, constatou-se que a segurança alimentar está diretamente relacionada com a maior participação da renda agrícola na renda total familiar do produtor rural familiar. A variável *renda* tem o maior peso para o alcance ou a manutenção da segurança alimentar da família do agricultor.

A *pluriatividade* revelou-se muito incipiente para o agricultor familiar da região, sendo que as rendas geradas por outras atividades (incluindo as não agrícolas) são de baixo rendimento. A baixa qualificação contribuiu para o grau de insegurança alimentar do agricultor familiar do sudoeste paulista, onde os agricultores mais especializados obtiveram melhores resultados quantitativos e qualitativos de segurança alimentar. Mais uma vez se observa, então, que as políticas públicas de segurança alimentar para agricultores familiares precisam contemplar educação e capacitação profissional adequada ao perfil produtivo regional. A análise do mesmo índice na ótica da diversificação da produção reforçou tal necessidade, já que agricultores familiares mais especializados obtiveram melhores resultados quantitativos e qualitativos de segurança alimentar.

A escassez de mecanismos institucionais de estímulo a políticas públicas de inserção de agricultores familiares no mercado de alimentos pesou para o grau de insegurança alimentar do agricultor, como a falta de acesso ao crédito e a mercados institucionais (como merenda escolar, varejões populares, etc.).

As variáveis vinculadas ao eixo solidariedade e autenticidade, como as participações dos agricultores familiares em organizações sociais e o autoconsumo do produtor, pesaram muito pouco para a melhoria da segurança alimentar da agricultura familiar na região analisada.

A aplicação e a análise do índice UFSCar de segurança alimentar no território produtivo do sudoeste do Estado de São Paulo mostrou também que é possível comparar agricultores familiares de distintas regiões, territórios rurais, territórios da cidadania, municípios e outras delimitações espaciais as quais o gestor público justifique conveniente. Reveladas algumas das principais especificidades do agricultor familiar na região analisada, fica evidente a existência de caminhos para o reordenamento das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, que devem estar amparadas em um nível conceitual amplo (contemplando os eixos da solidariedade, autenticidade, meio ambiente, saúde e higiene), em um ambiente institucional territorial específico e em mecanismos de governança pública locais ou municipais. A partir daí, será possível desafiar e estabelecer novos objetivos e patamares para as políticas públicas de segurança alimentar no Brasil e na América Latina.

5. Referências bibliográficas

ALMEIDA, L. M. M. C. Estrutura de governança e gestão das redes e programas de segurança alimentar: análise comparativa entre municípios paulistas. [Relatório técnico-científico de Pós-Doutorado] – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola. Campinas/SP: 2009. 220 p.

COCHRAN, W. G. Sampling techniques. 3 ed. New York: J. Wiley & Sons, 1953. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

www.ibge.gov.br. [online]. io de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: Acesso em: 20 abr. 2014.

DUVAL, H. C. et al. Autoconsumo em assentamentos rurais: segurança alimentar e agroecologia em debate a partir de um estudo de caso, *Retratos de Assentamentos*, Araraquara-SP, n. 11, p.70-98, 2008.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. Applied multivariate statistical analysis, 7. ed. New Jersey: Prentice Hall,; Englewood Cliffs, 2008. 773 p.

MARÍN-LEÓN, L. et al. A percepção de insegurança alimentar em famílias com idosos em Campinas, São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1433-1440, set./out. 2005.

PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização. In: PAULILLO, L. F. et alli. Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional. São Carlos: Edufscar, 2002.

SEGALL-CORRÊA, A. M. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 143-154, 2007.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas/SP, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SILVA, N. N. Amostragem probabilística: um curso introdutório. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2001.

SILVA, J. G. Há escolhas a fazer. *Valor Econômico*, 9/3/2015. Disponível em: <www.valor.com.br/noticia/3942788>.

Índice de Efetividade de Políticas Públicas para Segurança Alimentar dos Agricultores Familiares

Para calcularmos o índice desejado, primeiramente selecionamos o seguinte conjunto de variáveis a serem utilizadas de tal forma que caracterizem a dimensão a ser comparada:

- VAF5 – A família é beneficiária de algum programa: 0 - não, 1 -sim;
- VAF9 - Nível de segurança alimentar: 0 - grave, 1 - moderada, 2 - leve, 3 - segurança alimentar;
- VAF19 – Renda total em R\$;
- VAF24 – Principal destino da produção (mercado institucional): 0 - não, 1 - sim;
- VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras: 0 - não, 1 - sim;
- VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural: 0 - não, 1 – sim;
- VAF28 – Acessou o PAA: 0 - não, 1 – sim.

Foram consideradas as sete variáveis em estudo e todos os indivíduos que apresentaram valores válidos para as respectivas variáveis, formando um único conjunto de dados composto por 53 observações (17 indivíduos foram descartados por não satisfazerem a condição de valores válidos em todas as variáveis consideradas). O *software* utilizado para tratamento dos dados foi o *software* estatístico R.

Feito isso, determinamos o número de fatores a serem utilizado na análise através da proporção da variabilidade total explicada. Através da Tabela 10 podemos observar que os três primeiros fatores explicam conjuntamente 60,26% da variabilidade total.

Tabela 10 – Valores dos autovalores, proporção de variância explicada e acumulada para cada um dos fatores obtidos.

| Fator | Autovalor | Proporção de Variância Explicada | Proporção de Variância Explicada Acumulada |
|-------|-----------|----------------------------------|--|
| 1 | 1,77 | 0,2526 | 0,2526 |
| 2 | 1,29 | 0,1840 | 0,4366 |
| 3 | 1,16 | 0,1660 | 0,6026 |
| 4 | 1,04 | 0,1484 | 0,7510 |
| 5 | 0,70 | 0,1002 | 0,8512 |
| 6 | 0,60 | 0,0857 | 0,9369 |
| 7 | 0,44 | 0,0630 | 1,0000 |

Determinado o número de fatores, foi possível aplicar a rotação VARIMAX e obter as seguintes estimativas para obtenção dos escores fatoriais dos três fatores utilizados:

$$Fator_1 = -0,2116 \times VAF5^* + 0,5437 \times VAF9^* + 0,3900 \times VAF19^* + 0,0380 \times VAF24^* + 0,4194 \times VAF26^* - 0,0023 \times VAF27^* - 0,1423 \times VAF28^*$$

$$Fator_2 = 0,0257 \times VAF5^* - 0,0846 \times VAF9^* + 0,1713 \times VAF19^* + 0,4817 \times VAF24^* - 0,1595 \times VAF26^* - 0,2283 \times VAF27^* + 0,6005 \times VAF28^*$$

$$Fator_3 = 0,6690 \times VAF5^* - 0,0416 \times VAF9^* - 0,2023 \times VAF19^* + 0,1184 \times VAF24^* + 0,5361 \times VAF26^* + 0,1149 \times VAF27^* - 0,0050 \times VAF28^*$$

Calculamos o valor do indicador através da ponderação dos escores fatoriais de cada um dos fatores pela proporção de variabilidade explicada pelo respectivo fator, após a rotação (0,2134 para o Fator 1, 0,21 para o Fator 2 e 0,1793 para o Fator 3):

$$Indicador = 0,2134 \times Fator_1 + 0,21 \times Fator_2 + 0,1793 \times Fator_3 \\ \approx 0,08 \times VAF5^* + 0,09 \times VAF9^* + 0,08 \times VAF19^* + 0,13 \times VAF24^* \\ + 0,15 \times VAF26^* - 0,03 \times VAF27^* + 0,09 \times VAF28^*$$

Os escores fatoriais são obtidos através de cada um dos fatores utilizados, aplicando-se os valores padronizados (média 0 e variância 1) das variáveis que compõem o componente na própria fórmula do componente. Dessa forma, as variáveis $VAF5^*$, $VAF9^*$, $VAF19^*$, $VAF24^*$, $VAF26^*$, $VAF27^*$ e $VAF28^*$ e são respectivamente iguais a:

$$VAF5^* = \frac{VAF5 - Média(VAF5)}{Desvio Padrão(VAF5)}$$

$$VAF9^* = \frac{VAF9 - Média(VAF9)}{Desvio Padrão(VAF9)}$$

e assim sucessivamente, sendo que:

Tabela 11 – Média de desvio padrão para as variáveis utilizadas.

| | VAF5 | VAF9 | VAF19 | VAF24 | VAF26 | VAF27 | VAF28 |
|---------------|------|------|---------|-------|-------|-------|-------|
| Média | 0,86 | 2,65 | 1617,63 | 0,32 | 0,40 | 0,19 | 0,74 |
| Desvio Padrão | 0,35 | 0,61 | 1474,23 | 0,47 | 0,49 | 0,40 | 0,44 |

Aplicando a média e o desvio à fórmula, obtemos:

$$\begin{aligned} \text{Índice} = & 0,08 \times \left(\frac{VX1}{0,35}\right) + 0,09 \times \left(\frac{VX2}{0,61}\right) + 0,08 \times \left(\frac{VX3}{1474,23}\right) + 0,13 \\ & \times \left(\frac{VX4}{0,47}\right) + 0,15 \times \left(\frac{VX5}{0,49}\right) - 0,03 \times \left(\frac{VX6}{0,40}\right) + 0,09 \times \left(\frac{VX7}{0,44}\right) \\ & - 1,04 \end{aligned}$$

Podemos observar através dos coeficientes da fórmula do indicador que as variáveis VX4 – Principal destino da produção (mercado institucional) e VX5 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras apresentam os maiores pesos. Já as variáveis VX1 – A família é beneficiária de algum programa, VX2 - Nível de segurança alimentar, VX3 – Renda total em R\$ e VX7 – Acessou o PAA, apresentam pesos próximos. Com relação à variável VX6 – Recebimento de assistência técnica rural, notamos que contribui negativamente para o indicador, devido ao sinal negativo, e também contribui muito pouco ao índice, uma vez que apresenta coeficiente próximo de zero.

Para efeito de comparação, calculamos o valor máximo e mínimo do indicador simulando os valores para as respectivas variáveis que compõem o indicador através dos próprios dados utilizados. Dado = valor do indicador e com os valores máximo e mínimo, podemos padronizar o indicador em uma escala de 0 a 100 através da seguinte transformação:

$$\text{Indicador} = \frac{x - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} \times 100$$

Em que o máximo é dado por:

VAF5 – A família é beneficiária de algum programa: 1 - sim;

VAF9 - Nível de segurança alimentar: 3 - segurança alimentar;

VAF19 – Renda total: R\$10.200,00;

VAF24 – Principal destino da produção (mercado institucional): 1 -sim;

VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras: 1 - sim;

VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural: 0 - não;

VAF28 – Acessou o PAA: 1 – sim.

Máximo = 1,01

E o mínimo dado por:

VAF5 – A família é beneficiária de algum programa: 0 - não;

VAF9 - Nível de segurança alimentar: 0 - grave;

VAF19 – Renda total: R\$402,00;

VAF24 – Principal destino da produção (mercado institucional): 0 - não;
VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras: 0 - não;
VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural: 1 – sim;
VAF28 – Acessou o PAA: 0 - não.
Mínimo = -1,08

Dessa forma, as seguintes classificações para o índice podem ser atribuídas:

| | |
|------------------------|---|
| • 0 – 20: Muito baixo |  |
| • 20 – 40: Baixo |  |
| • 40 – 60: Moderado |  |
| • 60 – 80: Alto |  |
| • 80 – 100: Muito Alto |  |

Para exemplificar o cálculo, a seguir temos um exemplo de como obter o índice para um único indivíduo, considerando que este apresentou: “1 – a família é beneficiária de algum programa”; “3 – segurança alimentar”; renda total de R\$10.200,00; “1 – principal destino da produção é o mercado institucional”; “1 – usou crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras”; “0 – não recebe assistência técnica rural” e “1 – acessou o PAA”. O valor obtido foi igual a 100 devido aos valores utilizados serem os exatamente os considerados como máximo para a amostra utilizada.

Podemos observar através das Tabelas de 38 a 11 os resultados obtidos para cada cidade e em cruzamento com as variáveis VAF5 – A família é beneficiária de algum programa, VAF9 - Nível de segurança alimentar, VAF24 – Principal destino da produção (mercado institucional), VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras, VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural, VAF28 – Acessou o PAA, VAF28.3 - Depois de ingressar no PAA, aumentou a quantidade produzida? e VAF28.7 - O que acontece com a comercialização de alimentos se o PAA acabar, diminui?.

Vale ressaltar que as variáveis VAF 28.3 e VAF 28.7 foram respondidas por indivíduos que acessaram o PAA.

Tabela 12 – Índice de efetividade de políticas públicas para cada município do território.

| Cidade | Indicador | Classificação |
|-------------------------|-----------|---|
| Angatuba | 47,47 |  Moderado |
| Apiai | 70,38 |  Alto |
| Barão de Antonina | 75,29 |  Alto |
| Bom Sucesso de Itararé | 67,76 |  Alto |
| Buri | 36,07 |  Baixo |
| Campina do Monte Alegre | 44,01 |  Moderado |
| Capão Bonito | 52,47 |  Moderado |
| Coronel Macedo | 62,34 |  Alto |
| Guapiara | 52,30 |  Moderado |
| Itaberá | 45,91 |  Moderado |
| Itaoca | 51,27 |  Moderado |
| Itapirapuã Paulista | 75,07 |  Alto |
| Itaporanga | 61,73 |  Alto |
| Itararé | 30,15 |  Baixo |
| Nova Campina | 62,41 |  Alto |
| Ribeirão Branco | 53,44 |  Moderado |
| Riversul | 43,74 |  Moderado |
| Taquarituba | 75,83 |  Alto |
| Taquarivai | 45,95 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 13: Índice de efetividade de políticas públicas e se a família é beneficiária de algum programa de segurança alimentar.

| | N | Indicador | Classificação |
|-----|----|-----------|--|
| Não | 8 | 39,37 |  Baixo |
| Sim | 49 | 53,78 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 14: Índice de efetividade de políticas públicas e nível de segurança alimentar pela EBIA.

| | N | Indicador | Classificação |
|---------------------|----|-----------|---|
| Grave | 1 | 35,48 |  Baixo |
| Moderada | 1 | 32,38 |  Baixo |
| Leve | 15 | 39,78 |  Baixo |
| Segurança Alimentar | 40 | 57,14 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 15: Índice de efetividade de políticas públicas e principal destino da produção (mercado institucional).

| | N | Indicador | Classificação |
|-----|----|-----------|--|
| Não | 39 | 44,29 |  Moderado |
| Sim | 18 | 67,93 |  Alto |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 16: Índice de efetividade de políticas públicas e uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras.

| | N | Indicador | Classificação |
|-----|----|-----------|--|
| Não | 34 | 42,45 |  Moderado |
| Sim | 23 | 65,52 |  Alto |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 17: Índice de efetividade de políticas públicas e recebimento de assistência técnica rural.

| | N | Indicador | Classificação |
|-----|----|-----------|--|
| Não | 46 | 53,12 |  Moderado |
| Sim | 11 | 46,04 |  Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 18: Índice de efetividade de políticas públicas e acessou o PAA

| | N | Indicador | | Classificação |
|-----|----|-----------|---|---------------|
| Não | 15 | 37,74 |  | Baixo |
| Sim | 42 | 56,76 |  | Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 19: Índice de efetividade de políticas públicas e depois de ingressar no PAA, aumentou a quantidade produzida?

| | N | Indicador | | Classificação |
|-----|----|-----------|---|---------------|
| Não | 22 | 59,14 |  | Moderado |
| Sim | 20 | 54,14 |  | Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Tabela 20: Índice de efetividade de políticas públicas e que acontece com a comercialização de alimentos se o PAA acabar, diminui?

| | N | Indicador | | Classificação |
|-----|----|-----------|---|---------------|
| Não | 21 | 60,18 |  | Alto |
| Sim | 21 | 53,34 |  | Moderado |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa de campo – 2014.

Correlações entre os índices de segurança alimentar (AS) e de efetividade de políticas públicas (EPP) para os agricultores familiares, segundo as variáveis analíticas:

Correlação EPP x SA) – moderada: Gráficos da relação EPP x AS segundo variáveis analíticas do índice:

VAF5 – A família é beneficiária de algum programa: 0 - não, 1 –sim:

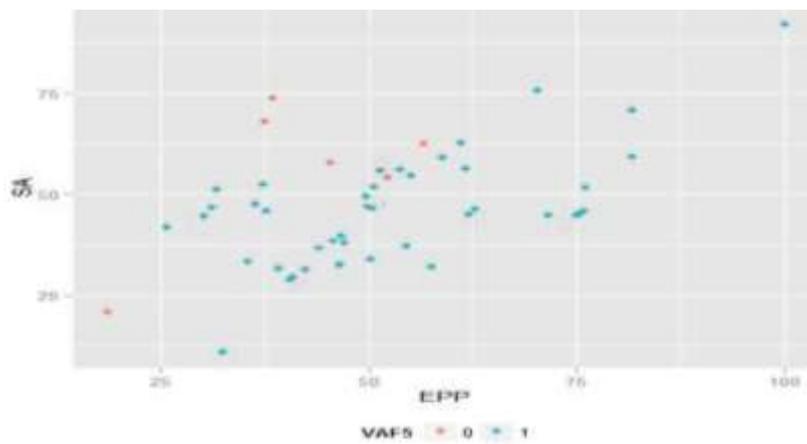


Figura 6 – Correlação EPP x AS para variável VAF 5.

VAF9 - Nível de segurança alimentar: 0 - grave, 1 - moderada, 2 - leve, 3 - segurança alimentar:

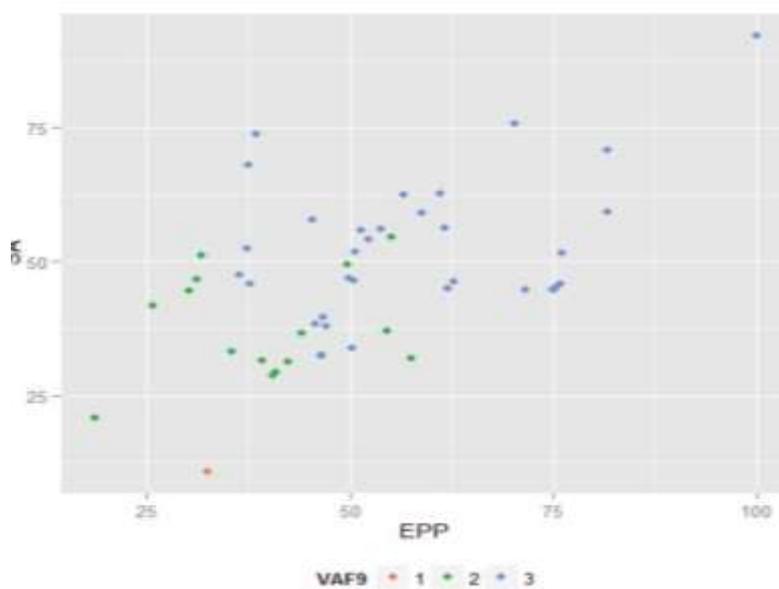


Figura 7 – Correlação EPP x AS para variável VAF9.

VAF19 – Renda total em R\$:

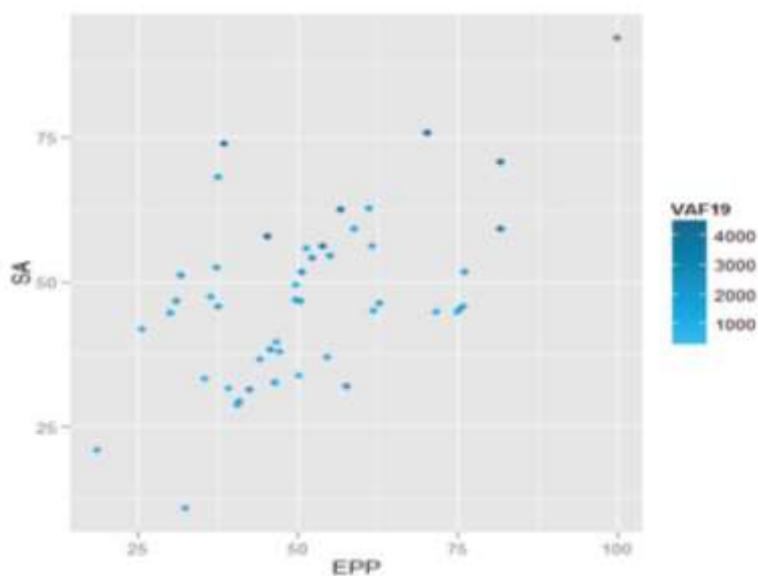


Figura 8 – Correlação EPP x AS para variável VAF19.

VAF24 – Principal destino da produção (mercado institucional): 0 - não, 1 – sim:

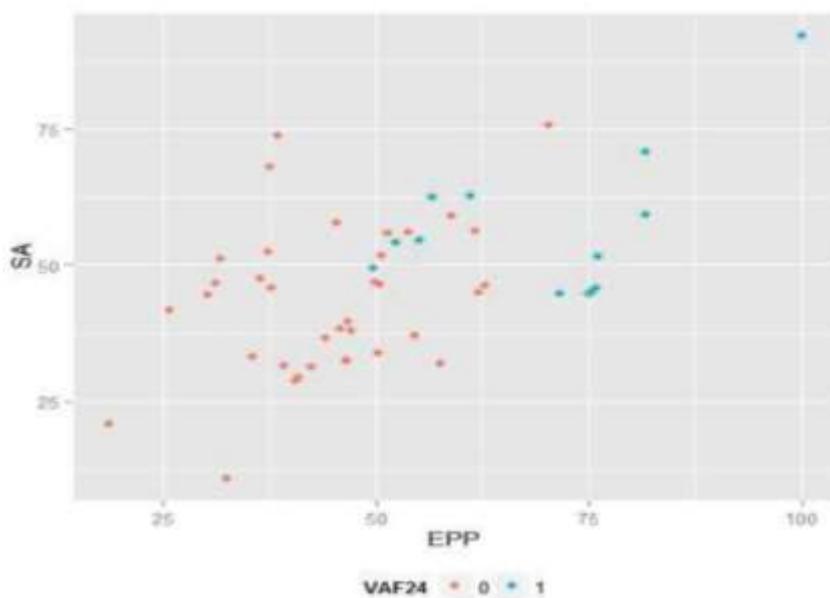


Figura 9 – Correlação EPP x AS para variável VAF24.

VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras: 0 - não, 1 – sim:

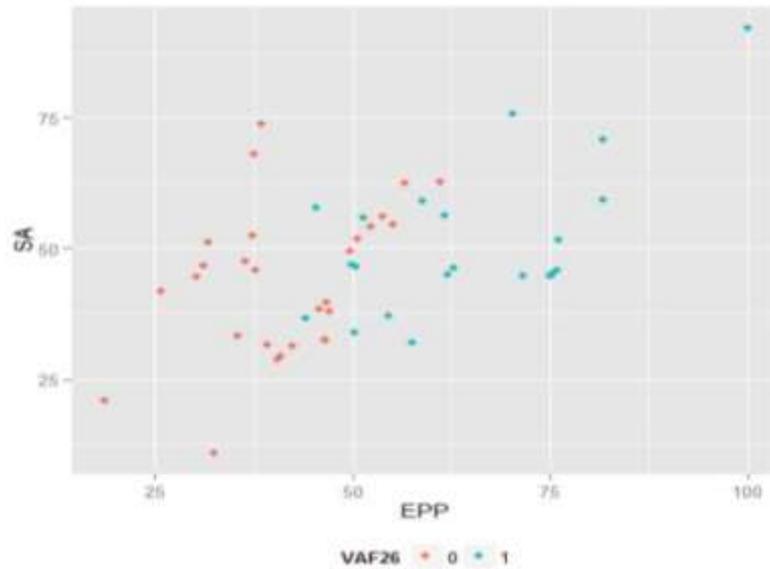


Figura 10 – Correlação EPP x AS para variável VAF26.

VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural: 0 - não, 1 – sim

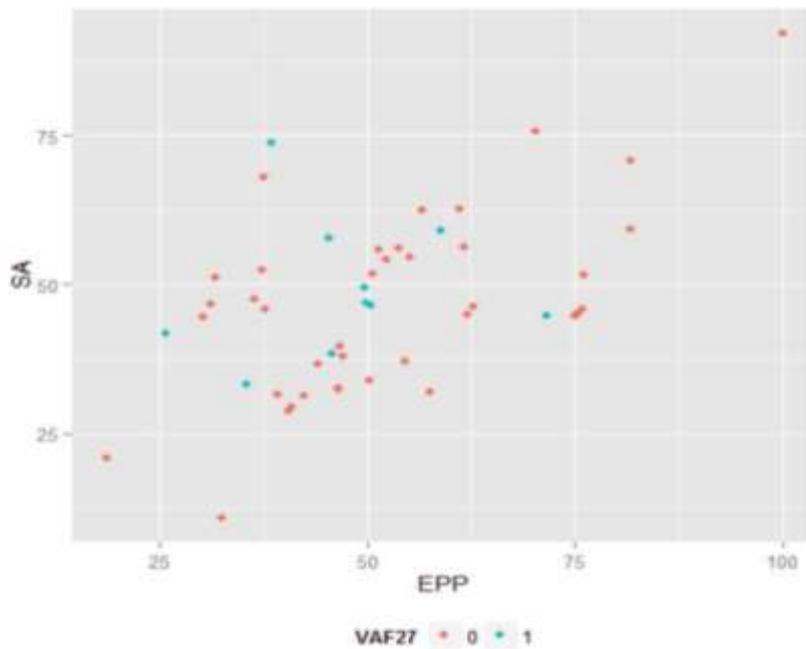


Figura 11 – Correlação EPP x AS para variável VAF27.

VAF28 – Acessou o PAA: 0 - não, 1 – sim:

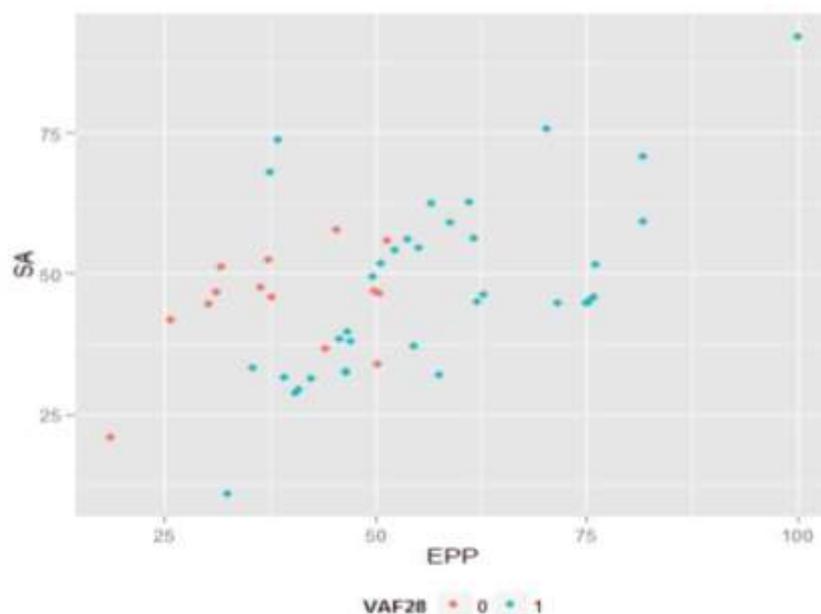


Figura 12 – Correlação EPP x AS para variável VAF27.

Resultados da pesquisa de campo que nortearam a elaboração do capítulo:

2.10. Lista de variáveis simples e figuras que não estão no relatório pelo tamanho do documento para ser enviado ao CNPQ :

VAF1 – Posse de DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf); VAF2 – Área total da propriedade;

VAF3 – Número total de trabalhadores

VAF4 – Participação da renda da produção agrícola na renda familiar; VAF5 – Me benefício com o(s) programa(s);

VAF6 – Destino dado ao lixo do domicílio e da propriedade; VAF7 – Tipo de esgoto da casa;

VAF8 – Posse de Bens duráveis (TV, Rádio, Telefone fixo, Celular, Geladeira, Fogão, Microcomputador, Acesso à internet);

VAF9 – Caracterização da Segurança Alimentar; VAF10 – Total de pessoas na Família;

VAF11 – Número de pessoas menores de idade na família; VAF12 – Número de idosos na família;

VAF13 – Características da escolaridade; VAF14 – Características do trabalho;
VAF15 – Toco lavoura/criação;
VAF16 – Consumo de produtos industrializados;
VAF17 – Recebimento de ajuda em dinheiro por algum morador do domicílio;
VAF18 – Participação de alguma organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas a outros beneficiários;
VAF19 – Renda total familiar; VAF20 – Valor gasto na alimentação;
VAF21 – Proporção de gasto com alimentação sobre a renda total;
VAF22 – Opinião em relação ao grau de dificuldade que a renda permite a família levar a vida até o fim do mês;
VAF23 – Diversificação da Cultura/Atividade; VAF24 – Principal destino da produção;
VAF25 – Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Arroz, Carnes, Horticultura, Frutas, Ervas Medicinais);
VAF26 – Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras; VAF27 – Recebimento de assistência técnica rural;
VAF27.1 – Se a família produtora recebe assistência técnica, o grau de satisfação;
VAF28 – Acesso ao PAA nos últimos 3 anos;
VAF28.1 – Principal dificuldade para acessar o PAA;
VAF28.2 – Depois de ingressar no PAA, passou a produzir novos produtos;
VAF28.3 – Depois de ingressar no PAA, aumentou a quantidade produzida;
VAF28.4 – Depois de ingressar no PAA, passou a planejar a produção para entregar com maior frequência/regularidade;
VAF28.5.1 – Depois de ingressar no PAA, usou mais tecnologia; VAF28.5.2 – Depois de ingressar no PAA, usou mais assistência técnica; VAF28.5.3 – Depois de ingressar no PAA, usou mais adubos;
VAF28.5.4 – Depois de ingressar no PAA, usou mais máquinas/implementos;
VAF28.5.5 – Depois de ingressar no PAA, usou mais agricultura orgânica; VAF28.6 – O que acontece com a produção se o PAA acabar;
VAF28.7 – O que acontece com a comercialização de alimentos se o PAA acabar.

Lista de cruzamentos iniciais e figuras que não estão no relatório pelo tamanho do documento para ser enviado ao CNPQ:

VAF4 - (Participação da renda da produção agrícola na renda familiar) X VAF5 (É beneficiário de qual(is) programa(s));

VAF9 - (Caracterização da Segurança Alimentar) X VAF4 (Participação da renda da produção agrícola na renda familiar);

VAF18 - (Participação de alguma organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas a outros beneficiários) x VAF22 (Opinião em relação ao grau de dificuldade que a renda permite a família levar a vida até o fim do mês); VAF18 - (Participação de alguma organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas a outros beneficiários) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF18 - (Participação de alguma organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas a outros beneficiários) X VAF26 (Uso de crédito para custeio ou financiamento nas últimas safras);

VAF9 - (Caracterização da Segurança Alimentar) X VAF19 (Renda total da família);

VAF9 - (Caracterização da Segurança Alimentar) X VAF21 (Proporção de gasto com alimentação sobre a renda total);

VAF23 - (Diversificação da Cultura/Atividade) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF23 - (Diversificação da Cultura/Atividade) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF25 - (Arroz) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF25 (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Carnes)) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF25 - (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Horticultura)) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF25 (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Frutas)) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF25 (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Ervas Medicinais)) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF25 (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Arroz)) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF25 - (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Carnes)) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF25 - (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Horticultura)) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF25 - (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Frutas)) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF25 - (Participação dos produtos vindos da propriedade na complementação da alimentação (Ervas Medicinais)) X VAF24 (Principal destino da produção);

VAF27 - (Recebimento de assistência técnica rural) X VAF9 (Caracterização da Segurança Alimentar);

VAF27 - (Recebimento de assistência técnica rural) X VAF24 (Principal destino da produção).

Uma Avaliação da Compra de Produtos de Agricultores Familiares para Alimentação Escolar nos Estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo, Brasil⁴

José Giacomo Baccarin, Professor Doutor da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Jaboticabal (SP)

Denise Boito Pereira da Silva, Mestre em Geografia

Rozane Marcia Triches, Professora Doutora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Realeza, curso Nutrição

Carla Rosane Paz Arruda Teo, Professora Doutora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), campus Chapecó, curso Nutrição

Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira, Professora Doutora do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP, campus de Rio Claro (SP)

Resumo: A Lei Federal 11.947/2009 regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com seu Artigo 14 determinando que, dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a estados e municípios para a alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser usados na compra de alimentos oriundos de agricultores familiares. O objetivo foi avaliar, de 2011 a 2014, a aplicação do Artigo 14 por prefeituras de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, estudando seu alcance e características. Usaram-se informações de documentos oficiais, as chamadas públicas para compra de produtos da agricultura familiar e prestações de contas de alimentação escolar das prefeituras. Também foram entrevistados agentes sociais participantes da execução do Artigo 14. O conjunto dos municípios paulistas, em 2014, gastou 21,2% dos repasses do FNDE com a compra de produtos da agricultura familiar, no Paraná este valor foi de 26,3% e em Santa Catarina, de 38,8%. Tem-se priorizado a compra de agricultores do próprio município executor do PNAE e da região. Nas chamadas públicas predominavam produtos vegetais, in natura, entregues semanalmente em um único ponto, fatos adequados às condições dos agricultores familiares. O Artigo 14 contribuiu para maior organização dos agricultores em associações ou cooperativas e aumento das rendas daqueles que conseguiram se inserir no Programa. A articulação entre os setores públicos de nutrição e de fomento e assistência técnica agropecuária se mostrou frágil.

Palavras chave: agricultura familiar, compra pública, alimentação escolar.

Abstract: The Brazilian Federal Law 11,947/ 2009 regulates the Brazilian National School Feeding Programme (PNAE). Its 14th Article stipulates that at least 30% of the funds transferred to states and municipalities by the National Fund for Educational Development for spending on school meals should be used in purchases from family farmers. The aim of

⁴ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Agricultura familiar sob a vigência da lei federal 11.947/2009: abrangência e adequação das chamadas públicas, impactos na agricultura local e preços recebidos pelos agricultores familiares” coordenado por Jose Giacomo Baccarin

this study is to evaluate the application of 14th Article by municipalities of São Paulo, Paraná and Santa Catarina, studying its scope and features. It was used information from official documents, bids for the purchase of family farming products and accountability of school feeding from municipalities. Social workers participating in the implementation of 14th Article were also interviewed. In Paraná and São Paulo the spending of municipalities in general are below the 30% predicted and in Santa Catarina are above. The purchase from farmers of the municipality or its region is prioritized. In the bids predominates plant products, fresh, delivered weekly at a single point, convenient facts to the conditions of family farmers. The 14th Article promotes the organization of farmers in associations or cooperatives and increases the income of those who manage to enter the Programme. The link between the public sectors of nutrition and agricultural development and technical assistance is still fragile.

Keywords: family farming, public procurement, school feeding.

1. Introdução

Em 16 de junho de 2009 foi aprovada a Lei Federal 11.947 que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), vigente no Brasil desde a década de 1950. Seu Artigo 14 determina que, do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para gastos na alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos de agricultores familiares ou de suas organizações.

No que tange às políticas direcionadas aos agricultores familiares, bem como à questão da segurança alimentar, o Artigo 14 da Lei 11.947 (daqui por diante, chamado apenas de Artigo 14) pode ser visto como um desdobramento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído pela Lei Federal 10.696, de 2 de julho de 2003 e que procura alcançar dois objetivos principais: garantir renda aos agricultores familiares, realizando a compra da produção por preço justo (ou acima dos mercados tradicionais) e contribuir para alimentação de pessoas em insegurança alimentar. Todavia, no PAA não são estabelecidos percentuais mínimos de gasto e não existe obrigação de adesão dos entes federados.

Nesse ponto, o Artigo 14 se apresenta de forma mais incisiva, estabelecendo porcentagem obrigatória mínima de aplicação dos recursos repassados pelo FNDE aos entes da federação que executam ações de alimentação escolar. Na regulamentação da Lei 11.947, instituiu-se a chamada pública como instrumento para aquisição dos produtos da agricultura familiar, em vez dos instrumentos tradicionais de licitação pública.

Além da promoção da renda de agricultores familiares, pode-se dizer que estão associadas ao Artigo 14 outras duas intenções, a de melhorar qualitativamente o cardápio

da alimentação escolar, com maior participação de gêneros menos processados ou in natura, e a de contribuir para o desenvolvimento local. Propõe-se que se aumentem as compras de frutas, verduras, legumes e outros produtos de agricultores locais, do próprio município. Caso isso não seja possível, deve-se dar prioridade a agricultores do território rural, depois aos do estado e, em último caso, de fora do estado. Também se estabelece que devam ser priorizados públicos específicos, como os assentados da Reforma Agrária, quilombolas e indígenas, os que produzem de forma orgânica/agroecológica e os organizados em cooperativas e associações.

Este novo olhar para os Programas de Alimentação Escolar tem sido nominado de *Home-Grown School Feeding* - HGSF (ESPEJO; BURBANO; GALLIANO, 2009; BUNDY *et al.*, 2009). A premissa básica é que a baixa produtividade, o frágil desenvolvimento de mercados agrícolas locais e os restritos resultados nutricionais e educacionais são mutuamente reforçados e determinam insegurança alimentar e pobreza. O HGSF trabalharia como um ponto de sinergia entre os objetivos de desenvolvimento e de saúde pública por meio do PNAE (TRICHES, 2015).

A alimentação escolar é um direito constitucional e, portanto, se estabelece como política permanente de Estado. Por ser uma legislação recente, é importante que continuem se realizando estudos que permitam acompanhar este processo, como os de Saraiva *et al.* (2013) e de Soares *et al.* (2013), que demonstram que 47,4% dos municípios brasileiros já adquiriam alimentos da agricultura familiar para o PNAE um ano após a promulgação da Lei 11.947, e que o percentual de compra nestes municípios era, em média, de 22,7% dos repasses do FNDE. Em 2012, a proporção dos municípios participantes aumentou para 67%, sendo que a Região Sul atingiu 87%, tendo em vista o “alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo os altos níveis de afiliação cooperativa” (SOARES *et al.*, 2013, p. 22). Segundo dados mais recentes, disponíveis no *site* do FNDE (2015), o percentual de municípios que compravam alimentos de agricultores familiares no país, em 2014, foi de 89%. Os municípios do Rio Grande do Sul em conjunto gastaram próximo a 40% dos repasses do FNDE com produtos de agricultores familiares, em 2014, maior proporção do País, enquanto no Amapá esse índice não passou de 4,2%, o menor entre todos os estados.

Por outro lado, várias pesquisas têm verificado dificuldades para o agricultor acessar e permanecer neste mercado. Isso se relaciona a questões operacionais, estruturais e políticas como a organização dos agricultores, a dificuldade de logística, os preços pagos pelos produtos, a falta de formação e informação dos atores envolvidos, a falta de

documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a informalidade das agroindústrias, as estruturas inadequadas nas escolas, a falta de articulação entre os gestores e os agricultores e celeumas políticas (BACCARIN *et al.* 2011; CORA; BELIK, 2012; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; BEZERRA *et al.*, 2013; SARAIVA *et al.*, 2013; SOARES *et al.*, 2013; BEVILAQUA; TRICHES, 2014; TRICHES; GRISA, 2015).

Baseado na literatura já citada e no acúmulo de informações decorrente de desenvolvimento de pesquisa desenvolvida entre 2013 e 2015⁵, este trabalho propõe-se, a partir de uma sistematização prévia, avaliar a implantação do Artigo 14, de 2011 a 2014, por prefeituras dos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Especificamente, pretendeu-se, analisar: a) o percentual de atendimento das prefeituras municipais do Artigo 14; b) a adequação das chamadas públicas às condições dos agricultores familiares, em itens como origem da produção (vegetal ou animal), grau de processamento, periodicidade e número de pontos de entrega dos produtos requeridos; c) os preços praticados nos contratos, verificando sua adequabilidade tanto aos preços de mercados atacadistas e varejistas tradicionais quanto aos recebidos pelos agricultores familiares; d) se os agricultores familiares fornecedores de alimentos são do próprio município gestor da alimentação escolar ou de outros locais; e) as impressões dos agentes sociais envolvidos sobre: a ação conjunta de diferentes setores da administração municipal e de órgãos de Assistência Técnica (ATER), a contribuição do Artigo 14 para aumento da renda e organização coletiva dos agricultores e para o desenvolvimento local, as relações do PNAE com o PAA.

Na segunda seção apontam-se itens, e a forma de medi-los, que possam servir para a avaliação da aplicação do Artigo 14 pelas prefeituras e seus impactos na agricultura familiar. Na seção três, discutem-se questões de metodologia, especialmente a maneira como se obtiveram os dados. Com base em parte dos itens sugeridos na seção dois, na quatro são apresentados os principais resultados da pesquisa para municípios de São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Algumas considerações finais fecham o texto.

5 Trata-se da Pesquisa "Agricultura Familiar sob a Vigência da Lei Federal 11.947/2009: Abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos pelos Agricultores Familiares", sob coordenação de José Giacomo Baccarin e contemplada com recursos da "Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI, número 24/2013, Desenvolvimento Social".

1.1. Dificuldades, Possibilidades e Abrangência do Artigo 14 - Como Avaliá-las?

A aplicação do Artigo 14 pressupõe importantes (e desafiadoras) mudanças na execução de uma relativamente antiga ação de segurança alimentar e nutricional, a alimentação escolar, comumente denominada de merenda escolar. De parte do agente público local ou regional que a gerencia, espera-se que promova alterações no cardápio, às vezes com a incorporação de produtos que exigem maior manipulação no preparo das refeições, e nos processos de compras de produtos para alimentação escolar. Por seu lado, o agricultor familiar se defronta com diversas questões ligadas à formalidade jurídica e à capacidade de associação, bem como às características de sua produção, como regularidade, sanidade e seu nível de processamento, de forma a se adequar às necessidades da alimentação escolar. Procura-se organizar, a seguir, essas e outras questões em quatro tópicos, destacando-se justamente os papéis dos gestores públicos da alimentação escolar e dos agricultores familiares.

1.2. Papel das Prefeituras Municipais

Como já afirmado, a execução das compras relativas ao Artigo 14 se faz via chamadas públicas, em que os preços dos produtos devem ser fixados previamente e não serem objeto de disputa entre os agricultores familiares. O desempate, caso necessário, deve se basear em critérios como a organização, localização, uso de tecnologia agroecológica e situação social dos agricultores. Por ser aparentemente simples, pode-se supor, em princípio, que esse tipo de certame licitatório seria de mais fácil execução do que os convencionalmente praticados pelas prefeituras municipais.

Contudo, devem ser levadas em conta as adaptações necessárias nas ações das prefeituras municipais. Grande parte delas, tradicionalmente, vem organizando suas compras de produtos alimentícios através de licitações das quais participam empresas fornecedoras especializadas, no mais das vezes, de produtos com considerável grau de processamento, facilmente armazenáveis e exigindo pouca manipulação por parte dos encarregados do preparo da refeição escolar.

Há barreiras sanitárias impeditivas à aquisição, especialmente de produtos de origem animal, diretamente de agricultores familiares. O leite tem que passar pelo laticínio e a carne pelo frigorífico, supondo-se não ser possível que as prefeituras assumam a pasteurização do leite ou o abate de animais e ser muito difícil que pequeno número de agricultores familiares consiga investir em estruturas industriais para tais fins. Outros

produtos, como a laranja e outras frutas, precisam ser descascadas ou transformadas em suco para serem servidas aos alunos e, nesse caso, imagina-se ser possível a aquisição de pequenos equipamentos com essa finalidade pela prefeitura ou pelos agricultores familiares.

Por outro lado, a chamada pública permite um direcionamento das compras públicas para uma categoria social específica, os agricultores familiares, e para o próprio município executor da alimentação escolar, o que pode ser de interesse de várias administrações municipais. Tais direcionamentos não necessariamente comprometem a lisura da prefeitura municipal, que deve se basear em preços criteriosos e previamente fixados para os produtos a serem adquiridos.

Para avaliar as ações das prefeituras municipais, pode-se, de pronto, verificar qual é o efetivo percentual gasto com produtos da agricultura familiar. Como os 30% da legislação são estipulados como mínimo, pode-se supor que existam prefeituras que gastem acima desse valor, revelando grande adesão ao programa, e outras, pelo contrário, que se mostrem totalmente refratárias, continuando a comprar todos os alimentos de seus tradicionais fornecedores.

Outro ponto a ser considerado diz respeito às exigências de periodicidade e ao número de pontos de entrega dos produtos da agricultura familiar. Atualmente, pode-se incluir o custo do transporte e embalagem no valor a ser recebido pelo agricultor, mas com isso ele vende menor quantidade do seu produto. Nesse sentido, prefeituras que centralizem o recebimento dos alimentos são mais atrativas do que as que determinem a entrega em todas as unidades em que são servidas refeições escolares. De forma semelhante, a entrega de produtos várias vezes por semana prejudica a participação dos agricultores.

A reprogramação do cardápio da alimentação escolar, com a incorporação de produtos in natura e sua adaptação à disponibilidade e sazonalidade de produtos da agricultura familiar local, é muito importante para dar maior alcance ao Artigo 14. Algo ainda mais ambicioso seria a tentativa de concatenar a compra de alimentos com ações públicas de estímulo à organização dos agricultores e fomento da produção municipal, o que exigiria articulações entre diversos setores do poder público, da educação e da agricultura.

Questões adicionais a serem consideradas dizem respeito à gestão municipal em termos burocráticos e financeiros. Chamadas públicas corretamente formuladas, indicando preços dos produtos, critérios de desempate e outros itens, além de serem amplamente

divulgadas contribuem para o bom andamento da ação. Assim como, seria importante que houvesse certa regularidade e previsão das compras e dos pagamentos feitos aos agricultores.

1.3. Atratividade para os Agricultores Familiares

A atratividade de participação na alimentação escolar pode ser abordada para o conjunto de agricultores familiares ou para um agricultor isoladamente. No primeiro caso, os municípios com maior população e maior número de alunos são mais atrativos, pois o valor a ser gasto na compra de produtos da agricultura familiar seria bem mais expressivo. Municípios muito grandes e pertencentes a regiões metropolitanas podem ter área rural insignificante, fazendo-os demandar produtos de outros municípios.

Para se estimar este ponto, sugere-se que se procure confrontar o repasse do FNDE destinado à alimentação escolar para o município com a renda de sua agricultura familiar, que está disponível para 2006, ano de realização do último censo agropecuário.

Para o agricultor familiar, sua participação é estimulada pelo valor que arrecade no ano vendendo para a alimentação escolar. No início, previa-se que cada agricultor podia vender no máximo até R\$ 9 mil por ano (FNDE, 2009), valor que passou para R\$ 20 mil, em 2012, considerando-se o conjunto de entes públicos executores da alimentação escolar (Resolução FNDE n° 25, de 2012). Desde 2015, esse limite manteve-se em R\$ 20 mil, mas passou a ser relacionado a cada unidade executora (Resolução FNDE n° 4, de 2015). Ou seja, um agricultor familiar, atualmente, pode alcançar ganhos muito maiores, desde que forneça para mais de um município.

Essa mudança merece discussão específica, à medida em que pode beneficiar mais determinados agricultores, que consigam se organizar de forma mais efetiva e fornecer para várias unidades executoras de alimentação escolar. Ao mesmo tempo, tal fato pode fazer com que um menor número de agricultores participe do programa, o que seria prejudicial àqueles mais empobrecidos e menos organizados. Ao menos, que se consiga aumentar o percentual de cumprimento do Artigo 14 pelos municípios. Sugere-se que, ao longo dos próximos anos, avalie-se a evolução do número de agricultores familiares fornecedores do PNAE.

1.4. Capacidade de Participação dos Agricultores

Embora o processo seja simplificado, é necessário o atendimento de questões burocráticas e legais pelos agricultores, como dispor de Nota do Produtor e ser reconhecido

formalmente como agricultor familiar através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Um levantamento sugerido é comparar o número de agricultores com DAP com o número de agricultores familiares do município, disponível no Censo Agropecuário de 2006.

A participação prévia em outros programas públicos, como o PAA, pode ser um fator de estímulo à adesão ao PNAE.

Pode-se supor que a participação dos agricultores seria facilitada se os mesmos integrassem entidades coletivas, associações e cooperativas, dando-lhes maior possibilidade de acompanhamento das chamadas públicas e de atendimento às questões burocráticas, não comprometendo suas atividades essencialmente agrícolas.

Embora se julgue correta essa suposição, não se devem desmerecer os eventuais problemas na relação entre entidade coletiva e agricultor. A associação ou cooperativa, de fato, pode não agir como representante do agricultor, mas se constituir em mero intermediário na comercialização de seu produto, não lhe repassando os preços mais altos obtidos na venda para a alimentação escolar. É importante tentar se aferir essa situação com informações obtidas diretamente dos agricultores familiares, em complementação àquelas obtidas dos documentos das compras.

Um ponto já comentado deve ser aqui reforçado, qual seja a capacidade dos agricultores processarem seus produtos e aumentarem a participação na alimentação escolar. Pode-se pensar em processamento mais simples, como a higienização, o corte e a embalagem de legumes e verduras, ou mais complexo, que requer a instalação de pequena agroindústria artesanal. Em muitos dos casos, seria necessária a realização de investimentos produtivos, nem sempre efetiváveis levando em conta as condições financeiras dos agricultores e as exigências regulamentares e fiscais sanitárias e ambientais necessárias para a sua implantação.

Uma última, mas muito importante questão, diz respeito à adequação do calendário agrícola ao calendário escolar. Especialmente para os produtos perecíveis, os produtos da agricultura familiar devem estar disponíveis naqueles momentos em que, na programação do cardápio, comporiam as refeições escolares. Tal situação é diferente no PAA, em que o rigor do calendário e, até certo ponto, da qualidade do produto, não se verifica.

1.5. Preços Praticados

Resolveu-se especificar essa discussão, procurando reforçar o óbvio e duplo significado do preço praticado, como gasto público e renda para os agricultores familiares.

Ao realizar suas compras, estabelecida a qualidade requerida, as prefeituras devem procurar obter a maior quantidade possível de produtos alimentícios, ou seja, pagar menores preços. Por seu lado, o incentivo ao agricultor para participar do PNAE se daria com o recebimento de preços acima dos obtidos nos mercados convencionais.

Isso não necessariamente é incompatível. Basta entender que a compra é direta dos agricultores familiares ou de suas organizações, com seus produtos podendo ser remunerados pelas prefeituras ao nível dos preços praticados no varejo ou atacado em que tradicionalmente se realizam compras para a alimentação escolar. Pela compra direta e, muitas vezes, em canais mais curtos, seria diminuída a margem de comercialização, garantindo-se maiores preços aos produtores familiares.

Já se afirmou que os preços não podem ser objeto de disputa entre os agricultores familiares, devendo ser previamente fixados, considerando-se alguns critérios. Os preços deverão ser pesquisados em três mercados de âmbito local, inclusive, se possível, a feira do agricultor familiar. Se o levantamento de preços não puder ser feito localmente, deverá ocorrer em âmbito territorial, estadual ou nacional, nesta ordem de prioridade. Os preços também devem ser acrescidos de eventuais gastos com embalagens, transporte e encargos que o agricultor possa ter. No caso de produtos orgânicos, caso não haja possibilidade de se pesquisar o seu preço, deve-se levantar os preços dos produtos tradicionais correspondentes e acrescer o seu valor em 30%, segundo a Resolução do FNDE nº 4 de 2015 (BRASIL, 2015).

Visando verificar se os preços das chamadas públicas estão adequados, para produtos in natura é possível compará-los com aqueles praticados ao nível do produtor agropecuário em mercados convencionais, registrados por órgãos públicos de economia agrícola existentes em diversos estados. Também é possível a comparação com preços no atacado, tomando por base informações de centrais públicas de abastecimento de hortigranjeiros. As dificuldades são maiores no caso dos produtos processados, sugerindo-se a comparação com informações oriundas de pesquisas sistemáticas visando compor índices de inflação ou com preços praticados nas licitações tradicionais para o PNAE.

Convém reforçar a percepção de que o diferencial de preços entre os mercados convencionais em que os agricultores vendem seus produtos e aqueles (mais altos, supostamente) obtidos no fornecimento para a alimentação escolar via Artigo 14 pode estimular comportamentos oportunistas de alguns agentes sociais. Já se afirmou a possibilidade de cooperativas ou associações reterem para si esse diferencial, além do

necessário para se cobrir eventuais gastos administrativos e logísticos, não o repassando para os agricultores. Contudo, há outras possibilidades, como a de se forjar a situação de agricultor familiar, através do “aluguel” ou uso indevido do número de DAP e mesmo procurar se comercializar produtos não originários da agricultura familiar, mas comprados em centrais de abastecimento, por exemplo.

2. Metodologia

A pesquisa teve caráter quantitativo e qualitativo e foi realizada em três estados: São Paulo, Paraná e Santa Catarina, para o período de 2011 a 2014. Usaram-se dados e informações de documentos oficiais dos órgãos públicos envolvidos na alimentação escolar, bem como se coletaram informações através de entrevistas feitas com agentes sociais participantes do programa. Neste caso, em cada estado selecionaram-se dois municípios em cada uma das seguintes faixas populacionais: até 20 mil habitantes, de 20 mil a 100 mil, de 100 mil a 500 mil e acima de 500 mil habitantes.

2.1. Locais de estudo

O estado de São Paulo, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2012), possuía 151.015 estabelecimentos de agricultura familiar, em área de 2,5 milhões de hectares, gerando 36,1% da ocupação e 15,7% do valor da produção da agricultura paulista. Cabe destacar a horticultura, em que a agricultura familiar respondia por 41,0% do valor da produção total, valor este que era de 34,1% para o arroz, 19,9% no feijão e 39,3% no leite de vaca, em 2006 (IBGE, 2012).

Desde 1975, verifica-se em São Paulo grande expansão da área canavieira, o que se acentuou no presente século. Excluindo as pastagens, a cana-de-açúcar ocupa área pouco superior à soma da área de todas as outras atividades agrícolas do Estado e sua produção ocorre em extensos estabelecimentos, inclusive com o arrendamento de terras de pequenos proprietários rurais (BACCARIN et al., 2014). O pequeno espaço, ainda que com produções significativas, que sobra aos agricultores familiares tende a se reduzir ainda mais na ausência de políticas públicas a eles direcionadas.

Outro dado pertinente diz respeito à formalização dos agricultores familiares. Em 2011 foi constatado, conforme o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA, 2011), que 97.717 agricultores familiares apresentaram DAP ativa em São Paulo, número

expressivo frente aos 151.015 estabelecimentos de agricultura familiar elencados no Censo de 2006.

Em São Paulo encontram-se 36 dos 100 maiores municípios do país em relação aos repasses do FNDE. De acordo com Nutre (2012), as 100 maiores prefeituras brasileiras (1,7% do total) recebem cerca de 30% dos recursos de alimentação escolar repassados aos municípios.

De maneira geral, observa-se nos 645 municípios paulistas que a gestão da alimentação escolar é realizada pelas prefeituras, inclusive com o fornecimento de refeições a alunos de escolas estaduais.

Por sua vez, o estado do Paraná possui 399 municípios, distribuídos em 10 mesorregiões e em sua grande maioria (quase 80%) com menos de 20 mil habitantes.

O Paraná registra 371.051 estabelecimentos agropecuários, sendo 302.907 (mais de 80%) caracterizados como de agricultura familiar. Os dados do Censo 2006 mostram que acima de 40% do valor bruto da produção da agropecuária do Estado vêm da agricultura familiar, sendo que esse índice alcança 65,9% na mesorregião Sudoeste, considerada reduto da agricultura familiar no Estado (PEREIRA E BAZOTTI, 2010).

Ressalte-se que a produção da agricultura familiar local é voltada primordialmente para o abastecimento interno, sendo que 75,5% do feijão-preto produzido no Paraná vêm da agricultura familiar, assim como 81,0% da mandioca, 43,7% do milho e 31,2% da soja. No caso do leite, 67,6% da produção no ano de 2006 vieram da agricultura familiar, assim como a produção de aves com 66,5% e dos suínos com 62,2% (PEREIRA E BAZOTTI, 2010).

Porém, decorrente da forma como vem se dando a modernização agropecuária, com especialização produtiva em *commodities* e predomínio de grandes indústrias no processamento de produtos agropecuários, tem-se observado, desde a década de 1980, esvaziamento populacional em diversas regiões agrícolas, revelando características de crise social e econômica (PERONDI, 2007).

Quanto ao acesso dos agricultores aos mercados institucionais, Melão (2012) informa que o Paraná, em 2012, foi o primeiro estado a cumprir a legislação de aplicação mínima de 30% dos recursos do FNDE para compra de produtos alimentícios da agricultura familiar, nas escolas estaduais em que a alimentação é gerenciada diretamente pelo Governo do Estado. Os municípios fazem a gestão da alimentação escolar apenas em suas próprias escolas.

Já o estado de Santa Catarina está dividido em seis mesorregiões, possuindo 295 municípios, dos quais 79,3% com população inferior a 20.000 habitantes (IBGE, 2010). Apesar de representar apenas 8,1% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado (FIESC, 2011), a agropecuária catarinense é das mais dinâmicas e diversificadas do País, com sua base produtiva se alicerçando na agricultura familiar (ZOLDAN, 2010).

O Censo Agropecuário 2006 aponta a existência de 193.663 estabelecimentos agropecuários em Santa Catarina, dos quais 168.544 (87%) classificados como sendo da agricultura familiar. Estes estabelecimentos respondiam por 82% da ocupação agropecuária e 64% do valor bruto da produção do setor no Estado, apesar de deterem apenas 44% da área total (MATTEI, 2010). A agricultura familiar destaca-se pela participação expressiva na produção estadual de mandioca (93%), leite (87%), milho (77%), feijão (73%), frangos (68%), suínos (67%), bovinos (65%) e arroz (64%)(IBGE, 2012).

É pertinente pontuar que o setor rural catarinense vem enfrentando alguns desafios, como o deslocamento populacional, especialmente dos jovens, para os centros urbanos (MATTEI, 2010). Além disso, é premente que seja incorporada à agenda do setor a temática ambiental, com vistas à construção de um modelo de desenvolvimento sustentável (MARCONDES, 2010). Nesse contexto, o acesso a mercados institucionais, promovido por políticas públicas intersetoriais, surge como uma alternativa para dinamizar o setor, contribuindo, ao mesmo tempo, para qualificar as condições de vida e saúde da população em geral.

Semelhante ao Paraná, a gestão da alimentação escolar nas escolas estaduais é realizada pelo Governo do Estado de Santa Catarina e nas municipais, pelas prefeituras.

2.2. Levantamento de Informações em Documentos Oficiais

Um tipo de documento analisado foram as chamadas públicas para compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, obtidos em sites ou em contato direto com as prefeituras municipais. Das chamadas foi possível obter informações sobre o tipo de produto comprado, com especificações sobre se vegetal ou animal e seu grau de processamento; periodicidade e número de pontos de entrega; preços estipulados.

No caso do grau de processamento, adaptou-se a classificação sugerida por Monteiro et al. (2010), incluindo-se alimentos in natura. Dessa forma, os alimentos foram classificados em: i) produtos in natura, que não passam por nenhum processamento; ii) com mínimo grau de processamento, que passam apenas por transformações físicas; iii) médio

grau de processamento, com transformações físico-químicas; iv) alto grau de processamento, aqueles que necessitam transformação industrial fora do espaço produtivo do agricultor familiar e suas organizações.

Como a chamada pública pode se efetivar ou não e não contém todas as informações pretendidas, estudaram-se os contratos estabelecidos entre prefeituras e agricultores ou suas associações. Obteve-se um número muito pequeno de contratos no Paraná e em Santa Catarina, restringindo o estudo a 22 municípios paulistas, dos quais se obteve diretamente esse documento, com muitas dificuldades, diga-se de passagem. Foi possível verificar se os agricultores participavam individualmente ou como integrantes de associações e cooperativas e o local do estabelecimento agropecuário, no município, na região, no estado ou em outro estado, além dos preços efetivamente praticados.

De várias prefeituras obtiveram-se cópias das prestações de contas dos gastos com alimentação escolar junto ao FNDE. Além disso, no site do próprio FNDE foi possível consultar, em 2015, para todas as prefeituras e para as três secretarias estaduais de educação, o nível de cumprimento do Artigo 14, entre 2011 e 2014.

2.3. Entrevistas com Agentes Sociais da Alimentação Escolar

Nas oito cidades escolhidas em cada estado foram realizadas entrevistas com agentes sociais envolvidos na Alimentação Escolar, quais sejam: representantes do serviço municipal de alimentação escolar, inclusive nutricionista, do setor de compras municipal, membros do Conselho de Alimentação Escolar, agricultores familiares, funcionário de serviço municipal ou estadual de fomento agrícola e extensão rural. Para cada grupo de agentes sociais foram aplicados roteiros de questões semiestruturados específicos.

Entre os quesitos das entrevistas estavam as modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação de agricultores familiares locais e sua experiência ou não com o PAA, suas dificuldades de integrarem o programa e benefícios alcançados, como a contribuição para aumento da renda, organização dos agricultores e desenvolvimento local.

3. Resultados e Discussão

3.1. Nível de Cumprimento do Artigo 14

Os dados desta seção vão além do período das análises posteriores, englobando também os anos de 2011 e 2014, bem como a atuação das secretarias estaduais de educação. Entre 2011 e 2014, os repasses do FNDE para alimentação escolar para o conjunto de prefeituras e Secretaria Estadual de Educação do Paraná aumentou de R\$ 155,59 milhões para R\$ 174,13 milhões, em Santa Catarina de R\$ 89,91 milhões para 101,35 milhões e em São Paulo, de 556,39 milhões para R\$ 640,69 milhões, aumentos entre 12% a 15% (FNDE, 2015).

É possível perceber, pela Tabela 1, que o conjunto dos municípios dos três estados analisados vem elevando a compra de produtos da agricultura familiar. No caso de Santa Catarina, seus municípios ultrapassaram o valor mínimo de 30% indicado pelo Artigo 14. Os municípios paranaenses ficaram em situação intermediária e o menor nível de cumprimento, em 2014, foi registrado em São Paulo.

Tabela 1 - Cumprimento porcentual do Artigo 14, conjunto dos municípios e secretarias estaduais de educação (SEE), São Paulo, Paraná e Santa Catarina, 2011 a 2014.

| Ente Federativo | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Média |
|-----------------|------|------|------|------|-------|
| SP – Municípios | 7,4 | 11,6 | 15,1 | 21,2 | 13,8 |
| SP – SEE | 2,5 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,6 |
| PR – Municípios | 16,6 | 19,6 | 17,1 | 26,3 | 19,9 |
| PR – SEE | 3,1 | 15,5 | 29,4 | 51,2 | 24,8 |
| SC – Municípios | 25,6 | 29,7 | 29,3 | 38,8 | 30,9 |
| SC – SEE | 0,0 | 1,4 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |

Fonte: FNDE (2015).

A Secretaria Estadual de Educação do Paraná aderiu fortemente à nova legislação e, em 2014, dos recursos recebidos do FNDE, já usava mais da metade na compra de produtos da agricultura familiar. No caso do estado de São Paulo, pelo contrário, registrava-se uma desconsideração quase que total com o Artigo 14, que, praticamente, não vinha sendo aplicado. Em Santa Catarina, a ação da Secretaria Estadual da Educação era muito reduzida, abaixo de 1,0%, o que não deixa de ser surpreendente dada a importância de sua agricultura familiar. Uma provável explicação é que o Governo de Santa Catarina terceirizou para as empresas privadas o fornecimento da alimentação escolar na rede estadual de ensino.

A Tabela 2 mostra que o número de municípios totalmente refratários ao Artigo 14, que nada compraram de agricultores familiares, reduziu-se fortemente, entre 2011 e 2014, nos três estados, embora ainda continue expressivo neste último ano. Por outro lado, os municípios altamente aderentes, que compraram mais que 35,1% da agricultura familiar, cresceram com muita intensidade nos três estados. No caso de Santa Catarina, os 174 municípios nessa situação em 2014, representavam quase 60% do total de seus municípios.

Tabela 2 - Grupos de municípios de acordo com cumprimento porcentual do Artigo 14 em 2011 e 2014, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

| Nível de cumprimento | São Paulo | | Paraná | | Santa Catarina | |
|----------------------|-----------|------|--------|------|----------------|------|
| | 2011 | 2014 | 2011 | 2014 | 2011 | 2014 |
| 0% | 345 | 175 | 107 | 70 | 59 | 33 |
| 0,1-10,0% | 79 | 55 | 30 | 26 | 17 | 15 |
| 10,1-25,0% | 88 | 114 | 57 | 62 | 33 | 27 |
| 25,1-35,0% | 58 | 114 | 121 | 85 | 71 | 46 |
| Mais 35,1% | 55 | 179 | 82 | 155 | 111 | 174 |

Fonte: FNDE (2015).

3.2. Características das Chamadas Públicas

Conforme pode ser visto na Tabela 3, juntaram-se 606 chamadas públicas realizadas pelos municípios em 2012 e 2013.

Tabela 3 - Número de chamadas públicas coletadas e de municípios envolvidos, 2012 e 2013, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

| Estados | 2012 | | 2013 | | Total de Chamadas |
|----------------|----------|------------|----------|------------|-------------------|
| | Chamadas | Municípios | Chamadas | Municípios | |
| São Paulo | 197 | 130 | 212 | 162 | 409 |
| Paraná | 21 | 11 | 43 | 26 | 64 |
| Santa Catarina | 39 | 29 | 94 | 46 | 133 |
| Total | 257 | 170 | 349 | 234 | 606 |

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 4 revela a presença de produtos de origem animal ou vegetal nas chamadas públicas⁶. Como se pode observar a maior parte dos editais contém produtos de origem vegetal, fato amoldado às condições dos agricultores familiares, já que as normas sanitárias da produção animal são mais rigorosas e demandam maiores recursos financeiros para serem cumpridas.

⁶ Neste caso, a soma dos dois itens resulta em mais de 100%, posto que uma mesma chamada pode conter tanto produtos de origem vegetal como animal. Com outros dados, algo semelhante pode acontecer.

Tabela 4 - Quantidade de chamadas públicas com produtos de origem animal ou vegetal, São Paulo, Paraná e Santa Catarina em 2012 e 2013.

| Origem Produto | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|----------------|-----------|------|------|------|--------|------|------|------|----------------|-------|------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| Animal | 110 | 55,8 | 118 | 55,7 | 13 | 61,9 | 24 | 55,8 | 33 | 84,6 | 80 | 85,1 |
| Vegetal | 193 | 98,0 | 204 | 96,2 | 17 | 80,3 | 42 | 97,7 | 39 | 100,0 | 91 | 96,8 |

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 5 confirma a maior participação de produtos de origem vegetal. No entanto, deve-se destacar que em Santa Catarina a participação porcentual de produtos de origem animal é relativamente maior que nos outros estados. Tal fato relaciona-se à importância das cadeias da avicultura e da suinocultura neste Estado, além de indicar maior adequação de seus agricultores às normas sanitárias vigentes.

Tabela 5 - Quantidade de produtos de origem animal e vegetal nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná e Santa Catarina em 2012 e 2013.

| Origem Produto | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|----------------|-----------|------|-------|------|--------|------|------|------|----------------|------|-------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| Animal | 216 | 5,0 | 191 | 4,0 | 28 | 7,0 | 109 | 11,4 | 332 | 25,1 | 717 | 22,9 |
| Vegetal | 4.060 | 95,0 | 4.525 | 96,0 | 370 | 93,0 | 846 | 88,6 | 989 | 74,9 | 2.414 | 77,1 |

Fonte: Dados da pesquisa.

As tabelas 6 e 7 tratam da participação de produtos com diferentes graus de processamentos nas chamadas públicas.

Tabela 6 - Presença de produtos com diferentes graus de processamento nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná e Santa Catarina em 2012 e 2013.

| Nível de proces. | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|------------------|-----------|------|------|------|--------|------|------|------|----------------|------|------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| In natura | 172 | 87,3 | 174 | 82,1 | 19 | 90,5 | 39 | 90,7 | 5 | 12,8 | 81 | 30,0 |
| Mínimo | 87 | 44,2 | 124 | 58,5 | 9 | 42,9 | 20 | 46,5 | 3 | 7,7 | 84 | 31,1 |
| Médio | 59 | 30,0 | 92 | 43,4 | 6 | 28,6 | 8 | 18,6 | 21 | 53,9 | 46 | 17,0 |
| Alto | 53 | 26,9 | 50 | 23,6 | 13 | 61,9 | 18 | 42,0 | 26 | 66,7 | 59 | 21,9 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7 - Quantidade de itens nas chamadas públicas de acordo com o grau de processamento nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, em 2012 e 2013.

| Nível de proces. | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|------------------|-----------|------|-------|------|--------|------|------|------|----------------|------|-------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| In natura | 3.877 | 89,2 | 4.318 | 88,8 | 121 | 56,8 | 116 | 50,4 | 521 | 45,8 | 1.261 | 44,7 |
| Mínimo | 184 | 4,2 | 218 | 4,5 | 61 | 28,6 | 74 | 32,2 | 234 | 20,6 | 655 | 23,2 |
| Médio | 159 | 3,7 | 187 | 3,8 | 11 | 5,2 | 15 | 6,5 | 46 | 4 | 121 | 4,3 |
| Alto | 127 | 2,9 | 140 | 2,9 | 20 | 9,4 | 25 | 10,9 | 337 | 29,6 | 784 | 27,8 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Pode-se notar a prevalência de produtos in natura, ainda que no Paraná e, mais fortemente em Santa Catarina, a presença de produtos com maior processamento seja mais significativa que em São Paulo. Entende-se que isto pode estar relacionado à maior organização dos agricultores familiares paranaenses e catarinenses em associações e cooperativas, o que lhes permite investir em agroindústrias alimentícias. Ou, que nesses estados existem estruturas agroindustriais de grandes cooperativas, que se relacionam comercialmente com agricultores de diferentes portes, muitos deles formalmente cooperados. Se entre estes, houver um número expressivo de agricultores familiares, aquelas grandes empresas conseguem obter a DAP jurídica e participar como fornecedoras do Artigo 14.

O Quadro 1 traz alguns dos principais produtos encontrados nas chamadas públicas, de acordo com o grau de processamento. Nem todos os produtos com médio e alto grau de processamento, necessariamente, precisariam ser produzidos em grandes estruturas industriais; dependendo do tipo de queijo, da bolacha, do biscoito e outros, pode se supor que eles teriam origem em pequenas agroindústrias ligadas diretamente aos agricultores familiares. Contudo, produtos como leite em pó e UHT, até onde se consegue perceber, são produzidos em estruturas industriais maiores, restando a dúvida se suas direções apresentam ligações sociais ou apenas formais com os agricultores.

Quadro 1 - Principais produtos que apareceram nas chamadas públicas, de acordo com o grau de processamento, estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, 2012 e 2013.

| Grau de Processamento | Exemplos de produtos encontrados nas Chamadas Públicas |
|-----------------------|---|
| In Natura | Frutas e hortaliças em geral, ovos |
| Mínimo | Amendoim sem casca, alguns cortes de carne, feijão, mel pote, suco de frutas, vegetais minimamente processados |
| Médio Grau | Arroz, doce de frutas, canjica, colorau, farinhas, geleias, leite UHT, mel sachê, óleo de soja, polpa de frutas, queijos |
| Alto Grau | Achocolatado, amendoim torrado, barra de cereais, bebida a base de soja, bebida láctea, bolachas, biscoitos, extrato de tomate, iogurte, leite em pó, macarrão, manteiga, pão, rapadura |

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 8 traz as informações relativas à periodicidade de entrega das chamadas públicas analisadas. Infelizmente, em muitos editais esta informação não aparecia ou estava muito imprecisa. Isto é uma falha importante, considerando-se que esta informação é vital para o planejamento e decisão do agricultor familiar.

Tabela 8 - Periodicidade de entrega registrada nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, 2012 e 2013.

| Número de entregas | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|--------------------|-----------|------|------|------|--------|------|------|------|----------------|------|------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| 2-5/semana | 16 | 8,1 | 20 | 9,4 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 1 | 2,6 | 4 | 4,3 |
| Semanal | 79 | 40,1 | 80 | 37,7 | 2 | 9,5 | 2 | 4,7 | 6 | 15,4 | 11 | 11,7 |
| 1 a 2/mês | 15 | 7,6 | 17 | 8,0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 8 | 20,5 | 13 | 13,8 |
| 3 a 5/ mês | 2 | 1,0 | 1 | 0,5 | 0 | 0,0 | 3 | 7,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Outro | 2 | 1,0 | 26 | 12,3 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 3 | 7,7 | 7 | 7,5 |
| Não consta | 99 | 50,1 | 87 | 41,0 | 19 | 90,5 | 40 | 93,0 | 30 | 76,9 | 13 | 86,2 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos editais em que essa informação aparecia, prevaleceu a entrega semanal, que é compatível com as condições dos agricultores familiares e com a compra de vegetais in natura, que são os itens mais pedidos. A entrega mais de uma vez por semana se torna muito onerosa para os agricultores familiares. As entregas mais esporádicas estão relacionadas com produtos não perecíveis.

A Tabela 9 traz o número de unidades de recebimento presentes nos editais. A entrega centralizada aparece em aproximadamente metade dos editais de São Paulo e um pouco mais da metade no Paraná. Tal situação favorece ao agricultor familiar, pois reduz as despesas com frete dos produtos. Especialmente em Santa Catarina, em um grande número

de chamadas essa informação não apareceria, o que talvez se justifique pelo tamanho reduzido de grande parte de seus municípios e a existência de pequeno número de unidades escolares.

Tabela 9 - Número de unidades de entrega registradas nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, 2012 e 2013.

| Número unidades recebim. | São Paulo | | | | Paraná | | | | Santa Catarina | | | |
|--------------------------|-----------|------|------|------|--------|------|------|------|----------------|------|------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| 1 | 97 | 49,2 | 109 | 51,4 | 12 | 57,1 | 43 | 64,6 | 7 | 18,0 | 8 | 8,5 |
| 2 a 10 | 20 | 10,2 | 15 | 7,1 | 1 | 4,8 | 13 | 7,0 | 5 | 12,8 | 8 | 8,5 |
| 11 a 50 | 31 | 15,7 | 49 | 23,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 6 | 15,4 | 14 | 14,9 |
| mais 50 | 7 | 3,6 | 8 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 4 | 10,3 | 6 | 6,4 |
| Ñ consta | 44 | 22,3 | 30 | 14,2 | 8 | 38,1 | 17 | 29,5 | 17 | 43,6 | 58 | 61,7 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela Lei 11.947/2009 e resoluções do FNDE, o PNAE não deve fazer com que os agricultores familiares compitam entre si por preços, que devem ser fixados na chamada pública. Contudo, observou-se que muitas chamadas públicas não continham essa informação, situação mais grave em São Paulo. Neste estado, em 2012, apenas 27,4% das chamadas públicas continham o preço, índice que se elevou para 37,2% em 2013. No Paraná esses números foram, respectivamente, de 85,7% e 93,0% e em Santa Catarina, respectivamente, de 82,1% e 85,1%.

3.3. Preços e Região dos Agricultores

Foram analisados 128 contratos de fornecimento de alimentos pelos agricultores familiares de 2012 e 2013 para 22 municípios de São Paulo.

Em relação ao local de origem dos agricultores fornecedores, na Tabela 10 vê-se que a maior parte das prefeituras tinha contratos com agricultores do próprio município ou em municípios distantes até 100 quilômetros (regional). Em 2013, apenas 6 prefeituras, quatro delas acima de 500 mil e uma acima de 100 mil habitantes, optaram por comprar produtos de outros estados, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Os produtos originários do próprio estado, em sua maior parte, eram in natura como legumes, verduras, frutas e ovos, mas havia também processados como vegetais minimamente processados, mel, doce de banana, bebida láctea, queijos e suco de laranja. De Santa Catarina, as prefeituras paulistas compravam maçã, do Paraná, arroz parbolizado e queijo e do Rio Grande do Sul provinha uma extensa lista de produtos, como: arroz, barra

de cereal, bebida láctea, biscoito, doce de leite, farinha de milho, feijão, leite em pó, macarrão, mel, óleo de soja e suco de uva.

Tabela 10 – Local do estabelecimento dos agricultores familiares fornecedores de alimentos para prefeituras de São Paulo, 2012 e 2013.

| Local do Estabelecimento | 2012 | | 2013 | | Total | |
|--------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Municipal | 10 | 66,7 | 12 | 57,1 | 14 | 63,6 |
| Regional | 11 | 73,3 | 17 | 81,0 | 17 | 77,3 |
| Estadual | 4 | 26,7 | 7 | 33,3 | 8 | 36,4 |
| Outro estado | 2 | 13,3 | 6 | 28,6 | 6 | 27,3 |

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 11 mostra que, em termos financeiros, o volume de gasto das prefeituras paulistas foi destinado, em sua maior parte, acima de 80%, para agricultores do próprio Estado. Contudo, esse valor reduziu-se entre 2012 e 2013. O Rio Grande do Sul, embora mais distante, aparece como o segundo estado com agricultores mais beneficiados financeiramente pelas prefeituras paulistas. Fora da Região Sul, nenhum outro estado contribuiu para o cumprimento do Artigo 14 em São Paulo.

Uma informação adicional é que os produtos com alto grau de processamento foram fornecidos exclusivamente por cooperativas e não por agricultores individuais ou associações.

Quanto aos preços registrados nos contratos, eles foram comparados com outras três fontes: preços ao produtor registrados pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, preços no atacado registrados pela Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP) e preços praticados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Tabela 11 - Valor de compras previstas nos contratos por prefeituras paulistas de alimentos dos agricultores familiares, de acordo com seu estado de origem, 2012 e 2013.

| Estado de Origem | 2012 | | 2013 | | Total | |
|-------------------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Mil R\$ | % | Mil R\$ | % | Mil R\$ | % |
| Paraná | 0 | 0,0 | 1.659,5 | 6,8 | 1.659,5 | 5,7 |
| Rio Grande do Sul | 262,8 | 5,7 | 2.185,0 | 8,9 | 2.447,8 | 8,4 |
| Santa Catarina | 0 | 0,0 | 341,2 | 1,4 | 341,2 | 1,2 |
| São Paulo | 4.450,6 | 94,4 | 20.338,7 | 82,9 | 24.789,3 | 84,8 |
| Total | 4.713,4 | 100,0 | 24.524,4 | 100,0 | 29.237,8 | 100,0 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se que, de maneira geral, os preços praticados no PNAE são maiores que os do IEA e do PAA, embora no caso do IEA apenas um pequeno número de produtos pode ser analisado. Neste caso, há evidências de que os preços do PNAE têm se mostrado maiores do que os preços recebidos pelos agricultores em mercados tradicionais.

A comparação mais detalhada foi possível com os preços da CEAGESP, que se referem apenas a produtos agrícolas in natura e ovo de galinha. A Tabela 12 mostra que um número muito reduzido de produtos contou com preços abaixo de 50% daqueles da CEAGESP. Supondo que os preços no atacado costumam se situar em patamar superior ao dobro dos preços recebidos pelos agricultores, os resultados apontam que os preços obtidos nos contratos do Artigo 14 são vantajosos aos agricultores familiares. Quase 40% desses preços ficavam acima de 50% dos preços da CEAGESP.

Tabela 12 – Comparação dos preços dos contratos do Artigo 14 de prefeituras paulistas com preços no atacado da CEAGESP, São Paulo, 2012 e 2013.

| Faixa Preço em Relação CEAGESP | 2012 | | 2013 | | Total | |
|-----------------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Até 50% | 1 | 0,7 | 6 | 2,7 | 7 | 2,0 |
| De 50% a 100% | 46 | 33,8 | 68 | 30,9 | 114 | 32,0 |
| De 100% a 150% | 36 | 26,5 | 71 | 32,3 | 107 | 30,1 |
| Mais de 150% | 53 | 39,0 | 75 | 34,1 | 128 | 36,0 |
| Total | 136 | 100,0 | 220 | 100,0 | 356 | 100,0 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Tal situação não indica, necessariamente, que as prefeituras estejam pagando, na compra de produtos da agricultura familiar, preços mais altos do que nas compras tradicionais para alimentação escolar. Muitas vezes, as prefeituras compram seus produtos a preço de varejo, maiores que os do atacado, como são os da CEAGESP.

4. Resultados das Entrevistas

As oito cidades de São Paulo escolhidas, com respectivas faixas populacionais, foram Capela do Alto e Taquaral (até 20 mil habitantes), Araçoiaba da Serra e Monte Alto (de 20 mil a 100 mil habitantes), Rio Claro e São Carlos (de 100 mil a 500 mil habitantes) e Ribeirão Preto e São Bernardo do Campo (acima de 500 mil habitantes). Apresenta-se no Quadro 2 um resumo das principais constatações nesses municípios.

Quadro 2 – Características levantadas por entrevistas da execução do Artigo 14 por prefeituras de São Paulo.

| |
|---|
| Capela do Alto - município predominante agrário e com forte presença de agricultores familiares organizados em cooperativas e associações. A prefeitura supera os 30% do Artigo 14, comprando apenas da cooperativa local. A nutricionista atestou que os produtos eram de boa qualidade, mas com pouca variedade. Os agricultores estão procurando fornecer maior variedade, em acordo com outras cooperativas da região. A cooperativa foi criada por causa do PAA. Este e o PNAE contribuíram para aumentar a qualidade de vida e renda dos agricultores. |
| Taquaral - de acordo com funcionários da prefeitura, houve tentativa de compra de agricultores locais. Porém, eles não tinham nota e preferiam vender seus produtos de porta em porta na cidade. Por pressão do FNDE, para não perder recursos, a partir de 2014 a prefeitura passou a comprar, especialmente suco de laranja da Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (COAF) da vizinha cidade de Bebedouro. |
| Araçoiaba da Serra - o município saiu da terceirização total da merenda (compra e preparo), com a gestão pública estando em fase de adaptação no gerenciamento do PNAE e da compra da agricultura familiar. O agricultor entrevistado afirmou que a cooperativa é quem negocia com a prefeitura, ele só entrega produção, não sabendo detalhes dos trâmites. Não há Assistência Técnica atuante na região, mas a prefeitura estuda implantar ATER municipal. |
| Monte Alto - possui agricultura familiar bem desenvolvida. Para fornecer para o PNAE, alguns agricultores montaram uma associação, com ajuda da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), que continua orientando. A compra da agricultura familiar para o PNAE é quase totalmente feita de agricultores locais. Há canal de comunicação entre gestores a agricultores, com a nutricionista participando das reuniões da associação. |
| Rio Claro - houve movimento dos gestores da alimentação escolar para se aproximar dos agricultores familiares locais. Não atinge os 30%, mas compra apenas de agricultores locais. A Secretaria da Agricultura ajudou os agricultores a formarem associação, que depois virou cooperativa, que funciona em espaço da própria Secretaria. Há outros programas locais voltados para os agricultores, como feiras livres. A ATER fornecida pela CATI no município é fraca, por isso a Secretaria da Agricultura acabou tomando seu lugar. |
| São Carlos - a Secretaria da Agricultura é responsável pelos programas de segurança alimentar e coordena o PAA e PNAE. A Secretaria é cadastrada como entidade articuladora, o que viabiliza a venda individualizada pelos agricultores familiares. Eles entregam os produtos in natura e a prefeitura os processa, em polpa de frutas e vegetais cortados congelados. A prioridade são os agricultores locais, mas para atingir 30%, também compram de agricultores de outras localidades. Para os agricultores houve melhora na qualidade e diversificação da produção. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) fiscaliza a compra dos 30% e a qualidade dos alimentos entregues. |
| Ribeirão Preto - Houve descompasso muito grande entre as falas da ATER, da prefeitura e do agricultor familiar. Por receber grandes repasses para o PNAE, a prefeitura prefere comprar de vendedores bem estruturados (associações e cooperativas que funcionem bem), afastando-se de agricultores locais. O agricultor entrevistado era assentado e enfrentava problemas para participar do PNAE, porém fornecia para o PAA. O técnico entrevistado não sabia muito a respeito da situação dos assentados nem do PNAE. |
| São Bernardo do Campo - É grande e muito urbanizada. Mesmo assim, consegue usar mais de 80% do repasse do FNDE em compras da agricultura familiar. Isto porque, no passado, alguns gestores tomaram a iniciativa e se aproximaram dos agricultores. Há agricultor do município que fornece, mas é bem estruturado, não precisando tanto do programa. Porém, o PNAE absorve sua produção no inverno, quando seus outros mercados ficam mais fracos. O técnico de ATER entrevistado estava muito envolvido com a aplicação do PAA e PNAE no estado como um todo. Ele ressaltou importância do envolvimento dos gestores para que a compra dos agricultores familiares funcione. |

Fonte: Dados da pesquisa.

As oito cidades do estado do Paraná escolhidas, com respectivas faixas populacionais, foram Sulina e Uraí (até 20 mil habitantes), Assis Chateaubriand e Laranjeiras do Sul (de 20 mil a 100 mil habitantes), Apucarana e Cascavel (de 100 mil a 500 mil habitantes) e Curitiba e Londrina (acima de 500 mil habitantes). Apresenta-se no Quadro 3 um resumo das principais constatações nesses municípios.

Quadro 3 – Características levantadas por entrevistas da execução do Artigo 14 por prefeituras do Paraná.

| |
|--|
| <p>Sulina - Possui a maior parte dos domicílios na região rural com preservação de pratos típicos (cultura alemã, polonesa e italiana), ofertados na alimentação escolar. Investiu 74,8% dos repasses do FNDE de 2013 com agricultura familiar. Os gestores e outros entrevistados relatam variedade reduzida dos produtos da agricultura familiar. A organização dos agricultores se deu após 2009, com auxílio da agrônoma do município. A maioria dos agricultores fornece para os dois programas (PAA e PNAE) e entendem que eles permitiram a entrada no mercado local (venda em mercados e domicílios) e a manutenção dos agricultores e seus filhos no campo. Alguns agricultores sentem-se desfavorecidos, pois mesmo tendo investido em sua propriedade (condições sanitárias, irrigação, tratamento do solo etc.) não conseguem a mesma participação de outros nos Programas e no mercado local. Em relação aos produtos orgânicos/agroecológicos, os agricultores acham-nos economicamente inviáveis.</p> |
| <p>Uraí - Uraí é um município de colonização japonesa, com grande quantidade de agricultores familiares (mais de 700 DAPs ativas). Conta com o incentivo da administração para implementar e ampliar o atendimento do PNAE, tanto que foi criada a Secretaria da Merenda Escolar. Grande parte dos fornecedores está ligada à Associação de Produtores Orgânicos da Região de Londrina – APOL e há considerável aquisição de produtos, especialmente orgânicos da agricultura familiar. Segundo o agricultor entrevistado, as principais dificuldades são a formalização, as condições financeiras, a quantidade e a qualidade dos produtos entregues.</p> |
| <p>Assis Chateaubriand - Os agricultores fornecedores são, em sua maioria, pertencentes ao local. Também consideraram que o CAE é atuante e que as gestoras (nutricionistas) possuem ótima comunicação. Por outro lado, os membros da ATER dizem que os agricultores são muito individualistas. Já a maior reclamação por parte dos agricultores é que eles mesmos precisam entregar os produtos e que o valor para venda poderia ser maior. No que tange aos gestores, os mesmos relatam que há pouca variedade de alimentos produzidos pelos agricultores locais, dificultando maior investimento.</p> |
| <p>Laranjeiras do Sul - Foi um dos poucos que consideraram que os membros atuais do CAE são atuantes. Os agricultores se encontram organizados em cooperativas e, em sua maioria, são componentes do MST. Um ponto positivo é a implantação de laticínio, por iniciativa de umas das cooperativas locais, para fornecer para o PAA e PNAE. Outro ponto importante é o papel da nutricionista, com boa participação na compra e na comunicação com os agricultores. Como dificuldades foram consideradas as condições climáticas e, como ponto negativo, o valor máximo de venda por DAP. Também se evidenciou a participação quase nula da EMATER no PNAE, ressaltando-se a quantidade inadequada de técnicos para isso.</p> |
| <p>Apucarana - A maior parte das compras é feita junto às cooperativas e o município conta com incentivo da administração e da Secretaria de Agricultura. Relatou-se que os agricultores fornecedores são engajados e que buscam informações. A partir disso, conseguiram transpor as dificuldades de planejar a variedade de produtos que poderiam entregar. Está se trabalhando com a possibilidade de adquirir carnes da agricultura familiar. Segundo o extensionista da EMATER, o maior desafio agora é tentar aumentar o orçamento que o município destina para o Programa.</p> |
| <p>Cascavel - Os agricultores fornecem por meio de associação criada em 2009, com vistas ao PNAE. Relatam como maiores dificuldades: condições climáticas, o valor máximo para entregas por DAP, falta de incentivo por parte de políticas governamentais (federal e municipal) e necessidade de</p> |

investimentos com transporte dos produtos. Relatam que a distribuição centralizada reduz os custos. Os gestores afirmam que a variedade de alimentos da agricultura familiar ainda é reduzida. No município há fornecimento de produtos orgânicos. Referem que o PAA e o PNAE influenciaram na manutenção de filhos de agricultores e dos mesmos no campo, com melhor qualidade de vida e também venda de produtos a outros mercados.

Curitiba - A grande maioria dos agricultores que abastecem a capital são regionais, mas os gestores consideram que há dificuldades na entrega dos produtos e apontam que o percentual exigido deveria ser menor que 30%. Verificou-se pelos depoimentos, pouca participação do CAE, mas, por outro lado, foi referido que em 2013 a chamada pública teve êxito em virtude do auxílio da Conab e do MDA. Entre as dificuldades enfrentadas, encontram-se a terceirização da alimentação escolar e problemas de diálogo entre gestores e agricultores.

Londrina - Os entrevistados vêem o PNAE como uma vantagem para os agricultores, para os escolares e para administração. Porém, os mesmos consideram que ainda há muitas dificuldades na execução do Programa, como a questão burocrática dos contratos, a não existência de centro de abastecimento (fazendo com que as entregas sejam descentralizadas e as cooperativas menores não consigam se adequar a isso) e a falta de capacitações/treinamentos dos agricultores e dos escolares para incentivar o consumo e a produção de alimentos da agricultura familiar. Relatou-se que existem produtos adquiridos de agricultores de outros municípios distantes (mais de 400 Km) e até de outros estados (RS). Como ponto positivo, aumentou-se a variedade de entrega, com entrada de novos produtos como sucos integrais, panificados e açúcar mascavo.

Fonte: Dados da pesquisa.

As oito cidades do estado de Santa Catarina escolhidas, com respectivas faixas populacionais, foram Cordilheira Alta, Coronel Freitas e Pinhalzinho (até 20 mil habitantes), Maravilha e São Miguel do Oeste (de 20 mil a 100 mil habitantes), Chapecó e Lages (de 100 mil a 500 mil habitantes) e Joinville (acima de 500 mil habitantes). Esta última é a única cidade catarinense com mais de 500 mil habitantes, por isso foi considerada mais uma na faixa de até 20 mil habitantes. Apresenta-se no Quadro 3 um resumo das principais constatações nesses municípios.

Quadro 4 – Características levantadas por entrevistas da execução do Artigo 14 por prefeituras de Santa Catarina.

Cordilheira Alta - Município agrícola que adquire produtos de uma cooperativa regional, alegando que os agricultores locais não querem se associar. Em 2012 e 2013, foi atingido 84% de aquisições da agricultura familiar para o PNAE. Entre as limitações, foi indicado o pequeno número de agricultores locais que vendem para o programa (cinco), a dificuldade de atender exigências de padronização, qualidade e entrega das quantidades demandadas, além do pouco apoio da ATER, CAE não atuante e pouca oferta de orgânicos. Relatam que o processo foi desencadeado por iniciativa da nutricionista e que o fato da cooperativa regional ter investido em infraestrutura contribuiu muito para o avanço das aquisições. Atualmente, o município não tem PAA. Os agricultores relatam que, além do PNAE, comercializam seus produtos também em feiras e mercados do município.

Coronel Freitas - Município agrícola que adquire produtos de duas cooperativas da região e nove agricultores locais. Em 2012 e 2013 não foi atingido o mínimo de 30% do Artigo 14. Entre as limitações, foram indicados a resistência de agricultores, escolares e merendeiras e o reduzido número de profissionais para ATER. Relatam que o processo foi desencadeado por iniciativa da nutricionista, em parceria com a Epagri (incentivo para formar cooperativa), AMOSC (capacitações) e Secretaria de Agricultura. O município não tem PAA, mas referem que este programa contribuiu para a melhora dos preços praticados. Os agricultores, além do PNAE,

| |
|--|
| comercializam seus produtos também nos mercados do município. |
| Pinhalzinho - Município agrícola com compras realizadas principalmente de agricultores locais e complementada por agricultores da região. Em 2012 e 2013 as compras do Artigo 14 ficaram próximas a 49%. Foi referido o incentivo da administração pública, com contratação de funcionário para assistência aos agricultores e disponibilização de veículo para coleta dos alimentos nas propriedades. Também foi indicado que o trabalho conjunto entre o setor da agricultura e a nutricionista vem contribuindo para o processo. Entre as limitações, destacou-se a necessidade de maior número de profissionais para assistência ao produtor. Já os agricultores relataram que, além do PNAE, comercializam seus produtos também em mercados do município e cooperativas da região, tendo um aumento de renda de, aproximadamente, 20%. O município, atualmente, não tem PAA. |
| Maravilha - Município agrícola, no qual a compra da agricultura familiar foi desencadeada por iniciativa da nutricionista, em parceria com a extensionista rural e cooperativa local. Os percentuais de aquisição para o PNAE foram de 30,0% em 2012 e de 32,7% em 2013. Entre as limitações foram mencionados o pequeno número de agricultores que atendem aos padrões de qualidade mínimos, a inoperância da Secretaria da Agricultura local, a ausência de produção orgânica, a falta de vínculo com os agricultores e a sua consequente resistência. Atualmente, o município não tem PAA, e os agricultores preferem comercializar seus produtos, além do PNAE, em mercados do município e cooperativas locais e regionais, valorizando o aumento de renda proporcionado pelo programa. |
| São Miguel d'Oeste - Compras realizadas principalmente de agricultores locais filiados a cooperativa. Processo desencadeado por iniciativa da nutricionista. Entre limitações, pouca variedade de alimentos e produção orgânica certificada, resistência de agricultores à diversificação das culturas, pequeno número de profissionais para ATER, conflitos entre gestão local e Epagri e insuficiente estrutura das escolas. Atualmente, o município não tem PAA, mas relatou-se que este programa facilitou a transição para a Lei 11.947/2009. Os agricultores relataram que, além do PNAE, comercializam seus produtos em mercados do município. Neste município, acabou por ser valorizada a atuação do CAE no desenvolvimento do Artigo 14 no município. |
| Chapecó – Teve-se muita dificuldade de acesso às informações. Destaca-se que as chamadas públicas de 2012 e 2013 foram obtidas por meio de protocolo na prefeitura. A gestão terceirizada do PNAE, talvez, seja um dos principais fatores que dificultam o processo. Não se conseguiu obter informações seguras sobre o percentual atingido do Artigo 14, restando a impressão que os 30% não foram atingidos em 2012 e 2013. O município compra da cooperativa regional, com sede em Chapecó. O município teve PAA por muitos anos. Entre as limitações, mencionaram-se a falta de regularidade e logística da entrega, baixa qualidade dos produtos, não regularidade fiscal. Os extensionistas da Epagri revelam grande conhecimento da aplicação do Programa e destacam a melhoria da infraestrutura da cooperativa. Os agricultores também comercializam seus produtos em feiras e mercados do município e da região. |
| Lages – Relatado que o processo começou por iniciativa dos nutricionistas, em parceria com a Secretaria da Agricultura local e com a Epagri. Referiram, entre as iniciativas, a promoção de visitas dos agricultores locais a experiências exitosas em outros municípios, o incentivo à produção orgânica e o registro no Sistema de Inspeção Municipal. Prioriza-se a compra de agricultores locais. Entre as limitações, destacaram-se as quantidades produzidas e o cumprimento das entregas contratadas, a qualidade dos produtos e a resistência dos agricultores, além dos desafios climáticos e da falta de equipamentos. Atualmente, o município não tem PAA, mas o programa foi mencionado como um fator que facilitou o acesso dos agricultores ao PNAE. |
| Joinville - O processo de aproximação com a agricultura familiar foi desencadeado por iniciativa do nutricionista, em parceria com as demais secretarias municipais, resultando em maior diversidade de alimentos in natura na alimentação escolar. Quanto ao percentual mínimo de aquisições, os gestores entrevistados referiram que procuram atender, com prioridade para agricultores locais, mas que é necessário incluir alguns de outras regiões de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Foi o único município do estado que forneceu as prestações de contas completas, comprovando o atendimento de 31,8% em 2012 e de 37,0% em 2013. Entre as limitações, falta de agilidade da prefeitura na |

publicação das chamadas (o setor responsável ainda parece preferir a compra por meio de editais licitatórios), pouco apoio de outros setores/secretarias. O PAA está ativo no município, sendo que o agricultor entrevistado o vincula ao PNAE. Os agricultores também comercializam seus produtos em feiras e mercados do município, considerando o PNAE muito importante na geração de renda. Recebem assistência da Epagri e da Fundação 25 de Julho.

Fonte: Dados da pesquisa.

5. Considerações Finais

Pode-se perceber que os municípios dos três estados considerados ampliaram seus gastos com as compras de produtos da agricultura familiar, entre 2011 e 2014. Os municípios catarinenses, em conjunto, gastaram quase 40% com o Artigo 14 em 2014, enquanto no Paraná este valor foi próximo a 26% e em São Paulo próximo a 21%. No caso das secretarias estaduais de educação, enquanto se observou forte adesão ao Artigo 14 no Paraná, em Santa Catarina e São Paulo praticamente não se executou o Artigo 14. Os resultados indicam que, quanto maior a importância dos agricultores familiares no total de agricultores, maior o cumprimento do Artigo 14, excetuando a ação do Governo do Estado de Santa Catarina.

A análise da localização do estabelecimento familiar fornecedor para agricultura familiar só foi possível para o estado de São Paulo. Neste caso, percebeu-se observar que tem se dado prioridade às compras dos agricultores do próprio município ou da região. No caso de produtos com maior grau de processamento, contudo, parecem predominar as compras junto a poucas e grandes cooperativas dos estados da Região Sul, em particular do Rio Grande do Sul.

Nas chamadas públicas de municípios dos três estados predominam produtos de origem vegetal, in natura, entregues semanalmente em um único ponto, fatos que são convenientes às condições dos agricultores familiares. Entretanto, em boa parte das chamadas públicas, alguns desses quesitos não são mencionados, prejudicando o planejamento dos agricultores.

A aplicação do Artigo 14, bem como do PAA, parece ter contribuído para a efetivação de maior organização coletiva dos agricultores, em associações ou cooperativas, e investimentos em equipamentos e máquinas que lhes permitem beneficiamento e processamento de produtos, ampliando as possibilidades de participação no Programa.

As evidências apontam que os preços praticados na execução do Artigo 14 são favoráveis aos agricultores, elevando-lhes a renda e capacidade de reprodução social. Algo que precisa ser mais bem explorado e pesquisado é o alcance desses benefícios para o

conjunto de agricultores familiares de um município ou região, ou seja, qual a porcentagem de agricultores familiares que o PNAE consegue contemplar.

Por parte de gestores municipais foram apontados alguns problemas para a efetivação do Artigo 14, entre eles a falta de diversidade, regularidade e qualidade da produção familiar local, bem como, em algumas localidades, o pequeno interesse de agricultores em se inserirem no Programa.

A articulação entre os setores públicos de nutrição e de fomento e assistência técnica pareceu ser, no mais das vezes, frágil, em especial no estado de São Paulo, em que o número de agricultores familiares é relativamente menor.

A combinação do Artigo 14 com outros programas, como o PAA e feiras livres contribui para que maior número de agricultores seja beneficiado e deveria se constituir em uma diretriz da política pública municipal. Da mesma forma, seria importante o reforço da participação de órgãos de ATER, atuando conjuntamente com nutricionistas, no planejamento do cardápio e na orientação aos agricultores familiares, de forma a adequar o calendário de compra e a produção de alimentos da agricultura familiar.

6. Referências Bibliográficas

BACCARIN, J. G. et al. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: Alcance e Dificuldades para Implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo. In: Congresso da Sociedade de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 49., 2011, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: SOBER, 2011.

BACCARIN, J. G.; BUENO, G. & SILVA, D. B. P. Uso da área nos estabelecimentos agropecuários face à expansão da agroindústria canavieira no estado de São Paulo, de 1990 a 2010. 52º. Congresso da sociedade de Economia, Administração e Sociologia rural (SOBER), Goiânia, 2014. Anais.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO (SBSP), 10., 2014, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos... Pelotas: SBSP, 2014. Disponível em: < [http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20\(113\).pdf](http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20(113).pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

BEZERRA, O. M. P. A. et al. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. Revista de Nutrição, Campinas, v. 26, n. 3, p. 335-342, mai./jun. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Segunda Apuração. Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Lei 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 de julho de 2003.

BRASIL. LEI FEDERAL nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 25, de 4 de julho de 2012. , altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de julho de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 4, de 2 de abril de 2015. , Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de julho de 2009.

BUNDY, D. et al. Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector. Washington: World Bank, 2009.

CORA, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs). Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

ESPEJO, F.; BURBANO, C.; GALLIANO, E. Home-Grown School Feeding: A Framework to Link School Feeding with Local Agricultural Production. Rome: WFP, 2009.

FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. Santa Catarina em dados. Florianópolis: FIESC, 2011.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Informações obtidas através de solicitação via portal E-sic em 22/09/2014: <http://www.acaoainformacao.gov.br>.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dados da Agricultura Familiar. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 11/2016.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Estados@ - Síntese. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>. Acesso setembro de 2013.

- MARCONDES, T. Mudanças no espaço rural de Santa Catarina. In: VIEIRA, Luiz Marcelino. Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010. Florianópolis: EPAGRI, 2010. p. 12-24.
- MATTEI, L. Novo retrato da agricultura familiar em Santa Catarina. In: VIEIRA, Luiz Marcelino. Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010. Florianópolis: EPAGRI, 2010. p. 25-35.
- MELÃO, I. B., Produtos sustentáveis na alimentação escolar: O PNAE no Paraná. Cad. IPARDES. Curitiba, PR, v.2, n.2, p. 87-105, 2012.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. Extrato da DAP. Disponível em <http://smap13.mda.gov.br/ExtratoDap>. Acesso em março de 2011.
- MONTEIRO, C. A. et al. A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 25(11):2039-2049, nov. 2010.
- NUTRE SÃO PAULO. Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs.). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. 104p.
- PEREIRA, V. V. R., BAZOTTI, A. Ruralidade, agricultura familiar e desenvolvimento. Nota técnica do IPARDES, nº 16. Curitiba, 2010.
- PERONDI, M.A; Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2007.
- SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-936, abr. 2013.
- SOARES, F. V. et al. Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE. Brasília: IPC/WFP, 2013.
- TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.
- TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. Revista NERA, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), Rio de Janeiro, Ano. 20, v. 1, p. 66 - 106, abr. 2012.
- ZOLDAN, P. O PIB e a evolução recente da economia catarinense. In: VIEIRA, Luiz Marcelino. Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010. Florianópolis: EPAGRI, 2010. p. 7-11.

Análise da [In]segurança alimentar e seus fatores associados, com uso de Escala de Medida Domiciliar de [In]Segurança Alimentar Indígena: estudo com o povo kaingang na reserva indígena Mangueirinha, Paraná-Brasil⁷

Ana Maria Segall Corrêa, Departamento de Saúde Coletiva- FCM-UNICAMP-SP

Deoclécio Gruppi, Centro de Ciências da Saúde – UNICENTRO-PR

Maria Beatriz da Rocha Ferreira, Faculdade de Educação- Prof. Nacional Senior/Capes-UFGD-MS

Leticia Marín-León; Departamento de Saúde Coletiva- FCM-UNICAMP-SP

Marta do Amaral Azevêdo; Núcleo de Estudos de Populações –NEPO- UNICAMP

Juliana Souza Andrade Licio, Curso de Nutrição - Universidade Estácio de Sá (Campos dos Goytacazes)

Isabella de Oliveira Campos Miquilim, Secretaria de Vigilância à Saúde- Ministério da Saúde

Resumo: *Introdução:* As informações apresentadas neste artigo dizem respeito ao povo Kaingang da Reserva Indígena Mangueirinha, estado do Paraná e fazem parte de um estudo sobre soberania e segurança alimentar entre povos indígenas no Brasil, residentes no Paraná e no noroeste do estado do Amazonas, terras indígenas Alto e Médio Rio Negro. *Objetivos:* Analisar e apresentar os resultados da pesquisa sobre soberania e segurança alimentar entre os Kaingang, Paraná ; testar com o povo da etnia Kaingang modelo de escala domiciliar para medida direta da segurança/insegurança alimentar, desenvolvida como povo Guarani do estado de São Paulo e, complementarmente, analisar condições de segurança alimentar e seus fatores associados na Reserva Indígena Mangueirinha no Centro-Oeste do estado do Paraná. *Métodos:* Trata-se de estudo epidemiológico transversal, associado a observações em campo e entrevistas semi-estruturadas com lideranças indígenas. A pesquisa foi realizada na Reserva Indígena Mangueirinha no Centro-Oeste do estado do Paraná, nos meses de maio, junho e julho de 2015, com entrevista a um(a) morador(a) adulto(a) residente em 234 domicílios, que constituía o universo de moradias da reserva, cuja população total estimada pela FUNAI em 2015 foi de 765 pessoas. Na entrevista domiciliar foi utilizado um questionário estruturado com perguntas sobre questões sócio-demográficas, existência de produção agrícola, informações sobre saúde, além do módulo da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de [In]segurança alimentar Indígena-EBIA-I. *Resultados:* A *segurança alimentar* estava presente em 61,6 % dos domicílios, enquanto constatou-se *insegurança alimentar leve* em 17,1%, *moderada* em 18,1% e *grave* em 3,2%. Observou-se maior insegurança alimentar nos domicílios onde

⁷ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Soberania e segurança alimentar de povos indígenas Kaingang e Tucano: determinantes ambientais, sociais, políticos e consequências para a preservação da cultura alimentar, bem estar e saúde.” coordenado por Ana Maria Segall Correa

residiam crianças e/ou adolescentes e, também, quando presentes algumas condições socialmente desfavoráveis, como condições precárias de moradia, baixa habilidade em leitura e escrita em português, entre outros fatores. A análise multivariada mostrou estimativa de riscos - *OddsRatios* ajustados-de *insegurança alimentar moderada/grave* quando presentes: violência física contra um dos moradores, OR 20,83 (IC 95% de 2,89 a 150,05); uso de estratégias socialmente não aceitáveis para enfrentamento da insegurança alimentar, OR de 11,96 (IC 95% de 3,58 a 39,95) e família classificada em precárias condições sociais, levando-se em conta a posse de bens duráveis OR de 5,84 (IC 95% de 2,14 a 15,9). *Conclusão:* A reserva Indígena Manguueirinha é uma terra indígena predominantemente Kaingang, homologada e territorialmente estável. A segurança alimentar estava garantida para a grande maioria das famílias da reserva e a escala de medida domiciliar da SA, ainda que preliminar, apresentou alta confiabilidade e validade externa. Entretanto, é necessário aguardar os resultados de outras comunidades indígenas do Médio e Alto Rio Negro para validação definitiva do modelo de escala de medida domiciliar da segurança/insegurança alimentar Indígena– EBIA-I, que venha a ser adequada para o diagnóstico de SAN dos demais povos indígenas no Brasil.

Palavras Chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Populações Vulneráveis; Povos Indígenas; EBIA-I; Estudo Transversal.

1. Introdução.

O povo Kaingang faz parte da família linguística macro-jê que inclui povos falantes de línguas Xavante, Xerente, Timbira (dos Apinayé aos Krahó), residentes nos estados de Mato Grosso, Goiás e Tocantins e Xokleng, este um povo residente na região sul, estado de Santa Catarina. Segundo D'Angelis, os Kaingang representam cerca de 45% de toda a população dos povos de língua jê, e estão entre os cinco povos indígenas mais populosos no Brasil (D'Angelis, 2002). É um povo que está em contato com população não indígena há mais de dois séculos.

Em carta Régia de 1808, Dom João ordenava “considerar como iniciada a guerra contra esses bárbaros índios”. Buscava-se com essas guerras liberar territórios para a crescente colonização das províncias do sul e do sudeste do país. Todos os grupos Kaingang que viviam no Sul do Brasil sofreram processos históricos de aldeamentos, ou seja, foram reunidos em pequenas quantidades de terras para que o restante fosse liberado para os projetos de colonização e criação de fazendas. Esse processo iniciou-se já no século XVII e XVIII, mas foi no século XIX que essas pequenas reservas foram constituídas para o assentamento desse povo (Mota, Noeli *et al.*, 2000; Rosa, 2002; Wilmar da Rocha D'Angelis e Portal Kaingang, 2016).

Segundo Azevedo e colaboradores (Azevedo, Segall-Corrêa *et al.*, 2009), os povos indígenas que se localizam fora da Amazônia tiveram suas aldeias demarcadas ainda a

partir de uma concepção anterior à Constituição de 1988 e por essa razão foram titulados somente os núcleos ou aldeias demarcadas, deixando fora de seus territórios áreas para agricultura e outras atividades econômicas tradicionais dessas comunidades indígenas. Este fato pode ter influência na qualidade de vida e, conseqüentemente, na segurança alimentar e nutricional –SAN – desses povos.

Os Kaingang em geral vivem da agricultura e, como outros grupos Jê, possuem uma sócio-cosmologia dualística. As metades originadoras da sociedade recebem os nomes de Kamé e Kairu, que constituem atributos de pessoas e seres vivos; por exemplo, o Sol é Kamé e a Lua é Kairu, o pinheiro é Kamé e o cedro é Kairu, o lagarto é Kamé e o macaco é Kairu, e assim por diante (Veiga, 2000).

A manutenção da expressão oral em língua Kaingang varia entre as aldeias, em algumas fala-se exclusivamente a língua original e em outras exclusivamente o português, havendo ainda comunidades cuja comunicação entre os indivíduos pode ser bilíngue. Segundo Veiga, com a formação de professores, o desenvolvimento e oficialização da escrita Kaingang, a partir anos de 1960, houve uma uniformização dos vários dialetos Kaingang existentes, especialmente entre os mais jovens e escolarizados (Veiga, 2000).

No país, são 26 as terras indígenas ocupadas pelo povo Kaingang em reservas de áreas descontínuas (Veiga, 2000) e atualmente distribuídos nos estados do Rio Grande Sul, Santa Catarina e São Paulo. Segundo o censo demográfico indígena de 2010 (IBGE, 2010), os Kaingang constituem a maior população indígena da região sul do Brasil com 37.470 indivíduos. No estado do Paraná os Kaingang habitam territórios exclusivos ou em convivência com os povos Guarani e Xetá e tem população estimada em 9.791 pessoas. A Reserva Indígena Mangueirinha, está localizada nos limites dos municípios de Chopinzinho, Coronel Vivida e Mangueirinha, numa superfície de 16.375,76 ha. As etnias habitantes são Kaingang e Guarani, com uma população de 765 pessoas (FUNAI, 2015).

Há várias décadas estudos acadêmicos vem apontando que os povos indígenas constituem as populações mais vitimadas pelas desigualdades sociais observadas no Brasil. Apesar desse reconhecimento, são ainda descontínuas e pouco desagregadas as informações produzidas sobre condições de vida, saúde, segurança alimentar destes povos (Coimbra Jr, Ricardo Ventura Santos *et al.*, 2005). Essas informações, se mais sistemáticas, abrangentes, desagregadas e disponíveis, poderiam dar suporte à elaboração e implementação de políticas públicas adequadamente dirigidas às particularidades e especificidades dos povos indígenas no Brasil.

Em 1995 é publicado o primeiro estudo que buscou identificar as condições de segurança, insegurança alimentar e fome em comunidades indígenas no país. Por meio de indicadores indiretos de insegurança alimentar, obtidos em pesquisa documental e por coleta de dados primários, que identificavam as causas e ocorrência de carência alimentar e fome, foi possível elaborar um Mapa da Fome dos povos indígenas no Brasil. Este estudo apontou que das 297 terras indígenas para as quais foram obtidas informações, 66,7% apresentava algum grau de insegurança alimentar; em 44,0% havia evidências de fome; em 12,8% foram identificadas carências alimentares e em 9% dessas terras existia fome sazonal (Verdum, 2003).

Os dados do Mapa da Fome explicam as consequências das carências alimentares sobre a saúde e nutrição dos povos indígenas, essas consequências foram verificadas no I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas no Brasil, pesquisa efetuada pela ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva), FUNASA (Fundação Nacional da Saúde) do Ministério da Saúde, em parceria com inúmeras instituições nacionais e internacionais, coordenado por professores da ENSP (Escola Nacional de Saúde Pública). A desnutrição, considerada um indicador indireto de insegurança alimentar, acometia 26% das crianças menores de 5 anos, o sobrepeso ou obesidade estava presente em 32,7% das mulheres indígenas em idade fértil. Morbidades crônicas prevalentes na população não indígena, tais como diabetes e hipertensão, também tinham alta frequência entre os indígenas, do mesmo modo que as doenças infecciosas endêmicas e as parasitoses (Coimbra-Jr, Cardoso *et al.*, 2011).

Estudo de 2009 sobre o perfil nutricional de crianças Kaingang, menores de seis anos, residentes na reserva indígena de Manguaerinha, mostrou que 24,8% delas apresentavam déficit de altura para idade e que 9,2% tinham baixo peso relativo à sua idade. Por outro lado, já se verificava sobrepeso em 6,4% dessas crianças (Kühl, Corso *et al.*, 2009). Outro estudo entre os Kaingang de terras indígenas no Rio Grande do Sul apresenta resultados consistentes com os anteriores, sendo observada desnutrição crônica (déficit de peso para a idade) em 15,6% das crianças e em 19,9% dos adolescentes, acompanhando prevalência de 11% e 5,7% de sobrepeso entre crianças e os adolescentes, respectivamente. Estes estudos indicam, de forma indireta, que problemas de acesso aos alimentos, tanto sua insuficiência quanto a baixa qualidade da dieta estavam presentes.

Somente a partir de 2006 é que começam a aparecer os primeiros resultados de investigação sobre a segurança, insegurança alimentar e fome em algumas etnias indígenas

no Brasil. São estudos com uso da Escala de Medida Domiciliar da [In]Segurança alimentar Indígena – EBIA-I, ainda em versões preliminares de validação (Segall-Corrêa, Azevedo *et al.*, 2010). Nestes estudos, foram observadas baixas condições de acesso pleno aos alimentos, condição de segurança alimentar (SA) e altas prevalências de insegurança alimentar grave (IAG), que evidenciavam patente ocorrência de fome nessas comunidades. Em quatro terras indígenas Guarani, localizadas no litoral do estado de São Paulo, em 2006, a IAG estava presente em quase um terço dos domicílios (Segall Corrêa, Azevedo *et al.*, 2009). Entre os Guarani M'Bya do Espírito Santo, apenas 9% dos domicílios tinham moradores com acesso pleno aos alimentos, enquanto em 41% viviam famílias com experiência de insegurança alimentar moderada e outros iguais 41% em insegurança alimentar Grave (Vargas LC *et al.*, 2013). Em aldeia Terena do Mato Grosso do Sul, a IAG acometia 20% das famílias (Fávaro, Ribas *et al.*, 2007). Dados sobre comunidades do povo Guarani Kaiowa do Mato Grosso do Sul, apresentados em relatório da FIAN-Brasil, mostram que nenhuma de suas famílias tinham o direito humano à alimentação adequada garantidos, pelo contrário, os Guarani Kaiowa de Mato Grosso do Sul apresentavam prevalência de insegurança alimenta Grave de 28,0%, portanto, acima do verificado entre os Terena residentes no mesmo estado e semelhante ao observado em comunidades Guarani de São Paulo (FIAN-Brasil, 2016).

Esse artigo apresenta os resultados de inquérito domiciliar sobre condições de segurança alimentar e fatores associados observados na reserva indígena Mangueirinha, estado do Paraná, contextualizados com informações de revisão documental, observação de campo e entrevista com o cacique da aldeia Campina, sede da terra indígena Mangueirinha

2. Objetivos

- Analisar condições de segurança alimentar e seus fatores associados na Reserva Indígena Mangueirinha no Centro-Oeste do estado do Paraná;

- testar com o povo da etnia Kaingang o modelo de escala domiciliar para medida direta da segurança/insegurança alimentar, desenvolvida como povo Guarani do estado de São Paulo;

3. Método:

A fase de planejamento da pesquisa exigiu um tempo de diálogos, de negociações e posterior pactuação entre os pesquisadores, lideranças indígenas, profissionais do Pólo

Base de Saúde e profissionais do escritório da FUNAI, ambos localizados na Reserva Indígena Mangueirinha. Ainda em 2014, foi realizada uma reunião com o cacique que representa as três comunidades de Mangueirinha, alguns profissionais de saúde e estudantes indígenas do Ensino Médio e Superior para a apresentação do projeto e busca por anuência. Nessa reunião que durou um dia foram discutidos os temas que seriam abordados na pesquisa, especialmente a compreensão dos participantes acerca da segurança alimentar/nutricional, os aspectos logísticos e a participação de profissionais e estudantes nas atividades de campo.

O projeto foi aprovado pelo CONEP em maio de 2015 (CAAE Nº 40372614.2.0000.5404) e, também nesta data, foi dada a autorização da FUNAI (59/AAEP/FUNAI/PRES/2015) para ingresso nas terras indígenas onde fizemos a pesquisa.

A pesquisa foi realizada com uso de metodologia que compõe técnicas qualitativas e quantitativas. A parte qualitativa constituiu de revisão bibliográfica e documental, observação em campo, entrevista com lideranças indígenas e com agentes comunitários de saúde. A observação e as entrevistas mencionadas acima foram realizadas por três pesquisadores da equipe na primeira semana da pesquisa.

A parte quantitativa da investigação Kaingang constituiu-se de inquérito domiciliar, estudo transversal, com a inclusão do universo de domicílios situados na reserva Mangueirinha localizada na região Centro-Oeste do estado do Paraná. Inicialmente foi planejada a seleção de uma amostra aleatória, entretanto, foi incluído no estudo o total de domicílios por ter sido constatado, quando da visita ao local, que eram semelhantes os números de domicílios da amostra e do universo. Portanto, as atividades ocorreram no universo de moradias dos três núcleos populacionais da reserva indígena: Campina, a sede, Paiol Queimado e Água Santa, com o total de 234 domicílios. As análises dos dados quantitativos coletados nestas três comunidades foram agrupadas, porque duas delas tem número de domicílios que dificultam desagregação.

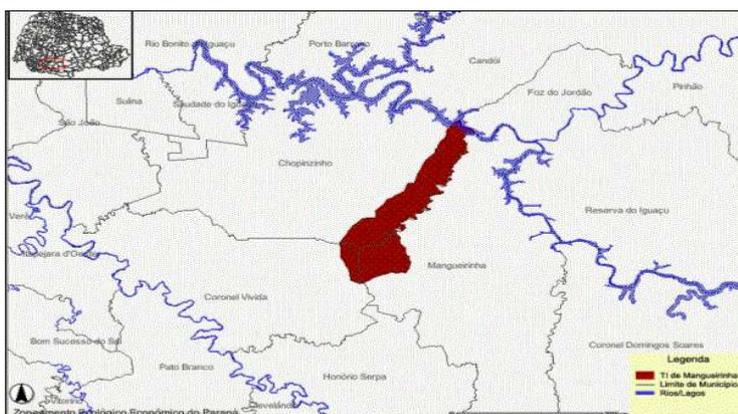


Figura 1. Localização da TI de Manguaçu.
 Fonte: Zoneamento Ecológico Econômico do Paraná.
 Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), 2006.

Os entrevistadores eram indígenas das comunidades locais, com nível de escolaridade secundária ou superior, selecionados entre estudantes, professores e agentes de saúde indígena. Suas capacitações foram realizadas na primeira semana da pesquisa pelos três pesquisadores e um observador da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI/MDS. Nessa ocasião, foram discutidos os objetivos e relevância da pesquisa, instruções sobre abordagem cuidadosa, respeitosa e ética das pessoas que seriam entrevistadas, orientação sobre a leitura pelo entrevistador do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE – e em caso de concordância de participação, a posterior assinatura ou coleta de impressão digital para aqueles entrevistados não alfabetizados. Nas reuniões, de capacitação houve discussão sobre os itens do questionário, com muita ênfase aos itens da EBIA-I. Em seguida, foi feito pré-teste do questionário de entrevista, com supervisão de dois pesquisadores e um observador externo e retorno para discussão, em grupo, das dúvidas e dificuldades.

O pesquisador responsável pela condução dos trabalhos de campo, professor da Universidade do Centro Oeste, campus de Guarapuava, deu apoio ao coordenador indígena local (escolhido entre os entrevistadores indígenas) e supervisionou os entrevistadores. Esse pesquisador retornou semanalmente à Reserva para rever e recolher os questionários, discutir e corrigir falhas, dirimir as dúvidas, além de registrar as observações durante o período de três meses de atividades de campo.

O questionário utilizado no inquérito incluiu informações para gerar indicadores, entre outros, da possibilidade de produção de alimentos, como existência de roças e hortas, suas características, dificuldades encontradas, tipos de cultivo, recursos disponíveis de projetos, ajuda externa, assistência técnica, além de existência de conflitos com agentes externos, violência e demandas judiciais. Foram ainda coletadas outras informações tais

como: indicadores demográficos, como idade e sexo; indicadores socioeconômicos, como escolaridade, fala/escreve português, rendimento monetário, emprego, produção de artesanato, participação em programas sociais de transferência de renda e nos não monetários, como recebimento de cesta de alimentos e, ainda, indicadores de saúde, como percepção de estado de saúde; morbidade auto referida; internação hospitalar e acidentes.

Para a avaliação da segurança e graus de insegurança alimentar foi utilizada a EBIA-I com 11 itens definidos entre os Guarani (quadros 1 e 2), que por ocasião da análise seria depurada para incluir apenas os itens que apresentasse alta validade interna e externa e seus respectivos pontos de corte, para a classificação da condição de segurança alimentar nos domicílios. Para isso, foram feitas análises de consistência interna e validade externa utilizando-se métodos de análise psicométrica, com uso de modelagem de Rasch (Bond e Fox, 2001; Vianna, Hromi-Fiedler *et al.*, 2012; Segall-Corrêa, Marin-Leon *et al.*, 2016).

Quadro 1. EBIA-Indígena testada, com os itens sombreados representando aqueles que permaneceram após análise de consistência interna.

| | | | | | |
|--|--|------------------------------|----|---|------------------------------|
| | No mês passado, o Sr.(a) sentiu preocupação em não conseguir comida para sua casa? | (1) Sim (0) Não (8) NR | 7 | No mês passado, teve dia que você comeu menos para deixar comida para as crianças e jovens da casa? | (1) Sim (0) Não (8) NR |
| | No mês passado, vocês desta casa comeram sempre (todos os dias) comida de sua cultura? | () Sim () Não () NR | 8 | No mês passado as crianças e jovens da casa comeram sempre (todos os dias) comida boa | () Sim () Não () NR |
| | No mês passado, vocês nesta casa comeram sempre (todos os dias) comida boa (do gosto)? | () Sim () Não () NR | 9 | No mês passado as crianças e jovens da casa comeram sempre (todos os dias) comida que faz crescer com saúde: | (0) Sim (1) Não (8) NR |
| | Vocês nesta casa, no mês passado comeram sempre (todos os dias) comida saudável (que faz bem pra saúde)? | (0) Sim (1) Não (8) NR | 10 | Alguma vez no mês passado as crianças e jovens da casa comeram menos quantidade de comida do que é necessário, porque tinha pouca comida? | () Sim () Não () NR |
| | No mês passado na sua casa teve comida todos os dias? | (0) Sim (1) Não (8) NR | 11 | Alguma vez no mês passado as crianças e jovens da casa passaram o dia todo sem comer e foram dormir querendo comer porque não tinha comida? | (1) Sim (2) Não (8) NR |
| | No mês passado, teve dia de você passar o dia todo sem comer nada, porque não tinha comida na casa? | () Sim () Não () NR | | | |

O quadro 2 mostra os pontos de corte utilizados para a classificação de segurança alimentar e os graus de insegurança alimentar nos domicílios. Eles foram estabelecidos a partir da observação da progressão nos níveis de gravidade de cada item, que se distribui em patamares diversos, obtidos pela análise de Rasch (Vianna, Hromi-Fiedler *et al.*, 2012; Segall-Corrêa, Marin-Leon *et al.*, 2016).

Quadro 2. Pontos de corte utilizados no escore de zero itens respondidos positivamente até o máximo de 6 itens afirmativos.

| Categorias | Domicílios SEM moradores menores de 16 anos. | Domicílios COM Menores de 16 anos |
|----------------------|--|-----------------------------------|
| Segurança alimentar | 0 | 0 |
| Insegurança Leve | 1 | 1 |
| Insegurança Moderada | 2 a 3 | 2 a 3 |
| Insegurança Grave | 4 | 4 a 6 |

Também foi criado um escore, a partir de posse de bens duráveis tomado como ‘proxy’ de rendimento para o estabelecimento de uma estratificação social necessária para a análise de validade externa da EBIA-I. O escore foi considerado, para este fim, mais adequado que o indicador de rendimento monetário, por este ter apresentado excessivo número de informações ignoradas. Já havíamos observado entre os Guaranis dificuldades da pessoa entrevistada, a maioria mulheres, referir com precisão aceitável os rendimentos de cada um dos moradores e especialmente, de quantificar rendimentos de periodicidade não regular, como por exemplo, aqueles resultantes de venda de artesanato ou recebimento de doações. Outros pesquisadores resolveram esse problema, também criando “proxy” de estratificação social a partir de condições físicas de moradia e ou posse de bens duráveis (COIMBRA Jr CEA *et al.*, 2013). Os bens duráveis considerados aqui foram: Televisão, Geladeira, Fogão a gás, Máquina de lavar roupa, Computador, Celular, Motosserra, Aparelho de som e Antena parabólica. Para definir um escore categórico foram estabelecidos os seguintes pontos de corte: Posse de 0 a 4 itens; De 5 a 6 itens e De 7 ou mais itens.

4. Resultados:

4.1. Informações de contexto:

Essas informações de contexto, de caráter coletivo, foram obtidas através da literatura especializada, observação em campo e entrevista com lideranças, que aqui se resume a uma síntese da entrevista com o cacique de Mangueirinha.

A Reserva Mangueirinha foi homologada em 2011, em um processo que vinha se desenrolando desde 1985, ela está situada bem próxima das cidades sedes dos municípios de Chopinzinho, Coronel Vivida e Mangueirinha. Na reserva existem três núcleos distintos, cada uma com seu cacique e, na comunidade sede-Campina, uma liderança geral, na figura de seu cacique que é responsável pela coordenação de um Corpo Administrativo composto por 12 indígenas, entre eles representantes dos três núcleos, um vice-cacique e um “capitão”.

Ocasionalmente fazendeiros tentam utilizar fatias do território em locais mais distantes das aldeias, porém não há intrusão permanente e, estes casos pontuais são resolvidos com apoio da FUNAI e da polícia federal. Nas três aldeias da reserva convivem povos Kaingang e Guarani, sendo os primeiros em maior número. Todos falam português, muitos falam também Kaingang ou Guarani, entretanto, muito poucos falam exclusivamente uma destas duas línguas.

A escola da comunidade atende 200 estudantes do ensino fundamental e médio e conta com professores indígenas Kaingang e, também, outros, não indígenas. A escola fornece alimentação aos alunos com alimentos provenientes de produção da própria comunidade e outros fornecidos pela prefeitura de Mangueirinha.

As comunidades da reserva têm energia elétrica permanente da rede pública em todas as casas. O fornecimento de água é por rede pública, encanada para todas as casas e considerada boa para beber, portanto, potável e sem contaminação por dejetos, agrotóxico ou mineração. Além disso, há captação de água de nascentes e de poços artesanais. Por outro lado, não há rede coletora de esgoto, em geral os dejetos são jogados em fossas sépticas, não havendo referência de esgoto a céu aberto ou jogado no rio. Também não há coleta de lixo pela prefeitura, este em geral é queimado. Há serviço de saúde que conta permanentemente com um médico cubano do programa “Mais Médicos”, uma enfermeira e um dentista. Além destes profissionais existem na Unidade Básica de Saúde 10 funcionários da própria comunidade. São dois técnicos de enfermagem, dois agentes de saúde bucal, quatro Agentes Indígenas de Saúde e dois Agentes Indígenas de Saneamento. Na comunidade existe uma roça comunitária, mantida pela associação indígena- PROIMA. São mais ou menos dois hectares de plantação que são responsabilidade de 150 famílias participantes da associação. Para consumo da comunidade os associados plantam batata, mandioca, feijão e milho, estes últimos cultivados a partir de sementes tradicionais. Para vender, plantam soja e milho, este também convencional. Não existe, em relação à

alimentação e produção de alimentos, qualquer ajuda de caráter coletivo, nem assistência técnica ou outro tipo de assistência, ou mesmo projeto visando o desenvolvimento da comunidade.

As comunidades dispõem de três mercearias que vendem produtos referidos pelo Cacique como básicos: *carne, feijão, arroz, refrigerante, grande diversidade de biscoitos, doces e outros alimentos industrializados*. Seus moradores dispõem de cerca de 20 motocicletas, 40 carros, além de equipamentos de uso coletivo como: um caminhão, cinco motosserras e um ônibus para transporte escolar.

4.2. Informações domiciliares e individuais:

Foram identificados e incluídos no estudo 234 domicílios existentes nos três núcleos (aldeias) da Reserva Indígena Mangueirinha. Por limitação do número de domicílios e necessidade de identificar os fatores associados à segurança alimentar estas três comunidades foram analisadas como um único grupo. Além disso, estes resultados não consideraram separadamente outras etnias ou os moradores não indígenas, porque representam menos de 5% de total dos domicílios e vivem todos sob as mesmas condições e recursos coletivos.

A segurança alimentar estava garantida, no mês que antecedeu à entrevista, para cerca de dois terços dos domicílios e a insegurança alimentar grave estava presente em 3,2% deles. O padrão de acesso aos alimentos variou segundo se considera domicílios com e sem moradores menores de 16 anos, sendo a segurança alimentar sempre menor naquelas residências onde existem crianças e, ou adolescentes (Tabela1).

Tabela 1. Prevalência de segurança alimentar e de graus de insegurança alimentar no total de domicílios e segundo existência ou não de moradores menores de 16 anos. TI mangueirinha- Paraná-Brasil 2015.

| Categorias | Todos os domicílios | | Domicílios com menores de 16 a | | Domicílios Sem menores de 16 a | |
|--------------------------------|---------------------|-------|--------------------------------|------|--------------------------------|------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Segurança Alimentar | 133 | 61,6 | 72 | 58,5 | 61 | 65,6 |
| Insegurança alimentar Leve | 37 | 17,1 | 21 | 17,1 | 16 | 17,2 |
| Insegurança Alimentar Moderada | 39 | 18,1 | 25 | 20,3 | 14 | 15,1 |
| Insegurança Alimentar Grave | 7 | 3,2 | 5 | 4,1 | 2 | 2,2 |
| Total | 216 | 100,0 | 123 | 100 | 93 | 100 |

As análises de associação entre as condições individuais ou do domicílio com os padrões de acesso aos alimentos foram feitas considerando dois níveis, segurança

alimentar/insegurança alimentar leve (SA/IAL) e insegurança alimentar moderada ou grave (IAM/IAG), evitando-se assim números pequenos nas categorias estudadas. A maioria das pessoas entrevistadas era de mulheres (82,5%) com idade de 20 anos ou mais (86,8%). Mais de 88% das pessoas entrevistadas leem e escrevem em Português, apenas 14,2% delas falam Kaingang (dado não incluído na tabela) e a maioria se auto refere de religião católica (Tabela 2).

Tabela 2. Características sócio-demográficas e associação com a segurança /insegurança alimentar- Reserva Indígena Kaingang de Manguairinha – Paraná – Brasil 2015.

| | N | Prop.(%) | SA/IAL(%) | IAM/IAG(%) | P valor |
|--|-----|----------|-----------|------------|--------------|
| Sexo da pessoa entrevistada | | | | | 0,55 |
| Masculino | 41 | 17,5 | 78,4 | 21,6 | |
| Feminino | 193 | 82,5 | 78,8 | 21,2 | |
| Idade da pessoa entrevistada | | | | | 0,97 |
| <20 | 31 | 13,2 | 83,3 | 16,7 | |
| 20 a 39 | 103 | 44,0 | 78,3 | 21,6 | |
| 40 a 59 | 68 | 29,1 | 76,8 | 23,2 | |
| >=60 | 32 | 13,7 | 79,3 | 20,7 | |
| Pessoa entrevistada lê Português | | | | | 0,004 |
| Não | 25 | 11,9 | 56,0 | 44,0 | |
| Sim | 185 | 88,1 | 81,1 | 18,9 | |
| Pessoa entrevistada escreve Português | | | | | 0,013 |
| Não | 24 | 11,4 | 58,3 | 41,7 | |
| Sim | 186 | 88,6 | 80,6 | 19,4 | |
| Religião da pessoa entrevistada | | | | | 0,77 |
| Católica | 129 | 64,8 | 78,3 | 21,7 | |
| Protestante, evangélica ou outra | 70 | 35,2 | 80,0 | 20,0 | |
| Sexo do Responsável pela casa | | | | | 0,785 |
| Masculino | 112 | 72,3 | 79,0 | 21,0 | |
| Feminino | 43 | 27,7 | 76,9 | 23,1 | |
| Idade do responsável pela casa | | | | | 0,197 |
| <20a | 9 | 5,9 | 66,7 | 33,3 | |
| 20-39 | 77 | 50,3 | 79,5 | 20,5 | |
| 40-59 | 46 | 30,1 | 71,4 | 20,6 | |
| 60 e mais | 21 | 13,7 | 94,4 | 5,6 | |
| Responsável lê português | | | | | 0,045 |
| Não | 14 | 10,2 | 57,1 | 42,9 | |
| Sim | 123 | 89,8 | 80,5 | 19,5 | |
| Resp. escreve em português | | | | | 0,146 |
| Não | 13 | 9,4 | 61,5 | 38,5 | |
| Sim | 125 | 90,6 | 79,2 | 20,8 | |
| Tem menor de 16 anos | | | | | 0,201 |
| Não | 93 | 43,0 | 82,8 | 17,2 | |
| Sim | 123 | 57,0 | 75,6 | 24,4 | |

Apenas 5,9% dos responsáveis pela família tem idade inferior a 20 anos, sendo poucos aqueles que não leem ou escrevem em português, 10,2% e 9,4% respectivamente. Pode ser considerada alta a proporção de domicílios (43%) que tem apenas moradores com idade acima de 15 anos. O sexo, a idade e religião da pessoa entrevistada não apresentaram associação estatisticamente significativa com os padrões de segurança alimentar no domicílio. Entretanto, o fato de ler e de escrever em português tem forte associação com os graus de segurança ou insegurança alimentar. As prevalências de IAM/IAG, segundo essas habilidades chegam a atingir níveis superiores a 40%, entre os que não leem ou escrevem em português. Este mesmo padrão de associação é verificado em relação à pessoa responsável pelo domicílio, exceto quanto à habilidade de escrever em português (Tabela 2). Apesar da IAM/IAG ser mais alta em domicílios com moradores menores de 16 anos, esta associação não foi estatisticamente significativa.

As ocupações dos responsáveis pelos domicílios, mais referidas foram: *Operário ou trabalhador no comércio* (27,1%), *Autônomo ou diarista* (25,4%), *Agricultor* (22,8%) e *Desempregados, Estudantes ou Donas de casa*, 11,8%. Esses dados sobre ocupação não foram mostrados na tabela e nem cotejados com os padrões de segurança alimentar por apresentar número superior a 40% de informação ignorada. Como “*proxy*” de condições econômico-financeiras foi utilizada a posse de bens duráveis em duas categorias, com associação estatisticamente significativa com os padrões de segurança/insegurança alimentar. O povo Kaingang tem facilidade de acesso a recursos tecnológicos, como televisão, fogão a gás, telefone, computador, aparelho de som e outros, mais de cinco destes itens estão presentes em 79,4% dos domicílios (Tabela 3).

As condições de moradia do povo Kaingang, tem padrão relativamente homogêneo, ao redor de dois terços são construções de madeira, a mesma proporção para teto de zinco ou telha de amianto, piso de madeira e com banheiro dentro de casa. A existência de água encanada dentro da casa é ainda mais frequente (76%), do mesmo modo que é de 73% os domicílios com mais de dois cômodos usados como dormitório. Por outro lado, são menos frequentes os domicílios que cultivam roças (28,1%) ou horta de quintal (23,1%). As análises mostraram que algumas condições de moradia estavam associadas, com significância estatística, à segurança/insegurança alimentar (Tabela 3). A prevalência de IAM/IAG é cerca de cinco vezes superior em casas de piso de terra comparado ao piso de madeira. Telhado de palha e paredes da casa precárias, construídas com palha ou com barro-taipa, tiveram associação significativa com à insegurança alimentar moderada ou

grave com prevalências de 50,0% e 30,6%, respectivamente. Também, tiveram associação estatisticamente significativa com IAM/IAG, a ausência de água encanada dentro de casa, domicílios com um ou menos cômodo usado como dormitório e posse de cinco ou menos bens duráveis.

Tabela 3. Características da moradia, existência de roça, posse de bens duráveis e associação com os padrões de segurança alimentar observados- Reserva Indígena Kaingang de Mangueirinha – Paraná –Brasil 2015.

| Condições da casa | N | % | SA/IAL | IAM/IAG | Valor de p |
|-------------------------------|-----|------|--------|---------|------------|
| Piso da casa | | | | | 0,001 |
| madeira | 137 | 60,1 | 84,1 | 15,9 | |
| cerâmica/cimento | 81 | 35,5 | 77,8 | 22,7 | |
| terra | 10 | 4,4 | 22,2 | 77,8 | |
| Telhado | | | | | 0,034 |
| telha | 80 | 34,3 | 77,0 | 23,0 | |
| zinco-amianto | 139 | 59,7 | 82,2 | 17,8 | |
| palha ou outros | 14 | 6,0 | 50 | 50 | |
| Parede | | | | | 0,170 |
| Alvenaria | 60 | 26,1 | 74,5 | 25,5 | |
| MADEIRA | 142 | 61,7 | 83,2 | 16,8 | |
| Palha/taboa barro taipa | 28 | 12,2 | 69,2 | 30,8 | |
| outros | | | | | |
| Tem Banheiro na casa | | | | | 0,190 |
| Sim dentro e fora | 130 | 58,8 | 82,8 | 17,2 | |
| Apenas fora de casa | 50 | 22,6 | 71,4 | 28,3 | |
| Sem banheiro | 41 | 18,6 | 69,4 | 30,6 | |
| Água dentro de casa | | | | | 0,018 |
| Sim | 176 | 75,9 | 82,3 | 17,7 | |
| Não | 56 | 24,1 | 66,0 | 34,0 | |
| No de dormitórios | | | | | 0,008 |
| 2 ou mais | 169 | 72,8 | 83,4 | 16,6 | |
| 1 ou menos | 63 | 27,2 | 65,5 | 34,5 | |
| Tem roça | | | | | >0,257 |
| Não | 164 | 71,9 | 77,2 | 22,8 | |
| Sim | 64 | 28,1 | 85,2 | 14,9 | |
| Tem horta | | | | | 0,510 |
| Não | 134 | 68,7 | 75,8 | 24,2 | |
| Sim | 45 | 23,1 | 80,5 | 19,5 | |
| Posse de bens duráveis | | | | | 0,000 |
| 6 ou mais itens | 123 | 69,5 | 89,4 | 10,6 | |
| 5 ou menos itens | 54 | 30,5 | 59,3 | 40,7 | |

A percepção de estado de saúde como bom, ou muito bom ocorre em 67% das pessoas entrevistadas, com 19,1% delas tendo referido alguma doença no último mês. Ambas as condições tiveram associação marginalmente significativa com os padrões de segurança/insegurança alimentar (Tabela 4). Cerca de 40% dessas pessoas fazem uso diário de algum medicamento, 7% referiram internação de algum membro da família no último

mês, 10,6% a presença de uso abusivo de álcool na família e, outros 6% afirmaram ter tido “consulta” com um Pagé. Nenhum destes eventos teve associação significativa com o padrão de segurança alimentar. Entretanto episódios de violência física sofridos por alguém da família, nos últimos seis meses, que teve frequência de cerca de 5%, fez elevar a prevalência de insegurança moderada ou grave, neste grupo a 81,2% (Tabela 4).

Tabela 4. Proporção de eventos referidos e relacionados à saúde da pessoa entrevistada e associação com os padrões de segurança alimentar. Kaingang da Reserva Mangueirinha- Paraná, Brasil 2015.

| Condição | N | % | SA/IAL | IAM/IAG | Valor de p |
|--|-----|------|--------|---------|------------|
| Entrevistado com Saúde boa atualmente | | | | | 0,050 |
| Sim | 156 | 67,0 | 82,8 | 17,2 | |
| Não | 77 | 33,0 | 70,0 | 30,0 | |
| Entrevistado doente- (último mês) | | | | | 0,059 |
| Não | 186 | 80,9 | 82,1 | 17,9 | |
| Sim | 44 | 19,1 | 68,2 | 31,8 | |
| Internação de alguém da família (último mês) | | | | | 0,335 |
| Não | 201 | 93,1 | 78,4 | 21,6 | |
| Sim | 15 | 6,9 | 66,7 | 33,3 | |
| Entrevistada usa medicamentos diariamente | | | | | 0,610 |
| Não | 140 | 60,6 | 79,8 | 20,2 | |
| Sim | 91 | 39,4 | 76,2 | 23,8 | |
| Alguém sofreu Violência Física- (últimos seis meses) | | | | | 0,000 |
| Não | 219 | 93,6 | 82,7 | 17,5 | |
| Sim | 11 | 4,7 | 18,2 | 81,8 | |
| Alguém com uso abusivo de álcool | | | | | 0,102 |
| Não | 202 | 89,4 | 79,8 | 20,2 | |
| Sim | 24 | 10,6 | 63,6 | 36,4 | |

Na tabela 5 são mostradas as análises relativas às políticas sociais e algumas estratégias que os indígenas utilizam para o enfrentamento da insegurança alimentar. Dos entrevistados 70,5% referem que no domicílio há recebimento de alguma ajuda monetária, sendo que 81,1% são usuários do programa Bolsa Família. Entretanto, em relação a este último, observa-se mais de 50% de informações ignoradas. Em relação às estratégias adotadas para fazer face à insegurança alimentar, tem destaque o pedido de ajuda aos parentes, o que está associado significativamente aos padrões de acesso aos alimentos, o que não ocorre em relação ao pedido de ajuda a vizinhos e às igrejas (informação não mostrada na tabela). Estas estratégias estão incluídas em uma variável com múltiplas

possibilidades de respostas, o que poderia explicar o baixo número de referência a cada uma delas.

Chama à atenção a frequência alta (14,2%) de entrevistados que referem ter feito alguma coisa que não gostariam de fazer para obter alimentos. Esta estratégia de aspecto negativo está associada, com significância estatística, aos padrões de segurança alimentar, sendo a insegurança moderada ou grave, entre aqueles que lançam mão deste recurso, mais de cinco vezes superior aos demais.

Tabela 5. Proporção de domicílios que recebem transferência de renda e estratégias familiares de enfrentamento da IA e associação com os padrões de SA. Povo Kaingang da Reserva Indígena Mangueirinha- Paraná, Brasil 2015.

| Condição | N | % | SA/IL | IAM/G | Valor de p |
|---|-----|------|-------|-------|--------------|
| Recebe ajuda em dinheiro | | | | | 0,000 |
| Não | 61 | 29,5 | 87,9 | 12,1 | |
| Sim | 146 | 70,5 | 75,2 | 24,8 | |
| Bolsa Família | | | | | 0,456 |
| Não | 25 | 18,9 | 64,0 | 36,0 | |
| Sim | 107 | 81,1 | 73,5 | 26,5 | |
| Pede ajuda a parentes* | | | | | 0,000 |
| Não | 30 | 15,9 | 48,3 | 51,7 | |
| Sim | 63 | 33,3 | 87,9 | 12,1 | |
| Pede ajuda a vizinhos* | | | | | 0,299 |
| Não | 28 | 15,2 | 60,7 | 39,3 | |
| Sim | 35 | 19,0 | 45,2 | 54,8 | |
| Morador fez algo que não gostaria de ter feito | | | | | 0,000 |
| Não | 193 | 85,3 | 86,5 | 13,5 | |
| Sim | 32 | 14,2 | 27,6 | 72,4 | |

**Estas variáveis são categorias de pergunta que admitia mais de uma resposta certa, outras respostas não mostradas por terem frequências baixas.*

Com o objetivo de elucidar as condições explicativas da segurança/insegurança alimentar, entre os Kaingang de Reserva Indígena Mangueirinha, utilizamos procedimentos de análise multivariada de regressão logística, tendo entrado no modelo, como variáveis independentes, todas aquelas condições que na análise bivariada apresentaram nível de significância com p-valor menor que 0,20 e sendo excluídas nos processos iterativos da modelagem quando o p-valor era maior que 0,05.

Além disso, foram excluídas dos procedimentos de análise as variáveis com número excessivo de informações ignoradas, acima de 30%. Na presença de correlação muito forte entre variáveis independentes, por exemplo, “saber ler” e “escrever em português” (correlação superior a 95%) apenas uma delas entrou na modelagem e sempre aquela com o

menor número de informações faltantes. Como já referido nos métodos, usou-se como *proxy* de estrato sócio econômico dos domicílios, a variável “*escore de números de bens duráveis no domicílio*”, com 9 itens e com ponto de corte, na análise multivariada, de menos de 6 itens e 6 itens ou mais. A variável dependente foi a classificação da Segurança alimentar em dois níveis: Segurança alimentar/Insegurança Alimentar Leve e Insegurança Moderada/Grave.

O modelo multivariado incluiu as seguintes variáveis: “Tipo de piso”, “tipo de telhado”, “Água encanada dentro da casa”, “Número de cômodos usados como dormitórios”, “Posse de bens duráveis”, “Entrevistado doente”, “Violência Física”, “Alguém sofreu violência física”, “Uso abusivo de álcool”, “Entrevistado fez algo que não gostaria para obter alimentos” e “na falta de alimentos pede ajuda a parentes”.

Após os procedimentos de análise de regressão logística permaneceram no modelo (Tabela 6), com associação significativa com os padrões de segurança alimentar: “violência Física, com OR de 20 (IC 95% de 2,89 a 150); ter feito algo para obter alimentos que gostaria de não ter feito, com OR 11,9 (IC95% de 3,6 a 39,9) e, posse de bens duráveis com OR de 5,8 (IC de 95% de 2,1 a 15,9), ajustados pelo efeito das demais variáveis já citadas.

Tabela 6. Riscos (razão de chance) de insegurança moderada ou grave, ajustados em modelo multivariado de regressão logística. Kaingang da Reserva Manguaerinha, Paraná, Brasil, 2015.

| Condições de Risco* | Coefficiente β | OddsRatio | Intervalo de Confiança de 95% |
|------------------------|----------------------|-----------|-------------------------------|
| Violência Física | 3,037 | 20,83 | 2,89 a 150,05 |
| Fez algo não aceitável | 2,48 | 11,96 | 3,58 a 39,95 |
| Posse de bens duráveis | 1,76 | 5,84 | 2,14 a 15,90 |

*Ajustado por: “Tipo de piso”; “tipo de telhado”; “Água encanada dentro da casa”; “Número de cômodos usados como dormitórios”; “Entrevistado doente”; “Alguém sofreu violência física”; “Uso abusivo de álcool”, e “na falta de alimentos pede ajuda a parentes”.

5. Discussão e considerações finais:

O estudo atendeu aos seus objetivos e mostrou uma comunidade indígena Kaingang social e territorialmente estável, em condições de acesso aos alimentos mais favoráveis do que em outras já estudadas (FÁVARO, T. *et al*,2007; Vargas LC et al 2013, FIAN-Brasil.2016; SEGALL-CORRÊA, A. M. *et al*), porém com desigualdade interna relevante, que requer novos estudos para melhor compreensão deste fenômeno.

Apesar dos muitos esforços da academia e de outras instituições, é ainda necessário um conhecimento mais aprofundado da situação segurança alimentar, de saúde e bem-estar dos povos indígenas no Brasil, do mesmo modo que é imprescindível entender as dimensões e consequências do progressivo contato dos povos indígenas com a sociedade mais ampla (Coimbra-Jr, Ricardo Ventura Santos *et al.*, 2005). Esta é uma situação que traz reflexos no que poderia ser chamado de novo padrão de trabalho e sobrevivência, portanto, com impacto na sua soberania e segurança alimentar, que, de acordo com as Nações Unidas, devem ser garantidas por seus próprios meios e segundo suas tradições (United Nation, 2008).

O estudo aqui relatado mostra um povo indígena de contato antigo e atualmente muito próximo da sociedade mais ampla (Veiga, 2000), com as consequências negativas, que puderam ser observadas, mas também de outras, que podem ser consideradas como de aspecto positivo. Entre as primeiras podemos citar o fato de que na Reserva Mangueirinha poucos ainda fazem uso da língua original, muitos perderam a tradição de produzir seus alimentos, alguns ainda sofrem esses efeitos adversos pela exposição a hábitos não saudáveis. Apesar disso, e a partir de observação em campo, das entrevistas no domicílio e do relato da liderança, é possível depreender uma comunidade socialmente e territorialmente estável e com acesso fácil a vários recursos e serviços públicos.

A proximidade da reserva indígena dos núcleos urbanos garante maior acesso ao trabalho e a outros bens e serviços, como por exemplo, as escolas técnicas e de ensino superior frequentadas pelos jovens da comunidade. Certamente, essas novas formas de relacionamento do povo Kaingang de Mangueirinha com a sociedade do entorno trouxe reflexos no seu padrão de Segurança Alimentar, bem como, em seu estado de nutrição e saúde, com já apontado anteriormente (Moura, Batista *et al.*, 2010).

Comparativamente a outros povos e etnias, no Brasil, para os quais já estão disponíveis informações sobre a segurança/insegurança alimentar no domicílio a situação de acesso aos alimentos dos moradores na Reserva Indígena de Mangueirinha, é mais favorável. A insegurança alimentar grave, nesta TI é respectivamente 9,5 e 8,7 vezes menor que entre os Terena e os Guarani Kaiowa, ambos no Mato Grosso do Sul (Fávaro, Ribas *et al.*, 2007; FIAN-Internacional, 2015). A IAG, de 6,5 vezes menor comparativamente aos Guaranis do litoral de São Paulo (Segall-Corrêa, Marin-Leon *et al.*, 2016), sendo, ainda essa prevalência de IAG 12,8% mais baixa do a verificada entre os Guarani M'Bya de Aracruz no Espírito Santo (Vargas, LC *et al.*, 2013).

Mesmo em condições de segurança alimentar mais favoráveis, comparativamente a outros povos indígenas, ainda são verificadas desigualdades importantes quando a comparação é feita com padrões de acesso aos alimentos da população do estado do Paraná e, mesmo, entre grupos específicos dentro da Reserva Indígena Manguueirinha. A prevalência média de IAG no estado do Paraná, em 2013 foi de 2,0% (IBGE, 2014), portanto 37,5% menor do que entre os Kaingang em 2015. Internamente à terra indígena observa-se maior grau de insegurança alimentar nos domicílios em que a pessoa entrevistada, ou aquela responsável pela família não lê ou escreve em português, podendo a IAG ser mais de 6 vezes superior à média de todos os domicílios.

Famílias com maior vulnerabilidade quanto ao acesso aos alimentos, também residem em habitações mais precárias e em condições ambientais mais desfavoráveis. Entretanto, estas condições, entre outras, perderam significância estatística na análise multivariada, ou seja, quando na presença dos efeitos de outros fatores determinantes de insegurança alimentar. Muitas dessas associações também foram observadas entre os Guaranis de São Paulo, os Kaiowa e Terenas no Mato Grosso do Sul, demonstrando condições de vulnerabilidade muito semelhantes (Fávaro, Ribas *et al.*, 2007; FIAN-Internacional, 2015; Segall-Corrêa, Marin-Leon *et al.*, 2016).

Nos procedimentos de análise multivariada, são estatisticamente associadas à insegurança alimentar moderada ou grave as condições sociais desfavoráveis das famílias, medidas pela posse de bens duráveis, além de eventos de violência física, sofridos por alguém da família e a utilização de estratégia para enfrentamento da insegurança alimentar que causa vergonha e desconforto. Estas três condições podem ser consideradas como síntese das condições de vulnerabilidade que impactam a segurança alimentar. A última pode gerar *stress* e ansiedade, com impacto no bem estar e saúde das pessoas e suas famílias (Melgar-Quinonez, Kaiser *et al.*, 2003; Sampaio, Kepple *et al.*, 2006). Significa, também, que a insegurança alimentar gera comportamentos socialmente não aceitáveis e, portanto, uma afronta e negação violentas ao direito humano à alimentação saudável (Maxwell, 1995; United Nation, 2008).

Entretanto, é importante salientar, que por ser o estudo epidemiológico de caráter transversal existe limitação no estabelecimento de relação causal entre as condições aqui apresentadas e a IAM/IAG, ou seja, inferir como causa quando algumas delas seriam de fato consequências da deficiência de acesso aos alimentos.

Outra importante consideração é que a escala de medida domiciliar de [In]segurança alimentar-EBIA-I, aqui apresentada com seus pontos de corte, é preliminar, por não estarem ainda agregados, nos processos de validação, os dados das comunidades indígenas do Médio e Alto Rio Negro.

Por fim a EBIA-I utilizada no inquérito entre os Kaingang da Reserva Mangueirinha mostrou ser um instrumento consistente e seus resultados certamente úteis, para os gestores nacionais e locais das políticas e ações de enfrentamento da insegurança alimentar nessa e, possivelmente, em outras etnias e comunidades, que compartilham semelhantes circunstâncias territoriais e de condições de vida.

6. Referências Bibliográficas.

AZEVEDO, M. *et al.* Estudo do conceito e percepção de segurança alimentar e nutricional entre os Guarani no Estado de São Paulo *Qualidade de vida e cultura alimentar*. Campinas: Mendes, Roberto; Vilarta, Roberto; Gutierrez, Gustavo; Ipes Editorial, 2009. p. 176.

BOND, T.& FOX, C. *Applying the Rasch model: Fundamental measurement in the human sciences*. 1. ed. Mahwah, New Jersey Lawrence Erlbaum Associates; 2001.

COIMBRA JR CEA, Santos RV, Welch JR, Cardoso AM, Souza MC, Garnelo L et al. The First National Survey of Indigenous People's Health and Nutrition in Brazil: rationale, methodology, and overview of results. *BMC Public Health* 2013, 13:52.

COIMBRA-JR, CEA; CARDOSO, A. M.; HORTA, B. L.; FOLLÉR, M.-L.; SOUZA, M. C. D.; SANTOS, R. V. I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas-Brasil, Rio de Janeiro: ABRASCO, v. 7, 2011. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/bsmtd/pdf/coimbra-9788575412619.pdf>>.

COIMBRA-JR, CEA. Santos RV; Escobar AL. *Epidemiologia e saúde dos povos indígenas no Brasil* Rio De Janeiro FIOCRUZ, 2005. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/bsmtd/pdf/coimbra-9788575412619.pdf>>. Acesso em: Abril de 2016.

D'ANGELIS, W. D. R. Kaingáng: Questões de Língua e Identidade. *LIAMES* [S.I.], v. 2, p. 24, 2002.

FÁVARO, T. *et al.* Segurança alimentar em famílias indígenas Teréna, Mato Grosso do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública* [S.I.], v. 23, p. 785-793, 2007.

FIAN-Brasil. O direito humano à alimentação adequada e à nutrição do povo Guarani e Kaiowá resumo executivo um enfoque holístico - Resumo Executivo. FIAN-Internacional. Brasília, p.53. 2015- Disponível em <http://www.fianbrasil.org.br/assets/biblioteca/Fian%20-%20Portugues%20-%20WEB%20Single%20Pages%20-%20Medium.pdf>

IBGE. Censo demográfico 2010-Indígenas; Julho, 2013. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível: <http://indigenas.ibge.gov.br/>

- IBGE *et al.* *Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar-PNAD2013*. IBGE, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>>
- KÜHL, A. M. *et al.* Perfil nutricional e fatores associados à ocorrência de desnutrição entre crianças indígenas Kaingáng da Terra Indígena de Mangueirinha, Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública* [S.I.], v. 25, p. 409-420, 2009.
- MAXWELL, D. *.Measuring food insecurity: the frequency and severity of coping strategies*. Washington, DC: International Food Policy Institute (FCND), 1995.
- MELGAR-QUIÑONEZ, H. *et al.* Inseguridad alimentaria en latinos de California: observaciones de grupos focales. *Salud Pública de México* [S.I.], v. 45, p. 198-205, 2003.
- MOTA, L. *et al.* (Eds.) *Uri e Wãxi - Estudos Interdisciplinares dos Kaingang*. . Loderina: Ed. UELed. 2000.
- MOURA, P. G. D. *et al.* População indígena: uma reflexão sobre a influência da civilização urbana no estado nutricional e na saúde bucal. *Revista de Nutrição* [S.I.], v. 23, p. 459-465, 2010.
- NAÇÕES UNIDAS *et al.* THE RIGHT TO FOOD AND INDIGENOUS PEOPLES. 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Right_to_food.pdf>.
- ROSA, R. R. G. D. Uri e Wãxi: estudos interdisciplinares dos Kaingang. *Horizontes Antropológicos* [S.I.], v. 8, p. 313-321, 2002.
- SAMPAIO, M. F. A. *et al.* (In)Segurança Alimentar: Experiência de grupos focais com populações rurais do Estado de São Paulo. *Segurança Alimentar e Nutricional* [S.I.], v. 13, n. 1, p. 64-77, 2006.
- SEGALL-CORRÊA, A. M. *et al.* Perception of food insecurity among indigenous Guarani communities in the state of Sao Paulo, Brazil. *The FASEB Journal* [S.I.], v. 24, n. 1_Meeting Abstracts, p. 104.6, April 6, 2010.
- SEGALL-CORRÊA, A. M. *et al.* The Brazilian Food Security Scale for Guarani households: Development and validation. *Cadernos de Saúde Pública*, [S.I.], v. Encaminhado para publicação, 2016.
- SEGALL CORRÊA, A. M. *et al.* Conceitos, conhecimentos e percepções sobre segurança, insegurança alimentar e fome em quatro grupos de etnia Guarani no estado de SP. Campinas-São Paulo-Brasil: Processo CNPq-DECIT 401176/2005, 2009. Unpublished Work.
- UNITED NATIONS; UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Indigenous peoples and the indicators of well-being and development*. Mexico multicultural- Progrma Universitário-VII Session of the UN Permanent Forum On Indigenous Issues, 2008. Acesso em: 2016.
- VARGAS, L. C. *et al.* Segurança Alimentar e Nutricional entre os Guaranis Mbyá da Aldeia Boa Esperança, Aracruz, Espírito Santo, Bra. *Revista da Associação Brasileira de Nutrição* [S.I.], v. 5, n. 1, p. 8, 2013.
- VEIGA, J. *Cosmologia e práticas rituais Kaingang*. (2000). 304 f. Acadêmica (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2000.

VERDUM, R. Mapa da Fome dos Povos Indígenas no Brasil. *Sociedade em Debate, Pelotas* [S.I.], v. 9, n. 1, p. 12, 2003.

VIANNA, R. P. T. *et al.* Household food insecurity in small municipalities in Northeastern Brazil: a validation study. *Food Security* [S.I.], p. 1-9, 2012.

WILMAR DA ROCHA D'ANGELIS; PORTAL KAINGANG. Panaroma da História kaingang In: KAINGANG, P. (Ed.). v. 2016. n. 22 de Abril 2016.

7. Agradecimentos:

Agradecemos imensamente ao Cacique Sr. Milton Katanh Alves, por ter acolhido a investigação e facilitado sua realização, do mesmo modo aos colaboradores Kaingang que realizaram as entrevistas: Edina Fidelis, Joares Alves, Luiz Fernando Gonçalves de Moraes, Natanieli Luiz dos Santos, Vanessa Neres, Sérgio Mateus Goitoto. Agradecemos também aos apoiadores do projeto por fazê-lo viável: Dr. Pésio Evangelista Teixeira, diretor do Departamento de Saúde da cidade de Manguueirinha; à professora Eliane de Fátima Sycora do Nascimento Wollmer, por nos ceder espaço na Escola Estadual Indígena “KÓKOJ TY HAN JA”. Ainda nossos agradecimentos à FUNAI, particularmente ao Coordenador Geral Interior Sul Paraná/Chapecó, Sr. Antônio Marini e o Coordenador Técnico Curitiba (Manguueirinha) Sr. João Luiz Serpa Silvério e à enfermeira da equipe multidisciplinar de saúde indígena (EMSI) da Aldeia de Manguueirinha, Naiana Aparecida Boaretto dos Santos e aos técnicos da SAGI e da SESAN do MDS. Nosso especial agradecimento a todas as mulheres e homens indígenas que participaram como entrevistados e dividiram conosco suas experiências e conhecimentos.

Campesinato, agrobiodiversidade e segurança alimentar: Um estudo sobre a estratégia camponesa na região da Mata Sul de Pernambuco⁸

Marcos Antônio Bezerra Figueiredo (UFRPE, professor)

Maria Virginia de Almeida Aguiar (UFRPE, professora)

Maria Zênia Tavares da Silva (UFRPE, professora)

Dra. Joanna Lessa (UFRPE, professora)

Maria do Carmo Amorim (UFRPE, estudante de mestrado)

Luiz Felipe Soares (UFPE, estudante de mestrado e bolsista)

Juliana Freire (UFRPE, estudante de mestrado)

Maria Cristina Aureliano de Melo (ONG Centro Sabiá, coordenadora pedagógica)

Alexandre Henrique Bezerra Pires (ONG Centro Sabiá, coordenador geral).

Resumo: O presente artigo analisa os impactos de experiências de agricultura de base ecológica para a segurança alimentar de famílias assentadas em áreas de reforma agrária na região canavieira pernambucana, historicamente marcada pelo monocultivo canavieiro, concentração de terra e por um déficit alimentar crônico que atinge uma parcela da população rural e urbana, que vive de trabalhos sazonais ou temporários, mal remunerados. Com apoio do Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, uma Organização Não Governamental, algumas famílias implantaram no entorno de suas residências pequenos hortos florestais, que em muito lembra o ecossistema natural de floresta tropical e que se caracteriza por possuir uma alta diversidade de espécies florestais, frutíferas, apícolas, forrageiras, entre outras. Neste ambiente, interagindo com a natureza, as famílias desenvolveram uma agricultura de múltiplo uso para responder as suas necessidades de autoconsumo, de geração de trabalho e renda. Neste artigo, analisamos como era as suas vida antes e depois das mudanças realizadas no âmbito do plantar, do colher e do comer. Utilizando metodologias participativas realizamos uma avaliação comparativa entre o passado e o presente das famílias, tomando como referência o momento da chegada à terra e a implantação dos sistemas ecológicos de produção, a fim de compreender as mudanças em relação a biodiversidade dos agroecossistemas, o processo de comercialização e consumo do grupo doméstico de produtos ecológicos e processados.

Palavras chaves: Campesinato; Agrobiodiversidade; Segurança Alimentar.

⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Plantar, colher, comer - avaliação dos impactos dos sistemas agroflorestais para a segurança alimentar de famílias assentadas na região canavieira pernambucana” coordenado por Marcos Antônio Bezerra Figueiredo

1. Introdução

A presente pesquisa teve como finalidade analisar os impactos de sistemas produtivos de base ecológica para a segurança alimentar desenvolvidos por famílias camponesas na região da Mata Sul pernambucana⁹, particularmente nos municípios de Ribeirão, Sirinhaém, Tamandaré e Rio Formoso. Tomamos a Agroecologia como referência teórica e metodológica para estudar os agroecossistemas ecológicos a partir de três eixos de análise: 1. agrobiodiversidade e produção de alimentos; 2. autoconsumo familiar e; 3. comercialização, geração de renda e abastecimento do mercado local.

A realização dessa pesquisa possibilitou compreender como um grupo social composto por doze famílias da agricultura familiar conseguem romper com a racionalidade produtivista do setor canavieiro, cujas características principais são a monocultura, pobreza e a degradação ambiental, para instaurar um novo rumo para as suas vidas a partir da conquista da terra e das mudanças nos agroecossistemas, com a adoção de sistemas agroflorestais e de outras práticas ecológicas com grande potencial para restaurar a sustentabilidade destes sistemas. Desde o nosso ponto de vista, tanto os assentamentos, como as experiências de produção ecológica, emergem como um fenômeno social novo, alternativo e instigante, que deve ser compreendido como uma resposta dos próprios trabalhadores e trabalhadoras rurais à crise instaurada pela economia capitalista canavieira. Em outras palavras, representam um contraponto desenvolvido pelas famílias ao sistema agroindustrial dominante, sob o qual reorientaram a estratégia socioeconômica e ambiental das suas parcelas através da estratégia da diversificação e do incremento da agrobiodiversidade, aumentando com isto a produção de valores de uso, tanto para o autoconsumo, como para comercialização e abastecimento de mercados locais. O conceito de agrobiodiversidade¹⁰ é central para se compreender as estratégias camponesas para assegurar sua segurança alimentar.

No entanto, esse processo não está isento de contradições. Partimos do pressuposto de que o acesso regular e permanente ao alimento não necessariamente representa

⁹ A região da Mata Sul Pernambucana compreende 25 municípios.

¹⁰ Adotamos um conceito amplo de biodiversidade, ou seja, a variabilidade de organismos vivos de qualquer fonte, incluídos os ecossistemas e os complexos ecológicos em que fazem parte (MMA, 2000). De acordo com este conceito, a agrobiodiversidade também tem vários componentes que se expressam em diferentes escalas espaciais, temporais e em diversos níveis de organização da vida interdependentes, ou seja, o genético, o ecológico e o biogeográfico.

segurança alimentar, de acordo com Brasil (2006), pois nem sempre a qualidade e a quantidade dos alimentos estão asseguradas.

O estudo tomou como referência a utilização de diferentes métodos qualitativos para realização do trabalho de campo,¹¹ bem como para a interpretação dos discursos de componentes de onze famílias assentadas e uma família quilombola, participantes da pesquisa.¹² A seleção das famílias para participarem da pesquisa foi intencional a partir de critérios construídos junto à equipe do Centro Sabiá¹³. Foram estabelecidos os seguintes critérios para esta escolha: i. maior nível de consolidação em relação ao tempo de existência do agroecossistema familiar; ii. nível de maturidade do sistema ecológico de produção; iii. produção de excedentes destinados a múltiplas finalidades; iv. participação do grupo doméstico em diferentes atividades produtivas; v. reconhecimento social por outras famílias assentadas; vi. habilidades e conhecimentos do grupo familiar sobre diferentes técnicas de manejo, processamento e comercialização da produção de base ecológica.

Optamos por realizar uma análise comparativa entre a situação de vida das famílias antes e depois do acesso a terra e antes e depois da chegada da instituição de extensão rural Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá à região para trabalhar nos assentamentos. Tanto um fato como o outro são marcadores da trajetória de vida das famílias e dos agroecossistemas estudados, como veremos adiante.

A pesquisa foi realizada por uma equipe interdisciplinar¹⁴ composta por professores e estudantes da UFRPE (Universidade Federal Rural de Pernambuco), vinculados ao NAC

¹¹ Entre as diferentes ferramentas metodológicas utilizadas na pesquisa, podemos citar: linha do tempo, caminhada pelas parcelas, mapas do agroecossistema familiar - passado e presente -, o calendário das atividades agrícolas. Além de entrevistas semi-abertas e dois seminários com participação das famílias e técnicos do Centro Sabiá. Um de sensibilização no início da pesquisa e outro ao final para apresentação dos resultados da investigação.

¹² Para preservar a identidade dos membros das famílias participantes da pesquisa optamos por resguardar seus nomes, utilizando como identificação a primeira letra do primeiro nome do homem e da mulher, chefes de família.

¹³ Organização não governamental que iniciou a sua atuação no território da Mata Sul de Pernambuco em 1999, em 20 assentamentos rurais coordenados pelo MT (Movimento dos Trabalhadores).

¹⁴ A pesquisa foi desenvolvida por uma equipe composta por professores/as pesquisadores/as com formação em: Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, Sociologia e Ciências Domésticas. Por estudantes bolsistas de graduação e pós-graduação em Extensão Rural, Sociologia e Biologia e por educadores/as do

(Núcleo de Agroecologia e Campesinato) e ao NECEF (Núcleo do Estudo do Consumo e da Família), em parceria com o Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá e com apoio do MCTI (Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação) / CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) / MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) – SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), por meio do Edital 24/2013.

2. A monocultura, a vida dura no canavial e a insegurança alimentar

Antes da conquista da terra, a maior parte dos agricultores da região da Zona da Mata Sul pernambucana participantes desta pesquisa trabalhavam como *alugados*, *moradores* ou outras formas de sujeição ao engenho ou usina, como *machadeiros*, *administradores de barracão ou de engenhos*, e os salários eram insuficientes¹⁵ para cobrir as necessidades de alimentos para a simples sobrevivência das extensas famílias. Os trabalhadores não tinham acesso livre a terra para produzir o que necessitavam. Apenas uma das famílias participante da pesquisa (quilombolas) adquiriu a terra por meio de herança e nunca trabalharam na cana-de-açúcar, assumindo a identidade de agricultores-pescadores.

Em todas as situações das famílias subordinadas às usinas e engenhos, há relatos dos momentos de crise e de escassez alimentar antes do acesso à terra e mesmo nos primeiros anos depois dele, quando a terra ainda estava empobrecida pela produção da monocultura da cana e o projeto da família continuava vinculado ao sistema canavieiro.

Eu entrei aqui (no sítio) passando fome e hoje é um lugar de barriga cheia (agricultor, PM, 2014).

A comida era fraca porque o dinheiro era pouco e tinha que economizar para passar a semana (agricultora, CG, 2014).

Essas constatações são apoiadas por vários outros estudos que indicam que os trabalhadores rurais da Zona da Mata Pernambucana vivenciaram situações de fome endêmica e crônica, subalimentação ou “monotonia alimentar” (CASTRO, 1984; DABAT, 2007).

Centro Sabiá com formação em Biologia e Agronomia. Além de agricultores e agricultoras membros das famílias assentadas.

¹⁵ O assalariamento é ainda, predominantemente, temporário. O período da safra da cana que inclui o conjunto das atividades de campo para a colheita e a moagem da cana é quando há mais ocupação com remuneração a base de salário. Mesmo sendo a fonte de renda principal para muitos trabalhadores da região no discurso dos entrevistados se constata a sua insuficiência para manutenção de famílias.

De acordo com Dabat (2007), eram três as formas de abastecimento local de alimentos pelos trabalhadores vinculados aos engenhos de cana-de-açúcar: o sítio/roçado para os moradores (sistema de morada), o barracão e a caça/pesca. No sistema de morada os proprietários dos engenhos cediam pequenas áreas de terra (terras de morada ou sítios de moradores) para que alguns trabalhadores pudessem produzir culturas destinadas ao consumo ou à venda dos excedentes nos mercados próximos. Heredia (1979, p. 37) menciona que era utilizada “*a categoria sítio para delimitar a extensão total englobada por cada uma das famílias produtoras, incluindo nessa denominação a casa e a parcela de terra que se dispõe para o cultivo, o roçado*”. Neste caso, sítio era uma categoria que definia a pequena produção familiar em oposição à fazenda, o engenho, a usina ou a granja. Já Dabat (2007, p. 636, 637) comenta:

A produção de alimentos na terra cedida pelos patrões fazia parte integrante da estratégia de sobrevivência das famílias (...). Além de fornecer alimentos básicos como a mandioca e eventualmente a batata doce e frutas (sobretudo bananas), o sítio e/ou roçado permitiam a criação de pequenos animais, galinhas, cabras, porcos que constituíam, além de fonte de proteínas animais, a única reserva de valor da família canavieira.

Alguns patrões propiciavam acesso à terra irrestrito para plantar alimentos, mas outros cediam a terra com muitas restrições, desde a não permissão para plantar (mas apenas para viver), até a permissão para plantar apenas algumas culturas.

Esse é um dos elementos fundamentais para o aumento na quantidade de alimentos acessados pelas famílias. Ao revisitarmos junto com elas suas histórias, os relatos registraram os limites que esta dependência trazia. Os patrões eram considerados “bons” quando permitiam a produção de alimentos para a família, o que variava de acordo com a disposição do dono da terra, gerando instabilidade para a garantia da segurança alimentar.

Várias famílias afirmaram também ter praticado o extrativismo (a caça na mata e a pesca no rio ou no mangue) nas terras do engenho ou fora dele, sendo considerada uma atividade importante para complementar a alimentação da família. Um agricultor chegou a mencionar que a “*maior fartura era quando tinha mata. Tinha muito bicho na mata e era tudo solto. Não era proibido caçar*” (agricultor, C, 2014).

Mas o sistema de morada também tinha suas contradições.

A gente não tinha suporte de nada. As coisas eram difíceis e tinha no máximo, o que comer. Não tinha energia, não tinha a força de um tijolo. Os filhos, para estudar, tinha que pagar tudo, calçado, farda, caderno. Com 7 anos já botava para trabalhar. Os mais velhos ajudavam a criar os mais novos. As famílias eram muito grandes... 15 filhos. Naquele

tempo não tinha vacina... só para rico. Perdi filho por coqueluche, paralisia infantil... e um filho doente mental e físico. Para sobreviver tinha que comprar de tudo. Hoje um salário dá para comer 4 pessoas. Antigamente não dava de jeito nenhum. Com o que ganhava, dava só para o sábado. Só dava para viver porque plantava muito (agricultor, LA, 2015).

Já os trabalhadores *alugados* dependiam dos barracões para a compra de alimentos, buscavam os rios/mangues e as matas para conseguir alimentos ou ainda, procuravam produzir nas áreas marginais do engenho, em áreas arrendadas ou aforadas ou ainda em terras públicas de beira de estrada e outros. Vários moravam em pequenos povoados dentro do próprio engenho (“arruados”). Um agricultor lembra os tempos duros antes de ser morador de sítio e sua relação com o barracão para conseguir alimentos:

Já passei um momento que não tinha o que comer. Mas depois que eu tomei conta do sítio, não. Mas antes da parcela, eu passei fome porque não tinha o que comer. Nessa época, a gente não tinha planta. O engenho não dava terra para a gente plantar e o dinheiro que dava na fazenda, não dava. Muitas vezes, a gente deixava de comprar roupas para os meninos, remédios. Eu trabalhei com fome não foi só um dia, foram muitos dias. Eu comecei a passar fome quando era criança ainda. Eu comecei a trabalhar na empresa de Catende com sete anos de idade. Já trabalhava por conta própria, eu e meu pai. O ‘supermercado’ antigamente era o barracão, que as coisas custavam duas ou três vezes mais caro que na cidade, e todo mundo fazia feira no barracão. Vamos supor: se eu devesse todo meu dinheiro, todo meu salário, nem recebia e, às vezes, ainda ficava devendo. Comprava de tudo, até o querosene, que não tinha energia. Aí veio uma lei de Arraes, no governo dele, para acabar com os barracões. Aí acabou, graças a Deus. Aí a conta passou para as usinas ou para os engenhos e aí, ia descontando aos pouquinhos (agricultor, LA, 2015).

Nos barracões, o abastecimento era dominado por um regime de especulação e monopólio, o que levava ao preço exorbitante dos alimentos, a má qualidade e a falta de diversidade dos produtos à venda (DABAT, 2007). Os agricultores lembram que a alimentação se resumia a “*feijão e farinha e acabou*”.

A reforma agrária chegou na região após a falência de vários engenhos e a luta pela terra apoiada pelos movimentos sociais ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST ou a Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Pernambuco – FETAPE.

Um dos agricultores explica o que aconteceu com sua família neste período, mas também com outras três famílias participantes da pesquisa. Em 1996, a Usina Central Barreiros decretou estado de falência deixando todos os trabalhadores desempregados e sem receber seus direitos garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Para

as famílias de moradores que viviam no Engenho Amaraji, o processo de desapropriação da terra foi muito difícil. Foi preciso fazer campanha para arrecadar alimentos na cidade e cozinhar de forma coletiva. “*O processo de desapropriação foi lento, o dinheiro era pouco e não dava para comprar nada. (...) Quando o engenho faliu, não tinha dinheiro para a comida. Ia para o mangue conseguir alimento. Ia buscar aratu, trazia para casa, cozinhava com banana verde*” (agricultor, C, 2014).

Para a maior parte das famílias participantes da pesquisa, as coisas só começaram a melhorar a partir de 1998, quando tiveram acesso à terra através da reforma agrária organizada pelo Instituto de Colonização da Reforma Agrária (INCRA) ou instituições estaduais.

3. A conquista da terra e a permanência da cana-de-açúcar

Praticamente todas as famílias relataram que, com a conquista da terra, receberam uma terra arrasada pelas práticas predatórias do monocultivo canavieiro, ou seja, total ou parcialmente desmatada, com poucos remanescentes de mata nativa, com o solo coberto por uma vegetação rasteira espontânea indesejável (tiririca ou capim alho, por exemplo, (*Cyperus rotundus*) ou uma capoeira fina, com os solos degradados (erosão, perda da fertilidade através do uso constante de queimadas e contaminação por agrotóxicos) e fontes de água destruídas ou parcialmente destruídas devido ao desmatamento ou aterramento das áreas de proteção permanente. Em muitos casos, receberam a terra com uma cana fraca e antiga (soca). “*Antes de eu chegar, isso aqui era morto de veneno*” (agricultor, PM, 2014), relata um agricultor.

Nos primeiros anos de vida no assentamento, praticamente todas as famílias relataram que a atividade produtiva se limitou basicamente ao cultivo da cana-de-açúcar adotando o sistema convencional e a uns poucos cultivos que provinham parte dos alimentos necessários à sua subsistência e a comercialização dos excedentes. Para completar a renda, vendiam a força de trabalho como cortadores de cana ou “cambiteiros”¹⁶. A vida era difícil, com pouco acesso a alimentação e a água. A caça e a pesca continuavam sendo estratégias importantes para a produção de alimentos neste momento.

¹⁶ Cambiteiro era o trabalhador que carregavam a cana colhida no lombo de animais.

Para produzir cana, praticamente as famílias reproduziam o sistema de cultivo do grande proprietário, dependente de insumos externos, utilizando variedades melhoradas, o adubo químico, o fogo e o veneno (herbicida ou outros tipos de agrotóxicos).

A terra, quando cheguei aqui, era sem proteína, sem proteção, sem produção. (...). Quando chegamos na terra não tinha nada e não tinha nada mesmo. Eu só acreditava na cana e no veneno (agricultor, ZCA, 2014).

O pior da cana era trabalhar com o veneno, o agrotóxico. Quando eu chegava em casa todo mundo sentia. Eu escutava o povo falando mal do veneno e eu insistia (agricultor, JO, 2014).

Muitas vezes, essas estratégias eram incentivadas pela Assistência Técnica e Extensão Rural, através das políticas públicas. “*Os projetos que vinha já eram maliciosos*” (agricultor, C, 2014).

Neste contexto as alternativas eram restritas. As usinas permaneciam, ao mesmo tempo, como o mercado empregador e a grande compradora de matéria-prima. De modo geral, as famílias viviam subordinadas a estas, na medida em que trabalhavam para elas e/ou produziam cana para elas. Este contexto marcado pela dominação de relações mercantis capitalistas, a exploração imposta pelas usinas contribuiu para quebrar a economia familiar e, em muitos casos, para a desagregação do núcleo familiar, forçando jovens trabalhadores a migrarem em busca de mercado de trabalho fora do campo. Sobre isto, um participante da pesquisa relatou:

O meu filho plantava cana de açúcar aqui, mas quando tiramos o adubo e moemos a cana ficamos lisos. Meu filho me disse: - Papai, isso não dá para ninguém viver não. E o dinheiro para passar o inverno? -. Cana só dá lucro para a usina, porque vende tudo, até o bagaço, que custa hoje sessenta reais, é vendido em fardo para as fábricas. A usina lucra com o melaço, o álcool. Quando meu filho viu que a situação não era boa, disse: - Papai, não vou mais trabalhar aqui não, eu vou embora trabalhar de empregado. Isso aconteceu há cinco anos atrás (agricultor, CG, 2014).

Este infortúnio gerado pela cana foi observado entre as famílias assentadas que foram marcadas por uma alta exploração da economia canavieira, que consumia a riqueza gerada pelo trabalho, conforme explica um agricultor:

Eu somente via cana. O meu problema era plantar a cana, colher a cana e vender ao usineiro. Para, no final, eu ficar sem cana, sem dinheiro, fraco. O camarada trabalha que somente um infeliz e leva uma vida ruim. Meu sistema era cana, veneno e fogo, na intenção de ganhar dinheiro. Só que era uma ilusão (agricultor, ZCA, 2014).

Esta é uma visão recorrente entre as famílias que veem a economia canavieira como um ciclo vicioso e negativo para o trabalhador. Sobre isto, outro participante da pesquisa corrobora a ideia de que esta economia favorece exclusivamente a usina:

A cana dá dinheiro, mas na mesma hora, ela tira tudo: a usina come um bocado, pagamos o trabalhador, o transporte come outro tanto, o INSS come mais outro bocado e, no fim, fica quase nada. Mas, é aquela coisa: ela não se perde. Eu não gosto de cana. Já trabalhei tanto com ela que fiquei enjoado. Trabalhei muito e para não ter produto não adianta plantar (agricultor, LA, 2015).

Com a chegada da Extensão Rural estatal na região as famílias foram motivadas a diversificar a produção, ainda que não tenham sido incentivadas a abandonar o cultivo da cana-de-açúcar. No entanto, quase sempre essa diversificação era orientada por um sistema produtivo convencional e as famílias receberam uma assessoria técnica que não respondia as suas reais demandas. As famílias analisam a assessoria técnica realizada por algumas organizações, ora avaliando positivamente, ora fazendo suas ressalvas.

A partir do acesso à terra, as famílias acederam a financiamentos públicos através de projetos produtivos de custeio para assentados da reforma agrária. Todas as famílias utilizaram esse crédito como forma de estruturar suas parcelas para produzir alimentos que garantissem o sustento da família, tanto pelo consumo, quanto pela venda. Os projetos apresentados pelos agricultores foram: produção de macaxeira, criação de ovelhas, cabras, bovinos e peixes, reforma de bananal, plantio de café, etc.

Com a produção de outros cultivos, outras relações mercantis praticadas correntemente pelas famílias participantes da pesquisa foram com as feiras convencionais e com os intermediários. Um agricultor explica: “*A gente plantava para comer e o excedente vender na feira de Rio Formoso. Batata, feijão, mandioca. O trabalho era feito na hora que queria, não tinha mais patrão. Depois que desapropriou tinha mais liberdade para trabalhar*” (agricultor, C, 2014).

A comercialização na feira municipal apresentava a vantagem da relação direta com os consumidores urbanos sem intermediários que açambarcavam a economia da agricultura familiar. Mas, igualmente aos outros canais apresentava muitos riscos. Em primeiro lugar se destaca o lugar marginal que os agricultores–comerciantes ocupavam neste espaço. Localizados geograficamente no final da feira, eles expunham os produtos no chão, sobre palhas ou lonas. Os produtos eram comercializados na “pedra”, na expressão corrente. Esta precariedade impunha, de imediato, uma desvalorização dos produtos que os tornavam mais baratos em relação à média de preços praticados.

Além disto, o tempo gasto e a incerteza da comercialização representavam uma grande insegurança em relação a este mercado. Havia feiras consideradas boas, mas comumente, eram consideradas fracas. Nestes casos, a produção que sobrava retornava para casa ou era vendida no atacado, como relata um participante da pesquisa: *“é pior mesmo porque os comerciantes na feira convencional vendem por ‘empeleitada’, junta aqueles molhos e vende de todo jeito. Não tem preço”* (agricultor, LA, 2014).

Mas as famílias também estavam submetidas à exploração econômica imposta por agentes capitalistas externos ao agroecossistema familiar, como os atravessadores, por exemplo.

O fato é que a comercialização era um grande dilema para os agricultores desta pesquisa. Em geral, eles se deparavam com a falta de infraestrutura de armazenamento, as longas distâncias até os centros urbanos, as estradas precárias e a falta transporte. Tudo isto dificultava o acesso a mercados e facilitava a ação de agentes intermediários. Estes visitavam os engenhos e compravam a produção *in loco* e, muitas vezes, definiam o preço a ser pago no “olho”. Ou seja, o valor a ser pago era estabelecido pelo intermediário usurpador a partir de um olhar sobre o objeto da negociação: um roçado de macaxeira, por exemplo. Nestas condições, sem poder armazenar a produção, o agricultor comercializava o excedente para comprar aquilo que não produzia. Pressionado por tais circunstâncias era forçado a vender a produção por um preço aquém do valor real.

Deste modo, amargavam prejuízos como informa uma agricultora do assentamento Amaraji, cuja família é uma tradicional produtora de mandioca *“Tinha muita lavoura, mas não dava renda. Produzia 3 a 4 sacos de farinha, mas tinha dificuldade para vender”*. (agricultora, LA, 2014). Seguindo esta mesma linha de raciocínio a família quilombola que se dedica a agricultura e a pesca, simultaneamente, identifica o intermediário com algo negativo: *“Antes tinha atravessador para vender o peixe, com a compra do freezer por R\$ 1.000 podemos armazenar os pescados e outros produtos que são vendidos nas feiras. Eu me sentia ruim com a presença do atravessador”* (agricultora, CQ, 2014).

4. Iniciando mudanças - A transição agroecológica para alimentar a terra e as pessoas

A gente não vê o pedaço de cana em cima da mesa, ninguém vê um pedaço de cana para cozinhar, para almoçar (agricultor, ZCA, 2014).

O processo de mudança entre o sistema convencional de cultivo da cana-de-açúcar entre os assentados e os sistemas agroecológicos é complexo. A Mata Sul de Pernambuco é um lugar propício para o desenvolvimento de sistemas produtivos familiares biodiversos. A região está inserida no bioma Mata Atlântica, podendo ser caracterizada pela diversidade de paisagens e micro-ambientes diversos como as chãs, várzeas, rampas, beiras de rio, topos de morro, entre outros, tal como denominam os agricultores. No que pese o domínio histórico da paisagem pela monocultura da cana-de-açúcar, tanto pelo latifúndio como pela agricultura camponesa, estes ambientes podem ser aproveitados pelos agricultores de forma diversificada para a produção agropecuária e extrativa.

A entrada da cana-de-açúcar com seu projeto monocultural e impactante fez com os agricultores e instituições começassem a pensar outras dinâmicas produtivas, econômicas, sociais e ambientais para a região. Figueiredo (2008, p. 200-201) menciona que desde o final dos anos de 1990 a luta dos trabalhadores rurais na Mata Sul apresentou duas novidades: a capacidade de resposta do campesinato¹⁷ à crise a partir do seu potencial endógeno, que gerou uma ação social transformadora que implicou na formação dos assentamentos e a oportunidade de inclusão socioeconômica para todos aqueles que viviam precariamente no campo e nas cidades e; a realização de experiências agroecológicas nos assentamentos, que foram se constituindo como um caminho alternativo para o desenvolvimento local, baseado na economia camponesa, na conservação da natureza e na produção de alimentos para o autoconsumo e o mercado local. Essas mudanças foram acontecendo paulatinamente e com muitas contradições, pois as dinâmicas locais de dinamização dos assentamentos foram indicando caminhos controversos.

Praticamente todas as famílias mencionaram que, com a chegada da organização não-governamental Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, foram marcantes as mudanças ocorridas nos seus agroecossistemas. O Centro Sabiá chegou na região no final dos anos de 1990 em Ribeirão e Sirinhaém e final dos anos 2000 em Rio Formoso e Tamandaré. Chegou atuando através de projetos apoiados por organizações de cooperação

¹⁷ Neste texto utilizamos ora o termo camponês ora o termo agricultor/a familiar com o mesmo sentido. Sobre as especificidades do campesinato Teodor Shanin argumentar que “O núcleo das características determinantes parecer residir na natureza e na dinâmica da exploração familiar como uma unidade básica de produção e vida social. Em consequência, a mesma existência do campesinato como entidade social específica depende da presença de explorações familiares como unidades básicas de economia e sociedade” (SHANIN, 1979).

internacionais e nacionais¹⁸, em parceria com várias organizações. Atualmente, além dos projetos de cooperação, o Centro Sabiá tem conseguido dar uma assessoria mais permanente através das Chamadas Públicas de Extensão Rural propostas pelo governo federal através da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, ampliando o número de famílias envolvidas e de municípios no território.

Inicialmente, o Centro Sabiá desenvolvia atividades de sensibilização e mobilização das famílias através de ações socioeducativas para implantação de sistemas agroflorestais, criação de associações de agricultores, implantação de unidades de beneficiamento de polpas, açúcar e mel, entre outros.

Em 1999, no assentamento Serrinha, em Ribeirão, um agricultor começou a participar de projetos, entre eles, um realizado no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA pela Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE em parceria com o Centro Sabiá, que oferecia vários cursos técnicos e intercâmbios sobre agricultura agroflorestal e estágios de vivências com estudantes. Esse agricultor começou a envolver outras famílias de outros assentamentos do município. No mesmo ano, no assentamento Engenho Conceição, em Sirinhaém, o Centro Sabiá atuou em parceria com o PRORENDA e a Universidade Federal Rural de Pernambuco, dando continuidade a várias iniciativas de implantação de sistemas agroflorestais.

O trabalho de assessoria realizado pelo Centro Sabiá resultou no desenvolvimento de sistemas agroflorestais densos, biodiversos, com plantas ocupando os diversos estratos em áreas pequenas de terra próximas a residência familiar. Esta paisagem pitoresca irrompeu a monotonia do monocultivo dos grandes canaviais que se estendem a perder de vista. A estratégia utilizada pelas famílias foi a de incrementar a biodiversidade através de espécies frutíferas, melíferas, florestais, leguminosas, forrageiras, entre outras, que modificaram a paisagem e geraram uma produção ecológica diversificada, permanente e excedente.

Os princípios que nortearam as ações dessa assessoria eram: Segurança alimentar das famílias; Implantação de agroflorestas¹⁹ ou sistemas agroflorestais – SAFs –

¹⁸ Entre eles os projetos “Agroecologia, água e segurança alimentar”, “Águas do Céu: Famílias assentadas protegendo nascentes e florestas” e “Trabalho, renda e sustentabilidade no campo”.

¹⁹ Um sistema complexo que combina cultivos de diferentes estratos num mesmo espaço com a finalidade de dialogar com o ecossistema local e produzir os bens necessários para a reprodução social das famílias camponesas e abastecimento de mercados locais. As agroflorestas se caracterizam por ter: a) alta diversidade de espécies vegetais; b) ocupar pequenas áreas de terra muitas vezes inferiores a um hectare; c) relação

diversificação e manejo vegetal para melhorar a qualidade do solo e a produção de água, em diferentes espaços produtivos através de consórcios entre cultivos anuais (lavoura branca) e espécies arbóreas nativas e exóticas; Beneficiamento da produção: implantação de unidades de beneficiamento do mel, polpas de frutas, açúcar e rapadura e incentivo a revitalização de casas de farinha; Eliminação das queimadas, adubos químicos e agrotóxicos dos sistemas produtivos; Organização de novas estratégias de comercialização e incentivo aos circuitos curtos de comercialização, saindo da dependência dos atravessadores.

A herança cultural do monocultivo era forte e as inovações em relação ao sistema produtivo apresentado por essa ONG era algo inteiramente novo. A partir de metodologias participativas para o desenvolvimento da atividade produtiva esta ONG estimula as famílias a vivenciarem momentos de diálogo e a exercitarem práticas solidárias para compartilhar conhecimentos, tais como: experimentação, mutirões, intercâmbios, entre outras. As primeiras experiências de agricultura ecológica nasceram em áreas de terra muito pequenas, mas com um profundo efeito pedagógico para o aprendizado coletivo dos assentados sobre um novo tipo de agricultura e uma nova forma de relacionamento com a natureza. Essas gradualmente se concretizam e passam a servir como referência didática para famílias sensibilizadas e interessadas em mudar o jeito de trabalhar na terra. O processo de mudança assumido pelas famílias nos seus sistemas produtivos, abandonando aos poucos o cultivo da cana de açúcar pode ser observado em alguns depoimentos que demarcam claramente essa mudança e a importância da assessoria do Centro Sabiá.

Eu dependia muito da cana. Através da assistência técnica do Sabiá e da UFRPE, eu tive pena de sair da cana porque era cultura que eu conhecia. A minha terra era cheia de cana. Porque tem a segurança o dinheiro. Mas a gente trabalhava para o usineiro. Mas através dos ensinamentos fui mudando. Fui fazendo o meu comércio. A assistência técnica foi sensacional. (...). Resolvi mudar e fui pegando aquele sistema (SAF)... Arranquei 3ha de cana (agricultor, ZCA, 2014).

O trabalho do Centro Sabiá foi muito importante porque nos mostrou a importância de comer um alimento saudável. Ensinou a roçar o mato que já servia de estrume. Antes da orientação do Centro Sabiá, roçava e metia fogo e usava muito veneno. A partir do momento que deixei de usar veneno melhorou a alimentação e a produção. Sem o uso do veneno já é possível pegar camarão e peixe no rio, melhorou muito a situação (agricultor, CG, 2014).

estreita com o lar camponês; e, d) por guardar grande semelhança com os ecossistemas naturais (FIGUEIREDO, 2010).

Atualmente as famílias agricultoras participantes da pesquisa realizam uma atividade produtiva diversificada, principalmente, voltada para a produção vegetal. A criação de pequenos animais, principalmente a criação de galinhas, abelhas (com e sem ferrão) e peixes, também acontece em boa parte dos agroecossistemas familiares analisados, ainda que de forma incipiente. O extrativismo animal (pesca) é praticado de forma sistemática apenas pela família quilombola, que assume a identidade de pescadores e tem um amplo conhecimento sobre o mar e o mangue. Neste caso, a produção é voltada para o consumo e a comercialização.

Uma família agricultora, por exemplo, que antes tinha somente o cultivo de cana-de-açúcar e um pequeno roçado, hoje maneja 9 diferentes subsistemas²⁰, com 69 espécies, sendo 56 alimentares (frutíferas, tubérculos, hortaliças, leguminosas, entre outras), 12 florestais e adubadeiras e 1 animal. Estas espécies são destinadas tanto ao autoconsumo, como a comercialização.²¹

As práticas de aumento da agrobiodiversidade e da introdução de árvores nos sistemas produtivos foram tão importantes para a estratégia produtiva dos agricultores, que encontramos árvores (principalmente frutíferas) em todos os subsistemas estudados na forma de sistemas agroflorestais ou agroflorestas, mas também como cercas vivas, agroflorestas ciliares, quintais e consórcios agroflorestais. A produção diversificada de alimentos é um dos fatores que mais diferencia a produção agroecológica da agricultura monocultural e convencional da cana-de-açúcar.

5. O resgate da especificidade da economia camponesa

Com a conquista da terra inicia-se uma mudança gradual e intencional voltada para responder as necessidades de autoconsumo familiar, em primeira instância. Esta perspectiva dialoga com o trabalho teórico sobre a economia camponesa desenvolvido por

²⁰ Quais são: 2 apiários, roça, 2 sítios, 3 SAFs, Horta.

²¹ As principais espécies (vegetais e animais) destinadas a comercialização são: banana prata, banana comprida, banana anã, banana maçã, coco seco, coco verde, jambo, macaxeira, none, jaca dura, jaca mole, capim santo, acerola, mamão, pimentas (malagueta, dedo de moça), coentro, cebolinha, alface, mamão, laranja da terra, milho, cajá, goiaba, feijão de corda, mel, sapoti, cajú, graviola, araquá, ovos, queijo, entre outras. Também verificamos uma alta diversidade de produtos processados destinados a comercialização, tais como: Bolo de milho, bolo de passas de caju, café, caldo de cana, farinha, massa de mandioca, goma de mandioca, pastel de forno (frango e queijo), polpas de frutas (araça, graviola, goiaba, cajá, acerola) pão de macaxeira, sucos (araça, graviola, goiaba, acerola), tapioca (côco, queijo), azeite de dendê, azeite de coco, bolo de fubá, beijú de goma, beijú de massa, bolo de milho com laranja, beijú grosso, café torrado no pau, farinha, lambedor de jenipapo, lambedor de laranja da terra, mel, manuê, molho de pimenta dedo de moça, molho de pimenta malagueta, pão de queijo, suco de goiaba, entre outros.

Alexander Chayanov (1974), e posteriormente levado adiante por intelectuais seguidores do seu pensamento. Para Toledo (1993), a economia camponesa se caracteriza por ser produtora de valores de uso voltados para a satisfação das necessidades de consumo e quando gera excedente, é trocada por produtos que a família não produz. Esta especificidade econômica do campesinato foi observada por Martinez Alier (ALIER, 1999, p.5-6)²² da seguinte forma:

Os camponeses se relacionam com os mercados locais para comercializar sua produção e obter aqueles produtos que não produzem. Em algumas situações efetuam intercâmbio direto, em outras vendem e compram mercadorias que necessitam. Uma perspectiva que se encaixa na lógica econômica do provisãoamento do lar.

Esta perspectiva teórica dialoga com a realidade das famílias participantes da pesquisa na medida em que as mudanças nos agroecossistemas com a implantação de sistemas agroflorestais, outras áreas de produção, agroindustrialização e conservação da natureza, etc. foram implantadas para satisfazer as necessidades de consumo da família. Deste modo, a reorientação do espaço produtivo se vincula às necessidades do espaço do consumo de alimentos, ou seja, a residência familiar.

A relação dialética entre a unidade de produção e a unidade de consumo, estudada pioneiramente por Chayanov (1974), se aplica aos casos estudados nesta pesquisa, pois as reorientações dos agroecossistemas a partir do incremento da biodiversidade gerou uma produção permanente e diversificada para atender as necessidades familiares, como revelou um participante da pesquisa:

Você tendo em casa, comendo o que é seu... Porque quando você leva uma mercadoria para a feira, você deixa duas em casa. Deixou o coco, jerimum, batata, tudo para você comer. Se chegou uma pessoa aqui, não faz vergonha porque você tem de tudo (agricultor, AM, 2014).

A partir disto podemos afirmar que as mudanças nos agroecossistemas não são aleatórias, mas produto de ações inteligentes, planejadas e executadas pelas famílias para assegurar, em primeira instância, alimentos para o grupo doméstico. Mendras, retomando o pensamento de Chayanov, arremata a questão da seguinte forma: “*O camponês trabalha a terra para comer: toda e qualquer teoria de economia camponesa não é mais do que o comentário dessa singela fórmula*” (SABOURIN, 2011, in MENDRAS, 1976, p. 11-23).

²² De acordo com Alier (1999, p. 5-6), “*oikonomia* era a arte do provisãoamento material do *Oikos* (casa), e a crematística (que hoje chamamos economia) era o estudo da formação dos preços de mercado com o fim de fazer dinheiro”.

Esta perspectiva teórica nos ajudou a refletir a realidade vivida pelas famílias que transformaram suas parcelas especializadas no monocultivo de uma única espécie – cana-de-açúcar- em agroecossistemas alimentares biodiversos, produzindo alimentos tanto para o consumo, como para a comercialização. Vários são os exemplos dentre as famílias participantes da pesquisa de produzir, colher, comer e comercializar.

Ao analisar cada um dos subsistemas voltados para a produção de alimentos de origem vegetal nos agroecossistemas familiares encontramos predominantemente as roças e os SAFs, mas também hortas, áreas de preservação, quintais e sítios, além das aves, peixes e abelhas. Nos doze agroecossistemas estudados foram encontradas 257 espécies vegetais e variedades diferentes, sem repetição²³. Cabe ressaltar que a grande diversidade presente nos agroecossistemas está expressa principalmente nas frutíferas arbóreas, nas plantas medicinais cultivadas nas hortas, e nas raízes, cultivadas nos roçados. Uma lacuna observada nos agroecossistemas analisados é a baixa produção de alimentos de origem animal. A exceção da família quilombola que vive da agricultura e da pesca, as demais criam poucos animais (principalmente aves e abelhas, mas também peixes em cativeiro), dependendo de mercados para aquisição deste tipo de alimento.

Uma das famílias (AM) segue a estratégia da produção e consumo, pois das 31 espécies em produção, a maior parte é utilizada no consumo, sendo que, 5 espécies alimentares são apenas para o autoconsumo e não são comercializadas, e 26 são para autoconsumo e venda. A orientação predominante da unidade de produção é produzir para comer e vender. Para Afrânio Garcia (1983: p. 129) estes produtos possuem a marca da alternatividade, ou seja, têm a possibilidade de serem consumidos e vendidos, a depender das necessidades de reprodução social do grupo doméstico. Esta estratégia implantada pelas famílias participantes da pesquisa se vincula a outro princípio central do conceito de segurança alimentar e nutricional que é o acesso a alimentos (GAZOLLA e SCHNEIDER, 2007).²⁴ De fato, o aumento extraordinário da biodiversidade ampliou as possibilidades de acesso a alimentos e, ao mesmo tempo, de obtenção de uma renda para aquisição daquilo

²³ Quando analisamos os dados com repetição, esse número sobe para 802 espécies, pois algumas espécies podem ser encontradas várias vezes dentro do mesmo agroecossistema, ou se repetem entre os 12 agroecossistemas familiares. Esse número de espécies pode variar de acordo com o calendário agrícola durante o ano.

²⁴ O primeiro princípio norteador do conceito de segurança alimentar é o da qualidade nutricional dos alimentos consumidos pelos agricultores. Neste sentido, a produção para autoconsumo é sempre interpretada como geradora da segurança alimentar por conter uma qualidade nutritiva que seria “superior” aos alimentos da cidade. Este princípio é justificado devido à produção de autoprovionamento ser uma produção isenta de agrotóxicos agrícolas, uma vez que não se usam agroquímicos (GAZOLLA e SCHNEIDER, 2007).

que as famílias não produzem. Na fala de um agricultor: “Economizei muito porque eu tenho ovo, galinha, peixe, coco. Às vezes a gente não tem o dinheiro, mas tem o alimento” (agricultor, PM, 2014). Este mesmo agricultor argumenta sobre a necessidade de diversificação para o acesso aos mercados:

É, de tudo tem um pouco [na parcela]. Olha! O agricultor, não adianta fazer ‘meio mundo’ de produção. Você tem que fazer uma variedade. Quando cai no ponto de você vender, de tudo você tem um pouco. Não adianta você levar dez milheiros de banana para a cidade do Recife para vender numa feira daquela. Você não vende. Você tem de levar uma base de oitocentas, setecentas ou quatrocentas bananas Prata, você leva trezentas e cinquenta bananas compridas, você leva a batata, você leva o cará... variado (agricultor, PM, 2014).

Outras famílias analisam que não são autossuficientes em alimentos, mas conseguem garantir as condições necessárias para que estes não falem nas suas mesas. Um agricultor explica:

coqueiro, bananeira, laranjeira... são o tipo de coisas que quase são o carro-chefe. As outras coisas são uma superação. Agora, essas três mercadorias, é quase o carro chefe, porque quando um vai ‘afacando’, o outro vai chegando. Quer dizer, é o carro chefe, é uma segurança alimentar. Então, por quê? E nisso aí você vai arrumar alimentação completa? Não. Porque disso aí você tem banana, tem coco, tem laranja e outras coisas. Aí você leva para o comércio, aí já vendeu, já trocou por aquilo. (...). Não precisa botar o ‘pirão’ para dentro de casa, o comer, a alimentação? Você tem que ter um tipo de planta garantindo a alimentação. Pode vir depois de coco, banana. Pode vir de outras coisas. Só que coco e banana é o primeiro e principal, porque você sabe que toda semana você tem que levar para o comércio. Tem que ter a renda (agricultor, ZCA, 2015).

Outro agricultor, ao definir uma boa colheita, reflete:

Uma boa colheita no meu pensamento é quando você chega o dia de sexta-feira [dia de preparar a feira para comercialização dos seus produtos], de tudo que tiver na propriedade, você colhe, para fazer com que você arrume o dinheiro da sua alimentação. Leve e dê aquela renda da sua alimentação de volta. Aí dá uma boa colheita (agricultor, JR, 2014).

Observa-se que muito daquilo que é consumido é originado no agroecossistema familiar, não possuindo valor monetário. Esta perspectiva se intensificou com a reorientação dos agroecossistemas onde, é certo afirmar que houve uma ampliação do intercâmbio das famílias com a natureza para obtenção de alimentos saudáveis e outros bens.

É por meio dos denominados canais curtos de comercialização que é formada a renda monetária da maioria das famílias. Neste quesito, as feiras de produtos ecológicos geram a principal renda monetária, sendo superior àquela gerada pela feira convencional e outras formas de comercialização direta com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

No entanto, ao mesmo tempo, parte da renda gerada com as feiras e outros mercados alternativos de produtos ecológicos contribuiu para aquisição de produtos ultraprocessados em supermercados. Essa é uma situação contraditória entre as famílias, pois são produtoras de alimentos saudáveis e consumidoras de produtos contaminados, tal como será visto mais adiante.

6. Comer: ideologia alimentar x autonomia

A comida tem uma grande importância para as famílias, tanto social como culturalmente, e um vínculo significativo com o papel das mulheres nos agroecossistemas familiares participantes da pesquisa. Historicamente, são elas que detêm o conhecimento sobre os alimentos e a preparação da comida, desempenhando um papel essencial no espaço doméstico, considerado muitas vezes de pouca importância. Também são as responsáveis pelo manejo de diversos agroecossistemas, exercendo um papel importante na conservação e preservação da natureza. No entanto, em ambas as atividades, ainda não são reconhecidas e visibilizadas como tal.

Ao analisar o passado a partir de diferentes prismas, o presente traz uma compreensão mais homogênea, de melhoria das condições de vida e de acesso aos alimentos pelas famílias. Percebemos que essa melhoria, entretanto, não se traduz necessariamente numa melhoria da qualidade da alimentação, mas, em todos os casos, numa melhoria na quantidade da alimentação.

O aumento da diversidade de alimentos produzidos pelas famílias, associado a aposentadoria de membros de algumas famílias, o acesso a diversos bens como geladeira, fogão a gás, móveis diversos, transportes, como carro e moto, além de outros bens e a energia elétrica, possibilitaram ampliar a compra de alimentos, ter uma maior diversidade de alimentos na mesa, ampliando as possibilidades de preparação e conservação dos alimentos, reduzindo a quantidade de tempo gasto com o seu preparo e gerando a possibilidade de realização de outras atividades consideradas importantes pela família.

Os alimentos consumidos pela família vêm do agroecossistema familiar e do mercado. A produção dedicada ao consumo varia entre os diversos subsistemas (como tratado anteriormente) e ao calendário agrícola. Do total de alimentos de origem vegetal produzidos, predominam as vitaminas e os carboidratos. Todos os subsistemas têm sua maior riqueza nutritiva concentrada, principalmente nas vitaminas (frutas, legumes, verduras), com exceção da roça que apresenta sua maior riqueza em carboidratos. Já os subsistemas voltados para a produção animal têm seu perfil nutricional dedicado às proteínas.

Para a complementação da alimentação de alimentos não produzidos nos agroecossistemas familiares, as famílias acessam mercados que variam entre os comércios locais e as grandes redes de supermercado que vendem no atacado.

De acordo com algumas famílias participantes da pesquisa, esta relação entre o plantar, o colher e o comer vem sofrendo influência a partir da ampliação do acesso aos produtos industrializados, especialmente pelas novas gerações, e das dificuldades de se produzir tudo que é necessário. Se antes, o barracão era o espaço de acesso a alimentação, com restrições quanto a variedade e preço, delimitadas pelo dono do barracão (DABAT, 2012)²⁵, agora o mercado é aberto, acessível, cheio de variedade e com um lema atraente: quanto mais consumir, melhor.

A opção pelo mercado é baseada em três argumentos principais: o trabalho excessivo necessário para produzir certos alimentos (especialmente os beneficiados), a dificuldade de produzir alguma espécie/variedade específica encarada como essencial para a alimentação da família e a sedução dos produtos do mercado.

Uma agricultora (AM), por exemplo, nos relata que a família “enjoa” das comidas que ela faz a partir da farinha de mandioca (beiju, bolo, tapioca etc). Segundo ela, sempre se fazia para levar para a feira e deixava uma parte em casa, mas hoje, estes alimentos acabam estragando e não sendo consumidos. Outro agricultor (IJ) tem a mesma opinião e agrega ainda o excesso de trabalho para preparar estes alimentos. No caso dele, prefere consumir “pão e bolacha”.

²⁵ Como afirma Dabat (2012: p.550): “O abastecimento no barracão era limitado aos produtos que o barraqueiro queria oferecer pelo preço que ele estipulava. Assim, faltavam produtos, vendia-se peixe pelo preço da carne etc. As consequências da má alimentação são logo assinaladas. Maus anos não eram apenas de má colheita, mas os de “muitas” mortes. Sem nenhuma benfeitoria intervenção do empregador, nem para corrigir os efeitos do mau tempo, tampouco garantir um abastecimento adequado, a preços acessíveis”.

Outro exemplo importante para as famílias é o fubá (chamada localmente de “fúba”), utilizada para preparação de uma comida típica e preferida por praticamente todos da zona canavieira: o “quarenta”. Uma primeira questão é que a produção do milho necessário para produzir a fúba não vem sendo realizada pelas famílias por vários motivos. Apenas 5 famílias afirmaram produzir milho nos seus roçados. Além disso, a produção não é suficiente, pois aqueles que produzem não o fazem de forma a garantir o abastecimento da família durante todo o ano. Outro aspecto é que o processamento necessário para a preparação da fúba é trabalhoso, requerendo da família maior tempo e força de trabalho.

O feijão comum (*Phaseolus vulgaris* L.) é outra cultura que aparece entre as preferidas dos participantes da pesquisa, mas que, no entanto, não é produzido na região. Já o feijão macassa (*Vigna unguiculata* (L.) Walp), não está entre as preferências locais pois é considerado menos forte e nutritivo, mas é produzido por seis famílias e de forma insuficiente para o consumo durante todo o ano. “*Vendo o macassa, pois não é feijão para quem trabalha. Prefiro vender esse e comprar o mulatinho que é mais forte*” (IJ, 2014).

Outro elemento que também aparece é a questão da saúde. Vários agricultores mais idosos estão sofrendo com pressão alta, excesso de colesterol e diabetes. Essas doenças causam restrições alimentares que terminam por favorecer a compra de produtos vendidos apenas nos supermercados. Isso se relaciona com a falta de acesso a informação para desenvolvimento de receitas saudáveis com os produtos do próprio agroecossistema familiar.

Além disso, temos também a publicidade em torno aos alimentos industrializados, a qual agrega aos alimentos valores atraentes: como força, saúde, disposição e praticidade/economia de tempo. De outro lado, há uma falta de conhecimento a respeito da qualidade nutricional desses alimentos que, pelo excesso de processamento, torna-se quase inexistente. O exemplo vem do agricultor IJ que prefere o pão do mercado à tapioca que ele mesmo prepara para vender a partir da mandioca produzida em sua parcela. Aqui há que se considerar a influência da questão estética, também mobilizada pela mídia, que desvaloriza muitos dos alimentos produzidos localmente e termina influenciando nos gostos e costumes alimentares.

A questão contraditória é que o acesso aos produtos industrializados só é possível pela ampliação das relações econômicas possibilitada, entre outros fatores, pelo acesso a aposentadoria e a estratégia agroecológica (de produção e comercialização) que permitiu o alcance a bens de consumo antes inacessíveis a estas famílias.

O que nos parece ser o elemento central é a variação no grau de dependência do mercado para a alimentação das famílias que estão em transição agroecológica. Ela acontece devido às diferentes oportunidades de processamento dos alimentos e condições para diversificar a produção. A pouca produção animal, por exemplo, é um dos fatores que aumenta a dependência. A família da agricultora CQ que vive em um sítio cercado pelo mangue tem uma percepção de autonomia maior: “*não dependo do supermercado para ter acesso à alimentação*” (CQ, 2014).

Os próprios agricultores ao longo da pesquisa foram refletindo conosco sobre essa dependência, como expresso nas falas abaixo: “*Mas, hoje, a gente ainda utiliza muita coisa do supermercado, se for para a realidade quase tudo vem do supermercado*” (CG, 2015). Neste caso, eles valorizam a compra de alimentos que acham essenciais para a sua alimentação como a fúba, a carne, o feijão comum, o arroz e desvalorizam, como alimento, os produtos consumidos no seu agroecossistema.

Essa dependência compromete a segurança alimentar e nutricional dessas famílias, pois a disponibilidade dos produtos e a questão econômica, como o preço, também interferem na qualidade do que é adquirido, uma vez que produtos processados e ultraprocessados têm preços mais acessíveis, e começam a fazer parte do cotidiano das famílias.

7. A modo de conclusão: desafios para a segurança alimentar

A conquista da terra possibilitou que as famílias de agricultores participantes da pesquisa pudessem colocar em prática de forma inovadora uma estratégia da diversificação, contraditória com outra estratégia muito comum entre os assentados da Zona da Mata Sul pernambucana, onde é central o monocultivo da cana-de-açúcar altamente homogeneizadora. A predominância da especialização produtiva fragiliza os sistemas, coloca em risco a segurança alimentar de famílias camponesas da região, dada a simplificação do agroecossistema e o seu grau de dependência e de subordinação ao oligopólio da produção de álcool e açúcar. Assim, percebe-se entre essas famílias uma mudança no paradigma dominante da modernização da agricultura dependente de insumos externos (adubos químicos e agrotóxicos), orientada pelas monoculturas.

Percebe-se que a extensão rural realizada pelo Centro Sabiá desempenhou um importante papel neste processo, pois incentivou a convergência das estratégias camponesas de diversificação e autonomia, com os princípios da Agroecologia através do

incentivo a implantação dos sistemas agroflorestais. Com isso, as famílias vêm conquistando a recuperação de suas terras, uma maior diversificação, novos mercados e formas de organização e, em grande medida, mais segurança alimentar. A assessoria oferecida pelo Centro Sabiá possibilitou que as famílias participantes da pesquisa melhorassem a produção, o cuidado com a terra e o acesso a alimentos saudáveis, tendo em vista que praticamente tudo o que é produzido nas parcelas é consumido, e o excedente é destinado para comercialização nas feiras, vizinhança e escolas.

Observamos que as famílias internalizaram a importância da preservação ambiental e a preocupação com a sustentabilidade do planeta, bem como a preocupação com a continuidade das gerações futuras. Elas revelaram que os intercâmbios proporcionados pelo Centro Sabiá, são uma forma importante de contribuir para a tomada de consciência sobre o cuidado com a terra, o meio ambiente, bem como com a autonomia alimentar,²⁶ tendo em vista que são socializados saberes, experiências e trocas de sementes e produtos. Isto revela a importância da assessoria técnica para produção, abastecimento, beneficiamento e consumo de alimentos. No entanto, percebemos alguns desafios que devem ser observados para se garantir maiores níveis de segurança e soberania alimentar.

Percebemos que associado a estratégia da agrofloresta permanece com as famílias estudadas uma centralidade no “complexo da macaxeira/mandioca”. Estes cultivos herdados dos indígenas fazem parte da cultura alimentar de Pernambuco. Castro (1984) chama a atenção para o fato de que o cultivo da mandioca/macaxeira é fácil e barato, sem grandes exigências de solo, de clima e de mão de obra, conformando, historicamente, um complexo de alimentação fixado em torno da farinha de mandioca. No entanto, o autor considerou que este complexo alimentar, associado a monotonia, falta de variedade de produtos alimentícios e carência em proteínas, é muito pobre o que arrastou a região a uma das zonas de fome do país. Associado a isso, percebeu-se a dificuldade das famílias em cultivar as plantas pioneiras destinadas ao seu consumo como milho, feijão, macaxeira, etc. associadas ao SAF, o que daria outro sentido ao sistema. A preocupação com a sucessão rural e a continuidade do desenvolvimento dos sistemas agroflorestais também é um problema a ser considerado.

²⁶ Em função da abordagem qualitativa da pesquisa utilizamos os discursos elaborados como referencial para analisarmos a autonomia alimentar das famílias entrevistadas em relação à produção e consumo de alimentos. A partir dos diferentes instrumentos utilizados foi possível analisar a trajetória das famílias e dos agroecossistemas. Captamos que a autonomia alimentar aumentou a partir de mudanças impulsionadas pela conquista da terra, aumento da biodiversidade e participação nos circuitos de comercialização.

Uma conclusão feita pelos próprios agricultores é que eles passam por momentos de “economia ou administração da escassez”, onde predomina a mentalidade da cana, ou seja, vivem com falta de estoques produtivos, de alimentos e de sementes e mudas, o que faz com que fiquem susceptíveis no processo de conquista de uma maior autonomia. Um agricultor reflete: “*produzimos para comer no dia seguinte e não sabemos planejar e estocar, como fazem no sertão*” (JR).

Associado a tudo isso, percebemos ainda a falta de espaço para a produção animal na maior parte dos agroecossistemas familiares participantes da pesquisa, o que determina a carência de proteínas na dieta das famílias ou a dependência ao mercado.

Outros pontos a considerar dizem respeito à comercialização. Pequenos financiamentos seriam suficientes para as famílias incrementarem o potencial em relação ao processamento mínimo da produção. Isso é importante tanto para aquelas famílias que já têm uma infraestrutura modesta, como para o grupo de famílias que não processa nada ou processa poucos produtos. Tanto um grupo como o outro, carecem de orientação e formação em relação ao tema, como também carecem de financiamento para construir, no entorno de suas casas,²⁷ infraestrutura pertinente a suas condições socioeconômicas e para adquirir equipamentos, com a finalidade de assegurar as condições para a realização das boas práticas de manipulação de alimentos.

Esta lacuna poderia ser preenchida com apoio do Estado através de políticas públicas de extensão rural e de crédito, que contribuíssem para apoiar as famílias participantes da pesquisa a processar seus produtos, agregar valor, diversificar mais a produção e aumentar a renda familiar, principalmente a das mulheres que são as protagonistas nessa atividade.

Finalmente, concluimos que apesar da produção significativa das famílias em termos de qualidade e quantidade de produtos, principalmente frutas e raízes, é significativa dependência ao mercado das famílias participantes da pesquisa para vários alimentos, o que revela fragilidade dos seus sistemas com relação à soberania e segurança alimentar.

²⁷ O fato de ser no entorno da residência familiar faz toda a diferença, haja visto que esta atividade é desenvolvida pelos membros da família, principalmente, as mulheres que tem dificuldades para se descolar para as agroindústrias localizadas fora de suas parcelas (agroindústrias comunitárias). Na área da pesquisa verificamos uma preferência das famílias pela agroindústria caseira em detrimento da comunitária.

Consideramos relevante a sua dependência ao mercado local de onde vem grande parte da sua alimentação, a exemplo de carnes, feijão, arroz, café e fubá. O fato da produção para o autoconsumo não ser suficiente para atender grande parte das necessidades alimentares da família, coloca em risco um dos importantes princípios norteadores do conceito de segurança alimentar, que é “*o acesso regular e permanente à alimentos de qualidade (nutricional e livre de contaminantes químicos), em quantidade adequada e suficiente*” (BRASIL, 2006), bem como o respeito aos hábitos alimentares de consumo, que se formaram historicamente.

Entendemos que a concretização do conceito de soberania e segurança alimentar exige não somente a sustentabilidade do agroecossistema em todas as suas dimensões.

Com relação à dimensão da qualidade dos alimentos associada a cultura alimentar, um aspecto que nos chama a atenção é o fato das famílias terem introduzindo de forma significativa na sua dieta os produtos processados e ultraprocessados, como iogurte, mortadela, biscoito recheados, macarrão instantâneo, entre outros, colocando em risco a segurança e a soberania alimentar dessas famílias. De fato, nas últimas décadas, houve um aumento no consumo de produtos ultraprocessados entre todos os segmentos da sociedade, que estão cada vez mais presentes na alimentação da população urbana e rural e uma diminuição no consumo de produtos in natura (LEVYI et al, 2012).

Essa realidade interfere diretamente na qualidade da comida consumida, tendo em vista que os produtos processados e, principalmente, os ultraprocessados podem causar sérios problemas à saúde da população urbana e rural. A inclusão de produtos ricos em açúcar, sal e gordura (produzidos na indústria), tem provocado o surgimento ou agravado as doenças não transmissíveis, como é o caso da diabetes, obesidade, hipertensão. Mas frente a isso, a força do capital, mediada pela publicidade e a propaganda, com a expansão do capitalismo no campo e a expansão globalizada de seus mercados, disponibiliza massivamente os produtos agroalimentares industrializados para as regiões interioranas, contribuindo com a percepção dos mesmos como redutores do tempo de trabalho doméstico das mulheres no preparo de alimentos, e mais baratos, além facilitar o acesso a novos produtos.

A falta de conhecimento sobre as consequências de uma má alimentação, bem como não entender as informações contidas nos rótulos dos produtos industrializados, faz com que o consumo de alimentos industrializados seja cada vez mais elevado. Assim, nossa reflexão aponta a existência de uma “ideologia alimentar” que interfere na dinâmica de

consumo de alimentos das famílias participantes da pesquisa e cria resistência ao processo de ruptura com a cultura alimentar do Nordeste açucareiro.

Ainda que as famílias estudadas apontem avanços significativos do ponto de vista da melhoria da autonomia para garantia de sua sobrevivência, elas nos alertam para as contradições de uma experiência emancipadora dentro do sistema capitalista. A ideologia alimentar, como nós pudemos enxergá-la na prática, está marcada, ao mesmo tempo, por problemas e mitos que interferem no desenvolvimento para efetivação da soberania alimentar da família.

O que estamos chamando aqui de “ideologia alimentar”, refere-se ao conjunto de práticas e crenças, onde diante da complexificação da economia da alimentação, foram gerados novos mitos em torno da alimentação. Na realidade atual, os “mitos” se desenvolveram em torno aos alimentos ultraprocessados. Ainda que reconheçam a baixa qualidade deste tipo de alimento, eles colocam alguns argumentos para seu uso: a praticidade, o custo e a ideologia. Assim afirma o agricultor ZCA, quando foi questionado sobre o porquê de as pessoas preferirem comprar o “danone”, do que comprar inhame, farinha de massa para fazer bolo:

É porque é mais fácil. Porque se torna um lanchezinho mais fácil e o dinheiro dá para comprar. Dá para comprar o mantimento que a senhora falou [inhame, massa] e dá para comprar também aquele mantimentozinho bem manerozinho para os meninos comerem, porque é mais fácil. Saiu do compromisso e da responsabilidade. É mais ligeiro (ZCA, 2014).

Atualmente imergimos nos mitos da praticidade e do baixo custo do presente, que escondem o tempo e o custo gastos com problemas de saúde, por exemplo. Parece-nos, então, que estamos diante de uma importante contradição: apesar do grande avanço da transição agroecológica vivida por essas famílias, com o acesso a terra, uma assistência técnica de qualidade e melhoria das condições de vida de forma geral, eles são insuficientes para a garantia da autonomia necessária a uma efetiva segurança e soberania alimentar.

Assim, a crítica à ideologia alimentar pode ser encarada como um primeiro passo do processo para criação de eixos de superação dos mitos e problemas criados. Há, então, que se reconhecer no âmbito da Agroecologia, a relevância das estruturas simbólicas que interferem nas relações sociais e produtivas para, a partir daí, desenvolver possibilidades de superação em direção à soberania e segurança alimentar não só dessas famílias, mas de todo o campesinato.

Parece-nos que superar esses mitos e lidar com essas problemáticas, faz parte dos desafios futuros dessas famílias, do Centro Sabiá e de nós pesquisadores participantes.

8. Referências bibliográficas

ALIER, J. Martínez. Introducción a la Economía Ecológica. España: Rubes Editorial, 1999.

BRASIL. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia alimentar para a população Brasileira. Brasília, Ministério da Saúde, 2014.

CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHAYANOV, Alexander. La organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 1974.

DABAT, Christine R. Moradores de Engenho: Relações de trabalho e condições de vida dos trabalhadores rurais na zona canavieira de Pernambuco, segundo a literatura, a academia e os próprios atores sociais. Recife: Editora Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

DABAT, Christiane Rufino. Moradores de engenho: relações de trabalho e condições de vida dos trabalhadores rurais na Zona Canavieira em Pernambuco. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2012.

FIGUEIREDO, Marcos A. B. de Resistência e reprodução camponesa: luta por terra na região canavieira pernambucana. Clio - Série Revista de Pesquisa Histórica - N. 26-2, 2008. P. 189-213.

FIGUEIREDO, Marcos Antonio B., “Una Estrategia de Desarrollo Local desde las Experiencias Agroecológicas de la Región Cañera Pernambucana – Brasil”. Tese doutorado, Universidad de Córdoba, España, 2010.

GAZOLLA, márcio e SCHNEIDER, sérgio. A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, (UFRRJ), v. 15, p. 89-122, 2007

GARCIA JR., A. R. O Sul: caminho do roçado. Estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo/Brasília: Marco Zero/Editora Universidade de Brasília; MCF-CNPq, 1989. 286p.

GARCIA JR., A. R. Terra de trabalho: trabalho familiar de pequenos produtores. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 236p., 1983. (Coleção Estudos sobre o Nordeste).

HEREDIA, Beatriz M. Alasia de. A morada da vida. Trabalho familiar de pequenos produtores do Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEVYI, Renata Bertazzi, CLARO, Rafael Moreira; MONDINI Lenise; SICHIER Rosely; MONTEIRO Carlos Augusto. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. Rev Saúde Pública 2012; 46(1):6-15

MMA. Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/arquivos/cdbport.pdf. Brasília, DF. 2000. Acesso em 05 de agosto de 2016.

SABOURIN, Eric. Sociedades e Organizações Camponesas: uma leitura através da reciprocidade. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

SHANIN, Teodor. Definiendo al campesinado: conceptualizaciones y desconceptualizaciones. Pasado y presente en un debate marxista. En: Agricultura y Sociedad, N° 11, Abril-Junio. Madrid: MAPA. 1979. p.9-51.

TOLEDO, Víctor. La Racionalidad Ecológica de la Producción Campesina. En: SEVILLA GUZMÁN, E. y MOLINA, M. González. de. (Eds.). Ecología, Campesinado e Historia. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta. 1993. p. 196-218.

Campanha pela Fome Zero: Uma história de participação cidadã²⁸

Claudia Fonseca, Doutora pelo EHESS, é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É bolsista CNPq PQ1.

Lucia Scalco, Doutora em Antropologia Social, é pesquisadora do Núcleo de Antropologia e Cidadania (NACi) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Coordenadora do GT Família Geração e Gênero do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Atua principalmente nos seguintes temas: classes populares, inclusão digital, juventude, família e consumo

Helisa Canfield, Doutoranda em Antropologia Social, é pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Alimentação (NEICA/UFRGS) Possui graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011) e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS/UFRGS). Tem experiência na área de Nutrição Social e atua com pesquisas nos seguintes temas: aspectos culturais do consumo alimentar, classes populares, políticas públicas de alimentação e nutrição.

Resumo: Nessa análise, descrevemos dois estudos de caso, realizados entre 2014 e 2015, de “núcleos de Fome Zero” na cidade de Porto Alegre para entender os efeitos naquele contexto de um programa de entrega de alimentos a pessoas em risco de insegurança alimentar. Na primeira parte desse artigo, traçamos um perfil dos beneficiados em cada núcleo para ressaltar a extrema heterogeneidade da população beneficiada. Num segundo momento, estendemos nosso olhar para a dimensão organizacional do programa ao explorar a maneira em que pessoas – tanto gestores quanto lideranças comunitárias – reagem à situação problemática do momento: a irregularidade na entrega de alimentos. Se, no início dessa investigação, usamos técnicas clássicas da pesquisa etnográfica nas próprias comunidades, a irregularidade do programa nos obrigou a incorporar a análise de documentos administrativos, entrevistas com gestores nos setores municipais e estaduais relevantes, e a observação do espaço político coletivo onde os representantes de núcleos debatiam suas dúvidas quinzenalmente: o Fórum Fome Zero. Sugerimos que enquanto métodos quantitativos fornecem detalhes importantes do programa (quantidade e periodicidade de entregas de alimentos), a abordagem qualitativa que privilegia as dinâmicas microterritoriais e que dá visibilidade às lideranças populares demonstra outras formas de produtividade do programa ligadas a experiências de mobilização popular e controle social.

Palavras-chave: Fome Zero, distribuição de alimentos, participação popular, controle social

²⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Os caminhos do rancho: redes e fluxos em torno da distribuição de alimentos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Fome Zero (PFZ) na cidade Porto Alegre” coordenado por Claudia Lee Williams Fonseca

Título em Inglês: The Campaign for Zero Hunger: A story of citizen participation

Abstract: In this analysis, we describe two case studies of Zero Hunger neighborhood centers in the city of Porto Alegre, carried out between 2014 and 2015, to examine the contextualized repercussions of a food distribution program (“Purchase from Family Agriculture with Simultaneous Donation” connected with the Program for the Acquisition of Food) among people considered to be suffering from food and nutrition insecurity. In the first part of this article, we sketch a profile of the participants in each of the two neighborhoods in order to demonstrate the extreme heterogeneity of the program’s beneficiaries. In a second moment, we extend our gaze to the program’s organizational dimensions in order to explore the way in which people – administrators as well as community leaders – react to the problematic situation, evident at the time, of scarce and irregular food shipments. If, at the beginning of our investigation, we used classical ethnographic techniques in the local communities, the program’s irregularity obliged us to include the analysis of administrative documents, the interviews with administrators in the relevant sectors of municipal and state government, and observation in the collective political space where the community leaders brought their concerns on a biweekly basis: the Zero Hunger Forum. We suggest that whereas quantitative methods may aptly describe the quantity and periodicity of food shipments, qualitative methods focused on microterritories and community leaders bring to light other forms of the program’s productivity in the arenas of political mobilization and social control.

Key words: Zero Hunger, food distribution, popular participation, social control

1. Introdução²⁹

Esse artigo surge de uma proposta de pesquisa que visava analisar os efeitos de um programa social voltado para a distribuição de alimentos entre pessoas consideradas em situação de insegurança alimentar no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ) no Brasil. Nosso alvo empírico era a rede ligada à “Compra com Doação Simultânea” (CDS)³⁰ do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)³¹ na cidade de Porto Alegre – uma rede organizada em “núcleos”, incluindo associações de moradores, clubes de mães, terreiros de

²⁹ Este trabalho teve o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio do Edital CNPq n.º 24/2013.

³⁰ Conforme a Cartilha de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea editada pela CONAB, trata-se da modalidade do PAA na qual a cooperativa ou associação de agricultores familiares vende sua produção para o Governo, via Conab, e entrega o alimento diretamente em rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) ou em rede socioassistencial (asilos, APAES e Abrigos), governamentais ou não, responsáveis pelo atendimento a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (CONAB s/d, p.2).

³¹ O Programa PAA compra alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destina a: a) pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, b) pessoas atendidas pela rede socioassistencial e c) equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Brasil 2012).

religião e cozinhas, espalhados pelos bairros de baixa renda³². Para não perder de vista a diversidade dos núcleos, nossa equipe de pesquisa projetou dois estudos de caso incluindo, por um lado, uma associação de bairro que distribui alimentos para uma centena das famílias mais pobres do local e, por outro, uma cozinha comunitária anexa a uma cooperativa de recicladores que, durante a semana, fornece refeições para 120 indivíduos associados.

Nosso objetivo original era entender como a entrega de alimentos pelo programa CDS se inseria ou modificava hábitos e significados ligados às refeições familiares, aliviando ou não o grau de insegurança alimentar. Estávamos inspirados em experiências anteriores de pesquisa, vividas no apogeu do programa CDS em 2012³³, quando as quase vinte mil pessoas alcançadas pelo programa recebiam a entrega regular de alimentos variados³⁴. Entretanto, em 2014 e início de 2015 (época da atual pesquisa), o programa passava por um momento de reformulação e a entrega de alimentos foi escassa quando não totalmente suspensa. Assim, fomos obrigadas a reformular as perguntas de pesquisa, procurando entender como os atores ligados ao programa CDS se ajustavam à situação problemática de 2014: quais seus entendimentos sobre as causas? Quais os efeitos em termos de estratégias familiares e ação coletiva para compensar ou corrigir os problemas?

Não deixamos de retratar pessoas e famílias em risco de insegurança alimentar – assunto tratado na primeira parte desse artigo onde contrastamos a relativa estabilidade econômica dos cooperados na cozinha comunitária com a situação extremamente precária de famílias beneficiadas pela entrega de alimentos na associação de bairro. Mas, num segundo momento, estendemos nosso olhar para a dimensão organizacional dessa problemática ao explorar a maneira em que pessoas – tanto gestores quanto lideranças comunitárias – explicam as irregularidades no programa CDS ao longo do ano 2014. Olhamos tanto para complicações administrativas quanto para problemas logísticos, sublinhando estratégias acionadas pelos próprios beneficiados para enfrentar as

³² Conforme Araújo e Silva et al (2013), entre as diferentes unidades receptoras de alimentos por “compra com doação simultânea” articuladas pela CONAB, Brasil, cerca de 27% são associações comunitárias ou beneficentes. Apenas a categoria de escolas -- pré-escola e creche (não contempladas em nossa pesquisa) – constitui uma categoria mais importante (40%). As outras categorias incluem hospitais, instituições religiosas, asilos, etc.

³³ Duas das três autoras desse artigo já estavam no circuito de distribuição de alimentos nessa época. Helisa Canfield, enquanto nutricionista, atuou na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS) da Prefeitura de Porto Alegre. Lucia Scalco, enquanto pesquisadora e consultora em associações de bairro de Porto Alegre, participava na distribuição de “ranchos” (cestas básicas) oriundos do programa.

³⁴ Números fornecidos pela CONAB/RS no 14 de julho, 2015 na planilha intitulada: “PAA Porto Alegre e Metropolitana”.

dificuldades. Essa abertura de perspectiva nos leva a refletir sobre uma nova dimensão de um programa social envolvendo a entrega de alimentos: a participação popular nos processos de “controle social”.

Essa pesquisa se inscreve numa linha de reflexão que explora o uso de métodos etnográficos para analisar o impacto de programas sociais sobre a qualidade de vida de pessoas em situações concretas. No Brasil, essa linha pode ser exemplificada nos estudos do Programa Bolsa Família (Pires e Rego 2013, Brites e Schabbach 2014, entre outros) onde investigações têm demonstrado não só o impacto do programa social na vida material das famílias beneficiadas, mas também nas relações domésticas (em particular, o empoderamento das mulheres e crianças) e nas atitudes cidadãs (Eger e Damo 2014, Marins 2014, Sorj e Gomes 2011).

No que diz respeito ao Programa Fome Zero, existe um conjunto impressionante de pesquisas patrocinadas e divulgadas pelo próprio MDS que avaliam certas dimensões do Programa Fome Zero (Vaitsman e Sousa 2007, “Uma experiência brasileira”), mas boa parte da literatura versa sobre a produção agrícola em regiões rurais, especialmente no Norte e Nordeste brasileiro. Curiosamente, os textos programáticos ou de cunho quantitativo, frequentemente escritos nos primeiros anos do programa, continuam a ser as referências mais citadas em boa parte da literatura analítica (Yasbek 2004, FAO 2002). Com notáveis exceções (Ahlert 2008^a), existem poucas pesquisas qualitativas sobre as várias associações urbanas que recebem e distribuem a comida.

Tomamos particular inspiração no trabalho de Amâncio et al. (2011) que, num estudo envolvendo setores de saúde e de assistência social em São Paulo, explora formas de ação coletiva que contribuem para a qualidade de serviços. Embora não usem métodos etnográficos, favorecem uma abordagem que, ao falar do controle social, põe em relevo o “microterritório”. As autoras sugerem que desde os anos 90, os debates sobre participação social têm abandonado o interesse por dinâmicas microterritoriais, favorecendo, ao invés, análises centradas em espaços institucionalizados no nível municipal e estadual. Estas versam sobre a importância de conselhos e outros órgãos centralizados na articulação dos diversos atores da sociedade civil junto com os agentes de Estado. Mas eclipsam do debate a ação política de associações de bairro e outras atuações dos tradicionais movimentos populares. Frisando que não existem evidências empíricas de que ações centralizadas sejam mais eficazes para a melhoria de serviços públicos do que outros tipos, menos formalizados, de ação política, as autoras, se apoiando no trabalho de Gunza Lavalle e

Isunza Vera, propõem uma definição de “controle social” que inclui um leque grande de ações individuais e coletivos, de espaços institucionalizados e informais:

“a incidência de cidadãos sobre processos decisórios, seja mediante o fornecimento de informação, de determinação de prioridades, de implantação, seja mediante formas de avaliação e supervisão” (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p.31).

O ano de 2014 foi problemático para o programa CDS em Porto Alegre, mas também foi um momento propício para o estudo dos variados mecanismos de controle social. Sugerimos nesse artigo que a abordagem qualitativa de pesquisa – incluindo métodos etnográficos – é particularmente útil para o estudo das formas menos padronizadas, mas não necessariamente menos eficazes, de controle social. Se, no início dessa investigação, usamos as técnicas clássicas da pesquisa etnográfica (observação participante, entrevistas abertas, histórias de vida – ver Victora, Knauth e Hassen 2000) nas próprias comunidades, a questão da irregularidade do programa nos obrigou a levar nosso olhar para documentos burocráticos, o discurso de gestores em setores municipais e estaduais relevantes, e o espaço político coletivo onde os representantes de núcleos debatiam suas dúvidas quinzenalmente durante toda a época de nossa pesquisa: o Fórum Fome Zero³⁵.

Esse Fórum deve ser entendido no contexto de Porto Alegre, cidade em que os líderes comunitários se orgulham de ser pioneiros da participação popular. Já marcada pelo Orçamento Participativo iniciado nos anos 90 durante a gestão municipal do Partido dos Trabalhadores, a municipalidade abraçara rapidamente a proposta dos *núcleos Fome Zero* lançada pelo governo federal a partir de 2003 e reafirmada no Projeto Brasil sem Miséria de 2011 (Ahlert 2008a). De 32 em 2007, o número desses núcleos cresceu, através de diferentes administrações partidárias, para 52 em 2014, cumprindo a função de mediar o repasse de alimentos oriundos de programas sociais, empresas comerciais ou outras fontes filantrópicas para indivíduos e famílias em situação de insegurança alimentar.

Já nos primeiros anos do Programa Fome Zero, surgiu o espaço conhecido como “Fórum Fome Zero” – considerado “único no país” (Relatório 2006) – que, num prédio da prefeitura sitio ao lado do mercado central, continua hoje a agregar coordenadoras³⁶ de

³⁵ Em todos esses espaços, apresentamos os objetivos de nosso estudo, recebendo dos participantes seu consentimento oral para inclusão na pesquisa. Tivemos o cuidado de manter o anonimato de nossos interlocutores, omitindo ou mudando seus nomes.

³⁶ Existem alguns homens coordenadores, mas, já que a maioria esmagadora de coordenadoras do Fórum são mulheres, usamos o substantivo plural no feminino.

núcleos em reuniões quinzenais para discutir estratégias de realização dos objetivos do Programa (Relatório 2006). Além de amparar pessoas “em risco nutricional ou risco social”, o Fórum tem como meta a luta pelo efetivo cumprimento dos direitos de cidadania das famílias que fazem parte dos Núcleos do PFZ. Através de várias medidas de combate à pobreza incluindo programas de geração de renda, habitação, saúde e educação, ele alcança a partir de 2009 mais de quatro mil famílias (Estatuto 2009).

Ao seguir as lideranças comunitárias que clamam pela retomada do Programa CDS, chegamos na importância central desse fórum que, correndo paralelo aos diversos conselhos setoriais e mesmo do comitê gestor previstos na estrutura formal do programa, parece ser o palco principal de reivindicações populares. Enquanto métodos quantitativos fornecem detalhes pontuais do programa (quantidade e periodicidade de entregas de alimentos), a abordagem qualitativa que privilegia as dinâmicas microterritoriais e que dá visibilidade às lideranças populares demonstra outras formas de produtividade do programa—ligadas em particular a experiências de mobilização popular e controle social.

2. Renda fixa e aspirações à ascensão sócio-econômica na Cozinha Comunitária da Unidade de Triagem e Compostagem

Diversas pesquisas apontam para a possibilidade dos efeitos de uma política social variarem conforme as especificidades da população beneficiada – daí, a necessidade de estudos que levam em consideração as particularidades do contexto local (Amâncio et al. 2011; Pires e Rego 2013). Duff (2013), na sua análise do Programa Bolsa Família no sertão de Bahia, emprega técnicas etnográficas para colocar em perspectiva a heterogeneidade da população beneficiada. Chega à conclusão de que o “empoderamento” das mulheres que recebem o benefício, efeito constatado em diversos estudos (Pires 2013, 2014; Eger e Damo 2014), ocorre principalmente naquelas famílias onde existe uma renda garantida mínima – muitas vezes, fruto, do trabalho masculino. Essa relativa estabilidade econômica – o que o autor chama de “acesso à permanência” – seria o que permite às mulheres investirem o dinheiro do Bolsa não em necessidades imediatas e, sim, em bens duradouros identificados como sendo “da mulher”. Esse impacto diferencial da política social conforme o nível de estabilidade econômica, abrindo ou não a possibilidade de usar o benefício para planejar bens inseridos em circuitos “de longo prazo”, se mostra pertinente para entender as diferenças entre os dois núcleos do Programa CDS que estudamos em Porto Alegre.

No primeiro núcleo, lidamos com uma cozinha comunitária anexa a uma cooperativa de recicladores de lixo onde, não obstante um padrão de vida extremamente modesto, as pessoas têm garantido uma renda estável. Lembramos da diversidade do próprio universo de cozinhas comunitárias. Em 2004, o governo federal promoveu por edital público a instalação de cozinhas comunitárias nas periferias das grandes capitais nacionais sob a bandeira da Estratégia Fome Zero. A prefeitura de Porto Alegre, na ocasião, concorreu ao edital e foi contemplada com 24 equipamentos a serem distribuídos pela gestão municipal (Ahlert 2008b). Na época de nossa pesquisa, vários desses equipamentos estavam parados ou funcionando numa escala reduzida. A maioria das cozinhas comunitárias ainda operantes era gerenciada por instituições religiosas onde havia uma clara diferenciação entre administradores e beneficiados da proposta. A cozinha comunitária anexa à Unidade de Triagem e Compostagem (UTC) era uma das únicas unidades criada e administrada pelos próprios beneficiados.

Localizada na Lomba do Pinheiro a 15 km a leste do centro de Porto Alegre, com local e maquinário concedidos pela prefeitura, a Unidade é operada por moradores do bairro que trabalham desde 2001 para triar os materiais reaproveitáveis (lixo seco) trazidos pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana. Todo mês, a prefeitura repassa R\$18.000,00 para a UTC -- quantia que, junto com os ingressos proporcionados pela venda dos materiais recicláveis, permite pagar, além dos custos de manutenção, cerca de um salário mínimo mensal (R\$750,00) a cada associado. A equipe de direção, eleita de dois em dois anos, gerencia tanto o galpão de trabalho quanto a cozinha. De segunda a sábado, a maioria dos associados chega às 6 da manhã para tomar café na cozinha da UTC; todos almoçam e quase todos comem lanche na cozinha comunitária antes de ir para casa às 16:00. Em princípio a cozinha deve ser abastecida com alimentos doados do CDS, através da prefeitura (Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional - COSANS) ou da Companhia Nacional de Abastecimento do Rio Grande do Sul (Conab - RS).

Na cozinha comunitária da UTC, os alimentos entregues pelo CDS se destinam principalmente ao consumo no refeitório pelos associados, todos adultos. Enquanto o “salário” que os associados ganham é geralmente socializado em família, a comida é um benefício reservado ao indivíduo que trabalha no galpão. Embora sem carteira assinada ou direitos CLTistas, os associados têm renda fixa, comida garantida e alguns estão projetando trajetórias de ascensão social. Se, à primeira vista, essa população parece menos necessitada do que em outros núcleos do PFZ, deve-se lembrar que ela inclui muitas

peessoas que, antes da cozinha comunitária, levavam marmita de casa, com conteúdo e qualidade variáveis, para comer no lugar de triagem -- isto é, no meio do lixo. Hoje, além de ter higienizado e regularizado as refeições dos recicladores, a cozinha comunitária atende a um número não desprezível de associados solteiros ou de idade avançado – alguns dos quais não teriam nem disposição nem equipamento para preparar refeições nas suas casas.

Conforme a presidente eleita da UTC nos relatou, houve uma época quando as entregas de alimentos pelo programa CDS garantiam um cardápio farto e variado aos participantes da cozinha comunitária. Quando em 2014, as entregas se escassearam, foi possível, entre doações de outras fontes e compras com dinheiro da venda dos produtos residuais reciclados, garantir uma provisão mais ou menos regular de arroz e feijão. Porém, a cozinha não oferecia mais nada além desses produtos básicos. Para completar as refeições, cada cooperado passou então a trazer uma pequena porção de alimentos (carne, tomate, polenta) a ser preparada por uma funcionária na cozinha designada especificamente para a preparação dessas “misturas”. Em geral, os ingredientes da mistura eram comprados nos pequenos estabelecimentos do bairro que aceitavam pagamento a prazo, ou que, mediante convênio com a UTC, deduziam a soma devida diretamente do dinheiro pago pela unidade no final do mês.

Reconhece-se que as “misturas” não foram previstas no projeto original das cozinhas. Pelo contrário, a orientação era desencorajar a presença de alimentos cuja origem não podia ser verificada e higienicamente garantida. Tampouco há equipamento para facilitar o processo. As cozinheiras tiveram que deixar de lado os grandes caldeirões industriais e procurar pequenas panelas do tamanho de uma porção de comida. Mas a instituição da “mistura” foi uma maneira para a cozinha comunitária continuar a desempenhar um lugar central na saúde alimentar do grupo. E ainda agradou ao gosto dos que queriam algo mais “forte” (com mais sal e mais fritura) do que o cardápio das refeições massificadas vigiadas por nutricionistas (ver também Castro 2015).

Em suma, os associados da UTC se queixaram da mesma forma que os demais núcleos da irregularidade da entrega de alimentos via o programa CDS. Entretanto, graças a uma renda garantida e certas estratégias coletivas, ainda conseguiram manter o que a maioria considerava um nível satisfatório de segurança (qualidade e variedade) alimentar. A situação do segundo núcleo que pesquisamos era outra.

3. As Intempéries da Vida Cotidiana na Associação Comunitária do Morro da Cruz

A Associação Comunitária do Morro da Cruz, alvo de nosso segundo estudo de caso, é sediada numa estrutura de tijolos sem reboco (reformada e ampliada diversas vezes pelos próprios moradores), construída num terreno doado pela prefeitura no alto de um morro a cerca de 8 km do centro da cidade. O bairro reúne loteamentos populares, apartamentos de BNH e áreas de ocupação. Desde 2006, a atual diretoria, reeleita a cada dois anos, desenvolve projetos na área da cultura, geração de renda e solidariedade comunitária. Além de um modesto salão de festas (cujo aluguel fornece a principal fonte de renda da associação), há uma pequena sala com máquinas de costura e retalhos de tecido para proporcionar atividades de artesanato. Outra saleta serve como despejo para computadores velhos, doados por uma empresa, prontos para serem reformados ou fornecer partes avulsas para máquinas estragadas. Mas é nos fundos do prédio que fica o ponto de atração mais regular: trata-se de uma grande cozinha, montada com aparelhos doados, onde meia dúzia de mulheres se revezam para preparar os episódicos almoços e chás, geralmente pagos com a contribuição dos próprios participantes³⁷.

Entre suas muitas atividades, a associação é responsável pela distribuição dos alimentos CDS para as famílias mais pobres do bairro. A lista de beneficiados varia em função das frequentes mudanças – ou de moradia ou de situação financeira -- dos cadastrados. Uma consulta à lista mostra que 95% dos beneficiados com alimentos são mulheres, a grande maioria com crianças pequenas ao seu encargo. Dos 500 membros familiares alcançados pelo programa, mais da metade tem menos de 14 anos e menos de 1% tem acima de 65 anos. Em outras palavras, os alimentos distribuídos pela associação, geralmente preparados e consumidos nas unidades domiciliares, beneficiam principalmente crianças e suas cuidadoras.

No Morro da Cruz, concentramos nossas visitas domiciliares no local considerado mais precário do bairro: um “beco” na encosta íngreme do morro onde existe uma ocupação com três dúzias de moradias sem serviço regularizado de luz, de água ou de coleta de lixo. Aqui, a grande maioria de homens adultos – geralmente analfabetos ou de baixa escolaridade – trabalha em atividades manuais mal remuneradas e de grande instabilidade. As mulheres encontram “bicos” como faxineiras, mas também procuram

³⁷ Apesar de repetidas tentativas, ainda não foi possível incluir esse espaço no programa municipal de cozinhas comunitárias, pois a diretoria da Associação não consegue adequar as condições do prédio às exigências da ANVISA.

trabalho com horas flexíveis (vendendo roupas, produtos Avon, ou mesmo “juntando latinhas”) que lhes permite garantir simultaneamente as responsabilidades domésticas. A renda mais estável, oriunda de auxílios sociais tais como Bolsa Família, Brasil Carinhoso, Ação Rua e “pensões” de BPC³⁸, é gasta antes de tudo na compra de comida. Como diz uma mãe de família: “Comemos o Bolsa Família” (ver Duff 2013, Pires e Jardim 2014). Em vez de frequentar os grandes supermercados onde encontrariam produtos mais baratos, as pessoas fazem compras nos minimercados locais ou então com “os nordestinos” (uma rede do comércio informal que aceita vender “fiado” e faz entregas a domicílio).

A descrição sumária de três famílias alcançadas pelas atividades da associação de bairro Morro da Cruz serve para evocar a maneira em que a insegurança alimentar faz parte de uma situação globalmente precária onde o benefício proporcionado pelos programas sociais serve antes de tudo para suprir necessidades imediatas.

Caso 1: Dona Luzia, 63 anos, mora desde a infância no Beco. Já viu seus dois pais e um irmão morrerem no barraco, feito de madeira compensada, onde ainda vive. Há dois anos, perdeu seu marido -- operário do Departamento Municipal de Água e Esgoto. Vive com uma filha (adotada) de 25 anos de idade, os dois filhos pequenos desta e mais quatro netos em idade escolar. Entre sua pensão de viúva e o Bolsa Família que recebe para quatro de seus seis netos, Dona Luzia se orgulha de preparar comida que todos consideram gostosa: arroz, feijão e “até frango” no fim de semana. Na escola municipal que fornece lanche e almoço de graça, as crianças nem sempre comem, pois consideram a comida sem sal.

A filha de Dona Luzia não recebe nenhum auxílio para ajudar nas despesas de seus filhos. A jovem mãe demorou para fazer todos os documentos exigidos para pleitear o Bolsa Família. Finalmente juntou a documentação e entrou com pedido, mas depois de quase um ano ainda esperava pela “resposta de Brasília” (ver Fonseca e Scalco 2015).

³⁸ O Benefícios de Prestação Continuada é uma medida federal que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência de qualquer idade que não possui meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família. (<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais>, acessado 8/19/2016)

O Brasil Carinhoso, iniciado pelo governo federal em 2012, garante a cada um dos membros da família que tem ao menos uma criança entre 0 e 6 anos, recursos suficientes para viver com mais de R\$70 reais” (http://www.mds.gov.br/webarquivos/aceso_informacao/institucional/gabinete-da-ministra/discursos/20120513_Discurso%20da%20Ministra%20%20Brasil%20Carinhoso%201.pdf acessado 8/19/2016).

Ação Rua é um programa municipal de transferência condicional de renda, em suplemento à bolsa família, paga às famílias de crianças em idade escolar tendo passado por situação de rua, mediante a frequência comprovada à escola. (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=70, acessado 8/19/2016).

Nesse meio tempo, já começou e desistiu de mais de um emprego. Enquanto isso, a renda da família – em vez de crescer – diminuiu. Um dos netos de D. Luzia voltou para a casa da mãe (causando uma redução no valor do Bolsa Família que Luzia recebe) e veio juntar-se à unidade doméstica um irmão cinquentão desempregado, recém separado. A precária estabilidade financeira da casa deve ser constantemente ajustada a recomposições domésticas.

Outro grande desafio enfrentado por Dona Luzia é encontrar o dinheiro para manter sua casa em pé. Com água e eletricidade enjambradas via “gatos”, ela está constantemente tendo que achar uma maneira para consertar canos arrebitados, telhados furados e fiação elétrica quase pegando fogo. Durante um temporal no fim do ano, caiu uma árvore que derrubou um muro da casa e, com a enxurrada de chuva, viu seu barraco em risco de desabar. É graças às doações de vizinhos solidários -- que ajudam com roupa, comida, material de construção e serviços de pedreiro -- que Luzia consegue manter sua família. Resumindo sua situação, afirma: "Comida não falta, mas eu me sinto pobre".

Caso 2: César, 44 anos, morador do local há mais de 20 anos, vive com sua mulher e seis dos oito filhos. Sem emprego formal e autodidata, ele vive de biscates, consertando computadores e fazendo pequenos serviços de informática para os vizinhos. Sua caçula, hoje com dois anos de idade, é uma menina com grave debilidade neurológica, requerendo alimentação especial além de cuidados constantes. Desde que nasceu, devido à necessidade de acompanhar a filha nos frequentes internamentos hospitalares, nem César, nem sua mulher mantêm um emprego regular. Só recentemente a família conseguiu o benefício de prestação continuada para a menina, mas esse auxílio provocou a redução nos outros auxílios que a família recebe (Bolsa Família e Brasil Carinhoso).

O drama nessa família é garantir energia elétrica para o funcionamento do aparelho de respiração artificial que mantém a caçula em vida. César já pediu repetidamente uma ligação na companhia elétrica para substituir o “gato” com o qual vivem há duas décadas, mas a companhia nega porque a família vive numa “área verde”. Outra preocupação perene é encontrar dinheiro para a compra do botijão de gás sem o qual não sai refeição. Mesmo conseguindo o “rancho” básico (doado ou comprado), César e sua mulher são frequentemente obrigados a cozinhar com uma “espíriteira” de álcool ou um fogo de chão alimentado com lenha encontrada no mato. Vivem com medo de a casa pegar fogo, tal como aconteceu no terreno da vizinha, Rosana.

Caso 3: Rosana, 43 anos, morava no início de 2014 com seus oito filhos e seu companheiro (pai dos últimos dois filhos), Manuel. Há cinco anos, depois de ser removida de uma vila de ocupação, a família chegou ao Beco onde morava o pai de Manuel. Quando conhecemos o casal, Manuel não conseguia trabalho regular por causa de óbvios problemas de saúde (ostentava uma bolsa coletora de urina atada no cinto). A mãe e um dos filhos já tinham passado por tratamento de tuberculose. A principal fonte de renda da família era da venda de produtos recicláveis catados por Manuel no lixo, além do dinheiro dos programas Bolsa Família, Brasil Carinhoso e Ação Rua. As crianças em idade escolar costumavam almoçar no colégio e recebiam lanche no SASE (Serviço de Apoio Socioeducativo) que frequentavam no turno inverso da escola.

Em junho de 2014, um incêndio provocado pela instalação elétrica enjambrada queimou a casa e tudo que estava dentro. Contudo, graças à solidariedade dos vizinhos e aos materiais doados pela prefeitura para refazer a casa, Rosana podia relatar, já em outubro, que via de regra a família comia quatro refeições por dia (incluindo café da tarde). Um registro de 19 dias dos hábitos alimentares da família, feito por Rosana num caderno escolar, mostra um cardápio monótono, mas regular. Fora cebola e tomate, havia poucos legumes e praticamente nenhuma fruta. O café da manhã, assim como o lanche da tarde consistia em pão com margarina e ocasionalmente café ou “mumu” (doce de leite). A janta incluía arroz, feijão e alguma carne (ossinho de porco, carne com molho, galinha). O almoço era feito dos restos da janta, transformados muitas vezes em carreteiro ou, eventualmente, um omelete. A família ficou duas vezes sem nada além de feijão e arroz na janta e pulou duas vezes o almoço. Rosana acrescentou oralmente que ela não registrou o leite que duas das crianças tomam “o tempo todo”.

Entretanto, a última vez que encontramos Rosana (em junho de 2015), o delicado equilíbrio de sua rotina doméstica tinha ruído. Depois de muita briga, seu companheiro (e a contribuição dele à renda familiar) sumira. Um dos filhos tinha desistido das atividades extra-turno, perdendo direito ao dinheiro de Ação Rua. A família estava com dívida de dois meses no comércio onde comprava alimentos e a generosidade dos vizinhos (em cujas casas as crianças pediam comida) estava se esgotando. Foi então que ouvimos o desabafo de Rosana: “A coisa mais triste na vida é ver um filho chorar de fome e tu não ter nada para dar de comer”. Ela nos confiou que estava se tratando com remédios psiquiátricos para conter seus impulsos violentos diante das crianças que “miavam de fome”.

Resumindo, no núcleo gerenciado pela associação de bairro, encontramos pessoas que, mesmo recebendo auxílios sociais, vivem num precário equilíbrio econômico³⁹. Qualquer perturbação da rotina (doença, morte, tempestades, incêndio, separação conjugal, etc.) pode submeter a família ao risco de grave insegurança alimentar. Algumas dessas pessoas lembram com entusiasmo dos “ranchos” que recebiam via a associação de bairro quando as entregas do programa CDS eram regulares. Tinham então a possibilidade não só de contar com produtos básicos de alimentação cotidiana (arroz, feijão, açúcar), mas também de variar o cardápio com frutos e legumes que não constam do cardápio normal. Contudo, no ano da pesquisa, por causa da falta de regularidade de entregas, e dada a extrema precariedade das condições de vida de boa parte da população, a insegurança alimentar voltou a ser uma ameaça real.

4. O foco nas articulações administrativas e logísticas do programa

A execução de um programa como “Compra com Doação Simultânea” do PAA envolve a articulação de acordos entre o governo federal e instâncias de governos estaduais e municipais, de termos de adesão com os fornecedores de alimentos (produtores da agricultura familiar e cooperativas agrícolas) e de parcerias com agências mediadoras beneficiadas (organizações filantrópicas, associações de bairro, etc). Não há de estranhar que, nessa longa sequência de operações, encontrem-se articulações burocráticas e logísticas que podem trazer complicações ao bom andamento do sistema.

Incitadas por nossos interlocutores no MDS, procuramos entender exatamente quais articulações do sistema CDS estavam apresentando problemas. Nossa primeira ideia era procurar nos vários conselhos e mesmo no Fórum Fome Zero por esclarecimentos. Frustradas nessa primeira tentativa pela natureza incompleta e fragmentada das informações fornecidas, iniciamos contato com gestores nas instâncias municipal e estadual relevantes. Lá, apesar de ninguém mencionar os cortes orçamentários no programa CDS que viríamos a descobrir mais tarde⁴⁰, encontramos colaboradores que falaram com surpreendente candor de outros desafios que enfrentavam.

³⁹ Uma pesquisa realizada em 2014 entre 555 famílias portoalegrenses em situação de vulnerabilidade social mostrou que, apesar de uma renda familiar média bastante elevada (um pouco mais de mil reais), quatro em dez das pessoas entrevistadas sofrem de insegurança alimentar do tipo grave (Comim 2014).

⁴⁰ Ver Grisa e Porto (2015) sobre o dramático corte de verbas federais para o PAA entre 2012 (apogeu do Programa) e 2013.

A partir de planilhas disponibilizadas pela CONAB/RS, pudemos ter uma ideia da periodicidade da entrega de alimentos CDS por esse órgão estadual durante o ano de 2014. Trazemos aqui o exemplo da cozinha comunitária da UTC:

- Janeiro a junho: nenhuma entrega
- Julho, dia 3: abóbora e mandioca; dia 17: laranjas, batatas, mandioca, arroz
- Agosto, dia 11: abóbora, batatas, mandioca e leite de vaca
- Setembro, dia 4: arroz, mandioca, laranja, batatas
- Outubro: nenhuma entrega
- Novembro: nenhuma entrega
- Dezembro, dia 8: laranja, arroz e leite de vaca

As planilhas mostraram que, tal como nos outros núcleos, não houve na UTC nenhum alimento distribuído pela CONAB-RS em oito dos doze meses de 2014. O leite (de vaca, em oposição a “bebida láctea”) foi entregue apenas duas vezes (em agosto e dezembro); arroz veio em junho, setembro e dezembro, mas – a julgar pelo valor de entrega (R\$572,00 a cada vez) – não em quantia suficiente para se estender de uma entrega a outra.

É importante frisar que a CONAB/RS não é a única fonte de alimentos dos núcleos. A “compra com doação simultânea” do PAA funciona também via a Prefeitura Municipal, através do COSANS (Coordenaria Municipal de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável) que estabelece termos de adesão com produtores de agricultura familiar do próprio município. Em 2012, no auge do sistema, os núcleos beneficiados podiam receber simultaneamente alimentos do órgão estadual e do órgão municipal. Contudo, em julho de 2015, em entrevista com gestores do município, recebemos a informação que havia cerca de dois anos que o município não entregava alimentos aos núcleos por causa de complicações administrativas⁴¹.

Através de visitas e e-mails trocados com os responsáveis administrativos, a natureza dessas “complicações administrativas” se tornou mais clara. Em troca de correspondência conosco no início de julho 2015, a CONAB/RS descreveu uma série de problemas que tinham impedido a entrega regular de alimentos no ano anterior. Em primeiro lugar, houve demora na assinatura dos relevantes termos de adesão com os produtores rurais. Esses termos só podem ser assinados depois de cumprir uma série de

⁴¹ Conforme relatos dos representantes no Fórum Fome Zero, outro programa PAA do município, que lidava especificamente com a entrega de alimentos para escolas e creches, funcionava com relativa regularidade.

etapas administrativas anteriores. Antes do tudo, acordos entre o MDS e os governos estaduais devem ser renegociados a cada cinco anos. Só então os municípios podem estabelecer termos de adesão com os agricultores. Por causa da exigência que haja prestação de contas de todos os termos assinados durante determinado exercício antes de começar um novo ciclo de contratos, é previsível certa espera entre um exercício e outro. Recomenda-se que o agricultor só plante a cultura contratada depois de assinar o termo de adesão. Assim, à demora administrativa soma-se a demora provocada pelo próprio calendário agrícola, tornando a entrega regular de alimentos uma tarefa particularmente desafiante.

Em segundo lugar, a gestora da CONAB apontou “problemas na fiscalização do programa de leite” que teriam provocado a suspensão da entrega “até a solução dos problemas”. De fato, está se referindo a acusações de corrupção que ocorreram não só no estado, mas também em nível nacional. Em outubro de 2013, face a supostos casos de corrupção em certos estados, o MDS, junto com outros órgãos federais, publicou a RESOLUÇÃO Nº 62, estabelecendo novas orientações administrativas quanto à destinação dos alimentos adquiridos com recursos do PAA. Nesse clima de moralização, houve pequenos ajustes que acabaram provocando efeitos imprevistos.

Por exemplo, em Porto Alegre, para evitar a possibilidade de uma mesma pessoa receber alimentos em dois ou mais núcleos, passou-se em 2014 a exigir dos beneficiados com alimentos um novo documento -- o NIS (Número de Identificação Social)⁴². Essa exigência aparentemente simples provocou tensões entre coordenadoras tentando cobrar o documento protocolar e beneficiárias que se viram ameaçadas de ser cortadas da lista⁴³. Cabe lembrar que, em muitas famílias, a geração adulta inclui apenas pessoas de baixa escolaridade, trabalhadores do setor informal da economia, para os quais a confecção de documentos tais como carteira de identidade, CPF, título eleitoral e carteira de trabalho não é nada evidente. Enquanto alguns indivíduos mantêm seus documentos pessoais (e os de seus familiares) cuidadosamente guardados em sacos plásticos enfiados no fundo de uma

⁴² O NIS, instituído em 2001 pela Lei 3877 no âmbito do Cadastro Único, e reafirmado em 2007 pelo *Decreto Nº 6.135*, foi projetado para facilitar a administração de programas sociais. Entretanto, nos casos observados por nós em Porto Alegre, o NIS só passou a ser um elemento conhecido e contestado da vida dos mais pobres a partir de 2014, com o reforço das exigências do PFZ.

⁴³ Durante a observação de uma manhã de distribuição de alimentos na Associação Morro da Cruz, vimos a coordenadora se justificar reiteradamente que ela “arriscava ir presa” se aceitasse entregar alimentos sem que a beneficiada fornecesse um NIS.

gaveta, outros já perderam esses documentos ou nunca os possuíram (Fonseca e Scalco 2015). Diante dessa situação, o que, aos olhos dos administradores, parece ser um “mero detalhe técnico” pode representar um obstáculo insuperável para os beneficiados em potencial.

Lidar com a burocracia tampouco é simples para as coordenadoras de núcleo que, geralmente, não possuem mais que ensino fundamental. Nenhum dos núcleos pesquisados usa computador para ajudar na organização administrativa das atividades. Tudo é registrado a caneta, muitas vezes em folhas soltas rasgadas de cadernos escolares e guardadas em pastas de cartolina. Na associação de bairro que pesquisamos, encontra-se nessas pastas uma quantidade impressionante de listas de pessoas que receberam cesta básica – mas cada lista é organizada com informações diferentes e, frequentemente, sem data. Na cozinha comunitária, encontram-se pastas com cópias do recebimento de entrega de uma série de produtos fornecidos por entidades públicas e privadas. A utilidade desses documentos sem ordem de classificação está longe de ser clara. Parecem ficar à espera da chegada eventual de pessoas como a “mulher da caneta” (certa funcionária da prefeitura).

Os efeitos imprevistos da nova resolução assumem forma concreta na correspondência da gestora da CONAB quando essa menciona, como terceiro motivo para “alterações na periodicidade” do programa, a falta de registro de certos núcleos no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Entre outras orientações, a Resolução Federal 162/2013 reforçou a exigência de que, para beneficiar da entrega de alimentos CDS, a entidade – isto é, todo núcleo -- devia ser inscrita no CMAS. Seguindo resolução municipal (176/2013), essa inscrição exigiria uma dúzia de documentos, incluindo, além de plano de ação (com objetivos, finalidades, etc.), cópias autenticadas devidamente registradas em cartório de registros especiais do estatuto social (atos constitutivos), CNPJ e ata de eleição e posse da atual diretoria. Seguidas à risca, essas exigências provocariam o término da participação no CDS de boa parte dos 52 núcleos existentes em Porto Alegre, a maioria dos quais distribuem alimentos há mais de dez anos. (É significativo que a presidente da associação de bairro que pesquisamos, *apesar de ser Conselheira do CMAS*, nunca conseguiu reunir a documentação necessária para registrar sua própria associação.)

Em suma, a particular conjuntura administrativa de 2014 parece ter criado obstáculos não só para os beneficiários e as associações que recebem alimentos. Também trouxe complicações para os gestores municipais e estaduais. É irônico que as novas

medidas administrativas promulgadas em resposta a problemas circunstanciais, em vez de sanar a situação, podem ter agravado problemas já presentes no sistema.

5. Controle social e mobilização cidadã

Enquanto os gestores com os quais falamos eram na maioria profissionais qualificados com longa história na participação e militância em conselhos setoriais ligados ao combate à insegurança alimentar e nutricional, os líderes comunitários com os quais convivemos, mais “generalistas”, investiam suas energias em outro fórum de participação: o Fórum Fome Zero. Voltando às reuniões quinzenais desse fórum, descobrimos que boa parte das queixas sobre o programa CDS era concentrada num tipo de problema pouco comentado nas repartições públicas: o dos desafios logísticos da entrega de alimentos.

Conforme as coordenadoras dos núcleos, muitos dos alimentos vêm de longe – de cooperativas agrícolas em Santana de Livramento, por exemplo, que ficam a 500 km de Porto Alegre. São transportados em caminhões contratados, em geral, pelas cooperativas, sem refrigeração ou outro tipo de acondicionamento adequado. Os motoristas chegam a Porto Alegre com uma lista de endereços, mas se perdem facilmente e, depois de uma noite inteira na estrada, podem demorar mais um dia para encontrar todos os lugares de destino. Até lá, os produtos perecíveis, tais como leite, laranjas e uvas já sofreram considerável dano. Alguns motoristas se negam a entrar em certos bairros, alegando que, lá, já foram pegos em tiroteio. Em todo caso, geralmente não aceitam fazer o trabalho de descarregamento, esperando ser recebidos por voluntários responsabilizados por essa tarefa. As coordenadoras de núcleo que devem receber a entrega se queixam que são avisadas só na véspera da entrega. As associações menores são frequentemente obrigadas a buscar o produto em algum ponto centralizado da cidade. E, para essas pessoas (cujas famílias raramente possuem carro), não é evidente onde encontrar um voluntário para carregar e transportar 300 kg (por exemplo) de arroz até o centro comunitário.

Mesmo quando os caminhoneiros vêm diretamente para o centro comunitário indicado, pode haver problemas. As coordenadoras, sem saber exatamente que horas vai chegar a entrega, devem encontrar alguém para ficar no local de plantão – das 6 da manhã até de noite. Os alimentos chegam muitas vezes sem serem empacotados – as uvas, por exemplo, sendo despejadas diretamente no chão. A associação não tem lugar seguro para estocar os produtos; tampouco possui sacolas em que os beneficiados possam carregar os alimentos para casa. Ainda há a questão de como avisar os participantes do programa que

os alimentos estão disponíveis. A única maneira para alertá-los é colocar um aviso escrito na porta da associação e esperar que todo mundo vê.

Durante as duas a três horas do Fórum, cada coordenador tem lugar para colocar suas queixas, mas também aproveita a oportunidade para dar publicidade às soluções criativas que seu núcleo inventa para minimizar os estragos da logística falha, da quantidade incerta e da qualidade problemática dos alimentos. É subentendido que os beneficiados se ofendem quando sentem que, por serem pobres, estão recebendo migalhas (quantidades irrisórias) ou mercadorias inferiores, e as coordenadoras se orgulham das soluções que improvisam para solucionar situações problemáticas. Uma das lideranças se lembra da vez que “tinha apenas dois quilos de arroz por família; mal valia a pena as pessoas virem buscar”. Teve que selecionar as famílias mais necessitadas, deixando outras fora, para compor um rancho que “valia a pena”. Em outro local, um núcleo com mais de cem pessoas inscritas, chegaram apenas dez melancias. A coordenadora conta como fatiaram as frutas na hora e fizeram merenda para quem estava presente na associação. Quanto a produtos avariados, ouvimos várias vezes histórias como essa: “As uvas eram imprestáveis. Que fizemos com elas? Jarras e jarras de geleia!” “O leite chegou completamente azedo. Não pensamos duas vezes. Fizemos ambrosia para o dia seguinte”.

No Fórum, porém, os esforços para encontrar políticas de ação vão bem além das táticas improvisadas de cada núcleo. A maioria das lideranças comunitárias tem longa experiência em diferentes redes associativas – de assistência social, de saúde, de habitação – e traz ideias pertinentes durante as reuniões quinzenais. Participantes trazem detalhes sobre a colaboração com diferentes elos da rede de abastecimento (o Banco de Alimentos da FIERGS, doações de empresas particulares, etc.), sugerindo pistas diversificadas para suprir as lacunas deixadas pela irregularidade dos programas rotineiros. A diretoria do Fórum, que deve possuir certa competência para a articulação dos diferentes recursos públicos, filantrópicos e empresariais, também representa o grupo nos diversos conselhos setoriais do governo (de Segurança Alimentar, de Assistência Social, etc.), devendo socializar informações úteis. Finalmente, é no Fórum que se organizam as ações coletivas, quando, por exemplo, as coordenadoras decidem em massa visitar a CONAB para apresentar suas demandas.

Até 2014, a exigência de que cada núcleo fosse inscrito no CMAS foi contornada por uma estratégia coletiva forjada pelo grupo. Os sete ou oito núcleos com registro adequado serviam, cada um, de “guarda-chuva” para até meia dúzia de núcleos sem

documentos. Em 2014, nas planilhas CONAB registrando entrega de alimentos, os 52 núcleos eram condensados em oito grupos. No grupo da Associação do Morro, havia nove núcleos somando mais de setecentas famílias. Já que as planilhas registravam a entrega de alimentos apenas à “cabeça” de cada um dos oito grupos, sem descrever como os produtos foram repartidos entre os demais núcleos, não era possível saber precisamente quem recebeu o quê. Contudo, se, por um lado, o sistema “guarda-chuva” dificulta a conferência da distribuição exata de alimentos, por outro, através do Fórum de Fome Zero, opera uma forma de controle social popular que garante a vigilância meticulosa do sistema.

Mesmo com a inventividade dos associados, permanece uma evidente frustração diante da entrega irregular de alimentos provindos do CDS – frustração que redundava em constantes suspeitas e acusações em todos os níveis. Observa-se nas reuniões quinzenais como as coordenadoras comparam notas, calculando qual núcleo recebeu o quê. Não só controlam as quantias do produto entregue a cada núcleo, também questionam detalhes tais como o itinerário dos caminhoneiros que faz com que os alimentos cheguem mais cedo, e portanto, mais frescos, em certos bairros. Os casos de corrupção envolvendo o programa em outros estados chegam ao conhecimento dos beneficiários, atizando dúvidas. Acusa-se o “governo”⁴⁴ de indiferença ou corrupção. Mas também se acusam indivíduos do próprio grupo. Fofocas surgidas nos bastidores sobre um ou outro indivíduo querendo “se aproveitar” do programa se tornam públicas, abrindo a possibilidade de investigações administrativas e eventualmente expulsão do sistema. O tom do debate pode ser agressivo e as confrontações, prefaciadas de frases como “vou ser franca”, criam tensões acirradas. Alega-se que os produtos estão chegando bem, mas “alguém” está os vendendo ou, de outra maneira, os usando em benefício próprio. Sentindo-se alvo de críticas, a presidente eleita do Fórum ameaçou se demitir mais de uma vez.

Diante dessa estética de debate, não é surpreendente que os gestores municipais e estaduais participam apenas episodicamente nas reuniões. Como uma das gestoras me explicou: “Cansei de ser alvo de acusações”. Entretanto, apesar de tudo, é digno de nota que o espaço do Fórum continua a agir como um polo de atração, lotando a sala com representantes de praticamente 100% dos núcleos em cada reunião.

⁴⁴ Observamos que, em debates do Fórum assim como em conversas junto às pessoas beneficiadas nos bairros, saber exatamente qual órgão governamental responsável pelas entregas alimentares é de pouca ou nenhuma relevância. Assim, o termo “governo” pode estar designando organizações filantrópicas e setores públicos municipais, estaduais e federais.

Em suma, a fiscalização exercida durante as atividades do Fórum demonstra uma dinâmica que privilegia a participação dos líderes comunitários na administração do programa. Nossa leitura desse espaço sugere que, aos olhos dessas lideranças, a lisura do processo não é garantida tanto por mecanismos burocráticos (NIS, o registro no CMAS) quanto pela vigilância constante exercida por esse grupo. É essa participação, em complemento aos controles administrativos formais, que cria confiança e confere legitimidade aos processos envolvendo a distribuição de alimentos.

É mister reconhecer que a participação das lideranças comunitárias no Fórum quinzenal não reflete necessariamente a mobilização coletiva de pessoas nos microterritórios. Nesse sentido, seria útil trazer à tona o diálogo em entrevista gravada, com três líderes históricos da associação de bairro lembrando com nostalgia de uma época do não-tão-distante passado quando a entrega de “ranchos” funcionava bem. A comunidade se organizava ao redor da horta (preconizada então pelo PFZ), e o número de famílias beneficiadas era três vezes o número atual. Lembrem que, naquela época, as cestas básicas eram fartas e chegavam com regularidade:

Vinha arroz, vinha farinha, vinha feijão. Quando vinham os lotes, a gente fazia as sacolas. Às vezes ficávamos uma noite inteira fazendo. Vinha todos os meses. Podia contar com aquilo.

As associações estavam, por conseguinte, lotadas de voluntários da vizinhança. Organizavam-se grupos de trabalho e projetos de geração de renda, faziam-se passeatas para exigir mais médicos para o bairro: “saúde, transporte, pavimentação -- era discutido de tudo. De tudo para a comunidade”. Na avaliação dessas lideranças, hoje é tudo diferente. A situação incerta, com a entrega episódica de alimentos, tem provocado uma desmobilização generalizada das associações.

É possível levantar dúvidas, contudo, quanto a qualquer correspondência mecânica entre o grau de regularidade do programa social e a dimensão da participação popular. Ao que tudo indica, as entregas de alimentos não eram sempre copiosas ou regulares no passado⁴⁵. E, hoje, mesmo sem a distribuição regular de cestas, há intensas atividades coletivas, envolvendo a lotação de ônibus para fazer protestos, marchas, além da participação regular de muitas pessoas no Fórum Fome Zero. Nessa ótica, as queixas perenes que registramos podem ser vistas como evidência justamente da produtividade dos

⁴⁵ As primeiras análises do Programa Fome Zero em Porto Alegre (Ahlert 2008^a e b) mostram que, desde a implantação dos núcleos, existem queixas quanto à irregularidade das entregas de alimentos

programas de distribuição de alimentos. É em instâncias tais como o Fórum Fome Zero que essas queixas vêm à tona, proferidas por pessoas que estão engajadas numa atividade coletiva e confiantes de que a participação delas pode fazer uma diferença. Nossa pesquisa leva a crer que, malgrado um grande número de dificuldades inerentes em programas como CDS, a distribuição de alimentos tem sido, pelo menos no Brasil contemporâneo, uma das pedras angulares da mobilização popular.

6. Reflexões finais

Consideramos que o método qualitativo focado em microterritórios se mostrou útil para explorar os efeitos de um programa social como CDS. Em primeiro lugar, permitiu apreciar a extrema heterogeneidade de situações enquadradas, obrigando o observador a sofisticar sua avaliação quanto aos possivelmente variados efeitos de uma mesma política social. Em segundo lugar, privilegiando a ótica das pessoas beneficiadas, foi possível ressaltar certos desafios inerentes na administração do programa social que são raramente mencionados nas discussões institucionais. Na avaliação das coordenadoras dos núcleos Fome Zero, não só obstáculos burocráticos assumiram um tamanho surpreendente, também os próprios problemas logísticos, ancorados nas especificidades materiais dos produtos, se revelaram de importância fundamental. A vantagem mais importante da abordagem qualitativa, porém, é a possibilidade de descrever formas e estilos de mobilização política.

Conforme certos analistas, há mais de uma década o contexto político nacional tem atribuído ao Programa Fome Zero um papel subalterno em relação ao conjunto de programas elaborados para combater a pobreza no país. Tomazini e Leite (2016) sugerem que foi não só por causa da previsível complexidade logística que o programa perdeu espaço para o Bolsa Família e outras formas de transferência de renda (ver também Burlandy 2007). A perda foi resultado também de uma disputa entre diversas filosofias de intervenção: algumas voltadas para a importância do capital humano e a capacitação individual, outras com ênfase na mobilização política e participação popular. Esses analistas retomam uma inquietação de que, ao privilegiar programas envolvendo a transferência de renda por cima das variadas propostas do Programa Fome Zero, o governo optou por um pacto federativo “em detrimento da mobilização social” (idem: 26). Nesse sentido, o corte drástico do orçamento do PFZ no ano prévio a nossa (Grisa e Porto, 2015) teria sido ponto culminante de uma reorientação política que ocorreu já há alguns anos.

Ambâncio et al.(2011) também refletem sobre as diferenças entre um programa de transferência de renda (programa de renda mínima em São Paulo) e um programa estreitamente associado a organizações de bairro, o Programa Saúde da Família. Seus dados mostram que enquanto a renda mínima envolve iniciativas individuais, mediadas por profissionais do trabalho social ou do judiciário, o PSF suscita o envolvimento de ativistas “generalistas” acionando repertórios “contenciosos”, tais como, além de reuniões na comunidade, marchas e outras manifestações públicas (idem: 308). As autoras oferecem como hipótese de explicação que:

só fazem sentido ações de mobilização comunitária quando aqueles que a realizam são capazes de identificar interlocutores tangíveis e claros nas instâncias de poder público que são, por sua vez, obrigadas a oferecer respostas às demandas apresentadas.(p. 307)

Apesar de não propor, na nossa pesquisa, uma análise comparativa sistemática entre esses diferentes programas, é significativa o comentário de uma das nossas interlocutoras sobre suas intermináveis dificuldades em receber o Bolsa Família. Apesar de proferir críticas também ao Programa CDS e a irregularidade de entrega de alimentos, ela desabafa: “Pelo menos, quando não vêm os alimentos, eu tenho onde me queixar”. Evidentemente, ela vê no seu núcleo local, a associação comunitária, uma possibilidade de interlocução que não encontra nos serviços da burocracia estatal (CRAS, CREA) pelos quais passa para conseguir o Bolsa.

O sentimento cidadão -- no Brasil, como no resto do mundo democrático -- tem a ver com a noção de reconhecimento, algo que é propiciado em grande medida por relações interpessoais (Oliveira, 2010). Para muitas pessoas, passar por um intermediário local para aceder aos direitos de cidadão implica um laço humano e social, antes do que tecnocrata, entre o estado e o cidadão (Peirano, 2006). A hipótese que emergiu a partir de nossas observações vai nessa direção: é nas relações entre pessoas situadas próximas na hierarquia social (indivíduos que se veem ora como beneficiados, ora como lideranças comunitárias) que encontramos fofocas e acusações mútuas, mas é também nessas relações que as pessoas conseguem botar um “rosto” no processo cidadão.

Na avaliação de certos analistas contemporâneos, um dos principais perigos das políticas sociais no contexto neoliberal é a “desigualdade associal”, onde impera o discurso legalista de direitos em vez de uma linguagem inteligível de cuidado, conexão moral e obrigação responsável (Ferguson, 2013). É justamente essa linguagem que observamos durante nossa participação em repetidas reuniões do Fórum Fome Zero. As mulheres

tendem a usar termos ligados à ideia de “ajuda”; os homens falam mais em termos de “direito”. Entretanto, a ânsia pela “mobilização cidadã” reflete um consenso de que, através do Fórum, as pessoas estão fazendo muito mais do que distribuir alimentos. Como insiste um senhor: “Tu tens que dar, além da comida, esperança para o cara”. Nesse sentido, reduzir a entrega de alimentos à questão de quantidade ou periodicidade seria ignorar a dimensão moral – de cuidado e conexão – que acompanha a consecução do programa nos microterritórios e que deve constar entre as considerações prioritárias de qualquer programa social objetivando a participação cidadã.

7. Bibliografia

ARAÚJO E SILVA, Gerciane Carvalho de; Kelma Cristina Melo dos Santos Cruz; Gustavo Lund Viegas; Carla Azevedo dos Santos Viana; Margarete Clara Chagas Gomes. O Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada: uma análise da modalidade Compra com Doação Simultânea. Conab – Companhia Nacional de Abastecimento, 2013.

AHLERT, Martina. *Mulheres de Monte Verde: etnografia, subalternidade e política na relação de um grupo popular com o Programa Fome Zero.* Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008a. 138p

AHLERT, Martina. Política ‘da ajuda’: notas antropológicas sobre cestas básicas In: LIMA, Roberto Kant de (org.). *Antropologia e Direitos Humanos 5*. Brasília; Rio de Janeiro: ABA / Booklink, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: renda para quem produz comida na mesa de quem precisa. Brasília, DF, 2012. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRITES, Jurema e SCHABBACH, Leticia orgs. *Políticas para família, gênero e geração*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2014.

BURLANDY, Luciene Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, núm. 6, pp. 1441-1451, 2007.

CASTRO, HELISA CANFIELD DE. *A comida na (da) margem: experiências compartilhadas em uma Cozinha Comunitária*. Dissertação de Mestrado, PPG Antropologia Social, UFRGS, 2015.

CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). *Cartilha de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR-Doação*. Encontrado no site: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/63dc985117c4d154786f6900d96af65c..pdf>, consultado 1 de junho 2012.

- COMIM, Flavio. 2014. “Sem miséria, mas com fome”. <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/531332-sem-miseria-mas-com-fome>, consultado 17/07/2015.
- EGER, T. J. ; DAMO, Arlei Sander . Money and Morality in the Bolsa Família. *Vibrant* (Florianópolis), v. 11, p. 250-284, 2014.
- ESTATUTO SOCIAL. 2009. Fórum Fome Zero, Porto Alegre, RS.
- FAO; IDB; WB. Brasil, Projeto Fome Zero. Relatório conjunto FAO/IDB/ WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, dez. 2002. FREI BETTO (Org.). Programa Fome Zero: como participar. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004.
- FERGUSON, James. Declarations of dependence: labour, personhood, and welfare in southern Africa. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 19, Issue 2, p. 223–242, 2013.
- FONSECA, Claudia e SCALCO, Lucia. A biografia dos documentos. In: FONSECA, C; MACHADO, H. (orgs). *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. p. 20-37.
- GRISA, Catia e PORTO, Silvio. Dez anos de PAA: As contribuicoes e os desafios para o desenvolvimento rural. In: _____; SCHNEIDER, S. (orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.
- GUPTA, Akhil. *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Durham: Duke University Press, 2012.
- GURZA LAVELLE, A. e ISUNZA VERA, E. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. In: *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- MARINS, M. T. A. . Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia* , v. 04, p. 544-562, 2014.
- OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. 2010. “A dimensão simbólica dos direitos e a análise dos conflitos”. *Revista de Antropologia*. , São Paulo, USP, v. 53 n° 2., p. 451-473.
- PEIRANO, Mariza. *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.
- PIRES, Flavia. “Comida de criança e o Programa Bolsa Família: moralidade materna e consumo alimentar no semiárido”. *Política & Trabalho*, 38: 123-135, 2013.
- PIRES, Flávia Ferreira e SILVA JARDIM, George Ardilles da. Geração Bolsa Família Escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol.29, n. 85: 99-112, 2014.
- PIRES, Flávia Ferreira e REGO Walquiria Domingues Leão. “10 ANOS DE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: apresentação do Dossiê”. *Política & Trabalho Revista de Ciências Sociais*, n. 38, pp. 13-19, 2013.
- RELATÓRIO do Segundo Seminário do Programa Fome Zero de Porto Alegre. Porto Alegre, 2006 (manuscrito).

TOMAZINI, Carla Guerra e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. *Revista de Sociologia e Política*. 2016, vol.24, n.58, pp.13-30.

SILVA, José Graziano da; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.). Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; – Brasília: MDA, 2010.

SORJ, Bila e GOMES, Cara.. O Gênero da "Nova Cidadania": o Programa Mulheres da Paz. *Sociologia & Antropologia*, v. 01, p. 147-164, 2011.

TOMAZINI, Carla Guerra e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

VAITSMAN, Jeni e Rômulo Paes de Sousa. 2007. Avaliação de Políticas e Programas do MDS- Resultados. Volume I Segurança Alimentar e Nutricional. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Brasília/DF.

VICTORA, Ceres G., KNAUTH, D. e HASSEN, Maria N. Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*. vol.18, n.2, pp.104-112, 2004.

Ambiente institucional, governança e performance do PAA: Uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte⁴⁶

Catia Grisa - Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeI)

Sergio Schneider - Professor no PGDR/UFRGS e Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS);

Carmem Janaina Batista Machado - Doutoranda no PGDR/UFRGS

Cimone Rozendo de Souza - Professora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN);

Fernando Bastos - Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências sociais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, ambos da UFRN

Resumo: O artigo analisa a trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destacando os diferentes arranjos e as mudanças de ambiente institucional do Programa, e seus resultados para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional (SAN). O artigo está baseado em dois estudos de caso, um no Rio Grande do Sul e outro no Rio Grande do Norte, em que se busca analisar a performance do PAA e suas mudanças recentes. Dentre os principais resultados, destaca-se que o PAA mostrou-se capaz de dialogar com a diversidade socioeconômica da agricultura familiar e contribuiu para melhorias nas condições de vida. Também se verificou que o Programa contribuiu na estruturação do tecido associativo da agricultura familiar e na quantidade e qualidade da alimentação das famílias consumidoras. O estudo mostra que mudanças normativas recentes tiveram implicações importantes sobre os arranjos e os ambientes institucionais nacional e locais, gerando paralisações na execução do Programa tanto no Rio Grande do Sul, como no Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: agricultura familiar, políticas públicas, mercados institucionais, segurança alimentar, ambiente institucional, programa de aquisição de alimentos

Abstract: The paper analyzes the trajectory of the Food Acquisition Program (PAA), emphasizing the different arrangements and the changes in the institutional environment of the Program, and the results for family farming and food and nutritional security. The paper researches two case studies, one in Rio Grande do Sul and other in Rio Grande do Norte, with the objective to analyze the performance of PAA and its recent changes. Among the main results, it was observed that: PAA dialogued with the socioeconomic diversity of family farming, and contributed to improvements in living conditions; stimulated associations in family farming; and contributed to the quantity and quality of food of

⁴⁶ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Governança e performance do PAA: um estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte” coordenado por Cátia Grisa

consumer families. However, recent regulatory changes have altered the arrangements and environments local institutional, generating the closure of the Programme in both case studies, which, in turn, contributed to national reduction and performance.

1. Introdução

A institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, no bojo do Programa Fome Zero, contribuiu para a criação e o fortalecimento de ações que atuam tanto na promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), quanto no apoio à agricultura familiar no Brasil. A relevância do PAA – manifesta no intenso debate acadêmico sobre o Programa⁴⁷ e em sua internacionalização na América Latina e Caribe e na África⁴⁸ – está atrelada justamente a essa configuração que faz convergir diferentes dimensões da política agrícola e da política de SAN, como asseveram Schmitt (2005) e Delgado, Conceição e Oliveira (2005). Nacionalmente e internacionalmente, o PAA passou a ser visto como um programa pioneiro e inovador que combina, ao mesmo tempo, compras públicas com estímulo à construção de mercados, acesso à alimentação diversificada e saudável, reconhecimento de grupos sociais (mulheres, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco etc.), alterações nas relações de subordinação aos atravessadores, ressignificação de identidades etc.

Em 2013 o PAA completou 10 anos e durante esta trajetória ocorreram várias mudanças nos arranjos e ambiente institucionais, seja adequando-os às alterações político institucionais nacionais, seja visando adequar os marcos legais às necessidades de diferentes contextos e grupos sociais locais (Brasil, MDS, 2014; Porto, 2014). Essas mudanças conferiram maior legitimidade política e social ao Programa, criaram oportunidades para a ampliação dos recursos, contribuíram para o fortalecimento da agricultura familiar e da SAN, e também geraram muitos desafios, limitações e recuos. Neste sentido, refletir sobre os dez anos de execução do PAA e suas modificações torna-se

⁴⁷ Vários estudos sobre o Programa já foram realizados nas diversas regiões brasileiras. Cita-se aqui alguns deles: Revista Nera (2015); Mota e Schmitz (2015); Brasil, MDS (2014); Schmitt *et al* (2014); Porto (2014); Silvia e Schmitt (2014); Froehlich e Schneider (2014); Siliprandi e Cintrão (2014); Delgado (2013); Schmit *et al.* (2012); Grisa *et al* (2011); Rozendo e Molina (2010); Becker (2010); Bastos (2007); Saporevek *et al.* (2007); Botelho Filho *et al.* (2007); Cordeiro (2007); Muller, 2007; Delgado, Conceição e Oliveira (2005).

⁴⁸ Cita-se, neste sentido, a criação do PAA África (Purchase From africans for Africa), sendo essa uma iniciativa da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), especialistas brasileiros e o Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional. Baseado na experiência brasileira com o PAA, o Programa está desenvolvido na África Subsariana, Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. No âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) também destaca-se a criação dos Programas (I e II) de Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão de Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar.

um exercício oportuno para o aperfeiçoamento da experiência brasileira e para lições – como denominam diversas agências de cooperação internacional – no processo de disseminação e transferência de políticas públicas (Lopes e Fornazier, s.d.; Benson e Jordan, 2011; Camacho, 2011; Dolowitz e Marsh, 2000).

Este artigo tem o objetivo justamente de analisar a trajetória e a performance do PAA em seus 10 anos iniciais. O estudo decorre do projeto de pesquisa Governança e Performance do PAA: um estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte⁴⁹, que obteve apoio da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social. A pesquisa procurou, inicialmente, realizar uma reflexão sobre o desempenho nacional do Programa e seus desafios institucionais recentes. Posteriormente, tomando como referência estudos de caso realizados no Rio Grande do Sul (RS) e no Rio Grande do Norte (RN), a pesquisa investigou: a) o ambiente institucional e a governança entre os atores envolvidos na execução do PAA, destacando suas continuidades, mudanças, contribuições, limitações e desafios; b) o desempenho do Programa na diversidade socioeconômica e nas condições de vida da agricultura familiar; e, c) a relação do PAA com as organizações consumidoras de alimentos, evidenciando os critérios de participação, a coerência entre os produtos adquiridos e os hábitos alimentares locais, e as repercussões do acesso ao Programa.

A análise do ambiente institucional e do desempenho do PAA exigiu a definição de um arcabouço analítico que se situa nos marcos do institucionalismo/neoinstitucionalismo (Pierson, 2015; Hodgson, 2006; Hall e Taylor, 2003; Mahoney, 2001), os quais contribuem na compreensão da interação entre gestores públicos e atores privados, e da influência de regras e normas na atuação dos atores e no desempenho das políticas públicas. Segundo Bastos (2006), o arranjo institucional pode ser compreendido como o conjunto de regras da administração pública e, de modo mais específico, da legislação relativa ao PAA, das organizações públicas e privadas de mediação social e demais políticas públicas (com suas respectivas regras e normas de atuação) que, ao mesmo tempo, constroem e oportunizam a ação dos atores sociais (Pierson, 2016; Flexor, 2011; Hodgson, 2006; Mahoney, 2001). Por sua vez, estas regras e normas formais interagem com estruturas normativas informais

⁴⁹ A pesquisa foi realizada no período de janeiro de 2014 a julho de 2015, contando com a colaboração dos seguintes pesquisadores e estudantes: Catia Grisa, Sergio Schneider, Cimone Rozendo de Souza, Fernando Bastos, Carmem Janaina Batista Machado, Daniel Vaz de Lima, Josuan Schiavon, Claudio Becker, Ana Jéssica Pinto de Andrade, Klésia Raquel de Sales Inácio, Vinícius Klause da Silva, e Luna Dalla Rosa.

decorrentes da cultura dos grupos sociais e das informações transmitidas socialmente (códigos de conduta, crenças, convenções etc.), conformando um ambiente institucional específico. Como salienta Bastos (2006), a partir de autores como Hodgson (2000) e outros neoinstitucionalistas sociológicos (Di Maggio e Powel, 1999), as tensões resultantes dessas interações produzirão novas atitudes e escolhas individuais e coletivas, resultado das construções mentais reordenadas e cristalizadas no meio social.

A noção de governança foi acionada para compreender o modo como ocorrem as articulações, as negociações e as relações de cooperação ou dissidência entre diferentes atores sociais e políticos nos arranjos e ambientes institucionais estudados (Santos, 1997). Não se trata de governança no sentido atribuído por abordagens da escolha racional ou agências multilaterais internacionais (Banco Mundial), que associam a noção à discussão sobre eficácia da ação pública em termos de recursos e finalidades, não raro atribuindo melhores resultados às “mãos” do mercado. Adota-se aqui uma definição de governança próxima à economia política, que se refere à rede de atores envolvidos na ação pública, às questões relativas à coordenação, negociações, conflitos e acordos de ideias e interesses entre eles (Le Galés, 2006). Por fim, visando compreender as repercussões das mudanças nos arranjos e ambientes institucionais do PAA e na governança dos atores locais, o artigo recorre à noção de performance com o propósito de verificar as características e o desempenho histórico do Programa.

A pesquisa partiu da hipótese de que ocorreram mudanças no arranjo e no ambiente institucionais que conformaram o PAA ao longo de sua trajetória. Essas mudanças são decorrentes do incremento das regras formais e dos procedimentos administrativos que normatizam a execução do Programa, e da reprodução institucional (dependência de caminho) de certas limitações que perpassam dificuldades estruturais da agricultura familiar e da própria organização do Estado. Essas mudanças impactaram a performance do Programa em âmbito local e nacional, e repercutem na governança entre Estado e sociedade civil. De um Programa mais permeável e flexível às especificidades da agricultura familiar e aos ambientes institucionais locais, passa-se para um Programa delimitado por regras formais mais restritivas, que caracterizam o arranjo institucional nacional recente do PAA.

Procurando sistematizar os principais resultados observados na investigação, o artigo foi organizado em cinco seções. A primeira seção apresenta a metodologia da pesquisa e algumas características dos contextos sociais; a seguinte realiza uma análise da

performance do PAA em âmbito nacional, a qual é resultante de mudanças recentes no arranjo institucional e que, por sua vez, repercutem no ambiente institucional e na governança nos contextos sociais analisados; a terceira discute os arranjos e o ambiente institucional e a governança do PAA no RS e RN; a quarta aborda a performance do Programa em termos de diálogo com a diversidade da agricultura familiar local e suas formas organizativas, e repercussões nas organizações sociais e para os consumidores que recebem os alimentos; e, por fim, são apresentadas algumas considerações sobre o debate realizado.

2. Metodologia da pesquisa

Para atender aos objetivos da pesquisa, a seleção dos casos pautou-se pelo critério de contemplar contextos que apresentassem a trajetória mais longínqua possível de execução do PAA/modalidade Compra com Doação Simultânea⁵⁰, possibilitando observar permanências e mudanças no ambiente institucional e na governança do Programa, e as suas repercussões na agricultura familiar e na SAN. A partir desse critério, as equipes de pesquisa levantaram dados quantitativos e qualitativos que possibilitaram a seleção dos casos em cada estado, o que conduziu aos seguintes contextos sociais: a) municípios de Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu, no RS; e, b) município de Apodi, no RN.

No caso do RS, além da proximidade física da equipe de pesquisa ao contexto social, metodologicamente optou-se por seguir o arranjo institucional de execução do PAA tendo como protagonista a Cooperativa Sul Ecológica⁵¹ e suas organizações parceiras, o que implicou a abrangência dos três municípios citados. De forma breve, cabe destacar que a região de Pelotas caracteriza-se pela forte presença da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, quilombolas e pescadores artesanais, os quais desenvolvem agricultura diversificada e buscam se inserir nos mercados (Machado, 2013; Pinheiro, 2010; Medeiros, 2010; Becker, 2010). A região já concentrou importante parque de indústrias conserveiras

⁵⁰ A Compra com Doação Simultânea é uma modalidade dentre as seis que compõe o PAA atualmente. Essa modalidade objetiva a compra de diversos alimentos dos agricultores familiares e a doação simultânea a organizações da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor do PAA. Trata-se de uma modalidade com importante atuação para a SAN de famílias em situação de vulnerabilidade social. A execução dessa modalidade começou ainda em 2003, no momento de criação do PAA, e a progressão nacional e internacional do Programa, em grande medida, deve-se ao formato dessa modalidade.

⁵¹ Ainda que a sede dessa cooperativa seja em Pelotas, os agricultores associados a ela pertencem a vários municípios do entorno. Ademais, em parceria com outras organizações sociais, a Cooperativa participava em projetos de comercialização ao Programa nos três municípios mencionados.

que, principalmente a partir dos anos 1980-90, foi cedendo espaço para a produção de tabaco. Em reação a esta, à modernização da agricultura e aos constrangimentos estruturais que recaem sobre a agricultura familiar, emergiu um ambiente institucional propulsor do cooperativismo e da agroecologia (Pinheiro, 2010; Becker, 2010), elementos importantes para os mercados institucionais.

No caso de Apodi, embora a execução do programa também abarque mais de um município, dadas as limitações decorrentes da distância física da equipe de pesquisa ao local estudado e as distâncias entre os municípios presentes no arranjo institucional, decidiu-se por aprofundar a análise a partir do recorte municipal. Apodi faz parte da região semiárida e a agricultura de base familiar é a forma majoritária de organização social da produção, somando 93% das 3.274 propriedades existentes. Quase a metade dessas propriedades (48%) possui até 10 hectares. Existem 14 assentamentos de reforma agrária no município que ocupam 25% do total das propriedades rurais (Dias *et al*, 2013). Ainda há 256 pescadores artesanais cadastrados (IBGE, 2006). O município se destaca na produção de mel, castanha de caju e frutas e, desde os anos 1980, tem sido objeto de inúmeras iniciativas de cooperativismo e agroecologia.

Além de dados secundários nacionais e regionais sobre a execução do PAA, a pesquisa compreendeu a realização de entrevistas semi-estruturadas, adaptadas às devidas especificidades locais. As questões procuraram contemplar a conformação institucional e a governança do Programa, as implicações do PAA sobre a diversidade da agricultura familiar e as organizações consumidoras, e as relações do Programa com outras políticas públicas. Realizadas em um número total de 92 (47 em Apodi, 43 na região de Pelotas e duas com gestores nacionais), as entrevistas abarcaram os principais atores envolvidos com a execução do PAA nos contextos locais: cooperativas e/ou associações, agricultores familiares, Emater, organizações não governamentais, organizações consumidores, consumidores (quando possível) e gestores públicos.

3. Performance e análise do PAA em âmbito nacional: repercussões de mudanças no arranjo institucional

Ao longo de seus 10 anos, podemos observar momentos distintos na trajetória do PAA. Inicialmente (anos 2003, 2004 e 2005) o Programa passou por uma fase de experimentação ou de projetos piloto (Muller, 2007), expressando-se de forma pontual no território nacional. Conforme Porto (2014, p. 44), “foi um momento de experimentação, de

ajustes institucionais, de mudança de coordenação política, que veio a definir o que o PAA seria ao longo dos próximos anos. Esse processo inclui a reconfiguração do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de formação de nova equipe, o que veio a provocar, inclusive, a repactuação das próprias diretrizes do Programa”. Para ilustrar a fase, cita-se que, em 2003, o PAA aplicou um montante de cerca de R\$ 145 milhões de reais, beneficiou pouco mais de 40 mil agricultores familiares, adquiriu 135 mil toneladas de alimentos e realizou 226 mil atendimentos (Brasil, MDS, 2010).

A partir de 2006, o Programa ganhou maior expressividade numérica e política com algumas mudanças institucionais (ex., emergência de novas modalidades e participação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA); com o reconhecimento da importância do Programa pelas organizações da agricultura familiar, as quais passaram a ser importantes atores na defesa e no aperfeiçoamento do PAA; e, com o reconhecimento internacional que o PAA foi angariando ao longo dos anos em virtude de sua proposta inovadora de articular a produção da agricultura familiar com o consumo local. Nesta trajetória, os anos 2010, 2011 e 2012 foram momentos particularmente importantes para a afirmação nacional e para a consolidação do Programa (Porto, 2014), ainda que em um ritmo lento em comparação com as reivindicações das organizações da agricultura familiar e da sociedade civil (Fetraf, 2007; Contag, 2007; Brasil, CONSEA, 2007) e com o potencial do Programa (Mielitz, 2014). Em 2012 foram aplicados quase 840 milhões de reais no Programa, os quais beneficiaram mais de 180 mil unidades familiares de produção com a aquisição de 528 mil toneladas de alimentos. Estes alimentos foram repassados para 23 mil organizações consumidoras que, segundo estimativas, realizaram 23 milhões de atendimentos (PAADATA).

No entanto, em 2013, por uma conjugação de fatores políticos e institucionais, a expressão financeira do PAA foi afetada. Dados do PAADATA indicam a aplicação de R\$ 443 milhões de reais que beneficiaram 96.912 mil agricultores familiares com a aquisição de 280 mil toneladas de produtos, os quais foram repassados para 12,3 mil organizações consumidoras e realizados 10,9 milhões de atendimentos.

Alguns aspectos no arranjo e no ambiente institucionais foram particularmente importantes para a redução na performance nacional do Programa, cujas repercussões também se expressaram na região de Pelotas e Apodi. Conforme entrevista com gestores nacionais e igualmente observada na pesquisa de campo e analisada por alguns autores

(Porto, 2014), ao longo dos anos, a execução do PAA tornou-se mais intensa em regras formais e documentos exigidos e, ao mesmo tempo, a fiscalização do Programa (realizada por órgãos externos às unidades executoras e também por estas, mas por gestores não vinculados ao PAA⁵²) tornou-se mais intensa e menos flexível. Deste modo, de um arranjo e ambiente institucional mais permeável às demandas da agricultura familiar (Cordeiro, 2007), o que permitia maior flexibilidade institucional e diálogo com os espaços locais, forjou-se um novo ambiente institucional mais complexo em termos de regras formais e menos permeável às especificidades organizacionais, produtivas e estruturais da categoria social, repercutindo na performance do Programa e nas formas de governança.

A confluência, em 2013, entre a intensificação das regras formais, o aumento da fiscalização e eventos de criminalização de agricultores, suas organizações e gestores públicos repercutiu na performance do PAA, evidenciada na sua paralisação em vários contextos sociais e na insegurança em sua execução. Um evento emblemático de desacordo com as normas estabelecidas ocorreu no estado do Paraná em uma operação denominada “Agrofantasma”, a qual teve grande repercussão midiática, política e policial. As repercussões dessa operação geraram receio e inquietações em vários contextos locais, desestimulando a renovação ou o início de novos projetos de comercialização. A partir disso um novo ambiente institucional foi estabelecido.

Outro elemento importante que contribuiu para a performance do Programa a partir de 2013 foi a intensificação das exigências de adequação dos produtos adquiridos pelo Programa às normas da vigilância sanitária. Isso implicou em paralisações do PAA/modalidade Compra com Doação Simultânea em alguns contextos sociais. Dadas as dificuldades da agricultura familiar historicamente se adequar às normas sanitárias e aos sistemas de inspeção – criados a partir de critérios uniformes para o conjunto dos empreendimentos do sistema agroindustrial, com limites para atender às especificidades da categoria social (Gazolla, 2012; Cruz e Menasche, 2011; Pelegrini e Gazolla, 2008) –, no início da implementação do PAA até o período recente, foi autorizada a isenção dos certificados de Sistema de Inspeção Municipal, Estadual ou Federal (SIM, SIE e SIF), sendo suficiente a apresentação de laudo de uma autoridade sanitária local. No entanto,

⁵² Conforme entrevistas realizadas, a partir de 2013, a fiscalização realizada internamente à CONAB passou a ser responsabilidade de gestores não vinculados ao PAA. Segundo avaliação dos gestores, por um lado, esta mudança significou redução da sobrecarga de trabalho sobre os gestores dedicados ao Programa, mas, por outro, a fiscalização tornou-se mais rígida e menos compreensiva às especificidades da agricultura familiar e suas organizações.

esse laudo passou a ser questionado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Conselho Regional de Veterinária, culminando na necessidade de apresentação dos certificados do Sistema de Inspeção Sanitária. Destaca-se que esta é uma limitação que vem sendo reproduzida historicamente, cujas dificuldades de adequação institucional são anteriores ao próprio PAA.

Outro elemento que contribuiu neste cenário de arrefecimento do PAA está relacionado à extinção da possibilidade de quitação da execução da modalidade Formação de Estoques⁵³ com a entrega física dos produtos objeto da Cédula de Produto Rural (CPR), permanecendo apenas a opção de liquidação financeira. Essa mudança gerou dificuldades no acesso para algumas organizações sociais da agricultura familiar e o endividamento de outras que, inclusive, não puderam se habilitar para novos projetos de venda.

Também é importante considerar que a seca que assolou a região Nordeste do Brasil desde 2011 também contribuiu para a redução no acesso ao PAA. Apontada como a maior seca dos últimos 40 anos na região, a estiagem afetou a produção agropecuária dos agricultores familiares, comprometendo a participação no Programa.

Por fim, também é importante destacar que, ao longo dos anos, ampliaram-se as possibilidades de mercados institucionais para a agricultura familiar, com a criação de programas estaduais, estabelecimento da modalidade Compra Institucional⁵⁴ e com a Lei nº. 11.947 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que definiu que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação repassados para o PNAE devem ser aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar. O crescimento dos mercados institucionais pode não ter encontrado correspondência, pelo menos não no mesmo ritmo, na organização da agricultura familiar, gerando arrefecimento na participação no PAA.

Esse conjunto de mudanças nas regras e normas estabelecidas repercutiu no ambiente institucional e na performance nacional do Programa, minimizando a efervescência política e social em torno dos mercados institucionais e incitou reconfigurações organizativas e alimentares (especialmente para os beneficiários

⁵³ A modalidade Formação de Estoque atua no apoio financeiro às organizações da agricultura familiar visando a agregação de valor ou a constituição de estoques de produtos aguardando elevações de preço. Posteriormente à comercialização ou vencidos até seis meses após a contratação do empréstimo, as organizações devem devolver os recursos financeiros ao Poder público.

⁵⁴ A modalidade Compra Institucional possibilita que organizações da administração pública comprem produtos da agricultura familiar por meio de Chamada Pública, sendo isentas dos processos de licitações.

consumidores) nos espaços locais, gerando novos desafios para as organizações da agricultura familiar, consumidores e mediadores sociais, conforme será discutido adiante. Tal como sinalizado na hipótese de pesquisa, estes eventos delinearão novos arranjos e ambientes institucionais e demandarão reorganizações ou novas formas de governança. Deste modo, seguindo os autores neoinstitucionalistas (Pierson, 2016; Flexor, 2011; Bastos, 2006; Hodgson, 2006; Hall e Taylor, 2003), pode-se afirmar que as instituições influenciam as ações e as estratégias dos atores em relação aos mercados institucionais, estabelecem quem tem acesso às políticas públicas e em quais condições, constroem as escolhas futuras, e contribuem na construção de interpretações de mundo sobre o lugar da agricultura familiar (e sua diversidade e grau de organização) no desenvolvimento rural e na SAN.

Dados de 2014 sinalizam para uma recuperação na execução orçamentária do Programa. Conforme dados do PAADATA, em 2014 foram aplicados R\$ 583,83 milhões de reais (conjunto das modalidades) na aquisição de 336 mil toneladas de produtos de 113.727 agricultores familiares, sendo os alimentos destinados para 13 mil organizações consumidoras. No entanto, carece ainda ser observado e analisado em quais condições tem ocorrido esta retomada do Programa. Esses dados devem ser monitorados nos próximos anos, bem como serão necessárias análises qualitativas sobre a performance, os novos ambientes institucionais e as novas formas de governança conformados.

4. Arranjos e ambientes institucionais do PAA nos contextos locais

Esta seção apresenta os arranjos e ambientes institucionais do PAA nos estudos de casos. Visando conhecer de forma pormenorizada as formas de governança locais e os mecanismos de implementação do Programa, primeiramente analisa-se cada contexto para, em seguida, realizar a reflexão de forma conjunta.

4.1. A trajetória do PAA na região de Pelotas/RS

Em 2003, a partir da mediação principalmente do Centro de Apoio do Pequeno Agricultor – CAPA⁵⁵, os atores da região de Pelotas articularam-se para constituir uma “Rede de Cooperação e Comercialização Solidária” visando ampliar os canais de

⁵⁵O CAPA é uma organização não governamental, criada pela Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB) em 1978, com o objetivo de contribuir social e tecnicamente junto aos agricultores familiares. O Capa é um importante mediador na conformação de um ambiente institucional alicerçado no cooperativismo, na atuação política, na promoção da agroecologia e da diversificação produtiva, e na execução do PAA.

comercialização dos agricultores familiares, sendo um destes o PAA (Fróes, Santos e Rech, 2008). O pioneirismo na execução do Programa na região – uma das primeiras iniciativas do PAA nacionalmente – decorreu de experiências similares anteriores com a alimentação escolar ecológica, bem como de articulações políticas entre os atores locais e nacionais⁵⁶. Este ambiente institucional favoreceu uma rápida apropriação do PAA por parte das organizações da agricultura familiar.

A execução do Programa por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea teve início na região ainda em 2003, sendo reconhecido pelos atores locais como “Fome Zero”. Dentre as organizações que compunham a Rede de Cooperação e Comercialização Solidária, apenas duas (Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul - COOPAR e União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu - UNAIC) estavam habilitadas para estabelecer projetos com a CONAB. Essas se tornaram organizações âncoras do processo, pois através da sua participação, estruturas física e jurídica, foi possível viabilizar a comercialização da produção dos grupos informais e daqueles em fase inicial de organização (Fróes, Santos e Rech, 2008). Representando agricultores familiares, pescadores artesanais e comunidades quilombolas de municípios do Território Zona Sul, o conjunto de organizações responsabilizou-se pela produção, beneficiamento, agroindustrialização, embalagem e transporte dos alimentos das comunidades rurais/pesqueira até o centro de Pelotas, onde, com o apoio da prefeitura, os alimentos adquiridos pelo PAA eram distribuídos nos bairros em situação de vulnerabilidade social. Delineava-se, deste modo, um amplo arranjo institucional conformado pelas organizações da agricultura familiar, mediadores sociais, gestores públicos e organizações socioassistenciais.

Já no segundo projeto do PAA, outras organizações da agricultura familiar habilitaram-se para elaborar projetos e executá-los, como a Cooperativa Sul Ecológica, a Cooperativa Lagoa Viva de Pescadores Profissionais Artesanais Ltda, a Cooperativa de

⁵⁶ Durante o Governo Estadual de Olívio Dutra (1999-2002) foi criado o Programa Merenda Escolar Ecológica, sendo estabelecido, em 2000, um projeto piloto em São Lourenço do Sul e, em 2001, estendido para Pelotas. O Programa comprava alimentos ecológicos de agricultores familiares da região para o atendimento da alimentação de uma escola da rede pública, sendo este projeto articulado pelo CAPA e as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Pequenos Agricultores Produtores de Leite da Região Sul Ltda e a Associação Regional de Produtores Agroecológicos da Região Sul – ARPASUL. Embora alterando as regras formais quanto a responsabilidades e atribuições pelos projetos de comercialização, esta nova configuração não alterou o ambiente institucional, pois o grupo de organizações que já participava (antes informalmente) manteve-se inalterado. Em seus projetos de comercialização estas organizações abarcaram agricultores familiares do município sede e igualmente dos municípios vizinhos. Essas, conjuntamente com a COOPAR e UNAIC, forneciam, semanalmente, um conjunto diversificado de alimentos aos consumidores (posteriormente, as entregas passaram a ser quinzenais).

No entanto, as eleições municipais de 2004 e a saída do grupo político próximo ao Governo Federal da Prefeitura de Pelotas alteraram o arranjo institucional e a governança do Programa. Neste processo, a central de alimentos organizada pela Prefeitura foi desestruturada, o que exigiu uma reestruturação na logística do programa. A partir de então, as organizações da agricultura familiar assumiram a distribuição dos alimentos nas comunidades urbanas e estas continuaram a organizar e distribuir as “sacolas”, além de incorporar a tarefa de auxiliar no cadastramento, seleção e monitoramento das famílias consumidoras.

Ainda que tenha passado por reconfigurações, algumas organizações continuaram executando o PAA em Pelotas até o final de 2013, quando o mesmo foi paralisado por questões administrativas – em um contexto nacional de intensificação de fiscalização das normas e de criminalização de certas organizações sociais que executavam o Programa. Encerrado o projeto do PAA da Cooperativa Sul Ecológica em 2013, os atores locais procuraram encaminhar novos projetos via CONAB, contudo, mudanças institucionais (ex. a exigência que as organizações consumidoras devem estar cadastradas na Secretaria de Assistência Social dos municípios) limitaram esta participação. Outrossim, tentaram executar a modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão com a prefeitura, mas igualmente encontraram limitações decorrentes do arranjo e ambiente institucional (troca de gestores e relações políticas).

Já no caso de São Lourenço do Sul, a eleição municipal de 2004 foi um marco importante para a estruturação do Programa. De acordo com Wagner (2009), a implementação do PAA foi uma das primeiras questões que entrou na agenda da nova gestão em 2005. É importante destacar que o prefeito eleito tinha suas origens vinculadas às organizações da agricultura familiar, inclusive foi um dos fundadores da COOPAR e

atuou como engenheiro agrônomo no CAPA. Neste município, a implementação e a governança do PAA contou com o apoio da prefeitura municipal, do CAPA, das cooperativas da agricultura familiar (COOPAR, Sul Ecológica e Cooperativa dos Pescadores Profissionais e Artesanais Pérola da Lagoa)⁵⁷, e das organizações religiosas nos bairros. Para executar o “Fome Zero”, estas organizações estabeleceram em 2006 o Comitê Fome Zero (atualmente estruturado no Grupo Gestor Municipal para o Programa de Aquisição de Alimentos), composto por representantes da administração municipal, das organizações dos agricultores, dos consumidores e das organizações mediadoras. O CAPA e a prefeitura de São Lourenço do Sul (Secretaria de Assistência Social) são duas organizações mediadoras chaves no arranjo institucional do Programa no local. O primeiro apóia principalmente a produção, dos agricultores e suas organizações, fornecendo assistência técnica e contribuindo nas articulações políticas para a governança do PAA. A Secretaria de Assistência Social atua principalmente no consumo, contribuindo na seleção e no monitoramento das famílias assistidas e no diálogo com as organizações comunitárias que distribuem os alimentos.

Diferentemente de outros municípios da região, em São Lourenço do Sul o PAA encontrava-se em crescimento numérico e organizacional durante a pesquisa de campo. Embora os desafios recentes que permeiam a performance nacional do Programa, o arranjo político e institucional e a forma de governança construídos no município, envolvendo participação e diálogo intenso entre Estado e sociedade civil, estavam conseguindo amortecer os mesmos, potencializando os objetivos do PAA. 830 famílias estavam sendo beneficiadas com alimentos do PAA em São Lourenço do Sul, sendo estas organizadas em 10 comunidades religiosas.

Em 2005 também teve início a implementação do PAA em Canguçu, tendo a UNAIC como protagonista no arranjo institucional e na governança dos atores. Os agricultores familiares fornecedores encontravam-se vinculados a essa cooperativa, à Cooperativa ARPA-Sul, à Cooperativa de Apicultores de Canguçu, à Associação dos Piscicultores de Canguçu e à COOPAR. Cinco associações de bairros, a Igreja Adventista, Igreja Batista Conservadora, Igreja Episcopal, Centro Espírita, APAE e Lar do Idoso recebiam os alimentos. A prefeitura municipal não participava na época em virtude de relações políticas partidárias divergentes. Tal como nos demais municípios, formou-se um

⁵⁷ Dentre as organizações fornecedoras, a COOPAR comercializava produtos como leite, bebida láctea, arroz e feijão; e a Sul Ecológica entregava frutas, legumes e verduras.

Comitê de gestão e acompanhamento do PAA no município, sendo este composto por representantes das organizações dos agricultores familiares, das organizações que recebiam os alimentos e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

O PAA foi executado em Canguçu até 2008, quando limitações relativas a questões organizativas das cooperativas, à qualidade de certos produtos e à inadimplência de organizações proponentes com a CONAB (por meio da modalidade Formação de Estoques) impossibilitaram a continuidade do Programa.

Em março de 2013, com a nova gestão municipal – cujos gestores tinham vínculos com as organizações dos agricultores familiares da região – foi assinado o Termo de Adesão para executar o PAA municipal, sendo que no final de 2013 foi realizada a pactuação para 2014. Em julho de 2014, com um novo arranjo institucional e nova forma de governança, o PAA já se encontrava em execução com a aquisição de frutas, legumes, sucos, carne e verduras de agricultores vinculados à Cooperativa União, sendo que muitos destes já participaram do Programa por meio da Sul Ecológica e da UNAIC.

É importante ressaltar que, nos três municípios, a execução do PAA articulou-se com outras políticas públicas. Destaca-se, neste sentido, o projeto de assistência técnica, capacitação e extensão para fortalecimento da agroecologia e consolidação da Rede de Comercialização Solidária, em contraposição ao cultivo do tabaco no território sul do Rio Grande do Sul, desenvolvido pela Sul Ecológica, CAPA e parceiros. Complementarmente a este projeto – e já no âmbito do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com o Tabaco –, o CAPA e parceiros atuaram na promoção de novos cultivos agroecológicos, novas atividades econômicas e acesso a mercados (com destaque ao PAA e o PNAE). Também destaca-se a atuação da Emater por meio da assistência a um grupo de agricultores fornecedores; apoio na participação dos pescadores artesanais; na assistência técnica aos assentados da reforma agrária; e na atuação e na animação de Grupos de Trabalho (GT) sobre Cooperativismo e Alimentação Escolar, sendo estes lócus importante para a discussão sobre o acesso aos mercados institucionais (PNAE e PAA).

Ainda no que se refere à articulação de políticas públicas, o CAPA constitui-se também em uma organização parceira da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) para a implementação das políticas territoriais na região. Estas ações territoriais tiveram início em 2003, com o Programa Territórios Rurais de Identidade, cujo recorte na região de Pelotas partiu do arranjo institucional já construído pelo Fórum da

Agricultura Familiar da Região Sul⁵⁸, sendo que este “converteu-se em órgão Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) no Território Sul do Brasil. Desde então passa a constituir-se em espaço de discussão, construção e deliberação de projetos de Infraestrutura e Serviços Territoriais, fortalecendo a proposta de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” (Becker, 2010). Muitos desses projetos contribuíram para a estruturação das cooperativas e organizações da agricultura familiar e, complementarmente, contribuíram para a execução do PAA nos municípios estudados.

Outro instrumento de política pública que potencializou a execução do PAA em Pelotas e região foi o cadastramento da Sul Ecológica como Organismo de Controle Social (OCS) por parte do MAPA, em junho de 2011. De acordo com Peruffo (2010), esta foi a primeira cooperativa regional a receber esta certificação e a terceira no Rio Grande do Sul, possibilitando que todos os produtos comercializados na forma de venda direta (inclusive o PAA) pela Sul Ecológica apresentem a garantia de conformidade com a produção orgânica.

Observa-se, deste modo, que atores-chaves procuraram, ao longo do tempo na região de Pelotas, construir um ambiente institucional em torno da promoção da agricultura familiar, da SAN e dos mercados institucionais, sendo esse afetado e, ao mesmo, reativo às mudanças nos arranjos institucionais e nas formas de governança do PAA. Como será analisado adiante, estas alterações tiveram repercussões na agricultura familiar e principalmente no público consumidor dos alimentos do PAA.

4.2. A trajetória do PAA em Apodi/RN

Duas formas de execução diferentes marcaram a trajetória do PAA em Apodi, quais sejam: o PAA Estadual, na modalidade Compra com Doação Simultânea, operacionalizado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER; e, o PAA CONAB-RN, nas modalidades Formação de Estoques e Compra com Doação Simultânea. Para cada uma dessas formas de operacionalização foi desenhado um arranjo institucional específico em virtude da atuação e da estrutura organizacional das duas principais organizações de apoio.

Apodi é o município com maior participação no PAA desde o início da execução do Programa no RN. Segundo gestor da CONAB-RN, até 2008 Apodi era responsável por

⁵⁸ Criado em 1996, reunindo representantes dos poderes públicos municipal, estadual e federal e representações da agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária, pesca artesanal e movimentos sociais, o Fórum tornou-se um espaço importante para articulação política e social dos atores locais e para o acesso às políticas públicas.

80% das operações do Programa no Estado. Essa atuação se deve, em parte, ao ambiente institucional local, caracterizado pelo grau de organização da agricultura familiar, mediação de organizações da Igreja Católica (que lá atuam há mais de 30 anos), e pela convergência de projetos governamentais e não governamentais desenvolvidos na região. Essas experiências propiciaram um acúmulo de capital social por parte das organizações de agricultores, responsáveis por atrair para a localidade projetos importantes com enfoque no desenvolvimento local/regional, e fizeram de Apodi a localidade com maior potencial produtivo do RN, apesar da sua condição de semi-aridez.

Ilustrando a especificidade do contexto local, cita-se que, quando o PAA chegou ao RN, poucos municípios dispunham de condições para participar do Programa. A ausência das Declarações de Aptidões ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) – “porta de acesso” ao Programa – era elemento recorrente. Destoando deste cenário encontrava-se Apodi, cujos níveis produtivos e de organização social se apresentavam relativamente mais estruturados quando comparados as demais localidades. Deste modo, esse ambiente institucional peculiar levou os gestores da CONAB a iniciar o PAA em Apodi no ano de 2004.

Embora o contexto social e produtivo de Apodi tivesse criado, ao longo dos anos, condições favoráveis ao desenvolvimento do PAA, essas eram ainda insuficientes para colocar em curso um programa de tamanha complexidade. A maior parte das associações e cooperativas existentes operava com elevado grau de informalidade e analisava a proposta de adesão ao programa com desconfiança. Foi necessário intenso trabalho de mediação para que as “resistências” ao Programa fossem gradativamente sendo quebradas. Recuperar a confiança no Estado por parte das organizações da agricultura familiar, formalizar suas instituições em níveis compatíveis com as exigências do Programa, construir uma percepção em que os agricultores familiares se vissem como protagonistas de um projeto amplo de SAN compunham o rol de desafios iniciais do PAA, cujo enfrentamento ocorreu tanto com apoio de mediadores da sociedade civil, quanto das organizações governamentais, como o executivo municipal, CONAB (inicialmente), e EMATER (posteriormente). O desenho do Programa demandava uma nova governança, pautada na realização de atividades conjuntas entre as organizações de agricultores familiares e gestores públicos. Diversas estratégias foram desenvolvidas, como: divulgação do PAA entre agricultores e organizações beneficiárias em Apodi e outros municípios do território;

realização de campanhas para atualização e emissão de DAPs; e capacitação de agricultores para elaboração dos projetos de venda.

Apesar da existência de várias associações, apenas a Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi (COOAFAP), criada em 2001 com agricultores do Território do APODI, conseguiu habilitar-se para realizar os primeiros projetos de venda do município nas modalidades Formação de Estoque e Compra com Doação Simultânea. Em razão da inexperiência com esses procedimentos, as organizações tiveram o projeto recusado e a própria CONAB interveio, capacitando técnicos da cooperativa e das organizações de assessoria técnica para elaboração das propostas. Posteriormente, esses técnicos se tornaram replicadores dessa prática para o conjunto das cooperativas que se formaram posteriormente.

As ações de divulgação e os resultados do primeiro projeto do Programa repercutiram na demanda de DAPs e no incremento de solicitações de adesão à COOAFAP, já que era a única habilitada na região. Isso resultou na adesão de associações de outros municípios, próximos à Apodi, à cooperativa, bem como na criação de novas associações e cooperativas de agricultores familiares no município, como a Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimento Rural Sustentável (COOPAPI) em 2004, a Associação dos Produtores de Arroz do Vale do Apodi (APAVA) em 2005, e a Associação dos Aquicultores do Apodi (AQUAPO) em 2006. A este conjunto de cooperativas se vinculam cerca 750 agricultores/pescadores.

A expansão do PAA na região também foi favorecida pela criação do Comitê Territorial do Sertão do Apodi, em 2004, com representantes de todos os municípios do território, ligados tanto às organizações de agricultores familiares quanto ao poder público municipal. Por meio dessa instância ampliaram-se as estratégias de divulgação e acesso ao Programa.

O início da execução do PAA Estadual, em 2006, trouxe mudanças no arranjo institucional. Além de contemplar o público não atendido pela CONAB, o envolvimento da EMATER local garantiu a celeridade nas emissões de DAPS para os agricultores familiares proprietários. O mesmo não ocorreu com os assentados de reforma agrária, que constituem

o maior público do PAA em Apodi, cuja emissão pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ainda encontra diversas dificuldades⁵⁹.

Segundo a ex-gestora do PAA na EMATER, quando o Programa iniciou no município, foram os próprios agricultores que contribuíram para a organização do arranjo institucional, colaborando na organização do público fornecedor e das organizações que seriam beneficiadas pelas doações, uma vez que já contavam com os aprendizados e a experiência com a CONAB. A partir disso, a organização elaborou o projeto considerando a oferta de alimentos no município; realizou o cadastro dos agricultores e das organizações que seriam beneficiadas com os alimentos; e, encaminhou a proposta ao MDS. Aprovada a proposta, a EMATER convocou os agricultores e organizações consumidoras para uma reunião com o conselho municipal para fazer o planejamento das compras e entregas. O primeiro projeto envolveu a aquisição de mel e caprino/ovinos, sendo em seguida incorporadas também frutas e hortaliças.

No PAA estadual foram priorizados hortifrutigranjeiros, os quais até 2010 não eram comprados pela CONAB em Apodi. As novas regulamentações do Programa que possibilitaram à CONAB adquirir produtos que, anteriormente, podiam ser comprados somente pelo estado e municípios, também alteraram a dinâmica do PAA estadual e municipal, levando a CONAB a assumir, atualmente, a principal posição na operacionalização desse mercado no RN e a manter vínculos mais orgânicos com as organizações de agricultores do que a própria EMATER.

À medida que se avançava na formalização dos processos do PAA, novos atores se incorporavam ao arranjo institucional do Programa em um processo constante de redefinição de papéis e estratégias⁶⁰. A partir de 2009, a CONAB passou a implementar o

⁵⁹ A morosidade do processo e a falta de clareza dos técnicos da organização sobre os requisitos para emissão da DAP têm causado uma série de problemas, impedindo que muitos participem oficialmente do PAA. Conforme relatos, o INCRA tem demorado até 10 meses para emitir e/ou renovar uma DAP. Na prática significa que, considerando a necessidade de adequação entre a vigência dos projetos e a produção, um agricultor deixa de participar do PAA por, cerca, dois anos consecutivos.

⁶⁰ Durante a pesquisa de campo foram identificadas várias organizações que, segundo os relatos, tiveram alguma forma de participação no processo de implementação do PAA: Centro de Apoio a Projetos de Ação Comunitária; ONG Terra Viva; Serviço de Consultoria e Capacitação das Cooperativas; Cooperativa de Assessoria e Serviços Múltiplos ao Desenvolvimento Rural; Serviço Social da Indústria; Cooperativa de Trabalhadores Autônomos; União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Banco do Brasil; Rede Xique-Xique; UERN, IFRN, UFRN e EMPARN. Além disso, as políticas públicas de ATER e ATES, Projeto de Desenvolvimento Solidário do governo do estadual, o Programa Territórios da Cidadania, o PRONAF, PNAE, Programa de 1 Milhão de Cisternas e o Bolsa Família aparecem como elementos potencializadores na implementação do PAA.

PAA respeitando os Territórios da Cidadania (PTC), por orientação do Governo Federal (Araújo, 2009), colocando em curso outras dinâmicas de atuação. As novas regras do PNAE, no ano de 2009, também criaram mais oportunidades de comercialização para os agricultores familiares e foram rapidamente incorporadas pelo conjunto das organizações em Apodi.

Apesar da pujança desse momento, ainda havia muitos desafios. Além das exigências de escala, era necessário garantir diversidade, qualidade e frequência na produção. Assim, vários projetos produtivos, que já vinham se desenvolvendo com o apoio financeiro e técnico de organizações da agricultura familiar, como a ONG Terra Viva e CEAPAC (Centro de Apoio a Projetos de Ação Comunitária), foram potencializados, em especial aqueles de orientação agroecológica.

Além disso, foi realizado um grande investimento na matriz produtiva do mel, arroz vermelho, caprino, peixes e frutas. Em 2008, Apodi era o segundo maior produtor de mel do Brasil. Os cultivos de arroz vermelho, produto típico da região, ampliaram-se e o que era considerado uma praga, passou a ter grande valor comercial e cultural. No caso das frutas, além do aumento do plantio de variedades, 24 unidades de produção de polpa de frutas foram criadas, empregando, sobretudo mulheres. A Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte (EMPARN) e o Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (DNOCS) também viabilizaram a criação de tilápias, o que resultou na criação da cooperativa AQUAPO. Grande parte desses investimentos foi realizada com recursos oriundos de ONGs, PRONAF, Projetos da Fundação Banco do Brasil, PROINF e com reinvestimento dos valores obtidos na comercialização via PAA.

Os problemas associados à logística de entrega e ateste de qualidade dos produtos foram resolvidos em co-gestão com o executivo local que, além criar uma central de recebimento dos produtos, disponibilizou uma equipe com uma nutricionista, um veterinário e uma assistente social, responsáveis por expedir o laudo de atestação de qualidade.⁶¹

Mas à medida que os agricultores avançavam na estruturação de suas organizações também se estabeleciam, continuamente, novas exigências por meio de diversas

⁶¹ A COOAFAP, por exemplo, em parceria com SESI, realizava os testes de qualidade da polpa de frutas de cada lote produzido. Além disso, houve ainda esforços para fazer coincidir a oferta da produção (quando possível) com o período de vigência dos projetos da CONAB e do PAA estadual e a oferta de cursos de capacitação para beneficiamento de produtos e cursos de boas praticas.

regulamentações, em uma intensidade e ritmo que dificilmente esses grupos sociais teriam condição de se apropriar. Além disso, os atrasos recorrentes na liberação dos recursos faziam com que as operações do PAA se concentrassem de agosto a novembro de cada ano. Essa descontinuidade comprometia fortemente a operacionalização do Programa, dificultando a organização da produção e comercialização por parte dos agricultores, e deixando várias organizações consumidoras sem as doações por um longo período e, em outros casos, com o recebimento de uma quantidade excessiva de alimentos, criando dificuldades de consumo ou de estocagem.

Diferentemente do PAA Estadual, que constrói a proposta de comercialização a partir da diversidade de produtos, a CONAB privilegia projetos por cadeia produtiva (mel, carne, caju, arroz, por exemplo). Portanto, um mesmo agricultor pode participar em distintos projetos simultaneamente, desde que observados os limites de comercialização definidos. As dinâmicas de entrega do PAA CONAB e Estadual ocorrem de forma similar, sendo que as cooperativas se responsabilizam pelo transporte e distribuição dos alimentos para as organizações beneficiadas.

Para o gestor da CONAB-RN, em 2012 a Companhia obteve uma participação “ideal” no PAA, pois conseguiu expandi-lo a todas as regiões do RN, chegando a operar cerca de 200 projetos. No entanto, essa expansão foi acompanhada de auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) que identificou várias falhas nos processos de compra, exigindo que a CONAB acompanhasse todos os projetos em andamento. Até 2012 esse processo se dava por amostragem, assim apenas 40% dos projetos aprovados pela CONAB tinham sido fiscalizados. Diante dessa orientação e contando com recursos humanos limitados, a CONAB diminuiu o número de propostas aprovadas nos anos seguintes.

Segundo técnicos da CONAB RN, em 2013 foram seis auditorias da CGU, envolvendo a análise de projetos, visitas às cooperativas e associações e às organizações consumidoras. Contudo, nesse mesmo ano, o que eram apenas recomendações da CGU, tornaram-se objetos de investigação pela Política Federal, alterando as formas de governança em direção a um arranjo e ambiente institucionais menos permeáveis às demandas e especificidades da agricultura familiar. Nessa ocasião, dois técnicos da CONAB RN foram afastados criando uma grande tensão no âmbito da Companhia e nos espaços onde ela atuava, dificultando a performance do Programa, seja pela falta de recursos humanos, seja pelo receio em executar o programa. O Ministério Público também

esteve à frente de denúncias, sobretudo relativas à falta de certificação de inspeção sanitária dos produtos comercializados via PAA.

Se do ponto de vista da CONAB RN, os processos de criminalização tiveram como consequência principal a acomodação das rotinas das equipes técnicas, os efeitos para os agricultores foram bem distintos. Além de enfrentarem o segundo ano consecutivo de secas, com perdas expressivas na produção, os agricultores observaram o arrefecimento de um importante canal de comercialização. Associado a isso, a ausência de sistemas de inspeção sanitária e a forte fiscalização dos órgãos de controle impediram os agricultores de comercializar para o PAA.

Em razão de todas estas circunstâncias, a partir de 2012 houve uma queda drástica na atuação do PAA operado pela CONAB no RN, que se agravou no ano seguinte. Em 2013, o PAA foi executado apenas na modalidade da Compra com Doação Simultânea. Das 100 propostas submetidas apenas 44 foram aprovadas, pois, segundo entrevistado, a CONAB só dispunha de condições técnicas para realizar a visita prévia em um número reduzido de projetos. A Conab devolveu cinco milhões de reais dos 10 milhões que recebeu em 2013 por impossibilidade de atender às novas exigências da CGU. Em 2014, as operações do PAA no RN foram ainda mais reduzidas. Apenas seis projetos na modalidade Compra com Doação Simultânea foram executados. Dos 167 municípios do Rio Grande do Norte, apenas cinco foram contemplados, entre eles Apodi (PAA DATA, 2015).

Conforme relatos de técnicos da EMATER, sempre houve a exigência de um serviço de inspeção municipal, no entanto, era suficiente o aval técnico fornecido pelo veterinário, nutricionista ou assistente social, responsável pela recepção dos produtos comercializados pelo PAA. Mas, a partir de 2013, a exigência do SIM passou a vigorar. Apesar de todos os esforços despendidos por parte dos agricultores e suas organizações, a partir desse período, suas expectativas quanto às possibilidades do PAA mudaram drasticamente. Conforme relato: *“Essa mudança foi muito impactante porque o pessoal não estava preparado, na verdade o município é que tem que estar preparado para dar esse suporte de Serviço de Inspeção Municipal (...) 70% dos produtos que a gente adquiria era de origem animal, então teve esse impacto.”*

Estes elementos “colocaram em xeque” o desenvolvimento de organizações que vinham se estruturando e que ainda careciam de tempo para se estabelecer. Em 2014, as duas maiores cooperativas de Apodi estavam sem acessar o PAA há dois anos. Apenas a APAVA estava conseguindo comercializar o arroz vermelho, pois o produto não requeria

certificações tão rigorosas, como as que envolvem os produtos de origem animal. Contudo, também essa produção ameaçada pelas exigências de outorga d'água, intensificadas com a chegada de um grande projeto de perímetro irrigado na região do Apodi, implementado pelo DNOCS.

4.3. Arranjo e ambiente institucional: elementos transversais aos casos estudados

Ao sistematizar e analisar a trajetória do PAA no RS e RN, três elementos transversais particularmente chamam a atenção: o incremento das normas formais e da demanda documental na execução do Programa; a descontinuidade dos projetos de comercialização; e a relação do PAA com as demais políticas públicas. Esses elementos afetaram os arranjos e os ambientes institucionais, as formas de governança e a performance do Programa nos contextos locais.

Em relação ao primeiro elemento, as frequentes mudanças nas regras e o incremento dessas geram dificuldades de apropriação e de execução do Programa, bem como demandam mudanças organizacionais das cooperativas. Há um número importante de procedimentos – o qual é revisto com certa frequência pelo Grupo Gestor do PAA – que demanda atenção, dedicação e responsabilidades do corpo administrativo das organizações da agricultura familiar e do arranjo institucional local responsável pela execução e governança do Programa. A insegurança que recaiu sobre a modalidade em 2013 alterou o ambiente institucional e contribuiu, ao mesmo tempo, para o incremento das normas na execução do PAA, e para o receio das organizações em conseguir atendê-las e responder de modo eficiente aos compromissos assumidos.

Já a descontinuidade e/ou a paralisação dos projetos de comercialização do PAA tem efeitos importantes sobre as organizações e repercute sobre todos os atores do arranjo institucional e da governança, afetando a confiança e a coesão social, e a própria performance do Programa. Em decorrência destas descontinuidades, muitos agricultores familiares perderam a produção e, sobretudo, os recursos financeiros que estavam investidos. Para outros, em face da frustração, o caminho foi buscar acessar novos mercados, o que fez com que não mais retomassem o contato e o interesse em vender para o PAA. As cooperativas e associações de produtores foram particularmente mais afetadas por estas descontinuidades, pois geraram perda de confiança e comprometeram a própria crença na organização social da agricultura familiar. Para os consumidores, a interrupção

significou incremento da vulnerabilidade social e perda na qualidade da alimentação, o que afeta a segurança alimentar deste grupo social. O depoimento abaixo de um representante de Canguçu ilustra esta repercussão, sendo que a mesma será retomada em seções seguintes:

“As famílias consumidoras tiveram mais prejuízos do que os produtores, porque os consumidores empobreceram a sua alimentação e isso tem uma consequência bem maior do que a gente imagina, pois quando tu põe na mesa uma alimentação de má qualidade, tu também está educando mal. (...) Era um horror. Para as famílias que recebiam era pior ainda que para os agricultores. Para as famílias que recebiam era um caos. Eu lembro que, lá na UNAIC, a gente ficava tendo que responder [sobre o término e a possível continuidade do Programa], porque mandavam [os beneficiários consumidores] na UNAIC, porque não tinha outro canal de informação”.

No que concerne à articulação de políticas públicas, cabe salientar que embora as análises sobre SAN e políticas para a agricultura familiar geralmente destaquem a necessidade da intersetorialidade e de ações articuladas pelo Estado (Medeiros *et al*, 2011; Grisa e Wesz Jr. 2010; Maluf, 2007), essas geralmente não encontram correspondência na realidade social. A intersetorialidade e a articulação de políticas públicas em âmbito federal permanecem um desafio importante na gestão pública⁶². No entanto, é relevante destacar o protagonismo dos atores locais na articulação e na construção de um “mix” de políticas públicas que dá suporte ao arranjo institucional (Delgado e Leite, 2011). Como já citado, e ainda será discutido nas demais seções, os atores locais constroem alianças entre si e com gestores públicos municipais, estaduais e nacionais e, ainda que com desafios e limitações, vão acionando e articulando políticas pública em complementaridade.

5. Performance do PAA na agricultura familiar e na segurança alimentar e nutricional

Esta seção visa discutir como os arranjos institucionais construídos para a execução do PAA nos dois estudos de caso afetaram sua performance em termos de diálogo com a diversidade e fortalecimento da agricultura familiar, e promoção da SAN nos contextos locais.

⁶²Cabe destacar, no entanto, algumas iniciativas importantes de articulação de políticas públicas. Cita-se o caso da assistência técnica e as compras públicas, nomeadamente por meio do Projeto Nutre e do Programa Mais Gestão.

5.1. A agricultura familiar na performance do PAA

A agricultura familiar nos municípios de Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu é conformada por pequenos agricultores, quilombolas, pescadores artesanais e assentados pela reforma agrária, e, embora apresentem relações distintas com o Estado e com as políticas públicas, todos estes grupos sociais encontravam-se representados no arranjo institucional do PAA. Do mesmo modo, a agricultura familiar de Apodi é composta por pequenos agricultores, assentados da reforma agrária e pescadores artesanais, e representantes de todos esses segmentos participaram dos arranjos institucionais locais do PAA. Independente dos grupos sociais da agricultura familiar, cabe salientar também a participação das mulheres na produção dos alimentos destinados ao PAA em ambos os casos, ainda que nem sempre esta participação foi visível nos contratos de comercialização. Neste sentido, observa-se um esforço importante do Programa em dialogar com a diversidade da agricultura familiar, estimulado pelos mediadores sociais e igualmente pelas regras e objetivos iniciais da política pública.

O perfil dos beneficiários fornecedores que acessaram o PAA consiste em pequenas unidades familiares, menos estruturadas economicamente, as quais desenvolvem a produção em áreas com cerca de 16 hectares na região de Pelotas e 20 hectares em Apodi. Muitos destes agricultores também acessaram o Pronaf, o PNAE e produzem de forma agroecológica. Aliás, em Apodi houve incremento importante da produção agroecológica a partir do acesso ao PAA.

A produção comercializada por meio do PAA pelos agricultores familiares, em ambos os contextos sociais, abrangeu principalmente produtos hortifrutigranjeiros, destacando ainda castanha de caju, carne caprina, suína e bovina, mel, bolos e biscoitos em Apodi, e leite, bebida láctea e pescado na região de Pelotas. De acordo com os agricultores familiares entrevistados, em grande medida, a produção de hortaliças, frutas, mel, pescados e carnes já fazia parte de suas práticas agrícolas e pecuárias, no entanto, eram destinadas basicamente ao consumo familiar. Com o PAA, esses produtos foram ressignificados, redirecionados para os mercados (mantida igualmente sua dimensão para o autoconsumo), e passaram a ganhar maior destaque nas estratégias de reprodução social da agricultura familiar local.

Em ambos os contextos sociais, o PAA tornou-se um relevante canal de comercialização para os agricultores familiares. No caso de Apodi, por exemplo, a comercialização da produção era uma importante limitação ao desenvolvimento da

agricultura familiar na região, e as propostas de organização de cooperativas como solução ao problema eram vistas freqüentemente com desconfiança e resistência em razão do insucesso de experiências anteriores.⁶³ Mesmo assim, organizações mediadoras continuaram estimulando o cooperativismo na região, o que tornou possível a adesão ao PAA desde o princípio. Todavia, também é importante destacar que, tanto no RS como no RN, o PAA não foi o único canal de comercialização adotado pelos agricultores familiares e suas organizações. A comercialização em feiras livres, a venda direta aos consumidores, a comercialização em supermercados, a venda para atravessadores e a venda para outros mercados institucionais fazem parte do rol de estratégias e diversificação das fontes de renda dos agricultores familiares. Para alguns entrevistados da região de Pelotas, o Programa foi uma preparação para os agricultores familiares acessarem outros mercados. O fornecimento de alimentos para a alimentação escolar (PNAE), a busca por novas modalidades do PAA (como a Compra Institucional), e a procura por novos canais de comercialização nos supermercados são exemplos neste sentido.

No caso de Apodi, antes da chegada do PAA, havia a compreensão entre os agricultores familiares de que sua produção era inferior em termos de qualidade quando comparada aos demais segmentos e, por isso, acreditavam não ter condições de acessar outros mercados, senão aqueles organizados pelos atravessadores, cuja prática de desqualificação da produção, como estratégia para controle de preços, reforçava essa concepção de inferioridade. Para um agricultor: *“a venda para o PAA me fez ver que a minha produção era de qualidade. Eu disse: se o Estado quer comprar, deve ter algo de bom. Eu mesmo não acreditava em mim, depois eu me senti valorizado e isso me estimulou a produzir mais.*

De um modo geral, as entrevistas realizadas com vários atores sociais (agricultores familiares e mediadores sociais) apontam que o PAA contribuiu na melhoria das condições socioeconômicas e da qualidade de vida da agricultura familiar local. O depoimento de um agricultor entrevistado da região de Pelotas é ilustrativo neste sentido: *“Para mim a vida melhorou 100%, porque eu não gostava da produção de fumo, eu me sentia mal no meio do fumo, eu não gostava. Eu pensei assim, vamos produzir uma coisa que é boa para saúde e também para as pessoas que compram”*. Complementarmente, Becker (2010, p. 89)

⁶³ As primeiras cooperativas que se estabeleceram na região se organizaram em torno da produção de algodão. A praga do “bicudo” que assolou os cultivos e as denúncias de desvio de verbas das organizações pôs fim as atividades das cooperativas, lesando muitos agricultores.

observou, em pesquisa com agricultores da região, que o “Programa trouxe novas perspectivas para as suas atividades e a manutenção da sua família no meio rural. Grande parte destas pessoas identificou na garantia de venda de parte da sua produção como fator que mais afetou o novo ânimo propiciado pelo PAA.” No caso dos pescadores artesanais e das comunidades quilombolas, o PAA significou mudanças nas relações de subordinação e de dependência aos atravessadores, diversificação nas fontes de renda, retorno ou incremento das práticas agrícolas (caso dos quilombolas), e (complementarmente a outras ações públicas) acesso à cidadania (notadamente para os quilombolas) e agregação de valor (mormente para os pescadores artesanais).

Um agricultor de Apodi explicou que, apesar da seca prolongada, eles não tinham mais situações de fome como aquelas historicamente vivenciadas. *“Hoje, se vocês forem nas casas dos agricultores, podem até não ver fartura, mas todo mundo tem um animalzinho, umas galinhas para sobreviver enquanto essa seca não passa. Se isso fosse em outros tempos, a gente tinha que ir para a rua saquear caminhão de alimento, não é vergonha dizer não”*. Esta condição é atribuída, em parte, à organização e à diversificação da produção propiciadas pelo PAA. Além disso, são destacadas melhorias no vestuário, a aquisição de eletrodomésticos, a aquisição de meios de transporte (carro e moto) e investimentos na produção e infraestrutura para beneficiamento e comercialização dos seus produtos. Esses investimentos resultaram no aumento da diversidade produtiva, na promoção da agricultura agroecológica e no resgate da cultura alimentar local, como no caso da produção de arroz vermelho e da cajarana, produtos típicos da região.

As principais dificuldades para a execução do PAA citadas pelos agricultores familiares, suas organizações e mediadores sociais estavam relacionadas ao atraso de pagamentos, aos preços baixos dos produtos vendidos no período recente, à emissão de DAP no caso dos assentados de Apodi, às mudanças nas normas de adequação sanitária, às dificuldades de obtenção do SIM (principalmente no caso de Apodi), aos intervalos longos entre o final de um projeto de comercialização e o início de outro, e à paralisação do Programa. Destaca-se que essas últimas limitações são as mais graves em virtude das perdas produtivas e financeiras, descrédito em relação ao programa, e desgaste político e social das organizações e mediadores sociais.

Ainda no que concerne à produção, cabe sublinhar que, para as cooperativas e as associações envolvidas nos arranjos institucionais, a execução do PAA significou a própria origem de muitas delas, o incremento no número de sócios, e desafios em termos de

aprendizado intenso e profissionalização. Embora habituadas com as atividades agrícolas – tendo em vista que as direções das cooperativas e associações geralmente são formadas pelos próprios agricultores sócios –, faltava para as cooperativas dimensões da organização e planejamento da produção, bem como recursos humanos e profissionalização na gestão administrativa.

A partir da experiência com o PAA/Compra com Doação Simultânea, algumas cooperativas procuraram acionar outras estratégias no mercado institucional, dirigindo-se também para a modalidade Formação de Estoque. No entanto, em casos tanto no RS quanto no RN – por razões que perpassam a inexperiência no cooperativismo, as dificuldades na gestão administrativa e os desafios de conduzir projetos com recursos elevados –, o acesso a esta modalidade foi acompanhado por desestruturação/enfraquecimento das cooperativas ou processos administrativos/financeiros que bloquearam a continuidade no acesso ao Programa. Em alguns casos, as estratégias recentes caminharam no sentido da constituição de novas personalidades jurídicas. Ademais, para além da modalidade Formação de Estoque e, estimulados pela experiência da Compra com Doação Simultânea, logo as cooperativas começaram a se organizar para participar do PNAE e da modalidade Compra Institucional.

5.2. Os atores, as regras e os alimentos no PAA

Cabe salientar que o público consumidor foi distinto nos arranjos institucionais do PAA no RS e RN. Inicialmente as organizações beneficiárias em Pelotas foram escolas e comunidades religiosas, sendo que no período mais recente (até a sua paralisação) encontravam-se integrantes 34 comunidades religiosas. Em São Lourenço do Sul participavam do PAA 10 comunidades religiosas (sete católicas, uma luterana e duas espíritas). Em Canguçu, no período de 2005 a 2008, quando a modalidade Compra com Doação Simultânea foi executada, associações de bairros, a Igreja Adventista, a Igreja Batista Conservadora, a Igreja Episcopal, o Centro Espírita, a APAE, o Lar do Idoso e as creches municipais foram as beneficiárias consumidoras. Em 2015, com o PAA municipal, eram beneficiários o CRAS, CREAS, Casa de Acolhimento da Criança, APAE, Lar de Idosos e associações de bairros. Em Apodi prevaleceram as organizações como escolas, hospitais e organizações de assistência social, embora também estivessem presentes as associações de bairro. A rotatividade dos representantes das instituições beneficiárias do Programa dificultou as análises sobre sua trajetória e performance, pois raramente esses

dispunham de informações a respeito dos momentos iniciais do PAA e mesmo sobre a execução atual. No caso das escolas, muitos gestores tiveram dificuldades de diferenciar o PAA e o PNAE.

Em Apodi, a mobilização das organizações beneficiárias das doações de alimentos foi feita inicialmente pelas associações, cooperativas e CONAB RN. Além de planejarem a comercialização de sua produção, os agricultores familiares organizaram os seus potenciais consumidores. Quando o PAA Estadual iniciou em Apodi, os agricultores já possuíam experiência com a mobilização das organizações consumidoras, em razão dos contratos com a CONAB-RN e por isso auxiliaram a coordenação local da EMATER a realizar o cadastro das organizações. A capilaridade das organizações de representação da agricultura familiar, notadamente o Colegiado Territorial, foi fundamental para que a mobilização e sensibilização das organizações consumidoras se estendessem a municípios vizinhos a Apodi. Quando as novas regulamentações do Programa passaram a exigir que as doações fossem feitas somente mediante o cadastramento das organizações no conselho municipal de assistência social, todas elas já conheciam o PAA e, ao contrário do que ocorreu nos primeiros projetos de comercialização, eram as organizações que buscavam os agricultores e cooperativas para se integrar aos projetos de venda. Até o momento da paralisação do Programa no ano de 2013, todas as organizações cadastradas em Apodi eram contempladas com doações do PAA, seja via EMATER, seja via CONAB.

Na região de Pelotas, a participação das associações de bairro decorreu de relações estabelecidas com as prefeituras municipais, da experiência com projetos de distribuição de alimentos anteriores ao PAA, e do contato e de articulações realizadas pelas organizações dos agricultores familiares. Em relação aos critérios de seleção das famílias consumidoras, os Comitês adotaram os seguintes parâmetros: estar incluso no Cadastro Único; renda de até R\$130,00 por membro da família (valor para 2014); beneficiários do Programa Bolsa Família; portadores de doenças crônicas; famílias com número elevado de filhos ou em situação de insegurança alimentar; famílias com mulheres/mães desempregadas e/ou separadas com filhos; e, famílias com idosos não aposentados ou aposentados com elevadas despesas com medicação.⁶⁴ Embora, na sua maioria, eram organizações religiosas que

⁶⁴ Dentre os beneficiários consumidores do PAA em São Lourenço do Sul, também encontram-se pescadores artesanais, alguns destes fornecedores de pescado ao Programa no próprio local. Passado algum tempo, estes pescadores fornecedores e consumidores “abriram mão” de receber o pescado para receber apenas os hortifrutigranjeiros. Também houve relato de pescadores consumidores de que o peixe que recebiam não era o “mais apreciado” dentre os pescadores. O fato de incluir alguns peixes que não são “nobres” para a

participavam do arranjo institucional do Programa, os entrevistados afirmaram não ser exigido como critério a participação ou pertencimento à igreja. Para uma das voluntárias/coordenadoras no município de Pelotas, ao ser questionada se os beneficiários eram membros da igreja, esta respondeu: *“não, não, porque isto ai é uma coisa que a gente aprendeu, a fome não tem religião e não tem partido”*.

Orientados pelos critérios citados acima, os voluntários da região de Pelotas – pessoas vinculadas a organizações religiosas nas comunidades locais, maiormente mulheres e não raro aposentadas – visitavam as famílias para verificar suas condições, sendo que, se as mesmas se enquadravam naqueles, eram incluídas no cadastro. Da mesma forma, os voluntários acompanhavam as condições socioeconômicas das famílias para avaliar a sua permanência no PAA. Diante de três ausências seguidas, sem justificativa, no recebimento dos alimentos, os voluntários realizavam o desligamento da família beneficiada consumidora do Programa, repassando a vaga para a próxima família da lista de espera.

Também é importante destacar que a grande maioria dos nomes presentes na lista dos beneficiados era de mulheres. Eram elas que iam até as organizações para buscar os alimentos. As responsabilidades tradicionalmente aceitas de cuidar dos filhos, da casa e da alimentação, enquanto aos homens cabe a busca pelo mercado de trabalho (seja formal, informal ou “biscates”), são hipóteses que explicam a participação predominante das mulheres.

Tanto no RS como no RN, alguns consumidores desconheciam ou não estavam habituados a comer determinados alimentos doados no início da execução do PAA, a exemplo de couve, beterraba, abóbora, peixe e carne de caprino. Neste sentido, ganhou importância a realização de oficinas de boas práticas alimentares e a ressignificação de alguns alimentos pelos mediadores sociais.⁶⁵ Também há casos de consumidores que conheciam certos alimentos, mas os consumiam com menor frequência em decorrência do custo, como é caso de produtos da horta, tilápia, castanha de caju, iogurte e carne. Conforme uma consumidora da região de Pelotas: “a gente até comia quando dava. Não

comercialização pode ter causado certo “descontentamento” entre os consumidores pescadores do município. Contudo, é importante destacar que o PAA criou mercados para produtos menos conhecidos pelos consumidores e contribuiu para a recuperação dos preços pagos.

⁶⁵ O caso da comercialização de carne de bode em Apodi é bem ilustrativo desse aspecto. O alimento teve grande rejeição por parte dos beneficiários, em geral crianças das escolas públicas da região. Temendo que isso pudesse paralisar a comercialização, os agricultores reagiram capacitando as merendeiras para que preparassem o alimento de forma mais atrativa para as crianças. Para assegurar a eficácia dessa estratégia foram feitas degustações do prato nas escolas, ocasião em que os agricultores trataram de divulgar que se tratava de carne caprina e não de bode.

dava para comer, assim, todos os dias, principalmente aqueles que têm muitos filhos, porque aqueles com um salário, um salário e meio, é complicado”.

Além destas oficinas de boas práticas alimentares, os mediadores sociais também organizaram cursos para as famílias beneficiárias. Neste sentido, cabe destacar a articulação entre o PAA e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no caso de São Lourenço do Sul. O Pronatec foi implantado no município em 2012, com a oferta de um conjunto variado de cursos, sendo que a Secretaria de Assistência Social estimulava (não era obrigatório) que, pelo menos, um membro do grupo doméstico beneficiário participasse. É importante destacar também que o Pronatec oferecia auxílios aos estudantes (vales alimentação e transporte), sendo esse um estímulo para que muitos consumidores beneficiários do PAA acessassem o Pronatec.

Como já mencionado, em 2015, o PAA encontrava-se paralisado nos municípios de Apodi e Pelotas e, conforme vários relatos na pesquisa de campo, o Programa “*está fazendo muita falta, o povo está pedindo*”. Outra interlocutora afirma que com o término do programa muitas famílias não tiveram mais acesso a determinados alimentos, pois não tinham condições de comprar, “*com certeza ali têm muitas famílias que hoje não tem mais como se alimentar, porque eram umas coisas de qualidade, uns alimentos de qualidade, que faz falta para alimentação das pessoas, das crianças*”. A mesma enfatiza que muitas famílias, por exemplo, provavelmente não consumiram mais peixe após o término do programa, “*na época vinha peixe e hoje em dia não sei, depois que terminou este programa, se comeram mais algum peixe*”.

Para fazer frente à paralisação do PAA em Canguçu e Pelotas, os beneficiários consumidores incrementaram a procura ao Programa Bolsa Família. De forma similar, também foi destacado que as prefeituras municipais dos dois municípios retomaram a distribuição de cestas básicas para as famílias consumidoras que estavam vinculadas ao PAA. Cabe notar que esta foi uma ação emergencial, sendo que, em função dos orçamentos reduzidos, contemplou apenas uma pequena parcela dos beneficiários do Programa. Provavelmente o elo mais frágil dos arranjos institucionais seja os consumidores e, em situações de paralisação do Programa, a insegurança alimentar e nutricional pode ser incrementada.

Nos quatro municípios investigados (RS e RN), quando questionados a respeito da característica dos alimentos recebidos por meio do PAA, todos os representantes das organizações beneficiadas entrevistadas compartilharam da mesma opinião: afirmaram

sempre ter recebido alimentos em bom estado de conservação e de boa qualidade. O depoimento de uma entrevistada de Apodi é ilustrativo: *“O peixe inteiro é fresco, e vem embalado. A castanha vem embalada, o mel em sachês. Todos os produtos de boa qualidade. O pessoal sempre ficava na expectativa da chegada dos produtos”*. Em São Lourenço do Sul, onde a pesquisa conseguiu entrevistar alguns consumidores, a avaliação é similar: os alimentos *“são bons”*, a qualidade dos alimentos é boa e ajudam na complementação da alimentação da família.

6. Considerações finais

Este artigo buscou analisar as mudanças e as continuidades nos arranjos e nos ambientes institucionais do PAA em âmbito nacional e, principalmente, local; a governança dos atores locais para a gestão do Programa; e, a performance do mesmo em termos de fortalecimento da agricultura familiar e promoção da SAN. Como visto, o Programa passou por um conjunto de mudanças institucionais baseadas na intensificação das normas formais, o qual tem gerado certa instabilidade e recuos em termos de execução e tem alterado as relações entre Estado e sociedade civil. A complexificação de sua implementação (e as descontinuidades na execução dos projetos), o incremento das normas formais, a ocorrência de algumas alterações político-institucionais, e a criminalização de gestores e organizações sociais paralisaram o Programa em alguns municípios, gerando receios na responsabilidade de sua execução. De um Programa mais permeável e flexível aos ambientes institucionais locais, caminha-se em direção a uma política pública mais formalizada e menos dialógica com as especificidades da agricultura familiar e dos contextos sociais. Estes elementos, somados a problemas climáticos e a abertura de novos mercados institucionais, minimizaram a expressão política e econômica do PAA, e repercutiram na região de Pelotas e em Apodi.

Aproximando a reflexão para os estudos de caso, pôde-se observar que o PAA já apresentou “efervescência” maior nas duas regiões analisadas vis-à-vis aos anos de 2013/2014. Em 2006, 2007 e 2008, o Programa estava sendo executado em Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu, envolvendo um amplo arranjo de instituições e organizações políticas e sociais, ainda que com dissidências em termos de apoio na governança por parte de algumas prefeituras municipais. No entanto, questões institucionais e organizacionais levaram à paralisação do Programa em Canguçu em 2008 e, em 2013 (elucidando as mudanças institucionais nacionais), em Pelotas. Em Canguçu, a execução do Programa

estava sendo retomada pela Prefeitura via Termo de Adesão, o que não encontrava correspondência no município de Pelotas. Em Apodi, o PAA CONAB estava paralisado desde 2013 em razão das novas exigências de inspeção sanitária. O PAA via Emater, além dessa questão, não estava sendo executado em função da mudança de Convênio para Termo de Adesão, que até 2015 não havia sido efetivado.

Essas paralisações do Programa, bem como as discontinuidades dos projetos de comercialização, foram citadas como pontos negativos nas duas regiões (RS e RN), sendo que estes elementos afetam a performance do PAA no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da SAN. Estes eventos geram desafios em termos de reorganização da produção dos agricultores familiares e de busca por novos mercados, e produzem fragilidades no que concerne ao fortalecimento do tecido associativo e do capital social e tensões no ambiente institucional. Como relatado no caso de Apodi, as experiências não exitosas em termos de cooperativismo e de projetos de desenvolvimento criam um ambiente institucional que se apresenta, não raro, resistente às inovações. O início do próprio PAA precisou suplantar esse constrangimento e construir um novo ambiente institucional. Todavia, a sua trajetória e performance podem estar fomentando ou reconstruindo estratégias de resistências às mudanças e às inovações. De outro modo, para as organizações consumidoras, estes eventos representaram o incremento da vulnerabilidade social e a redução da qualidade alimentar. A promoção da SAN territorialmente pode se fragilizar com a paralisação do Programa.

É preciso refletir sobre o arcabouço institucional do Programa, sobre a sua adaptação à diversidade da agricultura familiar e sobre os rumos e os objetivos que o PAA vem assumindo no período recente. É necessário resgatar seus princípios originários articulados ao Programa Fome Zero e fortalecer o PAA, tendo em vista as inovações – já bem documentadas pela literatura – que o mesmo significou no que concerne ao apoio à comercialização da agricultura familiar, à inserção produtiva e mercantil de muitas famílias, à ressignificação de práticas agrícolas e agroecológicas, à valorização de modos de vida e autoestima de populações rurais, à aproximação da produção ao consumo, ao fortalecimento dos canais curtos de comercialização, ao acesso à alimentação de qualidade, e à promoção da segurança alimentar e nutricional no país.

7. Referências bibliográficas

ARAÚJO, R.M. Programa de Aquisição de Alimentos (2003-2010): Avaliação da implementação pela CONAB no Rio Grande do Norte. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

BASTOS, F. Rede de controle social para o PAA/Leite-RN: novas institucionalidades para inserção da agricultura familiar. In: *Anais XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. Rio de Janeiro: SBS, 2009.

_____. Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar. São Paulo (SP): Editora Polis Ltda, 2006.

BECKER, C. *A eficácia de uma política pública: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do território Zona Sul do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Ciências), Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

BENSON, D.; JORDAN, A. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v.9. (2011).

BOTELHO FILHO, F.B. *et al.* Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, n.5, 2007.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR ENUTRICIONAL. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2007. Fortaleza (CE), 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília (DF): MDS, 2014.

_____. *Programa de aquisição de alimentos – PAA*. Brasília (DF): MDS, 2010 (Caderno base III Seminário Nacional do PAA).

CAMACHO, T.S. Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Grito da Terra Brasil 2007: Pauta de Reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2007.

CORDEIRO, A. *Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários*. Brasília: CONAB, 2007.

CRUZ, F.T.; MENASCHE, R. O debate em torno de queijos feitos de leite cru: entre aspectos normativos e a valorização da produção tradicional. *Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia*, v. 2, p. 34-42, 2014.

DELGADO, G.C. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília, 2013.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Texto para a discussão n.º.1145*, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DELGADO, N.; LEITE, S.P. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. 1. ed. Brasília: IICA, 2011. v. 1. 238p .

DIAS, T.F. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: O caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p.100-129, 2013.

DI MAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva em los campos organizacionales. In: POWELL, W.W.; DI MAGGIO, P.J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autonoma del Estado de México/Fondo de Cultura Econômica, 1999, p. 104-125.

DOLOWITZ, D.P.; MARSH, D. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, 2000.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *Pauta de reivindicações da III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2007.

FLEXOR, G. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 363-387.

FROELICH, E.; SCHNEIDER, S. Condicionante legais e estratégias de governança para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar via o Programa de Aquisição de Alimentos: o caso de Tapes, no Rio Grande do Sul. BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 208-232..

FRÓES, J.C.; SANTOS, F.; RECH, C.M. *Estudo de caso da Rede de Cooperação Solidária*. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2007.

GAZOLLA, M. *Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares*. Tese (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2012.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. *Boletim do OPPA*, n.03, 2010.

GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v. 8, p. 34-41, 2011.

HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. São Paulo (SP): Lua Nova, n.58, 2003.

HODGSON, G.M. What are institutions? *Journal of Economics Issues*, v. XL, n. 1, 2006.

LE GALÉS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : SciencePo. Les presses, 2006.

LOPES, M.R; FORNAZIER, A. *Modalidades de compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil*. Brasília: WFP Centro de Excelência contra a Fome, 2015.

MACHADO, C.J.B. *Aqui até o arado é diferente: Transformações no fazer agricultura e em hábitos alimentares entre famílias assentadas – um estudo realizado no assentamento*

União, Rio Grande do Sul. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v.6, n.1, 2001.

MALUF, R. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MEDEIROS, L. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro, 2011. (Relatório de pesquisa).

MEDEIROS, M. Diversidade de Saberes em Situações de Interface: a Emergência da Agricultura de Base Ecológica entre Agricultores Familiares no Sul do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2010.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 58.73.

MOTA, D.M.; SCHMITZ, H. Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos? In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MÜLLER, A.L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. *A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul: Limites e potencialidades a sua reprodução social*. Frederico Westphalen - RS: Editora da URI, 2008.

PERUFO, T.A. *Ações da Cooperativa Sul-Ecológica sobre a agricultura familiar da região de Pelotas*. Trabalho de conclusão de Curso. Curso de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural, 2010.

PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. *Ideias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humans, Unicamp*, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015.

PINHEIRO, P.S. *Saberes, plantas e caldas: a rede sociotécnica de produção agrícola de base ecológica no sul do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2010.

PORTO, S.I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) – Programa Oficial de Pós-graduação – Agroecologia: un enfoque sustentable de la agricultura ecológica. Baeza, Espanha, 2014.

REVISTA NERA. Edição Especial sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, n. 26, v. 18, 2015.

ROZENDO, C.R.S.; MOLINA, W.S.L. O Programa de Aquisição de Alimentos no rio Grande do Norte e os desafios da construção de mercados para a agricultura familiar. In: VII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL., 2010, Porto de Galinhas. p. 1 - 20.

SANTOS, M.H.C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, 1997, v. 40, n.3.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SCHMITT, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: Del Grossi, M.; Kroeff, D. *PAA - 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, v. 1, p. 152-183, 2014.

SCHMITT, C. et al. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependência entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul. “012 (Relatório de pesquisa CNPq).

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.

SILVA, M.K.S.; SCHMITT, C.J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia (SP), *Anais... Águas de Lindóia (SP): ANPOCS*, 2012.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região nordeste. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, n.5, 2007.

WAGNER, L.J. *Um Estudo sobre o Programa Fome Zero no município de São Lourenço do Sul (RS)*. 126f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2009.

Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador na Região Metropolitana do Recife⁶⁶

Pedro Israel Cabral de Lira- Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE

Ruth Cavalcanti Guilherme - Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE

Fernanda C. de Lima Pinto Tavares - Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE;

Leopoldina Augusta Souza Sequeira-de-Andrade - Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE

Jailma Santos Monteiro- Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE

Vivianne Montarroyos Padilha- Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco – DN/CCS/UFPE

Renata Freire de Melo Pessoa - Nutricionista, bolsista DTI-C do Projeto de Pesquisa

Phelipe Bibiano Bezerra - Educador Físico, bolsista DTI-B do Projeto de Pesquisa

Sabrina Gomes Ferreira - Curso de Graduação em Nutrição- DN/CCS/UFPE, bolsista ITI-A do Projeto de Pesquisa.

Fábio Nogueira de Vasconcelos - Curso de Graduação em Nutrição- DN/CCS/UFPE, bolsista ITI-A do Projeto de Pesquisa.

Raquel Canuto - Departamento de Nutrição, Universidade Federal de Rio Grande do Sul – DENUT/UFRGS

Resumo: *Objetivo:* Avaliar a percepção de gestores e nutricionistas sobre o desenvolvimento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o estado de saúde e nutrição de trabalhadores em indústrias da Região Metropolitana do Recife. *Métodos:* Trata-se de um estudo de corte transversal. Foram realizadas entrevistas com 40 gestores e 40 nutricionistas acerca dos conhecimentos sobre o PAT e o cumprimento das atribuições exigidas pelo programa. Em uma subamostra de 15 indústrias, foram verificados parâmetros antropométricos, bioquímicos, aspectos de estilo de vida e morbidade de 727 trabalhadores. Na análise dos dados foi utilizada estatística descritiva para caracterização da população do estudo e estimativa de prevalência dos principais desfechos. *Resultados:* Entre os gestores, 22,5% e 72,5% não sabiam do cadastro no programa e das exigências nutricionais do programa, respectivamente. Entre os nutricionistas, 75% referiram tempo de trabalho inferior a dois anos, 75% referiram não realizar avaliação nutricional e, apenas, 40% consideram as refeições saudáveis. Entre os trabalhadores predominou o sexo

⁶⁶ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador na Região Metropolitana do Recife” coordenado por Pedro Israel Cabral de Lira.

masculino (75,8%). Entre os hábitos de vida, 51,2% praticavam atividade físicas, 6,7% fumam e 44,2% referiram consumir bebida alcoólica. Entre as morbidades referidas, a hipertensão arterial e diabetes foram referidas em 15,3% e 6,7%. Entretanto, a aferição da pressão arterial registrou 31,8% em situação de hipertensão. O sobrepeso e obesidade foram diagnosticados em 41,3% e 21,6% dos trabalhadores e a circunferência da cintura aumentada esteve presente em 45,8% e 74,7% no sexo masculino e feminino, respectivamente. Os exames bioquímicos revelaram níveis mais elevados de triglicerídeos e Colesterol HDL nos homens e a glicemia de jejum alterada foi de 3,2%, para o total da amostra. *Conclusão:* na avaliação ficou evidenciado o pouco conhecimento dos gestores e dos nutricionistas sobre os objetivos do programa e possíveis benefícios em termos de saúde e segurança alimentar e nutricional, para a indústria e para os funcionários.

Palavras chave: Programa de Saúde do Trabalhador, Avaliação de Políticas e Programas, Estado Nutricional, Segurança Alimentar e Nutricional, Trabalhadores.

Abstract: *Objective:* To evaluate the perception of managers and nutritionists on the development of the Worker Food Program (PAT) and the health and nutrition status of the workers in the industries of the Metropolitan Region of Recife. *Methods:* This is a cross-sectional study. Interviews were conducted with 40 managers and 40 nutritionists in order to evaluate the knowledge of the PAT and the fulfillment of implementation and responsibilities required by the program. Anthropometric, biochemical, lifestyle aspects and morbidity were evaluated in 727 workers from a subsample of 15 industries. In the data analysis descriptive statistics were used to characterize the study population and to estimate the prevalence of the main outcomes. *Results:* Among managers, 22.5% and 72.5% did not know the registration in the program, the industry registration time and the nutritional requirements of the program, respectively. Among nutritionists, 75% reported working time less than two years, 75% reported not perform nutritional assessment, and only 40% consider healthy meals. Among the workers were male (75.8%). Between lifestyle habits, 51.2% practice physical activity, 6.7% smoked and 44.2% reported consuming alcohol. Among the morbidities, hypertension and diabetes have been reported in 15.3% and 6.7%. However, the measurement of blood pressure recorded 31.8% in hypertension condition. Overweight and obesity were diagnosed in 41.3% and 21.6% of workers and increased waist circumference was present in 45.8% and 74.7% in males and females, respectively. Biochemical tests revealed higher levels of triglycerides and HDL cholesterol in men and impaired fasting glucose was 3.2% for the total sample. *Conclusion:* In evaluation it was evident the lack of knowledge of managers and nutritionists on the program's objectives and potential benefits in terms of health and food and nutrition security for the industry and for employees.

Keywords: Worker Food Program, Policy and Program Evaluation, Nutritional Status, Food and Nutrition Safety; Workers

1. Introdução

A rápida transição nutricional que a sociedade brasileira vivenciou e tendo atualmente na obesidade, em função de sua magnitude e velocidade de evolução, um dos maiores problemas de saúde pública, levou a promulgação da Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, do Decreto 7.272/2010 - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Emenda Constitucional nº 64/2010 que

incorpora a alimentação como um direito social, demonstram a preocupação do Estado brasileiro em consolidar ações de promoção da alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2012). No entanto, segundo o VIGITEL - Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por inquérito telefônico, a obesidade continua avançando anualmente cerca de 1% entre os adultos (BRASIL, 2015).

Ao mesmo tempo, é grande o número de estudos epidemiológicos que comprovam a forte associação entre as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e os fatores de risco nutricionais, como o excesso de peso e as dietas de composição inadequada (FINUCANE et. al, 2011; LEE et al. 2012; MALIK et al, 2010; DUFFEY et al, 2012; POPKIN et. al, 2012; RODRIGUEZ-FERNANDEZ et. al, 2015). Nesse sentido, diversos trabalhos apontam para a importância das ações de prevenção e controle das DCNT, orientando que sejam efetuadas intervenções em saúde antes do desenvolvimento dessas doenças. Para tanto, são recomendadas medidas preventivas coletivas, que extrapolem as ações assistências nos serviços de saúde e resultem em práticas de saúde mais abrangentes para a população como um todo (MALTA et al, 2006; MONTEIRO et al, 2005; WHO, 2003).

Dentro desta perspectiva, os locais de trabalho têm uma influência significativa nos hábitos alimentares e na condição de saúde dos trabalhadores (OLINTO et al. 2014; DE FREITAS et al, 2015), como aponta o documento “Estratégia Global sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde” da Organização Mundial de Saúde que considera as empresas que fornecem alimentação coletiva, protagonistas importantes na promoção de uma alimentação saudável (WHO, 2004). Além disso, prejuízos à saúde causados pelo trabalho trazem um grande ônus em termos de morbidade, mortalidade e custos financeiros e sociais, o que justifica o empenho para a proteção da saúde dos trabalhadores.

O enfrentamento desse quadro requer ações nos diversos setores e especificamente de ambientes que propiciem a mudança de conduta dos indivíduos e da sociedade, o que inclui os locais de trabalho, pois podem ter uma influência significativa nos hábitos alimentares e na condição de saúde dos trabalhadores (BANDONI & JAIME, 2008; SARNO et al., 2008; SANTOS et al., 2007; VELOSO et al., 2007; SOUZA & SILVA, 2003; NASCIMENTO & MENDES, 2002). No Brasil, existe uma política específica para a alimentação do trabalhador, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído em 1976, que preconiza melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores de baixa renda, que ganham até cinco salários mínimos mensais. No entanto, com o passar dos anos

e das mudanças econômicas do país, os trabalhadores tornaram-se um grupo vulnerável aos *déficits* alimentares e nutricionais. Desta forma, fizeram-se necessários ajustes no programa a partir de 1991, como a determinação dos parâmetros nutricionais; em 2004, quando agregaram-se valores relativos à qualidade de vida dos trabalhadores e em 2006 quando alteraram-se os parâmetros nutricionais visando à promoção da alimentação saudável (MTE, 2013; SANTOS *et al.*, 2007).

Araújo *et al.*, (2010), ao fazerem um resgate da produção científica nacional sobre a alimentação dos trabalhadores, encontraram apenas 21 artigos, dos quais 13 foram publicados no período de 2005 a 2008. E todos estes estudos sugerem que há um descompasso entre os objetivos atuais do programa e a sua operacionalização. A promoção e a condição de saúde no ambiente de trabalho não têm sido priorizadas pelas empresas e pelos profissionais responsáveis por ele. Em alguns casos, o programa passou de uma insuficiente adequação calórica encontrada nos anos 80 para uma superalimentação no trabalho, representando mais de 96% das recomendações energéticas (COLARES, 2005). Ainda assim, o PAT por ser um programa social de larga abrangência - 183 mil empresas participantes que atendem a 17 milhões de trabalhadores, pode vir a se constituir como um importante instrumento para a efetivação das diretrizes propostas pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN do Ministério da Saúde (MTE, 2013; BRASIL, 2012).

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é aprofundar o conhecimento sobre o PAT investigando a visão dos gestores e nutricionais sobre este importante programa social de ampla relação com a área da saúde e que pode desempenhar um importante papel na promoção da saúde dos trabalhadores, bem como avaliar as condições de saúde e nutrição de um grupo de trabalhadores atendidos pelo programa.

2. Métodos

Trata-se de um estudo transversal descritivo. A população alvo foi constituída pelas indústrias incluídas no Cadastro de Indústrias de Pernambuco 2013 da Gerência da Unidade de Economia, Estudos e Pesquisas (UEP) da Federação de Indústrias de Pernambuco (FIEPE) que contemplassem os seguintes critérios de inclusão: 1) ter sede na Região Metropolitana do Recife (RMR); 2) ser de médio ou grande porte (≥ 100 funcionários); 3) possuir refeitório; 4) estar cadastrada no PAT nas modalidades de serviço prestado: autogestão e gestão terceirizada; 5) presença de nutricionista integralmente (40 horas/dia).

Apenas 327 das 4.774 indústrias cadastradas eram de médio e grande porte. Foi possível estabelecer contato telefônico com 279 dessas, porém apenas 273 aceitaram participar da triagem telefônica que verificou os critérios de inclusão 3, 4 e 5. Ao final, sessenta e seis indústrias faziam parte da população alvo pois eram elegíveis para o estudo (atenderam a todos os critérios de inclusão). Das empresas elegíveis, 26 recusaram participar do estudo ou não foi possível contato com gestor para autorizar a visita. Desta forma, a amostra final foi constituída por 40 indústrias.

Foram realizadas entrevistas com os 40 gestores responsáveis pela contratação do serviço de alimentação na indústria e com as 40 nutricionistas responsáveis técnicas pelo mesmo serviço, no período de agosto de 2014 a maio de 2015. Foi aplicado um questionário com perguntas fechadas acerca do tempo de atuação da indústria, conhecimentos sobre o PAT e o cumprimento das atribuições exigidas pelo programa.

Para alcançar o segundo objetivo da pesquisa, a avaliação nutricional e de saúde dos trabalhadores, o cálculo da amostra levou em consideração as prevalências de distúrbios metabólicos encontradas na Pesquisa Estatal de Saúde e Nutrição de Pernambuco de 2006, considerando um nível de confiança (95%), erro amostral máximo de 4%, com acréscimo de 20% para as possíveis perdas, totalizando 630 indivíduos.

Na amostragem, foram sorteadas aleatoriamente 20 indústrias das 40 incluídas na etapa anterior. A partir das 16 (80%) que aceitaram participar dessa etapa da pesquisa, foi realizado uma amostragem proporcional ao número de trabalhadores de cada indústria, variando de 4,5% a 8% dos trabalhadores do quadro geral. Ao final, foram investigados 727 trabalhadores. Foi possível realizar exames bioquímicos em 457 trabalhadores de 15 indústrias.

A coleta de dados com os trabalhadores foi realizada entre janeiro a junho de 2015. Por meio de um questionário padronizado e testado em estudo piloto, foram investigadas características demográficas (sexo e idade), laborais (tempo na indústria, refeições realizadas), comportamentais (prática de atividades físicas, tabagismo, consumo de álcool), morbidades autorreferidas. Para determinação do nível de atividade física foi utilizado o *International Physical Activity Questionnaire* (MATSUDO et al., 2001) em sua versão curta, levando em consideração as dimensões da atividade física no lazer e nas atividades ocupacionais.

Em seguida foi realizada avaliação antropométrica (peso, altura e circunferência da cintura). A avaliação atendeu às recomendações da Organização Mundial da Saúde (WHO,

1995). Foi utilizada balança digital (Modelo TANITA – BF-683 w / UM028 3601), com capacidade de 150 kg e escala de 100 gramas. A aferição da altura foi realizada com o estadiômetro portátil (Alturaexata, Ltda), com precisão de 1 mm. A circunferência da cintura foi realizada utilizando-se uma fita métrica inelástica (marca Seca), com 200 cm de comprimento e precisão de 1 mm. Para a classificação do estado nutricional foram utilizados o Índice de Massa Corporal (IMC) e a Circunferência Cintura (CC). O IMC foi determinado pela relação do peso em Kg/altura em metros², sendo utilizados os pontos de corte recomendados pela OMS (WHO, 1995): baixo peso: < 18,5; peso adequado: 18,5-24,9; sobrepeso: 25,0-29,9; obesidade: ≥ 30,0 Kg/m². Em relação à CC, os pontos de corte adotados são os preconizados pela OMS (WHO, 2000), de acordo com o risco de complicações metabólicas associadas à obesidade: adequada para as mulheres (<80cm) e para os homens (<94cm); aumentada para mulheres (80-87cm) e para homens (94-101cm); e risco muito aumentada para mulheres (≥88cm) e para homens (≥102cm).

A aferição da pressão arterial foi realizada em duplicata, com pesquisadores treinados, utilizando-se esfigmomanômetro digital e adotada a classificação preconizada na VI Diretriz de Hipertensão Arterial Sistêmica (SBC, 2010), sendo: Normal: <140 mmHg sistólica e <90 mmHg diastólica; e, Hipertensão arterial: ≥140 mmHg sistólica ou ≥90 mmHg diastólica.

Para avaliação dos parâmetros bioquímicos (colesterol total e frações, triglicerídeos e glicemia em jejum) foi realizada coleta sanguínea em até 48h após esta entrevista com os trabalhadores. Foram levados em consideração os seguintes parâmetros: Glicemia: Normalidade ≤ 99mg/dL; Inapropriado 100-125mg/dL; Diabetes mellitus ≥ 126mg/dL (SBD, 2009); Colesterol Total: Desejável < 200mg/dL; Limítrofe 200-239mg/dL; Aumentado ≥ 240mg/dL; Colesterol HDL: Baixo <40mg/dL; Adequado 40-59mg/dL; Alto ≥60mg/dL; Colesterol LDL: Ótimo <100mg/dL; Desejável 100-129mg/dL; Limítrofe 130-159mg/dL; Alto 160-189mg/dL; Muito Alto ≥190mg/dL; Triglicerídeos: Desejável < 150 mg/dL; Limítrofe 150-199 mg/dL; Aumentado 200 - 499 mg/dL; Muito Alto ≥ 500 mg/dL (XAVIER *et al*, 2013).

Os dados foram digitados em dupla entrada e verificados com o VALIDATE, módulo do Programa Epi-info versão 3.5.2, para checar a consistência e validação dos mesmos. A análise estatística foi realizada com o auxílio do programa *Statistical Package*

for *Social Sciences* (SPSS versão 13.0), considerando como estatisticamente significantes as associações com valor de $p < 0,05$.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Pernambuco em atendimento às normas regulamentares de pesquisas envolvendo seres humanos – Resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde (Nº CAAE - 37098814.0.0000.5208). A participação das empresas foi condicionada à assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido pelo gestor que concedeu a entrevista, assim como pelos nutricionistas e funcionários.

3. Resultados e discussão

O presente estudo investigou a visão dos gestores e nutricionais sobre o PAT e avaliou as condições de saúde e nutrição de um grupo de trabalhadores de indústrias beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Apesar de todas as indústrias do estudo serem cadastradas no PAT, 22,5 % dos gestores não sabiam deste cadastro, resultado similar (21,5%) ao encontrado por Bandoni *et al.*, 2006, em seu estudo com empresas de São Paulo. Quase metade das nutricionais não sabiam que a indústria era cadastrada no programa, porém conforme a Portaria no 193/2006 essas nutricionistas são responsáveis pela execução do programa (Tabela 1).

A maioria dos gestores (72,5%) não tinha conhecimento sobre as exigências nutricionais do programa e, apesar de 77,5% dos nutricionistas informarem cumprir as exigências nutricionais do PAT, 12,5% não sabiam se os cardápios oferecidos cumpriam tais exigências e 10% tinham certeza de que não o cumpriam, o que demonstra que muitos profissionais não executam o programa como preconizado. Dados preocupantes, visto que os mesmos são responsáveis pela gestão e execução do programa, respectivamente (Tabela

Tabela 1. Informações gerais sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador, referidas pelos gestores e nutricionistas de Indústrias. Região Metropolitana de Recife, 2014/15

| Variáveis | Gestor | | Nutricionista | |
|--|--------|------|---------------|------|
| | n=40 | % | n=40 | % |
| Cadastro da indústria no PAT | | | | |
| Sim | 31 | 77,5 | 22 | 55,0 |
| Não | 04 | 10,0 | 03 | 7,5 |
| Não sabe | 05 | 12,5 | 15 | 37,5 |
| Conhecimento sobre a exigência nutricionais do PAT | | | | |
| Sim | 11 | 27,5 | - | - |

| | | | | | |
|--|---------------------|----|------|----|------|
| Cumprimento das exigências nutricionais do cardápio servido na indústria | Não | 29 | 72,5 | - | - |
| | Sim | - | - | 31 | 77,5 |
| | Não | - | - | 04 | 10,0 |
| | Não sabe | - | - | 05 | 12,5 |
| Opinião sobre a alimentação servida | Saudável | 33 | 82,5 | 24 | 60,0 |
| | Mais ou menos | 07 | 17,5 | 14 | 35,0 |
| | Pouco saudável | - | - | 02 | 5,0 |
| Realização de avaliação nutricional dos funcionários | Sim | 30 | 75,0 | 10 | 25,0 |
| | Não | 06 | 15,0 | 30 | 75,0 |
| | Não sabe | 04 | 10,0 | - | - |
| Realização de atividades educativas sobre alimentação para os funcionários | Sim | 36 | 90,0 | 22 | 55,0 |
| | Não | 04 | 10,0 | 18 | 45,0 |
| | Não sabe/Não lembra | - | - | - | - |
| Frequência das atividades educativas sobre alimentação | Mensal | - | - | 16 | 40,0 |
| | 2 a 3 meses | - | - | 08 | 20,0 |
| | Semestral | - | - | 11 | 27,5 |
| | Esporádica | - | - | 05 | 12,5 |
| Tempo de atuação na Indústria (anos) | < 1 | 06 | 15,0 | 21 | 52,5 |
| | 1 a < 2 | 04 | 10,0 | 09 | 22,5 |
| | 2 a < 5 | 08 | 20,0 | 08 | 20,0 |
| | 5 a 9 | 08 | 20,0 | 01 | 2,5 |
| | ≥ 10 | 14 | 35,0 | 01 | 2,5 |

Sobre a qualidade da alimentação oferecida, 82,5% dos gestores e 60% dos nutricionistas classificaram como saudável e 5% dos nutricionistas classificaram como pouco saudável. Os resultados encontrados corroboram com os de Nóbrega et al. (2012) que, ao estudar as competências gerenciais do nutricionista gestor de unidades de alimentação terceirizada, concluiu que o nutricionista se transformou de profissional liberal, focado na área da saúde, em profissional organizacional, necessitando de conhecimentos específicos da área de gestão, deixando a atenção à saúde da clientela em segundo plano, ou mesmo abrindo mão desta vertente da atuação (Tabela 1).

Com relação da avaliação nutricional, gestor e nutricionista forneceram respostas opostas, enquanto a maioria (75%) dos nutricionistas informou não realizar esta atividade, o mesmo percentual de gestores confirma que há avaliação nutricional dos trabalhadores. Percebemos, porém, que a avaliação nutricional que o gestor menciona na verdade é o exame médico periódico que muitas vezes não inclui avaliação antropométrica. No entanto, essa atividade é essencial haja vista que o primeiro objetivo do PAT é promover a melhora

do estado nutricional e de saúde do trabalhador, e a avaliação nutricional da clientela é uma das atribuições que permitiriam ao nutricionista o alcance dos objetivos do Programa e a adequação da oferta nutricional conforme a necessidade de sua clientela (Tabela 1).

Noventa por cento dos gestores afirmaram que são realizadas atividades de educação nutricional na indústria. Porém, apenas 55% dos nutricionistas informaram realizar essas atividades em algum momento e 40% mensalmente (Tabela 1). Segundo Veiros (2002) a intervenção educativa e alimentar contínua pode representar grande impacto na saúde dos trabalhadores, pois para muitos a alimentação recebida na empresa representa a principal refeição do dia. Sendo esta nutricionalmente adequada pode ser o primeiro passo para a construção da base para uma alimentação saudável com reflexos positivos para a saúde que, além de nutrir, servirá de exemplo para a criação de hábitos alimentares saudáveis dentro e fora do ambiente de trabalho. Portanto, é imprescindível que tanto o nutricionista quanto o empregador atentem para a necessidade de educar de maneira contínua sobre as influências da alimentação na saúde, que vai além de ofertar uma alimentação saudável.

Raros estudos investigaram os motivos pelos quais muitos nutricionistas não conseguem realizar atividades de educação nutricional. Um dos motivos seria que a principal preocupação da empresa contratante é a garantia de uma boa margem de lucro em vez da promoção de saúde. A cobrança por parte da empresa acerca dos custos e a exigência do usuário sobre a quantidade e variedade das preparações implica em dificuldades no alcance dos objetivos de atuação deste profissional. Neste cenário, o nutricionista assume a função de gerente, e a intensificação do trabalho dificultam ainda mais o acompanhamento das atividades e, conseqüentemente, a promoção de atividades educativas (RODRIGUES, PERES & WAISSMANN, 2007; CAMPOS 2009).

A rotatividade dos nutricionistas é grande neste segmento. Neste estudo, 75% dos nutricionistas tinham menos de dois anos na Unidade de Alimentação, bem diferente da situação dos gestores, visto que 55% referiram atuação na indústria por mais de cinco anos. Esta alta rotatividade pode, diretamente, dificultar o processo de continuidade das intervenções realizadas tendo em vista a falta de segurança e a imprevisibilidade que o profissional vive quanto à manutenção do seu cargo e a probabilidade de, executar planejamentos a curto e longo prazo. Dessa forma, é compreensível o fato de quase metade dos nutricionistas investigados não conseguirem estabelecer um vínculo com os

trabalhadores para realizar de forma efetiva uma educação alimentar e nutricional (Tabela 1).

Na tabela 2, são apresentados os resultados sobre os conhecimentos de gestores e nutricionistas sobre o PAT. Para cada pergunta, os gestores e nutricionistas poderiam escolher mais de uma resposta. As nutricionistas definiram o PAT como um programa para a promoção de alimentação equilibrada (55%), enquanto para os gestores foi a própria definição por extenso da sigla do programa que preponderou entre as respostas (57,5%). Conforme estes resultados observa-se um conhecimento superficial do programa por parte dos nutricionistas visto que as afirmações mais detalhadas foram pouco citadas.

O fato da educação nutricional não ter sido citada em nenhuma das respostas e de o bem-estar e saúde do funcionário não fazerem parte da maioria das respostas configura um conhecimento deturpado dos objetivos do PAT que, por mais que tenham passado por adequações em toda a sua história, são mantidos (melhoria das condições de saúde dos trabalhadores; aumento da produtividade no trabalho e redução dos índices de absenteísmo, rotatividade e acidentes de trabalho) (BRASIL, 2002).

Para 40% das nutricionistas o motivo do cadastramento no PAT é o benefício fiscal ao qual a indústria tem direito, enquanto para a maioria dos gestores o cadastro está ligado ao benefício fiscal e ao cumprimento da legislação trabalhista. Apesar do real benefício fiscal para empresa, não há esta obrigatoriedade, sendo a sua adesão opcional. Além disso, apenas 20% dos gestores e 17,5% dos nutricionistas mencionaram o bem-estar e saúde dos trabalhadores como motivo de adesão ao programa, demonstrando o desconhecimento dos seus objetivos de promoção à saúde e nutrição e a valorização prioritária aos aspectos legais (Tabela 2).

Tabela 2. Conhecimento dos gestores e nutricionistas das indústrias sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador. Região Metropolitana de Recife, 2014/15

| Afirmações Chave | Gestor n=40 (%) | Nutricionista n=40 (%) |
|---|----------------------------|-----------------------------------|
| O que é o PAT | | |
| É um benefício de bem-estar e saúde para o funcionário | 30,0 | 22,5 |
| É a promoção de alimentação equilibrada | 40,0 | 55,0 |
| É o Programa de Alimentação do Trabalhador | 57,5 | 47,5 |
| É um benefício para a empresa | 15,0 | 10,0 |
| Auxilia a empresa a proporcionar alimentação | 2,5 | 5,0 |
| É um programa do governo federal | 15,0 | 7,5 |
| Auxilia na melhoria da nutrição dos trabalhadores com renda de até 5 salários mínimos | - | 2,5 |
| É uma forma de promover educação nutricional | - | - |
| É uma forma de manter o funcionário na empresa | - | - |

| | | |
|--|------|------|
| Outra explicação | 20,0 | 35,0 |
| Desconhece | 12,5 | 2,5 |
| <hr/> | | |
| Porque o cadastro no PAT | | |
| Para proporcionar bem-estar e saúde ao funcionário | 20,0 | 17,5 |
| Para oferecer alimentação ao funcionário | 5,0 | 17,5 |
| Para a empresa ter acesso a um benefício fiscal | 25,0 | 40,0 |
| Para a empresa cumprir a legislação | 22,5 | 17,5 |
| Para melhorar a produção | 2,5 | 7,5 |
| Outro motivo | 30,0 | 22,5 |
| Desconhece | 30,0 | 10,0 |

Do total de trabalhadores avaliados, a maioria era do sexo masculino (75,8%), com distribuição relativamente homogênea por grupo de idade entre os sexos. Com relação ao tempo de trabalho na empresa, no estrato menor de dois anos predominaram as mulheres (30,7% vs. 23,2%) e com 10 anos e mais os homens (29,8% vs. 18,8%) (Tabela 3).

Na avaliação do número de refeições realizadas no local de trabalho, 52% referiram duas, predominando desjejum entre os homens e almoço entre as mulheres e, quando mencionado uma refeição, predominou almoço com 38,5%. Quanto à qualidade das refeições servidas na indústria, 52,5% dos trabalhadores consideraram “muito boa/boa” (3,3%/49,2%, respectivamente), com predominância do sexo masculino de 54,8%, em relação ao feminino (45,4%) (Tabela 3).

Com relação à prática de atividade física (exercício/esporte), 51,2% dos trabalhadores responderam praticar, sendo mais frequente nos homens. Quando questionados sobre a frequência, considerando os dias da semana, a maioria referiu 3 a 5 dias, com maior frequência entre as mulheres (67,6%) (Tabela 4).

Os resultados da Pesquisa de Fatores de Risco e Proteção para as Doenças Crônicas - Vigitel/2006 revelaram que, em Recife, a prática de atividade física suficiente no lazer era de 14,7% (♂=19,4%; ♀=10,9%) nos adultos com mais de 18 anos, e no Vigitel/2014 esses percentuais se elevaram, expressivamente, para 30,9% (♂=40,7%; ♀=23%) (BRASIL, 2015). Na Pesquisa Nacional de Saúde (PSN/2013), a prática de atividade física no lazer, com nível recomendado, em adultos com mais de 18 anos, em Pernambuco foi de 21,8%, sendo 29,8% nos homens e 14,9 nas mulheres (BRASIL, 2014).

Tabela 3. Característica demográficas dos trabalhadores da indústria e avaliação das refeições servidas no local de trabalho. Região Metropolitana do Recife, 2014/15

| Variável | Trabalhadores | | | | | |
|--------------------------------------|---------------|------|-----------|------|----------|------|
| | Total | | Masculino | | Feminino | |
| | n=727 | % | N=551 | % | N=176 | % |
| Faixa etária (anos) | | | | | | |
| 18-24 | 103 | 14,2 | 79 | 14,3 | 24 | 13,6 |
| 25-29 | 111 | 15,3 | 74 | 13,4 | 37 | 21,0 |
| 30-34 | 133 | 18,3 | 98 | 17,8 | 35 | 19,9 |
| 35-39 | 115 | 15,8 | 87 | 15,8 | 28 | 15,9 |
| 40-49 | 155 | 21,3 | 120 | 21,8 | 35 | 19,9 |
| 50 e + | 110 | 15,1 | 93 | 16,9 | 17 | 9,7 |
| Tempo de trabalho na empresa (anos)* | | | | | | |
| <2 | 182 | 25,0 | 128 | 23,2 | 54 | 30,7 |
| 2-4 | 204 | 28,1 | 154 | 27,9 | 50 | 28,4 |
| 5-9 | 144 | 19,8 | 104 | 19,1 | 39 | 22,2 |
| ≥10 | 197 | 27,1 | 164 | 29,8 | 33 | 18,8 |
| Refeições realizadas*** | | | | | | |
| 1 | 293 | 40,3 | 189 | 34,3 | 104 | 59,1 |
| 2 | 378 | 52,0 | 314 | 57,0 | 64 | 36,4 |
| 3 | 56 | 7,7 | 48 | 8,7 | 8 | 4,5 |
| Avaliação das refeições** | | | | | | |
| Muito boa | 24 | 3,3 | 19 | 3,5 | 5 | 2,8 |
| Boa | 357 | 49,2 | 282 | 51,3 | 75 | 42,6 |
| Regular | 295 | 40,6 | 221 | 40,2 | 74 | 42,0 |
| Ruim | 50 | 6,9 | 28 | 5,1 | 22 | 12,5 |

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Na Tabela 4 observa-se que o hábito de fumar foi de 6,7%, sendo mais frequente nos homens. Tal resultado mostra uma frequência menor que a observada na última pesquisa estadual (2006), com 20,8% de fumantes na Região Metropolitana do Recife, e nas pesquisas nacionais: de 10,3% na Vigitel 2014 (10,3%) para os adultos de Recife e 14,7% na PSN/2013 para o Nordeste (BRASIL, 2014; 2015).

Tabela 4. Atividade física, tabagismo, consumo de bebida alcoólica e morbidade referida de trabalhadores da indústria. Região Metropolitana do Recife, 2014/15

| Variável | Trabalhadores | | | | | |
|-------------------------------------|---------------|------|-----------|------|----------|------|
| | Total | | Masculino | | Feminino | |
| | n=727 | % | n=551 | % | n=176 | % |
| Prática atividade física** | | | | | | |
| Sim | 372 | 51,2 | 298 | 54,1 | 74 | 42,0 |
| Não | 355 | 48,8 | 253 | 45,9 | 102 | 58,0 |
| Prática atividade física (semana)** | | | | | | |
| 1 a 2 dias | 150 | 40,3 | 128 | 43,0 | 22 | 29,7 |
| 3 a 5 dias | 194 | 52,2 | 144 | 48,3 | 50 | 67,6 |
| Todos os dias | 28 | 8,7 | 26 | 8,7 | 2 | 2,7 |
| Fumante* | | | | | | |
| Sim | 49 | 6,7 | 43 | 7,8 | 6 | 3,4 |
| Não | 678 | 93,3 | 508 | 92,2 | 170 | 96,6 |
| Consome bebida alcoólica*** | | | | | | |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|-----|------|-----|------|-----|------|
| Sim | 321 | 44,2 | 272 | 49,4 | 49 | 27,8 |
| Não | 406 | 55,8 | 279 | 50,6 | 127 | 72,2 |
| <hr/> | | | | | | |
| Morbidade Referida | | | | | | |
| Diabetes Mellitus | 42 | 5,9 | 35 | 6,5 | 7 | 4,0 |
| Hipertensão arterial | 111 | 15,3 | 84 | 15,2 | 27 | 15,3 |
| Colesterol alterado | 124 | 17,3 | 90 | 16,6 | 34 | 19,7 |
| Triglicérideo alterado | 74 | 10,5 | 63 | 11,8 | 11 | 6,4 |
| <hr/> | | | | | | |
| Dor de cabeça/enxaqueca | 306 | 42,1 | 206 | 37,4 | 100 | 56,8 |
| Depressão | 138 | 19,0 | 89 | 16,2 | 49 | 27,8 |
| Dificuldade respiratória/pulmonar | 78 | 10,7 | 55 | 10,0 | 23 | 13,1 |
| Problemas crônicos de coluna | 183 | 25,2 | 138 | 25,0 | 45 | 25,6 |
| Problemas de audição | 94 | 12,9 | 81 | 14,7 | 13 | 7,4 |
| Problemas de visão | 332 | 45,7 | 236 | 42,8 | 96 | 54,5 |
| <hr/> | | | | | | |
| Aferição da Pressão Arterial*** | | | | | | |
| Normal | 496 | 68,2 | 352 | 63,9 | 144 | 81,8 |
| Hipertensão | 231 | 31,8 | 199 | 36,1 | 32 | 18,2 |

a Pressão Arterial: Normal: < 140mmHg sistólica e < 90mmHg diastólica;

Hipertensão: ≥140 mmHg sistólica ou ≥ 90 mmHg diastólica.

** p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.*

O consumo de bebida alcoólica foi relatado por 44,2% dos trabalhadores (Tabela 4), sendo 1,8 vezes mais frequente nos homens (49,4%) do que nas mulheres (27,8%), similar ao encontrado na RMR na PESN-PE/2006 (45,6%) e superior ao encontrado em Recife na Vigitel 2014 (16,1%) e Pernambuco na PNS/2013 (22,1%) (UFPE, 2012; BRASIL, 2014; 2015).

Entre as morbidades investigadas, a diabetes mellitus (DM) foi referida por 5,9% dos trabalhadores (Tabela 4). Esse resultado é semelhante ao da III PESN-PE/2006, com prevalência na RMR de 6,4% (UFPE, 2012). Nos inquéritos Vigitel em 2006 e 2014, foi observado um aumento na prevalência de DM de 5,4% para 7,4% entre os adultos de Recife (BRASIL, 2015). Dados semelhantes (6,3%) também foram observados na PSN/2013 em Pernambuco (BRASIL, 2014). O aumento dos percentuais de DM na população está relacionado, com o aumento do excesso de peso e de síndrome metabólica, possivelmente como reflexo do consumo alimentar não saudável, na contramão do aumento de atividade física e redução hábito de fumar e uso de bebida alcoólica.

A hipertensão arterial sistêmica (HAS) foi referida por 15,3% dos trabalhadores com distribuição homogênea em ambos os sexos. Em contraste, a aferição da pressão arterial revelou um percentual HAS de 31,8%, sendo o dobro no sexo masculino (36,1%) quando comparado ao sexo feminino (18,2%) (Tabela 4). Entre os que referiram HAS,

68,5% estavam com a pressão arterial alterada ao exame, indicativo de necessidade de monitoramento e vigilância do quadro clínico, além de 25,2% dos indivíduos que, também, apresentaram a pressão arterial alterada e referiram não ter HAS (dados não apresentados). Esses achados são preocupantes, considerando a relevância da HAS como problema de saúde pública, responsável por cerca de 30% de todas as causas de mortes, além de suas consequências no plano econômico, social e humano e produzindo sequelas e incapacitações para a classe trabalhadora (CIPULLO *et al.*, 2010; SBC, 2010).

Considerando os adultos com mais de 25 anos, na RMR da III PESN/2006, a prevalência de HAS referida foi 36,7%, e a aferição da pressão arterial detectou 29,5% com valores da pressão diastólica/sistólica compatíveis com hipertensão (UFPE, 2012). No Vigitel-2006, 24,9% dos adultos com 18 anos e mais referiram diagnóstico médico de HAS, com 22,5% e 26,8% para os sexos masculino e feminino, respectivamente e, em 2014 esses valores se elevaram para 28,4% (♂ =26,7% e ♀ =29,8%).

A PSN/2013 contabilizou 21,5% de hipertensão nos adultos com mais de 18 anos de Pernambuco, com percentuais de 18% e 24,6% para homens e mulheres, respectivamente (Brasil, 2014). Nas pesquisas referidas foram incluídos os idosos, o que poderia ter contribuído para uma maior prevalência de HAS quando comparados aos resultados dos trabalhadores. Um aspecto importante trata-se da elevação do percentual de HAS no Inquérito Vigitel de 2014, quando comparado aos resultados de 2006, concomitante com o aumento de DM, contribuindo para o aumento dos problemas cardiovasculares.

Colesterol e triglicerídeos alterados foram referidos por 17,3% e 10,5% dos trabalhadores, respectivamente, sendo o colesterol mais elevado nas mulheres (19,7%) e os triglicerídeos nos homens (11,8%) (Tabela 4).

Na III PESN-PE/2006, nos adultos com 25 anos e mais o percentual de colesterol alterado foi de 16% e 9,6% para RMR e Pernambuco, respectivamente (UFPE, 2012). No Inquérito Vigitel/2014 foi observado no Recife um percentual de 23,6% de dislipidemia (colesterol alto) nos adultos com mais de 18 anos (♂ =20,3%; ♀ =26,3%). Na PNS/2013, na população com 18 anos ou mais de idade de Pernambuco, o percentual de colesterol alto referido foi de 13,8%, sendo 18,9% e 9,3% para os homens e mulheres, respectivamente (Brasil, 2014).

Ocorrência de depressão foi referida por 19% dos trabalhadores, sendo mais frequente nas mulheres (27,8%) do que nos homens (16,2%) (Tabela 4). Na III PESN-PE/2006, a ocorrência de depressão por diagnóstico médico foi de 11% nos adultos com

mais de 25 anos na RMR e quando questionados sobre situações de depressão, os percentuais foram mais elevados (♂ =33%; ♀ =54,3%) (UFPE, 2012). Na PNS/2013, a depressão diagnosticada por profissionais de saúde mental para Pernambuco foi de 7,2%, sendo 3,6% e 8,4% para homens e mulheres, respectivamente (BRASIL, 2014).

Problemas crônicos de coluna foram referidos por 25,2% dos trabalhadores, com percentuais similares para ambos os sexos (Tabela 4). Na III PESN-PE/2006, observou-se um percentual de 17,9%, em adultos com 25 anos e mais de idade da RMR (UFPE, 2012). Na PNS/2013, os problemas de coluna alcançaram percentuais de 20,2%, sendo 16,9% e 23,1% nos homens e mulheres, respectivamente (BRASIL, 2014).

Outros problemas de saúde foram investigados (Tabela 4), como dificuldades respiratória/pulmonar com percentual de 10,7%, com maior frequência nas mulheres (13,1%), auditivos da ordem de 12,9% com maior frequência nos homens (14,7%) e os visuais com percentual de 45,7%, com maior percentual nas mulheres (54,5%).

A situação nutricional antropométrica foi avaliada utilizando o Índice de Massa Corporal (IMC) e a Circunferência da Cintura (CC). Com relação ao IMC, observou-se que 62,9% dos trabalhadores tinham excesso de peso (sobrepeso=41,3% e obesidade=21,6%), com maior prevalência nos homens. A obesidade classificada como grau I foi de 16,1% e grau II/III em 5,5%, com percentuais similares em ambos os sexos (Tabela 5).

Tabela 5. Estado nutricional antropométricos (Índice de massa corporal e Circunferência da cintura) de trabalhadores da indústria. Região Metropolitana de Recife, 2014/15

| Estado nutricional | Trabalhadores | | | | | |
|--|---------------|------|-----------|------|----------|------|
| | Total | | Masculino | | Feminino | |
| | n=727 | % | n=551 | % | n=176 | % |
| Índice de Massa Corporal (Kg/m ²)* | | | | | | |
| Adequado (≤ 24) | 270 | 37,1 | 190 | 34,5 | 80 | 45,5 |
| Excesso de peso (≥ 25) | 457 | 62,9 | 361 | 65,5 | 96 | 54,5 |
| Sobrepeso (25-29) | 300 | 41,3 | 241 | 43,7 | 59 | 33,5 |
| Obesidade (≥ 30) | 157 | 21,6 | 120 | 21,8 | 37 | 21,0 |
| Obesidade grau I (30-34) | 117 | 16,1 | 92 | 16,7 | 25 | 14,2 |
| Obesidade grau II e III (≥ 35) | 40 | 5,5 | 28 | 5,1 | 12 | 6,8 |
| Circunferência da cintura (cm) *** | | | | | | |
| Normal ($\text{♂} < 94$; $\text{♀} < 80$) | 340 | 47,3 | 296 | 54,2 | 44 | 25,3 |
| Aumentada ($\text{♂} 94-101$; $\text{♀} 80-87$) | 186 | 25,8 | 130 | 23,8 | 56 | 32,2 |
| Muito aumentada ($\text{♂} \geq 102$; $\text{♀} \geq 88$) | 194 | 26,9 | 120 | 22,0 | 74 | 42,5 |

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

A distribuição do sobrepeso em relação à idade revelou que ocorreu uma elevação dos 18 aos 34 anos, de 22% para 49,6%, com flutuações a partir dos 35 anos entre 40% e 53%. Para obesidade os percentuais são similares até os 34 anos, em torno de 13-15%, com elevação a partir dos 35 anos para 30% e redução a partir dos 50 anos, em torno dos 20% (Figura 1).

Na última pesquisa estadual (III PESN-PE/2006), a prevalência de excesso de peso (≥ 25 Kg/m²) na RMR foi de 51,1% em adultos de 25 a 59 anos, (43,8% e 56,3% em homens e mulheres, respectivamente) e a obesidade (≥ 25 Kg/m²) foi de 17,4%, sendo 12,8% nos homens e 20,7% nas mulheres (PINHO *et al.*, 2011). No Vigitel/2006, a prevalência de excesso de peso nos maiores de 18 anos, em Recife, foi de 43,3% e no Vigitel/2014 observou uma elevação de 10 pontos percentuais, ou seja, para 53,9%. A obesidade que em 2006 era de 11,9% aumentou para 18,6 em 2014 (BRASIL, 2015).

A obesidade abdominal avaliada pela circunferência da cintura (CC) revelou uma prevalência de 52,7%, sendo 45,8% nos homens e 74,7% nas mulheres. Quando avaliada como CC “muito aumentada”, o percentual para os homens foi de 22% e para as mulheres o dobro (42,5%) (Tabela 5).

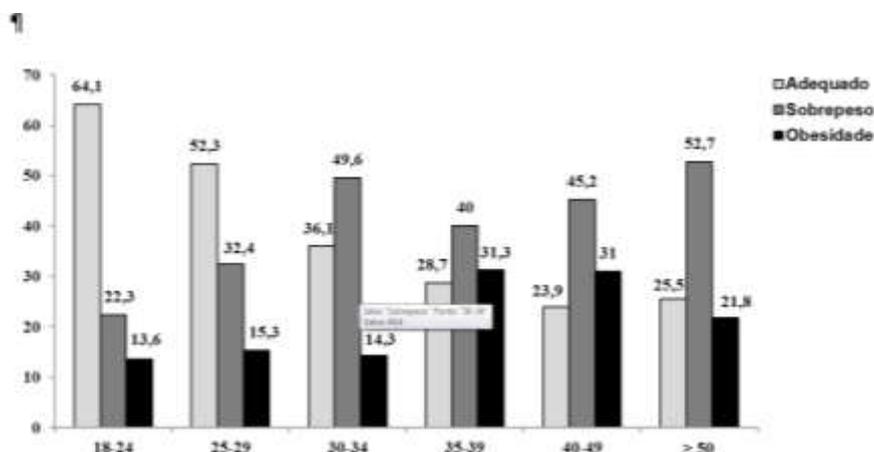


Figura 1. Índice de Massa corporal* (IMC) dos trabalhadores da Indústria segundo faixa etária - Região Metropolitana do Recife, 2014/15

Na última pesquisa estadual de Pernambuco (III PES-PE/2006), a prevalência de obesidade abdominal foi de 51,9% em adultos na faixa etária de 25-59 anos, sendo 27,1% e 69,9% em homens e mulheres, respectivamente (PINHO *et al.*, 2013). A medida da CC tem sido reconhecida como melhor preditora da gordura visceral em estudos populacionais, e associada a fatores de risco cardiovasculares e metabólicos (OLINTO *et al.*, 2006; VASQUES *et al.*, 2010).

Os parâmetros bioquímicos avaliados foram o colesterol total e frações, os triglicerídeos e a glicemia de jejum, totalizando 475 trabalhadores da indústria (Tabela 7).

Com relação ao Colesterol total, apenas 30,1% dos trabalhadores tinham os níveis séricos considerados como desejável (<200 mg/dL). O colesterol limítrofe (200-239) e alto (≥ 240 mg/dL) ocorreu em 34,3% e 35,5% dos casos, com valores similares para ambos os sexos.

O Colesterol HDL baixo (<40 mg/dL), considerado de risco cardiovascular, foi observado em 27,6% dos trabalhadores, com valores quase três vezes superior nos homens (32,7%) quando comparado às mulheres (11,4%). Por outro lado, o colesterol LDL considerado “ótimo e desejável” foi observado em 37,3% dos trabalhadores (ótimo=13,7% e desejável=23,6%) e quando considerado como “alto e muito alto”, o percentual foi de 34,9% (alto=18,7% e muito alto=16,2%), com valores similares para ambos os sexos para todos os parâmetros (Tabela 6).

O triglicerídeo considerado “desejável <150mg/dL” foi verificado em 59,4% da amostra, com valores inferiores nos homens (52,1%) quando comparados às mulheres (82,5%), enquanto os valores “aumentado e muito alto” com frequências de 22,3% e 1,9% predominaram nos homens (28% e 2,2%) em relação às mulheres (4,4% e 0,9%).

Tabela 6. Exames Bioquímicos de trabalhadores da indústria. Região Metropolitana de Recife, 2014/15.

| Exames bioquímicos | Trabalhadores | | | | | |
|---------------------------|---------------|------|-----------|------|----------|------|
| | Total | | Masculino | | Feminino | |
| | n=475 | % | n=361 | % | n=114 | % |
| Colesterol (mg/dL) | | | | | | |
| Desejável (< 200) | 143 | 30,1 | 115 | 31,9 | 28 | 24,6 |
| Limítrofe (200-239) | 163 | 34,3 | 116 | 32,1 | 47 | 41,2 |
| Alto (≥ 240) | 169 | 35,5 | 130 | 36,0 | 39 | 34,2 |
| Colesterol HDL (mg/dL)*** | | | | | | |
| Baixo <40 | 131 | 27,6 | 118 | 32,7 | 13 | 11,4 |
| Adequado (40-59) | 275 | 57,9 | 215 | 59,6 | 60 | 52,6 |
| Alto (≥ 60) | 69 | 14,5 | 28 | 7,8 | 41 | 36,0 |
| Colesterol LDL (mg/dL) | | | | | | |
| Ótimo (<100) | 65 | 13,7 | 53 | 14,7 | 12 | 10,5 |
| Desejável (100-129) | 112 | 23,6 | 85 | 23,5 | 27 | 23,7 |
| Limítrofe (130-159) | 132 | 27,8 | 98 | 27,1 | 34 | 29,8 |
| Alto (160-189) | 89 | 18,7 | 66 | 18,3 | 23 | 20,2 |
| Muito Alto (≥ 190) | 77 | 16,2 | 59 | 16,3 | 18 | 15,8 |
| Triglicerídeos (mg/dL)*** | | | | | | |
| Desejável (<150) | 282 | 59,4 | 188 | 52,1 | 94 | 82,5 |
| Limítrofe (150-199) | 78 | 16,4 | 64 | 17,7 | 14 | 12,4 |
| Aumentado (200-499) | 106 | 22,3 | 101 | 28,0 | 5 | 4,4 |
| Muito Alto (≥ 500) | 9 | 1,9 | 8 | 2,2 | 1 | 0,9 |

| | | | | | | |
|----------------------------------|-----|------|-----|------|-----|------|
| Glicose (mg/dL) | | | | | | |
| Normal (<99) | 460 | 96,8 | 347 | 96,1 | 113 | 99,1 |
| Inapropriada (100-125) | 9 | 1,9 | 8 | 2,2 | 1 | 0,9 |
| Diabetes Mellitus (≥ 126) | 6 | 1,3 | 6 | 1,7 | 0 | 0,0 |

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Na III PESN-PE/2006 foram avaliados o colesterol total e os triglicérides de adultos com mais de 25 anos. Na RMR, para o colesterol observou-se percentuais de 11,9% e 5,5% quando considerado “limítrofe e alto”, respectivamente, e para os triglicérides a condição desejável foi de 57,3%, com percentuais de 23,9% e 1,4% para os níveis “aumentado e muito alto”, respectivamente (UFPE, 2012). Na comparação percebe-se um considerável aumento dos níveis de colesterol não desejáveis no presente estudo, mesmo levando em consideração algumas diferenças no perfil das duas populações estudadas. Com relação aos triglicérides parece que a situação foi similar nas duas pesquisas.

Com relação à glicemia de jejum, 96,8% dos trabalhadores tinham esses parâmetros dentro da normalidade (<99 mg/dL) (Tabela 6). Entre os trabalhadores com diagnóstico referido de DM (5,9%), 81,5% tinha a glicemia de jejum considerada normal. Na III PESN-PE/2006, a dosagem da glicemia de jejum revelou uma prevalência de níveis compatíveis com DM (Glicemia ≥ 126 mg/dL) de 14,4% e 16,1%, para os adultos com mais de 25 anos, para RMR e Pernambuco, respectivamente, em contraste com a prevalência de DM referida de que 6,4% e 3,7% na RMR e em Pernambuco, respectivamente (UFPE, 2012).

4. Considerações finais

No presente estudo, a avaliação de alguns aspectos do PAT sob a ótica dos gestores e nutricionistas, revelou o desconhecimento dos objetivos e do funcionamento e fragilidades na execução do programa, no âmbito das indústrias na RMR, evidenciando uma compreensão insuficiente do papel que os responsáveis técnicos pelo programa deveriam desempenhar quanto aos aspectos conceituais e metodológicos do desenvolvimento de políticas e programas no campo da saúde e da segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores.

Um conjunto de motivos que justifiquem esses achados pode ser elencado, desde a fragilidade das contratações e elevada rotatividade, especificamente, dos nutricionais, ao desempenho no âmbito restrito da administração e suporte para a execução plena do

programa, tanto na qualidade das refeições e do suporte para avaliação e educação em termo de saúde e nutrição dos trabalhadores.

A avaliação da condição de saúde e nutrição dos trabalhadores traduz o momento epidemiológico da transição nutricional do país, com elevada prevalência de excesso de peso e obesidade abdominal, associados aos níveis séricos do colesterol e triglicérides que favorecem ao desenvolvimento de comorbidades como diabetes, hipertensão arterial, entre outras. Embora a prática de atividade física ocorra em metade dos trabalhadores, deveria ser estimulada no âmbito da empresa, juntamente, com o incentivo para redução de práticas consideradas de risco para o desenvolvimento das DCNT, como o hábito de fumar e o consumo de bebida alcoólica.

Mesmo considerando esse conjunto de problemas, desde o plano individual ao conjuntural e estrutural da execução do PAT, consideramos relevante a manutenção do programa, contemplando possíveis ajustes, como forma de garantir o pleno estado de saúde e segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores.

Por fim, cabe ressaltar que o presente artigo se propôs a analisar descritivamente os resultados de uma amostra de indústrias e de trabalhadores beneficiários do PAT da RMR. Análises estatísticas subsequentes desses dados avaliarão associações entre características laborais e condições de saúde e nutrição dos trabalhadores, bem como outros aspectos relacionados a avaliação da gestão do PAT, em especial, a qualidade nutricional da alimentação oferecida.

5. Agradecimentos

Agradecemos aos gestores, nutricionistas e trabalhadores que participaram do estudo, à Unidade de Economia e Pesquisa da Federação das Indústrias de Estado de Pernambuco - FIEPE e ao Laboratório de Análises Médicas – LAPAC. Ao CNPq pela bolsa de produtividade em pesquisa de Lira PIC. Aos técnicos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS pela colaboração no desenvolvimento da pesquisa, durante a realização das Oficinas de acompanhamento do projeto. O estudo foi financiado pelo Edital: Chamada – MCTI/CNPq/MDS-SAGI N°24/2013 – Desenvolvimento Social.

6. Referências

ARAÚJO, MPN; COSTA-SOUZA, J e TRAD, LAB. A alimentação do trabalhador no Brasil: um resgate da produção científica nacional. *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos*. 2010, vol.17, n.4, pp. 975-992.

BANDONI, DH; BRASIL, BG; JAIME, PC. Programa de Alimentação do Trabalhador: representações sociais de gestores locais. *Rev Saúde Pública* 2006; 40 (5): 837-42.

BANDONI, DH & JAIME, PC. A qualidade das refeições de empresas cadastradas no Programa de Alimentação do Trabalhador na cidade de São Paulo. *Rev. Nutr.* 2008, vol.21, n.2, pp. 177-184.

BRASIL. Secretária de Inspeção do Trabalho; Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. Portaria Interministerial n. 3 de 1o de março de 2002. [Acesso em janeiro/2015]. Disponível em: < http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BEF8EE1FB064B/p_20020301_03.pdf>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 84p.: il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. IBGE, Ministério da Saúde-Departamento de Análise de Situação de Saúde e FIOCRUZ. Pesquisa Nacional de Saúde 2013. Percepção do estado de saúde, estilo de vida e doenças crônicas, Brasil, 2013. IBGE, 2014, 181, p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Vigitel Brasil 2014: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2015. 152 p.

BRASIL. Secretaria de Inspeção do Trabalho; Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. Altera os parâmetros nutricionais do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. Portaria Interministerial n. 193 de 05 de dezembro de 2006. [Acesso em dezembro/2014]. Disponível em: http://www.carvaomineral.com.br/abcm/meioambiente/legislacoes/bd_carboniferas/seguranca_e_medicina_do_trabalho/portaria_sit_dsst_193-2006.pdf

CAMPOS, M. Ê. S. et al. Educação nutricional e sua contribuição para mudança nos indicadores de saúde dos funcionários de uma UAN. *Nutrire*. 2009, 34 (2), 27-42.

CIPULLO JP, MARTIN JFV, CIORLIA LAS, GODOY MRP, CAÇÃO JC, LOUREIRO AAC, et al. Prevalência e Fatores de Risco para Hipertensão em uma População Urbana Brasileira. *Arq Bras Cardiol*. 2010. 94(4): 519-526.

COLARES, L. G. T; FREITAS, C. M. Processo de trabalho e saúde de trabalhadores de uma unidade de alimentação e nutrição: entre a prescrição e o real do trabalho. *Caderno Saúde Publica*. 2007, 23 (12), 3011 - 3020.

DE FREITAS E, CANUTO R, HENN RL, OLINTO BA, MACAGNAN JB, PATTUSSI MP, et al. Alteration in eating habits among shift workers of a poultry processing plant in southern Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2015, vol. 20, no.8, p. 2401-10.

DUFFEY KJ, STEFFEN LM, VAN HORN L, JACOBS DR, POPKIN BM. Dietary patterns matter: diet beverages and cardiometabolic risks in the longitudinal Coronary Artery Risk Development in Young Adults (CARDIA) Study. *The American Journal of Clinical Nutrition*. 2012, vol.95 no.4, p.909-15.

FINUCANE MM, STEVENS GA, COWAN MJ, DANAEI G, LIN JK, PACIOREK CJ, et al. National, regional, and global trends in body mass index since 1980: systematic analysis of health examination surveys and epidemiological studies with 960 country-years and 9.1 million participants. *Lancet*, 2011, vol. 377, no.9765, p.557-67.

LEE IM, SHIROMA EJ, LOBELO F, PUSKA P, BLAIR SN, KATZMARZYK PT, and LANCET PHYSICAL ACTIVITY SERIES WORKING GROUP. Effect of physical inactivity on major non-communicable diseases worldwide: an analysis of burden of disease and life expectancy, *Lancet*. 2012, vol. 380, no. 9838, p. 219-29.

MALIK VS, POPKIN BM, BRAY GA, DESPRÉS JP, WILLETT WC, HU FB. Sugarsweetened beverages and risk of metabolic syndrome and type 2 diabetes: A meta-analysis. *Diabetes Care*, 2010, no. 33, p.2477-83.

MALTA, DC; CEZARIO, AC; MOURA, L *et al.* A construção da vigilância e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis no contexto do Sistema Único de Saúde. *Epidemiol. Serv. Saúde*, 2006, vol.15, no.3, p.47-65.

MATSUDO, S *et al.* Questionário internacional de atividade física (IPAQ). *Atividade Física & Saúde*, 2001.vol. 6, no. 2, p. 5 – 19.

MONTEIRO, CA *et al.* Monitoramento de fatores de risco para doenças crônicas por entrevistas telefônicas. *Rev. Saúde Pública*. 2005, vol.39, n.1, pp. 47-57.

[MTE] Ministério do Trabalho e Emprego. PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador. Brasília (DF); 2013. Disponível em [URL:http://www.mte.gov.br/Inspeção do Trabalho/pat/](http://www.mte.gov.br/Inspeção%20do%20Trabalho/pat/)

NASCIMENTO, LC & MENDES IJM. Perfil de saúde dos trabalhadores de um Centro de Saúde-Escola. *Rev Latino Am Enfermagem* 2002; 10 Suppl 4:502-8.

NÓBREGA, A. B. N. et al. Competências gerenciais do nutricionista gestor de unidades de alimentação terceirizada. *Revista Eletrônica do Mestrado em Administração da Universidade Potiguar, Rio Grande do Norte, ANO IV, 2012, n. 2, p.49-60.*

OLINTO MTA, NÁCUL LC, DIAS-DA-COSTA JS, GIGANTE DP, MENEZES AMB, MACEDO S. Níveis de intervenção para obesidade abdominal: prevalência e fatores associados. *Cad Saúde Pública* 2006; 22:1207-15.

OLINTO, M. T. A.; CANUTO, R.; GARCEZ, A. S. Work and Abdominal Obesity Risk. In: Ronald Ross Watson. In *Nutrition in the Prevention and Treatment of Abdominal Obesity*. Elsevier: 2014, 1 ed. p. 17-25:

PINHO CPS; DINIZ AS; ARRUDA IKG; LIRA PIC; SEQUEIRA LAS; GONÇALVES FCLSP; BATISTA FILHO M. Excesso de peso em adultos do Estado de Pernambuco, Brasil: magnitude e fatores associados. *Cad. Saúde Pública*,, 2011, 27(12):2340-2350.

PINHO CPS; DINIZ AS; ARRUDA IKG; BATISTA FILHO M; COELHO PC; SEQUEIRA LAS; LIRA PIC. Prevalência e fatores associados à obesidade abdominal em indivíduos na faixa etária de 25 a 59 anos do Estado de Pernambuco, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 2013, 29(2):313-324.

POPKIN, B. M.; ADAIR, L. S.; NG, S. W. Global nutrition transition and the pandemic of obesity in developing countries. *Nutrition Reviews*. 2012, vol.70, no.1, p.3-21.

RODRIGUES, K. M; PERES, F; WAISSMANN, W. Condições de trabalho e perfil profissional dos nutricionistas egressos da Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, entre 1994 e 2001. *Ciência e Saúde Coletiva*. 12 (4), 1021-1031. 2007.

RODRIGUEZ-FERNANDEZ R, RAHAJENG E, VILIANI F, KUSHADIWIJAYA H, AMIYA RM, BANGS MJ. Non-communicable disease risk factor patterns among mining industry workers in Papua, Indonesia: longitudinal findings from the Cardiovascular Outcomes in a Papuan Population and Estimation of Risk (COPPER) Study. *Occup Environ Med*. 2015, vol.72, no.10, p.728-35.

SANTOS, LMP; ARAÚJO, MPN; MARTINS, MC; VELOSO, IS; ASSUNÇÃO, MP; SANTOS, SMC. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 2 – Programa de Alimentação do Trabalhador. *Cad Saúde Pública* 2007; 23(8): 1931-45.

SARNO, F; BANDONI, DH e JAIME, PC. Excesso de peso e hipertensão arterial em trabalhadores de empresas beneficiadas pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). *Rev. Bras. Epidemiol*. 2008, vol.11, n.3, pp. 453-462.

[SBC] SOCIEDADE BRASILEIRA DE CARDIOLOGIA. VI Diretriz de Hipertensão Arterial Sistêmica. *Arq Bras Cardiol*. 2010; 95(1 supl.1): 1-51.

[SBD] SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIABETES. Diretrizes da Sociedade Brasileira de Diabetes 2009. 3. Ed. - Itapevi, SP : A. Araújo Silva Farmacêutica, 2009. 400p.

SOUZA, NRM & SILVA, NAS. Trabalho e hipertensão, a responsabilidade social das empresas: problemas, oportunidades e possíveis estratégias de intervenção. *Rev. Socerj*. 2003; 16 (1): 64-68.

[UFPE] Universidade Federal de Pernambuco. Entro de Ciências da Saúde. Departamento de Nutrição. III Pesquisa Estadual de Saúde e Nutrição – 2006: saúde, nutrição, alimentação e condições socioeconômicas e atenção à saúde de Pernambuco. I Inquérito estadual sobre doenças crônicas e agravos não transmissíveis: prevalência e fatores de risco. Departamento de Nutrição, Recife, 2012, 186p.

VASQUES ACJ, PRIORE SE, ROSADO LEFPL, FRANCESCHINI SCC. Utilização de medidas antropométricas para avaliação do acúmulo de gordura visceral. *Rev Nutr* 2010; 23:107-18.

VEIROS, M. B. Análise das condições de trabalho do nutricionista na atuação como promotor de saúde em uma unidade de alimentação e nutrição: um estudo de caso [dissertação]. Florianópolis: PPG em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. 2002.

VELOSO, IS e SANTANA VS. Impacto nutricional do programa de alimentação do trabalhador no Brasil. *Pan Am J Public Health*. 2002; 11(1): 24-31.

VELOSO, IS; SANTANA, VS e OLIVEIRA, NF. Programas de alimentação para o trabalhador e seu impacto sobre ganho de peso e sobrepeso. *Rev. Saúde Pública*. 2007, vol.41, n.5, pp. 769-776.

[WHO] World Health Organization. Physical Status; The use and interpretation of anthropometry. Geneva; 1995. (Technical Report Series, 854).

[WHO] World Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. Geneva; 2000. (WHO Technical Report Series, 894).

[WHO] World Health Organization. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. Geneva: WHO; 2003. WHO Technical Report Series, 916.

[WHO] World Health Organization. Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health. *Food Nutr Bull*. Geneva: 2004; 25 (3):292-302.

XAVIER H.T., IZAR M.C., FARIA NETO J.R., ASSAD M.H., ROCHA V.Z., SPOSITO A.C. *et al*. Sociedade Brasileira de Cardiologia. V Diretriz Brasileira de Dislipidemias e Prevenção da Aterosclerose. *Arq Bras Cardiol*. 2013.

Influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a persistência de mulheres extrativistas e agricultoras em duas comunidades no norte e no nordeste do Brasil⁶⁷

Dalva Maria da Mota - Doutora em Sociologia, pesquisadora da Embrapa Amazônia Oriental, Belém (PA), bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Heribert Schmitz - Doutor em Sociologia Rural, professor de Sociologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém (PA), bolsista de produtividade do CNPq.

Jamille Ferreira Guimarães - Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável, especialista em Geoprocessamento Júnior, Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate), vinculada ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

Glaucia Macedo Sousa - Mestre em Ciências Sociais, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA).

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas condições de reprodução social de mulheres agricultoras e extrativistas. A pesquisa foi realizada por meio de dois estudos de caso: com catadoras de mangaba na localidade Pontal e com agricultoras no Trevo de Belterra, comunidades rurais localizadas, respectivamente, nos municípios de Indiaroba (Sergipe) e Belterra (Pará). As principais conclusões da pesquisa são: i) diferentes formas de funcionamento foram instituídas para a execução do PAA; ii) em ambos os casos, a curto prazo, o PAA influi na melhoria do bem-estar das famílias e, a longo prazo, reforça mais fortemente a reprodução social das agricultoras; iii) o PAA contribuiu para o reconhecimento das mulheres e incentivou a diversificação da produção; iv) o acesso aos meios de produção interfere no melhor usufruto dos benefícios do PAA.

Palavras-chave: Catadoras de mangaba. Mulheres agricultoras. Reprodução social. Pontal. Trevo de Belterra.

The influence of the Food Acquisition Program (PAA) on the persistence of gatherer women and peasant women in two communities in the North and Northeast of Brazil

Abstract: The aim of this article is to analyze the influence of the Brazilian Food Acquisition Program (PAA) on the conditions of social reproduction of peasant and gatherer women. The research was carried out by means of two case studies with the mangaba gatherer women in Pontal location and the peasant women in Belterra Crossroad, rural communities located in the municipalities of Indiaroba, Sergipe, and Belterra, Pará. The key findings show that: i) different arrangements have been established for the

⁶⁷ Pesquisa realizada com recursos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da UFPA e do CNPq / Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Chamada 24/2013.

Artigo elaborado no âmbito do projeto “Influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a persistência de mulheres extrativistas e agricultoras em duas comunidades no norte e no nordeste do Brasil” coordenado por Dalva Maria da Mota

implementation of PAA; ii) in both cases, in short time, the PAA coincides with improving the welfare of the families; long-term view, reinforces more strongly the social reproduction of the peasant women; iii) the PAA contributed to the recognition of the women and stimulated the diversification of the production; iv) the access to the means of production interferes with the better usufruct of the benefits of PAA.

Keywords: Mangaba gatherer women. Peasant women. Social reproduction. Pontal. Trevo de Belterra.

a)

1. Introdução

O tema do artigo é a influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁶⁸ nas condições de reprodução social de mulheres extrativistas e agricultoras em comunidades rurais do Nordeste e do Norte do Brasil. Referimo-nos às extrativistas de mangaba, autodesignadas “catadoras de mangaba”, no povoado Pontal, município de Indiaroba, no Estado de Sergipe, e às agricultoras, produtoras de hortaliças no Trevo de Belterra, município de Belterra, Pará. Em ambos os casos, elas acumulam experiência com o PAA, na modalidade Compra com Doação Simultânea⁶⁹ (CDS). As catadoras começaram a participar do PAA em 2007 e encerraram sua participação em 2011; as agricultoras têm participado do PAA, sem interrupção, desde 2009.

Os diferentes tempos de participação no PAA condicionaram-nos a trabalhar com duas dimensões temporais: o passado recente, no caso das extrativistas, para analisar os reflexos do PAA no cotidiano, e o presente, para compreender o programa no decorrer da sua execução.

Independentemente dos tempos de participação no PAA das nossas interlocutoras nesta pesquisa, partimos do reconhecimento de que coexistem iniciativas específicas de políticas públicas para as mulheres que vivem no espaço rural no Brasil. Têm papel de

⁶⁸ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo artigo 19 da Lei n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, com as seguintes finalidades básicas: promover o acesso à alimentação a populações em situação de vulnerabilidade social e incentivar a agricultura familiar.

⁶⁹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa os recursos que estão sendo executados tanto por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), quanto por meio de estados e municípios. Nessa modalidade, os alimentos produzidos por agricultores familiares são comprados e repassados para entidades integrantes da rede socioassistencial. O limite recebido por agricultor familiar, na época da pesquisa, era R\$ 4.500,00/ano.

destaque nessa conquista os movimentos de mulheres rurais que atuam fortemente “[...] tanto na correção de rumos das políticas e na garantia de efetivação do acesso das mulheres aos direitos conquistados, como também no impulsionamento de mudanças culturais e de autopercepção do lugar das trabalhadoras das áreas rurais como atores sociais e políticos” (HEREDIA; CINTRÃO, 2006, p. 21).

Mesmo assim, críticas persistem quanto à contribuição das políticas públicas para o aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais (PAULILO, 2012), particularmente daquelas que não têm acesso regular aos serviços e aos recursos naturais dos quais dependem para sobreviver. Essa condição é agravada nos grupos que estudamos que, além de não terem acesso regular a serviços de assistência técnica e de apoio ao cidadão, enfrentam pressões por causa da expansão dos monocultivos da agricultura empresarial nos arredores de onde vivem, como o que ocorre com a soja, em Belterra (PA) e o eucalipto em Indiaroba (SE). Os efeitos mais imediatos dessa expansão têm sido a pressão pela venda das terras no primeiro caso e, no segundo, a devastação de áreas importantes de mangabeiras nativas nas quais as catadoras praticavam o extrativismo.

Considerando tais pressões e especificidades, o objetivo do artigo é analisar a influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas condições de reprodução social de mulheres agricultoras e extrativistas. De modo específico, buscamos i) caracterizar o funcionamento do PAA localmente, ii) traçar o perfil das mulheres envolvidas no PAA, iii) analisar como o PAA influi no dia a dia dessas mulheres durante e depois da sua execução e iv) analisar a importância do PAA no cotidiano das comunidade estudadas.

Partilhamos da compreensão de que o PAA é uma ação pioneira do Estado para grupos de base familiar que tem repercussão virtuosa por incentivar os arranjos institucionais (ZIMMERMANN, 2007) e o desenvolvimento local (GRISA et al., 2009; VALERIANO, 2012), tendo ainda impactos na vida dos agricultores (CHMIELEWSKA; SOUZA; LOURETE, 2010; DORETTO; MICHELLON, 2007) e, de modo mais específico, na vida das mulheres agricultoras (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011) e extrativistas (MOTA et al., 2014).

Esperamos contribuir para elucidar os reflexos do PAA para a reprodução social de dois grupos de mulheres que lideram o trabalho produtivo, mas que têm relação diferenciada com os recursos. Trata-se das agricultoras, que têm acesso à terra, e das catadoras, que, na sua maioria, não têm terra e tampouco acesso regular às plantas nas

quais coletam frutos sazonalmente. A consequência mais visível dessa diferença é a maior ou menor capacidade de estimar a produção e de manter uma frequência de participação no programa, uma vez que o PAA está desenhado para lidar com quem tem previsibilidade.

2. Metodologia

A pesquisa foi realizada por meio de dois estudos de caso com grupos de mulheres: as catadoras de mangaba da localidade Pontal e as agricultoras do Trevo de Belterra, comunidades rurais localizadas nos municípios de Indiaroba (SE) e Belterra (PA), respectivamente.

Inicialmente foi prevista a realização da pesquisa com mulheres extrativistas da castanha-do-pará da localidade Boa Fé no município de Santarém (PA), indicadas pela Cooperativa Mista Agroextrativista do Tapajós (Coomaplas). Após uma primeira pesquisa exploratória de campo, entretanto, constatamos que os lugares onde elas residiam ficavam relativamente distantes uns dos outros, e os deslocamentos eram difíceis, demorados e caros. Assim, avaliamos que a pesquisa tornava-se inviável e não seria possível realizar um estudo de caso para observar as interações entre as mulheres.

A pergunta que nos orientou no estudo foi: Como se configura a reprodução social de mulheres extrativistas e agricultoras sob a influência do PAA em comunidades rurais do Nordeste e do Norte do Brasil?

Para a realização do estudo, duas situações foram consideradas: i) a participação atual das agricultoras no PAA e ii) os reflexos do PAA no cotidiano das catadoras de mangaba três anos após o encerramento de sua participação no programa.

A pesquisa foi realizada a partir do entrelaçamento de abordagens quantitativas e qualitativas. Objetivamos quantificar a participação dos dois grupos no PAA e compreender os sentidos atribuídos pelas mulheres às suas experiências com o programa.

Os principais procedimentos de pesquisa foram entrevistas e observações. As primeiras foram realizadas em duas etapas com o auxílio de um questionário semiestruturado e de um roteiro aberto. No Pontal e no Trevo de Belterra, todas as mulheres cadastradas no PAA, no passado ou no presente, foram entrevistadas, totalizando 51 entrevistas semiestruturadas e 39 entrevistas abertas.

As principais interlocutoras foram as mulheres extrativistas e agricultoras, cujos perfis individuais foram caracterizados. No Pontal, 70% delas têm entre 30 e 50 anos, enquanto, no Trevo de Belterra, 40% estão nessa faixa e 40% entre 19 e 30 anos. Em se

tratando da escolaridade, no Pontal, 24% reconhecem-se como analfabetas, e 75% cursaram o ensino fundamental; as demais têm o ensino médio, e 1% têm nível superior incompleto. No Trevo de Belterra, 38% das mulheres têm o ensino fundamental incompleto, 19% têm o fundamental completo, 9% têm o ensino médio incompleto, enquanto 25% têm o ensino médio completo e 9% têm o ensino superior incompleto. Nos dois lugares, elas são predominantemente casadas e com filhos, no Pontal 85% delas têm de 4 a 6 filhos. Esses números são bem menores no Trevo de Belterra, onde as agricultoras têm em média 3 filhos. Quanto ao trabalho, observamos que 55% das catadoras realizam duas atividades (coleta vegetal e animal no mangue, venda de cocadas e prestação de serviços na casa de turistas, etc.), 36% realizam três tipos de atividades e as demais, apenas o extrativismo da mangaba. Diferentemente, as agricultoras do Trevo de Belterra dedicam-se à agricultura e, em alguns casos, estudam.

Chama a atenção o maior número de filhos e o menor grau de escolarização das extrativistas, assim como a realização de diferentes atividades – reflexo da vulnerabilidade social a que estão expostas devido à falta de garantia de acesso aos recursos.

Observações foram realizadas nas duas localidades, tanto em relação à dinâmica local, quanto aos diferentes tipos de trabalho (extrativismo, venda de cocadas e produtos de beleza, agricultura, etc.). Tanto no Trevo de Belterra quanto no Pontal (no passado recente), todas as etapas de preparação, transporte e entrega dos produtos para a doação simultânea foram observadas e registradas por escrito e por imagens (fotos).

Nos dois casos, foram elaborados relatórios de campo compostos por quadros, tabelas e transcrições de entrevistas gravadas. As análises do conteúdo das entrevistas foram feitas horizontal e verticalmente, como propugnado por Beaud e Weber (2007). A análise final teve por base os seguintes grandes temas: reprodução social, políticas públicas e organização social do trabalho.

3. Resultados e discussão

3.1. As mulheres extrativistas do pontal no PAA

As catadoras de mangaba participaram do PAA no período de 2007 a 2011. Segundo informam, foram as lideranças⁷⁰ que divulgaram o PAA no Pontal em 2006, em

⁷⁰ Um vereador, membro da Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir) – que na ocasião participava do PAA com

razão do interesse de um pequeno grupo de catadoras. As lideranças elaboraram uma proposta para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), visando à inclusão da mangaba no PAA.

O arranjo institucional envolveu a Associação dos Moradores do Povoado Pontal e Periferia (para receber) e a Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir), instituição que possibilita a participação e é afiliada à Associação de Cooperação Agrícola dos Assentados da Região Sul (Ascusul). As catadoras criaram ainda a Associação das Catadoras de Mangaba de Indiaroba (Ascamai) em Pontal.

Obtida a aprovação, apenas seis catadoras cadastraram-se no PAA, em 2007. As razões para o não cadastramento das demais variam, sendo a mais frequente o medo de ter acesso a dois programas de políticas públicas (mesmo que não haja impedimento legal), uma vez que, na condição de marisqueiras, elas eram beneficiárias do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA). Somava-se a isso o receio de que os recursos atrasassem e de que esse atraso comprometesse as necessidades da família.

Na primeira entrega, houve dificuldades de mobilização para disponibilizar, ao mesmo tempo, certo volume de frutos. Outra dificuldade foi encontrar uma instituição para doar o produto – a mangaba –, que finalmente foi enviado para o hospital de um município vizinho. Posteriormente, as doações foram destinadas à Associação de Moradores do Povoado Convento, à Associação do Menor Aprendiz, à Associação dos Produtores Rurais do Povoado Félix, à Associação pela Cidadania dos Pescadores de Terra Caída e à Associação Sergipana de Desenvolvimento Comunitário e Resgate da Cidadania⁷¹.

O sucesso da primeira entrega estimulou as demais que, sucessivamente, foram incorporando-se ao grupo, conforme explicitado no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de catadoras cadastradas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por ano e total de frutos entregues entre 2007 e 2011, no Povoado Pontal e periferia.

| Ano | Número de catadoras | Total de frutos entregues | Valor estimado de |
|-----|---------------------|---------------------------|-------------------|
|-----|---------------------|---------------------------|-------------------|

agricultores familiares com 10 produtos diferentes – e o presidente da Associação de Moradores do Povoado Pontal.

⁷¹ Dados de 2010.

| | cadastradas no PAA | (kg) | recursos (R\$) ⁷² |
|--------------------|--------------------|--------|---------------------------------|
| 2007 | 06 | 8.000 | 8.000 |
| 2008 ⁷³ | 06 | 9.000 | 9.000 |
| 2009 | 20 | 10.000 | 15.000 |
| 2010 | 20 | 27.300 | 40.950 |
| 2011 | 30 | 50.000 | 75.000 |

Fonte: Pesquisa de campo.

No primeiro ano, cada catadora nominalmente cadastrada “entregou” 1333 kg, em duas ocasiões. No último ano, esse número chegou a 1666 kg por catadora. Não obstante os números, constatamos que uma maior quantidade de catadoras destinava os frutos do seu trabalho e de sua família ao PAA, abrigadas no nome de parentas e vizinhas, conforme práticas de solidariedade tradicionalmente realizadas como analisamos anteriormente⁷⁴ (MOTA et al., 2014).

As entregas de frutos, assim como o recebimento oriundo da doação simultânea, constituíram-se em eventos sociais importantes no Pontal no decorrer do funcionamento do PAA. Aproximadamente 80 pessoas eram mobilizadas nos processos de entrega e de recepção, com destaque para a participação das crianças que, curiosas, observavam todo o processo.

Sob a coordenação do presidente da associação de moradores e de lideranças das catadoras, estruturas de recepção de frutos (oriundos de outras comunidades para os

⁷² Em 2007 e em 2008, o preço da mangaba praticado no PAA foi R\$ 1,00/kg. A partir de 2009, chegou a R\$ 1,50/kg. A mudança do valor foi influenciada pela argumentação das catadoras dirigida ao dirigente da Conab por ocasião da reunião dos extrativistas em Brasília, em 2009.

⁷³ Estimativa com base na tendência observada e nas informações orais das catadoras entrevistadas. Os demais anos foram calculados a partir do controle do articulador local das “entregas” individuais.

⁷⁴ A situação descrita foi estratégica para lidar com um empecilho burocrático que impedia a participação de todas as catadoras no PAA – a falta da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Assim, cada catadora cadastrada abriga outra no seu nome, porque elas sabem que o montante advindo do PAA é muito significativo. Isso pode parecer “incorreto”, “irregular”, mas, na realidade, é a evidência de um tecido social forte, de uma capacidade coletiva de resistir, é a demonstração do desejo e da necessidade de permanecer na atividade. Por isso, essas práticas são vistas pelas catadoras como normais. Da mesma forma, as lideranças e nós, pesquisadores, também as aceitamos, porque somos sabedores da condição de insegurança social que atinge as catadoras. Sabe-se, também, que não há discordâncias entre elas sobre esse tema. Por tudo isso, propõe-se que os legisladores do PAA tomem esse exemplo como tema de reflexão por ocasião do redimensionamento do programa.

habitantes do Pontal) e de “entrega” (oriundos do Pontal para serem entregues em outras comunidades) foram improvisadas em dias diferentes.

Para a recepção, a sede da associação de moradores foi utilizada. No galpão, todos os produtos foram separados em partes para cada família. Em longas e rápidas filas, as pessoas, especialmente as mulheres, circulavam com as suas sacolas para receber os diferentes produtos. Jovens homens destacavam-se na entrega, atividade que depende de movimentação contínua e de força física.

No caso da venda das frutas, duas estruturas foram montadas para atender as catadoras que moram em diferentes áreas do Pontal. A primeira, uma casa em construção cedida pelo proprietário, e a segunda, a sede da associação. Em ambas, balanças e caderno de anotação eram utilizados para controlar o volume de cada catadora. A “entrega” e o acondicionamento no caminhão eram feitos predominantemente pelas catadoras. Aproximadamente 40 mulheres participavam das atividades com a ajuda de algum dos seus cônjuges e filhos. Nesse processo, instrumento central era o caderno de anotações, manuseado pelo presidente da associação, mas acessível a todas as participantes do PAA e aos interessados em geral. Por meio dele, foi realizado o controle dos volumes de cada entrega e do equivalente em recursos financeiros a serem recebidos por cada catadora de mangaba.

Em 2011, registramos a última “entrega”. Os argumentos para a interrupção não são claros. Para uns, foram associados à rejeição dos funcionários das instituições receptoras em decorrência do volume de trabalho acarretado para processar o fruto da mangaba que, além de perecível, tem um leite viscoso que adere fortemente nas paredes dos recipientes. Para outros, foi decorrente da finalização do contrato da cooperativa.

3.2. As recordações do PAA no Pontal

Como analisado por Mota et al. (2014), os efeitos econômicos e políticos do PAA no povoado Pontal foram constatados na fala de todas as entrevistadas, associados à reforma e à construção de casas, à aquisição de eletrodomésticos e à compra de equipamentos para o trabalho no manguezal (canoa). Importante foi também o reconhecimento social das mulheres. Afirmou uma catadora: “Eu comprei um colchão” – artigo de luxo antes da chegada do PAA – “já que eu criei esses meninos na esteirinha” (I. S. T., 46 anos). Para além dos bens materiais adquiridos, elas expressaram a satisfação pelo reconhecimento do valor do produto por elas coletado, anteriormente muitas vezes

descartado por falta de comprador ou diante de uma oferta considerada ultrajante. Entretanto, a maior satisfação evidenciada pelas catadoras de mangaba deveu-se ao fato de terem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁷⁵ nos próprios nomes (no caso das que conseguiram obtê-la), uma ruptura com a prática vigente, que era atribuir ao homem a responsabilidade pela produção. Entretanto, reconhecia-se localmente que nem todas as mulheres conseguiam a DAP em curto espaço de tempo, seja pela impossibilidade de reunir os documentos, seja pela dificuldade de deslocamento para a sede municipal, seja ainda pela insistência de alguns técnicos em privilegiar o homem como titular da DAP.

As catadoras recebiam do PAA o valor em dinheiro segundo o peso das frutas em montantes que alcançaram até R\$ 2.000,00 por temporada, porque a mangaba é sazonal e elas dispunham de uma diferente quantidade de mão de obra para a coleta, assim como de áreas disponíveis para coletar.

Os valores recebidos permitiam compras de maior valor, inclusive de equipamentos para potencializar o trabalho, como um fogão a gás para fazer a cocada e um *freezer* para conservar o picolé, ambos a serem vendidos nas praias, além de canoas para permitir o acesso a manguezais mais distantes. Mesmo as que recebiam menores quantias podiam fazer compras de maior porte quando somadas ao dinheiro que recebiam de outros programas sociais, como o seguro-desemprego. Nas palavras de uma catadora que adquiriu um terreno:

Foi suado. Porque assim, nós palavrou. Nós já tinha palavrado há muito tempo, né? E aí não dava certo. Sempre tinha um obstáculo. Aí foi que eu estava com o seguro para receber. Aí quando saiu os dois de uma vez. Aí eu peguei e aproveitei o defeso com o das mangabas do PAA (I. S. T., 46 anos, catadora de mangaba).

Faz parte das boas lembranças a possibilidade que os recursos advindos do PAA ofereciam às catadoras de permanecerem junto de suas famílias, após idas e vindas para o trabalho precário ocasional nos bares e restaurantes nas praias vizinhas.

Apesar das boas lembranças associadas ao PAA, todas as catadoras entrevistadas reconhecem que o acesso ao Programa provocou algumas rivalidades localmente, principalmente com os proprietários e os gerentes (caseiros) de estabelecimentos que têm mangabeiras nas quais elas tradicionalmente coletavam mediante acordos não monetários. Os proprietários e gerentes alegam que a venda das mangabas deveria beneficiar quem detinha a propriedade das terras nas quais estavam as plantas com os frutos. O interesse do

⁷⁵ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi institucionalizado em 1996.

grupo de proprietários crescia à medida que a mangaba tornava-se uma mercadoria com maior valor de troca.

A tensão foi acompanhada por uma onda de cercamento das propriedades e de interdição de coleta, como afirma uma entrevistada:

Ave Maria! Não era nem pra chegar perto! Aí pra baixo tem dono aí, melhor é não chegar nem perto. Às vezes a gente tinha umas galinhas pro lado de fora [criadas soltas], aquelas galinhas às vezes a gente ia tirar, pra quê? Vinha atrás da gente que nem um carcará pra tomar balde, gancho. E toma, até hoje toma [...] (M. C., 25 anos, catadora de mangaba).

No quadro de conflitos entre defensores de concepções diferentes dos direitos relacionados ao usufruto de um recurso nativo, o PAA influenciou no acirramento da rivalidade entre proprietários e mulheres extrativistas sem terra (MOTA; SCHMITZ, SILVA JÚNIOR, 2015). Por outro lado, possibilitou a resistência à expropriação com base no argumento de que participar de um mercado institucional proporcionado pelo Estado era sinônimo de reconhecimento social.

Indagadas sobre o PAA, as catadoras unanimemente reconhecem que o projeto foi bom e deveria continuar, pois “Era um dinheirinho certo que a gente tinha”.

3.3. A reorganização da rotina sem o PAA: “Tudo volta a ser uma aventura”

Durante a vigência do cadastramento no PAA, houve uma maior dedicação ao extrativismo da mangaba do que habitualmente. Com a ruptura, a pluriatividade volta a pontuar o cotidiano de cada uma das mulheres. Além do cuidado com as crianças, os idosos e a responsabilidade com o domicílio (limpeza, comida e roupas), elas trabalham como caseiras, faxineiras, domésticas, marisqueiras, etc.

Em se tratando do extrativismo, no contexto após PAA, uma constatação é consensual: o aumento das pessoas que coletam mangaba é proporcional à diminuição dos frutos. Segundo uma entrevistada, “tem mais catadora do que mangabeiras”. Em razão da falta de alternativas nas circunvizinhanças, “vem muita gente também da rua de lá pra catar”. A procura coincide com a privatização das áreas.

Todas as entrevistadas afirmaram que o PAA foi o primeiro programa de política pública que permitiu a comercialização da mangaba. Paralelamente ao PAA, um projeto de geração de renda por meio do processamento da mangaba foi executado; graças a esse projeto, muitas catadoras foram capacitadas para fazer doce, chocolate, geleia, licor, bolo, biscoito, etc. É interessante observar que várias catadoras explicitaram compreender que se

trata da mesma política e que ocorreu apenas uma modificação no PAA. Outras catadoras, por sua vez, principalmente aquelas envolvidas com a produção de doces, sabem distinguir os projetos e reconhecem que houve um desdobramento do PAA: “Veio através do PAA [...], eles fizeram um trabalho que convidou tanto as comunidades vizinhas como convidou outras comunidades e as entidades. [...]. Chamaram todo mundo em 2010, no dia 10 de agosto, parece” (I. S. T., 46 anos, catadora de mangaba). Outra catadora, entretanto, estabelece uma diferença:

Porque a gente tinha uma renda certinha, né? [com o PAA]. Todo mês tinha um dinheirinho certinho [...]. Não é como a prefeitura, que a prefeitura é enrolada. Como eu falei, o projeto aí das meninas já tá com não sei quantas entregas [...] 3, 4, 5 entregas e eles só pagam uma, duas. Aí as meninas estão precisando do dinheiro e dinheiro é muito pouco para dividir para 3, 4. Aí uma recebe 70, outra 100, outra 150. Pra mim não dá não. E não é todo mês certinho que eles pagam (M. F. M., 46 anos, catadora de mangaba).

O mais importante no PAA, segundo as mulheres, era a segurança e a estabilidade quanto ao pagamento. Independentemente do valor que recebiam, elas tinham a certeza de que teriam uma quantia a receber, o que trazia o conforto de programar o consumo. Com o fim do programa, tudo volta a ser uma “aventura”, como afirmou uma catadora, especialmente preocupada quanto ao futuro dos seus filhos.

A fala de uma catadora, que é proprietária de um pequeno comércio, mostra bem o sentido da palavra “aventura”:

Era um dinheiro certo. E hoje a gente pra comprar alguma coisa tem que se fiar em quê? Na pescaria. A pescaria tem semana que dá, tem semana que não dá. [...]. Aqui [na venda] tem vez que a gente vende as coisas, tem vez que não vende. [...]. Hoje, pra mim, não sei para as outras catadoras, eu só acho ruim por causa disso que a gente não tem esse dinheiro certinho que a gente tinha porque, por exemplo, no dia de entregar: olhe, tal dia pra entregar pra Conab. Aí a gente se esforçava. Vou me esforçar pra pegar uma quantidade boa, que para o outro mês a gente ter um dinheirinho bom também lá. E hoje, a gente não tem mais isso. Se for tirar pra. [...] ah, eu vou tirar pra ir pra feira. A feira é uma aventura, né? A gente vai pra feira e às vezes a feira dá boa, às vezes não dá (J. S., 45 anos, catadora de mangaba).

Além da incerteza em relação ao lugar em que pode ser feita a venda, os preços oscilam, e as catadoras afirmam não ter garantia de pagamento. Consumidores nas feiras e atravessadores constituem alguns dos compradores. O tipo de comercialização estabelecido aqui pode ser caracterizado também como uma “aventura”, pois os preços são instáveis:

Assim, era bom [o PAA]. Pelo menos a gente tinha um dinheiro garantido. Era aquele preço, era aquele preço. Todo mês a gente já sabia que a gente ia ter aquele dinheiro. E aqui não. Aqui eles vendem de um

preço, vendem de outro, vai diminuindo. Quem tem dívida não dá nem pra pagar a metade. E quem tem quatro filhos piorou [...] (M. C., 25 anos).

Faz parte do campo das incertezas a quantidade de frutos a serem vendidos ao atravessador, que não possui a mesma disposição do PAA para adquirir a mangaba em grandes quantidades. Ou seja, o que importa não é apenas a garantia de pagamento, a quantidade também tem limites:

O ano passado mesmo, nós não tivemos mais a Conab e a gente não pôde mais entregar. Aí, no ano passado, eu cheguei até a chorar, nem imaginava [...] A gente tirou muita mangaba, era na época de inverno, e quando a moça chegou, ela disse que não queria aquela quantidade. Eram 8 caixas e ela só queria 3. Aí nós não tinha celular para perguntar. Ela dizia assim: “tire, a quantidade que tiver”. E quando ela chegou, ela disse que não queria. Aí a gente foi chorar, né, a gente vai fazer o que com essas 5 caixas de mangaba se a gente não tem pra quem entregar? E na época da Conab não, a gente tinha certeza que quantos quilos tirasse, as caixas que a gente tirasse, a gente poderia entregar. Aí agora a gente não tem a quem entregar, agora só tem prejuízo (R. T. S., 35 anos).

Além das cercas, a inconstância dos preços e a dificuldade de comercialização têm forçado as catadoras de mangaba a intensificar a atividade de coleta no manguezal, as iniciativas ligadas ao comércio e a prestação de serviços. Como visto, aumentou a vulnerabilidade social dos seus grupos domésticos.

Até mesmo o recurso obtido pelos outros programas foi considerado como inseguro e incerto, uma “aventura”. A mesma entrevistada da fala acima chamou a atenção para o sentimento de insegurança quanto ao recebimento do seguro-desemprego da pesca artesanal. Ela recordou os atrasos que ocorreram. Ressaltou que, diferentemente do que ocorria no PAA, nessas políticas elas não podem cobrar o dinheiro atrasado, porque ele não é fruto do trabalho delas. Isso mostra que, além de insegurança, o fim do projeto deixou marcas na autoestima das mulheres: “Eu tinha, porque eu sabia [...] é meu. Eu entreguei. Eu tinha certeza que eu ia receber, porque eu tive o que entregar, né?” (R. T. S., 35 anos).

O sentimento de frustração pelo fato de não estar participando do PAA era compartilhado por todas as entrevistadas. Isso está expresso nas respostas contundentes dadas às perguntas sobre o tema e também sobre os reflexos da retirada dos recursos oriundos do PAA na economia local, reconhecidamente dinamizada no decorrer da execução do programa.

3.4. As mulheres agricultoras do trevo de Belterra no PAA

As agricultoras do Trevo Belterra participam do PAA desde 2009. A implantação do programa em Santarém (no qual são cadastradas as agricultoras do Trevo de Belterra) é resultado da articulação entre os atores sociais locais e as instituições governamentais que atuam em território municipal. Por parte dos atores, destaca-se a decisiva participação do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR/Santarém) que fez um grande esforço para divulgar o programa na região. Ainda que todas as instituições governamentais exerçam funções complementares, cabe enfatizar as ações empreendidas pela Prefeitura Municipal de Santarém no período de 2004 a 2012, quando buscou priorizar o segmento da agricultura familiar e, para isso, mobilizou várias instituições.

A operacionalização do PAA Municipal de Santarém é de competência da Coordenação Local do PAA, cuja rotina ao longo da semana inclui três eventos simultâneos de recepção dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares e de doação dos alimentos às entidades beneficiadas. Em duas ocasiões, realizam o controle da entrega dos alimentos nas entidades beneficiadas.

De acordo com esse cronograma, as agricultoras, um dia antes da entrega, selecionavam, higienizavam e armazenavam os produtos para que, no dia agendado para a entrega, fosse feito apenas o deslocamento até a sede da Associação dos Produtores Rurais de Santarém (Aprusan). Os maiores cuidados eram reservados às hortaliças, pois são produtos perecíveis que precisavam ser regados mesmo durante o transporte até Santarém.

Algumas agricultoras transportavam os produtos em caixotes e sacas, e o deslocamento era feito em ônibus. Outras se articulavam para fretar um caminhão. Ao chegar à sede da Aprusan, quando não estavam na companhia dos homens, elas pagavam para alguns rapazes e senhores da feira descarregarem e fazerem a pesagem com a averiguação dos técnicos do PAA. Os técnicos preenchiam um formulário para agilizar o pagamento às agricultoras, que recebiam o valor no Banco do Brasil por meio de um cartão.

Enquanto as agricultoras faziam a entrega dos produtos, aguardavam, também, as entidades socioassistenciais que seriam contempladas com os alimentos. Apesar de estarem no mesmo espaço, não observamos a existência de uma relação entre elas. As agricultoras sabiam a quem eram destinados os alimentos que vendiam para o PAA, mas nem sempre os beneficiados vinculados às entidades socioassistenciais tinham noção da proveniência dos produtos.

Para o caso em análise, dados sobre o ano de cadastramento, o número de mulheres e o valor recebido em cada ano pelas agricultoras do Trevo de Belterra no PAA estão detalhados no Quadro 2.

Quadro 2 – Ano e número de cadastros para o PAA e valor estimado da entrega dos produtos, entre 2009 e 2013, no Trevo de Belterra.

| Ano | Número de agricultoras cadastradas no PAA | Valor estimado de recursos recebidos (R\$) |
|--------------------|---|--|
| 2009 ⁷⁶ | 2 | 9.000 |
| 2010 | 10 | 45.000 |
| 2011 | 12 | 54.000 |
| 2012 | 15 | 67.500 |
| 2013 | 21 | 94.500 |

Fonte: Coordenação Local do PAA Santarém. Elaboração de Guimarães (2014).

No ano de 2009, apenas duas mulheres agricultoras do Trevo de Belterra⁷⁷ se cadastraram no PAA e realizaram a entrega dos produtos agrícolas, na modalidade CDS. Elas explicaram que souberam do PAA por intermédio da Associação dos Trabalhadores Rurais de Santarém (Aprusan), associação ao qual são filiadas. Decidiram então buscar informações no STTR/Santarém e no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Belterra (STTR/Belterra) e também na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) para saber quais providências deveriam tomar para participar do PAA. Elas disseram que a iniciativa de participar do PAA partiu delas, pois viam no programa mais uma possibilidade de comercializar seus produtos agrícolas e assim aumentar a renda familiar.

Em 2010, a iniciativa de participar do PAA não foi tomada pelas mulheres agricultoras, foi antes resultado de um esforço dos técnicos do PAA para alcançar o número de agricultores familiares necessário para implementar o programa na nova modalidade indicada pelo MDS. Tanto que, em 2011, quando não houve essa ação dos técnicos em busca de agricultores, apenas outras duas mulheres se cadastraram no PAA.

Como visto, coexistem diferentes versões quanto à participação inicial das agricultoras no PAA.

⁷⁶ Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar.

⁷⁷ Em 2009, os agricultores familiares do município de Belterra ainda não forneciam produtos ao PAA Municipal de Santarém. Assim, essas agricultoras do Trevo de Belterra foram incluídas porque apresentaram a DAP do município de Santarém.

Segundo relatos dos técnicos e das próprias agricultoras entrevistadas, havia dúvidas em relação ao funcionamento do PAA. A falta de esclarecimentos por parte do STTR/Belterra foi um dos principais entraves para que elas buscassem participar do PAA.

Grisa et al. (2009) observam que essa falta de divulgação pelos executores do PAA e o desconhecimento dos objetivos e da forma de funcionamento do programa por parte dos agricultores são alguns dos limites do PAA, principalmente em realidades rurais onde existe pouca participação dos agricultores familiares em organizações coletivas, como associações e cooperativas. Por isso, é importante que o poder público estimule a criação dessas instituições para que sejam dirimidas as dúvidas sobre o programa e acolhidas as reivindicações por melhorias de forma mais consistente.

Segundo Siliprandi e Cintrão (2011), o aumento do número de mulheres agricultoras no PAA, principalmente na modalidade CDS, executada também pelo PAA Municipal de Santarém, deve-se ao fato de essa modalidade priorizar a compra dos produtos agrícolas que geralmente são cultivados pelas mulheres agricultoras:

As modalidades do PAA como a Doação Simultânea de uma forma geral vêm propiciando a criação de um mercado “institucional”, com preços justos, para os produtos tradicionalmente vinculados à esfera feminina, ao “autoconsumo”, à “subsistência” e ao “quintal”, cultivados em áreas próximas à casa, ou em áreas não aproveitadas para cultivos comerciais (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011, p. 12).

Embora o MDS tenha estipulado o percentual de 40% para a participação das mulheres no PAA (MDS, 2014) e o PAA Municipal de Santarém, no ano de 2013, tenha cumprido com essa exigência, especulamos que a força de trabalho feminina utilizada na produção direcionada ao PAA é superior.

O cadastro e a entrega de produtos pelas mulheres não são suficientes para avaliar a participação delas no PAA ou, ainda, para avaliar o incentivo às transformações nas relações de gênero no meio rural brasileiro. Mesmo que reconheçam que o PAA valoriza o trabalho das mulheres, Siliprandi e Cintrão (2011, p. 22) afirmam que “ainda existem fortes desafios para que se possa contribuir de maneira efetiva para a construção de uma maior autonomia econômica das mulheres”, como também para o reconhecimento de que, tanto na esfera doméstica, quanto na esfera produtiva, as mulheres trabalham para garantir a reprodução da família.

3.5. A organização do trabalho agrícola das mulheres sob a influência do PAA

O acesso à terra por parte das agricultoras do Trevo de Belterra que participam do PAA, juntamente com seus grupos domésticos, é feito da seguinte forma: em 62% dos casos, as terras são próprias; em 24%, são arrendadas; em 14%, são “mistas”, próprias e arrendadas. Nas áreas arrendadas, predominam mulheres jovens que também pagam trabalhadores ocasionalmente.

O tamanho das áreas das famílias varia de 1 a 3 ha para 57% das entrevistas, de 4 a 7 ha para 19%, ficando as demais com áreas entre 7 e 32 ha. No caso específico das agricultoras cadastradas no PAA, elas utilizam uma parte da terra da família e/ou na condição de arrendamento. A delimitação das áreas é feita pelos tipos de cultivos e não por cercas ou equivalentes. As áreas sob o domínio delas vão até 0,5 ha.

Quanto à divisão do trabalho, as mulheres agricultoras desenvolvem uma série de atividades que vão do preparo do solo à colheita. Na ausência dos homens, elas providenciam o preparo do solo e a aplicação de pesticidas. Essa última tarefa é considerada por elas um trabalho pesado e pouco apreciado, pois o equipamento pesa aproximadamente 20 kg e o produto químico provoca alergia e enjoo. Elas ponderam que os homens são mais resistentes do que elas para esse tipo de tarefa.

O depoimento do conjunto das mulheres a respeito das influências do PAA no volume e na intensidade do trabalho indica: “Com o PAA, pelo contrário, trabalho menos e ganho mais” (C. S. R., 52 anos, agricultora familiar).

Quando a agricultora diz que trabalha menos, não está se referindo à jornada de trabalho, mas à intensidade do trabalho. Todas elas afirmaram que um percentual do dinheiro recebido da venda ao PAA é investido na produção para a compra de sementes, pesticidas, adubo mineral, ferramentas, pagamento de diarista, aluguel de pequenas máquinas e do borrifador, construção de caixa d’água para irrigação, etc. O investimento em infraestrutura e insumos facilita o trabalho produtivo, que fica menos penoso e aumenta o volume da produção.

Constatamos que todas as mulheres agricultoras do Trevo de Belterra investiram na diversificação dos cultivos agrícolas e aumentaram seu nível tecnológico com os recursos do PAA. Segundo elas, o PAA paga preços justos, o que incentiva também a maior produção. Assim, cultivos que antes eram feitos no espaço do quintal, como as hortaliças e as frutas, passaram a ocupar um lugar na unidade produtiva, junto com as culturas mais

tradicionais – que tiveram uma redução no volume da produção, como é o caso da mandioca.

A maioria das mulheres agricultoras investe especialmente na produção de hortaliças e frutas que facilmente são compradas pelo PAA. Elas cultivam cerca de 30 produtos segundo arranjos variáveis, entre os quais melancia, abacaxi, mamão, banana, jerimum, repolho, maxixe, beterraba, tomate, pimentão verde, alface, coentro, cebolinha e couve. Além disso, coletam pupunha e mel e produzem farinha de mandioca oriunda da roça da família, além de criarem galinhas⁷⁸.

Siliprandi e Cintrão (2011) explicam que o investimento na produção de hortaliças e frutas é estimulado pelo PAA. De fato, na divisão social do trabalho produtivo rural, esses produtos são geralmente cultivados pelas mulheres agricultoras e destinados ao autoconsumo, em razão do “[...] pouco ou nenhum acesso ao mercado, [...] o excedente [sendo] trocado ou oferecido a vizinhos e parentes, ou simplesmente ‘perdido’” (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011, p. 12).

Assim, o PAA influi diretamente na seleção dos produtos agrícolas e na organização do trabalho coordenado pelas mulheres agricultoras do Trevo de Belterra. Com o acesso ao mercado institucional do PAA, as mulheres têm a garantia de venda a preços justos, o que reflete nas suas condições de autonomia econômica, aqui entendida no sentido de Fernandes (2011, p. 33): “[...] a autodeterminação para organizar e desenvolver o seu trabalho, definindo as próprias metas e agindo em consequência delas, a capacidade de gerar renda e de decidir a forma que essa renda será utilizada, seja para gastos próprios ou com a família”.

Os cônjuges de algumas agricultoras migram durante o verão para trabalhar em outras atividades, porque a falta de água influi na diminuição das atividades agrícolas. Eles retornam ocasionalmente e “ajudam” as mulheres nos fins de semana e nas férias. Em contraste, elas não podem migrar, porque têm entre as suas responsabilidades as crianças e os idosos. Por isso, uma delas afirmou que era justo firmar o PAA no nome das mulheres, porque “o homem sempre tem outra coisa”.

⁷⁸ Roça é uma área preparada para o cultivo de culturas anuais por meio da derrubada da vegetação original, da queimada do material orgânico e do plantio sem preparo do solo. Antes da participação no PAA, as mulheres produziam, juntamente com os demais membros da família, feijão, arroz, milho, soja, mandioca, macaxeira, jerimum, banana e pimenta-do-reino.

As mulheres explicam que, na ausência dos homens, elas coordenam as atividades agrícolas. Duas delas garantem que só assumem o comando dessas atividades na ausência do marido; quando eles retornam, esses domínios voltam a ser deles. Entretanto, por meio de observações, constatamos que algumas delas tanto lideram a comercialização da produção, quanto cuidam dos trâmites burocráticos para o recebimento do PAA e, ainda, resolvem os assuntos do seguro-desemprego recebido pelo marido. Elas também deixaram escapar que fazem a comercialização, “porque ele não [...] ele não é assim [...] ele é meio tímido [...] Ele não é como essas pessoas [...] que tem pessoas que são muito envolvidas nessas coisas, né?” O contraste entre o discurso e as evidências parece explicitar o reforço dos papéis tradicionais de homens e mulheres nas esferas da reprodução e da produção, respectivamente, mas num contexto em que elas são estimuladas a romper com essa oposição.

As observações sinalizaram que são elas que lideram as atividades no lote, embora, ocasionalmente, os cônjuges participem. Porém, a principal atividade deles, em determinados períodos do ano, é a pesca, o garimpo e o trabalho assalariado: por isso, eles não participam de todas as etapas do trabalho agrícola, como a comercialização.

Difícilmente as mulheres saem da localidade para trabalhar fora, com exceção de uma mulher que, além do trabalho na agricultura, vende perfumes por meio de catálogos e faz artesanato (crochê e redes). Durante o inverno, essa entrevistada trabalha na agricultura; no verão, ela migra para o garimpo para trabalhar como cozinheira para os “peões” e comercializa as redes fabricadas por ela mesma.

No Trevo de Belterra, as ações propostas pelo PAA legitimaram as decisões das mulheres agricultoras, pois a maioria delas menciona que há muitos anos defendiam a necessidade de planejar e de organizar a produção a médio e a longo prazo. Contudo, os homens não davam a devida importância a essa questão até o momento em que elas ingressaram no PAA. As palestras, os minicursos e as oficinas realizadas em parceria com a Emater, o Sebrae, o STTR/Santarém e o STTR/Belterra, mais a Aprusan contribuíram para que elas tivessem mais segurança quanto às mudanças produtivas e institucionais (afiliação a associações e cooperativas). Além disso, adquiriram um aprendizado social por venderem juntas. Cabe ressaltar que os debates no decorrer da implementação do PAA foram essenciais para reforçar as ideias e atitudes delas sobre a produção e a comercialização. O PAA, ao estimular a participação direta das mulheres, formalmente

nominadas na DAP, aumenta a credibilidade do trabalho realizado por elas para além do espaço reprodutivo.

3.6. Novos hábitos de consumo e aquisições com recursos do PAA

Os recursos advindos do PAA, reconhecem todas as agricultoras entrevistadas, influem no consumo e, conseqüentemente, nas compras das famílias.

Todas as entrevistadas afirmam que, imediatamente após o recebimento do recurso, são feitas compras de alimentos para serem consumidos no prazo de um mês ou mais. Normalmente, produtos não perecíveis comprados em grosso são mais baratos. No cotidiano, se faltar algo, as mulheres recorrem aos mercadinhos locais.

Não constatamos nenhuma diversificação nos itens comprados, mas houve uma mudança em relação às quantidades. Se não há mudança no que compram, há no que comem, pois é frequente a alusão à presença agora dos produtos da horta diariamente na mesa da família.

Apesar da maior capacidade de compra, as mudanças mais significativas ocorreram na esfera da produção. Insumos (sementes, máquinas, pesticidas e adubo mineral) e infraestrutura (poço, sistema de irrigação, galpão para a embalagem dos produtos e caixa d'água) foram adquiridos e construídos com recursos oriundos da venda do PAA. Para 100% das entrevistadas, é nesse quesito que se concentram as maiores aquisições. Elas reconhecem que ficavam desanimadas com os preços pagos anteriormente e não tinham condições de investir no processo de produção.

Apenas ocasionalmente, ouvimos referências à aquisição de móveis e a reformas de casa. Entretanto, outros anseios movem as mulheres a utilizar o recurso do PAA: um deles é a busca de ingresso no ensino superior para exercer outras profissões. Esse é o caso de mulheres mais jovens que participam do PAA ou têm seus sonhos financiados por uma mãe que se integrou ao programa e, com isso, pôde ajudar a filha a concretizar esse objetivo.

3.7. As reclamações do PAA

Com o PAA, existe um novo modelo de mercado, que é aprovado pelas agricultoras. Uma delas afirmou: “a gente já planta sabendo que vai vender, aí trabalha com mais vontade, né? (risos)” É unanimidade o contraste entre o PAA e as inconveniências dos mercados convencionais:

Se a gente achasse quem vendesse na porta era melhor [...] pra ti levantar de madrugada para esperar ônibus, no mercadão a coisa mais

difícil é tu achar uma banca para tu vender teu produto. Além de tu não arrumar vaga no mercadão, tu tem que achar um marreteiro para tu vender, senão tu fica andando por lá. Tem vez que tu passa a semana sem conseguir vender. Aí preferível não ir, porque cada vez que tu vai, tu paga ônibus, né? E merenda e ainda paga a feira para tu usar.

Quanto ao tipo de mercado instituído pelo PAA, à ampliação do consumo para a família e dos insumos para as hortas e ao trabalho, não há queixas entre as mulheres.

Não obstante, o conjunto das agricultoras entrevistadas critica a concentração das vendas, agendadas pela Coordenação Local do PAA nos últimos meses do ano – outubro, novembro e dezembro –, e reivindicam a sua distribuição ao longo do ano.

Muitas agricultoras afirmam: “a única coisa que eu queria era que o PAA melhorasse, era que pegasse no tempo certo”. O tempo certo para as agricultoras é o período do inverno, quando elas produzem mais e os custos são menores, mesmo para aquelas que possuem um sistema de irrigação. No verão, precisam de mais água, e os custos aumentam por conta do gasto da energia elétrica.

Outro aspecto, não verbalizado, mas perceptível, é a falta de informação sobre o funcionamento do programa. As agricultoras atribuem a essa carência o fato de não compreenderem a concentração das vendas e creem que, se tivessem mais informações, atuariam mais ativamente para serem ouvidas.

3.8. Reprodução social: reforçada ou ameaçada?

Baseamo-nos em Almeida (1986) para abordar a reprodução social na agricultura familiar de duas formas: como reprodução cotidiana, no dia a dia ou a curto prazo, e como reprodução geracional ou a longo prazo. O autor explicita que a reprodução cotidiana diz respeito ao modo “[...] como a unidade familiar se reproduz no ciclo anual, combinando trabalho, recursos naturais e conhecimento tradicional para atender ao consumo familiar e para repor os insumos necessários ao reinício do processo” (ALMEIDA, 1986, p. 67).

Muito embora a referência do autor seja uma família com acesso à terra, nos casos estudados, a reprodução cotidiana na vigência do PAA foi reforçada. Nos ciclos de produção, tanto extrativistas quanto agricultoras aliaram o trabalho, recursos naturais e conhecimento tradicional. Em ambos os casos, membros do grupo doméstico foram incentivados a participar mais ativamente dos processos de trabalho mediante o incentivo financeiro, os investimentos para melhorar a produção e o reconhecimento.

Em se tratando da reprodução geracional, a longo prazo, entretanto, os efeitos do PAA foram diversificados em função da condição de acesso ou não aos recursos

produtivos. Enquanto as agricultoras tiveram as suas condições de acesso à terra, de redução do caráter penoso do trabalho e de socialização dos jovens reforçadas, as extrativistas viram-se gradativamente excluídas do acesso aos recursos, o que tem implicações em sua própria condição de extrativista e, conseqüentemente, na socialização dos seus filhos.

A reprodução geracional encontra-se assim reforçada em um grupo e ameaçada em outro, até que o acesso aos recursos extrativistas seja garantido.

4. Considerações finais

O artigo teve como tema central a reprodução social de mulheres extrativistas e agricultoras sob a influência do PAA em comunidades rurais do Nordeste e do Norte do Brasil. Comparam-se experiências em dois contextos e tempos diferentes: no Pontal, município de Indiaroba, em Sergipe, e no Trevo de Belterra, município de Belterra, no Pará. No primeiro, as interlocutoras centrais foram as mulheres extrativistas de mangaba, autodesignadas catadoras de mangaba, cuja participação no PAA começou em 2007 e encerrou-se em 2011. No segundo, foram as mulheres autodesignadas agricultoras que participam do PAA desde 2009.

As considerações finais foram agrupadas em dois grupos: conclusões e recomendações.

4.1. Conclusões

Qualidades do PAA – Para os dois grupos, o PAA é um programa considerado de grande relevância e diferenciado, porque valoriza os produtos locais, o trabalho da família e, particularmente, o trabalho das mulheres. Os preços justos pagos e o mercado garantido são ressaltados como uma novidade em contraste com as cadeias de comercialização tradicionais, consideradas desvantajosas. As extrativistas, que perderam o acesso ao programa, ora submersas nessas últimas cadeias, lembram o PAA com “nostalgia” porque se veem vulneráveis por falta de compradores locais e por causa da oscilação dos preços. As agricultoras usufruem da credibilidade que tem sido construída quanto à qualidade dos produtos, continuamente estimulada pelos técnicos da extensão.

Influências do PAA no cotidiano do trabalho – Os processos de trabalho no decorrer das entregas sofreram bastantes mudanças nos dois grupos. Para as catadoras de mangaba, houve a intensificação da coleta, o maior envolvimento dos membros da família e a busca

de áreas mais distantes, dada a escassez local do fruto. Entretanto, não se observaram mudanças no processo de trabalho, apesar dos investimentos para melhorar a produção. Observou-se também uma maior valorização do trabalho das extrativistas (MOTA; SCHMITZ, 2015) que, após a descontinuidade do PAA, passa por uma revisão. Para as agricultoras, as mudanças incidiram na organização do trabalho, nas relações de trabalho e no nível tecnológico. O trabalho na agricultura experimenta uma valorização importante, atraindo inclusive membros da família que não mais o praticavam.

Aumento do bem-estar das famílias – As mulheres extrativistas tiveram acesso a mais alimentos e a móveis e puderam fazer reformas em suas casas. A diversificação do consumo de alimentos deu-se pela compra. As agricultoras adquirem mais alimentos e também produzem mais, diversificando, assim, o consumo da família.

Efeitos do PAA nas comunidades locais – A aquisição mais frequente de alimentos pelas famílias e a maior oferta de serviços dinamizaram o comércio local. No caso das extrativistas, reconhece-se que houve um arrefecimento tanto das compras quanto da oferta de serviços. No passado recente, no auge do PAA, houve também um maior dinamismo das pessoas, com idas e vindas para entregar produtos.

Valorização do trabalho das mulheres – Agricultoras e extrativistas explicitam sentirem-se valorizadas para além da esfera da reprodução. Para as extrativistas, no auge do PAA, houve a valorização da sua condição identitária, associada a uma ocupação. Já as agricultoras têm sido consideradas uma referência quanto à qualidade dos produtos e ao trabalho de mulheres na agricultura da região.

Informações insuficientes quanto ao funcionamento do PAA – Todas as entrevistadas ressentem-se da falta de informação sobre o PAA. Cadastramento, períodos de entregas, descontinuidade do PAA, regras etc. são alguns dos temas que suscitam dúvidas.

Reprodução social – Com o suporte do PAA, a reprodução social, a curto prazo, foi reforçada nos dois grupos de mulheres. Mas a desestruturação do PAA no Pontal influiu na fragilização da visibilidade das extrativistas e na desarticulação das lideranças, dificultando a reprodução social a longo prazo. Em relação às agricultoras, a reprodução social tem sido potencializada pela atração dos membros da família para trabalhar junto com elas e pelo reforço das condições de produção. A redução do caráter penoso do trabalho, a garantia de mercado e a valorização social contribuem para que queiram persistir como agricultoras.

Funcionamento do PAA – No decorrer da execução do PAA, iniciativas institucionais diferenciadas foram postas em prática nos dois lugares, com destaque para o dinamismo das lideranças no Pontal e dos técnicos da Emater, em Santarém. Observou-se um maior número de instituições envolvidas na operacionalização do PAA em Santarém e uma maior atuação das lideranças no Pontal.

4.2. Recomendações

Formação do sujeito político – Não restam dúvidas de que o PAA influi significativamente na constituição de agricultoras e extrativistas que vivenciam uma aprendizagem social em torno do produzir, vender, comprar, relacionar-se com as instituições. Entretanto, um desafio persiste: a formação do sujeito político capaz não só de acompanhar sistematicamente a execução do programa, mas também de pensar sobre ele e de interferir no seu formato. Recomendamos que sejam promovidos, no âmbito das ações do PAA, eventos de capacitação com os envolvidos para avaliar a participação dos sujeitos e refletir sobre o programa e sua execução.

Interlocução entre os grupos beneficiários, legisladores e executores do PAA – As mulheres não se sentem ouvidas e, em decorrência disso, consideram que as suas demandas específicas não são levadas em conta. A sugestão é que sejam promovidos espaços de diálogo com grupos que têm particularidades, como as extrativistas e as agricultoras.

Incentivo à maior valorização das iniciativas locais de controle do PAA – A execução do PAA conta localmente com um número importante de iniciativas de controle (volumes entregues, recursos recebidos, etc.). Sugerimos que linhas de pesquisa sejam estabelecidas para identificar e caracterizar essas iniciativas na esfera local e, assim, aportar subsídios ao funcionamento do programa.

Iniciativas para reforçar o PAA – Com pouco investimento, atividades econômicas foram dinamizadas na escala local. Entretanto, a burocracia tem aumentado e o recurso, diminuído. Recomenda-se a transformação do PAA em uma política duradoura, cujos requisitos de participação permitam alcançar a diversidade de atores sociais no campo brasileiro.

5. Referências

ALMEIDA, M. W. B. de. Redescobrimo a família rural. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 66-93, 1986.

BEAUD, S.; WEBER, F. Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos. Tradução de Sérgio Joaquim de Almeida. Petrópolis: Vozes, 2007. 240 p.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no Estado de Sergipe. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 1510).

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. Sociedade e Desenvolvimento Rural, Brasília, DF, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

FERNANDES, T. Entre campo e casa: a autonomia da mulher e o extrativismo da mangaba. 2011. 138 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará; Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2011.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro: UFFRJ/CPDA, 2009. 24 p. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

GUIMARÃES, J. F. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): influências sobre o trabalho das mulheres agricultoras do Trevo de Belterra, Estado do Pará. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará; Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2014.

HEREDIA, B. M. A. de; CINTRÃO, R. P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. Revista Nera, Presidente Prudente, ano 9, n. 8, p. 1-28, jan./jun. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa de Aquisição de Alimentos: manual operativo, modalidade compra com doação simultânea, operação por meio de termo de adesão: 2014. Brasília, DF, 2014. 175 p.

MOTA, D. M. da; SCHMITZ, H. Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 533-548.

MOTA, D. M. da; SCHMITZ, H.; SILVA JÚNIOR, A. da. (Des)acordos quanto ao uso dos recursos naturais em contexto de transformação fundiária em Sergipe. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 43-60, abr./jun. 2015. Dossiê Direito, Meio Ambiente e Território.

MOTA, D. M. da; SCHMITZ, H.; SILVA JÚNIOR, J. F. da; Porro, N. M.; Oliveira, T. C. V. de. As catadoras de mangaba no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: um estudo de caso em Sergipe. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, SP, v. 52, n. 3, p. 241-262, jul./set. 2014.

MÜLLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. Sociedade e Desenvolvimento Rural, Brasília, DF, v. 1, n. 1, 2007. 36

p. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

PAULILO, M. I. S. A inadequação das políticas públicas no aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 13., 2012, Lisboa. Anais.... Lisboa: International Rural Sociology Association, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2012.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 2011. 27 p. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/310NEAD.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

VALERIANO, C. A. N. O Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento mediador para o desenvolvimento local: o caso da CRP – doação através do MMNEPA em Santa Maria do Pará. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. Anais... Agricultura familiar, políticas públicas e inclusão social. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2007.

Educação Alimentar e Nutricional em comunidades quilombolas com insegurança alimentar: resgate da cultura alimentar, promoção da alimentação saudável e da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação⁷⁹

Marilda Borges Neutzling - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Fernanda Souza de Bairros - Graduação em Saúde Coletiva. Escola de Enfermagem. Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Daniela Riva Knauth- Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

José Francisco Santos da Silva - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Claudia Sofia Monteiro de Barros - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.,

Pauline Muller Pacheco - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Silvia Pauli - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Gabrielle Gazapina Guimarães - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Tony Josimar Alves da Silva - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Michele Drehmer - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia. Faculdade de Medicina. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Resumo: Insegurança alimentar e excesso de peso são elevados nas comunidades quilombolas do estado do Rio Grande do Sul (RS). O objetivo foi desenvolver intervenção em educação alimentar e nutricional (EAN) focada no resgate da cultura alimentar, na promoção da alimentação saudável e exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em comunidades quilombolas. O estudo de intervenção, tipo antes e depois, foi realizado em duas comunidades quilombolas do RS entre 2014 e 2015, combinando metodologias quali-quantitativas. Foram entrevistadas todas as 96 famílias residentes nas duas comunidades. A prevalência de insegurança alimentar foi 51,4% na localidade de Passo do Loreço (município de Canguçu) e 63,3% em Algodão (município de Pelotas). Excesso de peso foi de 78,1% em Passo do Loreço e 63,2% em Algodão.

⁷⁹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Educação Alimentar e Nutricional em comunidades quilombolas com insegurança alimentar: resgate da cultura alimentar, promoção da alimentação saudável e da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação” coordenado por Marilda Borges Neutzling.

Dados qualitativos indicam que práticas alimentares de “antigamente” perderam espaço para facilidades da atualidade, aumentando consumo de alimentos ultraprocessados. As intervenções com gestores públicos resultaram na criação de um comitê gestor quilombola em cada um dos municípios envolvidos. A intervenção com os profissionais da saúde resultou na qualificação da informação e sensibilização sobre vulnerabilidades das comunidades quilombolas. As oficinas culinárias resultaram no incremento da informação sobre alimentação saudável, problemas de saúde relacionados aos alimentos ultraprocessados e formas mais saudáveis de preparação dos alimentos. Na avaliação das oficinas, os participantes ressaltaram o entendimento da relação entre alimentação e identidade étnica. O estudo poderá gerar impacto socioeconômico, pois envolveu os agentes públicos, possibilitando ampliação das políticas sociais e acesso às comunidades quilombolas.

Palavras chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Educação Alimentar e Nutricional; Direito Humano à Alimentação Adequada, Cultura Alimentar; Grupo com Ancestrais do Continente Africano, Quilombolas, Estudo de Intervenção.

Abstract: Food insecurity and overweight are high in quilombolas communities in Rio Grande do Sul State (RS). We aimed to test an intervention in food and nutritional education focused on food cultures, healthy eating promotion and enforceability of human right to adequate food in quilombolas communities. Intervention study was conducted in two quilombolas communities in RS between 2014 and 2015, combining qualitative and quantitative methodologies. We interviewed 96 families in two quilombolas communities. The prevalence of food insecurity, in two intervention communities, was 51.4% in Passo do Lourenço (Canguçu) and 63.3% in Algodão (Pelotas). Overweight was found in 78.1% in Passo do Lourenço and 63.2% in Algodão. Qualitative data pointed that previously eating habits were replaced by today's facilities, resulting an increasing in consumption of ultraprocessed foods. Interventions with public administrators resulted in the creation of a quilombola directive committee in each of the municipalities involved. Health professionals' intervention resulted in vulnerabilities knowledge increment and awareness about this population. Culinary workshops with communities' member resulted in health eating knowledge increment, as well as diseases related to ultraprocessed food consumption and healthier ways to preparing food. In the evaluation of the workshops, the participants emphasize the understanding of the relationship between diet and ethnic identity. The study could lead to socio-economic impact as it involves public administrators, enabling expansion of social and political access to the quilombolas communities.

Keywords: Food and nutrition security; Human Right to Adequate Food; Food and Nutrition Education; Food Culture; African Continental Ancestry Group, Quilombolas, Clinical Trial.

1. Introdução

Atualmente no Brasil a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é definida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo

como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (ABRANDH, 2013). Em 2011, o Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional do Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia da Faculdade de Medicina/Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEPI/FAMED/UFRGS), realizou amplo estudo epidemiológico com amostra representativa das comunidades quilombolas do RS, com o objetivo de avaliar a prevalência de (in)segurança alimentar e nutricional e o acesso das famílias residentes em comunidades quilombolas aos programas de desenvolvimento social e combate à fome. De acordo com esse estudo 39,0% das famílias estavam em situação de insegurança alimentar moderada e grave e 60,0% da população apresentava excesso de peso (sobrepeso e obesidade). Constatou-se, portanto, nessa população, a presença de insegurança alimentar em seus dois aspectos: fome e obesidade (importante fator de risco para doenças crônicas não transmissíveis). (BAIROS, 2013; NEUTZLING, 2014)

Ao longo das últimas décadas, o Brasil vem passando por uma transição nutricional, que consiste na substituição de um padrão nutricional com base no consumo de grãos e cereais, feijões, raízes e tubérculos, por uma mais rica em gorduras e açúcares. Em 2014, a prevalência de obesidade nas 26 capitais brasileiras e no Distrito Federal (DF) foi de 17,9% e quanto menor a escolaridade, maior a prevalência. A prevalência de excesso de peso (sobrepeso e obesidade) é de 52,5% no Brasil (BRASIL, 2015). Segundo Patrícia Jaime (BARACHO, 2013) é notável que apesar das prevalências de excesso de peso e de obesidade aumentarem com a renda, o maior aumento proporcional nessas prevalências tem ocorrido nos grupos de menor renda familiar, reforçando que a insegurança alimentar e nutricional está diretamente relacionada à transição nutricional pela qual a população brasileira vem passando. Em paralelo, são reconhecidos como importantes determinantes sociais para as doenças crônicas as desigualdades sociais, as diferenças no acesso aos bens e aos serviços, a baixa escolaridade, renda e as desigualdades no acesso à informação. A elevada prevalência de insegurança alimentar e de excesso de peso, entre as comunidades quilombolas do RS e os indicadores de condições socioeconômicas adversas, reforçou a importância de políticas e programas específicos para esta população vulnerável. O caminho para se avançar na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) passa por estimular a capacidade tanto da sociedade civil, como dos titulares de direitos na apropriação da informação e dos instrumentos existentes para exigir a realização dos

direitos humanos, visando ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) (BURITY 2010).

Com objetivo de promover mudanças no contexto de insegurança alimentar das comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul, o Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional PPGEPI/FAMED/UFRGS desenvolveu um projeto de intervenção, tendo como eixo a proposta contida no “Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas do MDS”. (BRASIL, 2012a). No presente estudo o foco principal foi desenvolver estratégias de educação alimentar e nutricional que, além de promover a alimentação saudável, valorizando as práticas alimentares locais, buscassem a criação de condições para promoção dessa mudança de forma permanente e sustentável. Para tanto, as intervenções tomaram como público-alvo não apenas os membros das comunidades quilombolas, mas também gestores públicos e profissionais da saúde da região.

O presente artigo tem como objetivo descrever os resultados referentes à fase de diagnóstico quantitativo e qualitativo (Fase I) e à intervenção em educação alimentar nutricional (Fase II) focada no resgate da cultura alimentar, na promoção da alimentação saudável e na exigibilidade do Direito Humano à Alimentação em duas comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul.

2. Métodos

Foi realizado um estudo de intervenção tipo antes e depois entre 2014 e 2015, combinando metodologias quantitativas e qualitativas de investigação. Foram selecionadas duas comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul - Passo do Lourenço, no município de Canguçu e Algodão, no município de Pelotas - que apresentaram as maiores prevalências de insegurança alimentar e excesso de peso em estudo de 2011 (BAIRROS, 2013; NEUTZLING, 2014). Essas comunidades localizam-se na região mais pobre do estado - metade sul do Rio Grande do Sul -, em zona rural, com grande isolamento geográfico e maior concentração de populações quilombolas no estado.

O estudo foi desenvolvido em três fases: Fase I: diagnóstico quantitativo e qualitativo; Fase II: intervenção em educação alimentar e nutricional; Fase III: avaliação da intervenção. Na etapa quantitativa da fase I foi realizado levantamento epidemiológico envolvendo todos os responsáveis pelas 96 famílias das duas comunidades, visando identificar o consumo alimentar, estado nutricional, acesso a programas de combate à fome

e prevalência de insegurança alimentar. A etapa qualitativa da fase I teve por objetivo compreender a cultura e as práticas alimentares dos grupos, visando subsidiar a intervenção a ser realizada na Fase II. No estudo qualitativo foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com lideranças e grupo focal com mulheres. A partir dos resultados da Fase I foram elaboradas as estratégias de intervenção. A fase II compreendeu atividades com diferentes públicos: comunidades quilombolas, gestores municipais - das áreas de saúde, educação, cultura e desenvolvimento rural - e profissionais de saúde das equipes de Estratégias de Saúde da Família da região.

2.1. Fase I (de diagnósticos):

Para a etapa quantitativa da Fase I, foi aplicado aos responsáveis por cada um dos domicílios um questionário estruturado com questões socioeconômicas e demográficas incluindo idade, escolaridade, sexo, cor da pele e renda. O consumo alimentar foi identificado por recordatório alimentar de 24hs (com auxílio de álbum de medidas caseiras e de utensílios alimentares) e pelo instrumento de frequência alimentar do Vigitel (BRASIL, 2012b). O estado nutricional dos adultos responsáveis pelos domicílios foi avaliado pelas aferições de peso, altura e circunferência da cintura, seguindo protocolo da Organização Mundial da Saúde (WHO, 1995; WHO 2000). A insegurança alimentar foi mensurada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (IBGE, 2010) e foram avaliados acesso aos serviços de saúde e aos programas de desenvolvimento social e combate à fome. Os entrevistadores (estudantes de Nutrição e Ciências Sociais, bem como recém-egressos desses cursos) foram treinados e padronizados para aplicação dos questionários e aferição de medidas antropométricas. Os questionários, depois de revisados e codificados pelo supervisor de campo foram digitados no programa EpiData versão 3.1.

Na etapa qualitativa da Fase I, que teve por objetivo a compreensão da cultura e práticas alimentares do grupo, bem como as principais barreiras de acesso a uma alimentação adequada, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com lideranças chave (anexo 1) e um grupo focal com mulheres em cada uma das comunidades (anexo 2). Ainda na etapa qualitativa foram realizadas observações participante das práticas alimentares comunitárias (anexo 3). Essas observações foram registradas em diários de campo. Todo o material foi gravado em áudio e posteriormente transcrito na íntegra para a análise no programa MAXQDA. Todos os pesquisadores foram capacitados para a coleta dos dados. O programa de capacitação totalizou 60h. Na etapa qualitativa participaram da coleta e

análise dos dados pesquisadores da Universidade (uma antropóloga, professora dos cursos de Pós-Graduação em Epidemiologia e Antropologia, bem como recém-egressos da UFRGS, formados no curso de Ciências Sociais).

2.2. Fase II (intervenção):

Atividades com gestores municipais das áreas de saúde, educação, cultura, saneamento, habitação e desenvolvimento rural: foram realizados amplos encontros/oficinas com quilombolas e gestores, onde foram debatidas necessidades sentidas e possibilidades de realização, respectivamente. Nesses encontros a equipe do projeto apresentava às comunidades e gestores os resultados da fase I (diagnóstico) do estudo. Estes achados eram debatidos entre quilombolas e gestores à luz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010*). Além desses atores foram protagonistas nesse processo o CONSEA estadual do Rio Grande do Sul e a EMATER.

Com profissionais da saúde das Equipes de Saúde da Família locais foram realizadas discussões juntamente com a equipe do projeto abordando a situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. Com moradores das Comunidades Quilombolas foram realizadas oficinas culinárias com as temáticas descritas no quadro 1.

Quadro 1: Temas abordados em cada uma das oficinas realizadas nas comunidades quilombolas na fase de intervenção.

| Oficinas | Tema | Atividades |
|--------------------|--|--|
| 1º encontro | Identidade Cultural e Étnica | Aproximação com os membros da comunidade. Conversa sobre o que, para eles, é ser negro, o que é ser remanescente de quilombola, como é viver em uma comunidade quilombola, o que está bom e o que deveria ser diferente ou melhor. |
| 2º encontro | “Comida” industrializada e nossa saúde | Dez passos para uma alimentação saudável do novo Guia Alimentar para a População Brasileira. Consumo de sódio, açúcar e lipídios em excesso e sua relação com a saúde. Quantidades desses componentes em alguns alimentos industrializados consumidos na comunidade (potinhos e rótulos). |
| 3º encontro | Oficina Culinária: preparações com redução de | Motivar o uso de temperos naturais em preparações tradicionais, a fim de reduzir adição de sal e, ainda, estimular redução de gordura e açúcar nas preparações. Incentivar/promover a redução do consumo de produtos |

| | | |
|--------------------|---|--|
| | sal, açúcar e gordura | industrializados. Preparação de receitas selecionadas. |
| 4º encontro | Reverendo Conceitos | Desmistificar preconceitos sobre alguns alimentos e preparações tradicionais, de antigamente, e ressignificá-los na forma de preparo, trazendo-as novamente para o cotidiano, a fim de preservar a tradição alimentar quilombola. Prática: preparações com batata doce. |
| 5º encontro | Comida como Patrimônio | Reconhecer alimentos como patrimônio cultural. Identificar alimentos e receitas tradicionais. Conhecer quais alimentos tem sido utilizados ou não, e o porquê. Prática: preparação de receitas que foram identificadas como patrimônio. |
| 6º encontro | Acesso aos Programas de Combate à Fome | Aumentar o conhecimento sobre: DHAA, conceito de alimentação adequada; acesso à alimentação; conceito e mecanismos de exigibilidade do DHAA; como acessar os programas de combate à fome (PBF, PAA, PNAE). Prática: preparação de bolo de bergamota |

As oficinas culinárias foram elaboradas a partir dos dados produzidos no diagnóstico da Fase I do estudo. Buscaram a valorização das práticas alimentares tradicionais, respeitando a cultura alimentar e estimulando a promoção da alimentação saudável. Foram realizadas seis oficinas em cada uma das comunidades entre abril e julho de 2015 (anexo 4). As preparações utilizadas nas oficinas foram previamente testadas no laboratório de técnica e dietética da UFRGS pela equipe da pesquisa.

Ainda na fase de intervenção foram realizados grupos focais nas duas comunidades para a avaliação das ações realizadas. As falas dos grupos foram gravadas em áudio e transcritas.

2.3. Fase III (de avaliação):

Para avaliação da intervenção, a efetividade foi medida por dois métodos: um quantitativo e um qualitativo, comparando-se o diagnóstico antes e depois da intervenção. No que se refere à etapa quantitativa foram avaliados - com os mesmos instrumentos e equipamentos -, os entrevistados na Fase I. Houve perda de 8 indivíduos que haviam mudado para outros locais. Os dados estão sendo processados e serão, posteriormente, avaliados. Os desfechos a serem analisados serão: alterações na prevalência de insegurança alimentar, no consumo alimentar, no acesso a alimentos saudáveis e programas de combate à fome. Com relação à avaliação qualitativa foram realizados grupos focais com mulheres, lideranças das comunidades e agentes multiplicadores das oficinas culinárias. Serão

avaliadas possíveis mudanças das práticas alimentares em direção a uma alimentação mais saudável, bem como as diferenças na percepção sobre a exigibilidade do direito humano à alimentação. Também foi observada a valorização da cultura alimentar local mediante recuperação de receitas tradicionais e práticas alimentares relacionadas à cultura local. Da mesma forma, os achados qualitativos da Fase III, ainda estão sendo processados e analisados pelo Grupo de Pesquisa.

2.4. Análise estatística

Para os dados quantitativos foi realizada análise estatística com descrição das prevalências bruta e ajustada dos desfechos, segundo variáveis de exposição, a partir do programa SPSS 18.0. Para análise qualitativa, os dados foram sistematizados no programa MAXQDA e a análise buscou identificar as categorias centrais do estudo. As categorias identificadas na análise de dados foram: acesso e aquisição dos alimentos; mudanças na alimentação; alimentação e identidade étnica; produção dos alimentos; preparação dos alimentos; conhecimentos sobre alimentos.

2.5. Questões éticas

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo comitê de ética da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. É importante salientar ainda que, em se tratando de um estudo em comunidades tradicionais, houve a preocupação e o cuidado por parte dos pesquisadores principais do estudo em contatar com antecedência as lideranças das comunidades, expor os objetivos do trabalho e ter a aprovação das comunidades antes da execução do projeto.

3. Resultados/Discussão

3.1. Resultados quantitativos da Fase I:

Foram entrevistadas 96 famílias nas duas comunidades quilombolas da região Sul do Estado do Rio Grande do Sul, 35 em Passo do Lourenço e 61 em Algodão. A prevalência de idade entre 40-59 anos dos responsáveis pelas famílias das duas comunidades quilombolas foi de 40% em Passo do Lourenço e 38,3% em Algodão. A escolaridade avaliada entre 0 a 4 anos de estudo teve como prevalência 45,7% em Passo do Lourenço e 83,3% em Algodão. A renda *per capita* mensal menor do que 30 dólares - pobreza extrema (IPEA, 2014) - foi verificada em 17,1% das famílias em Passo do

Lourenço e 26,7% em Algodão. Em relação ao percentual de chefes de família do sexo feminino observou-se 71,4% em Passo do Lourenço e 72,1% em Algodão. Com relação ao estado nutricional, a prevalência de sobrepeso e obesidade foi de 34,4% e 43,8% em Passo do Lourenço, respectivamente; 29,6% e 35,2% em Algodão.

Considerando a prevalência de insegurança alimentar (moderada e grave), em Passo do Lourenço foi de 51,4% e de 63,3% para Algodão. As duas comunidades apresentaram alta prevalência de excesso de peso (sobrepeso e obesidade), sendo de 78,1% em Passo do Lourenço e 63,2% em Algodão.

Na comunidade do Algodão, com relação à situação sociodemográfica e acesso aos programas de segurança alimentar e combate à fome, dos 61 domicílios visitados, 63,9% dos entrevistados era do sexo feminino, a maioria da raça/cor negra (59,0%), grande parte das famílias (42,0%) pode ser classificada como pertencente à classe econômica C. A maior parte das famílias era beneficiada pelo Programa Bolsa Família (68,3%) e o percentual de famílias que são contempladas pela distribuição de cestas de alimentos é equivalente a 72,1%. A adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) não foi relatada por nenhuma das famílias, sendo que muitas delas desconhecem do que se trata o programa (27,9%).

Na comunidade de Passo do Lourenço, dos 35 domicílios visitados, 71,4% dos entrevistados era do sexo feminino, nenhum entrevistado se declarou como sendo da raça/cor branca. Em relação às variáveis socioeconômicas, grande parte das famílias encontrava-se na classe econômica C (54,3%), sendo que 31,4% delas podem ser classificadas como pertencente à classe D. A maior parte das famílias não é beneficiada pelo Programa Bolsa Família (60,0%) e o percentual de famílias que são contempladas pela distribuição de cestas de alimentos é equivalente a 74,3%, sendo a Prefeitura, a principal fornecedora (38,5%). A adesão ao programa de aquisição de alimentos (PAA) não foi relatado por nenhuma das famílias, sendo que muitas delas desconhecem do que se trata o programa (25,7%).

3.2. Resultados qualitativos da Fase I:

Os dados qualitativos indicam que houve grande mudança nos hábitos alimentares atuais quando comparados aos de “antigamente”. As práticas alimentares de “antigamente” perdem espaço para as facilidades que a atualidade permite, retirando uma carga de trabalho em relação às tarefas domésticas. Assim, o macarrão e o pão antes feitos em casa

são substituídos pelos equivalentes industrializados, pois economizam tempo e trabalho. Como aspectos negativos atribuídos à modernidade, foram relatados o uso de agrotóxicos (veneno) nos alimentos e a perda do hábito por parte das crianças de consumirem frutas e verduras, além da maior restrição no consumo dos alimentos tidos como nocivos à saúde, como gorduras e sal.

3.3. Resultados Fase II (intervenção):

As intervenções com os gestores públicos tiveram como principal resultado a criação de um comitê gestor quilombola em cada um dos municípios envolvidos. Esses Comitês são compostos por representantes das diferentes secretarias municipais e representante do poder legislativo municipal. Estes comitês passam a ser encarregados de promover e garantir o acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas. São compostos por representantes de cada gestor, bem como por membros das comunidades. Outro importante resultado desta fase foi a promoção da visibilidade das comunidades quilombolas nos dois municípios. Estas comunidades frequentemente “esquecidas” receberam espaço na mídia local e até uma audiência pública na Câmara dos Vereadores.

A intervenção com os profissionais da saúde resultou na qualificação da informação e sensibilização dos profissionais sobre as vulnerabilidades dos membros das comunidades quilombolas. Depois de contatar as Secretarias Municipais de Saúde foram realizadas atividades de capacitação em saúde e nutrição com os profissionais de saúde das equipes de Estratégia Saúde da Família (ESFs) locais (Quilombos Algodão e Passo do Lorenço). Nas discussões foram abordados aspectos do novo Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), condições nutricionais, acesso a alimentos, práticas alimentares e condições de saúde das comunidades quilombolas bem como a importância do apoio das ESFs na promoção da alimentação saudável e na segurança alimentar e nutricional.

As oficinas culinárias resultaram no incremento da informação sobre alimentação saudável, problemas de saúde relacionados aos alimentos ultraprocessados e formas mais saudáveis de preparação dos alimentos. Houve também uma ressignificação dos alimentos tradicionais. Redescobrir as receitas tradicionais e o valor não apenas nutricional destes alimentos, mas, sobretudo seu valor simbólico, contribuiu para a conscientização do grupo de que a alimentação é um importante elemento de sua identidade étnica e que deve ser preservada e valorizada.

Na avaliação das oficinas, realizadas após as intervenções, os participantes ressaltaram que a realização do estudo não apenas incrementou as informações sobre os alimentos e alimentação saudável, mas, sobretudo possibilitou o entendimento da relação entre alimentação e identidade étnica. Referiram que a participação no estudo fez com que as pessoas refletissem mais no momento de adquirir e comprar os alimentos. Promoveu também o resgate de receitas antigas e a valorização da preparação e das pessoas que têm este conhecimento. Por exemplo, uma das mulheres mais velhas referiu que preparou uma receita tradicional para os netos e que estes passaram a solicitar este alimento. Foi ainda mencionado que os lanches enviados para as crianças na escola sofreram alterações, com a inclusão de frutas e a restrição de alimentos industrializados, como os “salgadinhos”.

Buscando superar o paradigma da promoção da alimentação saudável baseada exclusivamente na mudança de conhecimento sobre o tema alimentação em nível individual, a presente intervenção testou uma metodologia de educação nutricional baseada em processos amplos, conjuntos, valorizando a cultura local e regional, envolvendo membros das comunidades vulneráveis com dificuldade de acesso aos alimentos e o poder público. Essa população merece atenção, pois é marcada por processos de discriminação e exclusão que imprimem em sua realidade um quadro socioeconômico bastante excludente em relação à população brasileira de modo geral (BRASIL, 2008).

Os dados sobre o consumo alimentar e o estado nutricional dos responsáveis pelos domicílios das duas comunidades quilombolas investigadas confirmam a alta prevalência de insegurança alimentar no grupo. Houve uma diminuição em relação aos dados encontrados no diagnóstico realizado em 2011, contudo nas duas comunidades a prevalência de insegurança alimentar (moderada e grave) perfaz mais de 50,0%, sendo de 51,4% para a comunidade de Passo do Lourenço e de 63,3% para Algodão. Da mesma forma, a maioria dos entrevistados em ambas as comunidades apresentou elevada prevalência de excesso de peso (sobrepeso e obesidade). Deve-se destacar, contudo, o contexto distinto nas duas comunidades visto que em uma delas (Algodão) encontra-se um alto percentual de insegurança alimentar grave (45%), ao mesmo tempo em que na outra comunidade (Passo do Lorengo) o percentual de excesso de peso é maior (78,1%). Ambas as situações implicam importantes problemas de saúde cuja solução não está apenas na esfera individual.

A cultura alimentar, que não é descolada da história social do grupo, contribui para que esta situação de excesso de peso se mantenha. A preferência por produtos

ultraprocessados, que no presente estudo corresponde a 17,5% de contribuição para ingestão calórica total, representa a nova posição social dos indivíduos, a possibilidade de acesso aos bens da modernidade e à facilidade da vida urbana, está entre os fatores que orientam as práticas alimentares do grupo. Por outro lado, a busca da demarcação desta nova condição social se faz, na esfera da alimentação, pela renúncia aos alimentos e formas de preparo tradicionais.

A precária situação socioeconômica da maioria das famílias que compõem as comunidades quilombolas é outro fator que deve ser considerado na avaliação das práticas alimentares e estado nutricional. Os dados da Fase I (diagnóstico pré-intervenção) indicam que mais de 70,0% das famílias recebem apoio emergencial por meio da doação de cestas de alimentos, sendo esta uma fonte fundamental da alimentação familiar. O acesso aos demais programas de combate à fome e insegurança alimentar nas duas comunidades quilombolas é também deficiente, pois mesmo face às precárias condições que vivem, há uma parcela significativa de famílias que não recebem auxílio via o programa Bolsa Família e menos de 10,0% dos entrevistados acessa os programas de geração de renda.

Considerando este contexto, as intervenções de combate à fome e à insegurança alimentar não podem se limitar à esfera individual. A proposta do presente estudo ao promover intervenções em diferentes frentes é de possibilitar uma continuidade e sustentabilidade destas ações. O comprometimento dos gestores e do legislativo municipal, a sensibilização dos profissionais da saúde e a visibilidade das condições de vida das comunidades quilombolas geram condições para que as demandas do grupo recebam maior atenção no contexto local. Este movimento, aliado às discussões com os membros das comunidades (tanto aquelas empreendidas por ocasião da coleta de dados e as reflexões participativas geradas pelas oficinas culinárias), promoveram uma melhora na autoestima do grupo e no empoderamento do grupo enquanto coletivo que compartilha uma identidade étnica comum.

A metodologia de oficina culinária proposta no estudo também se revelou adequada, na medida em que além da informação sobre alimentação e formas de preparo dos alimentos, possibilitou uma reflexão sobre a relação entre alimentação e identidade étnica. O resgate de alimentos tradicionais e sua positivação enquanto alimentos não apenas saudáveis, mas também patrimônios da cultura afro-brasileira proporcionou a valorização tanto da alimentação quanto da cultura local.

A construção das intervenções a partir dos dados coletados na fase I (de diagnóstico) do estudo produziu o que podemos denominar como uma intervenção culturalmente sensível. Ou seja, trata-se de uma intervenção que parte da realidade das pessoas, que compreende esta realidade e respeita a cultura do grupo. É a partir deste contexto que tanto as intervenções com as autoridades públicas quanto as oficinas culinárias foram construídas. Assim, ao contrário de grande parte das intervenções de cunho educativo que têm um caráter vertical (construídas de cima para baixo e a partir de um conhecimento estranho ao grupo), a intervenção proposta no estudo tem por base o conhecimento das condições e do modo de vida das comunidades.

Algumas limitações precisam ser consideradas: o presente estudo descreve alguns achados quali-quantitativos das fases I (diagnóstico inicial) e II (intervenção). Os dados da fase III (pós-intervenção) ainda estão por ser analisados. Dessa forma sugere-se cautela na interpretação dos resultados.

4. Considerações finais

A preocupação em transformar os dados de uma pesquisa científica em ações que promovessem mudanças nas condições nutricionais e, particularmente, que diminuísse a insegurança alimentar das comunidades quilombolas, foi o que motivou o presente estudo. Contudo, como os dados de vulnerabilidade identificados nas comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul não são exclusivos deste estado, nosso objetivo passou a ser o desenvolvimento de uma metodologia de intervenção que, além de garantir sustentabilidade para as ações, pudesse ser replicada em outras comunidades quilombolas do país.

Intervenções que se direcionem a um contexto mais amplo, não centradas na mudança de comportamento individual, são bastante raras na área da educação alimentar e nutricional (EAN). No Brasil, vários estudos com esse tema ocorrem em escolas e tem por objetivo a mudança de conhecimento sobre o tema alimentação (DE CARVALHO, 2010; DAVANÇO, 2004; GAGLIONE, 2006). O caráter inovador do presente estudo deve-se ao fato de contemplar um contexto mais amplo e tomar por alvo uma população vulnerável com elevada prevalência de insegurança alimentar.

O conhecimento sobre as condições nutricionais, cultura e práticas alimentares das comunidades foi o elemento estruturante das intervenções realizadas. A perspectiva teórica de que a mudança do estado nutricional e de insegurança alimentar não depende apenas da

mudança dos comportamentos individuais, fez com que as intervenções contemplassem além das comunidades, agentes públicos e profissionais da saúde.

O comprometimento dos gestores e do legislativo municipal, a sensibilização dos profissionais da saúde e a visibilidade das condições de vida das comunidades quilombolas geram condições para que as demandas do grupo recebam maior atenção no contexto local. Este movimento, aliado às discussões com os membros das comunidades (tanto aquelas empreendidas por ocasião da coleta de dados e as reflexões participativas geradas pelas oficinas culinárias), promoveram uma melhoria na autoestima e empoderamento do grupo, coletivo que compartilha uma identidade étnica comum.

O uso de uma metodologia construtivista, que parte do conhecimento e da cultura local, e propõe uma reflexão sobre as práticas, valores e conhecimentos, foi o que garantiu o sucesso da intervenção utilizada no presente estudo. A mobilização dos agentes públicos e a visibilidade das condições de vida das comunidades quilombolas criaram condições para a sustentabilidade e o seguimento da intervenção proposta. O empoderamento das comunidades assegura que essas estejam agora à frente das iniciativas de combate a fome e redução da insegurança alimentar no grupo.

O estudo tem potencial de gerar importante impacto socioeconômico, pois ao envolver os agentes públicos, possibilita a ampliação das políticas sociais e de seu acesso às comunidades quilombolas. Espera-se que estas políticas contribuam para o aumento da geração de renda das famílias e, conseqüentemente, a diminuição da insegurança alimentar dessas.

5. Referências bibliográficas

ABRANDH. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília, 2013. 263 p. : il. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374763097.pdf>

BAIRROS, Fernanda Souza de. (In) segurança alimentar e acesso aos programas de desenvolvimento social e combate à fome de comunidades quilombolas do estado do Rio Grande do Sul. / Fernanda Souza de Bairros. – 2013. 137 f. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/107052/000945446.pdf?sequence=1>

BARACHO M. Insegurança alimentar: mudanças socioeconômicas promoveram uma nova realidade na Região: Portal DSS Nordeste; 2013 Abr 24. Disponível em: <http://dssbr.org/site/2013/04/inseguranca-alimentar-mudancas-socioeconomicas-promoveram-uma-nova-realidade-na-regiao/>

BRASIL, Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Vigitel Brasil

2014: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília, 2015. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2014.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Vigitel Brasil 2011: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde – Brasília: Ministério da Saúde, 2012b. 132 p. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2011_fatores_risco_doencas_cronicas.pdf

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Políticas sociais e chamada nutricional quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças. Brasília: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate – n.9, 2008.142p. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2009.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2014. 156 p. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012a. 68 p. ISBN: 978-85-60700-59-2. Disponível em: http://www.ideiasnamesa.unb.br/files/marco_EAN_visualizacao.pdf

BURITY, V. et al. Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional 2010. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf

DAVANÇO, G.M., TADDEI, J.A.A.C., GAGLIANONE, C.P. Conhecimentos, atitudes e práticas de professores de ciclo básico, expostos e não expostos a Curso de Educação Nutricional. Campinas: Rev. Nutr., v. 17(2), p. 177-184, 2004. Disponível em:

DE CARVALHO, A. P.; DE OLIVEIRA, V. B.; SANTOS, L.C. Hábitos alimentares e práticas de educação nutricional: atenção a crianças de uma escola municipal de Belo Horizonte, Minas Gerais. *Pediatria (São Paulo)*, v. 32(1), p. 20-27, 2010.

GAGLIONE, C.P. et al. Nutrition education in public elementary schools of São Paulo, Brazil: the Reducing Risks of Illness and Death in Adulthood project. Campinas: Rev. Nutr., v. 19(3), p. 309-320, 2006

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnada_limentar.pdf

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional

de Acompanhamento. Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. - Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. 208 p. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf

NEUTZLING, M B, BAIROS, F. S. Acesso aos programas de desenvolvimento social e combate à fome e repercussões na segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul. Cadernos de Estudos Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. v.16, p. 301-303, 2014. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/mdscomunicacao/caderno-16>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm

WHO, Consultation on Obesity. Preventing and managing the global epidemic: report of a WHO consultation. Geneva- Switzerland: WHO technical reports series: 894, 2000. Disponível em: http://www.who.int/nutrition/publications/obesity/WHO_TRS_894/en/

WHO, Expert Committee on Physical Status. The Use and Interpretation of Anthropometry Physical status: the use and interpretation of anthropometry: report of a WHO Expert Committee. Geneva- Switzerland: ed. W.t.r.s. 854, 1995. http://www.who.int/childgrowth/publications/physical_status/en/

Anexo 1 - Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada (com lideranças ou informantes-chaves)

1. Alimentação e identidade étnica

- a) Quais são os alimentos tradicionais das comunidades quilombolas?
- b) Quais as origens do consumo destes alimentos?
- c) Quais são as formas de preparo mais comuns destes alimentos na comunidade?
- d) Houve mudanças nos alimentos e formas de preparo (adaptações)? Quais? Por que?
- e) Há especificidades em função da época do ano ou de festividades?

2. Conhecimento sobre alimentação

- a) Quem são as pessoas da comunidade ou famílias que conhecem melhor os alimentos e suas formas de preparo?
- b) Como é transmitido este conhecimento? Quando?

3. Alimentação hoje

- a) Quais são os alimentos que normalmente as pessoas da comunidade consomem hoje?
- b) Identifica mudanças no padrão alimentar nos últimos anos? Quais? Por que?
- c) Onde as pessoas habitualmente compram os alimentos? Como o abastecimento de alimentos é realizado habitualmente nas famílias?
- d) Quais os alimentos que considera saudável no consumo de hoje? Por que?
- e) Quais os alimentos que considera prejudiciais à saúde? Por que?

4. Facilidades e barreiras para alimentação

- a) Quais as principais facilidades que identifica hoje em termos de alimentação na comunidade?
- b) Quais as principais dificuldades que identifica hoje em termos de alimentação na comunidade?
- c) O que achas que é positivo na forma de alimentação hoje da comunidade? Por que?
- d) O que consideras que é negativo na forma de alimentação da comunidade? Por que?

Anexo 2- Roteiro do Grupo Focal

1. Como é hoje a alimentação habitual das pessoas da comunidade?
2. Vocês consideram que esta é uma alimentação saudável? Por que?
3. Quais os alimentos que não são saudáveis que são consumidos habitualmente pelas pessoas da comunidade? Por que não são saudáveis? Por que são consumidos?
4. O que deve ser mudado na alimentação das pessoas da comunidade? Por que? Como?

Anexo 3 - Roteiro de Observação de Práticas Alimentares

1. Observar quais os alimentos que as pessoas possuem em casa, quantidade, formas de armazenamento.
2. Observar diferentes momentos de preparo dos alimentos, dando especial atenção para o uso de gorduras, temperos, açúcar, tempo de cozimento.
3. Observar momentos de consumo dos alimentos (pequenas e grandes refeições), atentando para onde e como os alimentos são consumidos (na mesa, sofá, em pé, sentado, sozinho, em família), quantidade consumida pelos diferentes membros da família, quem serve os alimentos, repetições, uso de líquidos nas refeições, sobremesas.
4. Observar a disponibilidade e o acesso na comunidade de diferentes tipos de alimentos (bares, mercados, feiras) e a demanda de alimentos por tipo de estabelecimento, bem como o público consumidor.

Anexo 4 - Roteiro das oficinas culinárias

OFICINA 1: SER NEGRO E SER QUILOMBOLA

Objetivos:

Auxiliar os participantes na discussão acerca da sua condição de negros e também pertencentes a uma comunidade quilombola. A oficina tem como objetivo principal ver qual a representação social que os quilombolas tem e fazem deles mesmos.

Temas desenvolvidos:

- ser quilombola (Ser quilombola ...)
- negritude (Acredito que ser negro ...)

- o lugar (Algodão é um lugar ...)
- os moradores (Quem mora em Algodão ...)
- o suposto olhar dos outros (Quem não é de Algodão pensa ...)
- as mulheres (As mulheres de Algodão ...)
- os homens (Os homens de Algodão ...)
- os mais velhos (As pessoas mais velhas de Algodão ...)
- os jovens (Os jovens de Algodão ...)
- o futuro (Para melhorar a vida dos quilombolas ...)

OFICINA 2: “COMIDAS” INDUSTRIALIZADAS E NOSSA SAÚDE

Objetivos:

- Sensibilizar sobre a relação entre excesso de sódio, açúcar e lipídios e saúde.
- Mostrar a quantidade de sódio, açúcar e lipídios contidos em alguns alimentos industrializados consumidos.

- Incentivar/promover a redução do consumo de produtos industrializados.

Temas:

- Estilo de vida e saúde cardiovascular.
- Consumo de sódio, açúcar e lipídios em excesso e sua relação com saúde.
- Conteúdo de sódio, açúcar e lipídios em bebidas e alimentos industrializados selecionados.
- Informação nutricional nos rótulos de alimentos industrializados.

OFICINA 3: “COMIDAS” INDUSTRIALIZADAS E NOSSA SAÚDE - PREPARAÇÕES COM REDUÇÃO DE SAL, AÇÚCAR E GORDURAS

Objetivos:

- Sensibilizar para uso de temperos naturais (frescos e/ou secos) em preparações, a fim de reduzir adição de sal e, ainda, estimular a realização de preparações com redução de gordura e açúcar (sacarose).

- Mostrar alguns temperos naturais e falar sobre seus benefícios e aplicações.
- Incentivar/promover a redução do consumo de produtos industrializados.
- Prática: preparar durante a oficina algumas receitas selecionadas.

- Demonstrar que essas preparações devem manter sabor agradável, dentro do orçamento e fazerem parte da cultura alimentar local.

Temas:

- Temperos naturais e seus benefícios.
- Preparações com redução de sal, açúcar e gordura (parte prática da atividade).

OFICINA 4: REVENDO CONCEITOS

Objetivos:

- Desmistificar preconceitos sobre algumas preparações tradicionais de antigamente e resignificá-las na forma de preparo, trazendo, novamente essas preparações para o cotidiano a fim de preservar a tradição quilombola na alimentação.

- Promover o resgate das preparações de antigamente, manter as atuais, e preparar novas receitas a partir da mescla desses dois modos de preparação, acrescentar novos ingredientes, como por exemplo ervas aromáticas.

Temas:

- Preconceitos sobre preparações tradicionais.
- Resignificação das preparações antigas.
- Novas receitas da mescla de preparações antigas e atuais

OFICINA 5: COMIDA COMO PATRIMÔNIO

Objetivos:

- Reconhecer o alimento como patrimônio cultural.
- Identificar alimentos e receitas tradicionais.
- Conhecer quais alimentos tradicionais tem sido utilizado ou não, e por quê.

Temas:

- Alimentos e receitas tradicionais.
- Comida como memória e afeto.
- Preservação de alimentos e receitas tradicionais.

OFICINA 6: ACESSO ÀOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME

Objetivos:

- Aumentar o conhecimento das pessoas sobre os programas de combate à fome (Programa Bolsa Família – PBF; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

- Discutir/conversar sobre os objetivos de cada programa e o que é necessário para poder participar dos mesmos, dessa forma, apoderar os indivíduos para que possam acessá-los.

Temas:

- Direito Humano à Alimentação Adequada.
- Conceito de Alimentação Adequada.
- Acesso à alimentação.
- Conceitos e mecanismos de exigibilidade do direito à alimentação adequada
- Acesso aos Programas de combate à fome.
- Programa Bolsa Família (PBF).
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Segurança alimentar e nutricional em município de pequeno porte: uma análise longitudinal das políticas públicas e da situação de insegurança alimentar da população⁸⁰

Poliana de Araújo Palmeira, Doutoranda da Programa de Pós-graduação em Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora da Universidade Federal de Campina Grande.

Dr. Rodrigo Pinheiro Toledo Vianna, Professora da Universidade Federal da Paraíba. Dra. Rosana Salles Costa Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Thaise Costa de Melo, Nutricionista. Colaboradora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Nutrição e Saúde Coletiva da Universidade Federal de Campina Grande

Ana Beatriz Macêdo Venâncio dos Santos, Nutricionista. Colaboradora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Nutrição e Saúde Coletiva da Universidade Federal de Campina Grande

Jaqueline Costa Dantas, Nutricionista. Colaboradora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Nutrição e Saúde Coletiva da Universidade Federal de Campina Grande

Rayanne Suellen Pereira de Albuquerque Santos, Graduanda do curso de Bacharelado em Nutrição da Universidade Federal de Campina Grande

Resumo: este estudo objetivou contribuir com o conhecimento sobre as políticas de SAN a partir da análise longitudinal, do período de 2011 e 2014, da política local e da situação de SAN da população de um município de pequeno porte localizado no semiárido nordestino. A metodologia contou com (1) Análise da política de SAN local, por meio da pesquisa documental, mapeamento de programas e entrevistas com gestores; e (2) Análise da situação de Segurança Alimentar da população, com a realização de um estudo de coorte com amostra representativa do município. Os resultados apontaram nos dois períodos avaliados a inexistência do Sistema de SAN local, bem como, a descontinuidade do processo de elaboração desta política com a extinção do Conselho Municipal de SAN. Apesar destes resultados verificou-se uma importante ampliação na oferta de programas relacionadas com a renda e condições de vida da população, especialmente como resultado do investimento do Plano Brasil sem Miséria. A análise das famílias estudadas apontou melhora nos níveis de insegurança alimentar para cerca de 25% da amostra, e como determinantes da melhora dos níveis de insegurança alimentar, destaca-se a redução do número de crianças e adolescentes no domicílio, o alcance da estabilidade da renda por meio da aposentadoria e com o acesso a programas governamentais que desonerem a renda familiar, a exemplo do Mais Educação e a Distribuição gratuita de medicamentos.

⁸⁰ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Segurança alimentar e nutricional em município de pequeno porte: uma análise longitudinal das políticas públicas e da situação de insegurança alimentar da população” coordenado por Poliana de Araújo Palmeira

1. Introdução

O contexto político deste estudo considera os subsídios construídos pela sociedade civil e o governo brasileiro, ao longo das últimas décadas, para o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (LEÃO; RECINE, 2014). Como resultado deste debate, o Brasil assumiu o compromisso público de reduzir a fome e a pobreza, e assim desde 2004 tem lançado estratégias de intervenção e construído marcos regulatórios para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país, sendo a Estratégia Fome Zero (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001), a Lei Orgânica de SAN (LOSAN) (BRASILa, 2006), e mais recentemente o Plano Brasil Sem Miséria (BRASILb, 2011), o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015 (BRASILc, 2011) e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASILd, 2012), exemplos que ratificam este compromisso e afirmam a relevância desta temática para as políticas atualmente vigentes no país.

Em atenção a esta agenda o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Nutrição e Saúde Coletiva – *Núcleo* PENSO, do Centro de Educação e Saúde, Campus Cuité, da Universidade Federal de Campina Grande, sob nossa coordenação, desenvolveu em 2011 um projeto de pesquisa, financiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq N° 36/2010) que realizou uma análise da política local de SAN e situação da ISAN domiciliar no município de Cuité, situado no interior do estado da Paraíba. Os resultados da referida pesquisa marcaram a situação de risco e de vulnerabilidade da população cuitense, com o registro de 55,7% das famílias investigadas em situação de ISAN, especialmente na área rural. No tocante a política municipal de SAN verificou-se o potencial local para a construção de um sistema, visto a existência de um Conselho Municipal de SAN e de 18 programas/ações relacionadas a esta política. Entretanto, como entraves observados na articulação deste potencial na direção de uma organização intersetorial das ações públicas, pode-se citar a ausência de bases legais que regulamentem a política de

SAN municipal, a inatividade dos conselhos e o reduzido diálogo entre gestores de diferentes secretarias.

Considerando a realização deste estudo anterior é que se construiu os objetivos desta proposta de contribuir com o conhecimento sobre o desenvolvimento de políticas públicas de SAN, a partir de uma análise longitudinal da situação e da política municipal de

SAN no município de Cuité, a partir da comparação dos resultados encontrados em 2011 com a realidade diagnosticada em 2014.

2. Metodologia

2.1. Eixo 1: Sistema municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

O primeiro eixo da pesquisa foi desenvolvido com o objetivo de identificar possíveis mudanças na Política Local de SAN do município de Cuité. Para tanto, foram investigados em 2011 e 2014 a existência da Lei Orgânica Municipal de SAN e os diferentes componentes deste sistema, ou seja, Conselho e Conferência Municipal de SAN, Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN) e os equipamentos e programas relacionados com esta agenda.

Em 2011, os dados da pesquisa foram coletados entre junho e agosto com o uso de três metodologias de coleta: pesquisa documental, mapeamento dos programas que integram esta política e de entrevistas com gestores. A pesquisa documental foi realizada com a investigação da existência de marcos legais para legitimar a política de SAN no município. O mapeamento dos programas identificou em cada secretaria municipal programas implementados, segundo o documento de referência da 4ª Conferência Nacional de SAN (2011), o qual lista os programas que devem compor as diretrizes da Política Nacional de SAN. Assim sendo, foi questionado nas secretarias a existência destes programas ou de algum outro não contemplado na lista que o gestor considerasse como parte da agenda municipal de SAN. Foram acrescentados também outros programas identificados por observação da coordenadora da pesquisa.

As entrevistas seguiram um roteiro semi dirigido baseado no modelo utilizado pelo Instituto Pólis (2008) e foram realizadas pela coordenadora da pesquisa. Além disso, alguns programas foram pesquisados por observação em visitas técnicas e outros foram discutidos em oficina realizada com os gestores municipais. De forma complementar às entrevistas, a inserção da coordenadora da pesquisa como membro do Conselho Municipal de SAN permitiu ampliar a compreensão sobre a política local.

Em 2014, foram mantidas as metodologias de coleta - pesquisa documental, mapeamento de equipamentos, programas e ações e as entrevistas com informantes-chaves. A pesquisa documental foi realizada junto ao mapeamento dos programas em junho de 2014 e também investigou os marcos legais da Política Municipal de SAN, com o objetivo

de identificar mudanças na formalização da política entre 2011 e 2014. Para o mapeamento dos programas foram revisitadas as secretarias municipais (Agricultura, Educação, Assistência social e Saúde), bem como, visitados órgãos estaduais com sede no município: 4ª Gerência Regional de Ensino, 4º Núcleo Regional de Saúde e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Na oportunidade também foram identificados os gestores e informantes-chaves para a realização de entrevistas.

Para este mapeamento foi construída uma lista prévia de programas e ações de SAN, que contemplou os programas (1) já identificados pela pesquisa em 2011, (2) listados no documento de referência da 4ª Conferência Nacional de SAN, mas não existentes no município em 2011, e (3) citados no Plano Brasil Sem Miséria, especificamente, nos eixos da inclusão produtiva, geração de renda e acesso a serviços. Além disso, foram acrescentados outros programas, equipamentos e ações não contemplados na lista, mas citados pelos próprios gestores nas entrevistas. Um programa foi identificado com a análise do Relatório do Plano Brasil Sem Miséria do Município de Cuité-PB (2014) – Programa Bolsa Verde.

No ano de 2014 a coleta de dados com gestores foi realizada entre os meses de junho a agosto, e as entrevistas foram registradas com o auxílio de gravador de voz digital e realizadas por bolsistas devidamente treinados. As entrevistas foram norteadas por roteiro semi dirigido adaptado do modelo proposto pelo Instituto Pólis (2008) de acordo com os objetivos do projeto de verificar as mudanças ao longo de três anos no conjunto de políticas de SAN e na execução dos programas, especialmente no tocante a articulação intersetorial. O conteúdo das entrevistas foi transcrito por profissional contratado pela coordenação do projeto e posteriormente analisadas pela equipe do projeto.

2.2. Eixo 2: Situação de Segurança Alimentar e Nutricional domiciliar

O segundo eixo da pesquisa foi desenvolvido com o objetivo de analisar a situação de insegurança alimentar de famílias residentes na zona urbana e rural do município de Cuité no período de 2011-2014.

Trata-se assim de um estudo longitudinal de coorte cuja unidade amostral é a família. Este tipo de estudo se caracteriza por apresentar um delineamento de pesquisa híbrido, ou seja, que agrega características de estudos seccionais e estratégias próprias de outros estudos longitudinais, como o de coorte que prevê mais de uma coleta de dados com

a população pesquisada. Com este tipo de desenho pretende-se avaliar o impacto de mudanças induzidas sobre uma determinada população em momentos variados.

O baseline desta pesquisa considera dados de um estudo seccional representativo da população urbana e rural do município de Cuité. Realizado em 2011, a amostra desse estudo foi calculada com a técnica de Amostragem Aleatória Estratificada, na qual o município foi dividido em área urbana e rural, adotando-se uma partilha proporcional. Os dados populacionais do censo demográfico de 2010 apontavam a existência de 5869 domicílios particulares permanentes em Cuité em 2011, sendo 3955 destes situados na zona urbana e 1914 na zona rural. Com base nestes dados foi calculada a amostra representativa do município, composta por 360 domicílios. Utilizou-se o erro amostral máximo de 5% sob nível de confiança de 95%. A estimativa esperada de segurança alimentar foi de 50% para maximizar o tamanho da amostra. A pesquisa de campo ocorreu durante os meses de maio a julho de 2011 e os questionários foram aplicados no domicílio por estudantes de Nutrição treinados previamente. Ao final do trabalho de campo foram pesquisados 358 domicílios.

O segundo momento de coleta de dados foi realizado no ano de 2014, e o trabalho de campo consistiu no retorno a todos os domicílios pesquisados em 2011, para este retorno os entrevistadores se dirigiam aos domicílios com o questionário aplicado anteriormente, para a coleta de novas informações. A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de maio e agosto. O período de coleta de dados tornou-se mais extenso do que planejado pela equipe, devido à dificuldade enfrentada para encontrar as famílias que haviam mudado de endereço. Assim, a equipe optou por ampliar o tempo para coleta de dados, de forma a reduzir perda de amostra.

O questionário de pesquisa abordou temas relacionados com as diferentes dimensões da SAN, além da participação em diferentes programas da agenda da SAN. Para a avaliação da ISAN no domicílio foi utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), sendo esta a ferramenta mais consolidada e reconhecida por pesquisadores e pelo governo brasileiro para avaliação da SAN (SALLES-COSTA; COSTA, 2012).

A equipe de entrevistadores foi composta por alunos de graduação em nutrição e por uma supervisora de campo. Os entrevistadores também foram treinados quanto às técnicas para aferição do peso, altura, circunferência da cintura e do quadril do entrevistado.

Ao final do trabalho de campo foram aplicados questionários em 326 domicílios dos 358 investigados no *baseline*, o que caracteriza uma perda amostral de 8,9%. Estas perdas foram decorrentes em sua maioria das mudanças das famílias para outras cidades do Sudeste e Centro-oeste do Brasil e da fragmentação da família em função do falecimento de um membro agregador do núcleo familiar.

Os questionários foram digitalizados utilizando o programa Microsoft Access. A validação dos dados digitados e a limpeza do banco foram realizadas com o apoio do programa Epi info, versão 3.3.2. Após esta etapa o banco de dados foi transferido para o Programa SPSS for Windows versão 13.0 e posteriormente realizou-se a análise estatística descritiva dos dados. Para a comparação dos dados obtidos em 2011 e 2014 foi utilizado o teste de McNemar, que é apropriado para comparar frequências oriundas de amostras pareadas ou correlacionadas.

O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Alcides Carneiros da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) CAAE: 0102.0.133.000-1. Todos os entrevistados (gestores e membros da família) assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido no qual referem aceitar participar da pesquisa, bem como autorizam a publicação dos resultados.

3. Resultados e discussão

3.1. Eixo 1: Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

- Marcos legais e componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

Segundo a Lei Orgânica de SAN (2006) a política municipal de SAN deve ser consolidada a partir da institucionalização de um sistema local intersetorial que articule diferentes programas e ações entre si e com pelo menos três espaços de regulação e discussão desta política: o Conselho Municipal de SAN, a Conferência de SAN e a CAISAN. Em 2011, no município de Cuité este sistema ainda não se encontrava institucionalizado, realidade também observada em 2014, visto que o município de Cuité não dispõe de legislação própria – Lei Municipal de SAN (LOSAN-CUITÉ) - que legitime e oriente a articulação deste sistema. Portanto, não apresenta os requisitos básicos para a adesão formal ao SISAN.

Esta ausência de formalização do SISAN explica a inexistência da CAISAN, espaço institucional de relevância para a construção deste sistema, cuja função prevê a elaboração,

a coordenação e a execução desta política a nível local, especialmente com o incentivo à realização de acordos/parcerias entre gestores de diferentes secretarias municipais visando o planejamento e a execução coletiva de ações na direção de alcançar as diretrizes traçadas para a política municipal de SAN.

Também está prevista na LOSAN (2006) a construção participativa desta política local e de um plano municipal de SAN, com o apoio do conselho e de acordo com deliberações de conferências municipais de SAN. Em 2011, registrou-se a existência legal do Conselho de SAN em Cuité (COMSEA-CUITÉ), institucionalizado por meio da lei municipal 605/2003, porém com funcionamento incipiente e irregular, atuante especialmente em períodos de preparação para a Conferência Nacional de SAN.

Em 2011 o alto número de membros no COMSEA-CUITÉ foi referido como uma dificuldade para o funcionamento deste conselho, segundo o conselheiro entrevistado o quantitativo de 19 membros inviabilizava o alcance do quórum para realização das reuniões. Esta dificuldade culminou na desativação do COMSEA entre 2011-2014. Apenas em novembro de 2014, a partir da parceria com a Universidade Federal de Campina Grande, foi realizada uma reunião para elaboração da proposta de Lei 1.010/2014 que modificou de 19 para 12 o número de integrantes de conselho, sendo sancionada no mesmo mês. Para os gestores, esta ação foi uma tentativa de facilitar a obtenção do quórum para as reuniões e viabilizar a reativação do conselho, porém, por outro lado, a redução do número de atores sociais nas discussões no conselho, pode restringir o diálogo e a articulação intersetorial, e conseqüentemente comprometer o arranjo institucional deste sistema.

O não alcance do quórum nas reuniões do COMSEA, de certa forma, reflete a desvalorização da política de SAN por parte dos atores municipais envolvidos, sejam estes da sociedade civil ou do governo. Esta situação pode ser atrelada ao pouco conhecimento acerca da SAN, DHAA e da necessidade de articulação das políticas em um sistema, limitação também encontrada por Burlandy e colaboradores (2014) em estudo realizado no estado do Rio de Janeiro, no qual vários atores demonstraram dificuldades para a compreensão do tema da SAN, sendo possível observar desconhecimento e afastamento do processo político nacional em construção.

O resgate do COMSEA-CUITÉ no final de 2014 não ocorreu de forma espontânea, e sim em resposta à exigência de comprovar a existência legal deste conselho para submissão de um projeto no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade doação simultânea. No mesmo período o Ministério de Desenvolvimento Social por meio

da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar solicitou aos gestores municipais o preenchimento de um formulário *on line* sobre a política de SAN desenvolvida no município. A partir deste mapeamento e da construção do projeto PAA os gestores foram despertados novamente para a necessidade de aderir ao SISAN, e assim, agendaram reuniões temáticas sobre a LOSAN. Porém, apesar de encaminhada à Câmara Municipal de Vereadores de Cuité para aprovação, até a construção deste documento a LOSAN-CUITÉ ainda não havia sido sancionada.

Mesmo com a atuação frágil até 2014 o CONSEA – CUITÉ realizou duas conferências municipais (2007 e 2011). Porém, em 2011 foi relatado que as discussões travadas nestas conferências não são absorvidas pela gestão municipal. Um dos conselheiros entrevistados afirma que a falta de encaminhamentos e a dificuldade de traduzir as discussões das conferências em ações, torna o debate cíclico e desmotiva a participação da população nos espaços de controle social. A ausência de um espaço institucional definido para articulação e gestão desta política, dificulta ainda mais o encaminhamento das deliberações das conferências. No contexto da política municipal de SAN, a CAISAN contribuiria para localizar a agenda da SAN no governo e para demandar ao governo providências frente a deliberações da conferência.

Importa registrar que em março de 2014 a Secretaria Municipal de Assistência Social tomou a iniciativa de resgatar as deliberações da conferência de SAN realizada em 2011, com o objetivo de dar encaminhamento as propostas, que até então, não haviam sido implementadas ou mesmo discutidas no âmbito do governo local. Esta iniciativa foi motivada em atenção a realização da Conferência Nacional de SAN + 2 no primeiro semestre de 2014, com o objetivo de apresentar as ações em resposta as propostas aprovadas na conferência de 2011.

Os responsáveis por encaminhar esta agenda na secretaria municipal de assistência social foram estagiários de graduação em Nutrição da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), sob a supervisão de um profissional de nível superior. Esta iniciativa aponta para uma parceria válida entre a UFCG e o governo local. Porém, atenta para outra dificuldade enfrentada a nível local na institucionalização da agenda de SAN, o corpo técnico-profissional reduzido e pouco qualificado, problemática que ficará ainda mais evidente na discussão sobre os programas vigentes no município.

O COMSEA-CUITÉ, ainda desativado em março de 2014, não realizou a Conferência municipal de SAN +2. O gestor municipal da secretaria de assistência

demonstrou atenção e interesse em realizar esta conferência, entretanto, segundo a gestora não houve orientação do conselho estadual ou nacional sobre prazos para a realização da conferência. Segundo a gestora da secretaria de Assistência Social do município, o Conselho Estadual de SAN informou que esta conferência deveria ser realizada apenas a nível estadual. Não havendo assim este balanço de ações no município de Cuité.

A reativação do COMSEA-CUITÉ, o resgate das propostas da conferência 2011 e o debate da LOSAN municipal indicam que, ainda de modo abstrato, paulatinamente as discussões em torno da política de SAN e da adesão formal ao SISAN têm sido retomadas. Cabe destacar que estas iniciativas foram tomadas em resposta a exigências demandadas pelo governo federal, o caracteriza o governo local ainda como passivo na construção desta política. Além disso, esta discussão foi assumida isoladamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social de forma inversa à proposta intersetorial da política de SAN. Desta forma, percebe-se que o governo municipal e a sociedade civil cuiteense não foram despertados para a existência desta agenda cidadã e política, geralmente cumprindo apenas o papel de executor das iniciativas federais, dando maior valor àquelas que condicionam recursos ao cumprimento do recomendado pelo governo federal, portando, não assumindo o papel de governo local ativo e propositor.

- Abrangência dos programas segundo dimensões da SAN

O Decreto 7272 de 25 de agosto de 2010 regulamenta o SISAN no Brasil e estabelece para fins de monitoramento seis dimensões de avaliação da SAN, sendo estas: Produção de alimentos, Disponibilidade de alimentos, Renda e Condições de Vida, Acesso à Alimentação Adequada e Saudável (incluindo água), Saúde, Nutrição e Acesso aos serviços relacionados e Educação. Estas dimensões contemplam o conceito amplo de SAN e assim apontam que são necessárias políticas públicas articuladas que garantam inicialmente a disponibilidade de alimentos suficientes para toda a população, o que envolve questões de produção, abastecimento e distribuição de alimentos; de forma a colaborar com o acesso físico e econômico a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, que se realiza quando todos têm a capacidade de obter alimento de forma socialmente aceitável, o que se relaciona com os preços dos alimentos e todos os fatores que interferem nos recursos disponíveis na família (KEPPLE, 2014).

A dimensão da Saúde e Nutrição perpassa pela discussão da utilização biológica dos alimentos e dos nutrientes acessados pelos indivíduos, como também abrange o

conhecimento nutricional, as escolhas alimentares e o papel social da alimentação na família e na comunidade. A última dimensão Educação se remete ao elemento temporal do conceito de SAN, ou seja, a estabilidade no acesso e consumo de alimentos de qualidade e com quantidade suficiente. Neste sentido, o Quadro 1 apresenta os equipamentos/programas/ações vigentes no município de Cuité em 2011 e 2014, segundo dimensão da SAN e esfera governamental proponente.

Ao comparar os dois cenários, 2011 e 2014, na dimensão da Produção de Alimentos foram registradas 5 iniciativas em 2011 e 6 no ano de 2014, representando um tímido crescimento em quantidade de programas. Estas mudanças são decorrentes da extinção do PAA no intervalo entre 2011-2014 e da implementação dos programas de Distribuição de Sementes e o Bolsa Verde. Este último, apesar de constar no Relatório municipal do Programa Brasil sem Miséria (2014), não foi identificado o gestor responsável em nenhum dos setores governamentais visitados.

Quadro 1. Equipamentos, programas e ações vigentes no município de Cuité- PB em 2011 e 2014, segundo dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional e esfera governamental proponente.

| DIMENSÃO | EQUIPAMENTOS, PROGRAMAS E AÇÕES | 2011 | 2014 | INICIATIVA |
|--|--|------|-----------|------------|
| Produção de Alimentos | Programa Uma Terra Duas Águas | X | x | Federal |
| | Assistência Técnica Rural | X | x | Federal |
| | Programa Garantia Safra | X | x | Federal |
| | Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar | X | x | Federal |
| | Programa distribuição de Sementes | | x | Federal |
| | Programa de Aquisição de Alimentos | x | | Federal |
| | Programa Bolsa Verde | | x | Federal |
| | Programa Bolsa Família | x | x | Federal |
| | Benefício de Prestação Continuada | | x | Federal |
| | Brasil Carinhoso | | x | Federal |
| | Centro de Referência da Assistência Social | x | x | Federal |
| | Centro de Referência da Assistência Social-Rural | | x | Federal |
| | Serviço de Convivência de e Fortalecimento de Vínculo | | x | Federal |
| | Centro de Referência Especializado da Assistência social | | x | Federal |
| | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* | x | | Federal |
| | Sala do Empreendedor | | x | Federal |
| | Ação Jovens Músicos | x | x | Municipal |
| | Horta Comunitária Bujari | | x | Municipal |
| | Atelier Social | | x | Municipal |
| Ação Volante do CRAS | | x | Municipal | |
| Acesso à Alimentação Adequada e Saudável | Distribuição de Cestas Básicas | x | x | Municipal |
| | Banco de Alimentos | x | x | Municipal |
| | Programa Nacional de Alimentação Escolar | x | x | Federal |
| | Programa Um Milhão de Cisternas | x | x | Federal |
| | Água Boa | x | x | Municipal |
| | Leite da Paraíba | | x | Federal |
| Educação | Telecentro Municipal | x | x | Municipal |
| | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego | | x | Federal |
| | Brasil Alfabetizado | | x | Federal |
| | Mais Educação | | x | Federal |
| | Programa Ensino Médio Inovador | | x | Federal |

| | | | | |
|--|---|---|---|---------|
| Saúde, Nutrição e Acesso aos Serviços relacionados | Programa de Suplementação de Ferro | x | x | Federal |
| | Sistema de vigilância alimentar e nutricional | x | x | Federal |
| | Suplementação de Vitamina A | x | x | Federal |
| | Núcleo de Apoio à Saúde da Família | x | x | Federal |
| | Vigilância Sanitária Municipal | x | x | Federal |
| | Rede Cegonha | | x | Federal |
| | NutriSUS | | x | Federal |
| | Programa Farmácia Básica | | x | Federal |
| | Programa Saúde na Escola | | x | Federal |
| | Programa Melhor em Casa | | x | Federal |
| | Olhar Brasil | | x | Federal |
| | Mais Médicos | | x | Federal |

* O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve seu público direcionado para o Serviço de Convivência e fortalecimento de Vínculos Familiares por reordenamento da Política Nacional de Assistência Social.

Sobre o PAA, ao final de 2014 o município e o governo federal pactuaram o PAA CONAB na modalidade de doação simultânea. Este programa ainda está em fase de implantação e a iniciativa partiu da equipe do Banco de Alimentos municipal, e contou com a parceria do Curso de Nutrição da UFCG e da secretaria de agricultura. O objetivo do programa é abastecer o Banco de Alimentos municipal que distribui alimentos à população pobre por meio de doações da comunidade em geral.

Os programas vigentes no município de Cuité abarcam um conjunto diversificado de intervenções, incluindo programas de acesso à água para a produção de alimentos (Programa uma terra duas águas), e apoio financeiro (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, Garantia Safra e Bolsa Verde), de insumos (Distribuição de sementes) e técnico ao produtor familiar (Assistência técnica rural).

Considerando que o município de Cuité se localiza no semiárido paraibano é fundamental destacar a centralidade dos programas de acesso à água e de assistência técnica para a convivência com a seca. A viabilidade da produção de alimentos durante a escassez de chuvas decorre da existência de cisternas para armazenamento em quantidade suficiente de água e da reposição por meio de carros pipa. Além de que é preciso pensar em planos de manejo que se adequem a esta realidade. O relato do gestor abaixo aponta para a baixa efetividade das políticas de agricultura no município, ao ponto de reduzir a variedade e disponibilidade dos produtos na região.

“Mas aqui tem a grande questão da seca, hoje, que aí a gente não tem grande disponibilidade e variedade do produto, é isso, entendeu? Porque aí fica bem restrito à questão da qualidade e da variedade dos produtos, por causa da questão da seca”. (Gestor 1, 2014)

Apesar da diversidade de programas de incentivo à agricultura familiar no município ressalta-se a ausência de ações no âmbito da dimensão da Disponibilidade de Alimentos nos dois recortes históricos, sendo esta uma das principais fragilidades da política local de SAN no tocante à abrangência das ações. O impacto das iniciativas de produção de alimentos no sistema agroalimentar local e nas condições de vida agricultor são resultado também da adoção conjunta de estratégias para escoamento e venda desta produção.

O município de Cuité apresenta uma extensa área rural cujo o acesso por meio de estradas de terra dificulta e onera o escoamento da produção. Os agricultores então estabelecem parcerias com atravessadores da região ou com proprietários de transporte, o que por vezes reduz o lucro do agricultor. Além das

dificuldades de transporte a ausência e a desvalorização de espaços públicos para comercialização de alimentos enfraquecem a atividade agrícola local. Em Cuité a feira livre acontece uma vez por semana e atrai diversos produtores e comerciantes da região, porém verificou-se que este espaço não é gerido pelo governo municipal enquanto equipamento público, desperdiçando-se a oportunidade da realização de intervenções de impacto sobre a produção local.

Em 2011 a pesquisa de campo revelou que a feira livre municipal não é organizada de forma a valorizar o produto regional, pois os agricultores familiares não estão identificados ou diferenciados dos demais comerciantes de alimentos. Registrou-se também neste período a existência de uma associação de agricultores de produção agrícola orgânica, porém sem espaço ou apoio do governo local para a comercialização de seus produtos.

A discussão sobre a importância da existência de uma feira agroecológica é realizada desde 2011, inclusive na II Conferência Municipal de SAN. Contudo, a feira ainda é uma meta não alcançada de fato, pois, apesar dos gestores afirmarem a aprovação do projeto “Feiras Populares” e a liberação da verba, passado o intervalo 2011-2014, os materiais para a estruturação desta feira ainda não foram comprados como relata a seguinte fala do gestor:

“Agora a gente vai tá implantando esta feira, eles vão receber barraca, balança... um kit completo. E a gente vai começar a fazer, né, feirinha, o estatuto, o regimento pra funcionar. (...) o recurso é através do território... é um projeto de 2011, só pra comprar essas barracas e não tem feito isso. E os agricultores até, muitas vezes, ficam ali vendendo na chuva... mas tá tocando, né? Inclusive tem cliente!” (Gestor 2, 2014).

A articulação de estratégias de produção e comercialização de alimentos para fortalecimento do sistema agroalimentar local é discutida por Schneider, Triches e Gerhardt (2014) no estudo realizado em um município do Rio Grande do Sul, o qual mostra que os alimentos produzidos a nível local não alcançavam à mesa dos munícipes, tendo em vista que o processo entre a saída do alimento dos produtores até a chegada aos consumidores era problemático, especialmente pela extensa cadeia produtiva local. Para tanto, como estratégia de superação, segundo os autores, o encurtamento das cadeias abastecimento alimentar, com a aproximação entre produtor e consumidor, melhora o aspecto da qualidade do alimento fornecido, promove o desenvolvimento e a proatividade dos agricultores. Neste sentido, um dos gestores entrevistados no município de Cuité relatou a importância e os benefícios da compra de alimentos direto com o produtor para o consumidor

“Além da gente conseguir é... os produtos mais frescos porque tá sendo daqui. A gente recebe na segunda feira pela manhã, se viesse de fora estes produtos não estariam sendo colhidos na segunda feira, e sendo daqui a gente sabe que são frescos, entende? (Gestor 2, 2014).

No tocante à dimensão da Renda e Condições de Vida foram registradas 4 iniciativas em 2011 e 12 em 2014. Este relevante aumento está diretamente relacionado com os investimentos no eixo da geração de renda do Plano Brasil Sem Miséria, com destaque para o fortalecimento das intervenções de garantia da renda mínima de cidadania, por meio dos programas Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Brasil Carinhoso que, em uma de suas atuações, oferece o aumento da renda transferida através do Programa Bolsa Família (PBF) para que as famílias classificadas em extrema pobreza alcancem uma renda mínima per capita de R\$ 70,00.

De forma complementar aos programas de transferência imediata de renda os serviços e ações ofertadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e na Sala do Empreendedor incentivam a geração de renda e a inserção social de membros de famílias titulares de direito do PBF, a exemplo do Atelier Social com a inserção de mulheres no trabalho de corte e costura, a Horta comunitária a partir do incentivo ao plantio de hortaliças para autoconsumo e comercialização na feira livre, e a ação Jovens Músicos, que oferece a crianças e adolescentes aulas de música e a participação na orquestra do projeto.

Outras mudanças ocorridas nesta dimensão quando comparados os recortes 2011 e 2014 se refere a expansão da atuação do CRAS para áreas rurais, por meio da Ação

Volante, quando a equipe da região urbana se desloca semanalmente a diferentes localidades rurais para a oferta de serviços, e da implantação de um CRAS na localidade rural do Bujari. Considerando a vulnerabilidade social da região rural do município, o gestor avalia de forma positiva a maior capilaridade na comunidade:

“Considero importantíssimo naquela comunidade, uma vez que a gente escuta relatos da própria comunidade de que quando o CRAS chegou ali a vida deles também mudou... e mudou pra melhor.” (Gestor 3, 2014).

Ainda sobre Renda e condições de vida ressalta-se que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) registrado pela pesquisa em 2011 não foi extinto enquanto atuação, mas reordenado segundo a orientação para a Política Nacional de Assistência Social, sendo seu público alvo direcionado para o Serviço de Fortalecimento de Convivência e Vínculos Familiares, identificado no município em 2014.

O quadro 2 também apresenta os programas relacionados com a dimensão do Acesso à Alimentação Adequada e Saudável, inclusive Água. Observou-se 5 iniciativas em 2011 e 6 em 2014, com a inserção do programa Leite da Paraíba. O referido programa realiza distribuição direta de alimentos como leite e fubá de milho para famílias em vulnerabilidade social que tenham crianças menores que 7 anos e/ou gestantes, com prioridade para os titulares do PBF.

Assim como o Leite da Paraíba, os programas Banco de Alimentos (BA) e Cestas básicas também oferecem como benefício a distribuição de gêneros alimentícios. Em 2011 identificou-se que o BA era abastecido exclusivamente por doações da comunidade em geral e comerciantes, enquanto o programa de Cestas Básicas era arcado pelo governo municipal.

Importa destacar que apesar da identificação do BA nos dois recortes históricos, este equipamento passou por um período de desativação que durou até início do ano de 2014. Segundo a gestora entrevistada, em 2011 as pactuações com parceiros doadores e a estruturação do Conselho Gestor do Banco de Alimentos estavam em fase de fortalecimento, contudo, não foram efetivadas de fato a ponto de permitir a implantação do equipamento de forma concreta.

A reativação do Banco de Alimentos foi realizada em 2014 com a parceria do Curso de graduação em Nutrição da UFCG e desencadeou a união deste equipamento com o programa de Distribuição de Cestas Básicas, tendo em vista o compartilhamento do público e do objetivo de atender emergências eventuais de fome dos munícipes. De modo que, as famílias que antes recebiam “tickets” da prefeitura para compra de gêneros alimentícios,

foram encaminhadas para o Banco de Alimentos, onde passaram a ser contempladas com gêneros alimentícios diversos. Importa destacar que à medida que o governo redireciona estas famílias, também se isenta da responsabilidade financeira de prover o alimento a famílias em situação de privação, deixando a depender das doações recebidas pelo BA.

Sabe-se que o incentivo à mobilização social para doações foi uma estratégia adotada pelo Fome Zero através do mutirão da fome onde a comunidade era convidada e motivada a realizar doações em alimentos e em dinheiro para sanar a fome de famílias em situação de extrema pobreza (Suplicy, 2003). Contudo, ao assumir o direito à alimentação como um direito humano e, portanto, dever do Estado, deve-se refletir na necessidade de agregar iniciativas tanto governamentais quanto da sociedade civil organizada. Neste sentido, a expressão “temos que selecionar dos pobres os mais pobres” utilizada pelo gestor do BA em entrevista destaca a limitação da capacidade de atendimento deste equipamento.

Sobre o acesso a água merecem destaques os programas Água Boa e Um Milhão de Cisternas que têm sido fundamentais para o acesso à água na situação emergente de seca vivida pelo município. Sobre o Um Milhão de Cisternas, ressalta-se que na entrevista de 2014 o gestor relatou que a nova proposta do programa visa a universalização do acesso, para que todas as famílias da zona rural possuam cisternas, e o monitoramento realizado através do Cadastro Único junto ao PBF.

O último programa que integra a dimensão do acesso à alimentação é o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) que tem por objetivo promover o DHAA e a SAN, por meio da oferta de uma alimentação de qualidade no ambiente escolar. Este é um dos primeiros programas no campo da alimentação e nutrição implementados no Brasil. O acesso a alimentos por crianças e adolescentes na escola se apresentou como uma estratégia de suma importância para a superação da fome e ISAN, porém na conjuntura atual, reconhece-se a relevância deste programa também para o desenvolvimento de comunidades rurais, devido a obrigatoriedade da aquisição de alimentos de agricultores familiares. Além disso, destaca-se o PNAE como uma oportunidade estratégica para realização de práticas de educação alimentar e nutricional de incentivo à alimentação adequada e saudável. No trecho abaixo o gestor destaca a mudança do hábito alimentar da criança no ambiente escolar, a partir da permanência integral da criança na escola e a realização da refeição do almoço, com o programa Mais educação:

“Eu considero a questão do almoço. Por exemplo, as crianças da escola não tinham o hábito

de comer verduras, hoje comem, já adquiriram o hábito.” (Gestor 4, 2014).

Sobre a dimensão da Educação, ressalta-se o aumento significativo nas ações quando comparados os anos de 2011 e 2014. Apenas uma ação havia sido registrada no ano de 2011, o Telecentro, de iniciativa municipal promove a inclusão digital de titulares de direito do PBF e formação em informática. Em 2014 novos programas foram identificados: Mais Educação, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Brasil Alfabetizado e Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI).

Este avanço está associado também com as ações do Plano Brasil Sem Miséria, com o investimento no acesso aos serviços de educação, tanto para o público de ensino regular quanto para jovens e adultos, a partir do fortalecimento dos programas Brasil Alfabetizado, PROEMI e Mais Educação, os quais promovem a alfabetização e a qualificação da formação básica com a permanência integral da criança/adolescente na escola. Os programas de educação trazem à população subsídios e expectativa de melhores condições de vida a partir da educação, que possibilita em longo prazo, porém de forma mais consistente, a quebra do ciclo da pobreza principalmente quando se associa a escolaridade como um condicionante desta.

O Brasil Sem Miséria, através do investimento na Inclusão Produtiva, inseriu o PRONATEC para a capacitação de recursos humanos para o mercado de trabalho com o objetivo de inserir no mercado de trabalho e gerar renda para famílias titulares do PBF e Jovens que estão prestes a concluir o ensino médio. A experiência do programa no município de Cuité, surpreendeu os gestores pela dificuldade de inserção de titulares do PBF nos cursos ofertados, pois a maioria apresentava como requisito ter o ensino fundamental completo, assim as vagas foram ocupadas principalmente por jovens estudantes. Mesmo diante deste entrave, segundo a gestora, a implementação tem sido exitosa devido à alta demanda carente de capacitação.

“Temos atualmente 10 cursos. Então, dentro da UFCG é o local onde tem mais cursos, nem a própria sede tem este quantitativo. Porque a demanda foi muito grande... e se tivesse mais gente ainda teria mais gente.” (Gestor 5, 2014).

É importante lembrar que quando foi implementado o Fome Zero objetivou-se, entre outras questões, aumentar o poder aquisitivo a partir da melhor inserção econômica ou da proteção social. Este novo momento com o Brasil Sem Miséria não busca contrapor a proteção social à atividade laboral, mas propõe uma abordagem de inclusão dos

extremamente pobres, mediante a formação de recursos humanos que possibilite uma melhor postura no mercado de trabalho (PAES-SOUSA, 2013).

Por fim o quadro 2 exhibe os programas referentes à dimensão da Saúde, Nutrição e Serviços Relacionados, cujo aumento em quantidade de programas também foi significativo com avanço de 5 iniciativas para 12. Não houve extinção de programas e sim a inserção do Melhor em Casa, Farmácia Básica, Rede Cegonha, NutriSUS, Programa Saúde na Escola (PSE), Mais Médicos e Olhar Brasil.

O aumento destas iniciativas integra a estratégia do governo federal para a implementação de uma rede de atendimentos que preste atenção à saúde de forma integral a família, em especial ao público infantil e gestantes. Neste caso, é necessário pensar na articulação destes programas de saúde com os demais programas e setores, como no caso do PSE que atua promovendo ações de atenção à saúde na escola, de forma compartilhada com o PNAE, do NutriSUS que visa a suplementação nutricional para a superação de carências nutricionais, e o Olhar Brasil que age na identificação e correção de problemas oftalmológicos da criança da rede escolar com o objetivo de diminuir a evasão escolar e melhorar a qualidade de vida e rendimento escolar do público atendido.

Neste sentido, Rasella e colaboradores (2013) fazem esta associação dos serviços de saúde com outros programas, especificamente, com o PBF. De modo que afirmam a relação direta do PBF com a redução da desnutrição e da mortalidade infantil, tendo em vista sua atuação sobre os determinantes sociais da saúde e por estimular à saúde por meio das condicionalidades que oportunizam os cuidados com saúde no pré-natal, puerpério, a educação nutricional para as mães, as vacinações e o monitoramento do crescimento das crianças. Esta afirmação dos autores fica clara quando realizada associação entre as ações da RedeNutri, do NutriSUS e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) por exemplo.

Ainda sobre as mudanças na dimensão da Saúde, Nutrição e Acesso à Serviços Relacionados, especialmente sobre o monitoramento destaca-se as transformações relatadas sobre o SISVAN o qual, segundo a gestora, deixou de existir enquanto sistema fragmentado a partir da adoção do E-SUS, estratégia que unificou os sistemas de informação da atenção básica do Sistema Único de Saúde. O Ministério da Saúde emitiu uma nota técnica na qual garante que todas as estratégias para a vigilância alimentar e nutricional sejam observadas nos relatórios do SISVAN Web independente do sistema pelo

qual os dados antropométricos e de consumo alimentar sejam inseridos, seja pelo SISVAN Web, E-SUS AB ou outro sistema disponível (BRASILE, 2013).

3.2. Eixo 2: Situação de segurança alimentar e nutricional domiciliar (2011-2014)

A tabela 1 apresenta dados que caracterizam a situação de SAN das famílias pesquisadas no município de Cuité nos dois recortes históricos, segundo a EBIA. Verifica-se que a redução na prevalência de famílias que convivem com a ISAN ao comparar os anos de 2011 (55,6%) e 2014 (38%). Em 2011 foi observada ISAN do tipo grave, ou seja, a privação no consumo de alimentos e experiência de fome, em quase 10% dos domicílios, em 2014 esta prevalência foi de apenas 1,2% (4 domicílios). Porém destaca-se a manutenção da prevalência da ISAN do tipo moderada em torno de 15%, o que reafirma que o acesso aos alimentos ainda se caracteriza como um problema de relevância em territórios da região Nordeste.

Dentre as justificativas apresentadas pelos entrevistados para não haver no domicílio a quantidade e variedade de alimentos desejada, em 2011, foram citadas principalmente a falta de dinheiro (54,5%), dificuldade de chegar a feira (38,1%), dívidas (38,1%), falta de produção de alimentos (27,9%) e de gás para cozinhar (26,4%). No ano de 2014 as principais justificativas foram a falta de dinheiro (48%), o comprometimento da compra de alimentos devido ao gasto com medicamentos (48%), a ausência de produção de alimentos (44,8%), baixa variedade no mercado (40,8%) e o custo elevado do transporte para chegar a feira ou mercado (38,4%).

Tabela 1: Prevalência de insegurança alimentar domiciliar e gravidades, Cuité, 2011 e 2014.

| Escala Brasileira de insegurança alimentar | 2011 | | 2014 | |
|--|------|------|------|------|
| | N | % | N | % |
| Segurança Alimentar e Nutricional | 159 | 44,4 | 202 | 62 |
| Insegurança Alimentar | 199 | 55,6 | 124 | 38 |
| Leve | 109 | 30,4 | 70 | 21,5 |
| Moderada | 56 | 15,6 | 50 | 15,3 |
| Grave | 34 | 9,5 | 4 | 1,2 |

Teste de McNemar: p =0,000

Em 2011 observou-se que a ISAN se apresentava mais expressiva na região rural do município de Cuité, alcançando 75% da população. Em 2014, apesar da redução dos índices de ISAN, mais da metade da população rural (56%) da cidade ainda convive com a preocupação com o abastecimento de alimentos no domicílio ou a privação do consumo

alimentar. Além de acometer um maior número de famílias, a ISAN também se apresenta mais grave na região rural ou se comparar com a urbana, pois se verifica uma prevalência de ISAN do tipo moderada em 20% dos domicílios rurais e em 13,3% em urbanos.

Com esta análise, o pressuposto inicial de que em um período de três anos haveria uma redução nos percentuais de ISAN da população cuitense foi confirmado. A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nos anos de 2004, 2009 e 2013, também aponta a redução gradativa dos níveis de ISAN da população brasileira de 34,8% em 2004 para 22,6% em 2014. Com relação à gravidade da ISAN (moderada e grave) no Brasil este percentual reduziu nos últimos 10 anos de 16,8% para 7,8% e na região nordeste de 30,7% para 14,5%.

Ainda com base nos resultados da PNAD 2014 a região nordeste apresentou as menores prevalências de ISAN nos três períodos avaliados em comparação com as demais regiões geográficas. Os percentuais de famílias classificadas em SAN nesta região no ano 2004 (46,4%) e 2014 (61,9%), se assemelham ao percentual observado na população cuitense em 2011 (44%) e 2014 (62%).

O estudo realizado pelo IBGE apresenta um retrato sobre a ISAN no Brasil em três períodos avaliados com a realização de três estudos transversais, que assim apresentam painéis repetidos da situação da população brasileira. Esta metodologia, apesar de apresentar um recorte longitudinal, não avalia as mesmas famílias nos três períodos, se diferenciando assim, do estudo realizado em Cuité.

No Brasil são escassas as pesquisas longitudinais sobre a SAN em coortes. Recentemente sob a coordenação do professor Rodrigo Vianna da Universidade Federal da Paraíba foi realizado um estudo longitudinal com famílias residentes em dois municípios do interior do estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2011. Os resultados apontaram para o aumento significativo nos níveis de SAN/ISAN Leve de 65,8% para 73,1%. Além disso, os pesquisadores verificaram que 51,1% das famílias classificadas em ISAN moderada ou grave em 2005 superaram a privação alimentar, passando a classificar-se em 2011 em situação de SAN ou ISAN do tipo leve (CABRAL et al, 2014).

Em Cuité, a análise das mudanças da situação de SAN das famílias pesquisadas revela que 37,4% da amostra foi classificada em SAN, no ano de 2011, e assim permaneceram em 2014, enquanto que a superação da ISAN foi registrada para 24,5% das famílias. Mesmo diante destes resultados positivos, verificou-se ainda que 38% das

famílias continuaram expostas à privação no acesso aos alimentos, ou seja, manteve-se ou migrou para a situação de ISAN.

Para analisar os possíveis fatores relacionados com este diagnóstico as tabelas a seguir apresentam dados referentes aos indicadores ambientais, socioeconômicos e demográficos da comunidade estudada no ano de 2011 e 2014.

A partir dos resultados apresentados na tabela 2, verifica-se que a maioria das famílias continuou a residir na zona urbana do município em 2014 (69,3%) e em casas de propriedade da família, quitada ou não (71,2%). Registra-se uma redução na prevalência de famílias residindo em casa alugada ($p=0,030$) e a manutenção de mais de 20% das famílias que moram em casas cedidas ou emprestadas, nos dois períodos avaliados.

Tabela 2: Indicadores ambientais e socioeconômicos das famílias estudadas, Cuité, 2011 e 2014.

| Variáveis | | 2011 | | 2014 | | p* |
|--------------------------------------|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| | | N | % | N | % | |
| Área de moradia | Zona Urbana | 244 | 68,2 | 226 | 69,3 | 0,727 |
| | Zona Rural | 114 | 31,8 | 100 | 30,7 | |
| Condição da moradia | Própria (quitada ou não) | 216 | 66,2 | 232 | 71,2 | 0,030 |
| | Alugada | 31 | 9,5 | 21 | 6,4 | |
| | Cedida ou emprestada | 78 | 21,8 | 75 | 22,4 | |
| Moradores do domicílio | Até 4 moradores | 271 | 75,7 | 249 | 76,4 | 0,405 |
| | 5 ou mais moradores | 87 | 24,3 | 77 | 23,6 | |
| Domicílio com criança ou adolescente | Sim | 211 | 58,9 | 88 | 27 | 0,000 |
| | Não | 144 | 41,1 | 238 | 73 | |
| Moradores por cômodo para dormir** | Até 2 moradores | 287 | 81,3 | 277 | 85,8 | 0,023 |
| | 3 ou mais moradores | 66 | 18,7 | 46 | 14,2 | |
| Esgotamento sanitário | Rede pública/ Fossa séptica | 100 | 28,7 | 103 | 32,2 | 0,064 |
| | Fossa negra/Céu aberto | 249 | 71,3 | 217 | 67,8 | |
| Disponibilidade de água diária | Sim | 235 | 65,8 | 261 | 80,3 | 0,000 |
| | Não | 122 | 34,2 | 64 | 19,7 | |
| Origem da água Rede Pública | Sim | 232 | 64,8 | 109 | 33,4 | 0,000 |
| | Não | 126 | 35,2 | 217 | 66,6 | |
| Origem da água Cisterna | Sim | 171 | 47,8 | 118 | 36,2 | 0,004 |
| | Não | 187 | 52,2 | 208 | 63,8 | |
| Origem da água Poço | Sim | 5 | 1,4 | 17 | 5,2 | 0,012 |
| | Não | 353 | 98,6 | 309 | 94,8 | |
| Busca água fora | Sim | 60 | 16,8 | 120 | 36,8 | 0,000 |
| | Não | 83,2 | 298 | 206 | 63,2 | |
| Linha da pobreza*** | Acima da linha da pobreza | 226 | 63,1 | 242 | 74,2 | 0,000 |
| | Abaixo da linha da pobreza | 132 | 36,9 | 84 | 25,8 | |

*Obtido por meio do teste de McNemar; ** 5 missing em 2011 e 3 em 2014; *** Para 2011 foram consideradas abaixo da linha da pobreza famílias com renda mensal percapita inferior a 140 reais e para 2014 156,00. Considerou-se o valor recebido no Programa Bolsa Família para o cálculo.

Com relação a composição das famílias a maioria é formada por até 4 moradores tanto em 2011 como em 2014, porém registra-se uma redução importante na quantidade de moradores dependentes, ou seja, criança e/ou adolescente de 58,9% em 2011, para 27% em 2014 (Tabela 2). Além disso, observa-se que há redução na aglomeração de indivíduos

no domicílio com base no indicador da quantidade de moradores por cômodo para dormir. Este fato parece manter relação com a melhora nas condições de moradia, visto que, não foi registrada mudança importante no número de moradores do domicílio, entre 2011 e 2014 ($p=0,405$).

A tabela 2 apresenta ainda informações sobre acesso ao saneamento básico e à água. Entre 2011 e 2014 não houveram mudanças para o esgotamento sanitário, visto que a maioria dos domicílios ainda possui saneamento do tipo de fossa negra ou esgoto ao céu aberto em 2011 (71,3%) e 2014 (67,8%).

No tocante ao acesso à água verifica-se um aumento importante das famílias com disponibilidade diária de água de 65,8% em 2011 para 80,1% em 2014 (Tabela 2). Este dado apresenta de certa contradição, visto que neste período a população cuitense vivenciou a escassez de chuvas, e como consequência foi cessado o abastecimento de água pela rede pública a partir do final do ano de 2012, com o esgotamento hídrico do açude que abastecia a cidade. A realidade da seca se expressa nos dados sobre a origem da água existente no domicílio dada a redução importante das famílias com abastecimento da rede pública entre 2011 (64,8%) e 2014 (36,2%), e no aumento do acesso à água por outras fontes como poço e cisterna na própria casa ou na busca por água fora do domicílio.

Cabe destacar que em 2011 foi identificado no município de Cuité um maior acesso a água diariamente na zona rural, dado explicado pela grande quantidade de domicílios com cisternas oriundas do programa 1 Milhão de Cisternas do governo federal. Em 2011 o abastecimento de água pela rede pública já se mostrava insuficiente e irregular na zona urbana, e com a intensificação da seca a população e o governo local se articularam no sentido de abastecer a cidade com a construção de poços privados e públicos em casas, escolas e postos de saúde, e com a venda de água por empreendedores locais. Assim, acredita-se que na zona urbana o acesso à água passou a ocorrer diariamente, seja por meio da compra ou da busca em locais públicos de distribuição, porém a quantidade é limitada.

Além disso, a organização do comércio local de água pode ter possibilitado a compra do produto a crédito facilitando o acesso das famílias, por outro lado, esta nova conjuntura de abastecimento pode apresentar impactos negativos no custo de vida da população.

Com relação à condição socioeconômica a tabela 2 apresenta dados sobre a renda das famílias. Verifica-se a redução de 10% das famílias classificadas abaixo da linha da pobreza e o aumento da renda média per capita de 136,24 reais para 156,90 reais, em 3

anos. Estes dados acompanham tendências nacionais, como apresentado no relatório sobre desenvolvimento humano 2014 organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que revelou entre 2001 e 2012, que a parcela da população em extrema pobreza passou de 25,5% para 3,5%. Além de que houve um crescimento maior na renda das famílias classificadas em pobreza, quando comparado a famílias com renda elevada.

Observou-se ainda que em 2014 mais de 60% da população gasta com alimentação cerca de 30% do orçamento familiar. Quanto maior o gasto com alimentos nos domicílios, maior é a dificuldade da família para o investimento em infraestrutura, lazer e educação, o que pode reduzir o poder de compra dessas famílias.

Cabral et al (2014) também mostram melhorias nos fatores socioeconômicos dos municípios de São José dos Ramos e Nova floresta, no estado da Paraíba, entre os anos de 2005 e 2011. Neste estudo, a média da renda per capita aumentou de R\$ 130,70 em 2005 para R\$ 302,50 em 2011. A população considerada pobre (com renda percapita inferior a 140,00 reais) diminuiu mais de 20% entre 2005 (52,5%) e 2011 (29,1%). Ferreira et al (2006) destaca que o aumento da renda per capita entre indivíduos pobres é fator significativo para a diminuição da desigualdade social no Brasil.

A tabela 3 apresenta variáveis referentes ao chefe do domicílio. Ainda no tocante a questão social verifica-se que não houve mudança no grau de escolaridade destes moradores, o que mantém a situação de vulnerabilidade social observada em 2011, pois 78,9% dos chefes em 2014, referiam não ter escolaridade ou ter cursado apenas o ensino fundamental completo ou incompleto.

Tabela 3: Caracterização demográfica e socioeconômica dos chefes de famílias, Cuité, 2011 e 2014

| Variáveis | 2011 | | 2014 | | p* |
|---------------------|---|----------|----------|---|--------------|
| | N | % | N | % | |
| Sexo | | | | | |
| | Masculino | 162 45,3 | 145 44,6 | | 1,000 |
| | Feminino | 196 54,7 | 180 55,4 | | |
| Idade | | | | | |
| | Adulto | 250 69,8 | 212 65,2 | | 0,008 |
| | Idoso | 108 30,2 | 113 34,8 | | |
| Ocupação | | | | | |
| | Tem trabalho | 183 51,3 | 164 50,8 | | 0,007 |
| | Aposentado/pensionista | 110 30,8 | 117 36,2 | | |
| | Estudante/ dona de casa/ desempregado | 64 17,9 | 42 13 | | |
| Escolaridade | | | | | |
| | Sem escolaridade | 99 28,3 | 83 26,1 | | 0,079 |
| | Ensino fundamental completo ou incompleto | 186 53,1 | 168 52,8 | | |
| | Ensino médio, técnico ou superior | 65 18,6 | 67 21,1 | | |

*Obtido por meio do teste de McNemar

No tocante à ocupação registra-se a discreta redução percentual de chefes de família sem remuneração, ou seja, estudante, dona de casa ou desempregado; e o aumento no percentual de aposentados ou pensionistas ($p=0,008$). Estas mudanças podem ter colaborado para a melhoria da renda familiar, pois as relações de trabalho no município de Cuité são marcadas pela informalidade e conseqüentemente pela a variabilidade mensal da remuneração recebida, especialmente em famílias de baixa renda. Assim, a aposentadoria pode representar o acesso a um maior volume de recursos financeiros de forma regular.

A experiência de campo apresentou aos pesquisadores que especialmente entre a população de agricultores, há o acúmulo de diferentes ocupações de trabalho, também informais. Assim, parte dos membros das famílias rurais concilia a função de agricultor “fazendo bicos”. Além de que, com a falta de oportunidade de trabalho ou a dificuldade da manutenção da produção de alimentos na propriedade, muitos agricultores são atraídos pelas oportunidades de trabalho temporário em grandes propriedades produtoras do centro do país, em cidades como Rio Verde e Itumbiara no estado do Goiás, principalmente em períodos de safra.

No entendimento destes pesquisadores esta prática da região, se configura como uma nova cara do êxodo rural, visto que, os homens da família migram um período do ano para estas cidades, enquanto o restante da família, esposa e filhos crianças ou adolescentes, permanecem na região rural. A decisão por fragmentar a família acredita-se que se deve ao fato destas contarem com casas próprias nos assentamentos rurais e com benefícios financeiros, como Bolsa Família e Garantia Safra. Além disso, o emprego temporário

não traz segurança ou a remuneração suficiente ao trabalhador rural para o sustento da família nestas regiões.

Esta conjuntura social bem como a período de estiagem podem explicar a redução de propriedades como atividade agrícola no município de Cuité, como apontado na tabela 4. Entre as famílias com produtoras registrou-se a redução da venda dos alimentos produzidos, visto que em 2011 47,3% dos agricultores referiram destinar parte da produção para a comercialização e em 2014 apenas 33,6%. A possível redução na quantidade e diversidade dos alimentos produzidos conduz o destino desta produção para o consumo familiar.

Tabela 4: Caracterização atividade agrícola das famílias estudadas, Cuité - PB, 2011 e 2014

| Variáveis | 2011 | | 2014 | | p* |
|---|------|------|------|------|--------------|
| | N | % | N | % | |
| Produção de alimentos na propriedade | | | | | |
| Sim | 184 | 51,4 | 152 | 46,6 | 0,050 |
| Não | 174 | 48,6 | 174 | 53,4 | |
| Destino da produção** | | | | | |
| Produção para consumo | | | | | |
| Sim | 176 | 95,7 | 144 | 96,6 | 1,000 |
| Não | 8 | 4,3 | 5 | 3,4 | |
| Produção para venda | | | | | |
| Sim | 87 | 47,3 | 50 | 33,6 | 0,001 |
| Não | 97 | 52,7 | 99 | 66,4 | |
| Produção para troca por comida ou outros produtos | | | | | |
| Sim | 3 | 1,6 | 5 | 3,4 | 1,000 |
| Não | 181 | 98,4 | 144 | 96,6 | |

*Obtido por meio do teste de McNemar, ** 3 casos Não sabe/não respondeu no ano de 2014

A restrição da produção de alimentos para o consumo interno da família caracteriza a vulnerabilidade desta população rural e a dificuldade para organização da atividade agrícola. A situação esperada para os produtores rurais prevê a inserção de seus produtos no comércio local e regional, como estratégia para o acesso a renda e a superação da pobreza, realidade não observada na população cuitense.

A dificuldade e falta de apoio público para a produção de alimentos é um determinante para o acúmulo de ocupações pelo agricultor, e a consequente desistência da família pelo sustento por meio da agricultura. A redução da comercialização de alimentos oriundos da agricultura local apresenta impactos negativos no abastecimento do sistema agroalimentar da região, devido a menor disponibilidade e o aumento do custo de alimentos

regionais como frutas, verduras e tubérculos. Esta problemática pode afetar também programas governamentais como o PNAE, e mais recentemente no município o PAA, que preveem a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar local.

A Tabela 7 apresenta o acesso das famílias a 26 equipamentos, programas e ações relacionadas com a SAN no município de Cuité nos anos de 2011 e 2014. Os dados apontam para o baixo acesso da população aos programas e aos equipamentos pesquisados. Porém, destacam-se três programas os quais a população pesquisada referiu acessar os dois períodos avaliados, sendo estes a Estratégia Saúde da Família, o PBF e o programa de Distribuição de medicamentos (Farmácia popular ou Básica).

O PBF beneficia famílias com renda mensal per capita inferior à linha da pobreza, esta focalização e cobertura do programa ressaltam a vulnerabilidade social da população estudada, evidenciada com a análise dos indicadores sociais. Por outro lado, os programas que viabilizam acesso gratuito à medicação apresentam caráter universal, ou seja, qualquer indivíduo poderá ter acesso, desde que, seja atendido pelo serviço público de saúde, o que indica que o acesso da população ainda pode ser restrito no município de Cuité.

Além desses programas, em 2014, 20%, 12,9% e 11% da população acessaram os programas Garantia Safra, Mais Educação e Distribuição de sementes, respectivamente. Em contrapartida os programas de distribuição de alimentos - BA e Distribuição de Cestas básicas - foram os menos acessados pela população no ano de 2011 e de 2014.

A comparação do acesso entre os anos analisados aponta para o aumento da participação das famílias apenas nos programas Distribuição de medicação (+14,2%), Mais Educação (+10,8) e Garantia Safra (+4%). O PRONATEC foi implantado no município após 2011 e alcançou em 2014 4,6% das famílias estudadas. Nenhum programa apresentou redução expressiva no percentual de acesso, verificou-se que 2,1% das famílias deixaram de participar do PBF e 2,8% do Brasil Alfabetizado.

Tabela 7: Acesso das famílias pesquisadas a equipamentos, programas e ações relacionados com a Segurança Alimentar e Nutricional, Cuité, 2011 e 2014.

| Programas e ações | 2011 (N=358) | 2014 (N=301) | p* |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Estratégia Saúde Família | 80,4% | 79,1% | 0,678 |
| Programa Bolsa Família | 49,4% | 46,6% | 0,162 |
| Distribuição de medicamentos | 33% | 47,2% | 0,000 |
| Programa Garantia Safra | 16,6% | 20,6% | 0,152 |
| Doação de Sementes | 11,3% | 11% | 0,864 |
| Acesso a Água Dessalinizada | 8,6% | 9,2% | 0,791 |
| Programa Leite na Paraíba | 7,4% | 8% | 0,815 |
| Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A | 7,2% | 7,2% | 1 |
| Brasil Alfabetizado | 5,8% | 3,7% | 0,189 |
| Educação de Jovens e Adultos | 5,5% | 5,2% | 1 |
| Programa Nacional de Suplementação de Ferro | 4,1% | 4,8% | 0,648 |
| Programa Água para Consumo/Produção de Alimentos | 3,1% | 3,4% | 1 |
| Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar | 2,5% | 2,1% | 1 |
| Assistência Técnica | 2,5% | 2,1% | 1 |
| Mais Educação | 2,1% | 12,9% | 0,000 |
| Programa Melhor em casa | 1,5% | 2,8% | 0,219 |
| Cisterna Calçadão na Comunidade | 0,6% | 1,5% | 0,250 |
| Microcréditos Rurais de Iniciativa Privada | 0,6% | 1,2% | 0,687 |
| Programa Compra Direta | 0,3% | 0,9% | 0,500 |
| Programa Ensino Médio Inovador | 0% | 2,1% | - |
| Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego | 0% | 4,6% | - |
| Banco de Alimentos | 0% | 0,3% | - |
| Programa de Distribuição de Cestas Básicas | 0% | 0,6% | - |
| Equipamentos | 2011 (N=358) | 2014 (N=301) | p* |
| Centro de Referência da Assistência Social | 6,4% | 7,4% | 0,856 |
| Centro de Referência Especializado da Assistência Social | 1,2% | 1,2% | 1 |
| Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos | 5% | 4,7% | 1 |

* Foram incluídos na pesquisa os programas e ações identificados no município de Cuité na pesquisa de 2011 e programas que fazem parte do conjunto de iniciativas do Plano Brasil sem Miséria em 2014; *Obtido por meio do teste de McNemar

A Figura 3 expõe os equipamentos e programas acessados por pelo menos 5% da população estudada no ano de 2014 segundo as dimensões da SAN adotadas pelo governo brasileiro para fins de monitoramento e utilizadas na análise das políticas públicas no primeiro eixo desta pesquisa, a saber: Produção de alimentos. Disponibilidade de alimentos, Renda e condições de vida, Acesso a alimentação Adequada e Saudável e Nutrição, Saúde e acesso aos serviços relacionados (BRASIL, 2010).

Com a análise observa-se que a população acessou programas em 5 das 6 dimensões tomadas para avaliação, com a ausência de programas relacionados com a disponibilidade de alimentos, pois não existem iniciativas vigentes no município.

Apesar de quase 50% das famílias pesquisadas apresentarem produção de alimento na propriedade, registrou-se o acesso a apenas 2 programas relacionados com agricultura: Garantia safra e Doação de sementes, cujas ações são voltadas a restituição monetária ao agricultor que comprove perda de safra e do repasse de sementes. Desta forma, argumenta-se pelo acesso insuficiente da população produtora a iniciativas voltadas a estruturação da atividade agrícola e a convivência com o semiárido, bem como, para a organização da

comercialização, abastecimento e distribuição de alimentos na comunidade. Sobre o acesso ao alimento foram registrados dois programas com maior alcance da população, sendo a distribuição de água dessalinizada (9,2%) e de leite (8%).

Figura 3: Equipamentos e programas acessados* pelas famílias pesquisadas segundo dimensões de monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional, Cuité, 2014.



**Foram selecionados apenas os programas acessados por pelo menos 5% da população em 2014*

Na dimensão Renda está alocado o programa Bolsa Família que apresenta boa cobertura na comunidade

cuiteense, enquanto que o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) equipamento público central para a superação da pobreza foi acessado por menos de 10% da população. O CRAS é uma unidade de proteção social básica que compõe o Sistema Único da Assistência Social, com acesso universal, este tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, sendo uma das ações executadas no CRAS a promoção da geração de renda por meio de cursos profissionalizantes e de inclusão produtiva.

De forma complementar as ações de proteção social básica, os programas de educação além de ampliar o acesso a direitos de cidadania, podem contribuir em longo prazo com a inserção profissional do indivíduo e consequentemente com a superação da pobreza e a garantia do acesso ao alimento de forma regular e permanente. Na população cuiteense verificou-se o acesso ao programa Mais Educação (12,9%), que garante a permanência da criança em tempo integral na escola, ea iniciativa de Educação de Jovens e Adultos (5,2%), que possibilita a alfabetização e a continuidade dos estudos especialmente para trabalhadores.

A baixa cobertura dos programas de alfabetização direcionados a adultos é uma das razões para a manutenção nos últimos três anos de quase 30% dos chefes de família sem

escolaridade. É importante destacar que a baixa escolaridade da população prejudicou o acesso ao programa PRONATEC que ofertou em 2013/2014 cursos de educação profissionalizante e tecnológico, porém um dos requisitos mínimos para a inscrição na maioria dos cursos era ter concluído o ensino fundamental. Sendo assim, no ato da implementação do programa esta foi a principal dificuldade de acesso aos mesmos pelo público-alvo prioritário aos cursos, famílias em situação de vulnerabilidade social ou titulares do programa Bolsa Família.

Ainda sobre as ações de educação cabe destacar que no contexto de vulnerabilidade social observado em Cuité, o programa Mais Educação e PROEMI pode apresentar outros benefícios à comunidade, além do objetivo pré-definido de inserir as crianças e adolescentes em atividades optativas transversais à formação, a exemplo de esporte, lazer, artes e promoção da saúde. A permanência da criança/ adolescente em tempo integral na escola representa importante economia no orçamento familiar destinado a compra de alimentos, pois o aluno realiza 3 refeições na escola (2 lanches e 1 almoço), além de que o responsável passa a ter a possibilidade e a perspectiva de inserção em atividades econômicas e produtivas, dentro ou fora do lar.

Com relação aos programas de saúde ressalta-se o programa de distribuição gratuita de medicamentos que também parece exercer um papel importante em contextos de vulnerabilidade social. Cabe destacar que 28,2% das famílias estudadas possuem algum morador que desenvolveu algum tipo de doença crônica não transmissível, como hipertensão e diabetes. Além disso, dentre as famílias em situação de ISAN em 2014, 48% dos entrevistados indicaram o comprometimento da renda com a compra de medicamentos, como uma causa da redução da qualidade ou da quantidade de alimentos disponíveis no domicílio.

Desta forma, acessar de forma regular medicamentos gratuitos desonera a renda da família e colabora para a SAN da família. O acesso a estratégia Saúde Família neste sentido se mostra fundamental tanto para a prevenção do desenvolvimento destas morbidades, como também para o encaminhamento da população a farmácia básica do município.

4. Considerações finais

A análise da população cuiteense apresentada neste estudo foi realizada com base em uma amostra de famílias que representam a população urbana e rural do município.

Neste sentido, torna-se relevante refletir sobre os dados apresentados neste diagnóstico de forma integrada a análise da política municipal de SAN.

Para tanto, se faz necessário resgatar a hipótese inicial desta pesquisa que foi fundamentada a partir do registro de diferentes intervenções do governo visando a superação da pobreza e a promoção do DHAA a partir do ano de 2011. São exemplos deste investimento federal o ciclo de conferências de SAN que culminou na estruturação do Plano Nacional de SAN; o incentivo do MDS à adesão ao SISAN por estados e municípios; e a implementação do Plano Brasil Sem Miséria. Sendo assim, partiu-se do pressuposto de que este conjunto de intervenções conduziria mudanças positivas na oferta de serviços públicos à população impactando consequentemente na redução nos níveis de ISAN.

O resultado do diagnóstico populacional indicou a redução nas prevalências de ISAN da população, porém quase 40% das famílias continuaram sob risco de conviver com a privação de alimentos. Por outro lado, a análise da política local revelou que apesar da inexistência do sistema institucionalizado de SAN no município de Cuité, houve expansão relevante no quantitativo de equipamentos, programas e ações entre 2011 e 2014, processo fomentado essencialmente pelo governo federal.

A análise desta conjuntura estimula a reflexão sobre a eficácia dos programas vigentes no município. A avaliação no âmbito da agricultura exemplifica este argumento pois verificou-se que apesar da existência de programas diversificados de incentivo à produção de alimentos por agricultores familiares grande parte das famílias produtoras não foi beneficiada, o que impactou negativamente na atividade agrícola, visto a redução no percentual de famílias com atividade produtiva e da venda de alimentos oriundos desta produção no comércio local.

A baixa cobertura dos programas de incentivo à agricultura familiar parece estar relacionada com o déficit de recursos humanos, ou seja, não há em Cuité a quantidade suficiente de profissionais para atender à demanda dos diferentes programas. Assim, esta sobrecarga compromete, de certa forma, a qualidade e o alcance dos serviços à população. Este cenário não é exclusivo da Secretaria de Agricultura, mas se repete para as ações de Assistência Social, de forma mais expressiva nos programas que objetivam a geração de renda e a inclusão produtiva de famílias em vulnerabilidade social.

Ainda sobre o baixo acesso da população aos programas outra reflexão relevante trata da focalização do público-alvo. Para esta discussão é pertinente retomar a fala de um gestor municipal sobre a população atendida em um dos programas: “temos que selecionar

dos pobres os mais pobres”. Esta fala ressalta o desacordo entre o público atendido nestes programas e o princípio da universalidade estabelecido na LOSAN. De modo que, não desconsiderando a necessidade da focalização de alguns programas para atendimento as condições mais graves de ISAN, é fundamental rememorar que para garantir a SAN é preciso impulsionar mudanças no modelo de desenvolvimento econômico, e este processo deve englobar de forma ampla a população do território.

Ao tomar como base a organização de outros sistemas públicos vigentes no Brasil, também regidos pelo princípio da universalidade, como o de Sistema Único de Saúde, reconhece-se a forte contribuição para a universalização do acesso é dada pela distribuição dos serviços no território municipal que aumenta a capilaridade dos recursos humanos e de equipamentos na comunidade, o que possivelmente eleve o alcance da população e a possibilidade de intervenção na situação de saúde do território. Além disso, destaca-se esta organização como resultado da descentralização de recursos financeiros destinados às diferentes demandas do Sistema de Saúde.

Nesta direção, enxergando o SUS como uma experiência exitosa de sistema universal em território amplo e diverso como o do Brasil, alguns questionamentos são suscitados como: a estratégia de descentralização das ações e de recursos financeiros para o melhor execução desta realizada no SUS pode ser aplicada ao SISAN de modo a contribuir para a universalização da política de SAN? O aumento da capilaridade de recursos humanos e financeiros pode viabilizar o maior acesso da população aos programas relacionados à SAN e, conseqüentemente, enfrentamento mais eficaz às diversas situações de ISAN?

5. Referências

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.346 de 15 de novembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências [Internet]. Brasília, DF; 2006. [Acesso em: 29 de Agosto de 2015] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Tema/Losan/losanfina.pdf>.

. Plano Brasil sem Miséria [Internet], 2011. [Acesso em 02 de outubro de 2014]. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>

. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; Ministério de Desenvolvimento Social; CONSEA, 2011.

. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde/ Departamento de Atenção Básica, 2012.

. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURIDICOS. Decreto 7272

de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências [internet]. Brasília-DF, 2010. Acesso em: 04 de setembro de 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7272-25-agosto-2010-608094-norma-pe.html>

. MINISTÉRIO DA SAÚDE/DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. Nota Técnica/2013 –

DAB/SAS/MS. Registro dos acompanhamentos da Vigilância Alimentar e Nutricional na Atenção Básica. Brasília, 2013.

CABRAL CS, LOPES AG, MIKAEL LOPES J, VIANNA RPT. Segurança Alimentar, renda e Programa Bolsa Família: estudo de corte em municípios do interior da Paraíba, Brasil, 2005-2011. Cad. Saúde Pública. 2014. 30(2): 393-402.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)/Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome/Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2014

INSTITUTO DA CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

INSTITUTO PÓLIS/ Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em regiões metropolitanas. Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome: Brasília: 2008.

KEPPLE AW. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional - Relatório 2014. Brasília: Organização Nacional para a Alimentação e Agricultura. 2014.

KEPPLE, A. W.; MALUF, R. S.; BURLANDY, L. Implementing a Decentralized Food and Nutrition Security System in Brazil. Cornell University. Ithaca, New York. 2012.

LEÃO MM, RECINE E. O direito Humano à Alimentação Adequada. In: TADDEI, J.A. et al. (Org.) Nutrição em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011 p. 471-488.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; FROZI, D. S. Programas de Segurança Alimentar e Nutricional: experiências e aprendizados. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Relatório Plano Brasil Sem

Miséria no Município de Cuité-PB. 2014. disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69>

Acesso em 01 DE Setembro de 2015.

PAES-SOUZA, R. Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de promoção e proteção social. Working Paper. nº 113. Ago 2013.

SALLES-COSTA, R, COSTA, RS. O Diagnóstico de Insegurança Alimentar nos Estudos Populacionais: suas implicações e limitações como indicador de SAN. In: Olivia F. Schneider. (Org.). Segurança Alimentar e Nutricional - Tecendo a rede de Saberes. 1ed.Petropolis: DP et Alii Editora Ltda., 2012, v. 1, p. 121-138.

SCHNEIDER, S; TRICHES, R. M.; GERHARDT, T. E. Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos. Interações, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 109-120, janeiro/Junho 2014.

SILIPRANDI, E. C. ; KEPPLER, A W. . Elaboração de um sistema municipal de gestão de informação integrada no município de Rio Claro-SP à luz das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 16, p. 148-150, 2014

O plano camponês no município de Pelotas: uma experiência no estado do Rio Grande do Sul⁸¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo problematizar questões relativas ao direito humano à alimentação, explorando o conceito de soberania alimentar, que preconiza a produção de alimentos saudáveis e sua relação com a implantação do plano camponês no Estado do Rio Grande do Sul, focalizado na tentativa de efetivação do plano no município de Pelotas. Analisando os entraves encontrados para a concretização do plano e os frutos da articulação realizada pelos movimentos sociais envolvidos.

Palavras-chaves: soberania alimentar, plano camponês, movimentos sociais.

Food as a human right: the peasant's plan of Pelotas municipality

Abstract: This article aims to discuss issues related to the human right to food , exploring the concept of food sovereignty , calling for the production of healthy food and its relation to the implementation of the peasant plan in the state of Rio Grande do Sul , focused on trying to execution of the plan in the municipality of Pelotas. Analyzing the obstacles faced for the implementation of the plan and the fruits of the joint made by social movements involved.

Keywords: food sovereignty, peasant plan , social movements.

1. Introdução

A alimentação é um direito social assegurado no artigo 6º da Constituição Federal. A inserção desse direito legitima a incessante busca dos movimentos sociais ligados aos direitos humanos para promover a produção de alimentos saudáveis. Nesse sentido o Movimento dos Pequenos Agricultores –MPA– desenvolve o conceito de Soberania Alimentar, que preconiza a produção e comercialização de comida local, vinculada à cultura e ao modo de vida da população que a produz e consome.

A implantação de políticas estruturantes, principalmente as que visam o fortalecimento da agricultura familiar, que juntamente com os programas de transferência de renda tem sido a abordagem exitosa para a diminuição da fome no Brasil, fortaleceram a implantação do Plano Camponês, que surgiu como uma proposta do Movimento dos Pequenos Agricultores e, conseqüentemente, assumido pela Via Campesina, com a intenção

⁸¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Alimentação enquanto direito humano e sua relação com o programa camponês no estado do Rio Grande do Sul: caso de Pelotas” coordenado por Cristine Jaques Ribeiro

de afirmar o campesinato como sujeito político, promovendo a soberania alimentar. Para tanto, este artigo pretende apresentar o plano camponês como demanda dos movimentos sociais camponeses no território nacional e que se legitima no Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2013-2015. O trabalho resulta de uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-graduação em Política Social e graduação em Serviço Social na Universidade Católica de Pelotas/RS.

O trabalho, primeiro, apresenta a proposta de segurança alimentar como política de alimentação no Brasil bem como relaciona com a perspectiva de soberania alimentar demandada pelos movimentos sociais vinculados a Via Campesina Internacional. No segundo momento, é feita apresentação do plano camponês que tem a intenção de legitimar-se no território nacional, mas que se efetiva apenas no momento, no Estado do Rio Grande do Sul para a garantia da produção de alimento orgânico e agroecológico cultivado pela agricultura camponesa e para o consumo das famílias que habitam o espaço urbano e, nesse caso, os trabalhadores vinculados ao movimento dos trabalhadores e trabalhadoras desempregados em Pelotas. Por fim, considera-se a importância de compreender a concepção de movimentos sociais para relacionar esta concepção com as ferramentas de luta e articulações políticas necessárias para viabilizar o acesso aos direitos pautados por esses coletivos e, nesse caso, em especial o alimento enquanto direito humano.

2. A política social de segurança alimentar e Nutricional: algumas considerações

A falta de acesso ao alimento e o acirramento da pobreza instigam análise da importância da política de segurança alimentar no Brasil. Assim, o tema proposto nesse item é analisar a segurança alimentar e nutricional como uma política pública onde o termo tem sua origem nas manifestações que ocorreram ainda na década de 70 com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN.

Até então o que se tinha eram ações onde a compreensão de segurança alimentar somente avaliava o estado nutricional da população sob a égide da Vigilância Sanitária (MALUF, apud HIRAI, 2009). Essa concepção muda a partir desse período tendo como importante marco a 1ª Conferência de Alimentação e Nutrição que aconteceu em 1986 onde a mesma prevê a alimentação como direito básico. Segundo Hirai (2009), a proposta de segurança alimentar como política também contemplava a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Para tanto:

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se incorporando, às esferas de produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se então a falar de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002, p. 2).

Para o referido autor a Segurança Alimentar consiste na forma de como uma sociedade, a partir de políticas públicas vai garantir o direito a alimentação para todos sendo que propor mecanismos para que tal direito seja garantido é dever do Estado. Nesse contexto onde o conceito de Segurança Alimentar vai sendo ampliado e incorporando as esferas de produção agrícola e abastecimento, começam admitir que não é possível pensar o direito a alimentação e a Segurança Alimentar dissociados do modo como os alimentos são produzidos, quem produz esses alimentos, como são distribuídos e ainda como está estruturada a questão fundiária no território. Destaca-se que já na primeira conferência de Segurança Alimentar e Nutricional que ocorreu em julho de 1994 já ficava explícita a preocupação da população brasileira: “(...) com a concentração de renda e da terra, como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país” (VALENTE, p.10).

Dessa forma percebe-se que garantir segurança alimentar está associado como é distribuída a riqueza socialmente produzida, que no modo de produção capitalista e de forma extremamente desigual. Dessa forma, o alimento não é tratado como direito e sim como mercadoria. Defende-se nesse trabalho que o avanço da Segurança Alimentar está associado ao incentivo a agricultura familiar e camponesa que, a partir de uma produção diversificada, pode contribuir para que as pessoas tenham garantido o direito a uma alimentação saudável e de qualidade.

O processo em que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional avança é atravessado por entraves políticos, pois em 1994 realiza-se a primeira conferência de segurança alimentar e nutricional com o apoio do CONSEA e ainda no final do referido ano tal mecanismo de controle social que se refere à segurança alimentar é extinto em 12 de janeiro de 1995. O CONSEA é substituído pelo Conselho Consultivo da Comunidade Solidária.

Posteriormente, observou-se uma nova fragmentação das políticas de combate à fome caracterizada pela manutenção do programa de distribuição de cestas básicas de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral.

Convém ressaltar que as políticas sociais no Brasil não acompanham o mesmo tempo histórico que nos países de capitalismo central, visto que, enquanto estes as lutas

operárias haviam se radicalizado tendo como resultado avanços no que se refere ao alcance de direitos, no Brasil ainda se vivia em um modo de produção escravagista. Logo, entende-se nesse trabalho que a fome é uma expressão da questão social, está que é oriunda da tensão entre capital e trabalho. No Brasil, a configuração da questão social teve suas particularidades e estas incidem diretamente no modo de formulação e operacionalização das políticas sociais:

No Brasil, dadas as características de um desenvolvimento tardio e apenas esporadicamente democrático, o fordismo não foi acompanhado das garantias sociais que, nos países desenvolvidos, permitiram a irradiação dos ganhos de produtividade ao conjunto da população (SANTOS, 2012, p.161)

Assim, o momento de mobilização social que alcançou alguns direitos como os da Constituição Federal de 1988 foram conquistados tardiamente quando no cenário internacional o capitalismo já vivia sob influência liberal e posteriormente neoliberal.

Segundo Nogueira (2012, p.65), a crise das economias capitalistas ocidentais acarreta a redução das ideias universalistas e igualitárias e surgem as políticas sociais focalizadas. Assim, vai se confirmando uma divergência entre as garantias da Constituição de 1988 e a operacionalização das políticas sociais. Essas questões afetam a garantia de outros direitos sociais como acesso ao direito humano a alimentação. Visto que, posteriormente mesmo que se tenha legislações que regulamentam uma política de Segurança Alimentar e Nutricional as políticas sociais permanecem focalizadas e condicionadas não sendo tratadas como direito, mas como concessões. Contudo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso esse retrocesso foi acentuado tanto que os avanços no que se refere a legislação de Segurança Alimentar e Nutricional ocorrem apenas nos anos 2000.

Segundo Hirai (2009), o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas tendências a primeira que se direcionou para o esaziamento das políticas universais, substituindo-as por ações compensatórias e localizadas. E a segunda substituiu a distribuição de bens por um valor mensal. No entanto:

Nenhuma dessas tendências concedeu primazia a fatores determinantes para se alcançar as diretrizes da Segurança Alimentar/Estado como é o caso da diminuição da concentração das riquezas; estas, como é sabido, agravam o quadro de extrema desigualdade social no país e, em consequência, a fome e a insegurança alimentar. (HIRAI, 2009, P. 78)

Percebe-se que para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional é preciso repensar a forma como a riqueza socialmente produzida é distribuída (incluindo a

distribuição dos alimentos, tratados como mercadoria), porém alguns avanços no que se refere a pensar a Segurança Alimentar e Nutricional como uma política pública aconteceram como o ressurgimento do CONSEA em 2003, que em 2004 elabora o conceito presente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) sancionada em 2006, onde Segurança Alimentar e Nutricional é definida como:

[...] direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, Lei Nº11 346/06 de 15 de setembro de 2006).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional ainda prevê em seu artigo quarto, inciso quarto: “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar” (BRASIL, Lei Nº11 346/06 de 15 de setembro de 2006). Percebemos que a referida legislação se compromete para além do acesso ao alimento, mas que a produção seja sustentável. Logo, percebe-se que o problema da fome não é em decorrência da falta de alimentos e sim do modo como eles são distribuídos. Sendo assim, a questão fundiária no Brasil contribuiu para agravamento dos baixos padrões alimentares:

O domínio monopolista sobre grandes extensões de terra, exercido pelos latifundiários, em oposição ao domínio de centenas de milhares de propriedades pobres fez parte do “problema agrário brasileiro”. Essa situação contribuiu para que os padrões alimentares do Brasil fossem os mais baixos do mundo, com subconsumo global de calorias e o subconsumo específico de vários produtos alimentares, principalmente de alimentos protetores. (HIRAI,2009, p.71-72)

Outro conceito de extrema relevância presente na LOSAN é o de Soberania Alimentar definindo que:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural e econômica sustentáveis. (BRASIL, Lei Nº 11 346/06 de 15 de setembro de 2016.)

Logo, percebemos que a promoção de Segurança Alimentar e Nutricional relaciona-se com a soberania alimentar:

O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobreponha ao da emancipação alimentar do povo (CASTRO, 2008, p. 291-2).

A questão a problematizar é que cada país tenha o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos. A perspectiva de priorizar o acesso a Segurança Alimentar e Nutricional, respeitando a diversidade cultural, o direito de escolha de cada país e a produção de um alimento de qualidade, promoveriam a emancipação alimentar. No entanto, o capitalismo busca intensamente esvaziar a noção de direito e investir no agronegócio e seguir tratando o alimento como mercadoria. Nesse contexto é que se busca a garantia do acesso ao alimento, esse que é básico à sobrevivência humana denunciando os incentivos financeiros para o agronegócio promovendo políticas públicas que incentivem a agricultura camponesa diversificada onde se estabelece uma outra relação com o alimento. Por isso, a LOSAN deixa claro seu apoio à agricultura familiar e tradicional.

A partir da LOSAN é criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional instituído pela lei 11.346 de setembro de 2006:

[...] por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006, Art. 1º)

Outra categoria fortemente enfatizada na legislação de Segurança Alimentar e Nutricional é a do alimento enquanto direito humano. Segundo a LOSAN, a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Embora os assistentes sociais tenham em seu projeto ético político e um comprometimento explícito com os direitos humanos, cabe uma problematização sobre a categoria direito humano. Todavia, convém fazer uma reflexão acerca das circunstâncias em que tais direitos foram concebidos. E se os mesmos podem ter sido criados nos países eurocêntricos, onde foram instituídos, e serem considerados universais? Nossa concepção está de acordo com a de Santos (2015, p. 8) que afirma que:

[...] A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado – uma forma de globalização de cima-para-baixo –. Serão sempre um instrumento do “choque de civilizações” tal como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja,

como arma do ocidente contra o resto do mundo[...] A sua abrangência global será obtida á custa da sua legitimidade local.

Assim, é relevante pensar a contextualização dos direitos humanos e se a forma de os garantir está atendendo a forma globalizada imposta na sociedade capitalista. Nesse contexto as legislações de segurança alimentar estudadas, até o momento, deixam explícitas o respeito às especificidades locais e a agricultura tradicional. E no que se refere à soberania alimentar, tema anunciado pelos movimentos sociais camponeses, é uma forma de garantia de direitos humanos contra hegemônicos, pois é uma forma de resistência local defendendo que cada povo defina a forma de produção, distribuição e consumo de seus alimentos. Ressalta-se que a soberania alimentar não é uma alternativa ao capitalismo, mas uma forma em que os movimentos sociais fortalecem a agricultura familiar e camponesa e resistem dentro do capitalismo a partir de uma produção agroecológica, diversificada direcionada as pessoas que não tem garantido o direito humano a alimentação.

Assim, este item pretendeu anunciar a importância do tema do alimento enquanto direito humano já reconhecido em nível de Brasil pela política de Segurança Alimentar. Porém, no item seguinte pretende-se ampliar a análise frente à demanda produzida coletivamente pelos movimentos vinculados a via camponesa no Brasil, demanda reconhecida pelo Plano Camponês que se relaciona com as diretrizes da política de segurança alimentar ao modo que prevê o acesso ao alimento de qualidade e incentiva a produção por meio da agricultura familiar de forma sustentável. Este plano prioriza a produção da agricultura camponesa que tem os princípios pautados na autonomia denunciando a captura da grande indústria e da monocultura.

3. O Plano Camponês e Soberania Alimentar: Uma experiência no Rio Grande do Sul

Neste item, pretende-se apresentar a proposta de implantação do Plano Camponês. Para tanto, cabe relatar a luta dos camponeses no Estado do Rio Grande do Sul. Em abril de 2013, organizados nos movimentos sociais ligados a Via Campesina e trabalhadores vinculados ao movimento sindical centenas de camponeses demandaram junto ao governo do Estado conquistaram o “Plano Camponês”. Este plano solicitou que o governo viabilizasse incentivo à produção do alimento com qualidade e quantidade suficiente para alimentar a população que vive em situação de vulnerabilidade. O Plano, cuja proposta é de se transformar em Programa da agricultura camponesa, teve como

previsão um investimento de R\$ 100 milhões para “produção de alimentos, transporte, processamento, produção de insumos, criação de pontos populares de trabalho, centros de distribuição e estrutura logística” (MPA, 2015, p. 1).

A demanda feita pelos movimentos sociais pautou-se na busca da garantia de mais investimentos para a produção, o escoamento da mesma teria destino definido bem como a proposta era de forçar o reconhecimento do governo do Estado para a luta dos pequenos agricultores e trabalhadores assentados como “agentes do desenvolvimento, e importante ator na produção de alimentos para a população” (MPA, 2015, p. 1). Outro elemento para destacar é sobre o consumo de alimentos sem agrotóxicos para as famílias que vivem no espaço urbano reinventando a cultura alimentar potencializando a proposta de soberania alimentar construída pelos movimentos sociais.

O Plano Camponês se tornou dispositivo de luta dos movimentos sociais organizados que reposicionaram a Reforma Agrária na pauta nacional a exemplo do processo construído no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo com o Plano Camponês no meio rural era de enfrentar o agronegócio em território nacional, pois o seu objetivo é o lucro e com isso descarta a produção do alimento com qualidade. A exemplo das culturas incentivadas pelo agronegócio no Brasil, se destaca a: a cana-de-açúcar, soja e o eucalipto. Esses produtos são exportados para países como: China, Estados Unidos e Europa. Consequentemente, perde-se em território Brasileiro a autonomia dos povos de produzir em quantidade, qualidade e diversidade capaz de recuperar o solo, a terra e suas propriedades naturais, pois a produção imposta pelo agronegócio introduz na terra agrotóxicos em grandes quantidades reproduzindo ao longo do tempo doenças como: obesidade, pressão alta, diabetes, câncer, etc.

Sendo assim, o que o Plano Camponês destacou foi à necessidade de incentivo para a produção feita pelos trabalhadores rurais em pequenas propriedades, pois esta prática manifesta o modo de viver de milhares de famílias que produzem para o autoconsumo e que podem produzir para os trabalhadores que vivem nos espaços urbanos consolidando uma alimentação coletiva e de qualidade. Ainda, esta prática reafirma outra relação com a terra que é de cuidado, resistindo aos modelos mercadológicos que tentam inviabilizar a diversidade da produção impondo a monocultura e suas consequências na vida da maioria da população. Portanto, o Plano Camponês tenta publicizar a construção de um modelo autogestionário para agricultura, modelo este com a participação dos “camponeses” com a

intenção de garantir “abastecimento interno, produção de alimentos saudáveis, preservação ambiental, de novas relações com a terra” (MPA, 2015, p. 3).

Este outro modelo de agricultura transversaliza com as lutas por garantia dos direitos sociais, por Reforma Agrária Popular que significa aliar campo e cidade, trabalhadores de ambos os espaços e movimentos sociais, para que o alimento saudável seja realidade no cotidiano das famílias. A busca do incentivo de recursos para agricultura camponesa afirma-se também na necessidade de viabilizar a comercialização dos produtos gerando trabalho e renda.

4. A proposta para o Plano Camponês em Pelotas/RS

O Plano Camponês se contrapõe diretamente ao agronegócio, relação comercial e industrial que envolve agricultura e/ou pecuária e promovido pelo capital financeiro e multinacionais. A agroindústria atende a uma lógica mercadológica do sistema capitalista, com produção convencional, utilizando em quase toda sua totalidade sementes modificadas e defensivos agrícolas, organizado por corporações que estabelecem os valores de mercado ao alimento produzido de forma a atender os interesses exclusivamente dos produtores e não da população.

A proposta do Plano Camponês surge diretamente ligada ao conceito de Soberania Alimentar, termo utilizado pela primeira em 1996 pela Via Campesina, que tem como um dos principais objetivos promover a agricultura local e acabar com a concorrência desleal entre os pequenos agricultores e a agroindústria em relação à exportação e os excedentes agrícolas. Que infere o seguinte:

É o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais, a mulher desempenha um papel fundamental. (MPA, 2015, p.1)

No município de Pelotas, o Plano Camponês não conseguiu ser implementado até o presente momento, a proposta contemplava a cooperação de dois movimentos sociais, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST e os Movimentos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Desempregados – MTD. Às cooperativas ligadas ao MST competia a produção do alimento agroecológico, que seria subsidiado por verba governamental. O

alimento seria distribuído para 612 famílias que estão inscritas no plano através dos núcleos do MTD espalhados nos bairros periféricos da cidade de Pelotas.

O subsídio governamental para o Plano Camponês conta com o investimento de 100 milhões de reais no Estado do Rio Grande do Sul, originados de uma parceria firmada entre Governo Estadual do RS, Fundo de Garantia, MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Contudo, no início de 2014 com a mudança de gestão do governo estadual, apenas a primeira etapa do plano foi efetivada, onde foi concluída a contratação dos primeiros R\$ 25 milhões por parte das cooperativas, a maior parte dos projetos referentes a esta primeira etapa encontra-se em fase de execução, contudo o restante do investimento necessário para a efetivação do plano encontra-se congelado pelo governo estadual atual. Nessa primeira etapa as cooperativas de produção tiveram acesso a este recurso para adquirirem o maquinário necessário para a produção e para adequarem os locais de produção, armazenamento e transporte para atender a demanda que o plano traria.

Apesar da não concretização do Plano Camponês na cidade de Pelotas, é possível distinguir importantes avanços sociais junto com os movimentos sociais envolvidos, que nos levam a considerar que o processo como um todo, resultou em uma série de ações de extrema relevância.

Dentre eles cabe destacar a articulação de diversos cursos vinculados ao PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico, que surge como brecha para forçar a execução do Plano reinventando a proposta do PRONATEC a nível nacional, pois os cursos foram idealizados por um conjunto de profissionais envolvidos com os Movimentos Sociais da região e de caráter interinstitucional, envolvendo as Universidades locais, UCPEL – Universidade Católica de Pelotas, UFPEL – Universidade Federal de Pelotas, IFSUL – Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, solidificando assim, uma rede de agentes e instituições envolvidas com a demanda dos movimentos sociais. O diferencial dessa edição especial de cursos do PRONATEC foi à adaptação dos cursos a realidade social dos inscritos, levando a execução dos mesmos junto aos acampamentos de reforma agrária, envolvendo cada membro da equipe e os participantes do projeto em todas as etapas desta construção coletiva, desde a adequação do espaço utilizado para as aulas, até a elaboração do calendário e horário que contemplasse a participação de todos os inscritos. Foram ofertados cursos de Auxiliar de Padaria, Auxiliar de Cozinha, Horticultura e Piscicultura.

Outro aspecto que cabe ressaltar atrelado ao movimento realizado para a efetivação do Plano Camponês na cidade de Pelotas, e que entendemos como resultado observado, foi a articulação e discussão política realizada pelos dois movimentos sociais envolvidos no projeto, o MTD e MST, ambos com realidades tão distintas. O primeiro por se tratar de um movimento essencialmente urbano e o segundo um movimento de característica rural, mas que possuem também similaridades peculiares no que se refere à luta de um coletivo na garantia pelos direitos humanos essenciais, como a alimentação e viabilidade de subsistência. Nos encontros realizados entre estes dois grupos, o objetivo comum, que era a implantação do Plano Camponês e a viabilização da produção e distribuição dos alimentos para as famílias cadastradas, possibilitou aos envolvidos uma maior compreensão da realidade social dos mesmos, das necessidades e dificuldades que cada um enfrenta. Contribuindo de forma concreta para que estes movimentos sociais desenvolvessem um vínculo político e que se aliassem na luta pela efetivação do Plano Camponês, mesmo com os impeditivos governamentais no andamento das negociações, as articulações e a luta travada por estes coletivos não esmoreceu e ainda há a expectativa de concretização do Plano Camponês na cidade de Pelotas/RS. Fruto desta articulação surgiu como dispositivo de luta e forma de pressão junto ao poder público, o apelo para a criação do COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de viabilizar a liberação da verba destinada a execução do Plano Camponês, bem como de travar outras discussões acerca do direito à alimentação no município de Pelotas e problematizar a questão da fome e desnutrição das comunidades em vulnerabilidade social.

Consequentemente surgiu uma comissão ampliada para a criação do COMSEA no município, comissão formada por entidades parceiras dessa luta. A referida comissão contou com a contribuição da Universidade Católica de Pelotas, representada pelos cursos de Serviço Social e Direito, da Universidade Federal de Pelotas, com a inserção dos cursos de Nutrição, Agropecuária e Química de Alimentos, EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Cáritas Brasileira e também com representatividades dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social, e dos movimentos sociais envolvidos no Plano Camponês, o MTD e o MST.

As discussões acerca do tema contribuíram para a realização de um Seminário de Segurança Alimentar, que ocorreu no segundo semestre de 2014 e contou com palestrantes envolvidos com iniciativas de combate à fome em todo o território nacional e membros de COMSEA de outras regiões no Estado. O debate fomentou a já existente perspectiva de que

avanços efetivos em relação à segurança alimentar na cidade de Pelotas só ocorrerão após a criação de um conselho municipal que trate apenas da questão em pauta, que até o presente momento é vinculada ao Conselho Municipal de Assistência Social, que não possuiu uma legislação específica para tratar as questões em voga.

A luta pela garantia ao alimento para a população ganhou força com a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, que tem como objetivo geral promover a segurança alimentar e nutricional, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional. Posteriormente foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, que objetiva assegurar o que está previsto na legislação citada, a partir do conjunto de órgãos e entidades, onde os COMSEAS devem atuar na fiscalização dessas ações.

As legislações referenciadas preveem ações desde a produção, comercialização, até a distribuição dos alimentos, contudo, todas estas questões no município de Pelotas não vêm sendo fiscalizadas diante a inexistência do respectivo conselho municipal. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, compõe a proposta das organizações de agricultura familiar no Plano Camponês, onde se obteve a conquista da produção de alimentos saudáveis, sem agrotóxicos, para serem distribuídas a milhares de famílias brasileiras que vivem em situação de vulnerabilidade social.

Por sua intersetorialidade e abrangência, o PAA é um programa que conta com ampla participação da sociedade civil, tendo-se como instância de controle social o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, nas esferas nacional, estadual e municipal. Na hipótese de inexistência desses, os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social poderão ser responsáveis pelo acompanhamento nos municípios de maneira subsidiária. No município de Pelotas a documentação referente à implementação do PAA foi encaminhada ao CMAS, um processo que perdurou de maio de 2013, mês em que foi recebida a primeira resposta negativa, até o mês de novembro de 2014, quando o prazo para o acesso ao recurso esgotou-se, nesse período foram realizadas diversas plenárias. Essa situação, onde 612 famílias tiveram seu direito humano a alimentação saudável em quantidade e qualidade adequada negligenciado, principalmente pelo fato do conselho não ter legislação específica para aprovação de projetos na área de Segurança Alimentar e Nutricional, onde as famílias cadastradas não foram reconhecidas pelo referido conselho.

A criação do COMSEA na cidade de Pelotas está na fase de negociação junto ao poder público, a comissão ampliada realizou a redação da minuta do projeto de lei que regulariza a criação do conselho, baseada no modelo estipulado pelo CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, porém a morosidade governamental é um impeditivo no processo. Com a criação do referido conselho a expectativa é de que se consiga a liberação do recurso para efetivação do Plano Camponês na cidade de Pelotas, trazendo para as comunidades acompanhadas no processo a concretização dos planos de obter alimentos de qualidade, assegurando o direito humano universal de acesso à alimentação.

Considerando as lutas agenciadas perante a demanda coletiva do Plano Camponês é possível afirmar que os movimentos sociais articulados em seus coletivos conseguem propiciar lutas que denunciem a não garantia dos direitos sociais e humanos, direitos negados constantemente a população no território nacional bem como deflagrar a segregação social constituída no interior das Cidades.

Assim, historicamente, o campesinato vem sendo negado tanto no que se refere aos modos de vida das populações que habitam o rural, bem como, os direitos sociais e humanos no que se refere a sua existência e sobrevivência. Portanto, a implementação do plano camponês no município de Pelotas no Estado do Rio Grande do Sul surge para ser instrumento das famílias vinculadas ao MST e MTD tornando público a produção do alimento agroecológico e o consumo de uma alimentação saudável em quantidade desejável. No entanto, com a burocracia governamental ainda mais de 600 famílias que habitam o espaço urbano estão aguardando ter garantido o alimento produzido pela agricultura camponesa.

O “sucesso” de um determinado Estado (...) frequentemente é medido pelo grau em que capta os fluxos de capital, cria as condições favoráveis à acumulação do capital dentro de suas fronteiras e garante uma elevada qualidade de vida diária a seus habitantes. (HARVEY, 2013, p161)

No caso do Rio Grande do Sul o governo recuou na implantação do plano camponês e, conseqüentemente, no município de Pelotas a qualidade de vida das famílias cadastradas para receber os alimentos sofre com a não garantia da qualidade de vida que deveria ser legitimada pelo Estado. As ações construídas, já citadas, ajudaram os agentes dos movimentos sociais a manter-se fortalecidos na formação técnica e política, reinventando a proposta de outro programa público, PRONATEC, no entanto, objetivo é com essas ações fortalecer as redes políticas de luta na sociedade. Assim, com a globalização a dinâmica

dos movimentos sociais vem se alterando em função das imposições do sistema capitalista, um exemplo é o pouco desempenho do Estado para atender as demandas que vem da população, pois o que acontece são os cortes de investimento para políticas públicas que atendam a população, essa prática vem se tornando uma constante no Rio Grande do Sul.

Sendo o plano camponês uma proposta de aliar rural e urbano é visível a falta de compreensão desta relação por parte dos governantes:

A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para aqueles com dinheiro, assim como para a própria cidade, num mundo onde o turismo, o consumismo, o marketing de nicho, as indústrias culturais e de conhecimento, e também a perpétua dependência em relação à economia política do espetáculo, tornaram-se os principais aspectos da economia política do desenvolvimento urbano (HARVEY, 2013, p. 143)

Os investimentos para o espaço urbano desconsideram a garantia dos direitos básicos a existência, ou seja, existir neste espaço é para aqueles que conseguem competir segundo as leis do mercado e com isso fortalecem cada vez mais os aspectos de desigualdade social e ambiental, fruto da segregação social cujo sua história se arrasta desde os períodos da industrialização. Esse processo, nega o aspecto agrário no território nacional que resultou em êxodo forçando o deslocamento de milhares de camponeses e que nos dias de hoje no espaço urbano tentam criar alternativas de sobrevivência.

A diversidade de respostas do Estado para a atual crise é um indicativo de como interpretações e quadros teóricos distintos podem apoiar não só um desenvolvimento geográfico desigual de respostas, mas potencialmente um desenvolvimento geográfico desigual de impactos. (HARVEY, 2013, p. 162).

Essa realidade problemática e contingente desenha a vida cotidiana dos diversos trabalhadores e de suas famílias, pois o território aqui se manifesta como propriedade do Estado que decide quem “merece” viver com qualidade e quem se torna esquecido e invisível frente às políticas e programas públicos. Sendo assim, segundo Montaño e Duriguetto (2014), a liberdade construída nas bases liberais é que todos podem participar na sociedade, mas não declaram que a participação será em condições desiguais frente às restrições e impedimentos produzidos pela liberdade negativa proposta pelo neoliberalismo.

Portanto, a experiência relatada sobre a demanda dos movimentos sociais ligados a Via Campesina que se tornou fato no Estado do Rio Grande do Sul e, nesse caso, acompanhada pela equipe de pesquisadores vinculados ao Curso de Serviço Social e Pós-graduação em Política Social/UCPel no município de Pelotas, sustenta a importância de

problematizar o tema do alimento enquanto direito humano como pauta dos movimentos sociais que relacionam não apenas o acesso ao direito, mas sua soberania, onde exigem a participação das famílias tanto na produção quanto na comercialização e no consumo, negando toda forma de controle do agronegócio, da monocultura e do agrotóxico na vida da população.

5. Considerações Finais

A realidade apresentada objetivou tornar público a luta coletiva dos movimentos sociais no que se refere à implantação do plano camponês relacionando-o a garantia do alimento enquanto direito humano. Tal experiência deflagra a relação do tema da desigualdade social que pulsa em todo território rural e urbano. Outra questão relevante é que os movimentos sociais conseguem com aliança das suas lutas forçarem a mudança das políticas verticais para políticas demandas pela população. Uma cultura de luta fruto da organização dos coletivos, potencializada na participação política exige a garantia dos direitos sociais e humanos como princípio para transformações concretas.

Com a perspectiva de garantia de direitos é que as lutas coletivas vão se formando e se fortalecendo. Essa perspectiva torna-se linguagem comum dos movimentos sociais contrapondo a elasticidade imposta pela globalização que generaliza os diferentes. Para tanto, a premissa aqui defendida é que esse “esperanto” que são os Direitos Humanos torne-se possível quando reconhecida os diferentes modos de viver em diferentes espaços cotidianos que manifestam a capacidade política de resistência frente às imposições neoliberais de sobrevivência. O Plano Camponês é o exemplo da demanda específica de uma categoria da sociedade que denuncia tais imposições e almeja a emancipação das lutas propostas pelos movimentos sociais no que se refere ao Direito de Existir.

6. Referências bibliográficas:

BRASIL, Lei Federal n. 11.346/2006. Acesso em 05 de jun. de 2014. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm

BRASIL, Lei federal 11.346/2006. Acessado em 06 out. 2013. Online. Disponível em: www.mp.rs.gov.br/areas/ressanear/arquivos/apresentacoes/oficina_3/ressanear_marcio_frangipani.pdf

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: SP: Cortez, 2011.

HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. SP: Boitempo, 2013.

HIRAI, Wanda Griep. Segurança Alimentar em tempos de (in)sustentabilidades Produzidas. Porto Alegre: RS, 2009.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. SP: Cortez, 2014.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. Florianópolis: SC: Katálysis, 2013.

SANTOS, Josiane Soares. “Questão social”: particularidades no Brasil. São Paulo: SP: Cortez, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. As tensões da modernidade. Fórum Social Mundial. Acesso em 22 de maio de 2015. Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tens%C3%B5es%20da%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos.pdf

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. Errantes do Fim do Século. SP: UNESP, 1999. Biblioteca das Alternativas. Acesso em 25 de out. de 2014. Disponível em:

http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tens%C3%B5es%20da%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos.pdf

VALENTE, F L. S. O direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

Movimento dos Pequenos Agricultores. Acesso em 10 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.mpabrasil.org.br/soberania>.

Condições higiênico-sanitárias do estabelecimento, capacitação dos manipuladores e avaliação da qualidade microbiológica e físico-química do pescado comercializado no complexo ver-o-peso⁸²

Antonio Manoel da Cruz Rodrigues - Universidade Federal do Pará. Faculdade de Engenharia de Alimentos. Laboratório de Medidas Físicas.

Luiza Helena Meller da Silva - Universidade Federal do Pará. Faculdade de Engenharia de Alimentos. Laboratório de Medidas Físicas.

Dayala Albuquerque da Silva - Universidade Federal do Pará. Faculdade de Engenharia de Alimentos. Laboratório de Medidas Físicas.

Lauana Natasha da Gama Pantoja - Universidade Federal do Pará. Faculdade de Engenharia de Alimentos. Laboratório de Medidas Físicas.

Rafaela Santos Oliveira da Silva - Universidade Federal do Pará. Faculdade de Engenharia de Alimentos. Laboratório de Medidas Físicas.

Resumo: Na tentativa de diminuir problemas relacionados a doenças transmitidas por alimentos (DTAs), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passaram a exigir a aplicação de técnicas de boas práticas de fabricação nos locais que processam e comercializam pescado, com objetivo de assegurar a qualidade dos alimentos através da avaliação e determinação de pontos de contaminação em toda cadeia de produção do pescado. A eficácia dessas técnicas depende da conscientização e treinamento do pessoal envolvido nas operações aplicadas ao longo da cadeia de produção do pescado que compreende desde a captura até a comercialização. A salga é um dos mais tradicionais processos de conservação de alimentos principalmente no segmento de pesca. O baixo custo operacional, utilização de mão de obra não especializada e aplicabilidade sem distinção geográfica são fatores que tornam o processo largamente difundido na maioria dos estados da Região Norte. O Complexo Ver-o-Peso é o principal ponto de desembarque, beneficiamento e comercialização da produção de peixe salgado da região metropolitana da cidade de Belém e seus arredores. No entanto, o processo de salga aplicado é totalmente empírico e efetuado sem os mínimos princípios higiênico-sanitários, gerando um produto de baixa qualidade e fora das mínimas conformidades exigidas pelas agências reguladoras da qualidade e segurança de alimentos. Levando em conta estes antecedentes e associado à existência de elementos socioeconômicos e culturais que são extremamente relevantes no fornecimento de dados para subsidiar os programas de políticas públicas, em prol de melhores condições de vida dessas comunidades; este estudo teve como objetivos a avaliação das condições higiênico-sanitárias do estabelecimento, a avaliação da qualidade microbiológica, a caracterização físico-química do peixe salgado comercializado no complexo Ver-o-Peso e a capacitação dos manipuladores. Os resultados das análises microbiológicas e físico-químicas evidenciaram a necessidade de uma melhoria na qualidade do processo de salga.

⁸² Artigo elaborado no âmbito do projeto “Implantação de boas práticas de produção e manipulação visando aspectos higiênico-sanitários, nutricionais e a aplicação de processos combinados de conservação para os pescadores e manipuladores artesanais de peixe salgado” coordenado por Antonio Manoel da Cruz Rodrigues

Os cursos ministrados tiveram resultados positivos, uma vez que todos os participantes concluíram a carga horária exigida e receberam seus certificados. Os resultados dos treinamentos também foram perceptíveis nas vistorias realizadas por meio da aplicação dos check-list, em que se percebeu após a primeira vistoria, a busca pela melhoria das condições do local de trabalho e armazenamento da matéria-prima.

Palavras-chave: Ver-o-Peso; Peixe salgado; Qualidade; Preservação da cultura alimentar.

Abstract: In an attempt to reduce issues with foodborne diseases (FBDs), the National Health Surveillance Agency (ANVISA) and the Ministry of Agriculture, Livestock, and Food Supply (MAPA) of Brazil have begun requiring that places that process and market fish apply good manufacturing practices that aim to guarantee food quality by assessing and determining contamination points throughout the fish production chain. The efficacy of such techniques depends on raising awareness and training the personnel involved in the operations along the production chain from capture to commercialization. Salting is one of the most traditional food preservation processes, particularly for fish. The low operational cost, the use of unskilled labor, and applicability regardless of geography are factors that make that process widespread in most states of the North region in Brazil. The Ver-o-Peso market is the main site of unloading, processing, and commercialization of much of the salted fish production in the metropolitan area of city Belém and its surroundings. However, the salting process is applied without the minimum hygienic and sanitary principles, generating a product of low quality and out of the minimum compliance required by regulatory agencies of the quality and safety of food. With based on this facts and with the existence of socioeconomic and cultural elements that are extremely relevant in providing data to support the public politics programs, for the sake of better living conditions of these communities. About these aspects, this study was carried out with the aim of evaluating the sanitary conditions of the site marketing salted fish, evaluation of microbiological quality, the physicochemical characterization of salted fish sold in the complex Ver-o-Peso and training of handlers. The microbiological and physicochemical analyses showed that the quality of the salting process must improve. The courses taught had positive results since all participants attended them for the required hours and received their certificates. The results of the training were also noticeable in the inspections performed applying a checklist. A quest for improving workplace conditions and raw material storage could be noted as early as in the first inspection.

Keywords: Ver-o-Peso, Salted fish; Quality, Food culture preservation.

1. Introdução

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), entende-se como segurança alimentar a condição em que a população, de maneira contínua, tem acesso físico e econômico a um alimento inócuo (seguro), em quantidade e valor nutritivo adequado para satisfazer às exigências alimentares e garantir uma condição de vida saudável e segura. No Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em seus princípios e diretrizes para a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) definiu que a mesma é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos

de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo, como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Assim, o conceito segurança alimentar engloba dois componentes distintos: o alimento inócuo, que não cause danos à saúde, e o alimento nutricionalmente adequado, que atenda as necessidades de uma condição de vida saudável.

Na tentativa de diminuir problemas relacionados a doenças transmitidas por alimentos (DTAs), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passaram a exigir nos locais em que processam e comercializam pescado, a aplicação de técnicas de boas práticas de fabricação que visam garantir a qualidade dos alimentos por meio da avaliação e determinação de pontos de contaminação em toda cadeia de produção do pescado. A eficácia dessas técnicas depende da conscientização e treinamento do pessoal envolvido nas operações aplicadas ao longo da cadeia de produção do pescado que compreendem desde a captura até a comercialização.

Porém, no Brasil e principalmente na Região Norte, percebe-se certa timidez neste processo formativo por parecer algo muito distante da realidade vivenciada por estes grupos, existindo maior atenção aos aspectos sócio grupais em detrimento à formação técnica. Entretanto, a qualificação é imprescindível para a consolidação e permanência destes grupos na lógica competitiva do mercado, condição para a geração de trabalho e elevação de renda. É importante salientar que a capacitação se coloca como aspecto fundamental no sentido de inclusão desses trabalhadores no mercado, além de possibilitar o crescimento sustentável regional, trabalho, renda e qualidade de vida para os moradores da região.

Pescado, em geral, é um produto altamente perecível, dada a elevada atividade de água, composição química (pH próximo da neutralidade), teores de gorduras insaturadas facilmente oxidáveis. Com tais características intrínsecas, os processos de conservação do pescado in natura e de transformações tecnológicas ganham significativo destaque e importância para a manutenção de suas qualidades.

Existem, alguns procedimentos e técnicas viáveis e factíveis que visam garantir a qualidade dos alimentos através da avaliação e determinação de pontos de contaminação em toda cadeia de produção do pescado. Podemos citar as Boas Práticas de Fabricação (BPF) que abrangem um conjunto de medidas que devem ser adotadas pelas indústrias de

alimentos a fim de garantir a qualidade sanitária e a conformidade dos produtos alimentícios com os regulamentos técnicos. A eficácia dessas técnicas ou medidas depende da conscientização e treinamento do pessoal envolvido nas operações aplicadas ao longo de toda cadeia de produção do pescado que compreende desde a captura até a comercialização, e sob esse panorama que se vislumbrou a necessidade de capacitação dos manipuladores e pescadores artesanais do complexo Ver-o-Peso.

O complexo Ver-o-Peso é um mercado público situado no município de Belém do Pará e abastece a cidade com variados tipos de gêneros alimentícios e ervas medicinais do interior paraense, fornecidos principalmente por via fluvial. O mercado de peixe salgado, localizado dentro do complexo, movimenta uma diversidade ímpar de pescado podendo alcançar a comercialização de 50 toneladas de peixe por mês.

O complexo do Ver-o-Peso apresenta, ainda, uma característica peculiar, pois é o principal ponto de desembarque, beneficiamento e comercialização da produção de pescado salgado da região metropolitana de Belém e que abastece inúmeros municípios próximos a referida metrópole.

A salga é um dos mais tradicionais processos de conservação de alimentos. Sua aplicação no peixe resulta na inibição enzimática, tanto de enzimas próprias do pescado como de bactérias (EVANGELISTA, 2001). O baixo custo operacional, utilização de mão-de-obra não especializada e aplicabilidade, sem distinção geográfica são fatores que tornam o processo largamente utilizado (LOURENÇO, FERNANDES & CINTRA, 2001).

Embora de fácil aplicação, o processo de salga realizado por pescadores e manipuladores de peixe salgado do complexo do Ver-o-Peso é conduzido de maneira inadequada. Isso tem proporcionado a elaboração de produtos com baixo valor comercial. Os problemas são ainda maiores quando se leva em consideração o perfil dos manipuladores de pescado salgado que apresentam baixos níveis de escolaridade e, na maioria das vezes, desprovidos de conhecimentos para a correta manipulação do pescado e prevenção de riscos e perigos de contaminação.

Nesse contexto, este trabalho propõe ações voltadas à capacitação dos pescadores e manipuladores de peixe salgado do complexo do Ver-o-Peso, pela aplicação integral do sistema de Boas Práticas de Fabricação (BPF), visando qualificá-los para a obtenção de uma matéria-prima e produtos com segurança alimentar.

2. Materiais e métodos

2.1. Diagnóstico socioeconômico

Realizou-se o levantamento, para a obtenção dos dados, das características socioeconômicas, das condições de trabalho e de vida dos pescadores e manipuladores, assim como, a caracterização das práticas realizadas na produção e manipulação do pescado salgado através da aplicação de um questionário que era constituído de 29 perguntas. Levaram-se em consideração os seguintes aspectos para a realização do diagnóstico socioeconômico: humanos (população, escolaridade, faixa etária, atividades realizadas, organização social, etc.); infraestruturas (transporte e comunicação, moradia, energia, abastecimento de água e saneamento); econômicos (atividades agroextrativistas e produtivas, e comercialização da produção); acesso a serviços públicos (saúde e educação).

2.2. Avaliação das condições higiênico-sanitárias

Foi realizado o reconhecimento das condições de manipulação e comercialização do pescado, nas quais foram identificadas e quantificadas as não conformidades ao longo de toda cadeia de produção do pescado. Nesta ação os itens contemplados foram os seguintes: instalações físicas e ambientes, pessoas envolvidas na manipulação, equipamentos e utensílios, manutenção de equipamentos, uniformização, higienização pessoal e do ambiente de trabalho, sistemas de controle de pragas e manejo de resíduo.

A avaliação das condições higiênico-sanitárias do local foi feita por meio de registros fotográficos e pela aplicação de um *check-list*, baseado no anexo II Resolução RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002, da ANVISA, que dispõe sobre a lista de verificação das Boas Práticas de Fabricação (BPFs) e sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs), ambos aplicados aos estabelecimentos produtores e/ou comercializadores de alimentos. A aplicação do *check-list* compreendeu os seguintes parâmetros: edificações e instalações, equipamentos, móveis e utensílios, manipuladores, recepção do produto, armazenamento do produto, comercialização do produto. Foram realizadas três vistorias, uma antes do treinamento dos manipuladores para se ter conhecimento dos eventuais problemas e adequações necessárias ao estabelecimento e as outras vistorias após a capacitação, como forma de avaliar a evolução da implantação das boas práticas de manipulação.

Após a aplicação do questionário, foram obtidos os dados para a classificação do estabelecimento baseando-se no anexo II RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação do estabelecimento de acordo com as condições higiênic-sanitárias analisadas.

| CLASSIFICAÇÃO DO ESTABELECIMENTO |
|---|
| () GRUPO 1 (SATISFATÓRIO) – 76 a 100% de atendimento dos itens. |
| () GRUPO 2 (REGULAR) – 51 a 75% de atendimento dos itens. |
| () GRUPO 3 (INSATÍFATÓRIO) – 0 a 50% de atendimento dos itens. |

2.2.1. Plano de ação corretivo

Após a aplicação e análise do *check-list*, foi elaborado um Plano de Ação com medidas corretivas para os itens que não estavam em conformidade. Para cada item não conforme, foi estipulada uma proposta de adequação de fins corretivos com prazo pré-estabelecido, levando-se em consideração os itens críticos que precisam ser atendidos de forma imediata e aqueles com um prazo maior tendo como objetivo adequar o estabelecimento às normas Boas Práticas de Fabricação (BPFs).

2.3. Análises microbiológicas

Para as análises microbiológicas foram coletadas de forma aleatória, assepticamente, amostras de cinco espécies de peixe salgado na forma de venda ao consumidor, tendo como objetivo realizar um diagnóstico da qualidade do produto comercializado. Realizaram-se duas coletas, uma antes da capacitação dos manipuladores, e outras após os cursos terem sido ministrados.

O peixe salgado foi submetido a análises microbiológicas de Estafilococos coagulase positivos, *Salmonella sp*, contagem total de mesófilos aeróbios (36°C) e contagem de coliformes termotolerantes à 45°C. Todas as análises foram realizadas conforme a metodologia descrita pela Instrução Normativa nº 62 de 26 de agosto de 2003, que estabelece os Métodos Analíticos Oficiais para Análises Microbiológicas para Controle de Produtos de Origem Animal e Água.

2.4. Análises físico-químicas

Nove espécies de peixe salgado comercializadas no complexo Ver-o-Peso foram caracterizadas físico-quimicamente através das seguintes análises: umidade, cinzas, lipídios

totais, proteínas totais, atividade de água (aw), pH e teor de cloreto de sódio (NaCl). Todas as análises foram realizadas em triplicata para obtenção da média e desvio padrão.

2.4.1. Umidade

A umidade foi determinada gravimetricamente, por secagem em estufa a 105°C até peso constante, segundo a metodologia da AOAC (1997), método nº 16192.

2.4.2. Cinzas

O procedimento experimental empregado na determinação do teor de cinzas encontra-se descrito no método 16196 da AOAC (1997).

2.4.3. Lipídios

A quantificação dos lipídios foi realizada por extração com éter de petróleo, em aparelho do tipo Soxhlet da marca QUIMIS, modelo Q 214M2, de acordo com o método 922.06 da AOAC (1997).

2.4.4. Proteína total

A quantificação das proteínas foi realizada pelo método de Kjeldahl, nº 920.87 da AOAC (1997). O teor de proteína bruta foi calculado através da multiplicação do nitrogênio total pelo fator de correspondência nitrogênio-proteína de 6,25.

2.4.5. Atividade de água

A atividade de água foi determinada utilizando-se termohigrômetro digital (Aqualab Séries, modelo 4TEV), com controle interno de temperatura a 25 °C.

2.4.6. pH

O pH foi medido diretamente por meio de um potenciômetro previamente calibrado (QUIMIS, Modelo Q-400A, Brasil), de acordo com o método 945.10 da AOAC (1997).

2.4.7. Teor de cloreto de sódio

A determinação do teor de cloreto de sódio (NaCl) foi realizada por meio da utilização do salinômetro (Sekisui Sal-Medidor Digital SS-31A). As amostras foram trituradas e, em seguida, pesou-se 5 g de cada amostra em um béquer e diluiu-se em 45 mL de água destilada. Agitou-se o conteúdo com o auxílio de um bastão de vidro e deixou-se armazenadas sob refrigeração por 24 horas. Após o tempo especificado, realizou-se a leitura do teor de NaCl utilizando-se o salinômetro.

2.5. Capacitação do público-alvo

No Quadro 2 estão os módulos aplicados na capacitação dos pescadores e manipuladores de pescado salgado do complexo do Ver-o-Peso nas técnicas de BPF.

Quadro 2 Plano de ação para a capacitação do público alvo em BPF

| Conteúdo | Estratégia de Ensino | Recurso didático |
|--|--|---|
| Conceitos básicos de BPF e noções de higiene | Identificação de problemas higiênico sanitário ao longo da cadeia produtiva de pescado | Projektor multimídia |
| Tipos de riscos biológicos, químicos e físicos. | Assimilar que os produtos e materiais presentes na rotina diária de manipulação podem representa como risco. | Vídeo e projetor multimídia. |
| Técnicas de lavagem correta das mãos | Despertar atenção com relação a frequência e a correta limpeza das mãos | Atividade prática. |
| Higienização correta de instalações e equipamentos | Mostra como proceder de forma eficaz na limpeza de superfícies e equipamentos de trabalhos | Atividade prática |
| Tipos e dosagem de produtos que podem ser usados na limpeza e desinfecção | Incentivar o uso correto de produtos de limpeza para evitar contaminação do produto e ineficiência do agente. | Atividade prática |
| Identificar área limpa e área suja | Mostrar a diferenças entre áreas limpas e sujas e como evitar as contaminações cruzadas | Projektor multimídia |
| Cuidados e higiene na filetagem de peixes | Conhecer as etapas de filetagem e como evitar desperdício e contaminação cruzada | Projektor multimídia Atividade prática |
| Conhecimentos adquiridos no curso de BPF | Fazer com que os participantes usem os conhecimentos repassados no curso | Simulações do certo ou errado |

A metodologia de ensino foi elaborada com debates em grupos, exercícios práticos, atividades lúdicas, material didático (impressos e ilustrados) e aulas teóricas expositivas. A carga horária foi de 16 horas/mês, sendo distribuída em uma aula por semana com duração de 4 horas. Cabe mencionar que se utilizou projetor multimídia, onde foram apresentadas figuras, vídeos e fotos relacionados aos seguintes temas: boas práticas de manipulação e fabricação de alimentos, e processamento da salga. Para cada tema abordado foram realizados debates em grupo e atividades práticas. O objetivo da capacitação foi qualificar o público-alvo local para a obtenção de uma matéria-prima e produtos de melhor qualidade.

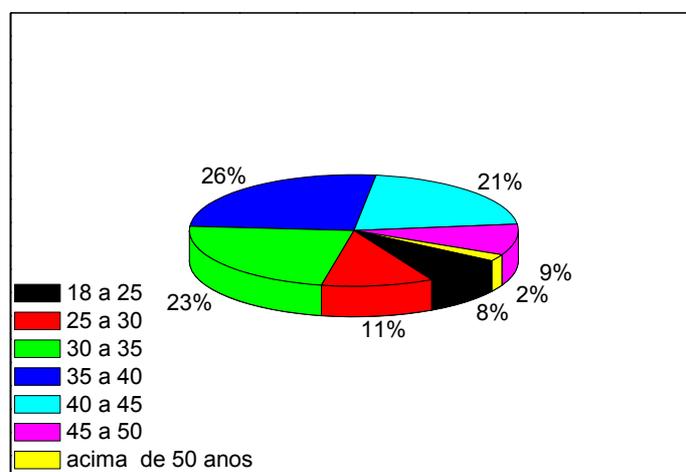
3. Resultados e discussão

3.1. Diagnóstico socioeconômico

As informações obtidas por meio dos questionários foram sistematizadas em planilhas eletrônicas pelas quais foi possível chegar às descrições das condições sociais observadas no cotidiano das pessoas envolvidas na atividade objeto desse estudo. O questionário socioeconômico foi respondido por 50 entrevistados (manipuladores e pescadores). Nas entrevistas foi observado que a pesca tem um destacado papel socioeconômico, quer como produtora de alimento quer como geradora de trabalho renda. Foi observado também que a maioria do público alvo não vive exclusivamente da pesca e comercialização do peixe salgado, sendo, que possuem outras atividades tais como agricultura e extrativismo (coleta de frutas como açaí, buriti e de ervas medicinais).

De acordo com as informações referente a faixa etária, pode-se notar que a manipulação de pescado vem sendo exercida desde cedo, porém o maior percentual de trabalhadores tem mais de 18 anos. Cabe mencionar que entre os mais jovens (idade inferior a 15 anos), a atividade pesqueira já não é exercida com intensidade devido incentivos do governo, tais como Bolsa Família , garantindo renda às famílias e permitindo a esses jovens a acessibilidade a escola e conseqüentemente uma melhor capacitação. Considerando a idade dos pescadores, nota-se que a maioria se encontra na faixa de 30 a 45 anos (70%) (Gráfico 1). Foi também observado que com o aumento da idade (acima de 50 anos) este percentual vai decrescendo, nesta faixa etária, já que a atividade demanda um esforço físico muito grande.

Gráfico 01: Distribuição por faixa etária dos entrevistados



Foi também constatado que o público alvo desse estudo era composto de 88,9 % do sexo masculino e que 11,1% do sexo feminino. Casados oficialmente (70,4%) e com relacionamento estável e/ou como os próprios definem como “amigados” (29,6%). Cultuam a religião evangélica (66,7%), em quanto a católica (20,5%), o restante (12,8%) não manifestaram opção religiosa. Em relação ao tipo de moradia, a maioria respondeu que habitam em casa de um pavimento, com área de média de 38 m², sendo que 64,0% reportaram ter posse definitiva dessa moradia, enquanto os 36,0 % moram em casa de parentes (pais, irmão, sogro etc.). Foi constatado pela pesquisa que 92,5 % das moradias não possuem saneamento básico. Em relação à quantidade de pessoas que habitam esse tipo de moradia, em média (referindo-se a todas as pessoas que residem na mesma casa), o público alvo respondeu que moram seis pessoas (29,6%). Em relação à quantidade de dependentes cerca de 40,7% responderam que possui três filhos.

A ausência de educação formal ainda é um problema enfrentado. Avaliando a educação formal notou-se um baixo grau de escolaridade. A maioria dos entrevistados (58,0%) possui o ensino fundamental incompleto, (20,0%) não possui estudo formal, (3,0%) o ensino médio incompleto e (19,0%) o ensino fundamental completo. Com relação à renda total familiar notou-se que 67,0% dos entrevistados relataram que a renda mensal da família está entre 2-6 salários mínimos. Já a renda individual dos entrevistados varia entre 1 a 2 salários mínimos (37,0%). Isso demonstra que eles não são os únicos responsáveis pela renda familiar. Creditamos essa baixa renda, se devem em parte, à complexidade da cadeia produtiva. Um fator que foi constatado, mas não quantificado no estudo e que poderia amenizar esses baixos rendimentos, seria a quebra da dependência dos intermediários encurtando a cadeia produtiva, pois, o intermediário surge como fornecedor dos recursos para o pescador, criando assim um vínculo de dependência e exploração.

Quando perguntados se recebem e/ou participam de algum programa assistencial, a maior parte dos entrevistados (65,2%) respondeu que não participa de nenhum programa assistencial sendo que, 34,8% responderam que participam do programa Bolsa Família.

Eles trabalham, em sua maioria, mais de cinco dias na semana e com uma carga horária que pode variar 5 a 8 h/dia para ambas as atividades, pesca e/ou comercialização do peixe salgado. A jornada de trabalho, dos manipuladores, que operam geralmente na comercialização, inicia as 02:00 horas, finalizado as 09:00 horas da manhã. A jornada de trabalho dos pescadores não apresenta uma rotina temporal padrão, depende muito das condições favoráveis à captura do pescado. Foram também verificadas nesse estudo quais

as espécies de pescado que apresentam a maior demanda ou preferência entre os consumidores. São quatro os tipos de peixe salgado comercializados, que possuem a maior demanda: bandeirada, bagre, pescada gó e dourada.

O volume de comercialização de pescado salgado por box (unidade que comercializa o pescado salgado no complexo do Ver-o-Peso) é de aproximadamente 5 toneladas/mês, de acordo com as informações da maior parte dos entrevistados (81,5%). Foi verificado que a comercialização do pescado salgado no complexo do Ver-o-Peso pode ser efetuada por atacado ou varejo, mas a comercialização por atacado é que ocorre com maior frequência (na faixa de 70 a 80%). O período de maior venda é o 1º trimestre do ano, que vai de janeiro a março, e isso, provavelmente, é devido ao período da semana santa, quando se comercializa um grande volume de peixe salgado.

Quando questionados sobre o conhecimento de segurança alimentar e assuntos correlatos, a grande maioria, 92,6%, respondeu que sabe o que é contaminação alimentar e 81,5% já ouviu falar sobre microrganismos. A maior parte, 96,3%, respondeu que já ouviu falar sobre doença causada por alimentos e 88,9% já ouviu falar em Boas Práticas de Fabricação, mas desconhece as formas de aplicações dessa técnica de controle de qualidade na cadeia do peixe salgado. Somente 6,7% dos entrevistados tinham recebido algum tipo de treinamento sobre boas práticas de manipulação de alimentos, antes da realização dessa pesquisa. Foi questionado também se no cotidiano de suas atividades eles aplicam e/ou seguem as normas, procedimentos e técnicas que visam garantir a qualidade do pescado salgado, e 98,5%, responderam que não praticam.

As informações obtidas por meio da aplicação do questionário socioeconômico foram de extrema utilidade para o preparo do material didático dos cursos e do treinamento sobre boas práticas e processamento da salga do pescado que foi realizado com os trabalhadores das atividades de pesca/comercialização do peixe salgado.

3.2. Avaliação das condições higiênico-sanitárias

As Figuras 1 e 2 mostram o que foi observado na aplicação do primeiro *check-list* efetuado com intuito de realizar uma avaliação global do local de salga e das condições de manipulação e armazenamento do pescado salgado. Foram observadas não conformidades ao longo da cadeia de produção do pescado salgado, ou seja, processos são efetuados sem qualquer controle de qualidade.

Figura 01 Observações registradas durante o primeiro *check-list* no processamento da salga do pescado



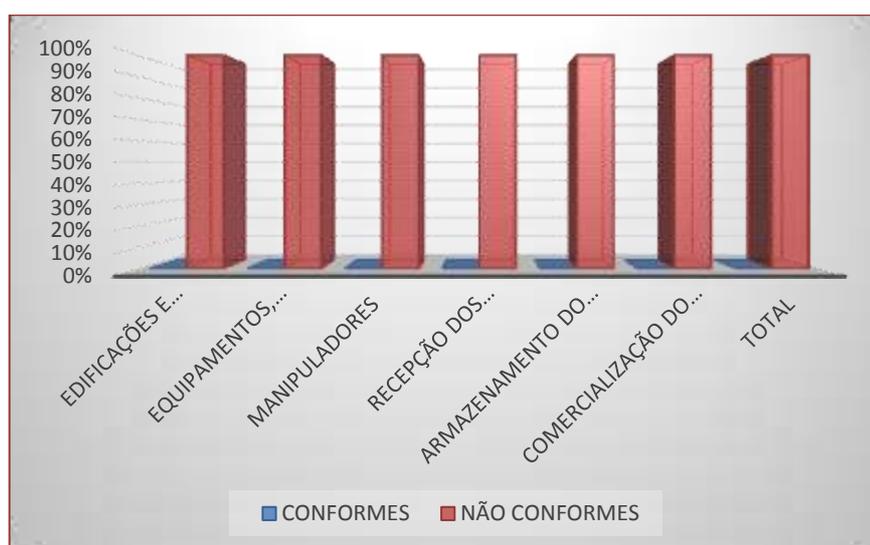
Figura 02 Observações registradas durante o primeiro *check-list* no processamento da salga do pescado



O Gráfico 2 mostra os resultados obtidos no primeiro *check-list* referentes as conformidades e não conformidades dos pontos não críticos ao longo da cadeia de produção e manipulação do pescado salgado. Para os pontos não críticos percebe-se que os itens relacionados aos equipamentos, móveis e utensílios e também à comercialização do produto não apresentam pontos não conformes. O armazenamento do pescado salgado encontrava-se desorganizados, em mau estado de conservação e não higienizados como mostrado (Figuras 01 e 02), e ainda, os sacos utilizados para armazenar o pescado salgado se encontravam em mau estado de conservação, já apresentado algumas fissuras deixando assim, o peixe exposto e em contato com a superfície externa de outras embalagens. Esse cenário é o reflexo da ausência de conhecimentos básicos de higiene, e boas práticas de manipulação ou fabricação, necessário para evitar a contaminação e manter a qualidade e a segurança dos produtos oferecidos ao longo da cadeia produtiva do pescado. Os resultados, considerando os parâmetros selecionados, mostraram um cenário preocupante, onde as não

conformidades superaram em 100% os critérios de conformidades, proporcionando um elevado risco do ponto de vista da segurança alimentar.

Gráfico 2 – Resultados obtidos no 1o *check-list* apresentados em forma de percentual de conformidades e não conformidades.



Mediante o diagnóstico observado foi elaborado um plano de ação com medidas corretivas, a fim de garantir conformidade ao produto visto que, apesar do cenário preocupante identificado pelas avaliações das condições higiênico sanitária, o grupo de pesquisa constatou através dos resultados da avaliação microbiológica (Tabela 1), que foram positivos uma vez que as amostras de peixes salgados apresentaram ausência de *Salmonella spp*, contagem de Estafilococos coagulase positiva e Coliformes termotolerantes dentro dos padrões estabelecidos na legislação (ANVISA, 2001).

Tabela 1 - Análises microbiológicas de peixes salgado obtidos no 1o *check-list* do complexo do Ver-o-Peso.

| Amostras | Estafilococos coagulase positiva (UFC/g) | Salmonella spp. | Contagem total de mesofilos aeróbios (UFC/g) | Coliformes a 45°C (NMP/g) |
|------------|--|-----------------|--|---------------------------|
| Bandeirada | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,5 x 10 ⁶ | 23 |
| Cangatá | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,7 x 10 ⁸ | 43 |
| Aracu | < 1x 10 ¹ | Ausência | 3,9 x 10 ⁶ | 23 |
| Bagre | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,3 x 10 ⁷ | 23 |
| Traíra | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,1 x 10 ⁸ | 43 |
| PADRÃO* | 5x10 ² | Ausência | - | < 102 |

Mas, a contagem total de mesófilos aeróbios (Tabela 1) obteve um valor elevado (106 a 108 UFC/g), provavelmente ocasionado pela ausência de cuidados adequados no local de recepção do produto, no armazenamento, forma de manuseio e tipo de utensílios empregados, uma vez que o produto não apresentava nenhuma alteração sensorial. Esses resultados nos levaram a concluir que o pescado (pós-captura), como matéria prima se apresenta em bom estado de conservação, mas, ao longo da sua cadeia produtiva do peixe salgado, o mesmo vem sendo exposto a contaminações cruzadas, que podem proporcionar riscos do ponto de vista da segurança alimentar e levar a subutilização desse produto. Isso ressalta a necessidade da aplicação de técnicas ao longo da cadeia produtiva que visem garantir a qualidade desse produto. Neste contexto o nosso grupo de pesquisa optou pela disseminação junto aos pescadores e manipuladores de peixe salgado do Programa de Boas Práticas de Fabricação (BPF). É uma técnica viável, factível e que visa garantir a qualidade dos alimentos através da avaliação de falhas no processamento e determinação de pontos de contaminação ao longo de toda a cadeia produtiva.

Neste sentido, foram criadas duas frentes de atuação do grupo de pesquisa, com intuito de avaliar em curto espaço de tempo os efeitos e a eficácia da aplicação do BPF pelo público alvo. A primeira frente atuou nas atividades de capacitação dos pescadores e manipuladores do pescado salgado, empregando uma linguagem específica, de modo a garantir e facilitar a aprendizagem e a aplicação das técnicas das BPF pelo grupo de interesse. A segunda frente de trabalho atuou na avaliação da composição nutricional (análise Físico Química) do produto, cujos efeitos positivos ou negativos devem ser levados em conta durante o processamento do produto ao longo de toda a cadeia produtiva.

3.3. Capacitação em Boas Práticas de Fabricação e Manipulação

A legislação sanitária vigente no Brasil, aplicável aos locais de produção e/ou de manipulação de alimentos, apresenta as exigências a serem cumpridas ao longo dessa cadeia, para que seja garantido o fornecimento de alimentos seguros (ANVISA, 2001). Essas exigências englobam diversos aspectos do processo de manipulação e preparo de alimentos, sendo divididas em quatro grupos principais:

- Requisitos relacionados aos manipuladores;
- Requisitos relacionados aos ambientes de manipulação;
- Requisitos relacionados à manipulação segura dos alimentos;

- Requisitos relacionados aos processos de controle e garantia da qualidade dos alimentos.

O conjunto destes quatro grupos de requisitos é comumente conhecido como Boas Práticas de Fabricação de Alimentos ou Boas Práticas de Manipulação e Preparo de Alimentos ou, simplesmente, BPF.

O método de ensino utilizado contou com debates em grupos, exercícios práticos, atividades lúdicas, material didático. Como material impresso, foi elaborada uma cartilha com ilustrações que abordou aspectos tais como: doenças transmitidas por alimentos, perigos relacionados a alimentos contaminados, qualidade da água e do gelo, higiene pessoal, higiene do ambiente de trabalho, seletividade de lixo, e característica do pescado fresco e armazenado. Nessas ações teóricas, usou-se projetor de multimídia, vídeos e fotos relacionados ao tema. Procurou-se também realizar atividades práticas envolvendo o público alvo. Os fundamentos teóricos foram repassados por docentes da FEA (Faculdade de Engenharia de Alimentos) e do PPGCTA (Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia de Alimentos), enquanto os fundamentos práticos foram ministrados por discentes da FEA e do PPGCTA (Mestrando e Doutorando).

Os cursos ministrados tiveram resultados positivos uma vez que todos os participantes concluíram a carga horária exigida e passaram a aplicar os conceitos básicos das BPF, nas atividades de manipulação do peixe salgado. A quantificação dos efeitos do primeiro módulo de capacitação dos manipuladores, foi avaliado após aplicação do segundo check-list. Esses resultados estão apresentados no gráfico 3.

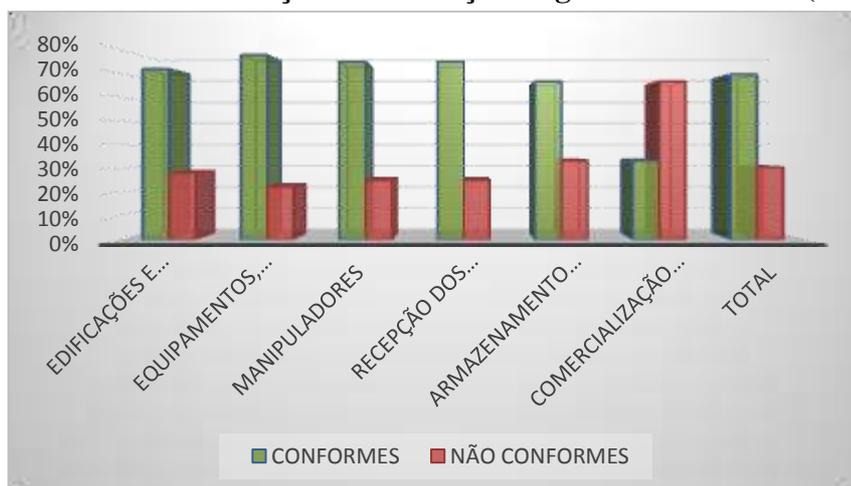
Gráfico 3 - A avaliação das condições higiênico-sanitárias (2o check-list)



Os resultados, considerando os parâmetros selecionados, mostraram um cenário bem diferente do primeiro *check-list* onde as não conformidades superavam de forma significativa as conformidades. Os resultados da média desses parâmetros selecionados nesse segundo *check-list*, apresentou 86% de não conformidade e 14% de conformidades. Verificou-se que apesar do efeito positivo da aplicação da BPF, as não conformidades superam as conformidades. Com base nesse quadro foi então elaborado um segundo plano de ação com medidas corretivas, a fim de atingir o padrão de conformidade ao produto dentro do conceito da BPF.

Após a aplicação do segundo módulo de capacitação nas técnicas das BPF, foi efetuado o terceiro *check-list*, para quantificar os efeitos do segundo módulo de capacitação dos manipuladores. Esses resultados estão apresentados no gráfico 4.

Gráfico 4 - A avaliação das condições higiênico-sanitárias (3o *check-list*)



Os resultados do segundo módulo de treinamentos nas BPF também foram positivos e perceptíveis nas vistorias realizadas através da aplicação do terceiro *check-list*, no qual se percebeu, com exceção do item comercialização dos produtos, uma inversão entre os percentuais de não conformidades e conformidades. A média global dos itens avaliados foi 62% de conformidades e 38% de não conformidades. Mas cabe mencionar que esse percentual de 38% de não conformidade ainda se encontra acima do estabelecido pelas agências reguladoras de segurança alimentar.

Após o treinamento dos manipuladores o estabelecimento de comercialização do peixe salgado passou a ser classificado dentro do Grupo II – Regular, atendendo de 51 a 75% dos itens conformes. Apesar da melhoria na classificação do estabelecimento, nota-se

que essa classificação ainda não é a ideal para que os estabelecimentos de manipulação e comercialização do peixe salgado do complexo do Ver-o-Peso estejam em condições satisfatórias, sendo necessárias a continuidade e aprofundamentos das ações de capacitação desse segmento.

3.4. Análises microbiológicas

Em relação aos parâmetros microbiológicos, os dados obtidos estão apresentados na Tabela 2 e são relativos à segunda coleta, após os cursos de capacitação terem sido ministrados.

Tabela 2 – Resultados microbiológicos obtidos na segunda coleta.

| Amostras | Estafilococos coagulase positiva (UFC/g) | Salmonella spp. | Contagem total de mesófilos aeróbios (UFC/g) | Coliformes a 45°C (NMP/g) |
|------------|--|-----------------|--|---------------------------|
| Bandeirada | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,5 x 10 ⁵ | 23 |
| Piaba | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,0 x 10 ⁵ | 23 |
| Gó | < 1x 10 ¹ | Ausência | 2,1 x 10 ⁵ | 23 |
| Bagre | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,1 x 10 ⁵ | 23 |
| Dourada | < 1x 10 ¹ | Ausência | 1,2 x 10 ⁵ | 23 |
| PADRÃO | 5x10 ² | Ausência | - | < 102 |

De forma geral, todos os resultados encontrados na segunda coletas estavam dentro dos limites estabelecidos pela Resolução RDC nº 12, de 12 de janeiro de 2001 que determina o padrão microbiológico, para peixes, moluscos e crustáceos secos e/ou salgados, contendo contagens máximas de coliformes termotolerantes à 45°C de 102 UFC/g, Estafilococcus coagulase positiva de 5 x 10² UFC/g e ausência de *Salmonella sp.* Gondim *et. al.*, (2015), Castro (2009) e Nunes (2011) ao analisarem peixes secos e salgados comercializados em feiras livres também encontraram resultados semelhantes, com as amostras dentro dos padrões estabelecidos pela legislação vigente.

Ainda que a legislação não especifique valores máximos para microrganismo mesófilos aeróbios sua contagem é de suma importância, pois se utiliza como parâmetro indicador de condições higiênicas sanitárias em alimentos. E, em relação a esse grupo de bactérias, pode-se perceber altas contagens nas amostras, sendo que, na primeira coleta (realizada antes da capacitação dos manipuladores) os valores de microrganismos variaram de 10⁶ à 10⁸ UFC/g. Enquanto que, na segunda coleta (após a capacitação em BPF), os valores foram próximos de 10⁵ UFC/g. É importante ressaltar que mesmo apresentando esta redução, os resultados encontrados se mostram superiores àqueles obtidos por Nunes, (2011) e por Mouchrek Filho *et al.* (2002), de 10⁴ e 10¹ UFC/g

respectivamente, indicando assim, que o peixe salgado, objeto desse estudo, ainda oferece risco à segurança do consumidor desse produto e seus derivados.

Para os coliformes termotolerantes (45°C) na segunda coleta é possível perceber a redução na contagem desse gênero de bactéria e de coliformes termotolerantes (45°C), demonstrando assim, que houve uma melhora nas condições higiênicas sanitárias do produto, o que influencia diretamente na qualidade do peixe salgado aumentando sua vida de prateleira. Esse decréscimo de microrganismos pode ser relacionado ao processo de capacitação dos manipuladores que ocorreu antes de ser realizada a segunda coleta, dessa forma, é possível constatar o início da aplicação das boas práticas de manipulação interferindo diretamente na qualidade do produto. Ressalta-se que o processo de implantação das boas práticas é contínuo e evolutivo, necessitando ainda de aperfeiçoamento por parte dos manipuladores para que seja atingindo o padrão de qualidade adequado.

3.5. Análises físico-químicas

As análises físico-químicas foram realizadas com objetivo de avaliar a composição e as condições do pescado salgado comercializado no complexo Ver-o-Peso. Os valores médios das análises realizadas nas nove espécies coletadas estão apresentados nas Tabelas 3 e 4.

A umidade das amostras variou entre 48,23% e 60,63%. A partir do teor de umidade das amostras analisadas constata-se que grande parte do pescado foi submetido ao processo de salga de forma inadequada, isso pode ter ocorrido pela baixa quantidade de sal empregada no processo ou pelo tempo de duração do processo, pois todas as espécies analisadas estavam com grau de umidade acima do permitido uma vez que, para produtos salgados é estabelecido oficialmente no Brasil um teor de umidade de até 45% para peixes magros e 40% para os gordos.

O teor de cinzas variou entre 14,97% e 22,71%, estando de acordo com o permitido no Brasil para produtos salgados, até 25%; este alto teor de cinzas se deve a adição de sal que é realizada no processo de salga. No entanto, este resultado foi contraditório ao encontrado na análise do teor de NaCl indicando que o sal utilizado no processo de salga é constituído por outros sais diferentes do NaCl, o que aponta utilização de sal inadequado no processo de salga.

O teor de lipídios variou entre 0,15% e 8,44%. Segundo Pigott e Tucker (1990), uma forma de definir a classificação de peixes está baseada na seguinte relação: menor que 2% de conteúdo de lipídeos, é um pescado de baixo conteúdo de gordura; entre 2 e 5%, é um pescado moderado em conteúdo de gordura; e maiores que 5%, é considerado um pescado com alto conteúdo de gordura. Levando em consideração essa classificação, as espécies bagre, dourada e surubim são magras, as espécies pirarara, bandeirada, gó e barba chato são consideradas semi-magras, e as espécies piaba e pirambú são consideradas gordas. E o teor de proteínas variou entre 21,49% e 28,06%. De acordo com Sena et al. (2000), a composição proteica da carne de peixe pode variar em função da espécie, do tamanho, do sexo e da época do ano.

Os valores médios de atividade de água (aw) variaram entre 0,74 e 0,88. De acordo com Jay (2005), alimentos que apresentam aw entre 0,60 e 0,85 são considerados alimentos de umidade intermediária e estáveis. Sendo assim, 88,89% das amostras apresentaram aw dentro do intervalo especificado por Jay (2005) e, portanto, podem ser considerados estáveis.

O pH das amostras variou entre 6,47 e 7,77. Percebe-se que as amostras apresentaram pH alcalino, o que indica uma possível deterioração das amostras em função da atividade enzimática ou microbiana.

Os teores de NaCl variaram entre 0,73% e 1,77% indicando que todas as amostras se encontraram em desacordo com o sugerido pela proposta brasileira para um Regulamento Técnico que é de, no mínimo, 10% de sal (BRASIL, 2000). O teor de NaCl abaixo do especificado atua de forma negativa no processo de conservação do pescado pois, o sal age como conservante apenas se estiver em concentrações maiores que 10%.

| Amostra | Análises* | | |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | aw | pH | NaCl (%) |
| Bagre | 0,79 ± 0,01 | 7,27 ± 0,06 | 1,57 ± 0,06 |
| Dourada | 0,75 ± 0,01 | 6,70 ± 0,10 | 1,77 ± 0,12 |
| Pirarara | 0,74 ± 0,01 | 6,83 ± 0,06 | 1,60 ± 0,10 |
| Bandeirada | 0,81 ± 0,01 | 7,77 ± 0,06 | 0,80 ± 0,10 |
| Gó | 0,75 ± 0,01 | 7,27 ± 0,12 | 0,87 ± 0,06 |
| Piaba | 0,81 ± 0,01 | 7,53 ± 0,06 | 0,87 ± 0,12 |
| Barba Chato | 0,88 ± 0,01 | 7,27 ± 0,06 | 0,73 ± 0,06 |
| Surubim | 0,85 ± 0,01 | 6,47 ± 0,12 | 0,87 ± 0,06 |

| | | | |
|---------|-------------|-------------|-------------|
| Pirambú | 0,82 ± 0,01 | 6,63 ± 0,12 | 1,27 ± 0,06 |
|---------|-------------|-------------|-------------|

*Valores expressos em base úmida;

Valores médios (média ± desvio-padrão) de três replicatas.

4. Considerações finais

Os resultados das análises microbiológicas e físico-químicas evidenciaram a necessidade de uma melhoria na qualidade do processo de salga. Sendo assim, faz-se necessária a continuidade na capacitação dos manipuladores do pescado salgado para a otimização do processo e das condições higiênico-sanitárias do estabelecimento através da aplicação das Boas Práticas de Fabricação na elaboração e comercialização do produto.

As ações previstas neste estudo que foram aplicadas em sua totalidade, mostraram resultados positivos, uma vez que todos os participantes concluíram a carga horária exigida. Os participantes demonstraram interesse e disposição em retornar à universidade para novos cursos de capacitação, pois perceberam o quanto essas ações e/ou informações, adquiridas foram importantes para qualidade e comercialização de seus produtos. Os resultados dos treinamentos também foram perceptíveis nas vistorias realizadas através da aplicação dos *check-list*, no qual se verificou após a primeira vistoria, a busca pela melhoria das condições do local de trabalho e armazenamento da matéria-prima e os cuidados necessários que se deve tomar ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização do peixe salgado.

Por outro lado, é importante ressaltar que diante da complexidade que envolve essa cadeia do peixe salgado, em toda a Região Norte e principalmente o estado do Pará, muito ainda precisa ser feito para poder avançar e atingir os padrões estabelecidos na legislação, visando à segurança do alimento, mas para isso há necessidade de se desenvolver e reforçar ações formativas (capacitação, treinamentos) e ações multiplicadoras de capacitação (em outras localidades do estado). Acreditamos que a disseminação ou difusão dessas ações pode proporcionar além da adequação desse produto as exigências das agências reguladoras que visam melhoria na qualidade dos alimentos, mais também pode funcionar como ferramenta para a elaboração de estratégias para a competitividade e o desenvolvimento social sustentável, além da valorização e preservação da cultura alimentar típica dessa região

5. Referências bibliográficas

AOAC. Association of Official Analytical Chemists. Official methods of analysis of the AOAC International. 16.ed. 3.rev. 1141p., Washington, 1997.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002. Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos.

BRASIL. Instrução Normativa nº. 62 de 26 de agosto de 2003. Oficializa os métodos analíticos oficiais para análises microbiológicas para controle de produtos de origem animal e água. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18/09/2003. Seção 1, p. 14.

CASTRO, G.L.M. Avaliação da qualidade sanitária do pescado salgado seco comercializado nas feiras livres de Belém-PA. 2009. 56f. Monografia de Higiene e Inspeção de Produtos de Origem Animal. Universidade Castelo Branco. Belém. 2009.

EVANGELISTA, J. Tecnologia de Alimentos. 2ed. São Paulo: Atheneu, pág.664, 2001.

GONDIM, N.; MIRANDA, M.S.; LEITE, C.C. Avaliação da qualidade físico-química e microbiológica de peixes de pequeno porte salgados e secos de maior comercialização na região do recôncavo baiano. Rev. Bras. Eng. Pesca. 2015.

JAY, J. M. Microbiologia de alimentos. Porto Alegre: Artmed, 2005. vi, 711 p.

LOURENÇO, L.F.H.; FERNANDES, G.M.L.; CINTRA, I.H.A. Características físicas, químicas e microbiológicas da pescada-branca *Plagioscion squamosissimus* (Heckel) salgada e seca em secador solar. *Boletim Técnico Científico CEPNOR/IBAMA*. Belém. V.1, n.1, pág. 135-144, 2001.

Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n. 12 de janeiro de 2001. Regulamento técnico sobre os padrões microbiológicos para alimentos. Brasília, 2001.

MOUCHREK FILHO, V. E.; CHAAR, J. S.; NASCIMENTO, A. R.; MOUCHREK FILHO, J. E.; COSTA, I. S.; MARTINS, A. G. L. A.; MARINHO, S. C. Avaliação Microbiológica do Pirarucu (*Arapaima gigas*) seco e salgado, comercializado nas feiras livres da cidade de Manaus – Amazonas. Cadernos de Pesquisa. Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2002.

NUNES, E.S.C.L. Avaliação da qualidade físico-química e microbiológica do pirarucu (*Arapaima gigas* Schinz, 1822) salgado seco comercializado na cidade de Belém, Pará. Niterói. 2011.

PIGOT, G.; TUCKER, B. Sea food effects of technology on nutrition, 1st edit, Edit Marcel Dekker, INC, New York, USA, 1990.

SENA, D. N.; ALMEIDA, M. M. B.; MAGALHÃES, A. C. FERNANDES, M. F. L. Avaliação da composição centesimal de tilápias comercializadas em Fortaleza-CE. Fortaleza, 2014.

ANÁLISE DE DADOS SECUNDÁRIOS DAS BASES SOCIAIS

Segurança Alimentar e Nutricional: lacunas de aferição entre crianças brasileiras⁸³

Ana Maria Spaniol - Doutoranda do Programa de pós-graduação em Nutrição Humana, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Muriel B Gubert - Professora adjunta do Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Carolina Chagas - Doutoranda do Programa de pós-graduação em Nutrição Humana, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Camila Reis - Mestranda do Programa de pós-graduação em Nutrição Humana, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Mariana de Olival - Mestre em Nutrição Humana, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Stefanie E A Coelho Kubo - Doutoranda do Programa de pós-graduação em Nutrição Humana, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília

Resumo: *Objetivo:* verificar a existência de fatores inerentes à condição de segurança alimentar e nutricional não contemplados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, em crianças consideradas seguras. *Métodos:* foi realizado estudo descritivo utilizando dados secundários da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde 2006 com subamostra composta por 2.347 crianças menores de cinco anos residentes em domicílios em segurança alimentar. Foram avaliadas variáveis pertencentes ao conceito de segurança alimentar, considerando o estado nutricional, consumo alimentar, aleitamento materno e condições socioeconômicas. *Resultados:* observou-se que as crianças consideradas seguras apresentaram desvios do estado nutricional e condições de saúde vulneráveis quanto à presença de anemia e hipovitaminose A. *Conclusão:* os achados mostraram que a presença de segurança alimentar não envolveu o sentido mais amplo da segurança alimentar e nutricional, existindo condicionalidades a serem identificadas para que a classificação de indivíduos, e principalmente crianças.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Estado nutricional; Crianças; Anemia ferropriva; Hipovitaminose A.

Abstract - *Objective:* Verify the existence of factors related to household food and nutritional security not included by the Brazilian Household Food Insecurity Measurement Scale, in children considered secure. *Methods:* a descriptive study using secondary data from the Brazilian National Demographic and Health Survey 2006 was performed, with sub-sample composed by 2347 children under five years old, living in households in food security. Variables belonging to the concept of food security were evaluated, considering

⁸³ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Segurança alimentar: lacunas de conhecimento e análises de paradoxos” coordenado por Muriel Bauermann Gubert

the nutritional status, food intake, breastfeeding and socioeconomic conditions. *Results:* it was observed that children who were considered secure had nutritional status deviations and vulnerable health conditions for the presence of anemia and hypovitaminosis A. *Conclusion:* The findings showed that the presence of food security did not involve the broadest sense of household food and nutritional security, existing conditionality to be identified for the classification of individuals, especially children.

Keywords: Household food and nutritional security; Nutritional status; Children; Iron deficiency anemia; Hypovitaminosis A.

1. Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste no direito de todos ao acesso regular e permanente a uma alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares que promovam a saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente saudáveis (BRASIL, 2013a). Por sua abrangência e interdisciplinaridade, seu conceito envolve aspectos que vão desde práticas sustentáveis de produção, acesso a alimentos de qualidade e práticas alimentares saudáveis, até questões acerca da cidadania e direitos humanos (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). Além disso, engloba tanto problemas relacionados à fome, como a obesidade, as carências nutricionais decorrentes da má alimentação e o consumo de alimentos de procedência não adequada (ANTUNES; SICHIERI; SALLES-COSTA, 2010).

Nos últimos anos, a questão alimentar tornou-se centro de importantes debates e objeto de várias políticas públicas (BRASIL, 2013a). Observam-se avanços como as diretrizes e metas estabelecidas na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (BRASIL, 2006a; 2006b), que aborda temas como a redução da pobreza, desigualdade social, desnutrição e mortalidade infantil, além dos desafios relacionados ao aumento do excesso de peso e baixa qualidade da alimentação (BRASIL, 2013b; GOMES JUNIOR, 2007).

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) é um instrumento desenvolvido com a finalidade de avaliar aspectos implícitos de situações que deixam as famílias vulneráveis à escassez de alimentos. Tal escala contempla informações sobre a compra/acesso aos alimentos básicos e experiências de privação de alimentos condicionadas por adversidades socioeconômicas (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009; OLIVEIRA et al., 2010a)

A EBIA foi aplicada em 2006 na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), que traçou o perfil de mulheres em idade fértil e crianças menores de cinco anos no país, possibilitando a identificação de domicílios em vulnerabilidade e insegurança alimentar. Observou-se que 57,1% dos domicílios com crianças menores de cinco anos experimentavam a insegurança alimentar em suas diferentes magnitudes (BRASIL, 2008). Além disso, pode-se constatar a associação das seguintes variáveis com a insegurança alimentar (IA): região, localização do domicílio em área rural, baixa escolaridade da pessoa de referência, aglomeração de pessoas no domicílio e cor da pele. Em relação às crianças estudadas, 15,8% apresentaram desvios nutricionais, incluindo excesso de peso, baixo peso e baixa estatura para a idade, enquanto a presença de anemia ferropriva e hipovitaminose A foi de 20,9% e 17,4%, respectivamente (BRASIL, 2008; BORTOLINI; GUBERT; SANTOS, 2012).

A EBIA, como instrumento válido de investigação da insegurança alimentar, é sem dúvida um instrumento eficiente. No entanto, faz-se necessária a observação de suas limitações. Levando em conta o sentido amplo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante analisar se os indivíduos, principalmente crianças residentes em domicílios classificados como seguros, estão sendo assistidos em todas as dimensões da SAN (OLIVEIRA et al., 2010b). Assim, o objetivo desta pesquisa é verificar a existência de fatores inerentes à condição de SAN não contemplados quando utilizada a EBIA, em crianças consideradas seguras na PNDS de 2006.

2. Métodos

Foi realizado um estudo descritivo utilizando dados secundários oriundos da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - PNDS 2006, pertencente ao grupo das *Demographic Health Surveys* (DHS). A PNDS é uma pesquisa de representatividade nacional, com o objetivo de caracterizar a situação da população feminina em idade fértil e de seus filhos menores de cinco anos, segundo fatores demográficos, socioeconômicos, de nutrição e de saúde (BRASIL, 2008). Assim, a população de estudo correspondeu a uma subamostra da pesquisa, composta por 2.347 crianças menores de cinco anos, que residiam com a mãe na época da pesquisa, em domicílios considerados em segurança alimentar, de acordo com a EBIA (BRASIL, 2010a).

Assim, a partir dos dados da PNDS, foram selecionadas as variáveis relacionadas ao conceito de segurança alimentar, como: estado nutricional adequado, amamentação

exclusiva até os seis meses, amamentação até pelo menos 24 meses, ausência de hipovitaminose A e anemia ferropriva, consumo alimentar adequado, renda suficiente no domicílio, abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados. Ressalta-se que para estimativa da renda familiar e divisão das classes socioeconômicas, a PNDS utilizou o Critério de Classificação Econômica Brasil, medida baseada na posse de bens duráveis e características do chefe do domicílio e proposto pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisas - ABEP (BRASIL, 2008).

A classificação do estado nutricional das crianças foi realizada de acordo com os padrões estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (WHO, 2006). A avaliação da presença de anemia ferropriva e hipovitaminose A foi feita a partir da coleta de uma única amostra de sangue, para mensuração dos níveis de hemoglobina e retinol, sendo considerados como pontos de corte os valores 11 g/dL e 0,70 µmol/L, respectivamente (WHO, 1996, 2001). Para a avaliação do desmame precoce foram utilizadas as recomendações da Organização Mundial da Saúde para crianças menores de dois anos (WHO, 2007), sendo considerado adequado o tempo de amamentação exclusiva de seis meses e o tempo de amamentação total de pelo menos 24 meses, esta última variável avaliada a partir da presença de amamentação no dia anterior à pesquisa.

Os dados foram analisados no programa SPSS versão 20.0 (SPSS Inc., Chicago, Estados Unidos). O estudo original foi aprovado pelo Conselho de Ética em Pesquisa do Centro de Referência e Treinamento DST/AIDS da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo.

3. Resultados e Discussões

A tabela 1 apresenta os resultados descritivos das variáveis estudadas para crianças em situação de segurança alimentar, bem como suas características macroeconômicas e domiciliares.

Tabela 1. Características de Saúde e Nutrição e aspectos socioeconômicos e domiciliares das crianças de 0 a 5 anos em situação de segurança alimentar e nutricional pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.

| Variáveis | n | % (IC 95%) |
|----------------------|------|---------------------|
| Sexo | | |
| Masculino | 1211 | 51,80 (51,77–51,83) |
| Feminino | 1136 | 48,20 (48,17–48,23) |
| Estado Nutricional | | |
| Déficit de pesoa | 29 | 1,40 (1,40–1,40) |
| Déficit de estaturab | 140 | 5,60 (5,59–5,61) |

| | | |
|---|-------|---------------------|
| Excesso de peso | 106 | 3,30 (3,29–3,31) |
| Exame de Hemoglobina | | |
| Adequado | 2.019 | 82,40 (82,38–82,42) |
| Inadequado | 328 | 17,60 (17,58–17,62) |
| Exame de Retinol | | |
| Adequado | 2.088 | 86,40 (86,38–86,42) |
| Inadequado | 259 | 13,60 (13,58–13,62) |
| Aleitamento materno exclusivo | | |
| Adequada | 7 | 2,50 (2,49–2,51) |
| Inadequada | 278 | 97,50 (97,49–97,51) |
| Aleitamento materno | | |
| Adequada | 369 | 17,70 (17,68–17,72) |
| Inadequada | 1.618 | 82,30 (82,28–82,32) |
| Abastecimento de água | | |
| Adequado | 1.669 | 66,80 (66,78–66,82) |
| Inadequado | 670 | 33,20 (33,18–33,22) |
| Esgotamento sanitário | | |
| Adequado | 1.373 | 72,60 (72,58–72,62) |
| Inadequado | 863 | 27,40 (27,38–27,42) |
| Situação do domicílio | | |
| Urbana | 1.584 | 82,10 (82,08–82,12) |
| Rural | 763 | 17,90 (17,88–17,92) |
| Região | | |
| Norte | 366 | 7,10 (7,09–7,11) |
| Nordeste | 326 | 20,80 (20,78–20,82) |
| Sudeste | 553 | 47,70 (47,67–47,73) |
| Sul | 581 | 16,20 (16,18–16,22) |
| Centro-Oeste | 521 | 8,20 (8,19–8,21) |
| Renda familiar média (em reais) – escala ABEP | | |
| R\$ 318,00 | 131 | 4,20 (4,19–4,21) |
| R\$ 549,00 | 411 | 17,20 (17,18–17,22) |
| R\$ 849,00 | 571 | 21,30 (21,28–21,32) |
| R\$ 1.288,00 | 600 | 28,80 (28,78–28,82) |
| R\$ 2.107,00 | 367 | 17,50 (17,48–17,52) |
| R\$ 3.913,00 | 159 | 8,70 (8,69–8,71) |
| R\$ 6.556,00 | 44 | 2,20 (2,19–2,21) |
| R\$ 10.697,00 | 6 | 0,20 (0,20–0,20) |
| Classificação socioeconômica (ABEP) | | |
| A1 | 6 | 0,20 (0,20–0,20) |
| A2 | 44 | 2,20 (2,19–2,21) |
| B1 | 159 | 8,70 (8,69–8,71) |
| B2 | 367 | 17,50 (17,48–17,52) |
| C1 | 600 | 28,80 (28,78–28,82) |
| C2 | 571 | 21,30 (21,28–21,32) |
| D | 411 | 17,20 (17,18–17,22) |
| E | 131 | 4,20 (4,19–4,21) |

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde. Brasil, 2006.

a Estado nutricional calculado a partir do índice peso para idade (WHO, 2006).

b Estado nutricional calculado a partir do índice estatura para idade (WHO, 2006).

c Estado nutricional calculado a partir do índice de massa corporal (IMC) para idade (WHO, 2006).

Os resultados revelaram que o déficit de peso e déficit de estatura, estimados para o conjunto de meninos e meninas considerados seguros em termos alimentares, foram de 1,4% e 5,6%, respectivamente. Em relação ao Índice de Massa Corporal para idade, constatou-se 3,3% das crianças apresentavam excesso de peso. Ainda, foi observado que 17,6% e 13,6% das crianças apresentaram níveis inadequados de hemoglobina e retinol respectivamente, indicando presença de anemia ferropriva e hipovitaminose A.

Os resultados evidenciados neste estudo mostram que, apesar de a EBIA classificar as crianças como seguras em termos alimentares, elas nem sempre o são, no sentido mais amplo de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006a). Os desvios nutricionais e consumo nutricional inadequado são características de insegurança alimentar (GARRETT; RUEL, 2005; GHATTAS, 2014).

Os desvios nutricionais encontrados, caracterizados pelas inadequações no crescimento linear da criança e história nutricional de desajustes do aporte energético podem estar associados a diversos fatores, dentre eles o estado nutricional materno, desmame precoce e práticas alimentares inadequadas (BRASIL, 2008).

As prevalências de anemia ferropriva e hipovitaminose A entre as crianças em segurança alimentar são elevadas sob o ponto de vista descritivo, e maiores às observadas entre crianças inseguras (SKALICKY et al., 2006). Segundo os padrões da Organização Mundial de Saúde para classificação das carências de micronutrientes, a prevalência de deficiência de vitamina A entre as crianças seguras no Brasil seria considerada moderada e a de anemia ferropriva, leve (WHO, 2001).

A análise do padrão de amamentação para crianças menores de dois anos mostrou que 97,5% das crianças de até 6 meses de vida não apresentaram aleitamento materno exclusivo e 82,3% não foram amamentadas até os 24 meses de vida.

Com relação ao desmame precoce, a maioria das crianças estudadas não apresentaram aleitamento materno exclusivo até os 6 meses e não foram amamentadas até os 24 meses de vida, não se adequando às recomendações da OMS (WHO, 2007). O guia alimentar para crianças menores de 2 anos, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, elucida a importância do aleitamento materno (exclusivo e complementar) e que sua duração consiste num importante fator de proteção à saúde da criança e, assim, indicador de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2002). A prática do aleitamento materno é, indiscutivelmente, o primeiro comportamento alimentar de garantia da qualidade e quantidade da dieta oferecida à criança (BRASIL, 2002, 2010b).

Com relação aos aspectos domiciliares, observou-se que 33,2% dos domicílios seguros não possuíam condições adequadas de abastecimento de água e 27,4% de esgotamento sanitário.

Observa-se que, apesar da maioria (77,8%) da amostra ter estimativa de renda familiar média maior ou igual a R\$ 849,00, 22,2% relatam possuir renda média um pouco maior que o salário mínimo vigente no Brasil, no ano de 2006, cujo valor era R\$ 350,00, valor insuficiente para a época.

As características do domicílio e sua infraestrutura são importantes indicadores sanitários e de saúde da população e mostram que apesar da situação de segurança alimentar, grande parte das crianças ainda residem em condições de vulnerabilidade, sem abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). Tais condições podem comprometer as características sanitárias da alimentação oferecida e são propiciadoras de maior morbimortalidade infantil (BRASIL, 2010a, 2010b).

A renda domiciliar insuficiente é outro fator associado à insegurança alimentar, uma vez que quanto menor o rendimento domiciliar per capita, maior a chance de o domicílio apresentar limitação de acesso aos alimentos, caracterizando insegurança alimentar (HOFFMANN, 2013). Tal condição é evidenciada em grande parte dos domicílios estudados.

A tabela 2 mostra o consumo semanal dos grupos de alimentos hortaliças, frutas, carnes e ovos, feijão e de alimentos não saudáveis, entre crianças residentes em domicílios em segurança alimentar.

Tabela 2. Consumo alimentar semanal do grupo carnes e ovos, feijão e alimentos não saudáveis.

| Variáveis | n | % (IC 95%) |
|-------------------------|-----|---------------------|
| Consumo de hortaliças | | |
| Não comeu | 548 | 23,40 (23,38–23,42) |
| 1 dia | 684 | 34,00 (33,97–34,03) |
| 2 a 3 dias | 624 | 23,70 (23,68–23,72) |
| 4 a 6 dias | 193 | 7,70 (7,69–7,71) |
| Todos os dias da semana | 254 | 11,30 (11,28–11,32) |
| Consumo de frutas | | |
| Não comeu | 381 | 15,00 (14,98–15,02) |
| 1 dia | 142 | 5,00 (4,99–5,01) |
| 2 a 3 dias | 500 | 21,70 (21,68–21,72) |

| | | |
|--------------------------------------|------|---------------------|
| 4 a 6 dias | 316 | 11,50 (11,48–11,52) |
| Todos os dias da semana | 976 | 46,80 (46,77–46,83) |
| Consumo de carnes e ovos | | |
| Não comeu | 724 | 33,60 (33,57–33,63) |
| 1 dia | 1238 | 54,00 (53,97–54,03) |
| 2 a 3 dias | 290 | 11,60 (11,58–11,62) |
| 4 a 6 dias | 19 | 0,70 (0,70–0,70) |
| Todos os dias da semana | 2 | 0,00 (0,00–0,00) |
| Consumo de feijão | | |
| Não comeu | 367 | 16,40 (16,38–16,42) |
| 1 dia | 88 | 3,50 (3,49–3,51) |
| 2 a 3 dias | 235 | 10,60 (10,58–10,62) |
| 4 a 6 dias | 169 | 6,60 (6,59–6,61) |
| Todos os dias da semana | 1453 | 62,80 (62,77–62,83) |
| Consumo de alimentos não saudáveis a | | |
| Não comeu | 684 | 30,40 (30,38–30,42) |
| 1 dia | 927 | 42,00 (41,97–42,03) |
| 2 a 3 dias | 568 | 23,60 (23,58–23,62) |
| 4 a 6 dias | 76 | 4,00 (3,99–4,01) |
| Todos os dias da semana | 4 | 0,10 (0,10–0,10) |

Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde. Brasil, 2006.

a Consumo de alimentos não saudáveis referente ao consumo semanal de frituras, doces, biscoitos, salgadinho, salgadinho de pacote e refrigerante.

O consumo apresenta-se inadequado em sua maioria, sendo que 23,4% das crianças não comeram hortaliças, 33,6% não comeram carnes ou ovos e 16% não comeram feijão na semana anterior à pesquisa. Em relação aos alimentos considerados não-saudáveis, quase 30% da amostra os consumiram 2 dias ou mais na semana.

Partindo-se do pressuposto que as crianças estudadas se encontram em situação de segurança alimentar, as mães/responsáveis teriam acesso pleno a todos os tipos de alimentos, em termos quantitativos e qualitativos. Porém as crianças estudadas apresentaram um padrão alimentar insatisfatório considerando as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde (BRASIL, 2014) e Guia Alimentar para crianças menores de 2 anos (BRASIL, 2010b), com a baixa frequência de consumo de alimentos recomendados (hortaliças, frutas, carnes e feijão) e elevada frequência de alimentos com altos teores de gorduras, açúcar e sódio. Tais resultados contribuem para o desenvolvimento de carências de micronutrientes, a exemplo da anemia

e hipovitaminose A, e também são considerados fatores de risco para o desenvolvimento de doenças crônicas (BORTOLINI; GUBERT; SANTOS, 2012).

A EBIA permite analisar as vulnerabilidades das populações a partir da avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional por meio da análise da percepção ao acesso aos alimentos. No contexto em que a EBIA consiste numa ferramenta de fácil utilização pelas esferas de governo, algumas ressalvas devem ser apontadas. Apesar de sua larga utilização, a EBIA, isoladamente, não é capaz de mensurar todas as dimensões conceituais da segurança alimentar e nutricional, além do acesso à alimentação. Assim, faz-se necessário a utilização de outros indicadores para avaliação da condição de SAN como um todo, envolvendo suas diferentes dimensões, como, por exemplo, a adequação nutricional da alimentação, carências nutricionais específicas, renda e despesas com a alimentação, entre outros aspectos (BRASIL, 2010c; FAO, 2014).

4. Considerações finais

A Segurança Alimentar e Nutricional tem sido foco de discussão no âmbito da saúde pública desde que foi sancionada a lei com objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. O conceito abrange a ampliação das condições de acesso aos alimentos; a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável; a promoção da saúde, nutrição e alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda, entre outros determinantes (BRASIL, 2006a; 2006b; SEGALL-CORRÊA, 2007).

A construção da EBIA contribui para fortalecer as ações e políticas voltadas para a garantia da SAN, uma vez que a escala avalia a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos no domicílio permitindo identificar indivíduos que estão em (in) segurança alimentar (SEGALL-CORRÊA, 2007). Mesmo com a consolidação e validação deste instrumento, é imprescindível trazer a luz das discussões que muitas das crianças consideradas seguras estão tendo parte de seus direitos não contemplados, dentro da perspectiva conceitual de SAN a partir da EBIA.

Torna-se importante, portanto, uma ampliação da visão, não limitação da caracterização do problema por apenas um indicador, pois a visão do evento da insegurança alimentar pode ser parcial e equivocada. Assim, apesar da reconhecida importância da EBIA como instrumento para a classificação de SAN, ainda existem condicionalidades que

precisam ser melhor identificadas para que os indivíduos, principalmente as crianças, sejam classificados como verdadeiramente seguros.

5. Referências

ANTUNES, M.M.L.; SICHIERI, R.; SALLES-COSTA, R. Consumo alimentar de crianças menores de três anos residentes em área de alta prevalência de insegurança alimentar domiciliar. *Cad. Saúde Pública*, v. 26, n. 8, p. 1642-1650, 2010.

BORTOLINI, G.A.; GUBERT, M.B.; SANTOS, L.M.P. Consumo alimentar entre crianças brasileiras com idade de 6 a 59 meses. *Cad. Saúde Pública*, v. 28, n. 9, p. 1759-1771, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para crianças menores de 2 anos. Brasília: Ministério da Saúde, 152p, 2002.

BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (Losan). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 18 set., 2006a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto e 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 18 set. 2006b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Centro brasileiro de análise e planejamento. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Mulher e da Criança. PNDS 2006. Relatório final. Brasília/DF: 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Dez passos para uma alimentação saudável: guia alimentar para crianças menores de dois anos: um guia para o profissional da saúde na atenção básica. 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010b.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: Consea, 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Departamento de Estruturação e Integração dos Sistemas Públicos Agroalimentares. Educação Alimentar e Nutricional: o direito humano a alimentação adequada e o fortalecimento de vínculos familiares nos serviços socioassistenciais. Cadernos teóricos. Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira.– 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 156 p., 2014.

GARRETT, J.L.; RUEL, M.T. Stunted child-overweight mother pairs: prevalence and association with economic development and urbanization. *Food Nutr Bull.*, v. 26, n. 2, p. 209-21, 2005.

GHATTAS, H. Food security and nutrition in the context of the nutrition transition. Rome: FAO, 2014.

GOMES JUNIOR, N.N. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas. 2007. 339f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2007.

HOFFMANN, R. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 20, n. 2, p. 219-235, 2013.

KEPPLE, A.W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciênc Saúde Coletiva*, v.16, p.187-99, 2011.

OLIVEIRA, J.S.; LIRA, P.I.C.; OSÓRIO, M.M.; SEQUEIRA, L.A.S.; COSTA, E.C.; GONÇALVES, F.C.L.S.P. et al. Anemia, hipovitaminose A e insegurança alimentar em crianças de municípios de Baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Nordeste do Brasil. *Rev. bras. epidemiol.*, v. 13, n. 4, p. 651-664, 2010a.

OLIVEIRA, J.S.; LIRA, P.I.C.; MAIA, S.R.; SEQUEIRA, L.A.S.; AMORIM, R.C.A.; BATISTA, F.M. Insegurança alimentar e estado nutricional de crianças de Gameleira, zona da mata do Nordeste brasileiro. *Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.*, v. 10, n. 2, p. 237-245, 2010b

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014.

SEGALL-CORRÊA, A.M. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos avançado*, v. 21, n. 60, p. 143-154, 2007.

SEGALL-CORRÊA, A.M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SKALICKY, A.; MEYERS, A.F.; ADAMS, W.G.; YANG, Z.; COOK, J.T.; FRANK, D.A. Child Food Insecurity and Iron Deficiency Anemia in Low-Income Infants and Toddlers in the United States. *Maternal and Child Health Journal*, v. 10, n. 2, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Indicators for assessing vitamin A deficiency and their application in monitoring and evaluating intervention programmes. Geneva: WHO, 1996.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Iron deficiency anaemia: assessment, prevention, and control: a guide for programme managers. Geneva: WHO, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Child Growth Standards:length/height-for-age, weight-for-age, weight-for-length, weight-for-height and body mass index-for-age: methods and development. Geneva: WHO, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Indicators for assessing infant and young child feeding practices.Conclusions of consensus meeting held 6-8 Washington: WHO, 2007.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A proteção socioassistencial para usuários de crack e outras drogas e suas famílias: os desafios da intersectorialidade⁸⁴

Cynthia Studart Albuquerque - Doutoranda em Serviço Social (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), mestre em Sociologia (Universidade Federal do Ceará - UFC) e graduada em Serviço Social (Universidade Estadual do Ceará - UECE). Professora do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Membro do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS-IFCE). Coordenadora do Projeto de Pesquisa “A Proteção Socioassistencial para Usuários de Crack e Outras Drogas e suas Famílias: Os Desafios da Intersectorialidade” (MDS/CNPq)

André de Menezes Gonçalves - Mestre em Planejamento e Políticas Públicas (Universidade Estadual do Ceará - UECE) e graduado em Serviço Social (UECE). Professor do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Membro do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS-IFCE). Coordenador Adjunto do Projeto de Pesquisa “A Proteção Socioassistencial para Usuários de Crack e Outras Drogas e suas Famílias: Os Desafios da Intersectorialidade” (MDS/CNPq) (

Resumo: A “questão das drogas” é um fenômeno social e um assunto polêmico. Geralmente cercam-se de tabus, valores morais, por uma cultura do medo e por estigmas construídos historicamente na perspectiva do proibicionismo e no policiamento dessa prática social. A relação crime/doença, saúde/segurança pública e pena/tratamento ainda balizam as práticas institucionais, inclusive no âmbito das políticas sociais, incluído a assistência social. Este artigo é resultado de uma pesquisa sobre a questão das drogas e as respostas institucionais oferecidas pelo poder público municipal de Iguatu (CE). Buscamos, junto aos/as gestores/as e trabalhadores/as das políticas de Assistência Social e de Saúde compreender como se manifesta a questão das drogas nos territórios de vulnerabilidades sociais do citado município. E mais: como esse fenômeno apresenta-se como demanda no cotidiano dos serviços de proteção social e quais os desafios postos à ação intersectorial. Contamos, para isso, com um rico material em que esses/as interlocutores/as expõem suas concepções de drogas, de usuários/as, registram as ações prestadas e os resultados. Assim como em outras realidades, a questão das drogas em Iguatu junto à assistência social é invisibilizada, o/a usuário/a é desreconhecido/a como sujeito/a de direitos, as ações são fragmentadas e a perspectiva da intersectorialidade do atendimento é extremamente frágil. Ainda, a matriz proibicionista e a cultura do encaminhamento preponderam na rede de proteção social local.

⁸⁴ Artigo elaborado no âmbito do projeto “A proteção socioassistencial para usuários de crack e suas famílias: os desafios da intersectorialidade” coordenado por Coordenação: Cynthia Studart Albuquerque

Palavras-chave: Questão das Drogas, Proteção Social, Assistência Social, Intersetorialidade.

Abstract: The "drug issue" is a social phenomenon and a controversial subject. Usually about is taboo, moral values, a culture of fear and stigmas historically constructed in view of the prohibition and policing of this social practice. The relationship crime / disease, health / public safety and pen / treatment still mark out the institutional practices, including in the context of social policies, including social assistance. This article is the result of research on the drug issue and the institutional responses offered by the municipal government of Iguatu (EC). We seek, together with the operators of Social Welfare and Health policies to understand how it manifests the drug issue in the territories of social vulnerability. What's more, as this phenomenon is presented as demand in everyday social protection services and what the challenges posed to intersectoral action. They, for this, with a rich material such operators expose their drug conceptions of users, record the given actions and results. As in other situations, the issue of drugs in Iguatu by the Social Assistance is invisibly, the user is derecognised as a subject of rights, the actions are fragmented and the prospect of service of intersectionality is extremely fragile. Still, the anti-prohibitionist matrix and the routing of culture prevail in the local social protection network.

Keywords: Question of Drugs, Social Protection, Social Assistance, Intersectorality.

1. Introdução

O consumo das substâncias psicoativas que foram classificadas como drogas é um assunto polêmico em quase todas as partes do mundo. O tabu acerca dessa prática perpassa questões morais, políticas, econômicas e sociais; e, ainda, determina as formas de compreensão sobre o assunto - muitas vezes, alicerçadas em juízos morais contidos no senso comum - bem como as formas de controle e cuidado adotadas pelo Estado e pela sociedade. No Brasil, a “questão das drogas” historicamente foi tratada a partir de uma perspectiva punitiva e disciplinadora das práticas sociais. Apenas nas últimas décadas do século XX que essa matéria passa a ser alvo também de políticas sociais e de cuidado, as quais começam a reconhecer o problema do abuso e da dependência de drogas também como uma questão social e de saúde.

A produção de conhecimento sobre drogas no Brasil, hegemonicamente, localiza-se nas áreas do direito penal e da saúde mental; ou seja, são análises focadas ora na perspectiva criminal, ora centradas no indivíduo e suas estruturas psíquicas, inclusive, muitas vezes, desconsiderando-se o mosaico de determinações econômicas, sociais, políticas e culturais que conformam a “questão das drogas”. Nos últimos anos, ganham destaque pesquisas no âmbito das Ciências Sociais e Humanas que passam a refletir sobre a “questão das drogas” para além das políticas criminais e de saúde, considerando suas

multideterminações e, portanto, reconhecendo que seu enfrentamento também deve ser realizado por múltiplas frentes.

O “Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas” e o “Programa Crack, É Possível Vencer” inauguraram definitivamente o paradigma da intersectorialidade no campo das políticas públicas sobre drogas e, assim, a assistência social foi convocada para o trabalho social com a questão. Dentre várias ações do plano e do programa citados, estão o fortalecimento das redes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); a capacitação dos/as profissionais para qualificação das intervenções; e a produção de conhecimento sobre o tema.

A fragilidade do debate no âmbito da política de assistência social tem implicado em abordagens teóricas, políticas e interventivas sobre a “questão das drogas” que, muitas vezes, reproduzem concepções e práticas profissionais fundadas na tutela, no estigma, no controle e, até mesmo, na repressão e/ou punição dos sujeitos sociais que fazem uso das substâncias psicoativas.

Nesta perspectiva, o presente artigo foi resultante da pesquisa intitulada “A Proteção Socioassistencial para Usuários de Crack e Outras Drogas e suas Famílias: os desafios da intersectorialidade”⁸⁵ que buscou compreender as respostas do poder público municipal na cidade de Iguatu⁸⁶ às demandas apresentadas pelos/as usuários/as de drogas e seus/suas familiares. Mais do que isso: buscou compreender quais e como essas respostas se organizam e se materializam no âmbito da rede de proteção social, particularmente, na política de assistência social e suas articulações intersectoriais com a política de saúde face à “questão das drogas” no município.

Este artigo está dividido a partir da seguinte estrutura: Parte I, denominada de *Percursos Metodológicos: aproximações com a “questão das drogas” em Iguatu (CE)*.

85 Essa investigação é resultante da parceria realizada entre o Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE), campus Iguatu, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013 – Desenvolvimento Social. Em termos locais, vinculou-se ao Núcleo de Estudos de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS) e teve como equipe de trabalho dois professores/as da área de Serviço Social, seis bolsistas estudantes de graduação em Serviço Social, bem como cinco alunos/as colaboradores/as do mesmo curso. Quanto às parcerias externas, contou com o apoio da Prefeitura Municipal de Iguatu (CE), por meio das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde nos anos de 2014 e 2015.

86 O município de Iguatu localiza-se na Região Centro Sul do Estado do Ceará, a 365 km da capital Fortaleza. Conforme o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) de 2010, sua população era de 96.495 habitantes, com projeções, para 2015, de 101.386 habitantes, o que passaria à condição de município de grande porte.

Nela apresentamos os caminhos percorridos no processo investigativo e são explicitadas as concepções, estratégias e ferramentas metodológicas utilizadas para o alcance dos objetivos ora postos.

A Parte II, *Drogas, “Questão Social” e Políticas Sociais*, expomos as opções teóricas que embasam a proposta investigativa, a partir do debate profícuo das categorias de análise centrais para a investigação. Analisamos a “questão das drogas” numa perspectiva histórica, levando em conta a totalidade concreta e suas contradições presentes, visando apreender o objeto em questão. Tratamos, ainda, sobre o padrão de seguridade social no país, seu processo de construção, concepções, princípios e diretrizes direcionadas ao atendimento de diversas expressões da “questão social”, articulando-as dentro do sistema protetivo social brasileiro.

A Parte III, denominada *Proteção Socioassistencial aos Usuários de Drogas e suas Famílias – um retrato de Iguatu (CE)*, descrevemos as configurações locais das políticas de assistência social e da saúde quanto à “questão das drogas”, analisando a capacidade institucional na oferta de serviços e de respostas frente às demandas apresentadas. Analisamos as particularidades da atenção aos/às usuários/as de drogas em Iguatu com base na estrutura e organização da rede de proteção social local; das informações de atendimento na rede; das estratégias de prevenção e redução de danos realizadas pelo SUAS e SUS; das ações intersetoriais entre as políticas sociais e o Sistema de Garantia de Direitos; e da avaliação das ações realizadas, dos resultados e impactos das respostas institucionais dados pelo poder público local. Tratamos aqui, das compreensões políticas, éticas e técnicas sobre atenção aos usuários de drogas e seus familiares presentes na rede socioassistencial.

Por fim, na Parte IV, na *Guisa de Conclusões: desafios para a atenção integral e intersetorial aos usuários de drogas e suas famílias*, realizamos nossas considerações conclusivas sobre os avanços, fragilidades e desafios identificados no trabalho social prestado aos/às usuários/as de drogas e seus familiares a partir de alguns elementos, como a *invisibilidade* dos/as sujeitos/as e de suas demandas à política de assistência social; a (in)capacidade institucional de captar, apreender, responder e articular as necessidades sociais apresentadas aos serviços socioassistenciais; a reprodução da *cultura do encaminhamento* e da *desresponsabilização quanto ao acompanhamento* das situações de uso abusivo de drogas; e as relações institucionais existentes ou não entre a assistência social e a saúde na perspectiva da intersetorialidade.

A pesquisa pretendeu colaborar com o processo de efetivação dos direitos sociais e humanos dos/as usuários/as de drogas e suas famílias, e também com a formação permanente de profissionais tecnicamente competentes e eticamente comprometidos/as com a qualidade dos serviços prestados à população de Iguatu, buscando contribuir na construção de outra referência de proteção e cuidado aos/às usuários/as de drogas alicerçada na perspectiva dos direitos, contrária à tendência de “criminalização da pobreza” e do *proibicionismo* que historicamente permeia as políticas públicas sobre drogas no Brasil.

2. Percursos Metodológicos: aproximações com a “questão das drogas” em Iguatu (CE)

A pesquisa, denominada “A Proteção Socioassistencial para Usuários de Crack e Outras Drogas e suas Famílias: os desafios da intersetorialidade”, buscou analisar as respostas do poder público municipal na cidade de Iguatu (CE) às demandas apresentadas pelos/as usuários/as de drogas e seus familiares no âmbito da rede de proteção social, particularmente, na política de assistência social em articulação com a política de saúde, considerando a perspectiva da intersetorialidade.

Os principais objetivos da proposta investigativa foram:

I. Traçar um diagnóstico situacional do município no que se refere às demandas apresentadas pela população usuária de drogas e seus familiares ao poder público, em especial à Prefeitura de Iguatu (CE). Esse diagnóstico teve como base as informações institucionais, a partir de fontes secundárias como relatórios de gestão, informações da Vigilância Socioassistencial, dados de prontuários, registros mensais de atividades etc.;

II. Conhecer a estrutura e da capacidade atual de atendimento do público em questão na rede de proteção social, especificamente, nos equipamentos municipais das políticas de assistência social e de saúde. Isso foi possível através do levantamento da rede de proteção social, por meio de visitas *in lócus* dos/as pesquisadores/as aos serviços socioassistenciais, como Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e os da saúde, especificamente, aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Básicas de Saúde Unidades (UBS), Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), Unidade de Pronto Atendimento e hospitais municipais, bem como os respectivos órgãos gestores; e

III. Mapear as estratégias, diretrizes teóricas, políticas e práticas na construção das respostas institucionais às demandas relacionadas ao abuso e dependência de drogas no âmbito da assistência social e das suas articulações intersetoriais para garantia dos direitos e da proteção social. A análise foi desenvolvida a partir das falas e depoimentos dos/as trabalhadores/as e gestores/as das políticas sociais aqui tratadas, os quais levamos em consideração suas falas, impressões e apreensões sobre a temática das drogas.

Buscamos, portanto, compreender as respostas institucionais materializadas através das ações da Prefeitura de Iguatu junto às demandas dos/as usuários/as de drogas e seus familiares. Optamos por uma abordagem quanti-qualitativa assentada no método da teoria social crítica, levando em consideração a totalidade concreta, as contradições presentes e as mediações necessárias para compreensão do fenômeno estudado para além da sua aparência. Escolha essa que nos municiou de categorias analíticas, permitindo estabelecer os nexos entre a realidade empírica e o pensamento, entre a observação, a análise e a explicação da realidade.

A experiência nos permitiu aprofundar nossas reflexões acerca da “questão das drogas” na contemporaneidade, buscando os nexos causais e suas relações com a proteção social destinada aos/às usuários/as da política assistência social e seus familiares, cuja preocupação foi ultrapassarmos a aparência imediata que cerca este fenômeno, marcado por estigmas, pelo julgamento moral e pelas ideias do senso comum.

A pesquisa social, como estratégia para obtenção de novos conhecimentos sobre o movimento da realidade social (GIL, 1999), nos oportunizou a (re)produção do fenômeno estudado em nível do concreto pensado, cuja materialização se deu por passos metodológicos que buscaram a leitura da realidade em suas formalidades técnicas e teóricas, com rigoroso trato científico. Por sua natureza qualitativa⁸⁷, buscamos apreender os significados, valores, concepções e visões sobre o objeto aqui exposto, a partir das vivências dos/as operadores/as locais das políticas de Assistência Social e de Saúde, tanto gestores/as como trabalhadores/as, refletindo sobre suas ações intersetoriais.

Conforme Minayo (2010) e Gil (1999), a pesquisa qualitativa tem uma relação de complementariedade com a pesquisa quantitativa; portanto, não se excluem - ao contrário,

⁸⁷ O método qualitativo, de acordo com Minayo (2010), [...] responde a questões muito particulares. [A pesquisa qualitativa] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, [...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis (p. 21-22 – os grifos são nossos).

se completam. Os dados, os números, os prognósticos contribuem significativamente, auxiliando a abordagem qualitativa no âmbito dos significados, sentidos, valores e compreensões dos sujeitos envolvidos na investigação. Ambas são importantes para articular e dar sentido às questões que vão além daquilo que é visível ou expresso somente nos dados, captando, assim, a riqueza das relações sociais. Nesse sentido, a análise quantitativa nos forneceu elementos mais diretos sobre a realidade, através do levantamento de dados e indicadores que, articulados aos dados qualitativos, possibilitaram a obtenção de uma maior clareza e eficácia à pesquisa desempenhada. Realizamos, ainda, o levantamento de informações relacionadas ao tipo e cobertura dos serviços socioassistenciais prestados aos/às usuários/as de drogas e seus familiares.

O resultado da pesquisa, aqui apresentado, se constitui uma forma de avaliação externa à política de assistência social, justamente por ser realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição gestora ou dos equipamentos executores das ações socioassistenciais na cidade.

Por conseguinte, apresentamos as principais fases da referida pesquisa, a saber:

Momento 01: seleção dos pesquisadores/as e nivelamento teórico. Iniciamos esta etapa com a seleção da equipe de pesquisadores/as⁸⁸. Em seguida, realizamos o nivelamento teórico com a equipe, a partir da apropriação das principais categorias norteadoras da proposta investigativa, por meio de grupos de estudos, exposições e debates sobre a temática em questão. Realizamos a pesquisa bibliográfica e documental com a finalidade de levantar os/as autores/as contemporâneos/as sobre o tema, dados, informações, pesquisas acadêmicas e discursos institucionais.

Momento 02: mapeamento da rede de proteção social local. Procedemos o mapeamento da rede de proteção social constituída pelos equipamentos e serviços da assistência social e da saúde no município, identificando as demandas sociais e as respostas institucionais atuais, além dos/as sujeitos/as envolvidos/as para definição da amostra da pesquisa. Aplicamos o questionário *Levantamento da Rede de Proteção Social do Município de Iguatu (CE)*, através do qual obtivemos informações dos diversos equipamentos no município que atendiam a população em geral, bem como o público de usuários/as de drogas e seus familiares, identificando a capilaridade dos serviços, a forma

⁸⁸ A equipe selecionada foi formada por 01 (um) graduado em Serviço Social e mestre em Políticas Públicas e Planejamento, além de 06 (seis) pesquisadores/as bolsistas e 05 (cinco) pesquisadores/as colaboradores, todos estudantes de graduação em Serviço Social do IFCE *campus* Iguatu, selecionados/as publicamente.

de acesso e as demandas referentes ao uso problemático de drogas apresentadas ao poder público⁸⁹.

Momento 03: parceria com extensão universitária “Rede Iguatu de Ações Integradas Contra o Crack”. Um dos elementos colaboradores para a articulação e promoção das parcerias institucionais (IFCE *campus* Iguatu e Prefeitura Municipal de Iguatu) foi a realização do projeto de extensão universitária “Rede Iguatu de Ações Integradas sobre o Crack e outras Drogas” (financiada pelo Programa de Extensão Universitária do Ministério da Educação - PROEXT 2014). Teve como destaque a realização da capacitação “Proteção Social e Atenção Integral de Usuários de Crack e Outras Drogas: Fortalecendo a Rede SUS-SUAS”, ocorrida entre setembro a novembro de 2014, com 60h/a. O evento possibilitou o envolvimento de 90 participantes (trabalhadores/as das políticas de saúde e assistência social, alunos/as do IFCE e demais convidados/as). Na ocasião da capacitação, realizamos observação simples com registro em diário de campo sobre as opiniões dos/as trabalhadores/as a respeito da temática das drogas e a atenção aos/às usuários/as, descrição dos exemplos e situações vivenciadas, conflitos e críticas sobre o fluxo da ação intersetorial, dentre outros aspectos; e ainda, sensibilizamos e mobilizamos os profissionais para participação das etapas seguintes da pesquisa de campo, seja para o grupo focal⁹⁰ ou para as entrevistas individuais.

Momento 04: definição da amostra e dos/as sujeitos/as da pesquisa. A amostra de uma pesquisa representa um subconjunto significativo de uma população. Deve ser representativa ao que se pretende estudar. Nossa amostra delimitada foi intencional⁹¹,

⁸⁹ O questionário foi dividido em três partes, quais sejam: 01. *Identificação Institucional*, com informações referentes ao equipamento, responsável e a equipe técnica que compunha o quadro de recursos humanos; 02. *Identificação dos Programas, Projetos, Serviços e Benefícios*, com informações territorializadas das ações, o público geral e específico (usuários/as de drogas e seus famílias) a quem se destinam as ações, demandas e metas, parcerias e articulações realizadas (públicas e privadas); e 03. *Identificação de Demandas / Ações Sobre o Crack e Outras Drogas*, que buscou traçar o perfil dos usuários de drogas e seus familiares, bem como as demandas postas e as ações realizadas pelo equipamento. O trabalho de campo ocorreu entre maio e junho de 2014, através de visitas institucionais aos 06 (seis) CRAS, ao CREAS, à Unidade de Acolhimento Institucional (UAI), aos CAPS e ao Núcleo de Atenção Pedagógica Educacional (NEPA).

⁹⁰ Na área da saúde, realizamos grupo focal, privilegiando 10 (dez) trabalhadores/as pertencentes à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), oriundos da atividade de extensão acima citada. A técnica de grupo focal compreende como um processo de uma interação de sujeitos/as, facilitada para a coleta de informações sobre determinados assuntos. Utilizamos da estratégia de apresentação de questões com debate coletivo, tendo como principal premissa a comunicação e a interação entre os sujeitos partícipes. Porém, como o objetivo do artigo foi refletir sobre a atenção aos/às usuários/as de drogas no âmbito da política de assistência social, aqui optamos em não trabalhar com os achados desse grupo.

⁹¹ O tipo intencional revela que o pesquisador está interessado na opinião de determinados/as sujeitos/as envolvidos/as no fenômeno pesquisado. O/a pesquisador/as não se dirige ao universo, mas àqueles/as, segundo seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social ou exercem as funções de

composta por gestores/as e trabalhadores de nível superior da assistência social e da saúde, com base na identificação de perfis distintos que possam representar o universo pesquisado.

Momento 05: entrevistas semiestruturadas. No âmbito da assistência social priorizamos os/as interlocutores/as vinculados/as à gestão e aos serviços socioassistenciais, os quais realizamos entrevistas semiestruturadas. Foram selecionados para participação neste momento 06 (seis) Assistentes Sociais, 04 (quatro) Psicólogos/as, 01 (uma) Pedagoga, a gestora da Assistência Social e a coordenadora da Vigilância Socioassistencial com suas visões de mundo, experiências profissionais, valores, angústias e opiniões sobre nosso objeto de estudo. O sigilo quanto à identificação no uso das falas foi resguardado, atribuindo aleatoriamente a identificação de *Interlocutor/a* de 01 a 13.

Momento 06: organização, sistematização e análise dos dados. A última fase da pesquisa foi a organização, a sistematização e o tratamento dos dados coletados, seguidos por revisão da literatura, análise e elaboração do relatório final. A articulação entre os/as principais estudiosos/as sobre a temática com a riqueza das falas, vivências e observações, nos possibilitou responder como o município de Iguatu (CE) realiza atenção e proteção social aos/às usuários/as de drogas e seus familiares.

Contudo, não foi possível mensurar, quantitativamente, os resultados das ações face aos objetivos e finalidades das ações socioassistenciais junto ao público da temática sobre drogas de acordo com os indicadores iniciais propostos⁹². A impossibilidade de construção dos indicadores de desempenho das ações socioassistenciais nos impediu de mensurarmos o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população-alvo (impacto).

Portanto, a socialização dos resultados da pesquisa, por meio deste ensaio, busca fortalecer as articulações intersetoriais entre as redes SUAS-SUS, colaborar para o aprimoramento técnico dos/as operadores/as das políticas sociais, bem como auxiliar os municípios na construção de estratégias e intervenções para garantia da proteção integral

líderes de opinião na comunidade. Pressupõe que estas pessoas, por palavras, atos ou atuações, tem a propriedade de influenciar a opinião dos/as demais (MARCONI; LAKATOS, 2002).

⁹² Uma das maiores dificuldades se deu pela ausência de informações referentes aos atendimentos nos prontuários dos equipamentos socioassistenciais ou a ausência de qualidade do registro, além de incerta regularidade e uniformidade no registro dessas informações “justificam” essa situação. Tais dificuldades nos impediram aferir a composição dos indicadores, bem como as variáveis, base de cálculo, desagregação, periodicidade e fonte. Outra fragilidade registrada foi no tocante aos sistemas informacionais para identificação e acompanhamento dos/as usuários/as de drogas no âmbito dos serviços socioassistenciais. Na verdade, os únicos dados existentes e fragilmente utilizados são aqueles disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em que há, também, pouquíssimas informações sobre o abuso de drogas como situação de risco e vulnerabilidade social.

aos/às usuários/as de substâncias psicoativas em uma política de drogas exequível sob nova perspectiva.

3. Drogas, “Questão Social” e Políticas Sociais

Existe uma relação histórica dos homens e mulheres com as chamadas “drogas”⁹³, pois não existiu sociedade que não se tenha registros do uso de alguma substância psicoativa. Portanto, o uso de “drogas” e seus significados são produtos da práxis social historicamente construída: sejam as práticas terapêuticas, rituais ou alimentares das sociedades tradicionais, sejam os usos hedonistas ou dependentes atualmente presentes na sociedade capitalista tardia (BRITES, 2006).

As drogas passam a ser objeto de preocupação da sociedade somente no contexto da modernidade. Quando essa mercadoria passa a carregar valores de troca, gerando interesses mercantis, e, portanto, inserindo-se no circuito da produção, da circulação e da concorrência intercapitalista; mas também, quando os Estados, a partir da *matriz proibicionista*, definem quais as substâncias legais e ilegais, quais as práticas são permitidas e proibidas, conformando, assim, usos “problemáticos” e danos sociais estabelecidos pela sociedade com essa prática.

Na sociedade moderna, a “questão das drogas” se materializa como uma das expressões da chamada “questão social”, esta última entendida como a “expressão politizada das desigualdades sociais”, produzidas pela sociabilidade capitalista (MOTA, 2010). Para não incorreremos numa associação superficial da “questão das drogas” como manifestação da “questão social”, cabe aqui localizarmos essa problemática vinculada à modernidade, mas também à emergência, consolidação e expansão da matriz proibicionista⁹⁴. As drogas tornam-se *um problema* para a sociedade, passando a reclamar respostas estatais com intervenções no âmbito da repressão, do controle e, posteriormente,

⁹³ Conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), num conceito amplo, pode-se considerar droga “qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento” (BRASIL, 2011, p. 18). Entre as chamadas “drogas” existem aquelas psicoativas ou psicotrópicas que tem como característica principal a ação sobre o funcionamento do cérebro. Todavia, o termo “droga” hoje é usualmente empregado a um grupo mais restrito de substâncias psicoativas que foram tornadas ilícitas (FIORE, 2012).

⁹⁴ Identificamos a matriz proibicionista como um paradigma através do qual se “rege a atuação dos Estados em relação a determinado conjunto de substâncias. Seus desdobramentos, entretanto, vão muito além das convenções e legislações nacionais. O proibicionismo modulou o entendimento contemporâneo de substâncias psicoativas quando estabeleceu os limites arbitrários para usos de drogas legais/positivas e ilegais/negativas. Entre outras consequências, a própria produção científica terminou entrincheirada, na maior parte das vezes do lado “certo” da batalha, ou seja, na luta contra as drogas” (FIORE, 2012, p. 01).

do cuidado, no contexto da sociedade moderno-capitalista, precisamente na sua fase monopólica.

Outro elemento fundamental é que a “questão das drogas” tem raízes nas condições de pauperização da classe trabalhadora na sociabilidade capitalista; no entanto, em cada contexto, essas expressões adquirem determinada particularidade histórica, assim como as formas de enfrentamento e tratamento por parte do Estado e da sociedade. Hegemonicamente, as respostas à “questão das drogas”, defendidas e praticadas pelos Estados no mundo todo, tem sido enredadas com base no proibicionismo e na “guerra às drogas”.

Mas é preciso dizer que não existe uma única motivação histórica para a emergência dessa matriz, que surgiu por uma conjunção de fatores, como a *ascensão do puritanismo norte-americano*, o interesse da indústria farmacêutica pelo monopólio na produção das drogas, os novos conflitos geopolíticos do século XX, o medo das elites com a “desordem humana” e uma política racial e social de controle e hierarquização das minorias indesejáveis (FIORE, 2012).

No Brasil, o proibicionismo ganhou contornos particulares considerando “a formação social conservadora e heterônoma, acrescida de um Estado que passa a intervir sobre fenômenos sociais tomados como problemas a partir de um binômio: repressão e assistência” (LIMA, 2012, p. 11). Assim, as políticas sobre drogas também devem ser entendidas no mirante do binômio medicalização-criminalização das substâncias psicoativas. Isto é, “os processos de medicalização - como discurso que baliza a compreensão sobre o uso de drogas nas sociedades ocidentais” (SOUZA, 2013, p. 34), - e de criminalização - como fenômeno que orienta, a partir do final do século XX, as políticas penais sobre drogas - são essenciais, portanto, para a compreensão de como se dá o trato público à “questão das drogas” no Brasil e no mundo.

Outra chave de leitura importante para entender a dualidade historicamente presente nas políticas sobre drogas está na influência da eugenia e do higienismo no início do século passado que, ancorados no *saber médico*, no qual para se consolidar como ciência oficial do Estado - essencialmente racista e etnocêntrico - que associava frequentemente características genéticas a “desvios morais” de determinadas minorias sociais, a partir da conformação de um ideal étnico-racial, isto é, branco e eurocêntrico considerado superior (MORAIS, 2005). O proibicionismo tem essa funcionalidade no Brasil: de intervenção na “questão social” por meio do controle e da repressão às classes subalternizadas, já que não

se pode proibir alguém de ser negro, pobre ou morador de favelas, inclusive, associando a estes segmentos, o consumo e o tráfico de drogas como algo próprio do seu cotidiano e estilo de vida (idem).

Esta última determinação nos leva a problematizar e buscar analisar as configurações assumidas pelas políticas sociais sobre drogas hoje, particularmente no âmbito da assistência social, pois a partir do entendimento do sentido das políticas sociais, portanto, da sua função de reprodução das relações sociais, econômicas e políticas (e do *status quo*), mas também, como expressão das lutas por direitos, tais tensões e contradições são permeáveis a estas políticas e aos atores que nelas trabalham.

São nas chamadas favelas ou periferias em que estão presentes alguns dos segmentos mais “vulnerabilizados” e expostos às situações de risco e de violência: os/as jovens, pobres, negros/as, filhos/as de trabalhadores/as que, na condição de estudantes de escola pública, tendem a apresentar desvantagens no processo de ensino-aprendizagem. Consequentemente, tem dificuldade em permanecer na escola e ingressar no mercado de trabalho formal. Esse mercado, além de restrito, tem baixa remuneração e exige experiência prévia, dentre outros requisitos que o/a jovem, negro/a, pobre e com pouca escolaridade tem, sem dúvida, muita dificuldade em nele ingressar e permanecer. Diante desse contexto e do recrudescimento da “questão social”, além do aumento do consumo, da produção e da comercialização das drogas no cotidiano desses/as jovens, o “mercado ilegal” passa a ser uma das alternativas para geração de renda e para mobilidade social.

Essas impressões apontam duas questões centrais para as políticas públicas sobre drogas, particularmente, para a assistência social: as pessoas com problemas com drogas, sejam usuários/as ou pequenos comerciantes, são pertencentes às frações mais pauperizadas das classes subalternizadas; e ainda, que o uso abusivo ou problemático de drogas aprofunda as situações de risco, vulnerabilidade e miserabilidade que estão expostos, bem como dificultam as possibilidades de superação dessas condições.

É nesse tema das drogas qualificadas de ilícitas, que, hoje, mais fortemente atua a enganosa publicidade que consegue ‘vender’ o sistema penal como produto destinado a fornecer as almejadas proteção e segurança, fazendo desse instrumento – na realidade, estimulante de situações delitivas e criador de maiores e mais graves conflitos – o centro de uma política supostamente destinada a conter, ou até mesmo acabar, com a irracionalmente temida circulação daquelas mercadorias, ao mesmo tempo que ensejando uma intensificação do controle do Estado sobre a generalidade dos indivíduos (KARAM, 2005, p. 156).

Conforme dados da pesquisa Perfil dos Usuários de Crack e/ou Similares no Brasil⁹⁵ (2013), os/as usuários/as de *crack* são principalmente adultos/as jovens, com idade média de 30 anos, homens (78,7%), não brancos (80%) e solteiros (60,6%). Além disso, tem baixa escolaridade, sendo que apenas dois em cada dez cursaram ou concluíram o ensino médio. Ainda segundo a pesquisa, a estimativa para a população que consome *crack* e/ou similares de forma regular nas capitais do Brasil é de 0,81%, o que representa 370 mil usuários/as. Já a estimativa para o número de usuários/as de drogas ilícitas em geral, com exceção da maconha, é de 2,28%; ou seja, aproximadamente 1 milhão de usuários/as. Sendo assim, usuários/as de *crack* e/ou similares correspondem a 35% dos/as consumidores/as de drogas ilícitas nas capitais do país. Cerca de 14% do total são crianças e adolescentes, o que equivale a mais de 50 mil usuários.

A referida pesquisa apontou ainda que 78,9% dos/as usuários/as dessa substância desejam se tratar. No entanto, é frágil e dificultoso o acesso aos serviços disponíveis, como unidades e centros de saúde, procurados por apenas 20% dos/as usuários/as nos trinta dias anteriores à pesquisa; unidades que fornecem alimentação gratuita (17,5%) ou instituições que fazem acolhimento, a exemplo de abrigos, casas de passagem e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são buscados por 12,6%. A pesquisa também revelou que os/as usuários/as manifestaram um maior interesse por serviços associados à política de assistência social e por serviços não necessariamente voltados ao tratamento da dependência química, como os ligados à higiene, à distribuição de alimento, ao apoio para conseguir emprego, escola ou curso e atividades de lazer. Esses aspectos foram citados por mais de 90% dos entrevistados/as como fundamental para facilitar o acesso e ao uso de serviços de atenção e tratamento.

O governo federal, como resposta às cobranças práticas, políticas e midiáticas em relação à “questão das drogas”, lançou o Programa “Crack, É Possível Vencer”. De acordo com o programa, a diversidade de problemas trazidos pelas drogas tem dimensões biológicas, psíquicas, sociais e culturais, constituindo, assim, um grande desafio para implementação de uma política que exige uma abordagem abrangente e o desenvolvimento de ações articuladas que impliquem na *prevenção* ao uso, no *cuidado* aos/às usuários/as e no enfrentamento com *autoridade* ao tráfico de drogas.

⁹⁵ Esta pesquisa divulgada pelos ministérios da Justiça e da Saúde, encomendada pela Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), revela as principais características epidemiológicas dos/as usuários/as de *crack* e outras formas similares de cocaína fumada - pasta-base, merla e oxi - no país.

Prevê uma articulação interministerial entre várias políticas públicas, de forma mais direta entre saúde, assistência social e segurança pública, e, de forma complementar, ações de educação e garantia de direitos, organizadas sob três eixos centrais: prevenção, cuidado e autoridade. Outra prerrogativa do citado programa, além da articulação entre os três entes federados, é a “parceria” entre poder público e sociedade civil, tendo como um dos principais focos o investimento para ampliação e o fortalecimento das redes de tratamento, sobretudo, das comunidades terapêuticas⁹⁶.

É importante considerarmos que na política de saúde, no campo da saúde coletiva, a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) encontra-se incompleta - já que a reforma psiquiátrica brasileira é inconclusa - com redes completamente sucateadas, além de apresentarem serviços escassos para a maioria da população. Os que existem funcionam em péssimas condições de atendimento, com a falta de equipamentos e profissionais. Assim, na disputa do fundo público, o financiamento de serviços privados significa desfinanciamento da rede pública e universal.

Já em relação à política de assistência social, apesar dos grandes avanços obtidos através da construção e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), identificamos que a expansão da política ocorreu sob grande contradição, marcada pelo pêndulo entre a ampliação do acesso e a precarização/focalização das ações. Estão presentes tendências, nas quais Pereira (2008) chama atenção, destacando-se, principalmente, a *ultrafocalização*, o *princípio da minimalíssima elegibilidade*, associados à prevalência do *workfare* sobre o *welfare*; ou seja, permanece a perspectiva da autoresponsabilização e do controle sobre os usuários.

Entretanto, foi na contramão das transformações societárias mundiais que o Brasil instituiu seu sistema de seguridade social, pós Constituição Federal de 1988, como um conjunto de ações de cobertura de diferentes contingências sociais por meio da saúde universalista, da previdência contributiva e da assistência social para quem dela necessita.

⁹⁶ A resolução nº 01/2015, recentemente aprovada pelo Conselho Nacional Sobre Drogas (CONAD), regulamenta como comunidades terapêuticas as entidades que realizam o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa. São pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que apresentam as seguintes características: I – adesão e permanência voluntárias, formalizadas por escrito, entendidas como uma etapa transitória para a reinserção sociofamiliar e econômica do acolhido; II – ambiente residencial, de caráter transitório, propício à formação de vínculos, com a convivência entre os pares; III – programa de acolhimento; IV - oferta de atividades previstas no programa de acolhimento da entidade, conforme previsão contida no art. 12 desta Resolução; V – promoção do desenvolvimento pessoal, focado no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade com problemas associados ao abuso ou dependência de substância psicoativa.

A partir da Constituição de 1988, tem início o processo de construção de uma nova matriz para a política de assistência social no Brasil, fortalecendo seu aspecto de proteção social no âmbito da seguridade social.

A proteção social é uma construção sociohistórica advinda do processo de luta, resistência e exigência de direitos por parte da classe trabalhadora, mediada pelo Estado, marcada pela consolidação do modo de produção capitalista que tem seu fundamento na exploração do trabalho coletivo. Para Boschetti (2009), a seguridade social, modelo que se institui sob a lógica do processo de organização do trabalho e como direito, representa o acirramento da luta política travada entre a classe trabalhadora e a burguesia. A seguridade brasileira, segundo a autora, acabou se caracterizando como um *sistema híbrido*, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência), direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência social).

Conforme disposto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, nº 8.742/93), a assistência social deve se organizar a partir de um sistema de gestão descentralizado e participativo. Entretanto, a construção efetiva deste só veio a se realizar com a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir de 2004 e com as demais normativas editadas a partir de então. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é integrado pelos entes federados, pelos respectivos Conselhos de Assistência Social e pelas entidades e organizações socioassistenciais - entidades de direito privado, sem fins lucrativos.

Com a PNAS de 2004, e a sua ratificação na LOAS em 2011 (Lei nº 12.435/11), foram criados os níveis de proteção social segundo o critério da complexidade, ficando divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de Média e de Alta Complexidade), a serem ofertadas, respectivamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e/ou pelas entidades e organizações socioassistenciais.

A atual política sobre drogas, no que se refere à assistência social, propõe o desenvolvimento de atividades preventivas, de natureza socioeducativa, pautadas no fortalecimento do convívio familiar e comunitário, do protagonismo dos/as usuários/as nas políticas sociais, apoio pelas ações de transferência de renda e de inclusão produtiva, a serem realizadas nos territórios mais vulneráveis, de risco – isto no âmbito da Proteção Social Básica; já no âmbito da proteção especializada, aponta o desenvolvimento de ações

protetivas de acolhimento e atendimento às situações de risco e violações de direitos, tendo como público prioritário a população em situação de rua.

A perspectiva é que as situações de vulnerabilidade e risco social podem, em determinados contextos, potencializar fatores de risco ao uso de drogas ou agravar os danos sociais relacionados ao abuso e a dependência; dito de outra forma: quando essas situações estão associadas ao uso abusivo de drogas, podem conduzir a agravamentos que exigirão estratégias integradas de atenção aos/às usuários/às e suas famílias, que considerem a perspectiva social e de saúde. Neste sentido, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) prestados pelos CRAS são fundamentais na perspectiva de prevenção.

Dessa forma, a assistência social como uma política de direito e dever do Estado, se configura como uma relevante estratégia para a proteção social dos/as usuários/as de drogas e seus/suas familiares, essencialmente no que se refere às atividades de prevenção, proteção e a chamada “reinserção social”. Para tanto, entender as perspectivas políticas, éticas e técnicas que orientam o atendimento ofertado aos/às usuários/as torna-se fundamental.

Observamos que a partir da estruturação e, posterior, regulamentação do SUAS no Brasil, obtivemos significativos avanços no padrão de seguridade, conformando políticas públicas sob responsabilidade do Estado e como direito dos cidadãos. Mas esse cenário também apresentou enormes desafios. Esses avanços ocorreram no marco do neoliberalismo e do processo de contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008) delineados por uma formação histórica da realidade brasileira que tem como marca uma *modernização conservadora* (NETTO, 2011) constituída pela unidade entre o moderno e o arcaico, no contexto de uma *democracia restrita* cuja marca é o mando e o favor.

Tais particularidades produziram inúmeras contradições no nosso sistema de seguridade social, especialmente, nos últimos anos, tendo como característica principal, a ampliação do acesso à proteção social de um lado; e a precarização, a mercantilização e a focalização das políticas sociais do outro.

Agora, no próximo ponto, refletiremos como essas tendências se particularizam na rede de proteção social no município de Iguatu (CE), a partir da análise da rede de proteção social local, da capacidade de respostas por parte da Prefeitura e da perspectiva da intersetorialidade no âmbito da Assistência Social e da Saúde.

4. Proteção Socioassistencial aos Usuários de Drogas e suas Famílias: um retrato de Iguatu (CE)

O município lócus desta pesquisa, a cidade de Iguatu (CE), localiza-se a 378 km de Fortaleza e apresenta uma população de 96.495 habitantes (Censo 2010 – IBGE 2014). Segundo as informações da Vigilância Socioassistencial local, no âmbito da Proteção Social Básica, por meio dos seis (06) CRAS, o município oferece as seguintes ações socioassistenciais: atendimento a famílias do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, ações do Programa BPC (Benefício de Prestação Continuada) na Escola e do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS). Ainda, o Programa Leite Fome Zero, Estação Família e Projeto de Inclusão Produtiva são ofertados. Em termos de serviços, realizam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Concedem, quando há disponibilidade, os benefícios eventuais.

Relatórios da Secretaria de Assistência Social local indicam que o público que frequenta os CRAS é delineado de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social; famílias inscritas no Cadastro Único e beneficiárias do Programa Bolsa Família⁹⁷.

A rede de serviços socioassistenciais especializados em Iguatu é composta pelo CREAS, pela Unidade de Acolhimento Institucional (UAI) e pelo Centro de Referência da Mulher (CRMI). As ações desses equipamentos, de um modo geral, são destinadas às mulheres vítimas de violência doméstica e/ou sexual, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, pessoas idosas e pessoas com deficiência, crianças e adolescentes com trajetória de trabalho precoce, população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e travestis), dentre outros.

A média complexidade da PSE é realizada por 01 CREAS implantado e cofinanciado. Tem capacidade de atendimento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) de 50 pessoas. O seu público de atendimento é formado por famílias e indivíduos que estejam em situação de violação de direitos. No mês de junho de 2014, o CREAS realizou 102 atendimentos pelo PAEFI,

⁹⁷ Por meio de consulta ao sítio eletrônico do gestor federal do Cadastro Único (MDS), no mês de abril de 2015, a cidade de Iguatu apresentava 19.782 famílias inscritas nesse banco de dados. Isso representa um total de 59.600 pessoas inseridas nesse sistema operacional, o que equivale a 61,8% da população total do município.

havendo, inclusive uma demanda reprimida de 37 casos de violação de direitos, segundo dados da Vigilância Socioassistencial (PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUATU, 2014).

Dos 102 casos acompanhados pelo PAEFI, há 36 famílias em situação de uso abusivo de drogas, denominadas pelos registros de Vigilância Socioassistencial de substâncias psicoativas. Não há um detalhamento dessas situações e o relatório não apresenta quais articulações intersetoriais foram realizadas no atendimento e/ou acompanhamento desses casos. Também não foi possível vislumbrar as ações especializadas destinadas a esse público, bem como os impactos aferidos através da intervenção do serviço - mesmo representando 1/3 das situações de violação de direitos.

Os casos de indivíduos com direitos violados são uma realidade constante em Iguatu. Expressam-se nestes e em outros números apresentados pela rede de proteção social local. Segundo informações da Secretaria de Assistência Social, a cada dois anos há o levantamento e a criação do *mapa de riscos social e pessoal (CEMARIS)*⁹⁸, instrumento criado pelo governo do Estado do Ceará. Segundo dados da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS, 2010), quanto ao levantamento e hierarquização dos municípios cearenses com relação à incidência de casos de violação de direitos pelo número de segmento populacional em situação de risco pessoal e social (2010), Iguatu (CE), dentre os 184 municípios, aparece na 14ª posição em casos de violações, riscos e vulnerabilidades (crianças, adolescentes, jovens e adultos).

O uso de drogas é considerado como uma situação de risco vivenciada por crianças, adolescentes e jovens, preferencialmente, do sexo masculino, expressando-se em 7,6% das situações, com registro de 14 casos. Embora quantificado, não obtivemos informações sobre os procedimentos realizados no acompanhamento das pessoas identificadas como usuárias, na perspectiva da garantia da proteção social integral.

Quanto às medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/90), o município executa os Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), com capacidade de 20 atendimentos mensais. No caso do município, segundo informações do Diagnóstico para Elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo 2015 a 2023 (PREFEITURA

⁹⁸ O CEMARIS é o Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Ceará (STDS), que busca apoiar as ações de vigilância socioassistencial no Estado com informações acerca das principais vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos 184 municípios.

MUNICIPAL DE IGUATU, 2014) sobre o cumprimento de medidas socioeducativas referentes aos anos de 2011 e 2012, apresenta o seguinte quadro: as medidas em meio aberto representam apenas 7,3% das sanções aplicadas aos adolescentes, especialmente aqueles pertencentes ao sexo masculino.

Já as medidas de privação de liberdade representam 92,7% das aplicadas aos adolescentes em Iguatu. Mantém-se, majoritariamente, a tendência das ações de *penalização e encarceramento* dos adolescentes, conforme os dados apresentados, em detrimento do processo de acompanhamento via PAEFI, o que evitaria o rompimento ou enfraquecimento dos vínculos familiares e comunitários, aumentando as possibilidades da socioeducação e da atenção integral e intersetorial.

Quanto ao ano de 2013, conforme o relatório mensal de atividades do CREAS (2014), o número de acompanhamentos de adolescentes em liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade diminuíram de 16 para 04 casos, sendo respectivamente 03 e 01. Porém, a aplicação de medidas privativas de liberdade se manteve com altos índices, prevalecendo a punição e o castigo como forma prioritária de “recuperação”. No período citado, conforme informações do CREAS (2014), os motivos da aplicação das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade foram furtos, roubos, tráfico de drogas, entre outros.

No período de 2013 e 2014 houve 47,8% de casos com medidas em meio aberto em contrapartida a 52,2% daquelas que restringem a liberdade. Os principais motivos para a execução da medida por parte dos adolescentes foram estupros, assassinatos, roubos e porte ilegal de armas⁹⁹.

O município possui uma das Redes de Atenção Psicossociais (RAPS) mais antigas do país. O Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de Iguatu foi o primeiro inaugurado no Ceará e em todo o Nordeste, no ano de 1991. A RAPS municipal é complexa e relativamente bem estruturada em termos de oferta de serviços, formada pela articulação de redes, componentes e pontos de atenção. Conforme o Decreto nº 7.508/2011, o município possui: 24 Unidades Básicas de Saúde, 03 Núcleos de Apoio à Saúde da Família, 1 CAPS III, 1 CAPS I, 1 CAPS AD, 01 Residência Terapêutica, 1 Unidade de Acolhimento Infantil,

⁹⁹ Notamos que neste ano houve uma significativa redução das medidas de internação, o que supomos que esteja relacionada à crise vivenciada pelo sistema socioeducativo do Estado do Ceará, que teve três dos seus centros educacionais com a entrada “bloqueada” pela Justiça em decorrência da superlotação, denúncias de maus tratos e constantes fugas de adolescentes, com grande repercussão na mídia local.

1 Unidade de Pronto Atendimento (UPA), 1 Policlínica, 1 Hospital Regional, com leitos específicos para psiquiatria, 1 Casa de Saúde, também com leitos psiquiátricos, e 1 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)¹⁰⁰.

Ressaltamos que embora a cidade possua uma RAPS relativamente bem estruturada, assim como a maioria dos municípios, sofre com os impactos da precarização e do desmonte das políticas públicas vivenciados na atual conjuntura brasileira. Tem se apresentado como demanda a luta dos trabalhadores pela valorização e melhores condições de trabalho, bem como a reivindicação de mais investimentos em recursos humanos, visto que muitas equipes se encontram incompletas, além da necessidade de ampliação dos quadros profissionais diante da demanda de serviços específicos que possam funcionar 24h diárias, a exemplo do CAPS AD tipo III.

Mas, para entendermos como se realiza o atendimento integral aos/às usuários/as de drogas na rede socioassistencial na perspectiva da intersetorialidade, é preciso analisarmos as principais compreensões dos operadores da política de Assistência Social em relação à “questão das drogas” e as respostas institucionais realizadas

4.1. Compreensões Políticas, Éticas e Técnicas sobre Atenção aos Usuários de Drogas na Rede Socioassistencial Local

A discussão sobre drogas vem se colocando na ordem do dia na cena política, na mídia e no Estado, mas também, como demanda apresentada pelos/as próprios/as usuários/as das políticas sociais ao poder público e à sociedade. Na maioria das vezes, o debate sobre drogas é orientado por perspectivas conservadoras, revestidas de discursos moralizantes e normalizadores das práticas sociais, resultado da política proibicionista sobre drogas que implica em processos de segregação, controle e criminalização dos/as usuários/as.

Nessa direção, ainda é muito presente na sociedade uma ideia sobre drogas somente vinculada àquelas consideradas “ilícitas”, mas cabe destacar a concepção mundialmente reconhecida e adotada por importantes instituições que, de acordo com

a Organização Mundial da Saúde (OMS) droga é toda substância que altera o funcionamento do nosso organismo. Então, é necessário identificarmos também o uso das drogas lícitas. Além das mais óbvias, como o tabaco e o álcool, existem muitas drogas que são desconhecidas

¹⁰⁰ Vale ressaltar que Iguatu é cidade polo e referência para a Região Centro Sul no Estado do Ceará. A Coordenadoria Regional de Saúde (18ª CRES) é localizada neste município, sendo composta por Acopiara, Cariús, Catariana, Deputado Irapuan Pinheiro, Jucás, Mombaça, Piquet Carneiro, Quixelô e Saboeiro.

como tais pela população, apesar de serem muito populares. Açúcar, caféina, chocolate, por exemplo, além de diversos fármacos vendidos não à toa em drogarias, podem causar dependência e riscos para a saúde das pessoas (CINCO, 2013, p. 56).

Percebemos que perpetua uma clara divisão do que se considera droga “lícita” e “ilícita”, o que é aceitável e não aceitável socialmente, muito embora as drogas legalizadas possam trazer mais danos do que alguma substância ilegal, como nos adverte o/a trabalhador/a:

Com relação às drogas que são consideradas lícitas, mas também trazem certo grau de comprometimento para a pessoa que está usando. Existe certo risco para o usuário assim como para a família do usuário da droga lícita. O que acontece é que muitas vezes acredita-se que a droga ela só é prejudicial quando as drogas ilícitas são usadas. Na verdade não é bem assim. Sabemos que atualmente o uso das drogas lícitas é bem maior do que o uso da ilícita, o que acaba trazendo mais prejuízos, como os acidentes de trânsito (INTERLOCUTOR/A 05).

Reconhecemos a persistente direção hegemônica da matriz proibicionista na orientação e formulação das políticas públicas sobre drogas, inclusive para aquelas classificadas como sociais, o que implica identificar, também, que a concepção moral sobre as drogas é orientada por interesses e funcionalidades políticas e econômicas, geralmente, alicerçadas no controle dos comportamentos ditos “desviantes” ou “anormais”.

Para os/as profissionais da proteção social em Iguatu, as drogas, em geral, são substâncias que alteram o comportamento dos indivíduos e estão para além daquelas consideradas “ilícitas”, como por exemplo, o álcool e os medicamentos. Nesse sentido, possuem uma concepção ampliada sobre drogas. A maioria dos/as profissionais considera que o assunto é muito presente e debatido na sociedade, embora seja algo polêmico na contemporaneidade. Ao mesmo tempo, afirma haver a necessidade de um maior aprofundamento sobre o tema no âmbito das políticas públicas, devido à complexidade do fenômeno das drogas, como apontam alguns/as interlocutores/as:

Drogas, em geral, são substâncias que mudam o comportamento da pessoa. Não são apenas drogas ilícitas; tem a questão das drogas lícitas também. Tem a questão também de remédios. Drogas, no sentido amplo, são substâncias que vão mudar as sensações da gente, que vão mudar as reações também, que vai mudar de acordo com cada sujeito (INTERLOCUTOR/A 05).

São substâncias que causam reações no nosso corpo. São reações que tanto podem lhe favorecer com relação alguma coisa, como lhe prejudicar, como a questão dos medicamentos, por exemplo (INTERLOCUTOR/A 06).

Eu compreendo as drogas como um fenômeno multifacetado influenciado por diversos contextos (INTERLOCUTOR/A 11).

De acordo com o que se vem discutindo a respeito das drogas atualmente, vejo-as como uma questão multifatorial. A droga está, querendo ou não, inserida na nossa sociedade. Se pensar em combatê-las isso hoje é uma questão polêmica ao nível de sociedade porque ela vem desde muito tempo, seu uso. Querendo ou não, é pactuada entre as pessoas (INTERLOCUTOR/A 07).

A concepção sobre o consumo de substâncias psicoativas ainda é permeada pela ideia de que o uso é monocausal, determinado apenas por problemas familiares ou pela pobreza, associação recorrente nas falas dos/as profissionais. Já debatemos que os usos e as formas de práxis que os homens e as mulheres estabelecem com as drogas são engendradas historicamente de acordo com determinada formação social; porém, sofreram alterações significativas na idade moderna quando estas substâncias adquirem *status* de mercadoria, mas também a partir do delineamento dado pelo Estado e pelo percurso da reestruturação da economia. Lima (2012) aponta, ainda, que o Estado proibicionista vem “tentando convencer de que será possível uma sociedade sem drogas, sem a recorrente manifestação da procura humana por estados de alteração de consciência” (p. 08).

Prevalece uma concepção sobre o consumo de substâncias psicoativas permeada pela compreensão de que o uso das drogas é determinado por problemas familiares e pela pobreza, associação recorrente nas falas dos profissionais.

Na verdade eu vejo a droga como algo que tem causado muito problema social porque ela começa pela desestruturação na família. Ela [a droga] traz uma série de consequências, não só problemas estruturais, mas de família e social. A partir do uso das drogas vão surgindo todos esses problemas: as pessoas que cometem furtos ou homicídios, normalmente tem a droga envolvida. Às vezes elas cometem furto exatamente para adquirir a droga. É algo que tem crescido assustadoramente principalmente com os jovens. Mas também vimos em pessoas de outras faixas etárias usando, as ilícitas e lícitas (INTERLOCUTOR/A 12– os grifos são nossos).

Muitas vezes as pessoas acabam achando que as drogas estão apenas numa área de vulnerabilidade. As drogas estão em todos os contextos, em todos os âmbitos. A própria droga lícita tá em todos os contextos. Mas existe um estigma de que o usuário de droga é pobre, é negro. Isso já leva para a questão da criminalização. Há uma taxaço dos locais em que existem as “bocas” como locais de maior vulnerabilidade do município. Isso acaba fazendo com que realmente haja o estigma e faça com que a compreensão de que as drogas, o problema das drogas, sejam as pessoas, os locais. Nunca refletem como se dá com esse público (INTERLOCUTOR/A 10).

Visões unilaterais sobre o universo das drogas ainda estão presentes no imaginário da sociedade. Também aparecem na compreensão de alguns/as profissionais, como a relação da juventude com o uso problemático de drogas ilícitas, o estigma territorial, a

responsabilização familiar, o uso como patologia e a relação com a pobreza - elementos que sinalizam a minimização da “questão das drogas” ao âmbito individual, psicologizante, moral ou patológico, desvinculando das determinações mais universais presentes na sociedade.

Droga é uma doença e não deixa de ser um problema social. Uma questão também de saúde pública. Isso tem, infelizmente, envolvido muitos segmentos da sociedade, muitos jovens e adolescentes. Essa realidade que está muito presente nos territórios (INTERLOCUTOR/A 06).

Pra mim [o usuário] é uma pessoa que precisa de ajuda. Eu não tenho aquele pensamento de que estar envolvido com as drogas porque quer. As drogas são uma questão de saúde pública. É uma doença em que realmente o usuário precisa de tratamento. E, de certa forma, precisa também de ajuda pra ele poder enxergar que ele necessita dessa ajuda. Porque, às vezes, você por si só, você não se dá conta de que você “tá” ali envolvido (INTERLOCUTOR/A 02– os grifos são nossos).

As percepções hegemônicas sobre drogas e a concepção de redução de danos são movimentos que muitas vezes se colidem. Esse conflito é perceptível no posicionamento de boa parte dos/as profissionais, ora de defesa da posição dos intelectuais e militantes da saúde mental, ora marcada pela desconfiança e por medo dos segmentos conservadores que reclamam maior punição.

No levantamento das ações destinadas aos/às usuários/as de drogas e seus/suas familiares em Iguatu (CE), perguntamos aos/às profissionais da rede de proteção socioassistencial sobre as ações destinadas a esse público conforme suas particularidades. Vejamos:

Exclusivamente sobre a questão da droga no momento nós não estamos tendo. É só quando a demanda chega até aqui ou, de repente, numa visita em que verificamos que há o usuário. Mas alguma coisa, algum projeto voltando, um serviço para o pessoal que é usuário de drogas nós não temos. Nos serviços de convivência para crianças e adolescentes, de adolescente principalmente, sempre é trabalhada essa temática, falando a respeito da questão da droga, das consequências que ela traz pra família (INTERLOCUTOR/A 02).

Não existe nenhum trabalho mais específico sendo realizado no CRAS. Não estão existindo grupos que deveriam estar existindo, grupos que seriam interessantes porque há comunidades mais vulneráveis e propensas ao uso das drogas. Já sentamos várias vezes pra fazermos grupos de conversas pra que possamos orientá-los sobre o uso das drogas, sobre redução de risco. Nosso trabalho acaba sendo muito pontual. Temos inclusive no CRAS crianças que fazem uso (INTERLOCUTOR/A 03).

Identificamos nos relatos dos/as profissionais o desenvolvimento de *tímidas iniciativas assistemáticas* e a *ausência de atividades preventivas e de redução de danos* ao uso abusivo de drogas no município, especificamente, nos territórios dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Há, de certa forma, o conhecimento das demandas que, de um modo geral, segundo os/as entrevistados/as, relacionam-se a tratamentos na área de saúde. Mas é válido ressaltar que, para a maioria dos/as interlocutores/as, essas demandas não se apresentam de forma imediata aos serviços. Dificilmente os/as usuários/as chegam aos serviços socioassistenciais com “*demandas de usuários de drogas*”. Geralmente são *apresentadas* por parte da família, algum parente ou representante da comunidade. O/a usuário/a é, de certa forma, invisibilizados/a.

Se há fragilidade nos serviços socioassistenciais quanto à promoção de atividades preventivas, isso ocorre também no âmbito política de saúde. A dimensão preventiva, numa perspectiva intersetorial, não compõe o cotidiano desses serviços, mesmo que aleatoriamente haja alguma *parceria* com os equipamentos socioassistenciais de Proteção Social Básica e/ou Especial. Inexiste um trabalho em rede consistente, planejado, estruturado e componente da agenda de prioridades em Iguatu no que tange à prevenção uso abusivo e dependência de drogas.

Em relação à Proteção Social Especial, quando da identificação pela equipe do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) sobre o consumo, abuso e/ou dependência de drogas, embora o mesmo apresente a potencialidade no que se refere ao desenvolvimento de ações no campo da prevenção e da redução de danos, prevalece o entendimento, a partir das falas dos/as sujeitos/as, que *as intervenções sobre drogas são específicas da saúde mental*, sendo também realizadas ações pontuais de prevenção ao uso. Isso reproduz a *cultura do internamento* ou da *lógica hospitalocêntrica* de atenção aos/às usuários/as de drogas, fato ainda muito presente no senso comum na relação doença versus cura.

A relação com a política de saúde deveria fortalecer a dimensão preventiva e protetiva, prestando orientação e apoio, bem como promovendo o suporte devido à família e ao indivíduo. As ações desenvolvidas pelo PAEFI não devem substituir o trabalho a ser realizado pela saúde mental no que diz respeito às ações voltadas ao abuso e a dependência de drogas, podendo também desenvolver trabalho social junto às famílias. Tão pouco devem reproduzir as imediatas ações de internação manicomial, embora estas

frequentemente se apresentem como demanda pelos/as próprios/as usuários/as ou suas famílias.

Prevenção e redução de danos no CREAS tem não. Às vezes convocamos para fazermos palestras de prevenção. Mas uma ação de prevenção continuada, não existe. Um projeto de ação de forma continuada pra redução de forma efetiva dos danos não existe (INTERLOCUTOR/A 05).

Essas ações eu não posso dizer que existem. Acredito que no momento de uma visita sempre fazemos uma abordagem com um trabalho informativo, de prevenção. Mas trabalho específico para usuários de drogas na prevenção não existe. Mas é algo que é necessidade urgente. Principalmente quando se fala em estratégia de redução de danos. As equipes de profissionais como um todo ainda não acreditam que a redução de danos é uma estratégia que possa vir beneficiar, mas é uma coisa que a gente luta, consegue, conversando, dialogando para chegar no consenso (INTERLOCUTOR/A 10).

Perguntamos aos/às profissionais da assistência social sobre o processo de atendimento e acompanhamento dos/as usuários/as de drogas e seus familiares, ou seja, as principais necessidades sociais apresentadas aos serviços socioassistenciais. As demandas colocadas aos serviços são por benefícios eventuais, notadamente *cestas básicas*, por cursos de qualificação, por problemas em benefícios de transferência de renda (bloqueios, descontinuidade de recebimento, cadastros desatualizados, descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família etc.) ou agravamentos e violações decorrentes do uso abusivo.

A *condição de usuário/a de drogas* secundariza-se, inviabiliza-se. Como já foi dito, os serviços socioassistenciais não conseguem identificar esse público no âmbito de seus territórios o que, conseqüentemente, não identificam ou respondem às necessidades apresentadas vinculadas ao uso abusivo e dependência de drogas. Mesmo assim, indagamos quais as demandas que usuários e familiares apresentam aos serviços socioassistenciais? Esses equipamentos estão estruturados e tem capacidade de resposta às demandas apresentadas? Vejamos.

Geralmente é a condição financeira. Muitas pessoas fazem uso abusivo de drogas e acabam rompendo com a família e vai para situação de rua. No Município não existe um Centro Pop, um albergue. Não existe suporte para essa demanda. Até um tempo desses diziam que essa demanda não existia, mas sabemos que existe. E tudo isso é abarcado no CREAS, que não tem esse suporte (INTERLOCUTOR/A 10).

Eles buscam atendimento e acompanhamento. Às vezes buscam até por benefício eventual. Vimos o exemplo de pessoas que estão na rua porque não tem onde morar; porque a família já não aceita mais ou porque não tem casa. Recebemos demandas de usuário de droga que passa na cidade. Já houve momentos de disponibilizarmos o carro para ir deixar

no destino da pessoa. Fazemos o contato com a política daquele município e o município diz que não pode fazer nada. Deixamos o usuário lá e tentamos resolver (INTERLOCUTOR/A 12).

Em função da vivência em diversas expressões da pobreza e da miséria por parte desse público, a procura imediata junto aos CRAS e CREAS objetiva-se em acesso a bens, de caráter complementar ou financeiro. Como já foi dito, a grande procura é por benefícios eventuais. A demanda pelo atendimento imediato às necessidades materiais e objetivas acompanha a trajetória dessas famílias e sujeitos/as nos CRAS e, também, no CREAS. Mas também faz parte do processo de atendimento o “Não!”. “Não tem”. “Não há disponibilidade”. “Não tem licitação”. “Hoje não temos”. Ocorre, comumente, a negação dos direitos pelo impedimento ao acesso a benefícios sociais – instrumentos importantes na proteção socioassistencial.

Outras solicitações, inicialmente manifestadas como ‘tratamentos’, ‘internações’, ‘medicações’ e acompanhamento psiquiátrico, apresentam-se aos serviços como demandas somente da saúde. O que reforça a *cultura do encaminhamento*, configurada a partir do entendimento da “questão das drogas” somente como *doença*, portanto, algo de responsabilidade da saúde mental. O que para muitos pode se configurar numa articulação intersetorial (assistência social – saúde-RAPS), para outros, converte-se em elemento de desresponsabilização.

Geralmente as famílias vem com um certo desespero e pedindo internação. Tirar a pessoa de lá [da residência] porque está prejudicando a família. Fazemos todo um trabalho de conscientização. O usuário tem que querer o tratamento. Procuramos o CAPS AD primeiro. Fazemos esse intercâmbio entre CAPS e família. Geralmente o benefício eventual é o que as famílias mais procuram. Só quando o próprio usuário já diz que quer o atendimento, nós marcamos com o CAPS. Muitas vezes ele não vai (INTERLOCUTOR/A 06 – os grifos são nossos).

A gente tem essa demanda aqui no CRAS. A grande maioria chega por intermédio da Saúde. Temos em uma dificuldade para identificarmos quem são esses usuários no território. Já chegaram aqui no CRAS as pessoas que fazem o uso da droga por intermédio da comunidade. Chegam e dizem: - Olha tem um vizinho. Geralmente porque o uso da droga está causando outros riscos. Quando esses casos chegam pela comunidade é porque já está causando outras consequências (INTERLOCUTOR/A 03).

Alguns profissionais relatam que já houve alguns avanços na articulação da assistência social com a saúde, especialmente nos *estudos de caso em conjunto*, acompanhamentos coletivos (CAPS/CAPS AD-CRAS-CREAS) e encaminhamento a outros serviços. Atrelada à *necessidade de tratamento*, é possível identificar outras

vulnerabilidades e violações que se encontram no âmbito das competências da assistência social. Há certas articulações, assim como há limitações para um trabalho sistemático.

Geralmente os usuários de uma maneira geral eles chegam através da demanda livre, são encaminhados ou através da busca ativa. Dentre os nossos acompanhamentos identificamos nessas famílias pessoas usuárias de drogas. Não posso dizer que exista um tipo de atendimento voltado que seja diferenciado pra esse público. Entramos em contato com o profissional de onde ele foi encaminhado, geralmente do CAPS AD. Fazemos esse intercâmbio de informações e esse acompanhamento. Mas eu sei que ainda não é o ideal essa relação de referência e contrarreferência. Recentemente o NASF solicitou que participássemos de um estudo de caso junto com CRAS e CAPS (INTERLOCUTOR/A 11).

Estamos sempre no CREAS debatendo os casos. Fazemos os encaminhamentos normais, as referências, as contrarreferências. Já fizemos acompanhamentos em conjunto, visitas domiciliares, nesse sentido. A questão da contrarreferência ainda muito complicada. É uma tecla que se bate muito, mas muitas vezes não acontece no município de Iguatu, como um todo. A demanda chega aqui muito por encaminhamento. Mas é muito difícil o usuário chegar aqui para trabalhar essa questão. Geralmente a mãe, o pai do usuário, relatam sobre a questão das drogas. Não o próprio usuário (INTERLOCUTOR/A 07).

São notórias duas situações preponderantes nesse processo de identificação de demandas e prestação de ações: reforço à *cultura do encaminhamento* à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), vinculando necessariamente o consumo de drogas à dimensão da saúde mental; e falhas no processo de referência x contrarreferência no âmbito das Proteções Sociais Básica e da Especial.

Não há elementos reveladores quanto à prestação de práticas terapêuticas no âmbito da assistência social nesses casos. Ela não busca substituir a saúde nessas situações – isso já é um avanço. Ao mesmo tempo percebemos que não há um fluxo constituído e pactuado nas ações que se referem à referência e contrarreferência entre os equipamentos e serviços das proteções sociais quanto ao tema das drogas, desde à identificação de situações, passando pelo acompanhamento familiar ou a ação intersetorial com outras políticas públicas.

Na identificação do uso abusivo e dependência de drogas, as equipes de referência devem buscar a sensibilização para a realização de um trabalho articulado, conjunto e/ou complementar, evitando sobreposições. O trabalho exige abordagem intersetorial e intervenções em rede: relações familiares, comunitárias, interações sociais, vida ocupacional etc., incluindo essencialmente as dimensões de classe, gênero e raça. As ações tem estreita articulação em rede, incluindo, além da rede socioassistencial, as demais

políticas públicas, com destaque para a política de saúde e de educação, e órgãos de defesa de direitos (conselho tutelar, poder judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública). Boa parte dos serviços socioassistenciais locais não consegue efetivar essas dimensões.

A condição de *invisibilidade dos sujeitos – desresponsabilização da demanda – cultura do encaminhamento – incapacidade de dar respostas*, agudizam esse quadro de ineficiência que a política de assistência social apresenta nas suas respostas aos/às usuários/as de drogas e seus familiares. Afirmamos, acima, da incapacidade de identificação, mensuração e avaliação dos resultados das ações socioassistenciais prestadas às famílias, problema esse ampliado quando se trata de elementos mais qualitativos. Essa situação se agrava quando falamos especificamente no contexto do uso abusivo e da dependência das drogas – fenômeno presente nos territórios de vulnerabilidade e em parte significativa das violações de direito atendidas pelo CREAS/PAEFI.

A capacitação, a educação permanente e a intervenção qualificada colocam-se como grandes desafios aos/às operadores/as da assistência social quando o assunto é sobre drogas. Ao indagarmos aos/às profissionais se se consideravam preparados/as, capacitados/as ou qualificados/as para o trabalho junto às situações envolvendo uso e/ou abuso de drogas, de forma unânime manifestaram muitas fragilidades nesse sentido. Dificuldades que iniciaram nas unidades de formação profissional em que, de um modo geral, o tema das drogas não aparece de forma transversal nos currículos disciplinares; perpassando pela ausência de preocupação da gestão pública em instrumentalizar seus/suas trabalhadores/as para qualificar a intervenção nessa área e pela falta de oportunidades para qualificação em termos de seminários, oficinas, encontros etc., especialmente os públicos e gratuitos.

Não. Totalmente capacitada não. Creio que era para ter mais capacitações para os profissionais. Falta capacitação. Às vezes não sabemos lidar com essa questão das drogas. A última capacitação que fiz foi em 2013, ministrada pelo Ministério Público. Um dia de palestra. Houve a do IFCE, mas foi outra pessoa quem participou (INTERLOCUTOR/A 01).

A droga é um problema. É algo muito complicado de nós trabalharmos. Eu, enquanto profissional, tenho muita limitação em relação a esse tema. Não sei se tenho receio, porque eu sou medrosa. Eu sei que tenho que passar por cima disso. O meu trabalho é também com essas famílias, com esse público. Falta capacitação (INTERLOCUTOR/A 02).

Identificamos, portanto, na rede socioassistencial de Iguatu, um cenário em relação à questão das drogas que não se diferencia do contexto nacional, ou seja, como o abuso e

dependência de substâncias psicoativas, em grande maioria, ainda não são incorporados à política de assistência social como situação de risco e/ou vulnerabilidade social, o que não geram demandas e, por conseguinte, respostas institucionais. Prevalece o desconhecimento, o estigma e as ideias presentes no senso comum sobre drogas.

A assistência social reflete a dualidade controle/proteção presente nas políticas sociais a partir da incorporação da matriz proibicionista, cuja repercussão incide e produz fragilidades sob o ponto de vista político, teórico e interventivo, impossibilitando um avanço concreto na política nos termos defendido pela perspectiva crítica ao modelo vigente.

5. Guisa de Conclusões: desafios para a atenção integral e intersetorial aos usuários de drogas e suas famílias

A garantia da proteção social requer o reconhecimento dos/as indivíduos/as como unidade indivisível, complexa e com diferentes necessidades. Para isso, torna-se fundamental a articulação intersetorial das diferentes políticas sociais. A intersetorialidade é, portanto, um termo dotado de inúmeros significados e possibilidades de utilização.

Discutir intersetorialidade é considerá-la como um instrumento de otimização dos saberes em prol de um objetivo comum, “a prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas” (PEREIRA, 2014, p. 23). No entanto, para tratarmos dos desafios que envolvem a intersetorialidade atualmente é preciso reconhecermos a lógica dualista presente nas políticas sociais de atender a interesses opostos, “devendo se considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas e as relações entre suas diversas manifestações e dimensões” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 43).

São três os principais desafios colocados à atenção integral e intersetorial voltada aos usuários de drogas, no âmbito da assistência social, a saber: a histórica fragmentação presente nas políticas sociais; a frágil participação dos/as usuários/as nas respostas institucionais dadas às suas demandas; e as compreensões sobre drogas balisadas pelo proibicionismo que direcionam ações institucionais entre a resistência e a desassistência.

A lógica da fragmentação do sujeito em *problemáticas específicas*, por meio de demandas e interesses muitas vezes contraditórios, foi intensificada pelo ideário neoliberal. A intersetorialidade implica a dimensão do planejamento e da avaliação conjunta, algo

ainda bastante frágil no município de Iguatu. Muitas vezes a ação intersetorial se limita ao plano das “boas intenções”.

A intersetorialidade supõe uma articulação entre sujeitos de áreas que tem suas especificidades e diversidades, portanto, experiências particulares para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de gestão das políticas públicas que está necessariamente relacionado ao enfrentamento de situações concretas. Supõe vontade, decisão, que tem como ponto de partida o respeito à diversidade e as particularidades de cada setor ou participante. Envolve, portanto, a estruturação de gestão que materializem princípios e diretrizes a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potencia as ações (YAZBEK, 2007, p. 98).

Existe a *intenção para a prática intersetorial* e os profissionais reconhecem que somente através dela seria possível garantir um atendimento de forma integral, levando em consideração todas as necessidades dos sujeitos. No entanto, é preciso destacar que ainda há muito que avançar para que a intersetorialidade seja realizada como ferramenta de gestão, pois ainda permanece somente no âmbito da “intenção”, dos “encaminhamentos” ou através de tímidas articulações.

No que tange às demandas apresentadas pelos/as usuários/as de drogas, grande parte delas são questões comuns; na verdade, expressões das desigualdades sociais, das ausências e fragilidades estruturais, como o acesso à renda, a sobrevivência e o atendimento as necessidades imediatas, a exemplo dos benefícios eventuais, do Programa Bolsa Família, aluguel social ou oficinas de geração de renda e qualificação profissional.

A fragilidade das respostas dadas pela assistência social municipal, no que se refere ao atendimento às demandas dos/as usuários/as de drogas, soma-se à dificuldade para consolidar um acompanhamento familiar com maiores resultados.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao executar de forma integrada programas, serviços e benefícios, por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, articulando-os com as demais políticas públicas e com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), poderia desempenhar um papel fundamental na proteção social desses/as sujeitos/as e na redução dos riscos e dos danos sociais. Uma ação consistente e intersetorial de atenção aos/às usuários/as e suas famílias “não pode prescindir dessa rede de proteção, localizada em áreas de maior vulnerabilidade social, e do potencial dos serviços que visam a redução de fatores de risco” e promoção social afiançada pelo SUAS (MDS, 2011, p. 09).

Faz-se necessário reforçar que, no âmbito da “questão das drogas”, a política de assistência social não é autossuficiente, pois depende da ação intersetorial para o seu sucesso. É imprescindível que cada política pública (saúde, educação, segurança pública,

assistência social etc.) faça sua parte; mas que todos trabalhem em conjunto no sentido da garantia da proteção social integral, em especial, nos territórios mais vulneráveis e/ou com a presença de tráfico de drogas.

A pesquisa evidenciou que a “questão das drogas” ainda não é incorporada pela política de assistência social como uma situação de risco e vulnerabilidade social - alvo de intervenção dessa política; portanto, não se apresenta como demanda-resposta-ação para os equipamentos da rede socioassistencial, mesmo estando inseridos em territórios que as expressões da “questão social” são atravessadas pela “questão das drogas”.

As drogas ainda se manifestam como um assunto que se situa na dimensão do velado, da invisibilidade; o que dificulta a identificação dos casos pelos serviços socioassistenciais, comprometendo o aprofundamento do debate a respeito da temática junto às comunidades. Existem outros elementos que explicam a dificuldade de inserção dos/as usuários/as de drogas nos equipamentos da política de assistência social no município investigado.

Um deles é o despreparo dos/as profissionais da rede socioassistencial para atuar nos casos dessa natureza. Alguns não atribuem essa dificuldade às fragilidades do equipamento, mas sim a questões que marcam a realidade do território. O receio e o medo demonstram um entrave à inserção e ao acompanhamento dos/as usuários/as que se encontram nos territórios, que muitas vezes permanecem invisibilizados/as pelas políticas públicas, focados/as apenas pelo sistema de repressão. O não reconhecimento desses/as como usuários/as da assistência social, além de reproduzir a histórica classificação da “questão das drogas” entre a saúde e a segurança pública, demonstra, também, a dificuldade em consolidar a intersetorialidade como ferramenta de gestão entre as políticas sociais.

Concluimos que a atenção a esse público na rede de proteção social em Iguatu é marcada por avanços, fragilidades e inúmeros desafios. Há predominância da concepção sobre drogas vinculada ao binômio ‘desvio/doença’ - segurança pública/saúde; permanece no âmbito das políticas sociais a ideia do controle, da punição e da abstinência; focalização da atenção aos/às usuários/as e seus familiares no âmbito exclusivo do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS AD); fragilidade na formação/qualificação do quadro de recursos humanos sobre as drogas, o que repercute na produção e reprodução de práticas estigmatizantes fundadas no medo, na negação e/ou desresponsabilização sobre o tema.

Prevalece fortemente a ‘cultura do encaminhamento’; ‘invisibilidade’ da questão das drogas para a política de assistência social, ao não incorporá-la como situação de risco, vulnerabilidade e violação de direitos. Portanto, o abuso e a dependência de drogas não se convertem em demanda-ação para a Vigilância Socioassistencial e para os serviços socioassistenciais nas metodologias, técnicas e procedimentos operacionais no acompanhamento familiar / individual.

É urgente e necessária a superação da visão conservadora sobre o uso de drogas como ‘desvio’ e/ou ‘doença’, ainda predominante nos serviços socioassistenciais e reproduzida por meio de práticas estigmatizantes de controle e punição por meio da maioria de seus/suas operadores/as. A incorporação da estratégia de redução de danos à saúde e os riscos sociais na política de assistência social, como diretriz às ações de prevenção, atendimento, reinserção social, apresenta-se como uma potência, assim como, o fortalecimento e a consolidação da intersetorialidade como princípio na garantia da proteção social integral aos usuários de drogas e seus familiares.

É mister a construção de uma política sobre drogas no Brasil numa perspectiva antiproibicionista e realista, que atenda às reais necessidades dos/as usuários/as e seus familiares, garantindo seu protagonismo e sua condição de sujeitos/as de direitos em respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos e sociais. Daí, a necessária crítica e recusa a centralidade do crack como foco da política que, além de uma associação superficial, obscurece as reais determinações que conformam a “questão das drogas”.

Concluimos este trabalho apostando na luta pela garantia dos direitos, sejam eles individuais, sociais ou humanos, como mediação necessária para construção de uma nova sociabilidade mais justa, livre e humana. Não podemos perder de vista o horizonte utópico, é preciso acreditar que outro mundo é possível! Saudações antimanicomiais e antiproibicionistas!

6. Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica do Serviço Social, volume 02).

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. *In*: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 2009.

_____. Ministério da Saúde. Perfil dos Usuários de Crack e/ou Similares no Brasil. Brasília: 2011.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Integral aos Usuários de Álcool e Outras Drogas. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

_____. Ministério da Saúde. Programa Crack é Possível Vencer. Brasília: Ministério da Saúde: 2012.

_____. Perfil dos Usuários de Crack e/ou Similares no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2013.

BRITES, Cristina. Ética e Uso de Drogas: uma contribuição da ontologia social para o campo da saúde e redução de danos. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2006, mimeo.

CINCO, Renato. O debate sobre a legalização das drogas. *In: Revista Inscrita*. Nº 14. Brasília: Revista Inscrita, CFESS, 2013.

FEFFERMANN, Marisa. Vidas Arriscadas: o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

FIORE, Maurício. O lugar do estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *In: Revista Novos Estudos*. CEBRAP, 2012.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br.

KARAM, Maria Lúcia. Legislação brasileira sobre drogas: história recente: a criminalização da diferença. *In: ACSELRAD, Gilberta (Org.). Avessos do Prazer: drogas, AIDS e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante. O proibicionismo às drogas: sua periodização e seus marcos transnacionais. *In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira. LEAL, Fabíola Xavier. (Orgs.). Análise de Políticas Públicas: temas, agenda, processos e produtos*. 1ª edição. São Paulo: Editora Annablume, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 12ª edição, São Paulo: HUCITEC, 2010.

_____. Sistema Único de Assistência Social – SUAS: perspectivas para o trabalho integrado com a questão do crack e outras drogas. Brasília: 2011.

MORAIS, Paulo César de Campos. Drogas e Políticas Públicas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Doutorado, 2005.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo Netto. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersectorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética. *In*: MONNERAT, Giselle Lavinias [*et ali*]. (Orgs.). A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

_____. Política Social: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUATU. Indicadores da Política Municipal de Assistência Social. Iguatu: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2014, mimeo.

SOUZA, Ana Clara Telles Cavalcante de. O Uso de Drogas como Questão Social: uma análise da política de acolhimento compulsório de crianças de adolescentes usuários de drogas na cidade do Rio de Janeiro. Monografia de Especialização. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2007.

Avaliação da implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰¹

Edgilson Tavares de Araújo - Professor adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB). Doutor em Serviço Social (PUC-SP / Universidade Católica Portuguesa)

Rosana de Freitas Boullosa - Professora adjunta da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Escola de Administração. Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Gestão Social da UFBA. Editora da Revista NAU Social. Doutora em Políticas Públicas pela Università IUAV di Venezia (Veneza – Itália), com pós-doutorado em sociologia pragmática na EHESS, Paris.

Resumo: O objetivo deste estudo foi mapear e categorizar os principais dilemas e desafios (institucionais, políticos, técnicos, cognitivos e de gestão) para a efetiva implementação e funcionamento dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, mais recente serviço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Foram avaliados 9 (nove) Centros-dia em implementação nas capitais do Nordeste e o de Campinas-SP, que foi o segundo a ser inaugurado, servindo como linha de base. Trata-se de uma avaliação *in-intenere* visando dar informações úteis a equipe de uma política, de modo que possa corrigir rumos e aperfeiçoar a ação pública durante o desenho e implementação. A metodologia foi qualitativa usando observações simples, realização de entrevistas semiestruturadas e grupos focais com gestores, técnicos e cuidadores. Assumese o Centro-dia como um instrumento de políticas públicas, buscando compreender e identificar como o problema e as soluções foram definidos (discurso explícito) e vêm sendo praticados e vividos (discurso implícito) (LASCOURMES, LE GALÈS, 2009, 2012). Os resultados são apresentados com base na análise de conteúdo, a partir de uma matriz analítica cruzando quatro dimensões avaliativas (político-institucional, cognitiva, técnico-operacional, gestão) e três níveis de problematização (gramática, institucionalização, recursos).

Palavras-chave: avaliação; Centro-dia; pessoas com deficiência; serviços socioassistenciais; SUAS

¹⁰¹ Este artigo traz resultados da pesquisa *Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste do Brasil*, que teve o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio do Edital CNPq nº. 24/2013, coordenada por Edgilson Tavares de Araújo

1. Introdução

O cuidado vem sendo cada vez mais assumido como objeto de políticas públicas no Brasil, alinhado a um reconhecimento também progressivo em outras partes da América Latina. Estas políticas dizem respeito a todos os bens, serviços, valores e afetos envolvidos na atenção a crianças, idosos, enfermos e pessoas com deficiência (CEPAL, 2015). No entanto, se, por um lado, avança-se rapidamente na compreensão mais teórica de que ser cuidado é um direito; por outro, avança-se ainda lentamente na definição e implementação de quem são os sujeitos deste direito e, mais ainda, do reconhecimento de que cuidar de outra pessoa é um trabalho, uma responsabilidade social e uma obrigação também social.

Em se tratando de pessoas com maiores vulnerabilidades sociais ocasionadas pela dependência de terceiros é preciso que o Estado garanta tais direitos. Este é o caso da pessoa com deficiência que passa a ser público prioritário para proteção social não-contributiva no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O cuidado da pessoa com deficiência e dos seus cuidadores é um direito a ser garantido pelo Estado por meio da oferta de serviços e benefícios que sejam coproduzidos com a família e a sociedade civil, conforme presumido na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU (2007) e nos marcos legais da proteção social no Brasil.

Parte de tais esforços estatais ganhou uma nova materialidade com o mais novo equipamento do SUAS, denominado Centro-Dia para Pessoas com Deficiência e Suas Famílias, ou simplesmente Centro-Dia, tipificado como serviço socioassistencial em 2009 (BRASIL, 2009), tornado prioridade no âmbito do Plano Brasil sem Limites, em 2011, desenhado em 2012, e implementado a partir de 2013. As metas associadas a sua implementação foram francamente desafiadoras, sobretudo no que concerne às quantidades de equipamentos que deveriam ter sido implementadas até 2014 (pelo menos um, por estado federativo). Assim, colocou-se luz sobre uma evidente necessidade de se promover um processo avaliativo de natureza *in-itineri* e que primasse por seus aspectos mais formativos, com o objetivo de mapear e compreender melhor tais resultados, bem como seus principais desafios, entraves e soluções.

O processo avaliativo desencadeado teve início a partir de uma proposta realizada por um grupo de avaliadores independentes para uma Chamada Pública MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL, no TEMA 1: Assistência Social - 1.6 A Implementação do Plano Viver Sem Limites. O projeto iniciou

em dezembro de 2013, sendo desenvolvido em 18 meses. O objetivo da avaliação proposta foi de mapear e categorizar os principais dilemas e desafios (institucionais, políticos, técnicos, cognitivos e de gestão) para a efetiva implementação e funcionamento dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias. Os objetivos específicos foram: (i) identificar seus principais entraves, desafios e adaptações; (ii) promover um contexto de aprendizagem para os participantes da avaliação; (iii) fornecer uma primeira base comparativa para expansão qualitativa e quantitativa do equipamento público em questão.

Do ponto de vista do método, como o coordenador da pesquisa já havia trabalhado no desenho do próprio equipamento público em questão, além de ter produzido e publicado diferentes análises de cunho mais acadêmico sobre esta temática, a avaliação como um todo foi interpretada como um contexto de aprendizagem, no qual finalidades, usos e posições avaliadores desempenharam papéis fundamentais em sua construção (WEISS, 1987), resultando em uma abordagem qualitativa e descritiva. Esta compreensão adquiriu um caráter ainda mais desafiador quando foi assumido a natureza formativa¹⁰² proposta por Scriven (1967), mais tarde discutida por Fischer (2016), no que concerne os processos mais gerais de construção de saber científico pós-empiricista, posteriormente, e por Boullosa (2008; 2013), Boullosa e Araújo (2009), Boullosa e Rodrigues (2014) em termos de aprendizagem em avaliação. Com isto, foram valorizados os aspectos mais relacionais do processo avaliativo, explorados com mais ênfase no trabalho de campo desenvolvido sobre o universo amostral das experiências de Centro-Dia implementadas em todas as capitais da região nordeste. Os resultados da pesquisa foram apresentados ao MDS entre 2015 e 2016, apontando para aspectos institucionais, políticos, cognitivos, técnicos e de gestão dos equipamentos em questão.

Neste artigo, serão apresentados uma síntese dos resultados mais significativos da pesquisa avaliativa, estruturado em seis partes, além desta introdutória: (2) o desenho do Centro-dia no SUAS, mostrando elementos caracterizadores do equipamento, como foi planejado; (3) o desenho avaliativo do Centro-dia, enfatizando quais as categorias de

¹⁰² Inicialmente, Scriven (1967) distinguiu a avaliação *somativa* da *formativa*, sendo a primeira voltada a apoiar os processos de tomada de decisão diante resultados alcançados; a segunda para dar informações úteis a equipe de um programa, de modo que possa corrigir rumos e aperfeiçoar a ação pública durante o desenho e implementação deste. Enquanto a avaliação formativa é voltada para a formação do programa, no sentido da implementação, a avaliação somativa, mesmo não estando apenas vinculada apenas a fases finais, é voltada para uma decisão geralmente binária, apresentando respostas afirmativas ou negativas para o prosseguimento ou ampliação de um instrumento de política pública (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009).

análise e dimensões de avaliação foram consideradas; (4) o atual estágio de implementação dos Centros-dia, trazendo os resultados avaliativos a partir das dimensões de análise e dos níveis de problematização; (5) considerações finais; e, por fim, as referências utilizadas.

2. O desenho do Centro-dia no SUAS

O Centro-dia é um “equipamento social do SUAS que presta atividades de convivência; fortalecimento de vínculos e cuidados pessoais às pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias” (BRASIL, MDS, 2012). Seu objetivo principal é ofertar o Serviço de Proteção Social de Média Complexidade para jovens e adultos com deficiência em situação de dependência e suas famílias, por meio de acolhida, escuta, informação, orientação e oferta de cuidados cotidianos, além de apoio aos cuidadores familiares no exercício da função protetiva, fortalecendo as redes comunitárias. O serviço deve ser referenciado por um Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Devem ser atendidas pessoas com qualquer tipo de deficiência visando o aumento da autonomia destas e desoneração do cuidador familiar¹⁰³. São ofertados um conjunto de serviços diurnos ofertados dentro de uma programação diária específica para atender as demandas de cada usuário/família, tendo este que retornar à sua residência após a oferta dos serviços planejados. Cada Centro-dia deve atender no máximo 30 (trinta) usuários por turno / tipo de atendimento, a ser definido pelos Planos Individuais e/ou Familiar de Atendimento proposto por uma equipe mínima multidisciplinar composta por 01 coordenador, 01 assistente social, 01 terapeuta ocupacional, 01 psicólogo e 10 cuidadores de nível médio (BRASIL, 2012).

É um serviço cofinanciado pelos três entes da federação: Governo Federal, Estado, Município e Distrito Federal, de modo a garantir a integralidade e qualidade da oferta. Os critérios de partilha do cofinanciamento federal em Centros-Dia de Referência foram estabelecidos pela Resolução nº7, de 12 de abril de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e pela Resolução nº. 11, de 24 de abril de 2012. No artigo 2º da primeira resolução, foi estabelecido que o governo federal destinaria recursos orçamentários para os Municípios e para o Distrito Federal, com a finalidade de compor o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC), e, de consequência, para apoio aos Centros-Dia, no valor de

¹⁰³ Compreende-se como cuidador familiar tanto a pessoa da família com esta função quanto o profissional que acompanhe a pessoa com deficiência no seu cotidiano no sentido de facilitar a eliminação de barreiras frente ao seu nível de dependência.

R\$40.000,00 (quarenta mil reais) de repasses mensais. Além disto, pelo menos outros 50% deste valor deveria ser adicionados pelos Estados Federativos para compor o montante total do funcionamento, estimado em pelo menos R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). O exercício do cofinanciamento federal seria realizado a partir do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social e do Distrito Federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC), e deveria ser utilizados exclusivamente para o pagamento de despesas correntes (despesas de custeio) na finalidade específica do serviço a ser oferecido, de acordo com as normas financeiras e as orientações do FNAS (BRASIL, 2012).

3. Desenho avaliativo para o Centro-dia

O ponto de partida para a definição desta avaliação e suas finalidades foram dois: de um lado, a percepção da dificuldade dos próprios gestores do equipamento, sobretudo em nível federal, de compreender o que de fato estaria acontecendo nas experiências em curso, evidenciado pela pouca informação sobre os Centros em fase de negociação, em processo de implementação ou já implementados, seja no que concerne aos seus desafios institucionais ou de gestão. Do outro, os desafios de aprendizagem que já se esperava que o Centro-dia viria a enfrentar a partir da própria percepção e vivência dos avaliadores que estavam envolvidos com o processo de desenho e implementação do serviço desde o início.

A pergunta orientadora que recebeu maior destaque foi aquela que incluía o mapeamento, respondendo ao uso instrumento proposto por Weiss (1989), pois buscava compreender como este instrumento de políticas públicas¹⁰⁴ vinha sido praticado, ou seja, como se estava dando o seu processo de implementação. Para melhor explorar sua resposta, foram assumidas quatro dimensões avaliativas problematizadas por Araújo (2013) e utilizadas para classificar os desafios percebidos ex-ante por Araújo e Cruz (2012), assim definidas:

¹⁰⁴ Do ponto de vista metodológico, compreendemos que o Centro-Dia se constitui como um instrumento de políticas públicas e, como tal, um “dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES, LÉ GALÈS, 2004, p. 200).

- (i) Político-institucional - diz respeito aos aspectos referentes aos relacionamentos políticos e institucionais (inclusive burocráticos e legais) existentes nos processos de pactuação e cofinanciamento entre as três esferas de gestão da Assistência Social para a implementação do Centro-dia
- (ii) Gestão – considera como os instrumentos de gestão propostos para o Centro-dia vêm sendo utilizados no sentido da garantia da qualidade da oferta dos serviços, bem como os modelos gerenciais adotados
- (iii) Técnico-operacional – considera as formas de operacionalização técnica da oferta dos serviços que refletem na concretude da proposta inovadora de serviço socioassistencia para a pessoa com deficiência e suas famílias.
- (iv) Cognitiva – reflete como vem sendo ocorrendo a apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais trazidas na proposta do Centro-dia e como se reflete nos processos de formação e aprendizagem das equipes gestoras e executoras do serviço.

Estas dimensões envolvem alguns desafios previamente anunciados, problematizados e classificados indutivamente, como mostrados na figura 1:

Figura 1: Desafios previstos para a implementação do equipamento Centro-Dia

| Desafios previstos para a implementação do equipamento Centro-Dia | Principal dimensões envolvidas |
|--|-------------------------------------|
| Criar e implementar <i>mais um</i> equipamento social no SUAS, no âmbito da Proteção Especial de Média Complexidade, que integra ações de outros equipamentos | Institucional e cognitivo |
| Fazer valer o foco na prestação de serviços entendendo que seu objetivo final é ampliar a autonomia do cidadão com deficiência e o apoio e fortalecimento da capacidade protetiva da família | Cognitivo e político |
| Considerar a necessidade de o serviço articular-se no território para favorecer o acesso de jovens e adultos com deficiência a outros serviços importantes para aumentar seus níveis de autonomia e participação | Política e institucional |
| Atender um público que não conhece bem os seus direitos: jovens e adultos com deficiência que não são ainda usuários de serviços especializados no território, quer pela ausência de oferta, quer devido aos impedimentos pelo alto nível de dependência | Político, institucional e de gestão |
| Atender prioritariamente a pessoas com deficiência em situações de risco por violação de direitos | Gestão e institucional |

| | |
|--|---------------------------|
| Desenhar metodologias e técnicas de serviços socioassistenciais, que respondam as demandas do equipamento, inclusive no que concerne à facilidade de implementação | Gestão e cognitiva |
| Implementar um serviço no SUAS que esteja alinhado aos princípios da acessibilidade, em articulação com a política pública de Saúde SUS, educação, dentre outras | Institucional e de gestão |
| Desenvolver as necessárias parcerias intra e intersetoriais, o que requer uma intensa articulação em rede para a efetividade dos atendimentos | Institucional e política |
| Desenvolver métodos que articulem o serviço ofertado no Centro-dia a outros serviços ofertados pela saúde, educação, os destinados à habilitação, reabilitação, esporte, lazer, que, porventura, os usuários frequentem | Gestão |
| Servir de referência no SUAS para a dinamização dos demais serviços socioassistenciais, acesso a benefícios e encaminhamentos para os serviços de saúde, educação, acesso a órteses e próteses e a tecnologias assistivas, dentre outros encaminhamentos | Cognitiva |

Fonte: *Elaboração própria a partir de Araújo e Cruz (2013)*

Do ponto de vista do método, chamado por Bezzi (2007) de coração da avaliação, tal interpretação foi problematizada nos planos epistemológico, metodológico e operacional (ou das técnicas e critérios de avaliação).

No que concerne aos usos possíveis, foi levado em consideração levando em consideração a proposta de Weiss (1998), a partir dos estudos de King (1982), que os define como instrumental, conceitual, persuasivo ou de esclarecimento. Foi compreendido que a avaliação deveria explorar em diferentes maneiras a cada um destes usos, com maior ênfase, porém, sobre os dois primeiros: o instrumental, por promover o uso das ideias e generalizações derivadas da avaliação; o conceitual, pela necessidade de gerar aprendizagem institucional; o persuasivo, para justificar as decisões por este tipo de resposta dado ao serviço socioassistencial tipificado para as pessoas com deficiências e suas famílias; e, o esclarecimento para incentivar e alimentar o debate público sobre este tema.

Por fim, no que concerne a posição dos avaliadores, levou-se em consideração o nível aprofundado de conhecimento que a equipe já detinha seja em relação ao objeto avaliado, seja em relação à crítica a este. Ressalta-se que o coordenador da avaliação foi consultor contratado pelo MDS para a criação das Orientações Técnicas do Centro-Dia, incluindo alguns de seus principais instrumentos de gestão. Por se tratar de um novo

equipamento neste contexto, a equipe da pesquisa têm produzido os únicos trabalhos até então publicados no meio acadêmico sobre tal temática.

O primeiro desafio de desenho avaliativo foi problematizar o Centro-Dia como um instrumento de políticas públicas, ou seja, como um dispositivo sociopolítico, que carrega consigo uma forte carga valorativa, inclusive no que concerne à relação entre governo e governados (LASCOUMES, LE GALÉS, 2004). Este olhar mais sociológico enfatiza que nossas sociedades, cada vez mais governadas por instrumentos, sofrendo muito mais os efeitos da prática dos instrumentos do que dos seus discursos. Nas palavras dos Lascoumes e Le Galés (2004), somos governados muito mais pela teoria implícita dos instrumentos (aquilo que ele faz) do que pela sua teoria explícita (aquele que ele diz que faz). Ao modelizar os discursos dos instrumentos em dois níveis, os autores identificam pelo menos três tipos de instrumentos: aqueles que apresentariam uma forte correlação entre suas teorias explícita e implícita; aqueles que apresentam uma baixa correlação; além de aqueles que chegam mesmo a apresentar uma clara desassociação entre tais teorias (LASCOUMES, LE GALÉS, 2004; 2012).

O segundo desafio foi buscar apoio em um conceito de avaliação que pudesse funcionar como um norte avaliativo para a equipe de trabalho, que envolvia, além dos coordenadores, diferentes pesquisadores em formação, encontrado na seguinte definição-guia:

Um processo de produção dirigida de conhecimento avaliativo, composto por um conjunto variado, mas nem sempre articulado, de atividades de pesquisa, que objetivam construir de um juízo ou síntese avaliativa, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de atores, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. A construção e discussão desse juízo devem ser mediadas por instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliativa, de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão meta-avaliativa dos resultados pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando processos de aprendizagem prático-institucional, relativos ao objeto de avaliação, e social, relativos à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral (BOULLOSA, 2006, p.06).

Como resultante das escolhas apresentadas acima, a lógica da avaliação desenhada, sintetizada na figura 2, buscou conjugar quatro perguntas orientadoras, duas para cada nível de discurso, o implícito e o explícito, com três níveis problematização. As perguntas foram as seguintes: (1) como o problema que ensejou a criação do Centro-Dia foi definido?; (2) como a alternativa de solução Centro-Dia foi explicada para os públicos com os quais viria a entrar em contato?; (3) como esta alternativa vem sendo praticada?; e (4) como aquele

problema originalmente descrito vem sendo praticado?. Enquanto que as duas primeiras perguntas se referem diretamente ao nível do discurso explícito, ou seja, aquele que justifica a existência do instrumento; as duas últimas referem-se ao nível do discurso implícito, ou seja, àquele que é praticado pelo instrumento.

Figura 2 – Modelo avaliativo da inovação social na implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, a partir das dimensões avaliativas



Fonte: Elaboração própria

A correlação entre estes dois níveis de discurso, a fim de identificar prováveis incongruências, foi realizada a partir de três dimensões complementares, ou níveis de problematização, a saber “gramática”, “institucionalização” e “recursos”. Em gramática estão os conjuntos de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sempre primeiramente, descritas e, posteriormente, vividas. Por institucionalização, compreende-se todos os esforços descritivos e depois experimentados de definição e encaixe de uma nova institucionalidade em um contexto precedente de outras institucionalidades. Por fim, recursos compreende toda sorte de recursos cognitivos, pessoais, organizacionais, tecnológicos, temporais, financeiros e econômicos que esperam ser ativados (discurso explícito) e os que, posteriormente, são efetivamente ativados (discurso implícito).

No que concerne os instrumentos de pesquisa avaliativa, foram utilizadas análise documental e bibliográfica, visitas *in loco* com observação simples, além e entrevistas semiestruturadas (com o gestor da Assistência Social do Município, o gestor do CREAS de referência, e com o do próprio Centro-Dia) e grupos focais (com as equipes técnicas dos

Centros), com um universo amostral que agregava todos os Centro-Dia implementados nas capitais da Região nordeste do País (Natal-RN; João Pessoa-PB; São Luiz-MA; Teresina-PI; Aracaju-SE) e ainda em Campinas-SP, onde se implementou os segundo Centro-dia do país, já que o primeiro foi o de João Pessoa-PB. As entrevistas e grupos focais, foram gravadas, registradas e transcritas e receberam análise categorial temática, seguindo os procedimentos de leitura flutuante, identificação de conteúdos, agregação dos conteúdos em temas e posterior agregação destes em categorias (BARDIN, 1977). No caso dos Centros-dia ainda não implementados (Recife-PE, Fortaleza-CE, Maceió-AL e Salvador-BA), foram realizadas com os gestores da Assistência Social do Município e do Estado ou representantes destes, com o gestor do CREAS de Referência do Centro-dia e, em alguns casos, com o técnico responsável no Estado pelo acompanhamento da implementação do serviço. Foram adaptados os roteiro usado na pesquisa com os equipamentos já implementados, mas focando mais nos entraves para não abertura do serviço e possíveis soluções¹⁰⁵.

Totalizaram 1.250 minutos de gravação, envolvendo 69 entrevistados e participantes de grupos focais, que foram transcritos na íntegra e feita análise de conteúdo. Além disso, foram analisados documentos técnicos e de gestão dos 5 equipamentos que estavam em funcionamento quando das visitas¹⁰⁶. Inicialmente, na análise, encontraram-se 88 (oitenta e oito) conteúdos, que geraram algumas categorias no âmbito das dimensões avaliativas e seus respectivos níveis de problematização.

A partir das falas dos diferentes sujeitos que participaram da pesquisa buscou-se qualitativamente analisar o discurso público explícito e implícito buscando compreender o complexo jogo de interações, os objetivos e os interesses dos grupos de poder e dos aparatos políticos e como estes influenciam a consolidação da instituição Centro-dia. Adotando tais sistemas conceituais, buscou-se, portanto, trabalhar na pesquisa além da *qualidade formal* que trata dos instrumentos e dos métodos, a *qualidade política* que trata das finalidades e dos conteúdos (DEMO, 1999). A partir das categorias analíticas que surgiram e das dimensões de análise proposta, estruturou-se um modelo de análise que agregasse possíveis indicadores a partir de perguntas elaboradas buscando dar uma fluidez

¹⁰⁵ Na apresentação das análises optou-se por omitir os nomes das capitais nordestinas (sendo identificadas como A, B, C, D, E) e dos profissionais, no sentido de tornar o mais fidedigno possível os resultados e preservando a identidade dos sujeitos da pesquisa, conforme compromisso firmado no Termo de Consentimento Livre e Informado.

¹⁰⁶ O Centro-dia de Fortaleza abriu em maio/2015 e a visita foi realizada em março/2015.

na estrutura de análise. Estas perguntas permitiram uma leitura horizontal a partir das quatro dimensões de análise propostas (político-institucional, gestão, técnico-operativa e cognitiva, bem como uma leitura vertical a partir dos três níveis de problematização (gramática, institucionalização, recursos) que foram transversais a todas as dimensões analíticas, conforme apresentado na figura 3.

Figura 3 – Lógica avaliativa de natureza formativa sobre a implementação dos Centros-dia

| Dimensões de análise níveis de problematização do Centro-Dia | Gramática | Institucionalização | Recursos | Perguntas orientadoras horizontais |
|---|--|--|--|--|
| Político-Institucional | Motivação da pactuação Compreensão do serviço e dos conceitos nele implicados A compreensão dos desafios que deverão ser enfrentados compreensão da complexidade da rede | Lógica de planeamento da assistência social nos municípios Clareza dos papéis dos entes federativos Pactuação de metas Criação de instância de controle social Articulação territorial da rede | Recursos ativados (técnicos e financeiros) entre os entes federativos Cumprimento de metas pactuadas Ativação da rede Pactuação económico-financeira | Qual a qualidade e a sustentabilidade da pactuação e como se dá a organização da burocracia? |
| Gestão | Apropriação dos instrumentos Adaptação (eventual) dos instrumentos de gestão existentes com os conhecimentos que devem ser ativados Modelos de tomada de decisão | Definição dos processos de gestão Nível de burocratização dos processos de gestão Articulação territorial com outros equipamentos públicos e com a rede privada | Condições de infraestrutura e acessibilidade Definição dos papéis entre gestores, equipe técnica, cuidadores e famílias e usuários Efetividade no uso dos recursos financeiros Percepção dos fluxos de gestão | Quais os modelos de gestão e seus instrumentos? |
| Técnico-operativa | Oferta dos serviços efetivamente planejados (tipo e qualidade) Utilização das metodologias propostas Compreensão do conceito de trabalho social com famílias | Público de usuários do Centro-Dia Tipos de atendimento de acordo com planejamento Acompanhamento das aquisições dos usuários | Perceitas técnicas estabelecidas Expansão do atendimento Uso dos planos de atendimento individual | Qual a compreensão do serviço socioassistencial e como se dá sua implementação? |
| Cognitiva | Compreensão dos valores implicados nos serviços Compreensão da identidade dos serviços (inovação) Compreensão do perfil do usuário destes serviços e das suas vulnerabilidades | Atendimento das demandas dos usuários e suas famílias Definição de instâncias de diálogo e aprendizagem de equipe | Adaptação de usos dos contratos/palavras, antigos e novos Processo de seleção e capacitação de equipe e perfil Desenvolvimento de competências de equipe técnica e de cuidadores | Quais os modelos de aprendizagem inerentes aos processos desencadeados |
| Perguntas orientadoras verticais | Quais os níveis de apropriação dos repertórios implicados na implementação do Centro-Dia? | Em que medida o Centro-Dia vem conseguindo prestar os serviços socioassistenciais planejados? | Quais os recursos cognitivos, institucionais, organizacionais, económicos, de pessoal que foram ativados na implementação do Centro-Dia? | Quais os desafios e os entraves para a implementação do Centro-Dia? |

Fonte: elaboração própria

4. O atual estágio de implementação dos Centros-dia

A implementação de Centros-Dia depende de acordos entre os três níveis de governo, por meio da pactuação feita em Termos de Aceite¹⁰⁷, assinados pelos entes dos governos federal, estadual e municipal. Até fevereiro de 2015, foram realizadas quatro

¹⁰⁷ Trata-se do documento disponibilizado pelo Governo Federal via MDS e assinado pelos gestores Estadual e Municipal da Assistência Social, no qual se comprometem com as responsabilidades para implementação do Centro-dia, inclusive com seu cofinanciamento e monitoramento.

rodadas de disponibilização de termos de aceite para municípios: uma primeira em 2012, com apenas quatro municípios; uma segunda, também em 2013, com 14 municípios e Distrito Federal; uma terceira 2013, com 04 municípios; e uma quarta e última, também em 2013, com outros 04 municípios, totalizando 27 municípios, um por Estado Federativo (BRASIL, 2012, ARAÚJO, CRUZ, 2012).

Da primeira etapa, apenas um Centro-dia cumpriu com a meta de prazo de abertura de dezembro/2012, dois só foram abertos em 2014 e o de Belo Horizonte, assim como os das demais etapas, tem prazo final até 2015. Na segunda etapa, o de Natal foi inaugurado em 2012; o de Campinas-SP, em 2013; e mais 3 em 2014. Da terceira e quarta etapa, temos mais dois Centros-dia inaugurados, sendo Belém, em 2013 e Teresina em 2014. Dos 11 equipamentos inaugurados até 2013, 5 estão na Região Nordeste e foram foco desta pesquisa (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015).

Até o término da pesquisa, em julho/2015, foi informado pelo MDS e com base em pesquisas a matérias de meios de comunicação oficial disponíveis na internet que haviam 16 (dezesseis) abertos, dos 27 que receberam financiamento e que estão suspensos até que sejam efetivamente implementados. Nesta pesquisa avaliativa trabalhou-se com 10 (dez) destes 16 (dezesseis), sendo 6 (seis) já implementados. O quadro 01, apresenta todos os Centros-dia pesquisados, com seus respectivos status de implementação e tempo de funcionamento com relação a data em que foi realizada a pesquisa de campo:

QUADRO 01 – Centros-dia pesquisados, status de implementação e tempo de funcionamento com relação a data da pesquisa de campo

| CENTROS-DIA PESQUISADO | STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO | DATA DA PESQUISA DE CAMPO | TEMPO DE FUNCIONAMENTO |
|------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|
| Campinas-SP | Inaugurado em 07 nov. 2013 | 18 e 19 set. 2014 | 10 meses |
| Natal-RN | Inaugurado em 14 dez. 2012* | 23 e 24 out. 2014 | 19 meses |
| João Pessoa-PB | Inaugurado em 04 dez. 2012 | 17 e 18 nov. 2014 | 23 meses |
| São Luís-MA | Inaugurado em 18 mar.2014 | 24 e 25 nov. 2014 | 08 meses |
| Teresina-PI | Inaugurado em 09 mai. 2014 | 27 e 28 nov. 2014 | 06 meses |
| Aracaju-SE | Inaugurado em 13 jun. 2014 | 02 e 03 mar. 2015 | 09 meses |

| | | | |
|--------------|------------------------------|-------------------|------------|
| Recife-PE | Não inaugurado | 12 e 13 mar. 2015 | - |
| Fortaleza-CE | Inaugurado em 07 mai. 2015** | 16 e 17 mar. 2015 | 03 meses** |
| Maceió-AL | Não inaugurado | 19 e 20 mar. 2015 | - |
| Salvador-BA | Não inaugurado | 12 jun. 2015 | - |

Fonte: ARAÚJO, BOULLOSA (2015, p. 129-130); Araújo et al (2014, p. 13).

*Apesar da imprensa notifica inaugurado em 2012, em entrevista a gestora municipal declarou que o serviço aberto nesta data era outro já existente, o NAE (Núcleo de Atenção Especial a Pessoa com Deficiência e que não se configurava como Centro-dia no formato especificado pelo MDS. A partir de reordenamento é que no segundo semestre começou a focar público de jovens e adultos e apenas em setembro de 2014 conseguiu compor a equipe de cuidadores.

**Quando foi realizada a pesquisa de campo o serviço ainda não estava inaugurado, sendo assim considerado nesta pesquisa. Já havia previsão para inauguração em maio de 2015.

Pelo quadro 1 percebe-se que se avaliou Centros-dia em diferentes estágios de implementação, variando desde os ainda em processo de planejamento e não inaugurados ao funcionamento de 6 a 23 meses, o que caracteriza o quão novo são os serviços (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015).

4.1. Os resultados avaliativos a partir das quatro dimensões de análise: político-institucional, gestão, técnico-operativo e cognitiva.

Os resultados a partir da dimensão político-institucional buscam responder como questão central: qual a qualidade e a sustentabilidade da pactuação e como se dá a organização da burocracia? Três foram as principais categorias analíticas que demonstram os principais entraves e desafios sobre esta dimensão, na seguinte ordem: *a) articulação da rede socioassistencial; b) problemas de cofinanciamento; c) falta de cumprimento das metas pactuadas.*

A articulação territorial com a rede socioassistencial tem sido desafiadora, principalmente, nos casos em que se optou pela prestação do serviço por entidades privadas. No grupo focal realizado no Centro-dia D, ficam evidentes os esforços que estão ocorrendo. Apesar de se declarar, principalmente pelas gestoras municipais de Assistência Social e dos CREAS os grandes esforços e avanços nesta articulação da rede, existem algumas críticas a respeito: *“Na verdade a gente percebe muita desarticulação... Eles se fecham! (Assistente Social - Grupo focal Centro-dia D).* Outra profissional também salientam que *“Ao invés do CREAS [] chamar a gente para reunião e discutir... Não! Era a gente que chamava todo mundo aqui. Nós fizemos várias reuniões no início, com o*

CREAS, com o pessoal da saúde de matriciamento e até com o CRAS. [...] Mas, não funcionou! ” (Psicóloga – Grupo Focal Centro-dia B).

A articulação territorial com equipamentos públicos e outras organizações privadas mais tem sido uma preocupação operacional dos executores dos serviços que necessariamente estratégica dos gestores municipais da Assistência Social. Neste sentido, a rede de serviços socioassistenciais do SUAS aparece de modo bastante fragilizada no que diz respeito as relações com os Centros-dia. Em todos os casos estudados, quando inquiridos sobre articulação da rede, sumariamente circunscreveram sua atuação em relação à equipamentos públicos de Assistência Social (CRAS e CREAS) e de Saúde (CAPs, PSF), ressaltando as diversos desafios para tal. Percebe-se, assim, a necessidade dos gestores da implementação agirem de modo intensamente multiatorial (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012) e interorganizacional, já que o acréscimo de instituições importantes e outros atores de “coalizão” pode deter críticas e aumentar as chances de sucesso da implementação (O’TOOLE JR, 2012)

Sobre as pactuações, cofinanciamento e apoio técnico percebe-se ainda que são muito frágeis e depende das configurações políticas locais. Na implementação vem-se demonstrando o ônus de transformar as políticas gerais contidas em normativas e Termos de Aceite em processos sociais que convertam intenções políticas em ações efetivas (O’TOOLE JR, 2012). A avaliação mostra que maioria dos Centros-dia implementados vivem apenas com o financiamento do Governo Federal. Cabe salientar que isso ocorre tanto nos casos de implementação do equipamento pelas Prefeituras, como nos três casos de implementação indireta com execução por entidades privadas.

Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância deste tipo de pactuação, alguns dos gestores da Assistência Social entrevistados colocam que o processo foi “tranquilo” em alguns casos, em outros, foi “terrível”, conforme explicitados nas falas a seguir:

...foi um processo tranquilo. Depois a elaboração do edital foi o momento assim de ainda, imaturidade de que teríamos de colocar, de como seria... Olhamos, consertamos... Fizemos uma busca também, uma busca ativa de parceiro, para que quando o edital saísse... (Gestora AS A)

A implementação foi terrível! [...] inauguraram, acho até que quase no “apagar das luzes” ... Foi bem complicado a implementação disso aqui. E ainda estou sofrendo[...] havia uma grande mistura com a questão da saúde. Então ao invés de se ter um trabalho voltado para a Assistência [Social]... tinha-se esse equívoco histórico dentro desse serviço. Quando a gente chegou em 2013, que a gente soube da inauguração do Centro-

dia... Pasmem! Pegaram o [serviço X] e disseram assim: Centro-dia! (Gestora AS B)

A primeira fala diz respeito a um processo de execução em parceria com entidades privadas. No geral, ao que parece, os processos de implementação neste formato tenderam a ser mais efetivos. Na segunda fala, a gestora denuncia que houve a pactuação para implementar um novo serviço e na verdade o que foi feito foi adaptar um serviço já existente no âmbito da saúde e “transformá-lo” em Centro-dia. Esse fato foi verificado em outros dois casos de serviços abertos ficando evidente que houve a “transformação” de outro serviço já existente tendo como foco maior conseguir financiamento. Isso fica evidenciado na fala a seguir: “*Aí do município se não aderir. E aí ao mesmo tempo o município [pode] aderir irresponsavelmente! Irresponsavelmente! Porque hoje o gestor ele está com a corda no pescoço. [...]*” (Gestora AS-A).

Estas falas demonstram o quanto a racionalidade social do processo de implementação do Centro-dia está longe de ser aleatória ou ilógica. Percebe-se, assim, a forte presença da dependência contextual para a implementação do instrumento de política pública, que é muito negligenciada da maioria das formas de argumentação (SCRIVEN 1987; FISHER, 2016).

Muitas vezes há discrepâncias quantos aos entendimentos conceituais e legais explícitas com as práticas reais nos municípios (discurso implícito) (LASCOUMES, LE GALÉS, 2004). A adesão a muitos serviços é feita, portanto, não pelo reconhecimento estratégico do enfrentamento do problema público, mas, por necessidades de financiamento e mesmo pressões externas e processos de judicialização. Importante destacar que a mesma gestora, afirma o compromisso com a pactuação firmada anteriormente ao seu mandato buscando zelar pelos acordos anteriores, mas também por entender que o município possui uma “grande dívida” com a população de pessoas com deficiência, o que de certa forma a aproxima da compreensão do problema público (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015).

Em todos os casos analisados os repasses de recursos pelo MDS foram devidamente cumpridos, o que não ocorreu com relação aos repasses dos Governos dos Estados em quatro dos Centros-dia implementados. De acordo com os discursos a justificativa para tal é que:

[...] isso foi feito, mas que não tinha sido visualizado em termos de orçamento (estadual)... [...] realmente não existia orçamento, não existiam as situações jurídicas para poder garantir esse cofinanciamento que é o repasse fundo a fundo, fundo estadual [para o] fundo municipal

(...). Mas, até o momento, quem tá custeando tudo é o município! (Gestora AS-D).

Não foi uma escolha do Estado em cofinanciar, ele tinha obrigação em cofinanciar (Gestora AS-C).

As falas demonstram que a mesma regra do Governo Federal pode ser efetivada em um dado contexto político e em outro não, considerando a autonomia constitucional dos Estados e Municípios. Além disso, dado o caráter inovador do serviço e o processo *top-down* como ocorreu, não tem sido suficiente apenas o apoio financeiro, sendo necessário também o apoio técnico e vontade política.

Na dimensão gestão, busca-se compreender: quais os modelos de gestão e seus instrumentos? Nesta ressaltam-se cinco grandes categorias de problema encontradas: *a) ausência/insuficiência de transporte para o serviço; b) pouca clareza sobre os fluxos do serviço; c) problemas com localização do equipamento; d) infraestrutura precária e com pouca acessibilidade; e) estilo de tomada de decisão centralizada.*

Como o financiamento é destinado apenas para despesas de custeio, não financiando compra de equipamentos, infraestrutura física etc., a questão da disponibilidade de transporte adaptado para conduzir os usuários das residências aos equipamentos, tem se apresentado como crucial. Percebe-se que a maioria dos usuários dos Centros-dia não reside no próprio território. No caso do Centro-dia E, os usuários utilizam sistema de transporte ofertado pela Prefeitura, todavia, não há regularidade nesta oferta, dificultando alguns atendimentos. Aumentando a demanda de usuários, principalmente que residam em bairros mais longes, este é um dos fatores críticos, já que apesar de existirem recursos de custeio para contratar serviços de transporte adaptado, não há ofertas destes nos municípios. Por outro lado, não há disponibilidade e previsão de recursos de capital para adquirir veículos.

Prevalece uma preocupação quanto a vulnerabilidade da gestão pública com relação à infraestrutura dos Centros-dia, já que não se dispõe de prédios próprios, ficando à mercê de aluguéis de imóveis que possam atender às exigências do preconizado em normas técnicas para execução dos serviços ou, ainda mais, financiando reformas em prédios não-próprios, mesmo nos casos de contratação de entidades privadas. Por isso, muitas vezes, os equipamentos têm sido instalados em locais que não favorecem ao ingresso dos usuários, uma vez que dependem, muitas vezes, da disponibilidade de locatários para fazer adaptações para acessibilidade, valores de aluguéis que sejam compatíveis etc. Isso pode

ser sintetizado na seguinte fala: “*Um dos nossos desafios hoje é a acessibilidade [...] É mais acessibilidade: carro e casa, são as nossas dificuldades*” (Gestora CD-C)

Percebe-se que os Centros-Dia ainda estão buscando se apropriar dos novos repertórios que lhes foram demandados. Isso faz com que prevaleçam modelos de gestão centralizada nos órgãos gestores da Assistência Social. A gestão do serviço ainda não assume uma integralidade entre as atividades administrativas-financeiras e as técnicas. Em todos os casos, os processos burocráticos administrativos são executados por equipes próprias destinadas a estes tipos de atividades nas entidades privadas parceiras e, no caso, dos serviços executados pelos órgãos públicos locais, tais atividades são centralizadas nestes. Existem processos institucionalizados de prestação de contas e envio de relatórios técnicos semestrais, como condicionantes a liberação de novas parcelas de financiamento dos serviços. Mas, mesmo assim, o nível de burocratização dos processos de gestão de modo mais compartilhado por toda a equipe, assim como em outros serviços socioassistenciais, ainda é muito baixo.

Ressalta-se o caráter empreendedor dos gestores da Assistência Social nas capitais que conseguiram inaugurar os Centros-dia, mesmo diante as várias dificuldades existentes. A transição nas prefeituras no ano de 2013 foi um dos fatores que impactaram nestes processos. Mas, em três casos, os gestores da honraram com os pactos feitos com relação ao serviço, porém, com algumas adaptações inclusive orçamentárias.

Sobre a dimensão técnico-operacional busca-se evidenciar: qual a compreensão do serviço socioassistencial e como se dá sua implementação? Foram encontrados como principais problemas: *a) ausência de trabalho social com famílias; b) baixo nível de inovação dos serviços; c) baixo número de usuários; d) pouca clareza sobre referenciamento e contra-referenciamento; e) baixo entendimento sobre o serviço socioassistencial.*

Em todos os serviços pesquisados percebe-se que apesar destes deverem voltados a pessoas com deficiência e suas famílias, não fica evidente em nenhum dos casos a devida importância que deve ser dada ao trabalho social com famílias. Aponta-se, contudo, que os serviços, na medida do possível, oferecem melhor qualidade de vida para os cuidadores familiares e/ou que estejam em atenção direta com o usuário. Fica patente no relato dos técnicos o alcance das atividades no que diz respeito a propiciar “tempo livre” para os cuidadores, o que significa proporcional melhoria da relação usuário-cuidador e, portanto, amplificação da qualidade do cuidado no domicílio.

Dado o caráter inovador, no sentido de ser o primeiro serviço específico de cuidados para a pessoa com deficiência e suas famílias no âmbito do SUAS, percebe-se ainda um baixo nível de inovação nos atendimentos e acompanhamentos dos usuários. Na maioria dos Centros-dia prevalecem atividades internas de oficinas tradicionais para os usuários (música, teatro, linguagem, coral etc.), “dia da beleza (manicure, cabelereiro etc.), sessões de filmes, contação de histórias, atividades da vida diária, educação física (alongamento, atividades na piscina etc.). No caso das famílias também prevalecem as tradicionais reuniões em grupo, oficinas de práticas manuais e para estimular a geração de renda, orientações sobre defesa de direitos. Foram encontrados apenas dois casos com atividades externas mais inovadores como passeios em shoppings, praias e museus. Há perspectivas de implementação de outras atividades para as famílias como massagem, Reiki e encaminhamentos para cursos do Pronatec.

Apesar dos financeiros serem usados integralmente, não há uma clareza sobre o custo-benefício e maior detalhamento dos custos operacionais por parte das gestoras municipais e das gestoras dos Centros-dia. Isso traz algumas preocupações para os gestores devido ao baixo número de usuários nos serviços, porém, em processo de acessão: “É... Não tem uma demanda?!? Então, é preciso ter uma nova explicação, saber um pouco como é que realmente isso [] como eu falei [estamos] no exercício, aprendendo...” (Gestora AS – C). O quadro 02, a seguir, traz uma síntese do número de usuários dos equipamentos conforme declarações feitas pelos gestores:

Quadro 02 – Número de usuários inicial dos Centros-dia em funcionamento

| Centro-dia | Tempo de funcionamento (em meses) | Demanda inicial | Nº inicial de usuários | Nº atual de usuários |
|------------------|-----------------------------------|-----------------|------------------------|----------------------|
| A – Exec. Direta | 23 | 60 | 25 | 12 |
| B – Exec. Direta | 19 | 70 | 35 | 42 |
| C – Exec. Direta | 9 | 30 | 12 | 9 |
| D – Ent. Privada | 8 | 80 | 20 | 28 |
| E – Ent. Privada | 6 | 60 | 18 | 22 |
| F - Ent. Privada | 10 | 40 | 7 | 29 |
| Total | | 340 | 117 | 142 |

Fonte: elaboração própria

Percebe-se que de modo geral, nenhum equipamento atingiu a meta de 30 usuários por turno, sendo no máximo 150 por semana frequentando pelo menos dois turnos. Em quatro dos Centros-dia houve o crescimento do número de usuários, mas mesmo assim, ainda não se atingiu a demanda inicial a partir dos diagnósticos realizados para abertura do serviço. Mesmo no caso de execução indireta, considerando o *know how* das entidades, percebe-se certa “automaticidade” inerente à urgente implementação deste instrumento inédito, complexo e com características específicas. Deste modo, os equipamentos foram abertos, porém, ainda não atingem metas básicas. Há claramente um dilema entre a capacidade instalada *versus* o número de atendimentos, embora se saiba que existe demanda reprimida. A gestora da Assistência Social F afirma que: “A meta de atendimento não chegou aquela de trinta por turno. Então a gente tem gente trabalha com uma meta pequena, e estamos, inclusive, verificando isso, não é? Tem gente de mais, para demanda de menos”.

Não há muita clareza quanto aos processos de encaminhamento e contra-referenciamento ao Centro-dia. Isso fica evidenciado inclusive na fala das gestoras, seja pelo descontentamento com o número atual de usuários que frequentam o serviço, seja pela própria noção de obrigatoriedade de fluxo de ingresso, já que este pode ser feito por demanda espontânea, busca ativa ou encaminhamentos:

A gente está avançando numa forma de repaginar, repassando casos de fato do que é referência e contra referência. Por enquanto nosso contato tem sido em reuniões de gerência, em repasse de casos do CREAS para o Centro-dia e a contra-referência do Centro-dia [para o CREAS]. Mas, hoje a gente tem um número bem pequeno de pessoas do CREAS Norte e de encaminhamentos pelo CREAS, por conta de a demanda não ser a recebida pelo Centro-dia. (Gestora do CREAS –B).

Por fim, a dimensão cognitiva busca responder: quais os modelos de aprendizagem inerentes aos processos desencadeados? Destacam-se nesta os seguintes principais problemas/entraves para a implementação dos Centros-dia: a) *dificuldade de compreensão sobre qual é o público a ser atendido*; b) *insuficiência de capacitação específica*; c) *perfil da equipe técnica e dos cuidadores*; d) *compreensão do serviço socioassistencial*.

Em todos os equipamentos ainda existem níveis de dúvidas sobre qual deve ser o público a ser atendido. No caso dos equipamentos de execução direta, percebe-se que estas dúvidas são maiores. A compreensão de que a própria condição de deficiência coloca a pessoa em situação de vulnerabilidade social, independente da sua condição social, ainda é

algo não comungado. Além disso, há muitas questões sobre atender pessoas com transtornos mentais associados ou não, conforme explicitam as falas a seguir:

Acho que a dificuldade maior, é essa coisa da gente identificar, se é usuário do Centro-dia, ou é da saúde mental (Assistente Social Centro-dia B)

Muitos que tem transtorno, que não é caso para gente, é caso pro CAPS. Inclusive o Centro de Inclusão manda para gente... casos que são para reabilitação. (Coordenadora Centro-dia C)

...o Centro-Dia ele não pode virar uma extensão do CAPS, né?! Os públicos não são os mesmos. A natureza do serviço não é a mesma. (Assistente Social Centro-dia A)

Isso impacta na própria concepção do que vem a ser o serviço socioassistencial, qual seu *locus*, qual o *modus operandi*, o que o distingue enquanto instrumento de política de cuidados. A gestora da Assistência Social B, afirma que: “*uma dificuldade muito grande é a própria novidade no serviço... ele é novo para o MDS, ele é novo para o Estado, ele é novo para o Município*”.

Apesar de se perceber a disposição da equipe para novas aprendizagens, muito ainda há de se investir em termos de formação e capacitação, inclusive para buscar nivelar as próprias compreensões sobre quais os perfis de público a serem atendidos no serviço, como deve ser a atuação multidisciplinar da equipe técnica e qual o perfil dos cuidadores. Mesmo nos casos em que há execução por entidade privada com *know hown* no atendimento a pessoas com deficiência, são necessários tais investimentos, considerando inclusive a diversidade de tipos de deficiência dos usuários (física, intelectual, auditiva, visual, múltipla, autismo).

Nesta dimensão ainda é ressaltada em várias falas com relação à formação das equipes de técnicos e cuidadores, existem alguns problemas a ser vencidos, como, por exemplo, conseguir profissionais com o perfil adequado e que não venham apenas por “indicações” dentro do serviço público. Os modos de seleção, contratação e capacitação da equipe técnica parecem não ter sido suficientemente problematizados, pois se observou em alguns casos a falta de autonomia de coordenadores dos Centros-dia para a contratação de pessoal qualificado para o exercício das atividades previstas. Em outros casos, percebem-se problemas burocráticos para contratação de profissionais. Nos casos dos Centros-dias executados por entidades privadas, devido ao possível *know-how* destas há maior facilidade e autonomia para contratar e gerir a equipe. Uma gestora afirma: “*Um elemento que eu acho muito interessante é a flexibilidade para a contratação de profissionais. Você pode*

dar uma credibilidade para o celetista, ele está protegido porque consegue ter um salário organizado” (Gestora da Assistência Social B)

Foram declaradas que são realizadas reuniões semanais das equipes para avaliar casos de atendimento, bem como para averiguar dificuldades e orientar os cuidadores. Cabe ressaltar que o profissional cuidador na área da Assistência Social é uma figura nova e que não existe ainda formação/capacitação específica para estes. Os Centros-dia têm ofertado o que podem neste sentido, mas o processo de aprendizagem sobre cuidados para a pessoa com deficiência tem se dado pela prática, no cotidiano. Como expressa a Assistente Social Centro-dia B: *“A cada dia que passa a gente vai encontrando uma novidade, uma problemática, que é preciso ser resolvida e requer tempo, requer diálogo, requer toda a equipe e aí meche com o psicológico, com o financeiro, com toda uma estrutura...”*

4.2. Os resultados avaliativos na perspectiva dos níveis de problematização (gramática, institucionalização, recursos)

Assim, como na análise por dimensões propostas na matriz analítica, a perspectiva dos níveis de problematização parte de algumas questões centrais:

Gramática: quais os níveis de apropriação dos repertórios implicados na implementação do Centro-Dia?

Institucionalização: em que medida o Centro-Dia vem conseguindo prestar os serviços socioassistenciais planejados?

Recursos: Quais os recursos cognitivos, institucionais, organizacionais, econômicos, de pessoal que foram ativados na implementação do Centro-Dia?

Os resultados sob esta perspectiva demonstram que a premissa que se parece ter assumido como prerrogativa para implementação do Centro-dia, envolvia num primeiro momento apenas as variáveis recursos e instrumentos, além do valor da viabilidade. Isso não têm sido suficiente para que se cumpram com as metas pactuadas entre os governos para implementação dos Centros-dia. A viabilidade não mais deve ser considerada como um valor intrínseco ao desenho do instrumento, mas, sim, como uma qualidade a ser construída nos primeiros momentos da implementação do instrumento (o que nos levaria a falar, por exemplo, em construção de viabilidade em lugar de análise de viabilidade) (BOULLOSA, 2013).

No nível da gramática se demonstrou que de modo geral, os Centros-Dia ainda estão buscando se apropriar dos novos repertórios que lhes foram demandados. É evidente

o esforço por traduzir os novos conceitos a partir de conceitos e ideias já conhecidos (o que vem provocando ruídos em alguns casos). A apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais, implicam a aprendizagem e formação da equipe. Gradativamente os municípios vêm conseguindo melhor definir o foco de atendimento do serviço socioassistencial, diferenciando de outros. Estas questões implicam ainda os usos equivocados de algumas palavras e compreensões não muito alinhadas com a política e com a definição do problema a ser enfrentado. Por exemplo, isso ocorre com relação às questões sobre a definição do público usuário e os papéis e atuação da equipes multidisciplinares.

Com relação à institucionalização vem sendo bastante lento e se admitindo o processo de aprendizagem contínuo. Os serviços precisam incorporar práticas mais inovadoras, considerando que ainda prevalecem baixos níveis de inovação necessários a serviços socioassistenciais voltados para os cuidados para as pessoas com deficiência.

Quanto aos recursos, ainda há muitos desafios ainda por serem vencidos, começando pela própria compreensão do que seja recursos. Em muitos casos, prevalecem a visão restrita aos recursos financeiros. A pactuação tripartite também nem sempre funciona e as equipes locais ainda não conseguiram mapear com necessária precisão suas próprias potencialidades.

5. Considerações finais

Ao avaliar a implementação do Centro-Dia, temos um panorama da instrumentalização desta política pública, servindo como referência para análises por meio das técnicas e práticas que estruturam as políticas, substituindo a observação clássica e substancial destas (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015). A implementação, certamente tem induzido a problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e prossegue até induzir um sistema explicativo (LASCOURMES, LE GALÉS, 2012) sobre a necessidade de cuidados para as pessoas com deficiência. Os desafios, entraves e dilemas, mas também novas potencialidades de criação e adaptação do modelo são singularidades, que ao mesmo tempo em que podem tanto frear ou bloquear a política pública na sua inteireza, podem também potencializar os seus resultados, sempre em termos de serviços prestados (BOULLOSA, 2013; ARAÚJO et al, 2014).

Cabe salientar que para além dos aspectos gerenciais ao analisar a migração de um instrumento de política pública é preciso compreender a dimensão política, que carrega em

si um conjunto de valores e de representações do mundo, uma particular compreensão dos modos de regulação social. O instrumento leva também premissas e pressupostos de trabalho, que nem sempre são compatíveis com seus novos implementadores. Isso pode gerar uma incompatibilidade entre os projetos políticos que orientam o instrumento antes e depois da implementação sendo preciso redesenhá-lo em parte (AMORIM, BOULLOSA, 2014), como vem ocorrendo com alguns Centros-dia.

Seguindo o modelo avaliativo proposto atentou-se para a “gramática” utilizada, o processo de “institucionalização” e os “recursos” para implementação dos Centros-dia, dentro da lógica das quatro dimensões de análise propostas: político-institucional, cognitiva, técnico-operacional e gestão. A avaliação formativa desenvolvida dependeu de um pressuposto (implícito) que não é o de avaliar o mero cumprimento de processos ou simples entrega de um produto ou serviço que produzirá valor para a sociedade. Para tanto, o “*design* avaliativo” foi criado com base numa visão orgânica englobando para além de um conjunto de procedimentos e técnicas usadas, inferências e reflexões dos avaliadores que conhecem claramente os objetivos do instrumento avaliado, criando objetivos reais e não apenas instrumentais (BEZZI, 2007).

Os resultados discutidos na parte precedente parecem indicar os esforços de aproximação dos conteúdos da “gramática” implícita em relação àquela explícita, uma vez que na prática boa parte dos Centros-dia analisados têm se dedicado a busca do real entendimento do problema público e têm buscado aperfeiçoamento dos serviços socioassistenciais prestados.

No âmbito SUAS o Centro-dia demanda ainda uma mudança de fluxos e de processos para integrar este novo equipamento à rede como um todo e, em específico, a comunicação do Centro-dia com os demais serviços da rede socioassistencial.

Como conclusão mais geral é possível afirmar que a construção do Centro-dia aponta resultados que sugerem processos de institucionalização precoce (BOULLOSA, 2013), uma interpretação que explicaria certo grau de dificuldade da implementação de alternativas de solução para um problema pouco amadurecido, particularmente que envolvem soluções de intergoverno, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços sociais prestados.

Em relação às eventuais diferenças entre os recursos que foram planejados para serem ativados (discurso explícito) e os que puderam ser efetivamente ativados (discurso implícito), observa-se que um dos principais problemas diz respeito ao discurso explícito

da pactuação intergovernamental e a realidade destas, principalmente, quanto ao cofinanciamento pelos Governos Estaduais e os apoios técnicos necessários. Ao que indica via processual da escolha do instrumento Centro-dia se esforça para interpretar o interesse público de modo que possa sobreviver a um processo aberto e não distorcido de deliberação (FISCHER, 2016). Percebe-se assim, a incorporação da lógica de *governance* no discurso de formação de rede de implementação da Política de Assistência Social, porém, com limites no que diz respeito à compreensão da natureza das fronteiras das relações políticas dos subsistemas intergovernamentais. Ao que indica, o modelo de governança tem se revelado “insuficiente na sua capacidade de apreender a especificidade do universo das práticas envolvidas neste processo de implementação” (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015, p. 133). .

Um olhar panorâmico sobre os Centros-dia analisados, revela a grande presença de correções de rumos que estes sofrem em seus primeiros meses de implementação. Alguns exemplos do que foi apontado como “dificuldade” nesta fase de implementação do serviço, na verdade indica um cenário de futuro com atribuições ainda maiores na abrangência do serviço.

De modo geral, pode-se afirmar que alguns desafios, dado o grau de complexidade, obscurecem algumas composições nas dimensões avaliadas, conforme demonstrado na figura 3:

Figura 3 - Desafios que obscurecem as demais composições das dimensões avaliativas do Centro-dia



Fonte: Araújo et al. (2015)

Por fim, pode-se dizer que resultados desta análise apontam tais desafios na implementação do Centro-dia que envolvem diálogos e soluções intergovernamentais e intersetoriais, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços públicos. O instrumento Centro-Dia é portador de valores e alimenta-se de uma interpretação social e de concepções precisas e modos de regulação esperado (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012).

No caso dos Centros-dias em que se trabalha com alguns objetivos muitas vezes simbólicos e que podem não ser observáveis em termos pragmáticos, avaliou-se aspectos micro-políticos de como vem se dando as suas implementações nos níveis locais. Logo, não se buscou “avaliar tudo”, mas uma área entre a eficiência e eficácia interna e externa do instrumento de política pública, buscando identificar e compreender dilemas e desafios que mostrem as prioridades a serem seguidas (BEZZI, 2007) e correções de rumo nos processos de implementação.

6. Referências bibliográficas

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de F. Processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas: compreendendo sua natureza e fronteiras. Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VIII, ENAPEGS, Anais...Cachoeira-BA: UFRB, 2014 Disponível em: http://www.anaisenapegs.com.br/2014/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid= Acesso em 10 jan. 2014

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Avanços e desafios para implementação do Centro-dia de referência para a pessoa com deficiência e suas famílias. In_. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

_____. Oferta e cobertura de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): mapeamento, caracterização e desafios no Recôncavo da Bahia. Projeto de pesquisa. Programa de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC-CNPQ. Cachoeira: UFRB, 2013/2014.

ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. Interfaces Científicas - Humanas e Sociais, v.3, n.3, Aracaju: Unit, p. 123 – 136, Jun. 2015

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; CRUZ, Deusina Lopes. Orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção Social Especial para as pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em Centros-dia de Referência: metodologias e técnicas acessíveis no serviço. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Pnud, 2013, 179p.

ARAÚJO, Edgilson Tavares et. all. Avaliação do Processo de Implementação de Instrumentos da Política Pública de Assistência Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: o caso Centro-Dia de Referência de Campinas – SP, In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Anais... Campinas: Unicamp, abr 2015.

_____. Serviços socioassistenciais de cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias implementados em parceria Estado-Sociedade Civil: casos de inovação social na definição de problemas públicos? In: 10 Conferencia Regional de la Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector (ISTR), Puerto Rico, 2015. Anais... Disponível em: http://www.istrlac.org/uploads/4/4/7/9/44790215/tavarez_edgilson_et._all_servi%C3%A7os_de_cuidados_para_pessoa_com_deficiencia.pdf Acesso em 20 set. 2015

ARAÚJO, Edgilson Tavares et al. O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafios para a implementação do Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, V, Anais... GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Espanha, 29 set - 1 out.2014.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977, 113p.

BEZZI, Claudio. Il disegno della ricerca valutativa. Milão: Franco Angeli, 2007.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. O SUAS e a Proteção Social Especial para a Pessoa com Deficiência: um caso de inovação em políticas públicas? In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anais...Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas. Apresentação de um percurso de pesquisa. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VII. Anais... Belém: RGS, 2013. Disponível em: www.anaisenapegs.com.br Acesso em: 20 ago 2013

_____. Che tipo di innovazione stiamo vivendo? Le politiche urbane di regolarizzazione fondiaria. La costruzione di un modello interpretativo. Doutorado em Pianif e Politiche Pubbliche del Territor. Tese. Universitat IUAV Veneza, 2006

BOULLOSA, Rosana de Freitas; ARAÚJO, Edgilson Tavares. Avaliação e monitoramento de projetos sociais. Curitiba: IESDE, 2009.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; RODRIGUES, Roberto Wagner S. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, v. 3, p. 145-176, 2014.

BRASIL. _____. Viver Sem Limite – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Disponível em www.pessoacomdeficiencia.gov.br Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Especial. Orientações Técnicas: Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012. (mimeo)

_____. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

CEPAL, Dialogos sobre Políticas de Cuidado en Argentina. Documento de cierre. Buenos Aires: CEPAL, 2015.

DEMO, P. Avaliação qualitativa. Polêmicas do Nosso Tempo. 6ª ed., Campinas-SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. Tradução: Rosana Boullosa. Revista NAU Social, v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016

LACOURMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n. 1, USA: Blackwell Publishing, jan. 2007, p. 1-21

_____. Sociologia da Ação Pública. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012.

O'TOLLER JR, Laurence. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (orgs). Administração pública: Coletânea, Tradução: Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira, São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 549-570.

SCRIVEN, Michael. Evaluation Thesaurus. Newbury Park, California: Sage, 1991.

_____. The methodology of evaluation. In R.E. Stake (Ed.) Curriculum Evaluation. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation. v. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

WEISS, Carol H. Have We Learned anything New about the Use of Evaluation?. American Journal of Evaluation, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

Diversidade Humana: Uma Lente sobre o Programa Viver Sem Limites¹⁰⁸

Dra. Alexandra Augusta Pereira Klen, Coordenadora do NIIDE-U, Universidade Federal de Santa Catarina, Campus Trindade, Florianópolis-SC

Dr. Edmilson Rampazzo Klen, Professor da UFSC e Coordenador do NIIDE-U Universidade Federal de Santa Catarina, Campus Trindade, Florianópolis-SC

Resumo: O projeto “Diversidade Humana: Uma Lente sobre o Programa viver Sem Limites” surgiu da necessidade identificada de realizar mais estudos e avaliações acerca da implementação do Programa Viver sem Limites com o objetivo de contribuir na condução ou indicar ajustes para melhorar o referido Programa. Para realizar esses estudos e avaliações, a lente escolhida foi a do Design Universal e seus princípios.

A seção 1 descreve de maneira resumida o que se entende por Design Universal e apresenta os seus sete princípios, mundialmente adotados por programas de acessibilidade plena. Em seguida, na seção 2, a metodologia utilizada mostra como foram realizadas as atividades relacionadas à estruturação de um “Observatório Brasileiro de Acessibilidade”, ao mapeamento de melhores práticas mundiais e ao desenvolvimento de um *Roadmap* baseado nos princípios do Design Universal. A seção 3 apresenta os resultados alcançados além de uma discussão e análise crítica sucintas. A seção 4 tece considerações finais acerca do trabalho realizado.

Abstract: This paper introduces the project: “Human Diversity: a lens on the Program Living without Boundaries”. The project “Human Diversity” puts the “Design for All” lens on the Brazilian National Plan on the Rights of Persons with Disabilities – also known as the “Program Living without Boundaries”. By carrying out studies and specific research on the theme the final aim of the project is to support the assessment as well as to help conducting and indicating adjustments to improve the Program’s implementation

Section 1 briefly describes the concept of universal design and presents its seven principles, which are worldwide adopted by full accessibility programs. Following, in section 2, the methodology is depicted showing the activities carried out in order to structure the "Brazilian Accessibility Observatory", to map global best practices as well as to develop a Roadmap based on Universal Design principles. Section 3 presents the results achieved besides a brief critical analysis. Then section 4 make final considerations about the work done.

Palavras-chave: Programa Viver sem Limites; Design Universal; Diversidade Humana; Acessibilidade

¹⁰⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Diversidade Humana: Uma Lente sobre o Programa viver Sem Limites” coordenado por Edmilson Rampazzo Klen

1. Introdução

O projeto “Diversidade Humana: Uma Lente sobre o Programa viver Sem Limites” surgiu da necessidade identificada de realizar mais estudos e avaliações acerca da implementação do *Programa Viver sem Limites* com o objetivo de contribuir na condução ou indicar ajustes para melhorar o referido Programa.

Para realizar esses estudos e avaliações, a lente escolhida foi a do Design Universal e seus princípios. A transdisciplinariedade associada a essa área de conhecimento considera a diversidade humana e as diferentes situações possíveis em uma vida, independente de gênero, idade, condições sócio-culturais, capacidades ou dificuldades de locomoção, alcance, manuseio, etc (temporárias ou permanentes) constituindo-se numa poderosa “lente” de estudo e avaliação do Programa em questão.

Design Universal, ou Design Total, que significa "design que inclui" (o contrário de excluir) ou ainda "Design para Todos", é um enfoque no design de produtos, serviços e ambientes a fim de que sejam usáveis pelo maior número de pessoas possíveis independente de idade, habilidade ou situação (WIKIPEDIA, 2013). O conceito do Design Universal se desenvolveu entre os profissionais da área de arquitetura da Universidade da Carolina do Norte - EUA, com objetivo de definir um design de produtos, serviços e ambientes para ser usado por todos, na sua máxima extensão possível, sem necessidade de adaptação ou design especializado para pessoas com deficiência.

Em 1987, o americano Ron Mace, arquiteto que usava cadeira de rodas e um respirador artificial, criou a terminologia *Universal Design*. Mace acreditava que não se tratava do nascimento de uma nova ciência ou estilo, mas sim de uma percepção de aproximarmos as coisas que projetamos, tornando-as utilizáveis por todas as pessoas. Na década de 90, o próprio Ron criou um grupo com arquitetos e defensores destes ideais para estabelecer os sete princípios do Design Universal. Estes conceitos são mundialmente adotados para qualquer programa de acessibilidade plena. (GABRILLE, 2013)

São eles:

1. Igualitário - Uso Equiparável. São espaços, objetos e produtos que podem ser utilizados por pessoas com diferentes capacidades, tornando todos os ambientes iguais.
2. Adaptável - Uso Flexível. Design de produtos que atendem pessoas com diferentes habilidades e diversas preferências, sendo adaptáveis a qualquer uso.

3. Óbvio - Uso Simples e Intuitivo. De fácil entendimento para que qualquer pessoa possa compreender, independente de sua experiência, conhecimento, habilidade de linguagem ou nível de concentração.

4. Conhecido - Informação de Fácil Percepção. Quando a informação necessária é transmitida de forma a atender as necessidades do receptor, seja ela uma pessoa estrangeira, com dificuldade de visão ou audição.

5. Seguro - Tolerante ao Erro. Previsto para minimizar os riscos e possíveis consequências de ações acidentais ou não intencionais.

6. Sem esforço - Baixo Esforço Físico. Para ser usado eficientemente, com conforto e o mínimo de fadiga.

7. Abrangente - Divisão e Espaço para Aproximação e Uso. Que estabelece dimensões e espaços apropriados para o acesso, alcance, manipulação e uso, independentemente do tamanho do corpo (obesos, anões etc.), da postura ou mobilidade do usuário (pessoas em cadeira de rodas, com carrinhos de bebê, bengalas etc.).

Em uma situação prática de design, além desses princípios, devem ser considerados fatores como o econômico, de engenharia, os culturais, de gênero e o ambiental. Embora o Design Universal possa ser visto com ceticismo por algumas pessoas, uma vez que existem situações nas quais é impossível chegar a soluções de design que atendam a todos indiscriminadamente, seus princípios podem servir como norteadores no processo de design e na avaliação de artefatos (produtos, serviços ou espaços) que sejam mais inclusivos, ou seja, que considerem e respeitem de forma mais ampla as diferenças entre as pessoas. (MELO, 2005)

Outro fator relevante é o papel do Estado na indução do Design Universal já que o mesmo não é uma tecnologia, um estilo ou uma ciência direcionada apenas aos que dele necessitam; é desenhado para todas as pessoas. Desta forma, está diretamente relacionado ao conceito de sociedade inclusiva e sua importância tem sido reconhecida cada vez mais pelo governo, pelos empresários e pela indústria.

No Brasil, a partir do Ano Internacional de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência (1981), algumas leis foram promulgadas com o intuito de garantir o acesso e utilização dos espaços construídos (CABRILLI, 2011). Em dezembro de 2004, a publicação do Decreto Federal 5.296 deu ao Design Universal a força de lei. O Decreto define, em seu artigo 8º e inciso IX, o “Desenho Universal” como:

“concepção de espaços, artefatos e produtos que visam atender simultaneamente todas as pessoas, com diferentes características antropométricas e sensoriais, de forma autônoma, segura e confortável, constituindo-se nos elementos ou soluções que compõem a acessibilidade.”

Em 6 de julho de 2015 a Lei Nº 13.146:

Artigo 3º e inciso II define: “desenho universal: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva” e

Artigo 55º e § 5º define: “Desde a etapa de concepção, as políticas públicas deverão considerar a adoção do desenho universal.”

Portanto, o Design Universal não depende mais da “boa vontade” de profissionais, clientes e gestores. É uma determinação e deve ser cumprida. Vale ressaltar que cumprir a lei não significa somente se adequar a uma norma ou aos princípios do Design Universal. Significa criar uma nova cultura onde a inclusão seja a regra e não a exceção. Na medida em que a fiscalização se torna mais eficiente e a conscientização da sociedade aumenta, um maior comprometimento de todos nas questões relativas à acessibilidade é alcançado. O Programa Viver sem Limites cumpre parte do previsto na Lei mas, ainda assim, é imprescindível que o governo dedique esforços para aumentar tanto a fiscalização do cumprimento da lei quanto as ações de conscientização da população para os temas relacionados à acessibilidade e inclusão. Ao final deste trabalho são apresentadas algumas sugestões de diretrizes estratégicas que visam potencializar o alcance e a influência do Programa Viver sem Limites.

Objetivos:

- Com base no acima exposto, o trabalho realizado no Projeto “Diversidade Humana” buscou, entre outros:
- Estruturar um "Observatório Brasileiro de Acessibilidade", retratando o resultado do estudo realizado acerca do Programa Viver Sem Limites assim como da sua implementação;
- Mapear as melhores práticas mundiais para acessibilidade;
- Desenvolver um Roadmap (ações de curto/médio/longo prazos) baseado nos princípios do Design Universal;

- Criar Infográficos para transformar os dados coletados em informações visuais simples, bonitas e interessantes.

2. Metodologia

A caracterização do problema que motivou o trabalho foi a falta de estudos e avaliações suficientes acerca da implementação do *Programa Viver sem Limites* para que se pudesse realizar uma análise criteriosa que viesse a auxiliar na condução ou indicar ajustes para melhorar o Programa.

Com base nesse fato caracterizado, a pergunta de pesquisa que surgiu foi:

Como novos estudos podem ajudar na avaliação e auxiliar na condução ou indicar ajustes para melhorar a implementação do Programa Viver sem Limites?

Para responder a essa pergunta, a metodologia adotada no projeto Diversidade Humana compreendeu 5 “Pacotes de Trabalho” (Figura 1) com as seguintes características:

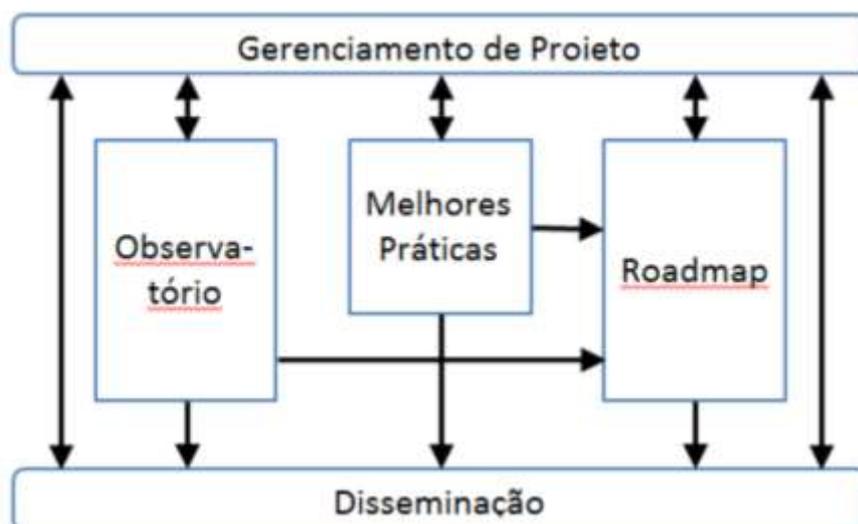


Figura 1: Pacotes de Trabalho e suas inter-relações

2.1. - Observatório

| |
|--|
| Objetivo: Estruturar um "Observatório Brasileiro de Acessibilidade" que retrate o levantamento realizado acerca do <i>Programa Viver Sem Limites</i> assim como da sua implementação em todo território brasileiro. |
| Duração: M1 – M10* |
| Entregas: Base de dados levantados e infográficos gerados; duas mesas-redondas |
| Procedimentos e técnicas: Realizado um <u>levantamento via web</u> (pesquisa <i>web-survey</i>), de caráter exploratório, para a coleta de dados por amostragem. A técnica da pesquisa <i>survey</i> prevê a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, representantes de uma população-alvo – no caso os municípios que aderiram ao PVSL. Neste projeto, um questionário com perguntas |

abertas e fechadas foi o instrumento de coleta de dados utilizado. Para otimizar recursos (pessoais e financeiros) a forma de coleta foi via web. E-mails personalizados foram enviados para as Instituições Municipais cadastradas no PVSL com o link do questionário que pode ser respondido remotamente. O processamento dos dados coletados utilizou as ferramentas analíticas do próprio software e também através de uma tabulação de dados customizada feita utilizando o software Excel.

O questionário serviu de base para a construção do Observatório.

* M=Mês

2.2. - Mapeamento de Melhores Práticas

Objetivo:
Pesquisar e levantar as melhores práticas realizadas no mundo que objetivem a acessibilidade.

Duração: M5 – M14*

Entregas: Relatório de “Melhores Práticas de Acessibilidade” e infográficos gerados

Procedimentos e técnicas: Foi realizada uma pesquisa bibliográfica detalhada, partindo-se de referências teóricas já publicadas, constituídas principalmente de livros, artigos de periódicos e normas de padronização de tecnologias, como forma de conhecer e analisar contribuições científicas do passado como base para desenvolver o tema de pesquisa. As bases metodológicas do *desk research* foram utilizadas para mapear as melhores práticas mundiais nas mais diversas fontes (instituições governamentais e não governamentais, centros de referências mundiais, etc.).

* M=Mês

2.3. - Roadmap

Objetivo:
Desenvolver um *Roadmap* descrevendo ações de curto/médio/longo prazos baseado nos princípios do Design Universal. Esse *Roadmap* é o resultado que pretende servir de balizador para auxiliar na condução e indicar ajustes necessários para a implementação do PVSL.

Duração: M10 – M18*

Entregas: *Roadmap* e infográficos gerados; *Workshop* de Construção do *Roadmap*

Procedimentos e técnicas:

Roteiro Estratégico ou *Roadmap*, como é comumente conhecido, é o termo usualmente utilizado por diversos autores (SCHALLER, 1999; KOSTOFF e SCHALLER, 2001; PHAAL, 2001; GALVIN, apud CAMARINHA-MATOS 2004; LIU, 2004; VÄHÄNIITYY et. al., 2013) para prover uma forma de consenso ou uma visão do futuro para o tomador de decisão. O processo de elaboração do *Roadmap* inclui a identificação, avaliação e seleção de alternativas estratégicas que podem ser usadas para atingir um objetivo desejado (adaptado de SCHALLER, 1999 apud LIU, 2004 e IfM, 2013).

O ponto de partida para a elaboração de um Roteiro Estratégico passa pela busca das respostas a três perguntas básicas (LIU, 2004 e PHAAL, 2005 e 2005b):

- Onde nós estamos agora? (o “Observatório” nos deu essas respostas)
- Onde se quer chegar? (o “Mapeamento de Melhores Práticas” nos indicou)
- Como podemos chegar lá? (ações para auxiliar no percurso deste caminho foram registradas no *Roadmap*)

Através da busca deste conhecimento se buscou traçar um vínculo do futuro com o presente. Ainda segundo Onsøyen (2003) para conseguir elaborar um bom *Roadmap*, precisamos:

- Ser ambiciosos com a nossa visão do futuro;
- Ser imaginativos;
- Olhar além da prática e da tecnologia de hoje;

- Olhar para os aspectos de mercado como requisitos de usuários.
 Fatores que também devem ser considerados para o desenvolvimento de um bom *Roadmap* são: aspectos de implementação; a possibilidade de integração de outros *Roadmaps* que foram desenvolvidos independentemente; tecnologias emergentes (assistivas ou outras) que podem ser utilizadas; a aplicação de planejamento baseado em cenários.
 Finalmente, cabe ressaltar que o propósito do *Roadmap* desenvolvido é de servir de guia e norteador para a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que conduz o PVSL.

* M=Mês

2.4. - Disseminação

| |
|--|
| Objetivo: Aumentar o impacto do projeto e o alcance dos seus resultados através de ações de divulgação e disseminação. |
| Duração: M1 – M18* |
| Entregas: Infográficos, Eventos em Brasília. |
| Procedimentos e técnicas: 1. <u>Infográficos</u> : Infográficos são quadros informativos que misturam texto e ilustração para transmitir uma informação visualmente. O infográfico mostra apresenta a informação com os detalhes mais relevantes e um forte apelo visual. Os infográficos são um grande atrativo para a leitura. Facilitam a compreensão do texto e oferecem uma noção mais rápida e clara dos sujeitos, do tempo e do espaço da informação. Para o desenvolvimento dos infográficos do projeto, contamos com a parceria do “Data4Good”, um movimento que acredita que informação gera mudança (http://www.data4good.com.br/sobre/). 2. <u>Eventos em Brasília</u> : Encontros utilizados também para disseminar conteúdo e resultados do projeto. |

* M=Mês

2.5. - Gerenciamento do projeto

| |
|--|
| Objetivo: Realizar as atividades necessárias para atingir com sucesso e qualidade o objetivo do projeto, dentro do prazo previsto, de acordo com os custos estimados e mobilizando os recursos técnicos e humanos adequados. |
| Duração: M1 – M18* |
| Entregas: Relatórios técnicos e financeiros; duas Reuniões de Alinhamento |
| Procedimentos e técnicas: Os procedimentos e técnicas adotados neste pacote de trabalho seguiram os preceitos do PMI (<i>Project Management Institute</i>), ou seja, consideraram 5 macro-fases: Início Planejamento Execução Monitoramento e Controle Encerramento Durante todo o projeto o gerenciamento tratou dos aspectos relacionados ao escopo, custos, qualidade, aquisição, recursos humanos, comunicações, risco, tempo e integração. |

* M=Mês

3. Resultados/discussão

O trabalho foi realizado de janeiro/2014 a julho/2015, ou seja, teve uma duração de 18 meses. As atividades realizadas e os resultados alcançados durante esse período são apresentados abaixo:

3.1. Observatório

Objetivo: Estruturar um "Observatório Brasileiro de Acessibilidade" que retrate o levantamento que será realizado acerca do *Programa Viver Sem Limites* assim como da sua implementação em todo território brasileiro.

Principais atividades realizadas:

Web-survey

Levantamento via web (pesquisa *web-survey*), de caráter exploratório, para a coleta de dados por amostragem de dados e informações acerca do Programa Viver Sem Limite, assim como da sua implementação em todo o território brasileiro.

O *web survey* é um método de entrevistas estruturadas com aplicação pela internet. Sua aplicação é semelhante ao de um questionário autoadministrado. A principal desvantagem é que em alguns casos pode-se obter baixo índice de respostas.

No projeto Diversidade Humana optamos por utilizar um *web form*, mais especificamente o *Google Form*. A escolha deu-se por esta plataforma ser bastante completa, de fácil utilização e gratuita. Além disso o Google Form fornece as respostas em forma de tabelas que podem ser importadas para o Excel.

Metodologia:

O levantamento dos dados foi realizado entre o final do mês M05 e o início do mês 07. Os dados foram obtidos diretamente com os municípios por meio de contatos com Secretarias e CRAS (Centro de Referência da Assistência Social).

O processamento dos dados coletados foi feito utilizando as ferramentas analíticas do próprio software da Google e também através de uma tabulação de dados customizada feita através do Excel.

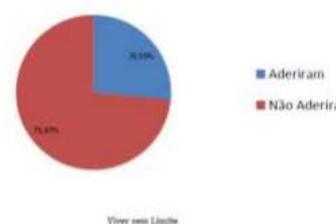
Como o questionário serviu de base para a construção do Observatório, sua importância foi muito grande para a realização deste pacote de trabalho. Foram realizadas duas mesas-redondas nos meses M03 e M04 com as instituições apoiadoras (DATA4GOOD, ACIC – Associação Catarinense para Integração do Cego, APAE-

Florianópolis, Departamento LIBRAS-UFSC) para a construção conjunta do questionário (Fotos a seguir).



Dados Gerais

- Número total de municípios brasileiros:
5.564
- Número total de municípios que aderiram
ao Viver Sem Limite: 1.476 (dados de 21/01/2014).



Dados do Questionário

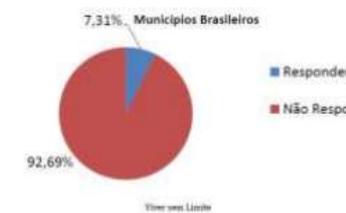
O questionário começou a ser enviado em 25/05 e teve como prazo final 11/07/2014. Os questionários foram enviados para uma lista de 13.067 destinatários (5.315 secretarias e 7.752 CRAS). Esta lista de e-mails foi fornecida pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Foram enviados e-mails personalizados para as Instituições Municipais cadastradas no PVSL com orientações e um link que direcionava para o formulário no Google, que

pôde ser respondido remotamente; para o envio dos e-mails foi utilizado o MailChimp (plataforma *on line* gratuita que permite o envio de um e-mail para diversos destinatários através de campanhas).

Análise parcial dos dados:

- Total de respostas recebidas: 435 (5 questionários foram recebidos após o final do prazo)
- Total de respostas (descartando as repetidas): 407



Este número corresponde a 7,31% dos municípios brasileiros.

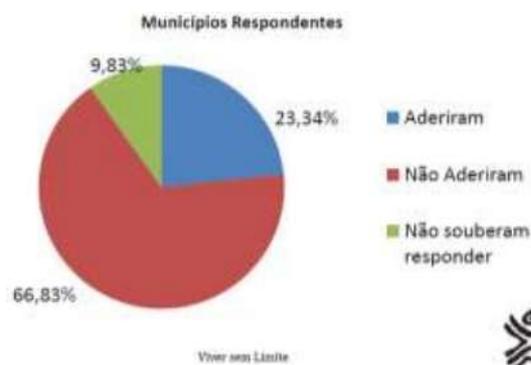
- Margem de Erro:

Nossa população é de 5.564 municípios e obtivemos 407 respostas “válidas”.

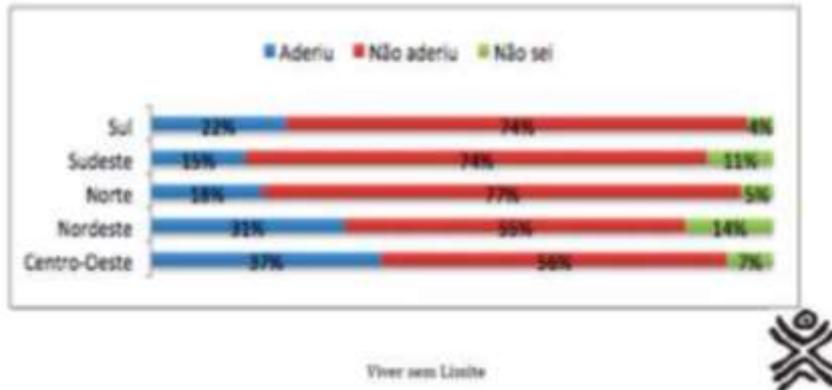
Sendo assim, de acordo com H. Arkin e R. Colton (Tables for Statisticians, Editora Barnes and Noble) a margem de erro está entre 4 e 5%.

Análise Geral:

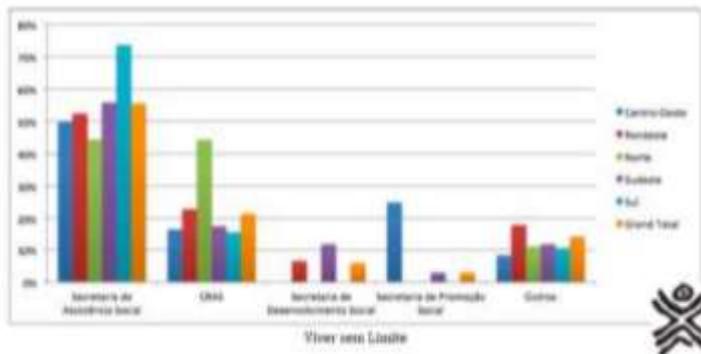
- 23% dos municípios entrevistados aderiram ao Programa Viver Sem Limite.



A taxa de adesão é mais alta nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.

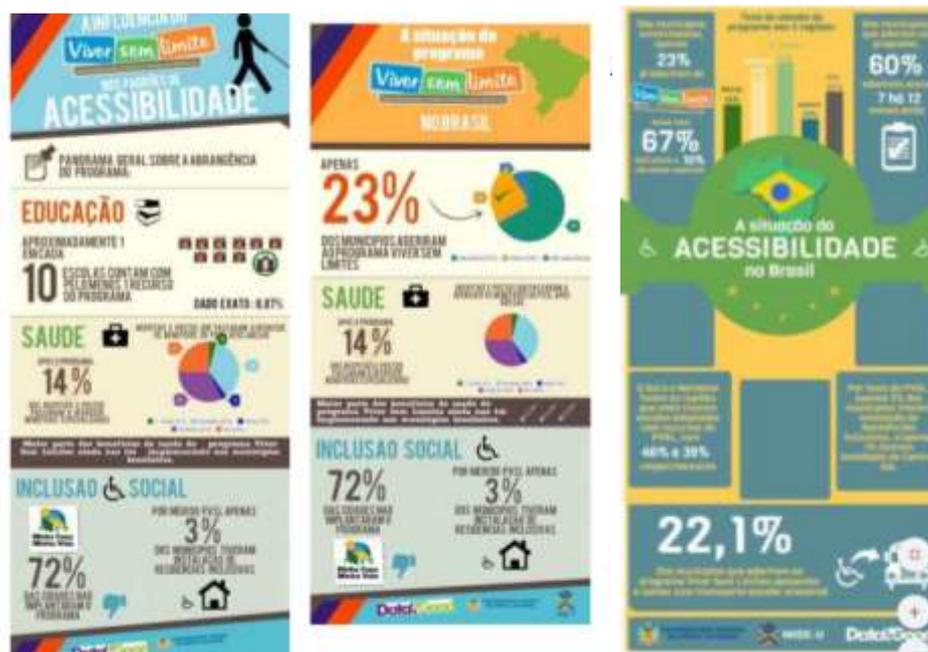


- O Programa está vinculado majoritariamente à Secretaria de Assistência Social, com exceção da região Norte, onde CRAS ganha relevância.



- Dentre os municípios que não aderiram ou que não souberam responder, 15,7% declararam que gostariam de participar do Programa Viver Sem Limite.
- 22,55% dos municípios entrevistados manifestaram a falta de informação a respeito do PVSL.

Exemplos de Infográficos gerados durante o projeto



Discussão:

De maneira geral, o Observatório gerado foi considerado um espelho da realidade do Brasil. Isso não significa dizer que os dados apurados sejam totalmente precisos. Na verdade, a realidade do Brasil, nesse caso, se traduz em algumas dificuldades simples e, ao mesmo tempo, determinantes para o sucesso de um trabalho dessa natureza:

- Ausência de uma lista acurada dos contatos dos municípios que aderiram ao Programa Viver Sem Limites;
- Desatualização da base cadastral das Secretarias e CRAS;
- Desconhecimento de muitos municípios acerca da sua própria adesão – ou não – ao PVSL;
- As chamadas “adesões coletivas” por parte dos municípios se, por um lado, válidas e pertinentes mostraram-se restritivas, por outro lado, já que o nível de consciência desses municípios acerca do Programa foi considerado baixo ou mesmo conflitante.

3.2. Mapeamento de Melhores Práticas

Objetivo: Pesquisar e levantar as melhores práticas realizadas no mundo que objetivem a acessibilidade.

Principais atividades realizadas:

Identificação de melhores práticas

A Convenção da ONU

A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi adotada em 13 de dezembro de 2006, durante a sexagésima primeira sessão da Assembleia Geral mediante a resolução A/RES/61/106. Em conformidade com o seu artigo 42, a Convenção deverá estar aberta à assinatura de todos os Estados (países) e das organizações de integração regional na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, a partir de 30 de Março de 2007.

A lista de países que assinaram e/ou ratificaram a Convenção da ONU inclui o Brasil. Ao lançar o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, por meio do Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011, o Governo Federal ressaltou o compromisso do Brasil com as prerrogativas da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada pelo nosso país com equivalência de emenda constitucional.

Metodologia para o Mapeamento de Melhores Práticas

A metodologia para o mapeamento das melhores práticas mundiais adotou, primeiramente, os seguintes critérios:

1. Concentrar a busca de melhores práticas nos países signatários da Convenção da ONU já que esses são, naturalmente, países que se preocupam com a temática e buscam avançar na implementação dos apoios necessários ao pleno e efetivo exercício da capacidade legal por todas as pessoas com deficiência, a exemplo do Brasil;
2. Priorizar os países que adotam os idiomas: português, inglês, espanhol e alemão, de acordo com as competências linguísticas da Equipe para facilitar o entendimento e a fase de análise do material levantado;
3. Selecionar no mínimo 10 e no máximo 15 países, devido às características do projeto (tempo e equipe disponíveis).

Após selecionados os países, foram utilizadas as bases metodológicas do *desk research* para mapear as melhores práticas mundiais nas mais diversas fontes (instituições governamentais e não governamentais, centros de referências mundiais, etc.).

Países selecionados e suas iniciativas

No total foram selecionados 14 países, apresentados a seguir:

| | | |
|-----------|----------|---------------|
| Américas | Europa | Oceania |
| Argentina | Alemanha | Austrália |
| Canada | Austria | Nova Zelândia |

| | | |
|----------------|----------|--|
| Chile | Espanha | |
| Colombia | Itália | |
| Estados Unidos | Portugal | |
| Mexico | | |
| Uruguai | | |

Análise e Melhores Práticas

Dentre as Melhores Práticas levantadas, destacamos:

Design Universal: o Plano Nacional de Acessibilidade da Argentina, por exemplo, é fortemente centrado na divulgação, capacitação e implementação do Design Universal. (Comissão Nacional Assessora para a Integração das Pessoas com Deficiência, Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais, da Presidência da Argentina).

Envolvimento na elaboração de políticas (de pessoas com deficiências, suas famílias e demais stakeholders): Os canadenses com deficiência e suas famílias desenvolveram o Plano Nacional de Ação para Pessoa com Deficiência como um roadmap para ajudar legisladores, políticos e os canadenses interessados a avançar com uma estratégia nacional para pessoas com deficiência. (Council of Canadians with Disabilities - CCD: Conselho de Canadenses com Deficiências é uma organização nacional de direitos humanos de pessoas com deficiência trabalhando para um Canadá inclusivo e acessível).

Acesse o vídeo onde Jim Derksen apresenta o Plano Nacional de Ação proposto pelo CCD para o Canada: <https://www.youtube.com/watch?v=qm1MmBJ30AE>

Reconhecimento: O Serviço Nacional de Pessoas com Deficiência do Chile, SENADIS, instituiu e entrega o "Selo Chile Inclusivo" para empresas e instituições públicas e privadas no país, que realizem ações de boas práticas em duas áreas: Inclusão Laboral e Acessibilidade Universal do Entorno.

Acesse o vídeo de apresentação do selo: <https://www.youtube.com/watch?v=ntE7cnoIadk>

Microcrédito para o autoemprego: O OLC (Oportunidade América Latina Colômbia) concedeu subvenções e microcréditos a mais de 450 pessoas com deficiência. Esta organização está particularmente preocupada em atender esse grupo populacional, complementando seus mecanismos de financiamento com capacitação e assessoria.

Capacitação On Line: Desde março de 2011, a Fundação Alejandra Forlán junto com Fundação AFIM da Espanha oferece a possibilidade de cursos on-line de capacitação profissional exclusivo para pessoas com deficiência no Uruguai.

Definição de ações estratégicas: o pensar no curto, médio e longo prazos é fundamental para a definição de uma política estruturante para a inclusão das pessoas com deficiência. O Plano Nacional de Acessibilidade da Espanha (2004 – 2012) é um bom exemplo.

Turismo acessível: “...a prestação de serviços turísticos depende, em grande parte, do respeito pela diferença – necessidades diferentes requerem a incorporação da diversidade na oferta.” Num dos seus esforços de investir na promoção da acessibilidade, Portugal apoiou a realização de estudos sobre a temática do Turismo Acessível, no âmbito do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH), analisando profundamente o que tem sido feito em vários instituições de referência como National Accessible Scheme and Disabled Go (Reino Unido), Label Tourisme et Handicap (França), Toegankelijk (Bélgica), Access Unlimited (Israel), Visit Oslo (Noruega), Accessibility Labelling Scheme (Dinamarca) e Europe for All (Europa). O resultado desses estudos pode ser considerado um bom guia para avaliação de ações estratégicas.

Agenda Nacional de Pesquisa: Um plano estratégico precisa estar embasado por estudos, pesquisas e conhecimentos consolidados. Por isso, desenvolver uma agenda nacional para pesquisa sobre assuntos, temas e áreas relacionadas às deficiências é fundamental para identificar prioridades de pesquisa tanto em áreas transversais ao tema quanto em áreas específicas. O governo australiano desenvolveu o documento “Estratégia Nacional de Pessoas com Deficiência – 2010-2020”, onde fala da importância da “agenda de pesquisa”, a partir de uma grande consulta nacional feita entre 2008 e 2009 para definir suas estratégias para a década. Assim, fez uso das boas práticas do Canadá e da Espanha (envolvimento de pessoas com deficiências e stakeholders na elaboração de políticas; Definição de ações estratégicas, respectivamente) para oferecer mais uma melhor prática a ser considerada pelo mundo.

Arte para todos: uma pesquisa encomendada pela Creative New Zealand em 2008 mostrou que a maioria dos neozelandeses (86%) estão envolvidos nas artes, seja como membros do público ou participantes ativos. Esse percentual justifica um dos melhores trabalhos realizados sobre como tornar a Arte mais acessível. Em “Arts for all: opening

doors to disabled people” é possível encontrar um dos melhores trabalhos já realizados na área.

Discussão:

A disponibilização de uma quantidade enorme de dados na internet principalmente no que se refere às práticas/técnicas que objetivam a acessibilidade é, sem dúvida, um valor inestimável. Em contrapartida, o volume enorme de informações acaba se tornando uma dificuldade para o processo de seleção e análise de melhores práticas devido aos recursos limitados (tempo e equipe). Outro ponto que merece destaque é a dificuldade em encontrar os Programas e Planos dos direitos das pessoas com deficiência de outros países. Esse tipo de informação não está facilmente disponível e foram empreendidos muitos esforços para tentar localizá-la.

De qualquer maneira, um conjunto expressivo de melhores práticas pode ser identificado e seguramente é um bom indício de para onde devemos caminhar.

3.3. Roadmap

Objetivo: Desenvolver um Roadmap descrevendo ações de curto/médio/longo prazos baseado nos princípios do Design Universal. Esse Roadmap servirá de balizador para auxiliar na condução e indicar ajustes necessários para a implementação do PVSL.

Principais atividades realizadas:

Roadmap

Roteiro Estratégico ou Roadmap, em inglês, é o termo usualmente utilizado por diversos autores (SCHALLER, 1999; KOSTOFF e SCHALLER, 2001; PHAAL, 2001; GALVIN, apud CAMARINHA-MATOS 2004; LIU, 2004; VÄHÄNIITTY et al., 2005) para prover uma forma de consenso ou uma visão do futuro para o tomador de decisão. O processo de elaboração do Roteiro inclui a identificação, avaliação e seleção de alternativas estratégicas que podem ser usadas para atingir um objetivo desejado (adaptado de SCHALLER, 1999 apud LIU, 2004 e IfM, 2005).

O ponto de partida para a elaboração de um Roteiro Estratégico passa pela busca das respostas a três perguntas básicas (LIU, 2004 e PHAAL, 2005 e 2005b):

1. Onde nós estamos agora?
2. Onde se quer chegar?
3. Como podemos chegar lá?

A primeira pergunta foi respondida com a elaboração do Observatório (seção 3.1); a segunda foi respondida com o levantamento sobre as Melhores Práticas (seção 3.2). A terceira foi construída durante a realização do Workshop de Construção do Roadmap, realizado na cidade de Florianópolis – SC no mês de maio/2015.

Workshop de Construção Conjunta do Roadmap

A metodologia utilizada durante o Workshop baseou-se em:

1. Apresentação dos resultados obtidos durante o Observatório
2. Apresentação, discussão e análise das melhores práticas identificadas
3. Construção do Roadmap com aplicação da técnica da Matriz Nine Box para planejamento estratégico

Discussão:

Como principais conclusões do Workshop destacam-se os seguintes pontos:

1. É preciso garantir às pessoas com deficiência os seus direitos básicos que os levem da sobrevivência à dignidade. Nesse sentido, a clássica Pirâmide de Maslow serve como uma orientação inicial (Figura 2).



Figura 2: Garantia dos direitos básicos da pessoa com deficiência

2. Uma vez garantidos os direitos básicos, é preciso planejar as diretrizes estratégicas que podem servir de guia e norteador para as pessoas que desenham as políticas públicas do país. O resultado do presente trabalho para este desafio, ou seja, a sugestão dos ajustes a serem feitos no Programa Viver sem Limites, é apresentado em uma Matriz Nine Box (Figuras 3 e 4). A utilização de matrizes na gestão, de maneira geral, tem como objetivo permitir a organização de dados, de informações, de posicionamentos de dados para poder facilitar a tomada de decisões. Partindo do princípio de que

numa matriz precisamos de dois eixos para fazer uma análise, a Matriz Nine Box é uma matriz três por três. No presente caso, o eixo horizontal representa o horizonte de tempo (curto, médio e longo prazos). Convém ressaltar que para este estudo foram considerados os seguintes períodos de tempo: curto prazo, de 2 a 3 anos; médio prazo, de 3 a 5 anos; longo prazo, de 5 a 10 anos. Esse intervalo pré-definido pode variar dependendo dos recursos (principalmente humanos e financeiros) disponibilizados pelo governo. O eixo vertical representa o grau de autonomia das pessoas com deficiência (da sobrevivência à dignidade).

Ainda, considera-se como “Preparadores” as ações que irão aumentar o nível de maturidade e conscientização das pessoas com deficiência e todos os seus *stakeholders*; “Viabilizadores” são as ações que facilitarão e permitirão executar e atingir os objetivos de longo prazo; “Trabalho” são as ações que contribuirão para o alcance mais rápido da dignidade das pessoas com deficiência através da sua independência pessoal e financeira.

Finalmente, as diretrizes foram agrupadas em operacionais, táticas e estratégicas por requererem o envolvimento mais diretamente – mas não exclusivamente – das pessoas com deficiência, da sociedade e do governo, respectivamente.

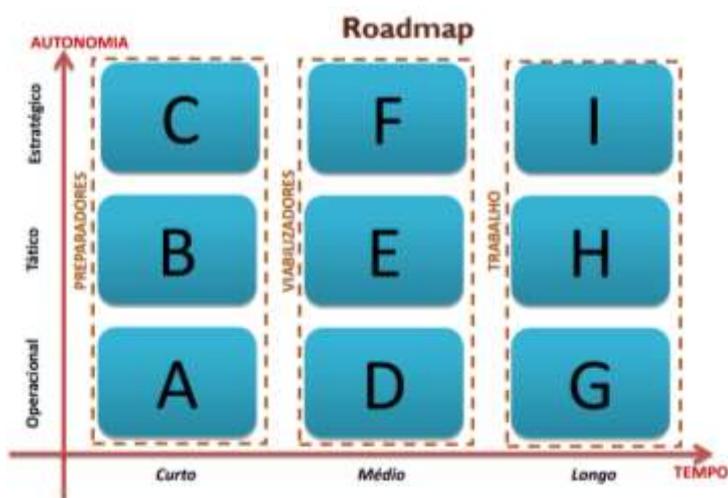


Figura 3: Matriz Nine Box – Diretrizes Estratégicas

- A – Conscientização & Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direito
- B – Consulta Pública (*Abrangente*)
- C – Planos Estratégicos & Metas (*Profundo*)
- D – Tecnologia
- E – Design Universal
- F – Agenda Nacional de Pesquisa
- G – Capacitação Profissional
- H – Instrumentos Financeiros
- I – Trabalho & Empreendedorismo

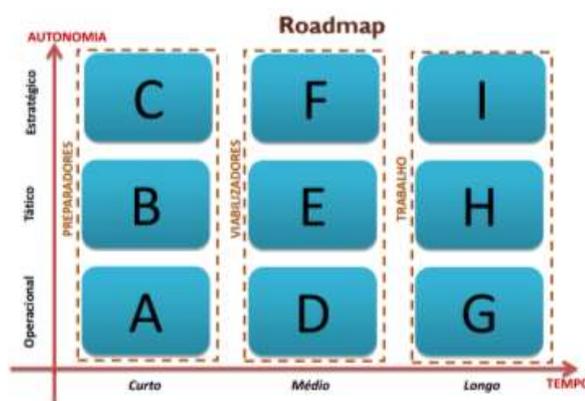


Figura 4: Matriz Nine Box – Diretrizes Estratégicas - detalhamento

3.4. Atividades Estruturantes: Disseminação e Gestão do Projeto

Objetivo: as atividades estruturantes serviram para aumentar o impacto do projeto e o alcance dos seus resultados através de ações de divulgação e disseminação, assim como para realizar as atividades necessárias para atingir com sucesso e qualidade o objetivo do projeto, dentro do prazo previsto, de acordo com os custos estimados e mobilizando os recursos técnicos e humanos adequados.

Entre as atividades realizadas, destacam-se:

- Criação da identidade visual do projeto:



b)

- Participação dos Encontros em Brasília.
- Publicação do Paper: "Living without Boundaries: a Brazilian Observatory" no "8th International Conference on Universal Access in Human-Computer Interaction", Creta, Grécia, junho 2014.
- Visita e coleta de dados *in loco* do CREA de Baturité durante a Operação Mandacaru do Projeto Rondon em janeiro/2014.
- Realização de Reuniões de Alinhamento e de Mesas Redondas com os Apoiadores do projeto: ACIC - Associação Catarinense para Integração do Cego, APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Florianópolis, Coordenação do Curso de Letras Libras da UFSC e Data4Good.

Cabe ressaltar que, de maneira geral, as pessoas estão muito abertas e receptivas para escutar e discutir sobre a temática do projeto. O nível de conscientização da importância do assunto cresceu exponencialmente nos últimos anos no Brasil e no mundo. Adicionalmente, todos os apoiadores do projeto tiveram uma participação bastante ativa o que facilitou a realização do projeto e o alcance de seus objetivos.

4. Considerações finais

Ao estudar o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, e confrontá-lo com a realidade brasileira, algumas “palavras” se destacaram no presente estudo:

- Dignidade: que é diretamente proporcional ao grau de autonomia das pessoas com deficiência e a sua independência pessoal e financeira;
- Maturidade e conscientização: necessários em níveis mais altos para as pessoas com deficiência e seus stakeholders para que possam entender na sua plenitude o significado de “Direitos da Pessoa com Deficiência” e seus desdobramentos reais e potenciais;

Além disso, é primordial que as políticas públicas do país sejam planejadas a partir de diretrizes estratégicas de curto, médio e longo prazos e que incluam – necessariamente – o envolvimento mais direto e efetivo não só do governo mas também das pessoas com deficiência e da sociedade.

5. Referências bibliográficas

CAMARINHA-MATOS, L. M.; AFSARMANESCH, H. A Roadmapping Methodology for Strategic Research on VO. In: _____. Collaborative Networked Organization. ISBN 1-4020-7823-4. Kluwer Academic Publishers, 2004. p. 275-287.

SCHALLER, B. Technology Roadmaps: Implications for Innovation, Strategy and Policy. Dissertação de doutorado. George Mason University Fairfax, VA, 1999.

LIU, S. Interactive Planning for Personal Academic Research Roadmapping. Tese. School of Knowledge Science, Japan Advanced Institute of Science and Technology, 05/2004. Disponível em: <<http://www.jaist.ac.jp/library/thesis/ks-master-2004/paper/sliu/paper.pdf>>.

LEME, R. [Re]descobrimo a Matriz Ninne Box – Conceitos e Aplicação Prática da Ferramenta na Gestão de Pessoas, no Planejamento Estratégico e na Gestão em Geral, editora Qualitymark.

Sites acessados:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20140912e_7.pdf

<http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO12610/pndaa.pdf>

http://www.conadis.gov.ar/doc_publicar/access/manual_accesibilidad.pdf

<http://www.conadis.gov.ar/accesibilidad.html>

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

http://www.senadis.gob.cl/pag/385/924/politica_nacional_para_la_inclusion_social_de_las_personas_con_discapacidad_parte_1

<http://senadis.gob.pa/wp-content/uploads/documentos/plan-estrategico-nacional.pdf>

<http://pronadis.mides.gub.uy/>

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CGMQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FCRPD%2FFuture%2FCRPD.C.URY.1_sp.doc&ei=TEVZVb-gH4nSubGcgcAB&usq=AFQjCNG5dB5swDqTKUDU6t87FVdGgI7Ocw&sig2=aPKkaeMIHLGKfBg3jucg4w

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201618%20DEL%2027%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf>

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/marco_legal.pdf

http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/7/8/CH2477/CMS1332494355998/nap_behinderung-web_2013-01-30_eng.pdf

<http://www.inr.pt/content/1/1187/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>

<http://www.un.org/accessibilitycentre/uploads/13-00086a-ENGLISH-Accessibility%20brochure-WEB.pdf>

<http://www.ccdonline.ca/en/socialpolicy/actionplan/end-exclusion-2009-agenda>

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-short-en.pdf?__blob=publicationFile

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/Documentazione/NormativaItaliana/2013_10_30_PDA-ITALIANO-ESEC.pdf

http://www.coe.int/t/dg3/disability/ActionPlan/PDF/EasyToRead_13.11.08%20_en.pdf

https://www.coag.gov.au/sites/default/files/national_disability_strategy_2010-2020.pdf

<http://www.odi.govt.nz/documents/what-we-do/ministerial-committee-on-disability-issues/disability-action-plan-2014-2018-a3-image.pdf>

http://www.usicd.org/index.cfm/news_first-new-zealand-report-on-implementing-the-crpd

<http://www.ccdonline.ca/en/socialpolicy/poverty-citizenship/income-security-reform/poverty-reduction-strategies>

<http://www.ccdonline.ca/en/socialpolicy/actionplan>

<http://g3ict.org/design/js/tinymce/filemanager/userfiles/File/National%20and%20Regional%20Strategic%20Plans%20on%20Disability.pdf>

http://www.un.org/disabilities/documents/best_practices_publication_2011.pdf

Apoio Social e Familiar nos Indivíduos Acompanhados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) em Porto Alegre¹⁰⁹

Adolfo Pizzinato - Doutor em Psicologia da Educação, Professor do Programa de Pós-Graduação de Psicologia da PUCRS

Roberta Fin Motta - Doutora em Psicologia Social

João Luís Almeida Weber - Mestrando em Psicologia Social

Ezequiel Simonetti Cargnelutti - Graduando em Psicologia

Esequiel Pagnussat - Mestre em Psicologia Social

Kátia Bones Rocha - Doutora em Psicologia Clínica e da Saúde, Professora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da PUCRS, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Resumo: o presente trabalho contribui na compreensão psicossocial do Apoio Social na área da Assistência Social, especificamente na Proteção Social Básica. Buscou-se compreender como assistidos e profissionais que atuam neste campo, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) entendem os processos de apoio onde se veem implicados. Para tal objetivo este estudo desenvolveu-se em três etapas. A primeira etapa consistiu-se em um estudo qualitativo onde foram entrevistados 27 profissionais de Psicologia que atuam junto às famílias atendidas pelos CRASs. As entrevistas foram analisadas a partir da análise temática onde os dados obtidos foram divididos nos seguintes eixos: redes e vínculos; intersectorialidade; e funções do apoio. A segunda etapa consistiu em um estudo quantitativo, realizado com 201 representantes de famílias vinculadas aos CRAS de Porto Alegre. Foram levantados dados sociodemográficos, e de suporte familiar, apoio social e comunitário. Na terceira etapa, foram selecionados oito participantes da segunda etapa, conforme os escores obtidos quanto aos constructos avaliados anteriormente. Foi realizada uma análise de conteúdo para evidenciar as percepções de apoio social e analisar suas funções identificando estressores psicossociais. Os resultados destacam a importância de eixos de apoio: social, familiar e social, familiar e comunitário, sobretudo em famílias em situação de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: apoio social; assistência social; família

Abstract: this study contributes to the understanding of the psychosocial support in the area of Social Welfare, specifically in the Basic Social Protection. It aimed to understand how assisted and professionals working in this field, in Protective Services and Integral Care to the Family (PAIF) understand the support processes which find themselves involved. For this purpose, this study was developed in three stages. The first step consisted in a qualitative study where respondents were 27 psychology professionals who work with families served by CRAS's. The interviews were analyzed through a thematic analysis where data were divided into the following areas: networks and linkages; intersectionality;

¹⁰⁹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Apoio Social e Familiar nos Indivíduos Acompanhados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) em Porto Alegre” coordenado por Adolfo Pizzinato

and support functions. The second stage consisted of a quantitative study involving 201 representatives of families linked to the CRAS's in Porto Alegre. Were collected data about sociodemographic characteristics and family support, social support and community. In the third stage, eight participants were selected from the second stage, as the scores obtained in the previously assessed constructs. A content analysis was carried out to highlight the perceptions of social support and analyze their functions identifying psychosocial stressors. The results highlight the importance of the following supporting pillars: social, family and social, family and community, especially in families socially vulnerable.

Keywords: social support; social assistance; family.

1. Introdução

Este trabalho pretende contribuir na compreensão psicossocial do Apoio Social na área da Assistência Social, especificamente na Proteção Social Básica brasileira. Assim sendo, o estudo buscou compreender como assistidos e profissionais que atuam neste campo, vinculados aos Centros de Referência da Assistência Social (CRASs), que atuam no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) entendem os processos de apoio social em que se veem implicados.

Na revisão realizada por Canesqui e Barsaglini (2012), foram encontrados 56 artigos nacionais publicados entre 1983 e 2005, cujo tema central foi Apoio Social. Foi constatada uma restrita produção acadêmica em pesquisas empíricas que procuram identificar o Apoio Social e validar instrumentos, especialmente no que se refere a textos sobre reflexões teóricas e metodológicas sobre o assunto. Além disso, os temas menos abordados em Apoio Social foram sobre os efeitos negativos da falta de apoio na deterioração da saúde, nas desigualdades sociais e na pobreza, e a variação do Apoio Social em relação à cultura, religião e família. Portanto, o estudo demonstra que o Apoio Social na área da assistência social vem sendo pouco explorado no Brasil, justificando a pesquisa em questão.

Por essa razão, o objetivo geral do estudo por nós conduzido foi identificar a configuração estrutural e funcional do Apoio Social em famílias acompanhadas pelos PAIF e compreender como os profissionais da psicologia participam na construção desta Política de Apoio Social com as famílias acompanhadas, na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Para compreendermos melhor a operacionalização do Apoio Social, é necessário entender a constituição da Política de Assistência Social, bem como a inserção da Psicologia nessa política para só aí avaliar suas relações com os processos de apoio.

1.1. A psicologia e a assistência social brasileira

Em 2004, foi formulada a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.), que versa sobre a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), visando romper com a hegemonia de ações de caráter assistencialista, clientelista e de caridade, historicamente vinculadas à Assistência Social no Brasil, propondo um modelo mais cidadão (OLIVEIRA; AMORIM, 2012). A PNAS possui caráter universal e igualitário, sendo um direito de todo cidadão que dela necessitar (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004). Ela deve ser descentralizada e participativa em sua gestão. Seus princípios são os da matricialidade sócio-familiar, da territorialização, da proteção pró-ativa e de funcionamento em rede hierarquizada por níveis de complexidade (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005). Dessa forma, busca prover a proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos em face das situações de vulnerabilidade (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004).

A Psicologia participou dos movimentos que buscaram a regulamentação das políticas públicas que garantissem a dignidade humana, estando inserida em diferentes campos sociais (OLIVEIRA; AMORIM, 2012). Áreas tradicionais como da Saúde Mental foram reconhecidas inicialmente pelo setor público como o único espaço legítimo das práticas psicológicas. Essa visão estereotipada pode estar associada à participação ativa de psicólogos no movimento da Reforma Psiquiátrica e de sua histórica atuação na área clínica tradicional (OLIVEIRA; AMORIM, 2012). Contudo, a partir da publicação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005) e da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que versam sobre a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006), os psicólogos passam a poder integrar formalmente e, de maneira sistemática, as Equipes de Referência da Assistência Social. Essas equipes são formadas por profissionais responsáveis pela organização e a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) do SUAS.

Segundo a NOB/SUAS (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005), o objetivo da PSB é prevenir situações de risco, por meio do

desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social em decorrência da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social). A unidade em torno da qual se organizam os serviços da PSB é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), onde se concentra a maior parte dos psicólogos e profissionais da Assistência Social (MACEDO; DIMENSTAIN, 2012).

O PAIF se insere dentro da PSB, sendo obrigação do CRAS a oferta de seus serviços. Segundo as Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, 2012), seus objetivos são: (a) fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura dos vínculos familiares ou comunitários; (b) promover aquisições materiais e sociais, potencializando o protagonismo e autonomia das famílias e comunidades; (c) promover acesso à rede de proteção de assistência social e aos serviços setoriais; (d) apoiar as famílias que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

1.2. Apoio social e apoio familiar

Antes de entender a configuração do Apoio Social, é preciso apresentar o conceito de Rede Social e Rede de Apoio, fazendo suas devidas relações. Montero (2003) descreve a Rede Social como uma forma de organização social na qual se produz um intercâmbio contínuo de ideias, serviços, objetos e modos de fazer. A rede é toda estrutura social na qual as pessoas e a sociedade encontram apoio e refúgio, assim como recursos. Enquanto a Rede Social se refere às características estruturais das relações sociais, por Rede de Apoio se entende o subconjunto das relações que desempenham as funções de Apoio Social. Essas funções se dividem em emocionais, informacionais e materiais (GRACIA, 1997; GRACIA; HERRERO; MUSITU, 2002).

Os autores Gracia, Herreo e Musitu (2002) consideram importante a decisão de que se escolha trabalhar com a percepção de apoio que os sujeitos mantêm sobre suas relações sociais (apoio percebido) ou com as relações reais de apoio que se produzem entre a pessoa e seu entorno (apoio recebido). Em sintonia com essa concepção, Schiro et al. (2012) definem que o apoio (suporte) familiar ocorre em dois eixos centrais, o primeiro é o emocional, que é associado ao apoio recebido, à disponibilidade afetiva ou enfrentamento dos problemas como uma oportunidade para conversar e tirar dúvidas. O segundo eixo é o

instrumental que se caracteriza por auxiliar através de recursos, como ajuda financeira ou ao desempenhar uma tarefa.

Vega et al. (2012) defendem que a prestação de apoio melhora o desempenho das pessoas, levando em conta os princípios de autonomia, bem-estar subjetivo e compromisso com a ação política acentuando, assim, a capacidade pessoal, autodeterminação, direitos pessoais e conscientização dos sujeitos marginalizados. Canesqui e Barsaglini (2012) constataram que as pesquisas nacionais focalizaram a maioria dos estudos nos efeitos positivos do apoio, em que estão incluídos: a redução do estresse, a promoção da autoestima, das habilidades, da solidariedade, do empoderamento (*empowerment*), na cidadania, nas redes e nas trocas sociais, na promoção da saúde e na prevenção dos riscos, na adesão aos tratamentos e no uso e acesso aos serviços de saúde.

2. Metodologia

Este estudo consiste em três etapas as quais serão apresentadas a seguir¹¹⁰:

Etapa 1: A percepção dos trabalhadores sobre o apoio sócio-familiar no contexto da Assistência Social

Caracteriza-se como uma pesquisa do tipo exploratória, estruturada a partir de uma abordagem qualitativa.

Participantes

Foram entrevistados 27 profissionais da Psicologia que atuam junto às famílias atendidas nos CRASs na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, durante o ano de 2014. As entrevistas foram realizadas individualmente, precedidas de uma breve explicação por parte da pesquisadora e após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Instrumentos

Como instrumento para a coleta de informações foi utilizado a entrevista semi-estruturada. O entrevistador abordou diversas áreas em tópicos, sendo cada uma delas introduzida por uma questão aberta e concluída por uma questão confrontativa. A questão confrontativa corresponde às teorias e às relações apresentadas pelo entrevistado até aquele

¹¹⁰ As diretrizes para pesquisa com seres humanos para proteção dos direitos dos envolvidos foram respeitadas, conforme os aspectos éticos apontados pela Resolução em Pesquisa com Seres Humanos - nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012).

ponto, com a finalidade de reexaminar criticamente essas noções à luz de alternativas coerentes (FLICK, 2009).

Análise dos dados

As informações obtidas através das entrevistas realizadas foram compreendidas a partir da perspectiva da Análise Temática. Como propõe Bardin (1977), três etapas constituem a aplicação desta técnica de análise: a pré-análise, a exploração do material, o tratamento dos resultados e interpretação.

A pré-análise teve início com a realização de uma atividade conhecida como “leitura flutuante”, atividade que objetivou gerar impressões iniciais acerca do material a ser analisado (BARDIN, 1977). Para o presente estudo, o *corpus* de análise resultou das informações obtidas por meio da transcrição das atividades aplicadas. Na exploração do material, codificaram-se as informações contidas no material, ou seja, recortou-se o texto buscando classificar os referidos recortes nas categorias temáticas. Por fim, no tratamento dos resultados e interpretação, seguimos a proposição de Bardin (1977, p. 101) “o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”.

Etapa 2: Apoio Social e Familiar em famílias: estudo quantitativo com família acompanhadas pelo serviço PAIF

Participantes

Participaram do estudo 201 representantes de famílias vinculadas aos CRAS de Porto Alegre. A participação ocorreu de maneira voluntária com indivíduos de ambos os sexos, maiores de 18 anos, selecionados aleatoriamente, a partir da listagem das famílias acompanhadas pela equipe do Serviço PAIF, caracterizando-se como uma amostra aleatória simples.

Instrumentos

Foram utilizados questionários fechados e padronizados, aplicados individualmente pelo psicólogo proponente, ou outro membro da equipe de pesquisa. A coleta de dados ocorreu diretamente nos CRAS. Os instrumentos utilizados foram:

a) Questionário de Características Sociodemográficas: possui questões relativas a sexo, idade, estado civil/situação conjugal, escolaridade, profissão/ocupação, renda

familiar, condições de moradia e dados sobre seu histórico de acompanhamento na Política de Assistência Social

b) Inventário de Percepção de Suporte Familiar – IPSF (BAPTISTA, 2009): avalia a percepção das relações familiares em termos de afetividade, autonomia e adaptação entre os membros. Divide-se em três fatores: Afetivo-Consistente; Adaptação Familiar e Autonomia Familiar. O inventário foi validado para a população entre 11 a 57 anos. A correção é realizada pela soma dos fatores. O Inventário apresentou coeficiente de fidedignidade de 0,93 (Alfa de Cronbach).

c) Questionário de Apoio Social (Gracia, et al., 2011): é composto pelos questionários de Apoio Social Percebido e Apoio Social Comunitário. O Questionário de Apoio Social Percebido permite obter informações a respeito de sete dimensões: Número de relações relevantes para o sujeito (Rede de Apoio), três funções de Apoio Social (emocional, conselho e instrumental) e três índices de Reciprocidade para cada uma destas funções, permitindo contrastar o grau de equilíbrio nas relações. O Questionário de Apoio Social Comunitário proporciona uma medida da Participação Comunitária (Escala 1), Integração Comunitária (Escala 2) e Apoio Social de Sistemas Informais (grupos sociais, associações, etc.) e Sistemas Formais (Escolas, Serviços de Assistência Social, Unidades de Saúde, etc.) (Escala 3).

Análise dos Dados

Os dados foram codificados, digitados, armazenados e analisados com o auxílio do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 21 for Windows. Inicialmente, foram realizadas análises descritivas de caráter exploratório. Após, foram realizados testes de correlação de Pearson para avaliar a associação entre as variáveis sociodemográficas quantitativas e entre os instrumentos.

Etapa 3: Apoio Social e Familiar: estudo qualitativo com famílias acompanhadas pelo serviço PAIF

Participantes

A presente etapa da pesquisa apresenta os dados de história de vida, obtidos através de entrevistas de caráter narrativo, com os participantes entendidos como “casos prototípicos” (GRAY, 2012), ou seja, com os participantes com as pontuações extremas nas escalas listados no estudo anterior. Portanto, foram selecionados oito participantes

intencionalmente em que o critério de escolha foi definido a partir da maior e menor pontuação no Questionário de Apoio Social Percebido e a maior e menor pontuação no Inventário de Percepção de Suporte Familiar, na etapa quantitativa, já apresentada.

Instrumentos

O instrumento de coleta utilizado foi uma entrevista narrativa com o objetivo de explorar como os aspectos da história de vida dos participantes estão associados aos recursos de apoio social e familiar (FLICK, 2009). A pergunta inicial que proporcionou o início da narrativa do participante foi: “Poderia contar sua história de vida e como chegou até o CRAS?”. As entrevistas foram gravadas em áudio, transcritas e posteriormente analisadas.

Análise dos Dados

Foram realizadas análises de conteúdo a partir das entrevistas coletadas, identificando, a partir da história de vida dos sujeitos acompanhados pela assistência social, diferentes conteúdos, principalmente os relacionados ao fenômeno do apoio social. A partir do modelo de categorização temática proposta por Flick (2009), as etapas para a realização da análise foram: pré-análise descritiva; análise de caso, identificação dos tópicos centrais e o tratamento teórico das informações em relação aos objetivos do estudo. A partir da pré-análise e aprofundamento dos dados, *a posteriori*, foram criados eixos teóricos relacionados aos pontos mais importantes que emergiram das entrevistas. As categorias descritoras foram elaboradas a partir da análise textual e temática das narrativas das pessoas entrevistadas com as proposições teóricas que embasam o estudo.

3. Resultados

Resultados da Etapa 1:

A partir da realização das entrevistas com profissionais da psicologia, dividiram-se os dados obtidos em três categorias temáticas: (a) Redes e Vínculos; (b) Intersetorialidade; e (c) Funções do Apoio. Ressalta-se que as categorias aqui propostas vêm ao encontro das entrevistas realizadas, mostrando-se interligadas e, portanto, obteve-se a separação para fins de esclarecimento através dos pontos mais significativos que elencam o objetivo proposto neste trabalho.

Redes e vínculos

Nesta categoria, foram analisados aspectos referentes à rede e à rede socioassistencial. Para Castells (1998), a rede é um conjunto de nós conectados, e cada nó é um ponto onde a curva intercepta-se. Uma rede não tem um centro, mesmo que alguns nós possam ser mais importantes que outros. Nesse sentido, Faleiros e Faleiros (2001) entende que as redes são formadas através da articulação dos atores e instituições, em ações conjuntas, sendo capazes de compartilhar e negociar responsabilidades.

Percebe-se que os entrevistados relatam que a rede se encontra fragilizada, assim como os vínculos. No entanto, há indícios de um fortalecimento da rede a partir do fortalecimento dos vínculos e da relação com os serviços socioassistenciais. A criação e o fortalecimento de vínculos são fundamentais para a vitalidade da rede, já que ela se constitui a partir dessas relações, como demonstra a fala dos participantes:

“Muitas vezes a rede é a assistência e ainda vista como a última esperança dessas famílias, que muitas vezes são bem desestruturadas. A maioria não tem uma rede de apoio, e a gente consegue exercer essa rede através das instituições que também podem atendê-los.” (Participante 4)

“Na rede de apoio a gente trabalha com fortalecimento de vínculos. Há vínculos rompidos, muitos vínculos rompidos.” (Participante 5)

A rede é constituída a partir das experiências e das relações do indivíduo com a comunidade. Sendo assim, pode encontrar-se fragilizada em alguns pontos, e, ao mesmo tempo, fortificada em outros.

“Tem famílias que tem uma família extensa bem grande, mas que não contam com o apoio dessa família. Tem pessoas que a gente atende aqui que não tem família e contam com os vizinhos, com amigos, colegas de trabalho, assim, então essa rede é muito particular, e aí a gente precisa conhecer a família para ver com quem que a gente vai poder contar e fortalecer.” (Participante 1)

Porém, quando o estabelecimento de vínculo com o profissional não é considerado como sendo parte da rede de apoio do usuário, o trabalho pode se tornar ineficaz na execução da política assistencial.

“Quando eu me formei, comecei a trabalhar cobrindo licença da minha amiga, e fiquei muito nervosa porque ela ia ter filho, o filho dela nasceu antes, e ela me indicou. Fiquei muito nervosa, muito insegura, trabalhei cinco meses com todo o percurso dela nas minhas costas. Só teve uma família que não quis me conhecer e que esperou a Silvia voltar. Na época fiquei chateada. Ela me acalmou e me ajudou muito, e disse algo que trago até hoje para mim: primeiro te vincula com as famílias, depois tu vais saber o que fazer. E isso eu trago até hoje e realmente funciona. Você não consegue nada se não se vincular.” (Participante 13)

Intersetorialidade

A intersectorialidade é definida como uma articulação de saberes e experiências diferentes entre si, objetivando um planejamento para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, para alcançar resultados conjuntos em situações complexas (INSOJA, 2001). Assim sendo, a intersectorialidade é uma estratégia necessária ao sistema de proteção social, pois é por meio da articulação entre as políticas públicas que a proteção social pode se efetivar, garantindo fortalecimento da rede e dos direitos socioassistenciais. Por esse entendimento, a intersectorialidade é um dos pressupostos fundamentais da PNAS (ROMAGNOLI, 2014).

Em relação à intersectorialidade presente na rede, há indícios de uma fraca articulação e diálogo com alguns serviços. Isso é percebido através de falas dos participantes:

“O que tem de pessoas depressivas psicóticas sem BPC (Benefícios de Prestação Continuada), sem nenhum tipo de benefício, sem nada porque o BPC a gente até encaminha, mas o médico acha que não, que a pessoa tem condições, sendo que é uma pessoa que não tem a mínima condição. Eu tenho uma usuária que eu estou fazendo quase clínica com ela, mas eu vou mandar para onde essa pessoa? ” (Participante 8)

A inexistência da ação integrada implica um rebaixamento do resultado da ação e da qualidade de uma política.

“Nós reclamamos do Conselho Tutelar, o Conselho também reclama de nós. Reclamamos da saúde, a saúde reclama da escola e assim por diante. É um jogo de empurra na ponta, né? E realmente eu não dou conta do meu trabalho, a saúde não dá conta, ninguém dá conta e não depende de nós. E eu acho que quando tu conheces a equipe, fica muito bom, porque tu consegues trocar um pouco isso, porque tu pensas “também, ah, lá no posto de saúde eles não fazem nada né”, aquelas coisas assim” (Participante 9)

Porém, em outras passagens, há relatos de uma boa articulação com a rede de serviços públicos.

“Temos uma parceria muito boa com o posto de saúde, ele tem agentes comunitários, então muitas famílias chegam através deles, fazemos visitas juntos, toda semana estou lá, gosto de estar lá, chegam muitos casos do posto, da escola, claro que eu sempre falo com eles primeiro. ” (Participante 12)

A falta de articulação entre os serviços públicos, encontrada em algumas das falas dos profissionais, vai ao encontro do que é achado na literatura. Historicamente as políticas públicas foram marcadas pela fragmentação, dispersão e pela sobreposição das ações e não

chegam junto ao território (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013).

Funções do Apoio

Segundo Gracia (1997) e Gracia, Herreo e Musitu (2002), as três funções fundamentais da Assistência Social são o Apoio Emocional, o Apoio de Informação e o Apoio Material, Tangível e Instrumental. O Apoio Emocional se refere à expressão e ao compartilhamento de sentimentos, pensamentos e experiência. Como consequência, há uma sensação de pertença, confiança, intimidade, valorização e respeito. Apoio de Informação se refere à busca de informações e conselhos que sirvam de ajuda para superar uma situação. Isso pode auxiliar na resolução de um determinado problema, proporcionando pistas para sua interpretação, valorização, adaptação e ação de enfrentamento. E, por fim, o Apoio Material se refere à prestação de ajuda material direta ou de serviços.

Os trechos a seguir referem-se ao Apoio Emocional percebido pelos profissionais:

“No meu grupo eu não consigo trabalhar ‘ah hoje a gente vai falar sobre as condicionalidades, vamos então trabalhar só com a saúde, a questão das vacinas, vacina tal é para isso é para aquilo, eu não consigo trabalhar assim, tem sempre um viés mais emocional, mais profundo. ”
(Participante 11)

Em relação ao Apoio de Informação, foram constatadas as seguintes reflexões:

“A gente quer que eles sejam bem acolhidos e saiam daqui com o direito a informação garantida, o que é algo que a gente trabalha firme aqui né, que as pessoas tenham direito a informação, se a gente não consegue garantir outros direitos. ” (Participante 10)

Finalizando, quanto ao Apoio Material, Tangível e Instrumental, os (as) profissionais referem ser a principal forma de apoio que o CRAS acaba por fornecer, conforme consta nos seguintes trechos:

“Às vezes a gente não fornece (cesta básica) aqui... mas aí a comunidade sabe de locais que fornece, daí a gente passa nome de igrejas, de centros espíritas, assim, então, dá outro encaminhamento que não a nossa cesta aqui, então a gente tem mais ferramentas pra poder utilizar. ”
(Participante 17)

“Ah, acho que a maior das demandas, assim, pensando em atendimentos genericamente, é o vale-transporte” (Participante 2)

Resultados da Etapa 2:

Para caracterizar as famílias, foi realizada uma análise descritiva inicial do perfil sociodemográfico dos participantes e, após, são apresentados os resultados da percepção do suporte familiar e do apoio social (percebido e comunitário).

Tabela 1: Frequência, média e desvio padrão das características sociodemográficas da amostra

| Características Sociodemográficas | | | | |
|---|-----------|------|--------|--------|
| | F (n=201) | % | m | Dp |
| Sexo | | | | |
| Homens | 25 | 12,4 | | |
| Mulheres | 176 | 87,6 | | |
| Idade (anos) | | | 46 | 16,37 |
| Estado civil | | | | |
| Solteiro | 107 | 53,2 | | |
| Casado | 50 | 24,9 | | |
| Divorciado | 14 | 7 | | |
| Viúvo | 30 | 14,9 | | |
| Anos de estudo | | | 5,47 | 3,17 |
| Possui religião | | | | |
| Sim | 161 | 80,1 | | |
| Não | 40 | 19,9 | | |
| Nº moradores da casa | | | 4,13 | 2,23 |
| Renda familiar (r\$) | | | 822,65 | 590,89 |
| Tempo de acompanhamento no CRAS (meses) | | | 61,85 | 63,36 |
| Recebe benefício social | | | | |
| Sim | 149 | 74,1 | | |
| Não | 52 | 25,9 | | |
| Valor benefício (r\$) * | | | 274,93 | 218,42 |

* n=149

Identifica-se uma clara predominância de mulheres sendo acompanhadas pelos CRAS. Esse dado é semelhante ao encontrado em recentes estudos com famílias atendidas

na Assistência Social em outros espaços (LIMA et al., 2013). O resultado está associado a atual Política de Assistência Social e ao Programa Bolsa Família que destinada à transferência renda preferencialmente as mulheres. Em relação às demais características da amostra, atenta-se a questão de os participantes estarem em acompanhamento pelo serviço em média há mais de 5 anos, o que demonstra uma continuidade, a qual pode, com o passar do tempo, fortalecer os vínculos e a relação com esta forma de Apoio Social Formal.

A seguir, são apresentados os resultados referentes aos construtos avaliados pelos três instrumentos utilizados neste estudo:

Tabela 2: Média, desvio padrão e extremos dos construtos avaliados

| | Suporte Familiar | Apoio Social Percebido | Integração Comunitária | Participação Comunitária | Apoio Social Formal | Apoio Social Informal |
|---------------|------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|
| Média | 54,99 | 21,98 | 16,5 | 15,39 | 16,84 | 34,4 |
| Desvio Padrão | 15,97 | 14,01 | 5,42 | 5,84 | 3,34 | 10,24 |
| Valor mínimo | 16 | 2,83 | 5 | 6 | 4 | 10 |
| Valor máximo | 83 | 78,67 | 25 | 30 | 20 | 50 |

Os resultados apontam que, segundo os critérios de avaliação do IPSF, que avalia o construto do Suporte Familiar, a amostra pontuou 54,99 pontos, ou seja, apresenta uma pontuação abaixo da média esperada (61,17), estando classificada enquanto média-baixa (54 a 63 pontos) (BAPTISTA, 2009). Tais resultados devem ser considerados com bastante cautela, tendo em vista que se tratam de famílias em vulnerabilidade social e que tais resultados não devem ser generalizados, e sim avaliados conforme a situação sócio-econômica de cada família, a fim de não estigmatizar esta população.

Quanto aos demais construtos avaliados, não há pontos de corte para a interpretação dos instrumentos, assim como outros estudos com populações semelhantes no Brasil. Devido às questões descritas, utilizamos o parâmetro de pontuações de um estudo espanhol realizado por Gracia et al. (2011). As dimensões de Apoio Social Percebido, Integração Comunitária, Participação Comunitária e Apoio Social Formal e Informal quando comparados ao estudo de Gracia et al. (2011) apresentaram pontuação média semelhante.

Posteriormente, buscou-se avaliar, por meio do teste de correlação de Spearman, a associação entre as variáveis sociodemográficas quantitativas e os instrumentos utilizados no estudo (ver Tabela 2).

Tabela 3 - Correlação de Spearman (r) entre os construtos e as variáveis sociodemográficas quantitativas

| | Suporte Familiar | Apoio Social Percebido | Integração Comunitária | Participação Comunitária | Apoio Social Forma I | Apoio Social Informal |
|------------------------------|------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------|
| | r | r | r | r | r | r |
| Idade | .027 | -.031 | .384** | .236** | -.099 | .202* |
| Anos de Estudo | .016 | -.002 | -.053 | .087 | -.009 | .018 |
| Nº de Moradores da Casa | .058 | .030 | -.148* | -.131 | .104 | -.087 |
| Renda Familiar | -0.55 | .111 | .044 | -.142* | .067 | -.023 |
| Tempo de Atendimento no CRAS | .063 | -.002 | .145* | .087 | .099 | .104 |
| Quanto Recebe de Benefício | -.073 | .009 | .201* | -.065 | .081 | -.001 |

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$

Foram identificadas correlações positivas da variável idade com os três seguintes constructos: Integração Comunitária, Participação Comunitária e Apoio Social Informal. Este resultado indica que com o passar do tempo, os participantes acompanhados pelo CRAS se mostram como pessoas participativas e engajadas com as questões da sua comunidade e tanto buscam como funcionam de fonte de apoio em sua vizinhança. É importante ressaltar que não foi avaliado o tempo em que cada pessoa residia em sua comunidade e sim a idade dos participantes, portanto há a hipótese de que pessoas mais velhas estejam mais dispostas e propensas a se engajar em questões comunitárias.

A variável de renda familiar se correlaciona negativamente com a Participação Social. A Participação Social é o grau de implicação e inserção de uma pessoa na vida social (GRACIA et al. 2011). O resultado é contrário aos achados da literatura que indicam que os indivíduos de menor renda, possuem uma participação social menor (GRACIA et al. 2011; NERI; VIEIRA, 2013). Também há correlação negativa entre o número de moradores da casa e a integração comunitária, o que pode sugerir que famílias menores possuem maior possibilidade de se integrarem com vizinhos e buscarem outras fontes de apoio.

Também, foi identificado que a Integração Comunitária está positivamente correlacionada com o tempo que o participante está sob acompanhamento com o CRAS e, também, com o valor de benefício social que a família recebe. Estes resultados podem estar associados aos objetivos do Serviço PAIF que busca o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Os profissionais que atuam no serviço PAIF possuem ações voltadas para a promoção e prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população atendida (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012). Uma das formas de incluir socialmente a população atendida na Assistência Social é através dos Benefícios Sociais e dos programas de transferência de renda, especialmente em grupos como o da mostra. No estudo realizado por Rocha (2013), uma das conclusões é que o PBF vem auxiliando na Integração Social/Comunitária dos seus beneficiários. Segundo Jaccoud (2009), os valores dos benefícios sociais auxiliam na Integração Social/Comunitária tanto dos usuários da Assistência Social e como da Previdência Social e, portanto, potencializam cidadania e participação social.

Segundo Gracia e Herrero (2006), famílias em condições adversas (serviços e infraestrutura de baixa qualidade, desemprego, crime, pobreza, violência familiar, uso de drogas, etc.) se relacionam negativamente com a percepção do apoio social comunitário. Não foi o encontrado na presente amostra, provavelmente pela necessidade dos indivíduos com menor renda terem que buscar na comunidade os recursos para sua subsistência, proporcionando assim, uma maior participação nos diferentes contextos comunitários. A própria política de assistência social (efetivada por serviços públicos ou do terceiro setor) trabalha no fortalecimento dos vínculos comunitários cuja atuação ocorre através dos grupos e atividade de promoção no contexto em que o sujeito está inserido, possibilitando uma maior participação na vida comunitária.

Ainda, no presente estudo, buscou-se como os diferentes construtos avaliados se relacionam entre si. Foi identificado que o Suporte Familiar está correlacionado com Participação Comunitária (0.182 $p < 0.01$), Integração Comunitária (0.162 $p < 0.05$) e Apoio Social Percebido (0.162 $p < 0.05$) construto o qual também apresenta correlação com a Integração Comunitária (0.150 $p < 0.05$). Estes resultados indicam que, embora o Suporte Familiar das famílias que participaram do estudo seja baixo, e não apresente relação com as variáveis sociodemográficas, o mesmo é um forte propulsor do modo como as famílias participam e estão integradas na comunidade, assim como a identificação da família

enquanto fonte importante, se não a mais importante, de apoio social. Da mesma forma, também é possível compreender que a integração não só na família, mas também em toda comunidade, aumenta o apoio social percebido pelos usuários do CRAS.

Resultados da Etapa 3:

As condições de pobreza, os diversos tipos de violência, a desagregação familiar, situação de abandono ou de doença na família são tipos de eventos estressores que repercutem na vida das pessoas que passam por tais circunstâncias. As perdas de pessoas íntimas e de confiança podem trazer prejuízos sociais e emocionais para o desenvolvimento do sujeito em qualquer fase da vida, principalmente quando fazem parte de sua rede de apoio social e afetivo. A violência, por sua vez, pode se configurar em um fator de risco, possibilitando o desenvolvimento de futuros problemas emocionais e comportamentais.

Durante a análise constata-se que os eventos vitais estressantes ocorrem repetidas vezes e em diferentes fases da vida. As origens dos estressores referidos pelos participantes são multicausais e estão relacionados a diferentes contextos. Contudo, surgem outros eventos de vida que auxiliaram para o enfraquecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Acontecimentos Vitais Estressantes na Infância

Alguns conteúdos verbalizados estão principalmente relacionados ao trabalho infantil e a negligência dos responsáveis.

“Eu trabalhava muito sabe? Eu aprendi a trabalhar com 10 anos (...) trabalhava com 10 anos sem parar (Cecília – Maior Apoio Social).

O trabalho na infância, conforme relatado, possui consequências físicas e mentais. Segundo Lima, Ribeiro e Andrade (2011) muitas vezes os pais e as crianças percebem o trabalho infantil como uma forma de ajudar a família e não como um contexto laboral de fato. O trabalho infantil desfavorece o pleno desenvolvimento biopsicossocial do sujeito e coloca em risco a garantia do direito à saúde, educação, lazer e cultura preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nas narrativas que se seguem refletem a saída, “fuga”, de casa na adolescência como um recurso de preservação tanto física quanto psicológica dos participantes. Destaca-se que existe diferença na maneira de enfrentar a situação de risco entre os participantes. As participantes mulheres saíram do contexto estressor em que se encontravam através da união consensual com um parceiro e/ou por gravidez precoce. Enquanto os participantes

homens buscaram na rua e no abrigo uma maneira de evitar a situação que percebia ser de risco.

“Morei na rua, morei na rua por um bom tempo (...) ó como é que é, a vida na rua, é mais boa do que dentro da casa dos próprios pais...” (Marcos - Menor Apoio Social).

“Eu vim embora para Porto Alegre, porque o meu tio batia muito em mim, ele me prendia dentro de casa, mandava em mim, daí eu tive que fugir” (Cecília - Maior Apoio Social).

A adolescência é uma das fases do desenvolvimento humano que historicamente é constituída de mudanças biopsicossociais com potencial estressor. No caso das participantes mulheres, soma-se a saída da casa dos familiares, a precocidade conjugal, a e vivências de contexto previamente vulnerável.

Acontecimentos Vitais Estressantes na Fase Adulta

As verbalizações dos participantes nesta fase da vida também remetem às vivências de morte e perda de pessoas próximas. O contexto referido pelas pessoas é caracterizado pelas precárias condições habitacionais, trabalho e por situações de violência. Os conteúdos estão permeados por uso/abuso de álcool e drogas por pessoas familiares e/ou companheiro, além disso, em momentos de necessidade houve baixo ou nulo apoio e ajuda de familiares. Para ilustrar as narrativas dos eventos estressores durante a fase adulta destacou-se os seguintes trechos:

“Morava lá no Humaitá... a gente pagava aluguel, a gente não tinha casa. Daí chegou um tempo que a gente fomo despejado...” (Marcos - Menor Apoio Social).

“Apanhei mais do que cachorro ladrão, tive que criar meus filhos sozinha, porque ele bebia, o dinheiro que ganhava gastava tudo”. (Lília - Maior Apoio Familiar)

Nas narrativas também pode se constatar a presença de estressores que favorecendo o adoecimento físico e mental, do próprio participante ou de pessoas próximas. Além disso, surgem nas falas tópicos como a utilização de medicamentos controlados e de internações psiquiátricas como recurso frente a situações de crise.

“Eu estou muito cansada, uma coisa que eu pensei que eu nunca ia cansar era cuidar dela (filha com esquizofrenia), mas hoje é um cansaço físico e mental, sabe de tu está num ponto assim que tu não sentes fome, está virada num trapo, tu deitas, mas não consegue dormir. ” (Lília - Maior Apoio Familiar)

Alguns estudos apontam para a importância do cuidado com o cuidador de pessoas que possuem doenças graves e/ou crônicas que necessitam cotidianamente de ajuda. No estudo de Marques et al. (2011) conclui-se que existe uma sobrecarga física e emocional

potencializando que os cuidadores também adoçam em virtude do elevado estresse favorecido pela inexistência de apoio e dificuldades em lidar com sua rede social.

Bones Rocha et al. (2010) defendem que existe maior prevalência de problemas de saúde mental em pessoas separadas e divorciadas, migrantes, com piores condições socioeconômicas, que possuem pouco apoio social, desempregadas, com doenças crônicas e/ou impossibilitadas de realizar atividades em função de problema de saúde. Observa-se que muitas características são encontradas nos relatos das famílias, sendo que estes fatores são importantes determinantes sociais que influenciam no bem-estar físico e psicológico da população.

Apoio Comunitário

O apoio comunitário possibilita a participação e integração social, além de desempenhar múltiplos benefícios biopsicossociais aos participantes. No presente estudo foi identificado que as instituições religiosas estão presentes na vida dos participantes como fonte de ajuda, contudo, mais em função do apoio material prestado através da caridade (doações de roupas e alimento), do que pelo seu caráter espiritual, participativo e integrativo conforme as falas a seguir:

“Toda sexta-feira tem batuque, mas eu não frequento, mas eles me ajudam muito, eles me dão roupa, para as crianças às vezes, cesta básica, eles me mandam caixa de leite” (Lília - Maior Apoio Familiar).

“Me ajudaram muito na casa espírita, me ajudaram com rancho e roupa para as crianças” (Cecília - Maior Apoio Social).

Estudos de diferentes áreas do conhecimento apontam para o benefício da religião como recurso de apoio espiritual, emocional e aconselhamento aos seus frequentares, principalmente nos momentos de crise (PAIVA et al., 2013). Outra questão para que o apoio material venha predominantemente associado às instituições religiosas, pois historicamente as ações de caridade e assistência aos “pobres e necessitados” é uma das maneiras utilizadas para conquistar novos seguidores e disseminar sua doutrina e preceito.

Dentre as narrativas, os serviços da rede de Assistência Social e de Saúde (Unidades de Saúde) foram os mais enunciados como recursos de Apoio Formal/Institucional. As funções de apoio mais citadas foram de suporte material e de aconselhamento. Em alguns momentos as falas sobre a prestação dos serviços públicos da assistência social e da saúde remetem ideia de favor e caridade, mas não como um direito garantido pelas diferentes políticas públicas que visam promover o bem-estar da população.

“Se eu tenho o que eu tenho hoje é graças ao CECOPAN (Atual CRAS). Sempre me deram apoio, sempre me ajudaram, a Assistente Social principalmente conhece toda a minha história e me ajudou.” (Lília - Maior Apoio Familiar)

Benelli e Costa-Rosa (2012), concluíram que no campo da assistência social ainda existem paradigmas contraditórios entre a tutela e a cidadania, semelhante ao encontrado nas narrativas do presente estudo. Dentre as possibilidades para as contradições existe o fato de que, historicamente, a execução de ações assistenciais foi e vem sendo realizada por instituições religiosas. Além disso, atualmente em Porto Alegre grande parte da Política de Assistência Social continua sendo executada pelo Terceiro Setor, onde se destacam ações promovidas por organizações religiosas.

A ajuda material a partir da prestação de alimentos e roupas pelos serviços de assistência social por vezes é considerada contraditória pelos profissionais que executam a política de assistência social. A transferência de renda do Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, foi identificado como apoio material disponibilizado pelo Sistema Formal/Institucional dos Serviços de Assistência Social. No entanto, a partir da atuação dos profissionais, também se pode proporcionar apoio informacional, pois suas ações são voltadas a reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social de forma a superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005).

O Apoio Social Formal foi identificado pelos participantes como um importante recurso, porém, também foi associado a diferentes situações geradoras de estresse. As falas foram relacionadas principalmente a problemas de acesso aos serviços e a demora na resolução do problema em decorrência da burocracia e normas institucionais de maneira intersetorial. Neste sentido, o Apoio Institucional dos serviços públicos intercalou como uma fonte de recurso e um possível estressor, conforme os trechos a seguir:

(Aposentadoria) “...está tudo pronto porque eu encaminhei aqui para o CRAS, está encaminhado lá para o INSS, estou esperando a carta agora a partir desse mês e não apareceu até agora, por enquanto eu estou só no bolsa (família), ganhando só R\$71,00 na bolsa, quê que dá R\$71 reais?” (Cecília - Maior Apoio Social).

(Bloqueio do Bolsa Família) “... agora eu vou fica assim ó: novembro, dezembro, entro em janeiro, de repente quando chega no meio do mês eles me ligam “ó, está na mão, está na mão o bolsa família”. Mas daí não adianta, se eu já passei o fim do ano, todas as festas, quebrada...” (Marcos - Menor Apoio Social).

A atuação de maneira intersetorial faz parte das ações dos profissionais que atuam com famílias em vulnerabilidade, isso ocorre, pois, nenhuma área isoladamente possui todos os recursos para suprir as demandas da população. Os problemas relacionados à intersetorialidade estão na desarticulação dos serviços públicos e a na dificuldade de acesso da população semelhante ao encontrado em alguns estudos (BORYSOW; FURTADO, 2013).

Família

A família antes mesmo do nascimento pode ser considerada a fonte primária de recursos. Contudo, no estudo, os participantes não mencionaram a família como fonte de suporte, no que tange a receber apoio. Por vezes, também referem não querer ou desejar apoio de familiares, conforme seguem os trechos:

“ (Filhos) eles me ajudam, mas é que eu não vou para cima deles, eles têm as famílias dele. ” (Cecília - Maior Apoio Social).

“Ela (filha) tem a vida dela, o marido é chato, reclama, então eu não vou está criando problema para ela, deixa ela quieta. ” (Lília - Maior Apoio Familiar).

Apesar de no estudo os participantes relataram não receber ou desejar apoio da família, mas nas verbalizações foi identificado que eles são fontes de apoio para a família. As falas foram referidas principalmente pelas mulheres como ilustra os trechos a seguir:

“Eu tenho a bisneta que mora comigo e essa semana tem uma outra neta minha que ficou uns dias aí comigo, que se separou do marido... cuido de um, cuido de outro, cuidei dele, criei meus filhos, agora estou cuidando dos netos e tem outra bisneta que está num abrigo, estou sempre naquela vida de neto e bisneto, neto e bisneto, sempre olhando um e outro. ” (Cecília - Maior Apoio Social).

No que tange ao apoio mútuo, esta qualidade foi relatada em relação aos vizinhos. Estes e os amigos, semelhante à família, são as pessoas que geralmente compõe a rede próxima do sujeito permeada por relações íntimas e de confiança. Nas falas foi identificado que o apoio mútuo é fornecido e recebido principalmente de amigos e vizinhos.

“Os meus amigos é a Assistente Social e os meus compadres (vizinhos), que eu posso conversar, quanto eu estou com algum problema eu chego lá e falo, ó comadre, eu choro, choro, desabafo. ” (Lília - Maior Apoio Familiar)

Determinantes Intrapessoais de Apoio Social

Uma questão que pode remeter a discussão do Apoio Social refere-se aos fatores que determinam o Apoio Social. A percepção de possuir maior apoio social pode ser mais importante do que o apoio “real” em si. Essa percepção começa a construir-se ainda na

primeira infância, de acordo com uma perspectiva mais evolutiva. Segundo Gracia et al. (2011), a própria autoestima estaria relacionada à percepção adequada de apoio social. Pessoas que possuem menor autoestima não reconhecem facilmente as fontes de apoio e as buscam com menor frequência. A partir das narrativas dos eventos estressantes na infância e adolescência, marcados por abandonos e ruptura de vínculos, pôde-se supor que tais acontecimentos influenciaram muito como cada participante consegue identificar suas fontes de apoio social e familiar.

“Eu tenho muito pouco contato com a minha mãe, agora que eu estou mais grande eu não preciso mais dela. Eu precisei quando eu era pequena, agora não.” (Lurdes - Menor Apoio Familiar).

Os prejuízos causados pelos eventos na infância e adolescência também podem ter influenciado na autoestima, nas competências sociais, habilidades sociais e no enfrentamento de situações de risco quando adultos. Segundo o estudo de Kristensen, Schaefer e Busnello (2010), as estratégias de enfrentamento mais utilizadas por adolescentes que apresentaram maior sintoma de estresse foram: fuga e esquiva, suporte social, confronto e afastamento.

O uso de estratégias para lidar com as adversidades pode estar associado à definição de resiliência. O conceito de resiliência pode ser entendido como a possibilidade de superação de adversidades ou a habilidade em lidar com determinado evento estressor, bem como a capacidade de superá-lo, através de estratégias (cognitivas, comportamentais e de personalidade), as quais permitem ao indivíduo resistir às condições desfavoráveis e estressantes (BRADÃO; MAHFOUD; GIANORDOLI-NASCIMENTO, 2011):

“Não eu não dó (bater) nas minhas filhas assim que nem eu apanhava, que eu fui criado mais rígido, mas para elas, eu crio elas com carinho, sabe? Porque se meus filhos tão aí, tão bem, não tão passando mal, deixa... deixa esse dinheiro (bolsa família) aí para quem está precisando que... é o meu momento de cria assa e voa” (Marcos - Menor Apoio Social)

A identificação de determinantes intrapessoais nas falas dos participantes sugere que sejam realizados outros estudos de modo a ampliar o entendimento sobre os recursos de apoio social. Além destes determinantes do apoio social, foram identificados conteúdos referentes a determinantes interpessoais, situacionais e macrossociais.

Determinantes Interpessoais de Apoio Social

Dentre estes determinantes interpessoais de Apoio Social, a reciprocidade e a intimidade estiveram presentes nas narrativas do apoio mútuo conforme destacado anteriormente. A intimidade e a reciprocidade fornecem apoio emocional e sensação de

bem-estar subjetivo aos sujeitos. A reciprocidade auxilia também no sentimento de coesão em integrar e participar da rede de relações sociais.

“Porque o modo de vida que eu tenho, ninguém vai me ajuda. Com tantas coisas que já aconteceu, que já passo, ninguém nunca veio assim e abriu a mão para mim” (Marcos - Menor Apoio Social)

“A terceira vez que eu vim para ajudar de voluntária né, trabalhar de voluntária com as outras mães (Grupo do CRAS), ensinar alguma coisa que elas possam lançar mão para ter uma renda, como eu tive. ” (Lília - Maior Apoio Familiar)

Determinantes Situacionais de Apoio Social

Os determinantes situacionais dizem respeito a como situações estressantes e de risco mobilizam e deterioram os recursos de apoio social (SARASON et al., 1990). As características dos estressores podem ser episódicas como nos relatos de em que o participante é despejado e fica sem moradia, ou crônica como cuidar de um familiar com esquizofrenia por um longo período. Os estressores episódicos demandam menos recursos da rede de apoio do participante, ao contrário de um estressor crônico, que exige uma demanda constante de suporte podendo acarretar o esgotamento das fontes de apoio.

“Deixei de trabalhar, deixei de poder fazer as coisas para poder está com ela, porque ela não pode ficar sozinha, sabe, aí eu parei a minha vida para poder viver a dela enquanto ela estiver aqui. Estou presa. ” (Lília - Maior Apoio Familiar)

Determinantes Macrossociais de Apoio Social

Os determinantes macrossociais estão presentes em diferentes momentos das narrativas. Os mais marcantes dizem respeito a características socioeconômicas e do entorno físico (contexto) e as questões de gênero que influenciam no apoio social (GRACIA et al. 2006). Dentre os fatores que podem determinar o apoio podemos destacar as mudanças ocorridas na sociedade, por exemplo, as políticas públicas de assistência social, saúde e proteção da infância e adolescência.

“Eles fazem um benefício (Bolsa Família) para as crianças, eu sou da época do ticket de leite...” “Em Viamão não tinha esse negócio de Conselho Tutelar batendo na minha casa, vizinho denunciando, hoje tem Conselho Tutelar...” (Marcos - Menor Apoio Social)

4. Considerações finais

Partindo dos resultados encontrados nos três estudos que compõem este projeto, pode-se destacar a importância de eixos de apoio: social, familiar e comunitário, sobretudo em famílias em situação de vulnerabilidade social. Os sistemas de apoio, formais e informais, precisam estar articulados com diferentes serviços públicos, para que seu papel seja desempenhado de forma positiva e unificada. Ainda que os profissionais apontem esse ideal, e as pessoas identifiquem isso no cotidiano, este segue como um objetivo a ser trilhado e construído.

Tais resultados visam contribuir para que os profissionais que atuam no campo da assistência, sobretudo os psicólogos, tenham subsídios para compreender as comunidades de maneira integral e nos contextos em que estão inseridas, assim como as redes estabelecidas e como as diferentes formas de apoio se relacionam com esta população. Não foi identificado um papel de apoio maior da família em relação aos outros níveis, formais e informais, sendo todos avaliados de forma positiva e como complementares. Quanto ao apoio social que os participantes recebem dos serviços de Assistência Social, destaca-se a fomentação da autonomia e a integração comunitária fomentadas por estes serviços, os quais foram destacados como essenciais nos relatos das famílias participantes.

Por fim, podemos concluir que embora os resultados aqui identificados forneçam uma série de conteúdos contribuintes à temática, ainda são necessários novos estudos, contendo diferentes instrumentos, práticas e intervenções que visem a ampliar o conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo da Psicologia na Assistência Social. Também sugere-se expandir estes estudos para outros âmbitos além do município de Porto Alegre, expandindo para outros Estados e regiões, assim como para cidades interioranas.

5. Referências

BAPTISTA, M. N. Inventário de Percepção de Suporte Familiar (IPSF). São Paulo: Vetor, 2009.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1997.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. Paradigmas diversos no campo da assistência social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. *Psicologia USP*, São Paulo, v.23, n. 4, p. 609-660, 2012.

- BONES ROCHA, K. et al. Prevalencia de problemas de salud mental y su asociación con variables socioeconómicas, de trabajo y salud: resultados de la Encuesta Nacional de Salud de España. *Psicothema*, Oviedo, v. 22, n. 3, p. 389-395, 2010.
- BRANDÃO, J. M.; MAHFOUD, M.; GIANORDOLI-NASCIMENTO, I. F. A construção do conceito de resiliência em psicologia: discutindo as origens. *Paidéia*, Ribeirão Preto, v. 21, n. 49, p. 263-27, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no SUAS – NOB-RH/SUAS. Brasília: MDS, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília: MS, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Orientações Técnicas Sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Brasília: MDS, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacita SUAS - Caderno 2. Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade. Brasília: MDS, 2013.
- CANESQUI, A. M.; BARSAGLINI, R. A. Apoio social e saúde: pontos de vista das ciências sociais e humanas. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n.5, p. 1103-1114, 2012.
- CASTELLS, M. Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998.
- BORYSOW, I. D. C.; FURTADO, J. P. Acesso e intersectorialidade: o acompanhamento de pessoas em situação de rua com transtorno mental grave. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n.1, p. 33-50, 2013.
- SCHIRO, E. D. B et al. Características familiares y apoyo percibido entre adolescentes brasileños con y sin experiencia de embarazo. *Avances En Psicología Latinoamericana*, Bogotá, v. 30, n.1, p. 65-80, 2012.
- FALEIROS, V.; FALEIROS, E. S. Circuito e curtos circuitos: atendimento, defesa e responsabilidade do abuso sexual contra crianças e adolescentes no Distrito Federal. São Paulo: Veras, 2001.
- FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- RACIA, E. El apoyo social em la intervención comunitária. Barcelona: Paidós, 1997.

GRACIA, E.; HERRERO, J. La Comunidad Como Fuente De Apoyo Social: evaluación e implicaciones en los ámbitos individual y comunitario. *Revista Latinoamericana de Psicología*, Bogotá, n.38, v.2, p. 327-342, 2006.

GRACIA, E.; HERRERO, J.; MUSITU, G. Evaluación de recursos y estresores psicosociales en la comunidad. Madrid: Síntesis, 2002.

GRAY, D. E. Pesquisa No Mundo Real. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HERRERO, J.; GRACIA, E. Covariates of Subjective well-being among Latin American immigrants in Spain: the role of social integration in the community. *Journal of community psychology*, Wiley Online Library, n. 39, v. 7, p. 761-775, 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jcop.20468/abstract>>. Acesso em: 20 out. 2015.

INSOJA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cardenos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

KRISTENSEN, C. H.; SCHAEFER, L. S.; BUSNELLO, F. B. Estratégias de coping e sintomas de stress na adolescência. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 27, n. 1, p. 21-30, 2010.

LIMA, M. B.; RIBEIRO, D. F.; ANDRADE, A. S. Percepções de crianças e adolescentes sobre seu trabalho informal. *Psicologia em Revista*, Ribeirão Preto, v. 17, n.1, p. 48-66, 2011.

LIMA, F. E. L. et al. Programa Bolsa-Família: qualidade da dieta de população adulta do município de Curitiba, PR. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v.16, n.1, p. 58-67, 2013.

MACEDO, J. P.; DIMENSTEIN, M. O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil. *Avances en Psicología Latinoamericana*, Bogotá, v. 30, n.1, p. 182-192, 2012.

MARQUES, A. K. M. et al. Apoio social na experiência do familiar cuidador. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.16, supl. 1, p. 945-955, 2011.

MONTERO, M. Teoría y práctica de la psicología comunitária: la tension entre comunidad y sociedad. Buenos Aires: Paidós, 2003.

NERI, A. L.; VIEIRA, L. A. M. Envolvimento social e suporte social percebido na velhice. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 419-432, 2013.

OLIVEIRA, I. F.; AMORIM, K. M. O. Psicologia e política social: O trato da pobreza como “sujeito psicológico”. *Psicologia Argumento*, Curitiba, v. 30, n. 70, p. 559-566, 2012.

PAIVA, L. et al. Qualidade de vida na perspectiva de vítimas de traumas múltiplos e seus familiares. *Revista Enfermagem UERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 507-512, 2013.

ROCHA, S. A. O Programa Bolsa Família: subjetividade e integração social em Maracanaú-CE. *Revista Política & Trabalho*, Paraíba, v. 1, n. 38, p. 197-213, 2013.

ROMAGNOLI, R. C.; MOREIRA, M. I. C. (orgs.). O sistema único de Assistência Social - SUAS: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas. Curitiba: Editora CRV, 2014.

SARASON, B. R.; SARASON, I. G.; PIERCE, G. R. Social support: An interactional view. Oxford: John Wiley & Sons, 1990.

VEGA, V. et al. Necesidades de apoyos de adultos con discapacidad intelectual institucionalizados en Chile, desde la perspectiva de los proveedores de servicios. Avances en Psicología Latinoamericana, Bogotá, v. 30, n. 1, p. 137-145, 2012.

Capacidade estatal e burocracia municipal: o caso da Política de Assistencial Social no Brasil¹¹¹¹¹²

Eleonora Schettini Martins Cunha - <http://lattes.cnpq.br/7925839052222233>

Natália Guimarães Duarte Sátyro - <http://lattes.cnpq.br/4329421622864014>

Resumo: nos últimos anos assistimos à estruturação de uma nova política pública no Brasil, a Assistência Social. Em um país continental com tantos municípios, a montagem de uma política capilarizada e que necessita de entregar serviços no âmbito local precisa de uma burocracia capacitada com um perfil específico. Este trabalho tem dois objetivos: analisar o papel do MDS nesse processo com a criação de incentivos para os municípios e também a caracterização dos profissionais da assistência social no âmbito municipal de governo. Para isso foi utilizada análise espacial que permitiu observar a distribuição desses profissionais no território brasileiro. Os resultados mostram que há um alto grau de informalidade para algumas ocupações e que há determinadas características que mostram padrões regionais e estaduais.

Palavras-chave: Assistência social; burocracia; gestão pública; capacidade estatal; análise espacial.

Abstract: in recent years we have witnessed the structuring of a new public policy in Brazil, the Social Assistance. In a continental country with so many municipalities, the assembly of a multi-lined policy and it needs to deliver services at the local level need a trained bureaucracy with a specific profile. This work has two objectives: to analyze the MDS role in this process by creating incentives for municipalities and also the characterization of social care professionals at the municipal government level. For this we used spatial analysis that allowed us to observe the distribution of these professionals in Brazil. The results show that there is a high degree of informality for some occupations and that there are certain characteristics that show regional and state standards.

Keywords: social assistance; bureaucracy; public administration; state capacity; spatial analysis.

¹¹¹ A pesquisa que deu origem a este artigo - O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: o caso do Sistema Único de Assistência Social - foi financiada no âmbito da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social.

¹¹² Artigo elaborado no âmbito do projeto “O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: o caso do Sistema Único de Assistência Social” coordenado por Natália Guimarães Duarte Sátyro

1. Introdução¹¹³

A partir da Constituição Federal de 1.988 (C.F.88), observa-se um forte debate sobre a descentralização das políticas sociais, suas causas, suas características e suas consequências para a produção de bem-estar no Brasil. Nesse período, houve uma aprendizagem institucional, por parte da arena decisória governamental nos três níveis de governo, assim como o que a literatura denomina de aprendizado de política por parte da população que recebe os serviços que antes não existiam.

Esse fenômeno vem sendo foco de análises sistemáticas de vários estudiosos. Muitos deles evidenciaram que a sobreposição de competências e atribuições trazidas pela C.F.88 promoveu concorrência entre os entes federados e não a cooperação. Isso porque entes subnacionais ficaram constitucionalmente autorizados, mas não obrigados, nos dizeres de Arretche. Mas, isso foi sendo corrigido no tempo. Nesse processo de descentralização e de implementação de políticas públicas, o Executivo federal foi se fortalecendo, se configurando como coordenador, com um papel de indução de políticas executadas no nível local e, para isso, realizou reajustes e utilizou mecanismos, via incentivos de várias naturezas, para que cada ente assumisse um papel.

Dentre os vários recursos institucionais que asseguram a capacidade do Executivo federal de coordenar ações dos governos subnacionais, destacam-se a sua autoridade normativa e sua capacidade fiscal, que são definidas pela Constituição ou por legislação infraconstitucional. Soma-se a isso a centralidade do desenho das políticas sociais setoriais para o alcance dos resultados (ARRETCHE 2012, 2004, 2002; SOUZA, 2001). O exercício dessa autoridade pelo nível federal é, portanto, central para a análise de processos de descentralização e coordenação. No campo da assistência social, essa categoria tem uma função bastante relevante, dados os movimentos que têm sido feitos no Brasil, na última década, para garantir que a política alcance equitativamente a todos os cidadãos, especialmente se forem consideradas as desigualdades que marcam os governos subnacionais (ARRETCHE, 2012, p.174).

Nosso estudo busca contribuir com este debate, tendo como foco um fator que consideramos relevante para a implementação de uma política pública, especialmente

¹¹³ Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa que analisou a capacidade burocrática da burocracia municipal da assistência social. Nesse intuito, foram verificados o perfil dessa burocracia e sua incidência na gestão da política, sendo que aqui apresentamos alguns resultados relacionados ao primeiro enfoque.

aquelas que se organizam em sistemas nacionais: a burocracia. Há poucos estudos que tratam da burocracia no nível municipal, no Brasil e, portanto, conhecemos também muito pouco sobre suas características e, menos ainda, o seu impacto na entrega de serviços públicos. Elegemos como objeto de estudo a área da assistência social, que tem passado por um processo de estruturação desde que foi instituída como política pública pela C.F.88 e regulada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O caso da assistência social é interessante de ser estudado exatamente por ser uma política pública recente e por haver muitos municípios nos quais não havia nenhuma capacidade administrativa instalada, ou ela era quase nula.

Além disso, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e dos Recursos Humanos (NOB-RH) estabeleceram parâmetros para a organização da política no país e, dentre eles, os que tratam da burocracia necessária para a execução dessa política. Soma-se a elas, um conjunto de orientações técnicas que organizam o Sistema e estruturam desde unidades de atendimento até os serviços e benefícios entregues pela política, que incidem sobre a burocracia, especialmente no nível local. Além dessa regulação, os entes federados devem orientar-se por Resoluções emanadas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que tratam de diferentes aspectos do processo de implementação. Dada a condição de tripla federação do Brasil, a efetivação dessas normas pelos níveis subnacionais depende fortemente de pactos intergovernamentais e adicionalmente de incentivos à adesão para seu cumprimento e aqui reside um papel relevante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Dado o contexto no qual se implementa a política e os resultados significativos que têm sido alcançados (BRASIL, 2015), evidencia-se que há a adesão da maior parte dos municípios ao SUAS e a construção de capacidade de gestão no nível municipal. Considerando o papel da burocracia na composição dessa capacidade de gestão, seja para a coordenação do Sistema no nível local, seja para a entrega de serviços e benefícios, interessava-nos conhecer mais e caracterizar melhor essa burocracia. Nesse sentido, este trabalho impôs dois objetivos complementares: entender melhor o papel do MDS no processo de formação da burocracia desta política e mostrar o estado da arte dos profissionais de assistência social no Brasil, sua distribuição, seus vínculos, suas principais características. Ou seja, as perguntas que guiam este trabalho são: qual o papel da

burocracia federal na construção da burocracia municipal? Quais as características funcionais desses trabalhadores no nível local? Há algum padrão regional que poderia ser revelado por sua distribuição espacial? Ou seja, há características estaduais ou regionais nessa distribuição?

Os resultados mostram que os tipos de vínculos que caracterizam os trabalhadores da Assistência Social nos municípios não são distribuídos aleatoriamente, há diferenças regionais, há características estaduais que marcam a forma de contratação dos profissionais, e há também a certeza de que a informalidade ainda é um traço marcante da política, mas que não atinge a todos os profissionais da mesma forma. No texto, depois dessa breve introdução e de uma seção metodológica, tecemos algumas breves reflexões sobre o conceito de capacidade estatal e aprendizado institucional que orientam a nossa análise. Depois, tratamos da capacidade transformativa do MDS. Em seguida, apresentamos informações espacializadas da burocracia no nível municipal a partir de suas características mais marcantes. Por fim, apresentamos algumas considerações sobre nossos achados.

2. Metodologia

Aqui se utiliza uma abordagem intencional e estrutural (Geddes, 1994) para analisar tanto a construção da capacidade estatal do MDS desde a elaboração da PNAS, em 2004, quanto sua capacidade transformativa de induzir escolhas políticas que têm repercutido na construção da capacidade de burocrática do SUAS no nível municipal. Os indicadores utilizados foram coletados a partir dos seguintes bancos de dados: Data-Suas, Ipeadata, Censo Demográfico, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o banco de dados dos servidores públicos federais do Portal da Transparência (Controladoria Geral da União). Os dados foram tratados de forma espacializada, o que permite sua visualização por meio de mapas e possibilita verificar possíveis padrões espaciais no comportamento dos indicadores.

Nesse ponto, apresentamos o desenho de pesquisa que nos orientou, dado o estágio de conhecimento que dispomos sobre a capacidade de gestão dos municípios e sobre as características da burocracia no âmbito da assistência social. De acordo com De Vaus (2001), há basicamente duas grandes questões que guiam uma pesquisa: o que está acontecendo e porque está acontecendo dessa forma. Assim, observam-se claramente dois desenhos de pesquisa: um descritivo e um explicativo. Outros autores concordam e

reforçam que um desenho que pretenda explicar algum fenômeno tem que ser precedido de um bom conhecimento sobre tal fenômeno. Uma boa descritiva é melhor do que uma explicativa mal feita como dizem King, Keohane e Verba (1994).

Partimos dessas colocações metodológicas como justificativa inicial para uma empreitada que pretendia desvendar o atual estado da burocracia municipal da assistência social, ou seja, não pretendemos explicá-lo porque pressupomos que deveremos conhecê-lo primeiro. Assim, partimos para um estudo exploratório que tem como objeto a estrutura burocrática da política de assistência social no nível municipal e, como tal, visamos gerar hipóteses futuras sobre a burocracia e a gestão municipal dessa política (GERRING, 2007). É um estudo basicamente quantitativo, uma vez que analisa todos os municípios brasileiros e, para nos ajudar a conhecer mais profundamente o nosso objeto utilizamos de análise espacial, uma vez que nosso pressuposto é de que há padrões espaciais na variação da burocracia municipal que não estão devidamente explorados e que nos possibilita um melhor entendimento desse fenômeno; pressuposto esse que foi confirmado.

O estudo também se utiliza de métodos qualitativos, como a análise das Resoluções produzidas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), das Portarias Interministeriais e Portarias e Decretos do MDS, dos documentos que regulam a política, como a LOAS, a PNAS e as NOBs, do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e do Boletim de Políticas Sociais (Ipea).

Para melhor entender a burocracia municipal da assistência social, utilizamos tanto os indicadores utilizados pelo MDS por meio de dados do Censo SUAS de 2010 a 2014, quanto construímos indicadores da burocracia weberiana relativos aos vínculos empregatícios e à sua constituição formal, a partir de dados disponíveis na RAIS de 2013 e MUNIC de 2012. Essas diferentes fontes nos fornecem dados diferenciados sobre ocupações, vínculos dos trabalhadores e sua inserção na estrutura da organização. Os dados e as informações que encontramos foram espacializados, por meio do *software* Geoda 1.6.7, sendo que a edição final destes mapas foi também realizada através do *software* QGIS. Os mapas que serão aqui analisados já foram publicados também em outro produto dessa mesma pesquisa¹¹⁴.

¹¹⁴ Um dos produtos da pesquisa foi a construção de um Atlas intitulado “Os trabalhadores municipais do SUAS: uma radiografia do Brasil 2010 - 2014” (Sátyro, Cunha e Campos, 2016a) onde foram gerados quase 400 mapas do Brasil e de cada região, que apresentam a distribuição espacial da qualidade da gestão (a partir

3. Resultados

3.1. Construção de capacidade estatal e aprendizado institucional: uma reflexão teórica

A literatura sobre implementação de políticas públicas em contextos de descentralização, como no caso brasileiro, tem destacado o papel indutor do governo federal para alcançar cooperação entre os entes e para o alcance de resultados de políticas. Essa constatação indica a existência de uma significativa capacidade estatal por parte do nível federal, que incide sobre estados e municípios e gera mudanças observáveis em vários aspectos, desse assumir papéis e funções, até o alcance de resultados de políticas.

Estudos teóricos sobre capacidade estatal ainda não são consensuais quanto a esse conceito que, genericamente, indica a capacidade do Estado de implementar suas decisões e exercer o poder. No entanto, diferentes abordagens analíticas indicam distintas dimensões como relevantes para que, de fato, essa capacidade seja exercida. Encontra-se, por exemplo, a compreensão de “capacidades do Estado” como a capacidade de formulação e aprovação de políticas públicas, destacando-se para sua análise algumas variáveis informacionais, do desenho das políticas e suas regras, de maioria legislativa, da conciliação da política pública com os interesses privados, das políticas prévias, das informações sobre políticas semelhantes (CINGOLANI, THOMSSON, CROMBRUGGHE, 2013).

A “capacidade do Estado” também pode ser compreendida como capacidade de implementação, destacando-se como relevante as variáveis financeiras, infraestruturais e de alcance territorial. Uma perspectiva integradora é a que a considera como capacidade de gestão, ou seja, a capacidade de direção, organização, coordenação e controle sobre as ações, além da própria execução das mesmas, ou seja, da implementação. A capacidade do Estado, portanto, incorpora fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos (CINGOLANI, THOMSSON, CROMBRUGGHE, 2013).

Em todas essas abordagens, destaca-se o papel da burocracia, ou seja, capacidades do Estado dependem da existência de capacidades burocráticas. Essa perspectiva encontra-se reforçada na ideia de Geddes de que

de dados do IGD-SUAS), do monitoramento dos CRAS (dados do IDCRAS), da organização e oferta de serviços da PSE nos CREAS, da taxa de execução dos recursos e repasses financeiros do nível federal, dos trabalhadores do SUAS (conforme ocupações, escolaridade, tipo de vínculo) e dados da RAIS.

capacidade estatal equiparada ao poder de implementação de políticas [é] uma tarefa que recai sobre a burocracia e é tão importante quanto a tomada de decisão. Esse poder de implementação depende da possibilidade de contar com uma burocracia [...], de obrigar decisões burocráticas efetivas durante o curso de implementação [...] e isso depende da existência de uma burocracia efetiva (Geddes, 1994, p.22).

Considerando a amplitude e a diversidade de interpretações do conceito de capacidade de estado, pouco útil para a análise, e a importância de pensá-lo em arenas específicas, dado que diferentes funções do Estado demandam capacidades distintas (WEISS, 1999; ADCOCK E COLLIER, 2001; HANSON E SIGMAN, 2011 apud CINGOLANI, 2013), optamos por utilizar o conceito de capacidade transformativa, que indica o potencial do Estado de mobilizar consentimento ou de institucionalizar a cooperação.

Uma distinção conceitual realizada por Weiss é entre capacidade transformativa e intervenção. A autora trata capacidade transformativa como a capacidade de coordenar mudanças, enquanto que intervenções não necessariamente levam à mudanças. Weiss nota a centralidade do Estado na medida em que ele é o ator responsável por “orquestrar cooperação dos principais parceiros organizados e coordenar recursos essenciais para a barganha” (WEISS, 1999, p.14) na medida em que também é quem provê infraestrutura, socializa os riscos e encoraja a cooperação. Os agentes de um Estado transformativo buscam dar forma e coordenar recursos num amplo espectro.

A implementação descentralizada da política de assistência social no Brasil caracteriza-se pela combinação entre a autonomia política dos municípios e a baixa capacidade administrativa, orçamentária e fiscal em muitos deles (PIERSON, 1996; SKOCPOL, 1985; ARRETICHE, 2012). Sua organização em um sistema nacional, de outro lado, indica não só que a política deve alcançar a todos os usuários igualmente, mas também que deve haver padrões comuns que orientem as ações do sistema.

Assim sendo, afirmamos que a ideia de capacidade estatal no Brasil deve ser pensada em termos relacionais, ou seja, a capacidade do governo federal de induzir comportamento aos municípios, através da criação de incentivos que, de outra maneira, eles não o fariam. Esses, por sua vez, constroem capacidades administrativas para a gestão da política, dentre as quais estão as capacidades burocráticas, expressas na constituição de uma burocracia capaz de implementar as políticas. Estudar e analisar o caso brasileiro de assistência social com base nesse arcabouço teórico leva à conclusão de que a ação estatal

vai além de uma intervenção, é uma ação orquestrada, onde a União tem um papel efetivo na coordenação da mudança dessa arena no nível local (SÁTYRO E CUNHA, 2015).

Portanto, para analisar a burocracia do nível federal de governo utilizamos o conceito de capacidade transformativa, que indica o poder efetivo do Estado em produzir mudanças (EVANS, 1995; WEISS, 1999), o que faz sentido se considerada a força indutora do nível federal, apontada anteriormente. O estudo sobre capacidade estatal, no Brasil, mesmo com foco nos municípios, passa, necessariamente, pela capacidade transformativa do governo federal. Essa capacidade está relacionada a um conjunto de instrumentos e ferramentas dinâmicos, cujo escopo e alvo são redefinidos a cada novo contexto (WEISS, 1999). Essa perspectiva associa-se aos conceitos de aprendizado institucional e de incrementalismo, centrais para o corrente estudo, dado que a implementação da política evidencia que a capacidade administrativa, no nível local,

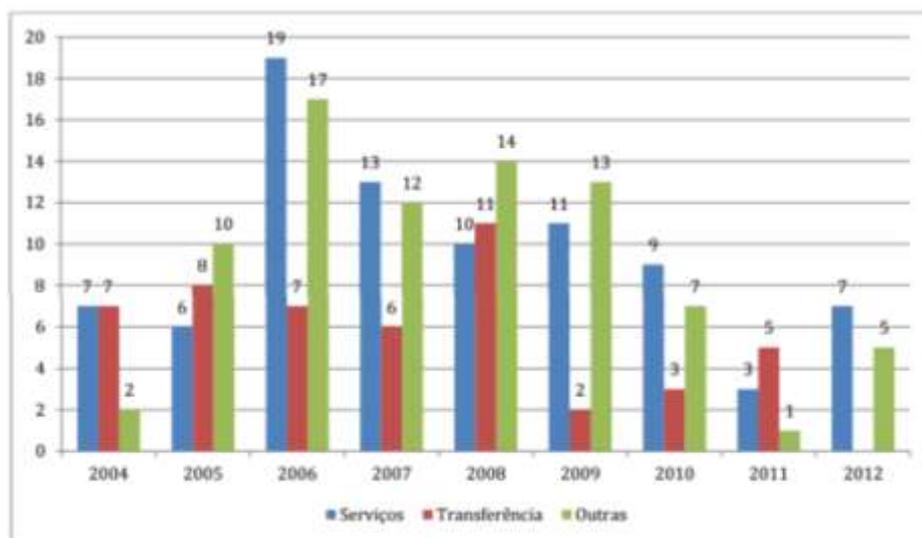
tem sido um movimento retroalimentado em que a cada indução, o governo federal alcança determinados patamares de resultado e, com isso, precisa tanto fortalecer aqueles municípios que ainda não alcançaram o nível desejado como fazer uma nova regra para aqueles que já superaram uma fase e precisam ser induzidos para a próxima fase (SÁTYRO E CUNHA, 2015).

3.2. Sobre a capacidade transformativa do MDS

Entendemos que a institucionalização da política de assistência social no Brasil é função de sua entrada na agenda do Executivo Federal (SÁTYRO E CUNHA, 2014a). A concretização dessa agenda evidenciou a necessidade de mecanismos que induzissem os entes federativos à cooperação, dado o desenho descentralizado da política. Sem analisar a conjunção desses fatores não é possível compreender a construção institucional da capacidade administrativa e orçamentária da assistência social no nível local.

Em trabalho recente Sátyro e Cunha (2014b) analisam a capacidade transformativa do MDS e reafirmam a centralidade do conceito de aprendizado institucional nesse processo de constituição de capacidades. As autoras analisam as portarias emitidas pelo MDS entre 2004 e 2012 classificando-as pelo conteúdo e pela área (transferência, serviços e outros); que podem ser vistas no gráfico abaixo.

Gráfico 01 – Portarias do MDS emitidas no período de 2004 a 2012 por tipo de entrega.



Fonte: Sátyro e Cunha, 2014b.

Elas mostram como foi ocorrendo o aprendizado institucional por parte das secretarias do Ministério. Ademais, mostram evidências de que as decisões expressas nos atos normativos evidenciam esse aprendizado: a cada passo e alcance de determinadas metas, o Ministério revia as regras, adequando-as às especificidades que foram sendo reveladas no processo de implantação das próprias normas. Por exemplo, os prazos de adesão foram revistos para que municípios fossem se ajustando às regras. Esse movimento dinâmico e interativo é o lugar da indução: se, num primeiro momento, transferência de renda e serviços foram tomados separadamente, ao longo do processo essas ações foram se aproximando, gerando normas que as integram, especialmente na sua oferta, no âmbito municipal (Sátyro e Cunha, 2014b).

O trabalho de Sátyro e Cunha (2014b) verifica a capacidade transformativa do MDS, tendo como parâmetro sua habilidade em induzir a construção das capacidades administrativas dos municípios, e nos permitiu identificar dois importantes resultados. O Ministério, por meio de atos normativos diversos imbuídos de incentivos seletivos vários, mas principalmente relacionados ao financiamento público federal, estabeleceu um processo de indução dos municípios à adesão ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao SUAS, conseguindo com que esses entes assumissem importantes aspectos da gestão dessa política no nível local.

Em contrapartida, os municípios foram construindo capacidades administrativas que lhes permitiram gerir transferência de renda e ofertar serviços socioassistenciais, ou seja, construindo capacidades para realizar as ações que lhes cabiam a partir da adesão. Claro que essas capacidades são matizadas pelas capacidades burocráticas previamente existentes nesses municípios. Consideramos que são indicadores dessa construção a existência efetiva de equipamentos públicos de âmbito municipal, o aumento do número de profissionais (ainda que muitos deles com relações trabalhistas frágeis), o aumento significativo no número de usuários atendidos nos diferentes serviços e no número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no PBF, conforme mostra o quadro e o gráfico a seguir (SÁTYRO E CUNHA, 2014b).

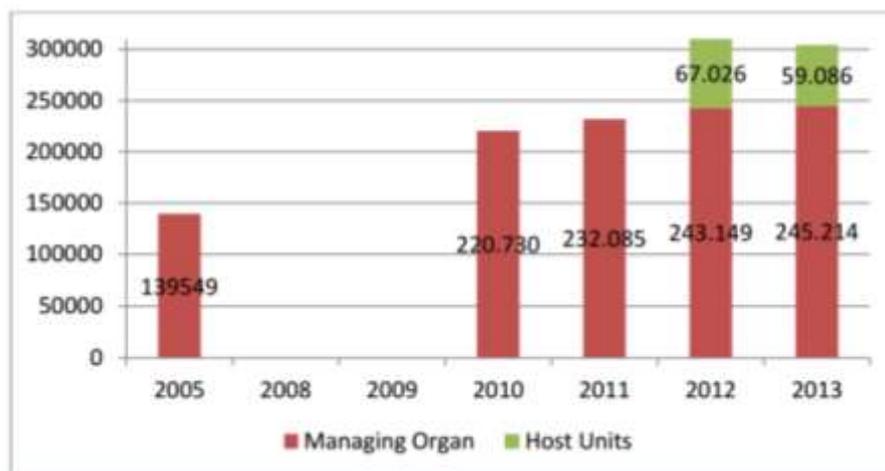
Quadro 01 – Cobertura da assistência social no âmbito municipal – 2012.

| Serviços | Cobertura |
|--|--|
| PAIF | 7.497 unidades em 5.533 municípios, com capacidade de atendimento a 25.852.000 (99% da demanda identificada) |
| SCFV | Capacidade de atendimento a 1.649.260 (100% da demanda identificada) |
| Lanchas | 123 lanchas (100% da demanda identificada) |
| Equipes volantes | 1.169 equipes volantes em 1.004 municípios (100% da demanda identificada) |
| PAEF (municipal) | 2.284 unidades CREAS em 2.072 municípios, com capacidade de atendimento a 129.140. (96,7% dos municípios com mais de 20.000 hab) |
| PAEF (regional) | 30 unidades CREAS Regional |
| Centro POP | 354 unidades Centro Pop em 257 municípios, com capacidade de atendimento a 40.200 (atendimento de 80% da demanda identificada) |
| Abordagem Social | 531 equipes em 271 municípios (atendimento de 97% da demanda identificada) |
| Serviço de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua | 23.100 vagas em 247 municípios (atendimento de 46,2% da demanda identificada) |

Fonte: MDS – Encontro CONGEMAS

Soma-se a essas informações o aumento do número de trabalhadores nos municípios brasileiros sem discriminar pelos diversos vínculos empregatícios existentes mostradas no gráfico a seguir. Observa-se um crescimento substancial desde o início da construção da política em âmbito nacional.

Gráfico 02 – Número de trabalhadores da assistência social no nível municipal, segundo o espaço de atuação – 2005 a 2013.



Fonte: Sátyro e Cunha, 2014b.

Por fim, cabe destacar que a capacidade transformativa do MDS, verificada por meio da construção da capacidade administrativa dos municípios, tem sido exercida de modo a mobilizar consentimentos e a institucionalizar a cooperação, nos termos de Weiss (1999), evidenciando o papel central do MDS nessa mudança. Foi possível concluir a centralidade das Portarias enquanto instrumento indutor desse processo e, em especial, a centralidade da capacidade de financiamento da política pelo governo federal. No entanto, o que se observou é que só o financiamento não seria capaz de criar esses consentimentos, principalmente no que se refere aos serviços. Aqui, a utilização das instâncias de pactuação foi crucial.

Para a construção da capacidade transformativa do MDS também é central analisar o perfil da burocracia das áreas de transferência de renda e de serviços socioassistenciais. Sátyro e Cunha mostram que inicialmente a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) possuía um perfil mais administrativo-gerencial, com maior insulamento e especialização, tomando iniciativas de regulação de cunho mais técnico-operacional. Apontam que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresentava um perfil mais político, talvez mais adequado em razão de sua atuação em espaços que demandam relações institucionais intensas, onde ocorrem negociações das regulações com os entes federados e a sociedade civil. Por fim, as autoras realizam uma análise das resoluções da CIT (gráfico 3) e realizam também entrevistas com trabalhadores de ambas as Secretarias, os resultados evidenciam que ambas aprenderam a relevância desses processos – a

necessidade de fortalecimento técnico-operacional da SNAS e a relevância do debate político para a SENARC.

Gráfico 03 – Número de Resoluções da CIT por ano de publicação



Fonte: Sátyro e Cunha, 2014b.

Esse aprendizado institucional pode ser observado pela própria redução do número de portarias emitidas pelo MDS relativas à assistência social que se deu de forma inversamente correlacionada com as resoluções da CIT no mesmo período, ou seja, com o aumento destas. Isso permite inferir que a arena do debate político vai se encorpendo como espaço legítimo e de fato utilizado para os aspectos da política relativos à gestão e ao financiamento. Aumentando, por vez, a capacidade política dos envolvidos (SÁTYRO E CUNHA, 2014b).

3.3. A burocracia municipal da assistência social

A organização descentralizada do SUAS reserva aos municípios a oferta de serviços e benefícios de proteção social básica. No entanto, a grande diversidade dos municípios quanto ao desenvolvimento econômico, às características demográficas e mesmo à demanda por serviços (dada a multidimensionalidade do conceito de pobreza, que aponta para vulnerabilidades e riscos sociais os mais diversos) indica possíveis dificultadores para que essa oferta seja realizada. Nesse sentido, consideramos relevante conhecer a capacidade de gestão dos municípios para a assistência social e, em especial, a burocracia que a implementa e suas principais características.

Weber (1978) estabeleceu bases para se pensar as características e a relevância da estrutura burocrática para que o Estado Moderno exerça suas funções. Depois dele, importantes estudos refinaram a compreensão sobre o papel das burocracias, inclusive nos processos de decisão sobre políticas públicas e na sua implementação (SKOCPOL, 1985;

EVANS, 1995; EVANS E RAUCH, 1999; SOUZA, 2010). No Brasil há poucos estudos que buscam entender o que se passa nos municípios (GOUVEA, 1994; LOUREIRO E ABRUCIO, 1999; GAETANI E HEREDIA, 2002; D´ARAÚJO, 2009; SOUZA, 2010; CARVALHO, 2011) e, dado o processo de descentralização de atribuições vivido no pós-CF88, isso é absolutamente necessário. Pouco se sabe sobre como a burocracia municipal é configurada, menos ainda sobre sua capacidade de ação, e, quase nada, dos seus efeitos nos serviços. Entretanto, ainda falta muito para conhecer a burocracia municipal de forma geral, e as burocracias específicas nas áreas setoriais de políticas sociais. Se ainda é incipiente o conhecimento descritivo destas em áreas como a Assistência Social, de forma geral, explicações sobre o porquê algumas burocracias estatais são mais efetivas que outras ainda estão por ser elaboradas (para mais sobre o assunto ver Sátyro e Cunha, 2016a).

Dada as considerações apontadas pela literatura, algumas questões se apresentam para o caso da assistência social. A principal delas é compreender como o aparato burocrático dos municípios está estruturado, tendo como referência padrões estabelecidos pela NOB-RH, especialmente aqueles definidos para a Proteção Social Básica executada nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que estão presentes em 98,5% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2015).

A NOB-RH estabelece que os CRAS devem ter uma equipe de referência, cujo número de profissionais e sua qualificação dependerão do tamanho dos municípios, conforme o quadro abaixo. Esses equipamentos devem ser coordenados por um técnico de nível superior, concursado e com experiência anterior.

Quadro 02 - Composição das equipes dos CRAS

| Pequeno Porte I | Pequeno Porte II | Médio, Grande, Metrópole e DF |
|--|--|---|
| 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo. | 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo. | 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. |
| 2 técnicos de nível médio | 3 técnicos de nível médio | 4 técnicos de nível médio |

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2011.

Segundo o Censo SUAS de 2014 havia 256.858 profissionais atuando nas secretarias municipais de assistência social em todo o Brasil, sendo que 37% deles eram estatutários, 16,9% celetistas, 11% comissionados e 35,1% com outros vínculos. Desses, 95.325 (cerca de 40%) estavam trabalhando nos CRAS. Dentre os trabalhadores dos

CRAS, predominavam os de nível médio (41%) seguidos pelos profissionais de nível superior (35%), mantendo a distribuição dos anos anteriores. Como eles estão distribuídos? É preciso responder a algumas questões descritivas para, posteriormente, em outro trabalho, conseguirmos responder qual o impacto dessa variação na entrega de serviços.

Nas “Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários” a NOB-RH/SUAS destaca os concursos como forma de acesso, a mobilidade na carreira e a adequação funcional, dentre outras, características de uma burocracia nos moldes weberianos. Tendo esses parâmetros como referência, procuramos saber qual a variação do perfil da burocracia da assistência social nos municípios e se há variações regionais ou estaduais, por exemplo.

Para isso, analisamos informações sobre a burocracia municipal da assistência social, especialmente sua distribuição espacial considerando escolaridade e formação profissional, bem como a prevalência do tipo de vínculos – estatutários, celetistas, cargos comissionados, estagiários, temporários, apresentadas nos mapas abaixo. Observamos sua localização nos equipamentos públicos de assistência Social, em especial nos CRAS, que, na estrutura do SUAS são responsáveis pela oferta da Proteção Social Básica, cuja capilaridade alcança quase todos os municípios brasileiros e cujas funções têm o potencial de absorver o maior número de trabalhadores da área¹¹⁵.

O Painel 1 permite visualizar a distribuição dos profissionais da assistência social por 100 mil habitantes. A mesma informação foi coletada, e especializada, a partir da três bases de dados disponíveis, RAIS, Munic e Censo SUAS, respectivamente. O Mapa 1116 mostra apenas os profissionais formalizados e os demais mostram todos os profissionais, independente do tipo do vínculo empregatício. Ao compararmos os três mapas, podemos

¹¹⁵ É importante ressaltar que as bases de dados utilizadas para a produção dos mapas são constituídas de dados diferenciados, mas consideramos que por isso mesmo elas possibilitam a complementaridade na análise, especialmente por registrar informações distintas. A RAIS, instituída por lei para registrar a atividade trabalhista no país, é de declaração obrigatória para todas as organizações possuidoras de CNPJ (o que inclui administração pública direta e indireta dos três níveis de governo) e oferece informações sobre o mercado formal de trabalho. (Cabe ressaltar que a não entrega da RAIS gera multas para o empregador.) Dada tais características, ficam fora dessa base os dados dos trabalhadores que estão na informalidade. O Censo SUAS é instrumento de monitoramento e avaliação da implantação do SUAS no país, criado pelo MDS. Ele é preenchido pelos municípios que aderiram ao Sistema e as informações coletadas servem como parâmetro para financiamento federal. A MUNIC é um levantamento de dados realizado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, e diferentes políticas e setores realizadas pelos municípios. As informações coletadas são de responsabilidade dos informantes.

¹¹⁶ Como dito anteriormente, este texto é parte de uma pesquisa que rendeu vários trabalhos. Os mapas aqui apresentados estão publicados em Sátyro, Cunha e Campos (2016 – no prelo a ser disponibilizado por meio digital no site do IPEA).

observar como o primeiro tem menos informação que os demais, o que evidencia a pouca formalização desses profissionais na maior parte do país. Nos mapas 2 e 3 registra-se um número bem mais expressivo de profissionais – especialmente o mapa que retrata os dados da Munic. Neles, ressalta-se os estados do Amazonas, Maranhão, Piauí e Goiás onde esta diferença entre trabalhadores formais (vazios no mapa 1) e trabalhadores informais (coloridos fortes nos demais mapas) é muito marcante.

Quando realizamos a distribuição espacializada dos profissionais do SUAS conforme categoria profissional – assistentes sociais, psicólogos e agentes sociais (denominação dada aos de nível médio) observamos uma clara preponderância de profissionais de nível médio, especialmente nas Regiões Norte e Centro-Oeste, mais fortemente nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins. Como seria de se esperar, dada a NOB-RH e a estrutura de fiscalização profissional (Conselhos Regionais de Serviço Social), os assistentes sociais estão mais presentes que os psicólogos nas estruturas dos CRAS e, quando os comparamos, também estão mais formalizados. Interessante observar que os estados do Piauí e de Tocantins também apresentam um número mais expressivo desses profissionais de nível superior.

O Painel 2, que apresenta os Mapas 4, 5 e 6 mostra a distribuição espacial das diferenças encontradas em duas das bases de dados utilizadas – RAIS e Censo SUAS para assistentes sociais, psicólogos e agentes sociais, respectivamente¹¹⁷.

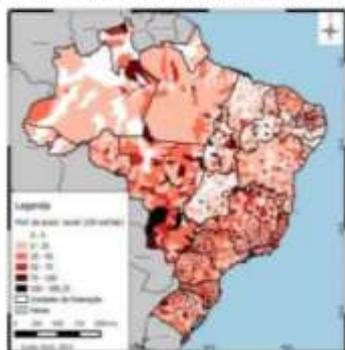
Esses mapas possibilitam verificar a informalidade dos vínculos, uma vez que a RAIS registra apenas os trabalhadores formalmente vinculados, enquanto o Censo SUAS registra “outros vínculos”. No caso dos assistentes sociais a formalização é maior, o que

¹¹⁷ Os mapas 4 e 5 são retirados do texto Sátyro, Cunha e Campos (2016a) onde as autoras ensinam a ler os gráficos da seguinte forma: “ao espacializar a diferença entre as bases, encontramos três grupos de dados: aqueles municípios que são iguais a zero, que denotam não haver diferença entre os dados das duas bases, e assim aparecem em branco nos mapas; aqueles que apresentam um número positivo, que denotam que há mais profissionais declarados no Censo SUAS do que na RAIS e, portanto, uma maior informalidade na contratação, que aparecem com cores quentes no mapa (amarelo, alaranjado e vermelho); e aqueles que apresentam um número negativo, denotando haver mais profissionais declarados na RAIS do que no Censo SUAS, o que nos relata um maior nível de formalidade, e estão no mapa em diferentes tons de azul”.

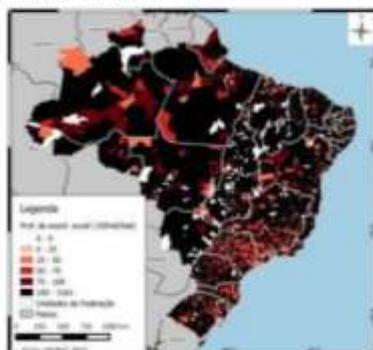
não ocorre com os psicólogos e, menos ainda, com os profissionais de nível médio. Esses últimos, por sua vez, são os que apresentam a maior diferença e o que fica evidenciado no alto grau de informalidade dos vínculos.

Painel 1

Mapa 1 - Distribuição espacial do(a)s profissionais da assistência social, por 100 mil habitantes: Brasil, por municípios - RAIS, 2013.



Mapa 2 - Distribuição espacial do(a)s profissionais da assistência social, por 100 mil habitantes: Brasil, por municípios - MUNIC, 2012.



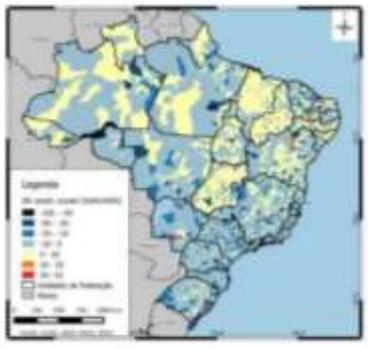
Mapa 3 - Distribuição espacial do(a)s profissionais da assistência social nos CRAS, por 100 mil habitantes: Brasil, por municípios - Censo SUAS, 2013.



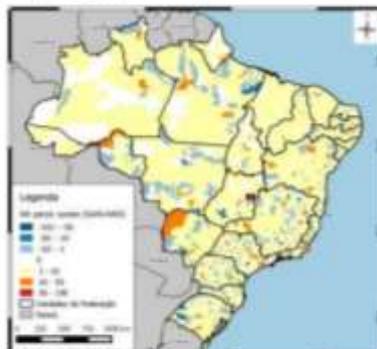
Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS 2013, MUNIC 2012 e Censo SUAS 2013.

Painel 2

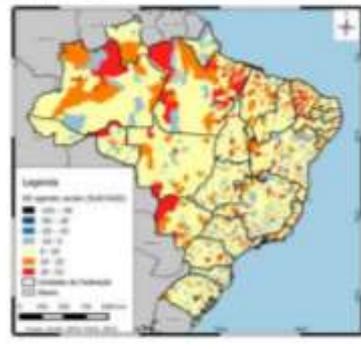
Mapa 4 - Distribuição espacial da diferença dos assistentes sociais entre RAIS e Censo SUAS: Brasil, por municípios - 2013.



Mapa 5 - Distribuição espacial da diferença dos psicólogos entre RAIS e Censo SUAS: Brasil, por municípios - 2013.



Mapa 6 - Distribuição espacial da diferença dos agentes sociais entre RAIS e Censo SUAS: Brasil, por municípios - 2013.



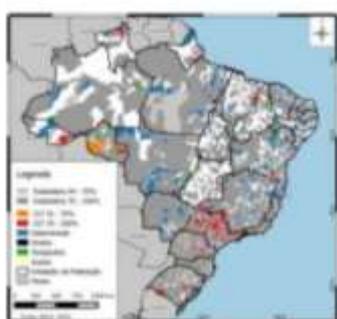
Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS 2013 e do Censo SUAS 2013.

Uma vez tendo constatado essa informalização nos perguntamos, então, a respeito dos vínculos desses profissionais. Os Mapas 7, 8 e 9 (Painel 3) apresentam a prevalência dos vínculos dos profissionais da assistência social, ou seja, qual vínculo é mais comum em um determinado município. No Mapa 7, com dados da RAIS, verifica-se que, dentre aqueles trabalhadores contratados formalmente, prevalece o vínculo como estatutário na maior parte dos municípios, com exceção do estado de São Paulo, onde as contratações por meio da CLT preponderam. Há “vazios” de informação nos estados do Amazonas, Maranhão, Piauí, Tocantins e Goiás que chamam a atenção, principalmente quando observados os Mapas 8 e 9.

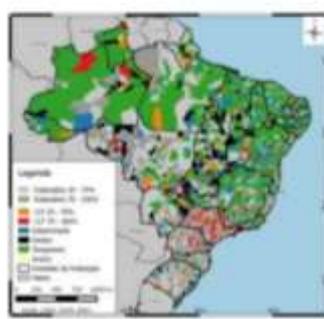
Quando observamos os dados dos mapas 8 e 9, com dados do Censo SUAS e da Munic, respectivamente, vemos que os dois mostram as mesmas tendências. Entretanto, é a diferença entre o primeiro e os dois demais que reforça a evidência anteriormente encontrada: a preponderância da informalidade nos vínculos empregatícios, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e grande parte do estado de Minas Gerais. A preponderância da CLT em São Paulo é reforçada pela comparação das três fontes de dados, mostrando uma tendência estadual claramente distinta dos demais estados.

Painel 3

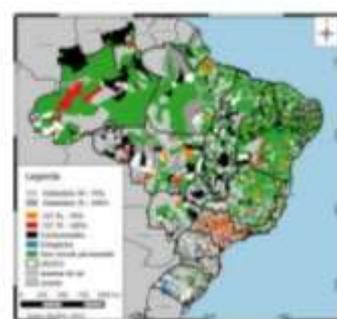
Mapa 7 - Distribuição espacial da prevalência dos vínculos do(a)s profissionais da assistência social: Brasil, por municípios - RAIS, 2013.



Mapa 8 - Distribuição espacial da prevalência dos vínculos dos profissionais da assistência social nos CRAS: Brasil, por municípios - Censo SUAS, 2013.



Mapa 9 - Distribuição espacial da prevalência dos vínculos dos profissionais da assistência social nos CRAS: Brasil, por municípios - MUNIC, 2012.



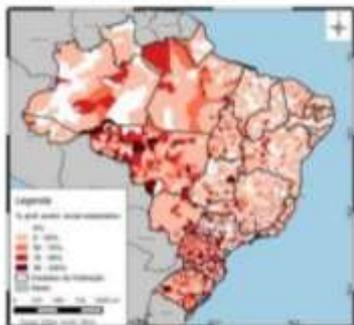
Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS 2013, Munic 2012 e do Censo SUAS 2013.

Se desagregarmos essas informações e espacializarmos novamente, reforçaremos esse mesmo quadro. Os Mapas a seguir, de 10 a 15, detalham a distribuição dos vínculos dos profissionais no CRAS: estatutários, celetistas, diretores (cargos comissionados), contratação por tempo determinado, temporários e avulsos.

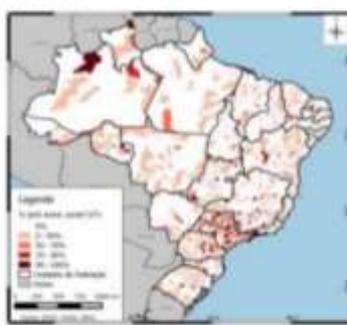
Observando o conjunto dos mapas, construídos com base nos dados informados ao Censo SUAS, fica evidente: (a) a maior concentração de estatutários nas regiões Sul e Centro-Oeste; (b) a concentração de celetistas no estado de São Paulo; (c) a grande concentração de profissionais temporários nas regiões Norte e Nordeste e no estado de Minas Gerais. Também chama a atenção alguns municípios nos quais ocorre a maior proporção de diretores, provavelmente municípios pequenos de um só CRAS onde há um diretor e um agente social, por exemplo. De tudo isso, a ênfase é dada por dois lados do quadro: um pelo mapa 10 que, lido juntamente com os anteriores, mostra a proteção da categoria dos assistentes sociais e outro, pelos mapas 13 e 14 que tratam dos vínculos mais frágeis dentro do SUAS.

Painel 4

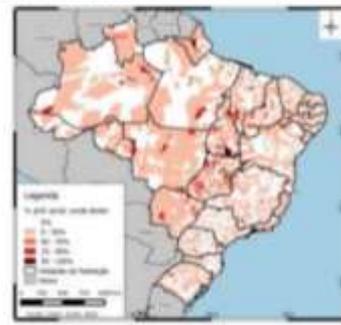
Mapa 10 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculado(a)s como estatutário(a)s nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.



Mapa 11 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculados(a)s como CLT nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.

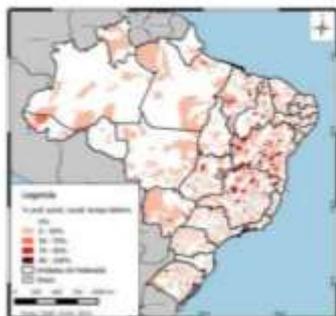


Mapa 12 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculados(a)s como diretor(a)s nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.

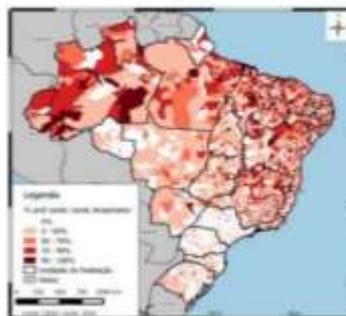


Fonte: elaboração própria com base nos dados do Censo SUAS 2013

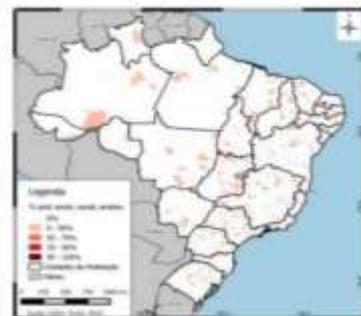
Mapa 13 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculados(a)s por tempo determinado nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.



Mapa 14 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculados(a)s como temporário(a)s nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.



Mapa 15 - Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social vinculados(a)s como avulso(a)s nos CRAS: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.



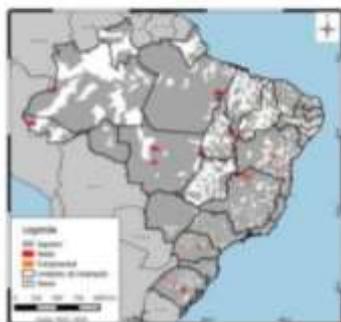
Fonte: elaboração própria com base nos dados Censo SUAS 2013.

Uma vez observados os vínculos, ainda fica a pergunta sobre a escolaridade desses profissionais. No painel 5, os Mapas 16 e 17 apresentam a prevalência do grau de escolaridade dos profissionais da assistência social e o Mapa 18 apresenta o grau de escolaridade do titular do órgão gestor da política referida. Nos dois primeiros evidencia-se a prevalência de nível superior dentre aqueles registrados formalmente, apontados na RAIS. Os de nível médio, identificados pelo Censo SUAS e, que, certamente, não estão formalmente contratados (em sua maioria), assim como outros de nível superior, correspondem a “vazios” na RAIS, mas são registrados no Censo SUAS. Os estados do Amazonas, Maranhão, Piauí, Tocantins e Goiás são os que se destacam nessa situação.

Já o Mapa 18 aponta que a maior parte dos municípios possui gestores com nível superior, inclusive alguns com pós-graduação, mesmo nas regiões e municípios que possuem prevalência de profissionais com baixa escolarização.

Painel 5

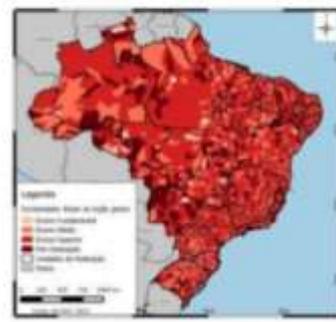
Mapa 16 - Distribuição espacial da prevalência do grau de escolaridade do(a)s profissionais de assistência social: Brasil, por municípios – RAIS, 2013.



Mapa 17 - Distribuição espacial da prevalência do grau de escolaridade do(a)s profissionais de assistência social: Brasil, por municípios – Censo SUAS, 2013.



Mapa 18 - Distribuição espacial do grau de escolaridade do(a) titular do órgão gestor: Brasil, por municípios – MUNIC, 2012.



Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS 2013 e do Censo SUAS 2013.

Nossos achados são simples, mas contundentes. No que se refere à variação dos vínculos empregatícios, não há dúvidas de que há padrões regionais e estaduais distintos agindo na conformação dos quadros municipais. Apesar da predominância de vínculos estatutários para os assistentes sociais, os vínculos dos demais profissionais envolvidos variam regionalmente. No Nordeste e no Norte há uma predominância de vínculos temporários, bem como uma predominância da presença de agentes sociais em relação aos assistentes sociais. Isso denota uma fragilidade maior dos vínculos nestas regiões e, provavelmente, maior rotatividade dos quadros. Essas regiões também apresentam uma proporção muito maior de profissionais com apenas Ensino Fundamental e Médio em comparação com o Sul e o Sudeste do país.

Dentre as ocupações, destaca-se a de assistentes sociais, ainda que existam “vazios” identificados pela RAIS nos estados do Amazonas, Roraima, Acre, Amapá, Goiás, Maranhão e Piauí, ou seja, em muitos lugares não há registro de assistentes sociais com vínculos formais em especial em municípios de estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Munic e o Censo SUAS, por sua vez, evidenciam a prevalência da fragilidade dos vínculos de um conjunto de profissionais que atuam nos CRAS, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e norte de Minas Gerais, bem como a prevalência de contratação de celetistas em São Paulo. A situação fica ainda mais precária quando se toma como referência os profissionais de nível médio.

A literatura sobre burocracia considera que funcionários com conhecimento especializado e recrutados por mérito (concursos), com previsibilidade de carreiras de longo prazo (estabilidade), têm mais competências, habilidades e incentivos para levar a termo as funções do Estado. Nessa perspectiva, os chamados estatutários, que se enquadram nesse tipo, teriam mais e melhores condições de implementação da política de

assistência social, o que nos permite supor que a um maior número de estatutários corresponderia a uma melhor capacidade de gestão. No entanto, em trabalho anterior, mostramos que esse mecanismo não é tão simples assim, havendo evidências que contestam as hipóteses clássicas (SÁTYRO E CUNHA, 2016a).

4. Considerações finais

A análise dos fatores que contribuem para a explicação dos significativos resultados sociais alcançados pela política de assistência social no âmbito dos municípios confirma o que a literatura sobre a temática da descentralização tem apontado para sistemas nacionais de políticas públicas que articulam os três entes da federação: a capacidade transformativa do nível federal de governo tem sido fator essencial para assegurar a implementação de políticas exitosas. Nosso estudo possibilitou verificar que incentivos instituídos pelo nível federal foram essenciais para alterações encontradas na capacidade administrativa dos municípios.

Sátyro e Cunha (2014a) identificam perfis distintos na burocracia do MDS responsáveis por ações relevantes da política – a transferência de renda e a organização dos serviços e mostram que o aprendizado institucional durante o processo de implementação da política produziu efeitos interessantes, levando ambas a utilizarem de recursos semelhantes para a indução – documentos normativos e atos administrativos com poder vinculante – e, ao mesmo tempo, a desenvolverem habilidades complementares àquelas que inicialmente possuíam, ao estabelecerem contatos com instâncias de negociação e pactuação, ou ao necessitarem demonstrar os resultados de seu trabalho.

Em segundo lugar, também foi possível verificar a diversidade da estrutura burocrática dos municípios brasileiros. Identificamos algumas tendências distintas em diferentes regiões do país, indicando a necessidade de se investigar os fatores que determinam essas variações e concentrações. Os dados mostram padrões estaduais bastante marcantes em alguns casos, como a presença de CLT em São Paulo, ou variações internas como no caso de Minas Gerais. Observa-se também a discrepância entre Centro-Sul de um lado e Norte e Nordeste de outro em termos da formalidade dos vínculos. Se isso reforça uma ideia de senso comum, nas mãos de um gestor é dado para pensar estratégias e incentivos distintos. Isso porque a resposta ao legítimo questionamento do quanto essa variação afeta a entrega de serviços ainda está por vir, é mote para outro trabalho.

Nossos achados apontam não só para a relevância do tema e do objeto que estudamos, mas principalmente para a necessidade de se dar continuidade a esse estudo, de modo que possamos compreender melhor quais são os fatores que efetivamente importam para a implementação de políticas públicas organizadas nacionalmente e que demandam articulações interfederativa para sua efetivação.

5. Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira. *In*: PETERS B. Guy; PIERRE, Jon. Administração Pública: Coletânea. Brasília: ENAP, 2010.

ADCKOK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. *The American Political Science Review*. v. 95, n. 3, september, p.529-546, 2001.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta.. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002, pp. 431 a 458, 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 18(2): 17-26, 2004.

BRASIL. Censo SUAS 2010. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/CensoSUAS_2010.pdf

BRASIL. Censo SUAS 2011. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Censo%20Suas%202011_Final.pdf

BRASIL. Censo SUAS 2012. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS_2012_final.pdf

BRASIL. Censo SUAS 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CensoSUAS_2013_completo.pdf

BRASIL. Censo SUAS 2014. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/index.html

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução no. 130, de 15.07.2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução no. 17/11.

BRASIL. Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Censo Suas 2013. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/sagicenso/censosuas2014/auth/index.php>>. Acesso em: 28 set 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria 17/2012.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília; 2005.20
- CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: Cardoso Jr., José Celso (Org.). Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-Merit Working paper series. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>>. Acesso em: 20 out, 2013.
- CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals. UNU-Merit Working paper series. Disponível em <<http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/wp2013-052.pdf>>. Acesso em: 20 out, 2013.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. In: In: Cardoso Jr., José Celso (Org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- DE VAUS, David. "Cap 1 - What is a research design e Cap 2 - Tools for research design." In Research Design in Social Research, ed. David De Vaus. Thousand Oaks, CA: Sage; 2001.
- EVANS, Peter B. Embedded autonomy: states and industrial transformation. United Kingdom: Princeton University Press, Chichester, West Sussex, 1995.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. American Sociological Review, Vol. 64, No. 5 (Oct.), pp. 748-765, 1999.
- GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. The political economy of civil service reform in Brazil: The Cardoso years. Document prepared for the Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo. 2002.
- GEDDES, Barbara. Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press; 1994.
- GERRING. John. Cap 4 - the case study: what it is and what it does. In: The oxford handbook of comparative politics, 2007.
- GOUVÊA, Gilda P. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Anexo Estatístico nº 17, 2009.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. Designing Social Inquiry. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: O Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, pp. 69-89. 1999.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 46(6):1551-73, nov./dez. 2012.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. *World politics*. n.48, p.143-179, 1996.

SÁTYRO, Natália G.D; CUNHA, Eleonora S.M. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. *Brazilian Political Science Review*. v.8, n.1, p.80-108, 2014a.

SÁTYRO, Natália G.D; CUNHA, Eleonora S.M. Building institutional capacity at the local level: the case of social assistance in Brazil. Paper apresentado na Conferencia “Catching Up To the Future? Advances and Challenges in the Politics, Society, and Social Policies of Contemporary Brazil” na Brown University, Providence, R.I. November 14-15, 2014b.

SÁTYRO, Natália G.D; CUNHA, Eleonora S.M. e CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 22 N 2, ago, 2016a.

SÁTYRO, Natália G.D; CUNHA, Eleonora S.M. e CAMPOS, Jarvis. “Os trabalhadores municipais do SUAS: uma radiografia do Brasil 2010 - 2014”, IEditora: Eleonora Schettini M. Cunha. – Belo Horizonte, 2016b. ISBN: 978-85-921662-0-5

SÁTYRO, Natália G.D; CUNHA, Eleonora S.M. O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: O caso do Sistema Único de Assistência Social. Relatório Final de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2015b.

SKOCPOL, Theda. “Bringing the state back in: Strategies of Analysis in current research”, in Evans, Peter B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp. 3-43, 1985.

SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University, 1985

SOUZA, C. “Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 52, pp. 113-132, 2001.

SOUZA, Celina M. Projeto: “Modernização e capacidade burocrática e financeira do estado na política de assistência social” - Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa (pq). Mimeo. Agosto, 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UNB, 1978.

WEISS, Linda. *The myth of powerless state*. Great Britain. Polity Press, 1999.

**TEMAS TRANSVERSAIS E AÇÕES DE INTEGRAÇÃO DE
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Territórios e vivências: pela efetivação de uma política de assistência social de qualidade em Barretos/SP¹¹⁸

Resumo: o projeto *Territórios e vivências: pela efetivação de uma política de assistência social de qualidade em Barretos/SP* nasceu da necessidade de se conhecer os *territórios* onde vivem as famílias atendidas pela Assistência Social, partindo-se do pressuposto de que, para conhecer realmente tais famílias – suas dinâmicas internas, suas relações, suas vulnerabilidades e potencialidades –, transversalmente deve-se também conhecer o local, o bairro, a comunidade, o território onde experienciam suas vivências intra e extra familiares. Sendo assim, o projeto vai de encontro ao processo de implantação e consolidação, no município de Barretos (SP), de uma das funções que integra a Política Nacional de Assistência Social: a Vigilância Socioassistencial. O projeto coincide com a estruturação do equipamento público que acomodará a Vigilância Socioassistencial a partir de meados de 2013. E o desenvolvimento da pesquisa acabou por acompanhar seu processo de maturação entre 2014 e 2015. Dessa forma, houve uma parceria entre a Instituição de Ensino proponente e a Prefeitura do Município de Barretos através do órgão gestor municipal de Assistência Social, amalgamando-se os interesses acadêmico- científicos aos interesses técnico-políticos, na medida em que a pesquisa possibilitou conhecer teórica e empiricamente um pouco da vivência das famílias nos territórios, ao passo que o equipamento da Vigilância Socioassistencial lhe conferiu legitimidade e validade.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; Territórios; Barretos (SP).

Abstract: the project *Territories and experiences: for implementation of a policy of social assistance in Barretos/SP* was born of the need to know the *territories* where the families served by Social Assistance live, on the assumption that, to really know such families – their internal dynamics, their relationships, their vulnerabilities and potentialities – transversely, it must also know local, neighborhood, community, territory where they experience their intra and extra family experiences. Therefore, the project is in line with the deployment and consolidation process, in Barretos, one of the functions that integrates the National Policy of Social Assistance: Social Assistance Monitoring. The project coincides with the structuring of public equipment that would accommodate Social Assistance Monitoring from mid-2013. And development of research ended up following its maturation process between 2014 and 2015. Thus, there was a partnership between applicant Educational Institution and mayor of Barretos by means of municipal Social Assistance Authority, amalgamating academic and scientific interests to the political and technical ones, to the extent that the research made it possible to know theoretical and empirically some of the family life in the territories, while equipment of Social Assistance Monitoring conferred on it legitimacy and validity.

¹¹⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Territórios e vivências: pela efetivação de uma política de assistência social de qualidade em Barretos (SP)” coordenado por André Luis dos Santos Borin

Keywords: National Policy of Social Assistance; Social Assistance Monitoring; Territories; Barretos (SP).

1. Introdução

Afirma o geógrafo Milton Santos (1994; 2006) que é no meio local no qual se criam, a partir da solidariedade e conflito gerado pelo trabalho coletivo, espaços de continuidade e contiguidade, onde se constitui o recorte territorial que ele chama de horizontalidade. Nesse local de solidariedade e conflito, do uno e do múltiplo, de continuidade e descontinuidade, construção e desconstrução são, portanto, consideradas não apenas a dimensão espacial no que toca à conceituação de território, mas também a dinâmica sociocultural.

Pensando na relação entre dinâmica territorial e manifestação da consciência social, bem como numa geografia dos movimentos sociais, Santos, ao contrário da afirmação que o tempo suprimiu o espaço, e, portanto, que a expansão do capital hegemônico em todos os espaços teria eliminado as diferenças regionais, contrargumenta que, em primeiro lugar, o tempo acelerado acaba por acentuar a diferenciação dos eventos e, conseqüentemente, dos lugares; em segundo, num espaço que se torna mundial, se redefine o ecumeno (o universal, o geral), se estendendo a ele por intermédio do fenômeno regional.

As regiões, ou melhor, as subdivisões do espaço (total, nacional ou local) “[...] são um espaço de conveniência, meros lugares funcionais do todo, pois, além dos lugares, não há outra forma para a existência do todo social que não seja a forma regional” (SANTOS, 1994, p. 48).

É nessa perspectiva que se formula o conceito de territorialização no âmbito da Política de Assistência Social, territorialização essa que não objetiva apenas a mera delimitação territorial, mas, também, a dinâmica social que permeia o espaço geográfico no seu “recorte” local:

Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma “topografia social” decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p.09).

Desse modo, a Política Nacional de Assistência Social assume concretude a partir de uma perspectiva socioterritorial, a que pese os mais de 5.500 municípios brasileiros como referências privilegiadas de análise. Tal enfoque socioterritorial é pertinente na medida

em que, enquanto política pública, tem por campo interventivo essencialmente as capilaridades dos territórios.

O reconhecimento e a intervenção sobre essas capilaridades territoriais revelam, em seu confronto com a realidade, aspectos da dinâmica dos territórios até então não quantificados, setores sociais marginalizados pelos órgãos estatísticos, que rechaçaram ou ignoraram sua existência, tais como: “população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência” (PNAS, 2004, p. 16).

É sabido que, historicamente, a política de assistência social no Brasil se constituiu a margem dos direitos sociais, associada originariamente a concepções de mundo de cunho humanístico cristão, de teor moralista e clientelista e sob os auspícios da cultura do favor. Somados ao assistencialismo enquanto prática historicamente legitimada e socialmente determinada pelos interesses da classe hegemônica, desenvolveu-se no Brasil uma prática implementada pelas elites políticas e classes dominantes mormente associadas aos interesses do capital internacional, cujo viés buscava reduzir a pobreza gerada por esse “bloco no poder”, ao mesmo tempo em que perseguia a perpetuação de seu sistema de exploração.

Mudanças significativas no campo da assistência social começam a se consubstanciar durante o período de redemocratização do Brasil (década de 1980), conduzidas pelas lutas sociais que encaparam a cena sociopolítica e cultural do país e legitimadas pela “Constituição de 88”, que acabou por conferir estatuto de política pública à Assistência Social, subscrita no campo da Seguridade Social.

Esse novo contorno de política pública não contributiva da Assistência Social irá se materializar na regulamentação do art. 203 da Constituição Federal de 1988 (Da Seguridade Social), através da Lei Orgânica de Assistência de Social (LOAS – Lei 8.742 de 1993). Sua sistematização e padronização por todo o território nacional no bojo da descentralização dos serviços socioassistenciais se dará na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004.

Numa perspectiva de ruptura às ações que tratam as demandas sociais focalizadas em segmentos (como idosos, crianças, deficientes etc.) a Política de Assistência Social traz, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da sua Norma Operacional Básica (NOB) a necessidade de atendimento das demandas sociais a partir da matricialidade sociofamiliar e da territorialização.

No que concerne à territorialização, a NOB estabelece como parâmetro o entendimento socioterritorial face às desigualdades sociais e territoriais que se manifestam de forma multidimensional nos municípios brasileiros. Isso implica num entendimento e numa interpretação das cidades e territórios a partir do real vivido por seus atores, voltando-se à seu cotidiano e história, ao seu universo cultural e simbólico vivenciado no bojo do território.

Segundo a NOB 2005

[...] trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2005, p.44).

Significa, portanto, não apenas traçar um diagnóstico socioterritorial que sistematize e traduza as condições de risco pessoal e social, mas também as condições de acesso a bens e serviços públicos e privados no território etc. Quer dizer, não apenas conhecer as reais necessidades e vulnerabilidades dos sujeitos usuários da Assistência Social, mas também suas potencialidades com vistas à superação do quadro de vulnerabilidade e risco instalado, capacidades que deverão ser trabalhadas sob a prerrogativa de ampliar sua liberdade e suas condições de escolha.

Por isso, na implementação do SUAS a necessidade de se articular ações no nível macro e micro social é fundamental, uma vez que as médias expressas nos índices e indicadores de pobreza e vulnerabilidade não conseguem captar a dinâmica intraurbana, uma vez que, cada cidade expressa em seu cotidiano as mais diversas formas de desigualdade e segregação social e espacial (KOGA, 2002 apud ANDRADE, 2009, p. 131).

Portanto, apreender a escala territorial como local onde se manifestam as situações de vulnerabilidade e risco social e as mais variadas formas de violação de direitos (nas dimensões familiar, social e institucional), mas, ainda e inclusive, como local onde se despertam potencialidades (lideranças comunitárias, redes de apoio e de solidariedade etc.). Isto implica em reconhecer a escala territorial, parafraseando o geógrafo brasileiro Milton Santos (2002), como uma questão que envolve limite e conteúdo. Que seja, a vivência das famílias, grupos e comunidades de um dado território são superiores aos seus limites físicos, sejam eles administrativos, econômicos, censitários etc.

O município de Barretos (SP), no transcurso da pesquisa, contava com cinco territórios no âmbito da assistência social, os quais estavam referenciados em quatro Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um Núcleo de Atendimento Social

(NAS), então em processo de adquirir o status de CRAS; no entanto, tal demarcação demonstrava ausência de critérios que privilegiassem a dinâmica socioterritorial.

Nesse sentido, justificou-se a propositura de nossa pesquisa: 1) pela importância da categoria território para a assistência social, a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), da Lei Orgânica da Assistência Social e da Norma Operacional Básica (NOB) e 2) e, justamente por tal importância, pela necessidade iminente de se compreender e conseqüentemente redefinir os territórios da assistência social de Barretos (SP), visto que, a então demarcação, longe de seguir as determinações e critérios contidos nas referidas normativas, obedece, de forma rígida, à pura divisão métrica de viés cartesiano, que privilegia apenas uma demarcação espacial, destituída de conteúdo, contemplando exclusivamente aspectos administrativos e de logística institucional.

Tais circunstâncias se alinharam a outro importante fator: a criação, no último trimestre de 2013, do setor de Vigilância Socioassistencial. A criação deste setor tinha por tarefa inicial, dentre outras, redefinir os territórios atendidos pela assistência social, ou, pelo menos, se pensar numa metodologia que permitisse compreender, para além das linhas que demarcavam os territórios, a dinâmica socioterritorial; os espaços e seus limites avalizados, não como uma mera escala territorial, mas como *locus* privilegiado de relações, de contradições, de tensões, de luta, de poder, de movimento, enfim, de vivências.

Implantado então o setor de Vigilância Socioassistencial de Barretos, e, a partir da redefinição dos territórios, o próximo passo seria a construção de um diagnóstico socioterritorial que pudesse dar conta da realidade social, não apenas através de bancos de dados e estatísticas oficiais, mas, dando “voz” aos usuários da política de assistência social no município. Isto significaria romper com o pragmatismo, e, dar cientificidade para o trabalho social com famílias, sem abrir mão das experiências e vivências destas famílias. Significava, portanto, avançar na consolidação da assistência social enquanto política pública, ao passo que se buscou romper com uma análise e intervenção quimeras sobre a realidade social, compreendida de forma segmentada, fragmentada e fatorialista.

Para tanto, a consolidação da Vigilância Socioassistencial, aliada ao debate e à problematização (político e teórico) sobre território possibilitados pelo desenvolvimento de nossa pesquisa, pôde ampliar tal debate entre os vários agentes públicos que executam a política de assistência social no município, facilitando assim, a construção coletiva de um diagnóstico socioterritorial local – substituindo o diagnóstico anterior, que continha os mesmos equívocos da “lógica” que permeava a enviesada divisão territorial.

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

Na busca de alcançar seu objetivo, a pesquisa contou com bolsistas graduandos em Serviço Social e um bolsista especialista em estatística, sob a coordenação de professor mestre em Serviço Social, docente titular do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos (UNIFEB), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e tendo como instituição financiadora o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

2. Metodologia

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

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

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

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

Então, elegemos o método de pesquisa *survey* para a coleta de dados, que pode ser compreendido como a obtenção de dados e/ou informações sobre características, ações e até mesmo opiniões dum dado grupo populacional, indicado como representante da população-alvo, através de um determinado instrumento de pesquisa (PINONSONNEALT; KRAEMER, 1993 apud FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000, p. 105).

Dentre as principais características do método de pesquisa *survey*, podemos mencionar: produzir deduções quantitativas da população-alvo e utilizar um instrumento pré- definido (FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000, p. 105).

Quanto ao seu propósito, a pesquisa *survey* pode ser: explanatória, exploratória ou descritiva. Aqui, lançamos mão do propósito descritivo, que

busca identificar quais situações, eventos, atitudes ou opiniões estão manifestos em uma população; descreve a distribuição de algum fenômeno na população ou entre os subgrupos da população ou, ainda, faz uma comparação entre essas distribuições. [...] a hipótese não é causal, mas tem o propósito de verificar se a percepção dos fatos está ou não de acordo com a realidade (PINONSONNEALT; KRAEMER, 1993 apud FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000, p. 105).

Já em relação aos momentos ou pontos no tempo em que serão coletados os dados, a *survey* pode ser longitudinal ou de corte-transversal. Em nossa pesquisa adotamos o desenho de corte-transversal, no qual “a coleta de dados ocorre em um só momento, pretendendo descrever e analisar o estado de uma ou várias variáveis em um dado momento” (SAMPIERI, 1991 apud FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA,

2000, p. 106). Embora as entrevistas tenham sido aplicadas entre os meses de agosto e outubro de 2014 (período em que ocorreu o mutirão), os respondentes não se repetiram; foram entrevistados uma única vez, não havendo comparações de dados entre os três meses de aplicação das entrevistas.

Quanto à amostra, alguns autores apontam para dois tipos dentro da pesquisa *survey*: amostra probabilística (PERRIEN; CHÉRON; ZINS, 1994) e amostra não probabilística (FINK, 1995; HENRY apud BICKMAN; ROG, 1997). Aqui optamos pela amostra não probabilística, a qual se obtém através “[...] de algum tipo de critério, e nem todos os elementos da população têm a mesma chance de ser selecionados, o que torna os resultados não generalizáveis” (FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000, p. 106).

O município de Barretos, situado ao norte do estado de São Paulo, cuja sede apresenta latitude de 20°33'26" sul, longitude 48°34'04" e 1.566,16 km², é considerado o

quinto maior município em extensão territorial do estado de São Paulo. Encontra-se a 630 metros de altitude, distando 465 km da capital paulista, conforme o Mapa 1.

Mapa 1

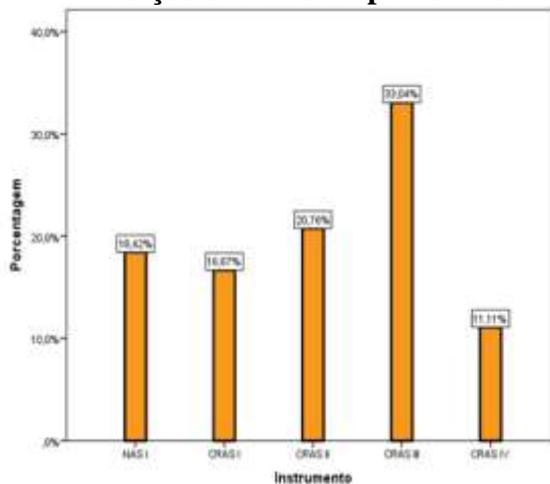


Orig. Jairo Gomes do Carmo
Ed. Gráfico: Jairo Gomes do Carmo

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

Baseado na referida proporção, calculamos o tamanho amostral capaz de representar os habitantes do município que estão inseridos no CadÚnico. Para o cálculo consideramos um intervalo de 98% de confiança para a proporção dos habitantes de Barretos inseridos no Cadastro (27,2%), com uma amplitude de precisão de 10%, obtendo assim uma amostra de 342 pessoas, a qual está distribuída entre os territórios conforme apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 Distribuição da amostra por CRAS/Territórios



Dentre os tipos de amostra não probabilística são identificados seis tipos: por conveniência; mais similares ou mais diferentes; por quotas; bola de neve; casos críticos; e casos típicos (FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000, p. 106). O tipo de amostra não probabilística utilizado em nossa pesquisa foi por conveniência, no qual os participantes são escolhidos em decorrência de estarem disponíveis. Diante da presença no aludido mutirão de pessoas com perfil do Cadastro Único (famílias cuja renda mensal seja de até três salários mínimos), foi conveniente convidá-las a participarem das entrevistas, por já estarem disponíveis devido ao cadastramento. Assim, nossa amostragem foi de 342 pessoas, sendo que as entrevistas foram aplicadas até atingirmos o tamanho amostral esperado.

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

Na segunda fase da pesquisa coletamos informações junto ao Cead, que é a base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, o que foi viabilizado também pela referida parceria com o ente público. A coleta de dados consistiu em estabelecer um perfil de todas as famílias socialmente vulneráveis do município de Barretos inseridas no CadÚnico, distribuídas segundo os territórios de atendimento. Consideramos, para estabelecer o perfil das famílias, os seguintes indicadores: rendimento familiar de até ½ salário mínimo; presença de idosos e/ou deficientes; trabalho informal/doméstico; chefia feminina.

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

3. Resultados e discussão

Os resultados serão apresentados a seguir, segundo as etapas da pesquisa:

Etapa 1: exposição dos dados levantados nas entrevistas junto às 342 famílias que participaram do mutirão de cadastramento e atualização cadastral do CadÚnico, que compreenderam perguntas relacionadas à presença de ofertas de serviços básicos nos territórios e a qualidade desses serviços.

Etapa 2: exposição de dados levantados no Cead, onde traçamos um perfil das vulnerabilidades do total de famílias inseridas no CadÚnico em Barretos (SP).

Etapa 1

Tabela 1

| Existência de transporte coletivo | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|-----------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 63 | 100,0% | 52 | 91,2% | 70 | 98,6% | 109 | 96,5% | 37 | 97,4% | 331 | 96,8% |
| Não | 0 | 0,0% | 5 | 8,8% | 1 | 1,4% | 4 | 3,5% | 1 | 2,6% | 11 | 3,2% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 5 | 7,9% | 5 | 9,6% | 9 | 12,9% | 11 | 10,1% | 3 | 8,1% | 33 | 10,0% |
| Boa | 51 | 81,0% | 34 | 65,4% | 45 | 64,3% | 74 | 67,9% | 25 | 67,6% | 229 | 69,2% |
| Regular | 7 | 11,1% | 8 | 15,4% | 13 | 18,6% | 21 | 19,3% | 7 | 18,9% | 56 | 16,9% |
| Péssima | 0 | 0,0% | 4 | 7,7% | 3 | 4,3% | 2 | 1,8% | 1 | 2,7% | 10 | 3,0% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 1 | 1,9% | 0 | 0,0% | 1 | 0,9% | 1 | 2,7% | 3 | 0,9% |
| Total | 63 | 100,0% | 52 | 100,0% | 70 | 100,0% | 109 | 100,0% | 37 | 100,0% | 331 | 100,0% |

Aproximadamente 97% (331) dos entrevistados responderam ter acesso ao transporte coletivo. Dos 3,2% (11) que responderam não ter acesso a tal serviço perto de sua residência, a maioria reside no Território I (8,8% - 5).

Quanto à qualidade do serviço, quase 70% (229) dos entrevistados acreditam que a qualidade do transporte é boa, o que somado aos 10% (33) que responderam como ótima qualidade, praticamente temos 80% (262) do total de respondentes que estão bem satisfeitos. O percentual de insatisfação foi bem baixo: apenas 3% (10) responderam que o transporte é péssimo, sendo o Território I aquele com mais respondentes insatisfeitos (7,7% - 4).

Tabela 2

| Existência de pavimentação asfáltica | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|--------------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 61 | 96,8% | 52 | 91,2% | 70 | 98,6% | 111 | 98,2% | 38 | 100,0% | 332 | 97,1% |
| Não | 2 | 3,2% | 5 | 8,8% | 0 | 0,0% | 1 | 0,9% | 0 | 0,0% | 8 | 2,3% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 1,4% | 1 | ,9% | 0 | 0,0% | 2 | 0,6% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 8 | 13,1% | 2 | 3,8% | 7 | 10,0% | 8 | 7,2% | 0 | 0,0% | 25 | 7,5% |
| Boa | 34 | 55,7% | 22 | 42,3% | 42 | 60,0% | 60 | 54,1% | 25 | 65,8% | 183 | 55,1% |
| Regular | 12 | 19,7% | 18 | 34,6% | 19 | 27,1% | 23 | 20,7% | 8 | 21,1% | 80 | 24,1% |
| Péssima | 7 | 11,5% | 9 | 17,3% | 2 | 2,9% | 18 | 16,2% | 4 | 10,5% | 40 | 12,0% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 1 | 1,9% | 0 | 0,0% | 2 | 1,8% | 1 | 2,6% | 4 | 1,2% |
| Total | 61 | 100,0% | 52 | 100,0% | 70 | 100,0% | 111 | 100,0% | 38 | 100,0% | 332 | 100,0% |

Em relação à pavimentação asfáltica, 97,4% (333) responderam que existe no bairro onde reside, apenas 2,3% (8) respondendo que não existe e 0,6% (2) não informaram. Do total, o território I foi aquele com maior percentual de respostas negativas (8,8% - 5).

A maioria dos respondentes (55,1% - 183) julgou como boa a qualidade da pavimentação asfáltica e 7,5% (25) responderam como ótima. 24,1% (80) responderam regular, 12% (40) péssima e 1,2% (4) não informaram.

Mesmo que o nível de satisfação geral seja considerado, não podemos ignorar os 12% totalmente insatisfeitos e os 24,1% parcialmente insatisfeitos, principalmente quando consideramos os dados territorialmente: novamente o território I ilustra maiores valores no que toca à baixa qualidade do serviço, sendo que é aquele com segundo menor percentual de respostas ótima (3,8% - 2), o único entre os territórios que percentualmente menos da metade (42,3% - 22) julgou a qualidade como boa e onde foi maior o percentual de respostas que consideraram o serviço como péssimo (17,3%). Ou seja, se juntarmos as respostas regular e péssima, temos 27 entrevistados com grau de satisfação reduzido, mais da metade dos entrevistados no território (52).

Tabela 3

| Existência de iluminação pública | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|----------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 62 | 98,4% | 54 | 94,7% | 71 | 100,0% | 111 | 98,2% | 35 | 92,1% | 333 | 97,4% |
| Não | 1 | 1,6% | 3 | 5,3% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 2,6% | 5 | 1,5% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2 | 1,8% | 2 | 5,3% | 4 | 1,2% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 13 | 21,0% | 5 | 9,3% | 9 | 12,7% | 12 | 10,8% | 0 | 0,0% | 39 | 11,7% |
| Boa | 34 | 54,8% | 38 | 70,4% | 47 | 66,2% | 64 | 57,7% | 27 | 77,1% | 210 | 63,1% |
| Regular | 12 | 19,4% | 5 | 9,3% | 9 | 12,7% | 25 | 22,5% | 7 | 20,0% | 58 | 17,4% |
| Péssima | 3 | 4,8% | 6 | 11,1% | 5 | 7,0% | 9 | 8,1% | 1 | 2,9% | 24 | 7,2% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 1,4% | 1 | 0,9% | 0 | 0,0% | 2 | 0,6% |
| Total | 62 | 100,0% | 54 | 100,0% | 71 | 100,0% | 111 | 100,0% | 35 | 100,0% | 333 | 100,0% |

No quesito iluminação pública, a presença geral de respostas positivas foi ainda maior: 97,4% (333) responderam haver iluminação pública no bairro de residência, com apenas 1,5% (5) de respostas negativas e 1,2% (4) não informados. O território com maior incidência de respostas negativas foi o I (5,3% - 3).

Há satisfação geral dos respondentes, com a grande maioria respondendo ser boa ou ótima a qualidade do serviço, respectivamente, 63,1% (210) e 11,7% (39). Mesmo a resposta regular sendo a segunda mais dada (17,4% - 58), a resposta péssima foi a que teve menos respondentes (7,2% - 24). Igualmente ao constatado nos quesitos anteriores, a insatisfação total com a qualidade do serviço de iluminação pública, percentualmente também foi mais recorrente no território I (11,1%); por outro lado, foi o que teve segundo maior percentual de respostas boa (70,4%). Todavia, numericamente, o território III teve mais respostas de total insatisfação (9 - 8,1%), que somadas ao número de respostas

regular (25 – 2,5%), torna-o aquele com maior número (e também percentual) de respondentes total ou parcialmente insatisfeitos: 34 – 30,6%.

Tabela 4

| Existência de iluminação pública | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|----------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | No | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 62 | 98,4% | 54 | 94,7% | 71 | 100,0% | 111 | 98,2% | 35 | 92,1% | 333 | 97,4% |
| Não | 1 | 1,6% | 3 | 5,3% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 2,6% | 5 | 1,5% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2 | 1,8% | 2 | 5,3% | 4 | 1,2% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 13 | 21,0% | 5 | 9,3% | 9 | 12,7% | 12 | 10,8% | 0 | 0,0% | 39 | 11,7% |
| Boa | 34 | 54,8% | 38 | 70,4% | 47 | 66,2% | 64 | 57,7% | 27 | 77,1% | 210 | 63,1% |
| Regular | 12 | 19,4% | 5 | 9,3% | 9 | 12,7% | 25 | 22,5% | 7 | 20,0% | 58 | 17,4% |
| Péssima | 3 | 4,8% | 6 | 11,1% | 5 | 7,0% | 9 | 8,1% | 1 | 2,9% | 24 | 7,2% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 1,4% | 1 | 0,9% | 0 | 0,0% | 2 | 0,6% |
| Total | 62 | 100,0% | 54 | 100,0% | 71 | 100,0% | 111 | 100,0% | 35 | 100,0% | 333 | 100,0% |

Quanto ao saneamento básico, permanece superior o número de respostas positivas: 98,5% (337) dos respondentes disseram que há saneamento básico no bairro de residência, com apenas 1,2% (4) de respostas negativas e 0,3% (1) não informado.

O nível de qualidade de tal serviço também foi considerado bem satisfatório, com 68,2% (230) de respostas boa e 9,2% (31) de ótima.

Numericamente, os territórios com mais respostas regular e péssima foram o V e o III, ambos com 23 respondentes total e/ou parcialmente insatisfeitos. No entanto, o território V teve, em termos numéricos e percentuais, mais respondentes totalmente insatisfeitos: 20,6% (13) de respostas péssima. Ademais, este território foi aquele com o segundo maior percentual e número de respostas regular (15,9% - 10), bem como o segundo menor percentual de respostas boa (54%) e o terceiro menor percentual de respostas ótima (7,9%). Portanto, se comparado aos demais territórios, podemos concluir que o território V é aquele com menor qualidade nos serviços de saneamento básico, já que há maior desequilíbrio entre as respostas ótima/boa e regular/péssima.

Tabela 5

| Existência de identificação de ruas e casas | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|---|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 55 | 87,3% | 45 | 78,9% | 60 | 84,5% | 101 | 89,4% | 35 | 92,1% | 296 | 86,5% |
| Não | 8 | 12,7% | 10 | 17,5% | 11 | 15,5% | 12 | 10,6% | 3 | 7,9% | 44 | 12,9% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 2 | 3,5% | 0 | 0,0% | 0 | ,0% | 0 | 0,0% | 2 | 0,6% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 7 | 12,7% | 4 | 8,9% | 5 | 8,3% | 17 | 16,8% | 3 | 8,6% | 36 | 12,2% |
| Boa | 41 | 74,5% | 33 | 73,3% | 39 | 65,0% | 65 | 64,4% | 26 | 74,3% | 204 | 68,9% |
| Regular | 6 | 10,9% | 8 | 17,8% | 11 | 18,3% | 15 | 14,9% | 6 | 17,1% | 46 | 15,5% |
| Péssima | 1 | 1,8% | 0 | 0,0% | 5 | 8,3% | 3 | 3,0% | 0 | 0,0% | 9 | 3,0% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 1 | 1,0% | 0 | 0,0% | 1 | 0,3% |
| Total | 55 | 100,0% | 45 | 100,0% | 60 | 100,0% | 101 | 100,0% | 35 | 100,0% | 296 | 100,0% |

Outro quesito que consideramos importante no que toca à oferta de bens e serviços sociais no território diz respeito à identificação de ruas e casas, haja vista isto poder implicar numa questão de reconhecimento do local, seja pelas pessoas do território, seja por aqueles que transitam por ele, bem como na sensação de pertencimento pelos seus moradores.

Neste aspecto, embora alta a quantidade de respostas positivas (86,5% - 296), aqui já existe, conseqüentemente, mais respostas negativas, que se acentuam conforme observamos as respostas territorialmente: os territórios I e II são aqueles cujos respondentes deram mais respostas negativas, respetivamente 17,5% (10) e 15,5% (11).

Destarte, a presença de placas de identificação em ruas e casas não implica, necessariamente, em sua qualidade. Placas deterioradas, antigas e mal colocadas podem torná-las inúteis. Em relação à qualidade dessas placas, podemos notar que, no geral os respondentes dos cinco territórios, de forma equilibrada responderam que a qualidade das placas de identificação é boa (68,9% - 204). Não obstante, a resposta regular vem em seguida com maior percentual e número de respondentes: 15,5% (46). O destaque das respostas parcial e/ou totalmente insatisfeitas foi o território II - 18,3% (11) das respostas regular e 8,3% (5) de respostas péssima – seguido do território III – 14,9% (15) das respostas regular e 3% (3) de respostas péssima.

Tabela 6

| Existência de sinalização de trânsito | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|---------------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 48 | 76,2% | 39 | 68,4% | 49 | 69,0% | 75 | 66,4% | 27 | 71,1% | 238 | 69,6% |
| Não | 15 | 23,8% | 17 | 29,8% | 22 | 31,0% | 38 | 33,6% | 11 | 28,9% | 103 | 30,1% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 1 | 1,8% | 0 | 0,0% | 0 | ,0% | 0 | 0,0% | 1 | 0,3% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 4 | 8,3% | 4 | 10,3% | 3 | 6,1% | 6 | 8,0% | 0 | 0,0% | 17 | 7,1% |
| Boa | 36 | 75,0% | 18 | 46,2% | 33 | 67,3% | 46 | 61,3% | 19 | 70,4% | 152 | 63,9% |
| Regular | 6 | 12,5% | 13 | 33,3% | 9 | 18,4% | 18 | 24,0% | 7 | 25,9% | 53 | 22,3% |
| Péssima | 2 | 4,2% | 4 | 10,3% | 4 | 8,2% | 5 | 6,7% | 1 | 3,7% | 16 | 6,7% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total | 48 | 100,0% | 39 | 100,0% | 49 | 100,0% | 75 | 100,0% | 27 | 100,0% | 238 | 100,0% |

Sobre o aspecto sinalização de trânsito, as respostas positivas já são consideravelmente menores em relação ao serviços anteriores: 69,6% (238) dos respondentes disseram haver no bairro de residência sinalização de trânsito, havendo relativo equilíbrio entre os territórios nas respostas em termos percentuais. Mas, vale destacar os territórios que polarizam as respostas positivas e negativas: há uma diferença de quase 10%, tanto nas respostas positivas, como nas respostas negativas, entre os territórios V e III.

Quanto à qualidade desse serviço, houve mais respondentes que julgam como boa a qualidade: 63,9% (152). No geral, se somarmos as respostas boa e ótima, temos mais respondentes satisfeitos do que insatisfeitos com a sinalização de trânsito no bairro e entorno de sua residência, tendência que repete territorialmente. No entanto, destaca-se o território I como aquele com mais respostas de insatisfação total e/ou parcial face os demais territórios: em percentuais, é aquele com mais respostas regular (33,3%) e péssima (10,3%), e, embora tenha sido o território com maior percentual de respostas ótima (10,3%), foi o que teve menos respostas boa (46,2%).

Tabela 7

| Existência de sinalização de trânsito | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|---------------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 48 | 76,2% | 39 | 68,4% | 49 | 69,0% | 75 | 66,4% | 27 | 71,1% | 238 | 69,6% |
| Não | 15 | 23,8% | 17 | 29,8% | 22 | 31,0% | 38 | 33,6% | 11 | 28,9% | 103 | 30,1% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 1 | 1,8% | 0 | 0,0% | 0 | ,0% | 0 | 0,0% | 1 | 0,3% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 4 | 8,3% | 4 | 10,3% | 3 | 6,1% | 6 | 8,0% | 0 | 0,0% | 17 | 7,1% |
| Boa | 36 | 75,0% | 18 | 46,2% | 33 | 67,3% | 46 | 61,3% | 19 | 70,4% | 152 | 63,9% |
| Regular | 6 | 12,5% | 13 | 33,3% | 9 | 18,4% | 18 | 24,0% | 7 | 25,9% | 53 | 22,3% |
| Péssima | 2 | 4,2% | 4 | 10,3% | 4 | 8,2% | 5 | 6,7% | 1 | 3,7% | 16 | 6,7% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total | 48 | 100,0% | 39 | 100,0% | 49 | 100,0% | 75 | 100,0% | 27 | 100,0% | 238 | 100,0% |

Quanto aos serviços de saúde (unidades básicas de saúde, agentes comunitários, programas preventivos de saúde etc.) também estão presentes nos territórios: 91,8% (314), com relativo equilíbrio nas respostas dos cinco territórios. Mas, vale mencionar que, o território IV foi o que teve 100% de respostas positivas, ao passo que, no outro polo, os territórios I e III foram os com maior percentual e número de respostas negativas, respectivamente, 14,% (8) e 14,1% (10).

Sobre a qualidade dos serviços de saúde, no geral, o nível de satisfação é maior que o de insatisfação: 48,1% (151) de respostas boa e 13,1% (41) de respostas ótimas, com equilíbrio considerável de respostas boas entre os cinco territórios, o que não acontece entre as respostas ótimas.

Já a resposta regular é a segunda maior em percentuais e números (24,5% - 77), seguida da resposta péssima (14,3% - 45). No mais, embora as respostas de satisfação relativa quanto à qualidade do serviço tenham sido superiores que as de insatisfação relativa, os territórios II e III apresentaram considerável quantidade de respostas regulares, respectivamente, 36,1% (22) e 26,7% (28), sendo este último o aquele com maior insatisfação total e/ou parcial, se considerarmos também as respostas péssimas (19% - 20), seguido pelo território I ainda nesta resposta (16,7% - 8).

Tabela 8

| Existência de serviços de educação | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|------------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 60 | 95,2% | 52 | 91,2% | 60 | 84,5% | 106 | 93,8% | 37 | 97,4% | 315 | 92,1% |
| Não | 3 | 4,8% | 5 | 8,8% | 9 | 12,7% | 5 | 4,4% | 1 | 2,6% | 23 | 6,7% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2 | 2,8% | 2 | 1,8% | 0 | 0,0% | 4 | 1,2% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 14 | 23,3% | 11 | 21,2% | 11 | 18,3% | 18 | 17,0% | 9 | 24,3% | 63 | 20,0% |
| Boa | 35 | 58,3% | 34 | 65,4% | 33 | 55,0% | 66 | 62,3% | 20 | 54,1% | 188 | 59,7% |
| Regular | 9 | 15,0% | 2 | 3,8% | 6 | 10,0% | 16 | 15,1% | 6 | 16,2% | 39 | 12,4% |
| Péssima | 1 | 1,7% | 3 | 5,8% | 3 | 5,0% | 6 | 5,7% | 0 | 0,0% | 13 | 4,1% |
| Não informado | 1 | 1,7% | 2 | 3,8% | 7 | 11,7% | 0 | 0,0% | 2 | 5,4% | 12 | 3,8% |
| Total | 60 | 100,0% | 52 | 100,0% | 60 | 100,0% | 106 | 100,0% | 37 | 100,0% | 315 | 100,0% |

Quanto aos serviços de educação, aqui considerada em todos os níveis, também há a presença maciça da oferta, novamente com equilíbrio entre os territórios, exceto o território II, com 84,5% (60) respostas positivas e, por sua vez, 12,7% (9) respostas negativas, seguido do território I, com 91,2% (52) respostas positivas e 8,8% respostas negativas.

Permanecem as respostas que julgam satisfatória a qualidade da oferta do serviço, sendo as repostas boa e ótima, as de maior frequência, respectivamente, 59,7% (188) e 20% (63). Mesmo que no aspecto educação, em relação aos anteriores, tenha sido mais frequente a quantidade de respostas não informado (3,8% - 12), isto não interferiu diretamente na avaliação da qualidade do serviço, grosso modo, satisfatória – pode-se inferir que, a relativa quantidade dessa resposta seja pela não utilização, direta ou indireta, de tal serviço pelos respondentes que a negligenciaram, até porque, por exemplo, nos níveis médio, técnico e superior, as instituições de ensino, geralmente em menor quantidade que as de nível fundamental e infantil, são mais centralizadas ou estrategicamente posicionadas, do que o alocadas territorialmente, forçando os usuários a buscarem tais instituições, por vezes longe de seu território.

Uma última observação deve ser feita sobre a qualidade desse serviço: ademais o território I seja aquele com maior incidência no percentual de respostas péssima (5,8% - 3), quando consideramos o conjunto de respostas total e/ou parcialmente insatisfatórias, destacam-se, em termos percentuais e numéricos, os territórios III e II: o primeiro, com 15,1% (16) respostas regular e 5,7% (6) respostas péssima; o segundo, com 10% (6) respostas regular e 5% (3) respostas péssima.

Tabela 9

| Oferta de cultura, esporte e lazer | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|------------------------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 20 | 31,7% | 32 | 56,1% | 31 | 43,7% | 92 | 81,4% | 18 | 47,4% | 193 | 56,4% |
| Não | 43 | 68,3% | 24 | 42,1% | 40 | 56,3% | 20 | 17,7% | 19 | 50,0% | 146 | 42,7% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 1 | 1,8% | 0 | 0,0% | 1 | ,9% | 1 | 2,6% | 3 | 0,9% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 0 | 0,0% | 2 | 6,3% | 2 | 6,5% | 8 | 8,7% | 0 | 0,0% | 12 | 6,2% |
| Boa | 6 | 30,0% | 17 | 53,1% | 21 | 67,7% | 54 | 58,7% | 12 | 66,7% | 110 | 57,0% |
| Regular | 7 | 35,0% | 4 | 12,5% | 4 | 12,9% | 21 | 22,8% | 3 | 16,7% | 39 | 20,2% |
| Péssima | 6 | 30,0% | 7 | 21,9% | 1 | 3,2% | 8 | 8,7% | 2 | 11,1% | 24 | 12,4% |
| Não informado | 1 | 5,0% | 2 | 6,3% | 3 | 9,7% | 1 | 1,1% | 1 | 5,6% | 8 | 4,1% |
| Total | 20 | 100,0% | 32 | 100,0% | 31 | 100,0% | 92 | 100,0% | 18 | 100,0% | 193 | 100,0% |

Dentre todas as ofertas disponíveis nos territórios, a de cultura, esporte e lazer foi a que menos esteve presente nas respostas dos entrevistados: 56,4% (193). A distribuição das respostas variou consideravelmente entre os territórios, chegando a ter, num extremo, 81,4% das respostas positivas (Território III), e, no outro, 68,3% (43) das respostas negativas (Território V). O único território em que ambas as respostas se equilibraram foi o IV, contudo, as repostas negativas foram superiores que as positivas: respectivamente, 47,4% (18) e 50% (19) – aqui também observamos a maior quantidade de respostas não informado (2,6% - 3).

Assim como o território IV, os territórios V e II foram os que as respostas negativas foram mais frequentes que as positivas, com destaque para V, como mencionado anteriormente.

Não podemos ignorar o fato que, exceto pelo território III, todos os demais apresentaram considerável frequência de respostas negativas.

Como tem ocorrido nas ofertas anteriores (com exceção da oferta de serviços de educação), em cultura, esporte e lazer prevaleceu a frequência de respostas boa (57% - 110), seguida da resposta regular (20,2%). Logo em seguida as respotas péssima, com 12,4% (24) das respostas.

É interessante frisar que, no território V – onde é menor a incidência da oferta em pauta

- as opiniões sobre a qualidade praticamente se equilibraram nas respostas boa, regular e péssima, com cerca de 30 % de frequência em cada uma – todavia, nenhuma avaliação ótima foi verificada. Ademais esse equilíbrio, se juntarmos as respostas regular (35,5% -

7) e péssima (30% - 6), o território V é aquele que, além de ter menos ofertas de cultura, esporte e lazer, sua qualidade é inferior se comparada aos demais, seguido percentualmente do território I, onde 21,9% (7) responderam que a qualidade é péssima e 12,5% (4) responderam ser regular. No entanto, o território III, que tem maior incidência da oferta segundo os respondentes, é aquele em que observamos, numericamente, maior frequência de respostas que avaliam como total e/ou parcialmente insatisfatória a qualidade: 21 respostas regular e 8 respostas péssima.

Em síntese, podemos destacar que, em linhas gerais, ademais a menor incidência da oferta de cultura, esporte e lazer nos territórios face as outras ofertas, a qualidade de tais serviços é relativamente satisfatória (exceto no território V), sempre ultrapassando ou, pelo menos aproximando-se, à marca dos 60% das repostas, somando-se as avaliações ótima e boa.

Tabela 10

| Oferta de serviços de assistência social (CRAS, entidades) | Equipamento | | | | | | | | | | Total dos equipamentos | |
|--|-------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|------------------------|---------------|
| | NAS I | | CRAS I | | CRAS II | | CRAS III | | CRAS IV | | na | % |
| | na | % | na | % | na | % | na | % | na | % | | |
| Sim | 61 | 96,8% | 43 | 78,2% | 66 | 93,0% | 110 | 97,3% | 37 | 97,4% | 317 | 92,7% |
| Não | 2 | 3,2% | 12 | 21,8% | 5 | 7,0% | 3 | 2,7% | 1 | 2,6% | 23 | 6,7% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 2 | | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2 | 0,6% |
| Total | 63 | 100,0% | 57 | 100,0% | 71 | 100,0% | 113 | 100,0% | 38 | 100,0% | 342 | 100,0% |
| Qualidade do Serviço | | | | | | | | | | | | |
| Ótima | 22 | 36,1% | 11 | 25,6% | 26 | 39,4% | 35 | 31,8% | 7 | 18,9% | 101 | 31,9% |
| Boa | 37 | 60,7% | 30 | 69,8% | 37 | 56,1% | 68 | 61,8% | 29 | 78,4% | 201 | 63,4% |
| Regular | 2 | 3,3% | 2 | 4,7% | 3 | 4,5% | 5 | 4,5% | 0 | 0,0% | 12 | 3,8% |
| Péssima | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2 | 1,8% | 1 | 2,7% | 3 | 0,9% |
| Não informado | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total | 61 | 100,0% | 43 | 100,0% | 66 | 100,0% | 110 | 100,0% | 37 | 100,0% | 317 | 100,0% |

O último aspecto a ser analisado diz respeito à oferta de serviços de assistência social, compreendendo aqui todas as instituições e equipamentos que podem compor a rede socioassistencial.

92,7% (317) disseram que existem tais serviços no bairro de residência e entorno, o que demonstra que tem se ampliado, segundo as necessidades postas pela Política Nacional de Assistência Social, a rede socioassistencial. Houve equilíbrio das respostas positivas nos territórios como um todo, exceto pelo território I, onde o percentual de respostas foi inferior a 80%.

Em relação à qualidade desses serviços, temos no geral 95,3% (302) das respostas que julgam satisfatória sua qualidade, quando somadas as respostas ótima e boa. Houve relativo equilíbrio na resposta regular entre os territórios, valendo observar que apenas dois

territórios (III e IV) surgiram a resposta péssima, perfazendo um total de 3 respondentes (0,9%). Enfim, o território III é aquele onde a total e/ou parcial insatisfação foi mais frequente, com 4,5% (5) de respostas regular e 1,8% (2) de respostas péssima.

Interessante destarmos que, as respostas poderiam ter sido influenciadas, seja em relação à existência ou não dos serviços, seja no tocante à qualidade dos mesmos, tendo em vista que as entrevistas foram feitas nos cinco CRAS do município de Barretos.

4. Considerações

É mister que o desenvolvimento de pesquisas, de caráter técnico ou científico, se faz necessário ao avanço da Política de Assistência Social no município de Barretos. Portanto, de acordo com a pesquisa aqui apresentada, sugerimos ao órgão gestor de Assistência Social:

Elaboração de diagnóstico socioterritorial. Este deve contemplar o elenco de demandas sociais existentes nos territórios, bem como o monitoramento da oferta de bens e serviços disponíveis, e sua relação com as demandas.

Como uma ferramenta georreferenciada, o diagnóstico é importante, para a gestão, na medida em que pode orientar o planejamento das ações, especialmente, na construção do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e do Plano Plurianual de Assistência Social (PPA), e até outros instrumentos normativos mais abrangentes e de caráter intersetorial, como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor, por exemplo. Não obstante, os planos de ação municipais direcionados a públicos específicos, como para a criança e o adolescente, idosos, pessoas em situação de rua, mulheres etc., encontram num diagnóstico social bem fundamentado, uma excelente bússola para o planejamento de suas respectivas ações. Que seja, para a gestão da política de assistência social o diagnóstico exerce a função de *meio*, isto é, uma ferramenta que está relacionada indiretamente ao trabalho, pois permite organizar ou reorganizar as ações já existentes.

No nível da execução, o diagnóstico influencia de forma direta o trabalho, isto é, tem uma função *fim*, ao passo que, apropriado pelas equipes técnicas, fornece mecanismos para o trabalho social com as famílias no território.

Importa reforçar que, um diagnóstico social territorializado, hoje se configura como uma ferramenta indispensável à Política de Assistência Social, nas três esferas de gestão: nacional, estadual e municipal.

Implementação de equipes volantes. A demanda das famílias em territórios pouco ou nada alcançados pelos serviços socioassistenciais, as condições e dinâmicas sociais nessas áreas, bem como a identificação de barreiras de acesso diante da sua dispersão geográfica necessitam ser melhor investigadas e compreendidas pela política de assistência social. A implementação de equipes volantes, a princípio, seria recomendável tanto para o reconhecimento dessas condições como para garantir a capilaridade da assistência social em todos os territórios.

Criação e organização de banco de dados a partir do CadÚnico e do Pró- Social. Os programas Bolsa Família e Renda Cidadã são de vital importância para fortalecer o referenciamento de famílias em situação de vulnerabilidade social nos Cras, devendo ser os bancos de dados dos respectivos programas apropriados pela gestão, especialmente no âmbito da Vigilância Social, no ensejo de subsidiar a oferta dos serviços socioassistenciais.

Aprimoramento técnico da coleta de dados nos territórios. Seja junto às bases secundárias, seja no manuseio e aplicação de instrumentais de coletas de dados cotidianos, a fim de melhorar a qualidade dos dados a serem sistematizados e analisados.

Ampliação do Plano Municipal de Assistência Social e Plano Plurianual. Construção do PMAS e do PPA, com base no diagnóstico socioterritorial do município e demais produtos

Redefinição dos territórios. Emergente necessidade de redefinição dos territórios atendidos pela Assistência Social, seguindo não a uma lógica exclusivamente cartográfica, mas levando em conta os aspectos que permeiam esses territórios; Fomentar a discussão sobre território. Identificamos a necessidade de se fomentar a discussão teórico-metodológica sobre *território* no órgão gestor municipal da assistência social e “dentro” da política de assistência social como um todo, bem como suscitar o debate junto às demais políticas públicas.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência – LOAS ANOTADA. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2009.

BRASIL. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. CapacitaSUAS. Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados. Brasília, MDS/IEE da PUC-SP, 2008. vol. 2.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL, Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2012.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp, 2002.

O lugar central das famílias para a integração das políticas de proteção social e desenvolvimento humano¹¹⁹

Cristina Gomes, PhD Universidade Católica do Salvador, UCSal Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México - Professora-pesquisadora, Doutorado no El Colegio de México, UNICAMP

Resumo: Este artigo combina as perspectivas da estruturação social e do desenvolvimento humano como liberdade para realizar uma análise estatística multivariada dos fatores associados à pobreza extrema ou indigência e à pobreza moderada, em contraste com a população não pobre inscrita no Cadastro Único das famílias de baixa renda, CadÚnico, do estado da Bahia, fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS-SAGI). Consideram-se as características de gênero, idade, educação e cor-raça das pessoas declaradas como responsáveis nas famílias, a composição geracional, a estrutura de parentesco, a presença de membros trabalhadores, aposentados, migrantes e do trabalho infantil nas famílias, a composição dos gastos familiares e das políticas sociais recebidas pelas famílias, e os contextos municipais onde vivem estas famílias. Os resultados indicam que o baixo nível educativo, o sexo feminino, os jovens e os negros como pessoa de referência da família, o tamanho, a composição e estrutura, em particular a presença de crianças, as vulnerabilidades como o trabalho infantil, entre outros fatores, estão relacionados com a pobreza, principalmente em Salvador. Por outro lado, o discurso de mulheres e homens afirmam os efeitos positivos das políticas sociais para promover o diálogo, acordos e responsabilidades entre gêneros e gerações dentro da família, além da autoestima da mulher.

Palavras-chave: Famílias, Políticas sociais, Pobreza, Educação, Cor-raça

Abstract: This article combines the perspectives of social structure and human development as freedom to carry out a multivariate analysis of factors associated with extreme poverty or indigence and moderate poverty, in contrast to the non-poor population enrolled in the Single Registry (CadÚnico) of low-income families of the state of Bahia, Brazil, provided by the Ministry of Social Development and Hunger Alleviation (MDS-SAGI). Poverty is analyzed considering gender characteristics of the person of reference in families, as well as low age, low education, and negro color; generational composition, kinship structure, the presence of workers members, retirees, migrants and child labor in families; the composition family spending and social policies received by households, and the local contexts in which these families live. The results indicate that the low educational level, female, young and black as family reference person, size, composition and structure, in particular the presence of children, vulnerabilities such as child labor, among other factors are related to poverty, particularly in the capital, Salvador. On the other hand, the speech of women and men confirm the positive effects of social policies to promote

¹¹⁹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “O lugar central das famílias para a integração das políticas de proteção social e desenvolvimento humano” coordenado por Maria Cristina Gomes da Conceição

dialogue, agreements and responsibilities between genders and generations within the family, in addition to the self-esteem of women.

Keywords: Families, Social Policies, Poverty, Education, Race-color

1. Introdução

A perspectiva da estruturação social e do papel dos agentes sociais de Giddens (1988) considera que a realidade social integra e interpreta a ação dos sujeitos sociais, e estes estão ligados à realidade através de mecanismos socioculturais de integração e reprodução dessa mesma realidade em suas vidas quotidianas, enquanto exercem suas capacidades para escolher entre diferentes opções e práticas, podendo reproduzir regularidades existentes ou estruturar novas regularidades e romper com tendências pré-estabelecidas. A diversidade de comportamentos individuais dos atores sociais pode reproduzir, modificar ou romper as propriedades estruturais das comunidades onde vivem e atuam (GIDDENS, 1988). Portanto, é relevante conhecer as regras estabelecidas em um contexto social e também as práticas ordenadas e de ruptura que indivíduos e / ou coletivos sociais desenvolvem em certo tempo e espaço.

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento humano de Amartya Sen (2000) baseia-se na liberdade das pessoas para escolher e tomar decisões, modificar, romper ou reproduzir suas práticas e trajetórias de vida. A relação entre capacidades e renda é utilizada para analisar a pobreza e as desigualdades no estado da Bahia, e as respostas dos governos para promover a inclusão dos grupos populacionais mais pobres e marginalizados no desenvolvimento e nas políticas sociais. As diferenças nas estruturas populacionais indicam que a pobreza está relacionada com as desigualdades de gênero, geracionais, étnico-raciais, sociais, em contextos fragmentados. As políticas sociais voltadas para a redução da pobreza e desigualdades são implementadas em conjunto, tais como transferências de dinheiro articuladas com ações em nutrição, saúde, educação, programas de creches para crianças pobres, de registo civil, para proteção das pessoas com deficiências, do direito à habitação, e outros programas para promover a o empoderamento da mulher e a conciliação da vida doméstica com o trabalho para as mulheres pobres e a proteção social. Durante os últimos 15 anos, os programas de transferências de renda condicionadas levantou o apoio público e consenso político em nível global, garantindo a continuidade na sua implementação, desenvolvimento e integração com outros programas de proteção social, fundamentais para garantir a inclusão dos rurais, indígenas, negros,

mulheres e jovens no acesso aos serviços, bem como para a redução da pobreza e das desigualdades no Brasil e na América Latina (GOMES, 2015).

A educação, junto com a renda e a saúde, são as capacidades básicas que permitem às pessoas alcançar seus objetivos. Entretanto, as desigualdades sociais, a pobreza e as vulnerabilidades provocam mudanças nas condições sociais e de renda ao longo da vida, no tempo e entre gerações. Os momentos de crise e aprofundamento da pobreza, assim como as desigualdades sociais, levam à privação da renda e das capacidades, afetando o desenvolvimento humano das mulheres e seus filhos. Mesmo que as mulheres outorguem um alto valor para a educação dos seus filhos, as políticas sociais devem garantir que as desigualdades e a pobreza lhes permita realizar suas expectativas, apoiando a construção de capacidades, desde a infância até a idade adulta, para aumentar e reproduzir o desenvolvimento humano das gerações sucessivas. Para Sen (2000), a pobreza de capacidades pode ser mais intensa que a pobreza de renda, mesmo que sempre estejam vinculadas. Destaca-se que a renda é um meio para desenvolver as capacidades, assim como um maior acúmulo de capacidades permitiria no futuro aumentar o nível de renda.

No Brasil, nos últimos 12 anos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem implementando diversas políticas sociais, a fim de reduzir a pobreza, a desigualdade e as vulnerabilidades vividas pelas famílias. As famílias consideradas pobres, ou de baixa renda, são aquelas que vivem com uma renda mensal abaixo de meio salário mínimo per capita. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, PAIF, considera as famílias territorialmente referenciadas ao CRAS em situação de vulnerabilidade social:

“... aquelas que vivem em pobreza, com precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social. Foram definidas como prioridades as seguintes situações consideradas de maior vulnerabilidade social:

- Famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso à saúde, à educação e aos demais direitos, em especial famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com filhos ou dependentes;*
- Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais;*
- Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais; Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras);*

- *Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros);*
- *Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros);*
- *Famílias ou indivíduos com vivência de discriminação (étnico-raciais e culturais, etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência e outras);*
- *Famílias vivendo em contextos de extrema violência (áreas com forte presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros);*
- *Famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária com dificuldades para prover o sustento dos seus membros;*
- *Famílias com criança(s) e/ou adolescente(s) que fica(m) sozinho(s) em casa, ou sob o cuidado de outras crianças, ou passa(m) muito tempo na rua, na casa de vizinhos, devido à ausência de serviços socioassistenciais, de educação, cultura, lazer e de apoio à família;*
- *Família que entregou criança/adolescente em adoção;*
- *Família com integrante que apresenta problemas de saúde que demandam do grupo familiar proteção e/ou apoios e/ou cuidados especiais (transtornos mentais, doenças crônicas etc.). (BRASIL, 2010)*

Para enfrentar essas condições, o governo federal vinha implementando uma combinação de políticas ativas e incentivos de promoção do pleno emprego, formalização do trabalho e aumento do valor do salário mínimo, além da aposentadoria dos trabalhadores rurais não contribuintes. As políticas econômicas pró-emprego se somam a um conjunto de políticas sociais. A perspectiva adotada reconhece as falhas das políticas sociais adotadas por 50 anos no Brasil e na América Latina, que mesmo tendo um discurso universalista, nunca lograram universalizar os direitos dos trabalhadores e suas famílias. Por isso adota-se a abordagem da focalização em grupos vulneráveis localizados em um território, com o objetivo de buscar a universalização através da afirmação e garantias aos grupos mais desfavorecidos, reduzindo as desigualdades históricas. Este caminho tem produzido resultados importantes, como a inclusão de mais de 30 milhões de pessoas, que saíram da pobreza e passaram a obter uma renda fixa, participando do mercado de forma regular.

A abordagem do MDS busca expandir a oferta de políticas e serviços para as pessoas e famílias mais desfavorecidas, os pobres, aqueles que vivem distantes dos serviços e infraestrutura. Estes grupos são identificados e “procurados ativamente” por assistentes sociais e outros agentes sociais contratados para atuar dentro das comunidades locais, a partir dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que têm como missão garantir o acesso, apoios e direitos a estas populações-objetivo no seu território de referência.

A pesquisa “O lugar estratégico da família para a integração de ações e políticas de proteção e desenvolvimento social na região metropolitana de Salvador, BA” é um projeto implementado com financiamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e apoio do CNPq. Foi implementado entre janeiro de 2014 e julho de 2015, e tem como objetivo “Conhecer as características das famílias beneficiárias das políticas sociais, seu grau de pobreza e vulnerabilidades relacionadas com a composição e relações de parentesco, de gênero, entre gerações, entre raças e etnias na região metropolitana de Salvador.”

Adotou-se uma metodologia triangulada que, segundo Minayo (2010), permite combinar análise quantitativa, qualitativa e documental. O método de triangulação é utilizado para avaliação de políticas sociais de uma forma abrangente e complexa, abarcando diferentes métodos, quantitativos e qualitativos, assim como diversas variáveis e discursos, e possibilitando uma combinação e cruzamento de análises do contexto social, da história, das relações e representações de vários informantes, a partir de uma variedade de técnicas de coleta de dados no processo de investigação. O método prevê a articulação dialética de duas aproximações distintas, favorecendo uma percepção integral acerca do objeto de estudo e a unidade de análise, articulados em seus aspectos teórico-conceitual e empírico.

A metodologia triangulada incluiu a análise quantitativa do Cadastro Único do estado da Bahia, que provê informação sobre as características das famílias e de seus membros, assim como do contexto em que vivem (Minayo, 2010): renda e gastos famílias, características sociodemográficas e das desigualdades de gênero, entre gerações, raciais e étnicas; características familiares como o tamanho e estrutura familiar, além da presença de membros com vulnerabilidades nas famílias; o acesso ao trabalho, seguridade social, documentação civil e políticas sociais. Devido ao pequeno número de casos declarados, não foi possível analisar a violência doméstica no estudo quantitativo.

As famílias foram definidas como unidade de análise nos estudos quantitativo e qualitativo. A análise triangulada colocou ênfase nas famílias com vulnerabilidades especiais, a partir do conceito do PAIF-MDF e da disponibilidade de variáveis no CadÚnico, buscando-se identificar as categorias conceituais com variáveis existentes, construídas e recodificadas ou, na sua ausência, variáveis *proxy*. Uma explanação da relação entre as categorias analítico-conceituais de vulnerabilidade do PAIF e as variáveis presentes no CadÚnico que foram utilizadas pode ser observada na Tabela 1.

Tabela 1- Famílias com vulnerabilidades: conceitos, categorias analíticas e variáveis

| Conceito PAIF-MDS | Categoria analítica | Variável do CadÚnico | Variável construída | |
|--|---|--|-------------------------------------|----------------------------------|
| Famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso à saúde, à educação e aos demais direitos, em especial famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com filhos ou dependentes; | Acesso à saúde | | % gasto com medicina | |
| | Acesso à educação | Parentesco e nível de educação | Nível de educação do responsável | |
| | Famílias chefiadas por mulheres | Parentesco e sexo | Chefe por sexo | |
| | Família Monoparental | Parentesco e estado civil | Chefe sem cônjuge | |
| | Com crianças, filhos, enteados ou adotados, em diferentes etapas do curso de vida | Crianças em idade pré-escolar | | Criança menor de 5 anos |
| | | Crianças em idade escolar primeiro ciclo fundamental | | Número de crianças de 6-10 anos |
| | | Crianças em idade escolar segundo ciclo fundamental | | Número de crianças de 11-14 anos |
| | Com dependentes | Com dependentes que não são crianças | | |
| Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais; | Migração e redes sociais como determinantes do acesso a serviços | Município de origem | Família com membro migrante | |
| Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais; | Restrita rede familiar e comunitária que limita acesso a serviços | | Família com membro que dorme na rua | |
| Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais; vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras); | Retirada de seu território de origem por impacto ambiental ou social | Cidade de origem | Família com membro migrante | |
| Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, | Moradia precária, superlotação | Número de quartos e número de membros da família | Número de membros por quarto | |
| | Moradia precária | PROHAB | Família com PROHAB | |
| Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, | Famílias indígenas | Parentesco e raça-cor | Responsável indígena | |
| | Famílias Quilombolas | | | |

| | | | |
|---|--|-------------------------------------|---|
| dentre outros); | | | |
| Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros); | Comunidades Tradicionais | Parentesco e raça-cor | Responsável indígena |
| Famílias ou indivíduos com vivência de discriminação (étnico-raciais e culturais, etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência e outras); | Comunidades Tradicionais | Parentesco e raça-cor | Responsável indígena |
| Famílias vivendo em contextos de extrema violência (áreas com forte presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros); | Violência | Violência doméstica | |
| Famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária com dificuldades para prover o sustento | Desemprego | Procurou trabalho na semana passada | Família com membro desempregado |
| Famílias com criança(s) e/ou adolescente(s) que fica(m) sozinho(s) em casa, ou sob o cuidado de outras crianças, ou passa(m) muito tempo na rua, na casa de vizinhos | Criança fica sozinha em casa ou na rua | Trabalho infantil | Família com pelo menos um membro menor que trabalha |
| Família que entregou criança/adolescente em adoção; | Entrega de filhos para adoção | Não há informação | |
| Família com integrante que apresenta problemas de saúde que demandam do grupo familiar proteção e/ou apoios e/ou cuidados especiais (transtornos mentais, doenças crônicas etc.). | Membro com problemas de saúde | Gastos totais e gasto com medicina | % de gasto com medicina |

Fonte: BRASIL 2015

Em síntese, as famílias consideradas vulneráveis são aquelas que vivem em pobreza, com baixo acesso a serviços públicos, chefiadas por mulheres com dependentes, retiradas de seu território, que vivem em territórios com conflitos fundiários, indígenas, quilombolas e ciganos, que sofrem discriminação, violência e desemprego, com crianças que ficam sozinhas em casa ou na rua, com problemas de saúde.

Para procurar os nexos entre a pobreza e a presença de outras vulnerabilidades capazes de aprofundar a pobreza ou dificultar sua superação, nesse estudo foram incluídas as variáveis presentes no CadÚnico e suas variáveis próximas, apresentadas na Tabela 1, assim como outras variáveis que se encontram no CadÚnico e, segundo estudos prévios, estão relacionadas com a pobreza, como a baixa escolaridade do responsável das famílias, cor e raça. Outras variáveis estão tanto no conceito de vulnerabilidade quanto no CadÚnico, mas foram excluídas da análise de regressão devido ao número de casos extremamente pequeno, que alteravam a robustez do modelo. É o caso da presença de trabalho infantil e de pessoas que dormem fora de casa.

A metodologia qualitativa abrangeu os mesmos temas disponíveis no CadÚnico, estudados a partir do discurso de vários informantes sobre suas relações e representações (Minayo, 2010) das famílias beneficiárias na convivência com suas redes sociais: familiares, vizinhos e amigos. Os temas que tiveram maior ênfase foram o uso dos recursos, a autonomia das mulheres, histórias de vida desde a infância, incluídas as percepções, conhecimentos, atitudes e práticas sobre o namoro, conjugalidade, parentalidade, educação dos filhos, e as relações dentro da família e desta com vizinhos, familiares, instituições, líderes comunitários e religiosos, serviços públicos e cartórios, além da violência doméstica e segurança pública. Foram aplicadas entrevistas às beneficiárias e grupos focais, onde as beneficiárias, familiares, amigos e vizinhos explicitaram seu discurso sobre estes diversos temas. No estudo qualitativo identificaram-se algumas variáveis adicionais, como violência doméstica e pública, discriminação, perda de bens, migração, dificuldades de acesso a serviços de educação, saúde, assistência social, Conselhos Tutelares, cartórios, e a redes sociais e familiares, como igrejas, associações de bairros.

Ao aproveitar a oportunidade de acesso à riqueza da informação do CadÚnico, e combina-la com uma análise qualitativa, os temas de investigação são problematizados a partir da diversidade de informações secundárias e sentidos expressos pelos interlocutores diretamente envolvidos com as famílias e as políticas sociais, pelos agentes territorializados em contextos complexos. Desta forma, é possível conhecer a diversidade de condições e microcontextos familiares, comunitários e institucionais, a percepção e ações dos sujeitos que trabalham nas instituições, assim como a diversidade de redes e comportamentos que eles constroem no cotidiano das populações vulneráveis (GOMES, 2015).

São analisados os fatores relacionados com a pobreza, como nível de renda, com foco nas famílias, mais que nos indivíduos, e considerando características das famílias, dos contextos onde vivem e das políticas sociais que as beneficiam, com o objetivo de explorar como os fatores individuais, familiares, as vulnerabilidades individuais e sociais, as redes informais e formais (acesso a políticas sociais) se integram e afetam as condições de pobreza entre os nove milhões de pessoas, correspondentes a três milhões de famílias registradas no CadÚnico do estado da Bahia.

O problema identificado no desenho da pesquisa sugeria que tanto a pobreza como as vulnerabilidades conjugam-se na conformação da pobreza, medida como renda ou bens materiais, mas que existem bens e vulnerabilidades relacionais pré-existentes ou criados com a integração das políticas no âmbito familiar, e que também devem ser considerados para construir uma visão multidimensional da pobreza, e podem aportar conhecimento relevante para o aperfeiçoamento das políticas sociais.

2. Metodologia triangulada

2.1. Metodologia quantitativa. Beneficiários das políticas sociais no estado da Bahia

2.1.1. Fonte de informação: CadÚnico do estado da Bahia

O Cadastro Único de beneficiários das políticas sociais do Governo Federal, é um instrumento que identifica todas as famílias de baixa renda existentes no País. São cadastradas todas as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal ou famílias com renda mensal total de até três salários mínimos. Famílias com renda superior a três salários mínimos podem ser incluídas, caso estejam vinculadas à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. Também podem cadastrar-se pessoas que moram sozinhas (famílias unipessoais), pessoas que vivem em situação de rua — sozinhas ou com a família. (BRASIL, 2015).

O CadÚnico inclui os beneficiários que foram contemplados por programas de transferência de renda ou outros programas, e também pessoas que se inscreveram, mas não foram contempladas, mas podem ter acesso ao conjunto de políticas. A inscrição no CadÚnico gera um Número de Inscrição Social (NIS), que facilita o acesso às políticas e programas. Portanto, o CadÚnico é também uma ferramenta de gestão, uma vez que agrega informações em relação aos níveis municipal, estadual e nacional (BRITTO; SEPÚLVEDA; BARBOSA, 2004; CAMPELLO, 2013; BRASIL, 2015). De dois em dois

anos, os beneficiários devem recadastrar-se nos municípios de residência, para confirmar sua inscrição. As pessoas que já atingiram a sua autonomia econômica, após um período de observação, passam a uma nova categoria, como excluídas do benefício social, mas permanecem no CadÚnico. No caso do Bolsa Família, as famílias podem sair e retornar em um prazo de 36 meses.

O CadÚnico realiza cruzamento de bases de dados dos diferentes ministérios, tais como o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Como instrumento de integração das políticas sociais, o CadÚnico também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias terem acesso a diversas políticas públicas. (BRASIL 2014; BRASIL, 2015)

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. A inscrição das famílias no CadÚnico é feita pelos postos de atendimento da assistência social, entre eles os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que estão territorializados junto às populações atendidas pelo MDS. Portanto, o CadÚnico é alimentado de forma descentralizada e inclui todas as pessoas que algum dia se inscreveram para solicitar algum benefício social. O banco de dados é alimentado e disponível *on-line* em nível municipal através dos CRAS ou outros postos de atendimento e instituições colaboradoras, e inclui variáveis como instalações públicas, infraestrutura domiciliar, nível de renda, despesas mensais, parentesco, idade, sexo, local de nascimento, nacionalidade, estado civil, o analfabetismo, educação, deficiência, cor/raça, trabalho, benefícios, diferentes políticas aplicadas às famílias, documentação (certidão de nascimento, carteira de identidade, CTPS, CPF, título de eleitor), organização social, uso e posse da terra. (BRASIL, 2010; BRASIL, 2015)

O CadÚnico integra também os sistemas de informação de os ministérios da educação e da saúde, com mecanismos de coleta de informação em nível local que entra ao sistema federal, o que permite ao MDS identificar e resgatar crianças que se encontram afastadas das salas de aula ou os que não foram vacinados por alguma razão. Essas crianças e famílias vulneráveis, expostas à violência, abandono ou trabalho infantil, devem ser apoiadas e protegidas por redes de colaboração que incluam todas as instituições envolvidas na solução de seus problemas. Esta estratégia visa integrar o desenvolvimento humano com o desenvolvimento econômico - Programa Bolsa Família e outras políticas sociais (CAMPELLO, 2013).

Essas características do CadÚnico permitem aos governos e aos pesquisadores usarem a informação disponível para desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação da política social e produzir evidência científica confiável para contribuir para uma melhor gestão pública, para a reorientação das políticas, programas, ações e serviços de proteção e desenvolvimento social.

No entanto, o CadÚnico apresenta algumas limitações que devem ser levadas em conta ao utilizar seus dados, considerando a possibilidade de erros de exclusão e de inclusão. Em primeiro lugar, a renda autodeclarada é o principal critério que permite às pessoas qualificarem-se para receber benefícios. Apesar de ser possível a existência de duplicações de registros, uma vez que a mesma família pode ser registrada em mais de um estabelecimento ou município (por iniciativa própria) e devido à busca ativa por assistentes sociais locais, este problema, existente no início do programa, foi praticamente eliminado, através da documentação anexada ao CadÚnico, como certidão de nascimento, CPF, carteira de identidade e carteira de trabalho. Outro erro de inclusão possível pode ser a subdeclaração do nível de renda. Entretanto, considerando que o rendimento das pessoas pobres é irregular e difícil de ser estimado, esse problema também pode ser minimizado e controlado através das visitas domiciliares dos agentes sociais dos CRAS. Um importante elemento para controlar este tipo de erro foi a integração do CadÚnico com as bases do Ministério do Trabalho, podendo-se detectar diretamente no sistema a existência de rendas por contrato laboral. A autodeclaração da população inscrita no cadastro é colhida por assistentes sociais ou outros servidores de nível superior, treinados para tanto.

O CadÚnico é um sistema bastante abrangente e que permite conhecer aspectos relevantes e informação longitudinal da população mais pobre e vulnerável do país. Por isso é relevante utilizá-lo e estimar os possíveis erros de omissão e subregistro, de inclusão e de exclusão, mas aproveitando esta oportunidade de gerar conhecimento sobre as famílias pobres e as políticas sociais.

O principal programa de apoio à maioria das famílias beneficiárias do MDS e registradas no Cadastro Único é o Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência condicional de renda para as famílias pobres, que vivem com menos de

R\$ 144,00 *per capita* mensal (cerca de US\$ 40), além de um amplo conjunto de outros programas disponibilizados pelo MDS.¹²⁰ (CAMPELO; 2013)

Atualmente, o CadÚnico abrange os registros de 26,5 milhões de famílias brasileiras de baixa renda, ou cerca de 80 milhões de beneficiários das políticas do MDS, o que corresponde a 40% da população brasileira. O Cadastro Único é a porta de entrada para o acesso não apenas às políticas do MDS, mas às políticas públicas do governo federal que priorizam ou dão tratamento diferenciado aos inseridos no CadÚnico: o Programa Bolsa Família e seus programas complementares (Brasil Alfabetizado, Próximo Passo, Brasil Sorridente); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Água para Todos (Cisternas), Carteira do Idoso, ProJovem Adolescente, Programas Habitacionais do Ministério das Cidades (Programa Minha Casa, Minha Vida), Isenção de taxa para concursos públicos, Cadastramento BPC, e outros programas nas esferas municipal e estadual. Além desses programas, o Cadastro Único concluiu a inclusão dos novos usuários dos programas Passe livre, aposentadoria para segurado facultativo: dona de casa de baixa renda; Bolsa Verde, Tarifa Social de telefone: AICE, Carta social. (SENARC, 2014).

2.1.2. Área geográfica de cobertura

Neste estudo são analisados os dados do estado da Bahia, que tem 565 mil quilômetros quadrados e 417 municípios. Em 2014, a população da Bahia foi estimada em mais de 15 milhões de habitantes, sendo o quarto estado mais populoso do país, com cerca de 8% do total de brasileiros. A densidade da população é de 24,82 hab./km² e a renda nominal mensal domiciliar *per capita* é de R\$ 697 (cerca de US\$ 250.00). O PIB da Bahia

¹²⁰ Ao registrar-se no CadÚnico, a população pode participar de diversos programas sociais: tarifa social de energia (um desconto de até 65% na conta de energia elétrica); Telefone Social (telefone fixo para famílias de baixa renda, com uma redução mensal no valor de inscrição); Minha Casa Minha Vida (aquisição de habitação subsidiada e com descontos para redução do valor da hipoteca); Água para Todos (acesso a água subsidiada para consumo humano, produção agrícola e criação de animais em áreas rurais); Pensões para Donas de Casa (seguridade social para donas de casa de baixa renda através de uma contribuição de 5% do salário mínimo); Bolsa Verde (benefício de \$ 300.00 para famílias que vivem em extrema pobreza a troco de que elas adotem práticas de conservação ambiental em certas áreas prioritárias do país); Assistência técnica e extensão rural (para famílias e trabalhadores rurais que vivem em pobreza extrema e recebem monitoramento continuado por equipes profissionais multidisciplinares para produzir para o mercado agrícola e aumentar sua renda e autonomia econômica); Pronatec (Programa Nacional de Educação Técnica e para o Emprego, para promover a inclusão produtiva e a capacitação laboral inicial e contínua); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, para retirar as crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade do trabalho infantil); Programa Bolsa Família (transferência monetária direta para famílias que vivem em pobreza extrema). Cada um dos programas sociais tem regras de operação e uma população-objetivo específicas. (BRASIL, 2009)

ocupa o sétimo lugar em percentagem do PIB brasileiro. Situado na Região Nordeste, uma das mais pobres do país, 30% da população do estado estão registrados no CadÚnico (IBGE, 2015). Em abril de 2014, o CadÚnico do estado da Bahia incluía 9.132.499 pessoas inscritas.

2.1.3. Unidade de análise: famílias

Nesse estudo, os indivíduos registrados no CadÚnico do estado da Bahia foram agregados em 3.081.506 famílias, segundo características da pessoa declarada como responsável pela família, como o sexo, idade, nível de educação e cor-raça; características do grupo familiar, como tamanho, estrutura, número de crianças e adolescentes de diferentes idades, presença de pelo menos um membro trabalhador, aposentado ou pensionista, migrante, deficiente, sem certidão de nascimento, que dorme na rua ou realiza trabalho infantil; renda familiar per capita; composição do gasto familiar (percentagem dos gastos com alimentos, com água, luz, gás e saúde), e grau de urbanização do contexto onde vivem as famílias, identificando-se Salvador, municípios médios ou pequenos; e o tipo de política social recebido pelas famílias, Programa Bolsa Família ou outros programas sociais.

2.1.4. Método, subgrupos analisados e variáveis

A análise quantitativa identificou os fatores de vulnerabilidade relacionados com a pobreza extrema e a pobreza moderada das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de outras políticas sociais que vivem em Salvador, em Municípios Médios e em Municípios Pequenos. Foram aplicados três modelos *logit* multinomiais. A variável-dependente foi construída com três categorias: extremamente pobres, pobres e as famílias não pobres, de acordo com as linhas de pobreza oficiais (cortes em R\$ 77,00 e R\$ 144,00 *per capita*),¹²¹ sendo a ausência de pobreza a categoria de referência.

As variáveis independentes foram consideradas fatores de vulnerabilidade relacionados à pobreza e extrema pobreza, incluindo as características dos responsáveis pelas famílias, do grupo familiar e do contexto de urbanização. As despesas com remédios foi considerada uma aproximação para identificar problemas de saúde que possam afetar o orçamento e, portanto, o nível de pobreza das famílias. Pelo mesmo motivo, incluiu-se a

¹²¹ Extrema pobreza (renda *per capita* média abaixo de R\$ 77,00); pobreza (renda *per capita* média entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00); ausência de pobreza (renda *per capita* média superior a R\$ 154,00 – categoria de referência).

presença de pelo menos uma pessoa com deficiência (controlada para aqueles que recebem Benefício de Prestação Continuada – um salário mínimo para pessoa com deficiência e invalidez permanente verificados por um perito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) e os diferentes tipos de políticas sociais para cada grupo.

Considerando que a pobreza incide de forma distinta sobre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e as que são beneficiárias de outros programas sociais, os modelos *logit* foram aplicados para duas populações em separado: a) beneficiárias do Bolsa Família (1.775.656 casos); b) as famílias beneficiárias de outros programas sociais e que não recebem o Bolsa Família (1.305.850 casos).

Os resultados preliminares para os dois grupos mostraram uma maior probabilidade de pobreza para as famílias que vivem em Salvador, comparadas com as que vivem em municípios pequenos. Por este motivo, decidiu-se explorar também a especificidade dos fatores relacionados com a pobreza na capital. Para estabelecer uma comparação com o padrão de fatores associados à pobreza em cada contexto, foram processados modelos similares, mas separados, para Salvador (350.820 famílias), municípios médios (533.838 famílias) e municípios pequenos (2.196.848 famílias), distribuídos conforme a tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição das famílias do CadÚnico da Bahia segundo programas recebidos, tamanho do município e nível de pobreza

| | | Salvador | | Municípios Médios | | Municípios Pequenos | | TOTAL |
|------------------|------------------|----------|-------|-------------------|-------|---------------------|-------|-----------|
| Pobreza Extrema | Outros programas | 74.129 | 16.6% | 77.313 | 17.3% | 294.608 | 66.0% | 446.050 |
| | Bolsa Família | 115.300 | 8.7% | 172.690 | 13.0% | 1.044.470 | 78.4% | 1.332.460 |
| Pobreza Moderada | Outros programas | 50.486 | 21.3% | 47.881 | 20.2% | 138.823 | 58.5% | 237.190 |
| | Bolsa Família | 35.734 | 12.3% | 68.705 | 23.6% | 186.937 | 64.2% | 291.376 |
| Não Pobres | Outros programas | 60.015 | 9.6% | 124.133 | 19.9% | 438.462 | 70.4% | 622.610 |
| | Bolsa Família | 15.156 | 10.0% | 43.116 | 28.4% | 93.548 | 61.6% | 151.820 |
| Total | Outros programas | 184.630 | 14.1% | 249.327 | 19.1% | 871.893 | 66.8% | 1.305.850 |
| | Bolsa Família | 166.190 | 9.4% | 284.511 | 16.0% | 1.324.955 | 74.6% | 1.305.850 |
| TOTAL | | 350.820 | 11.4% | 533.838 | 17.3% | 2.196.848 | 71.3% | 3.081.506 |

Fonte: Estimacões próprias, com base nos dados do CadÚnico, abril de 2014.

O modelo feito inicialmente para todo o estado da Bahia indicou que as famílias que vivem na capital, Salvador, têm uma maior probabilidade de serem pobres ou extremamente pobres, comparadas com as que vivem em municípios menores. Por este motivo, na análise quantitativa foram identificados os fatores de vulnerabilidade relacionados com a pobreza extrema e a pobreza moderada das famílias beneficiárias do

Programa Bolsa Família e de outras políticas sociais que vivem em Salvador, das que vivem em Municípios Médios e das que vivem em Municípios Pequenos.

2.2. Metodologia qualitativa. Entrevistas e grupos focais.

A análise qualitativa foi concentrada na Região Metropolitana de Salvador, incluindo-se os quatro municípios mais populosos: Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho. As entrevistas com 100 beneficiárias enfocaram os bens relacionais: valores, percepções, processos, relações, dinâmicas internas e externas vividas pelas beneficiárias. As entrevistas com 40 líderes e funcionários versaram sobre seu conhecimento das políticas, percepções, opiniões e condições de trabalho, trabalho em redes. Os grupos focais foram aplicados separadamente para homens e mulheres beneficiários (as), parentes próximos e amigos (as), chegando-se a consensos sobre o valor atribuído ao PBF e seus efeitos sobre as relações de gênero e entre gerações, discriminação e sugestões para aperfeiçoamento das políticas sociais. Ao contrário do esperado, de que seria muito difícil obter informação sobre situações de conflito como violência doméstica, entre vizinhos, envolvimento com o crime, os temas relacionados às relações afetivas e à discriminação, o empoderamento e a capacidade de fazer sugestões, foram os temas respondidos de maneira superficial ou nem sequer foram compreendidos pelas beneficiárias durante as entrevistas. Por isso foram recuperados nos grupos focais, buscando compreender o porquê desta dificuldade em expor os afetos e a discriminação de forma aberta.

Foram organizados oito grupos focais, um de homens e outro de mulheres, em cada um dos quatro municípios, para explorar a percepção dos familiares das beneficiárias sobre os efeitos do programa em suas relações. Nos grupos de homens participaram esposos, ex-esposos, irmãos, cunhados e filhos de beneficiárias do PBF e do PETI; no de mulheres participaram beneficiárias, suas filhas, sobrinhas, mães, amigas e vizinhas. A metodologia procurou construir consensos entre os participantes dos grupos.

A guia de perguntas para grupos focais incluiu as seguintes perguntas:

É positivo ou negativo para as famílias receber os programas sociais (Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, BPC, PETI, PRONATEC, etc.)? Porque?

As relações e o afeto entre marido e mulher mudaram depois do Bolsa Família? Como?

As relações e o afeto entre pais e filhos mudaram depois do Bolsa Família? Como?

Já sofreu algum tipo de discriminação por ser beneficiária/o das políticas sociais?
Onde? De quem? Cite uma experiência

Tem alguma sugestão para melhorar as políticas sociais?

3. Resultados e discussão.

3.1. Estudo quantitativo

3.1.1. Características das pessoas de referência da família

Os resultados do modelo logístico são apresentados como probabilidade ou coeficientes de regressão na Tabela 3.

Para explorar o efeito da educação da pessoa responsável pela família, adotou-se como categoria de referência as pessoas com mais de onze anos de estudos. Conforme era esperado, para ambos os grupos, tanto os beneficiários do Programa Bolsa Família como os beneficiários de outros programas, as famílias cujos responsáveis contam com menor nível educativo têm uma maior probabilidade de ter famílias pobres ou extremamente pobres, comparadas com as que têm uma pessoa de referência com mais de onze anos de educação, e este efeito ocorre em municípios de todos os tamanhos ou níveis de urbanização. Entretanto, ao comparar Salvador com os outros municípios, observa-se que o nível de educação dos responsáveis das famílias tem um peso muito maior como elemento de mitigação da pobreza entre os beneficiários de outros programas, pois seus coeficientes são bastante maiores.

As famílias com responsáveis homens têm menor probabilidade de viver na pobreza extrema e moderada, comparada com as que têm responsáveis mulheres, e esse padrão se reproduz em todos os municípios. Os estudos sobre pobreza têm explorado diferentes hipóteses e resultados para estabelecer consensos em diferentes países sobre a relação entre gênero e pobreza. Diversos autores encontraram uma maior prevalência de pobreza entre as mulheres, em particular entre as responsáveis pelas famílias, dando origem à hipótese de que existiria um processo de feminização da pobreza (IV Conferência Mundial sobre a Mulher, 1995; LAGARDE, 1995; SISTEMA DE NACIONES UNIDAS - SNU, 2007). Entretanto, Chant (2006) e Vicente (2005), entre outras diversas autoras, demonstram que esta hipótese não se comprova, pois esses dados descritivos simplesmente refletem a sobre-representação das mulheres nas populações estudadas; mas, ao controlar outros fatores, demonstra-se que as mulheres, inclusive as responsáveis por suas famílias, apresentam a

mesma probabilidade de pobreza que os homens com o mesmo nível de educação e ocupação. Segundo Chant (2006), o conceito de feminização da pobreza é inespecífico, pois não destaca que aspectos da pobreza que seriam mais relevantes para as mulheres, e carece de comprovação. Os índices de gênero do Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD) de alguma forma refletem a pobreza por sexo, mas não comprovam a hipótese da feminização da pobreza, apresentando deficiências conceituais e metodológicas. Por isso, atualmente, adota-se o conceito de empoderamento da mulher, que permite apontar a políticas afirmativas de superação das desigualdades de gênero tendo a mulher como ator central nesse processo. Esta mudança conceitual exige substituir o conceito de feminização da pobreza pela feminização e democratização do poder, objetivo que começa a ser explicitado de forma transversal nas diversas políticas sociais no Brasil.

No caso deste estudo, é indispensável considerar as características da fonte de informação. O Cadastro Único trata-se de uma base de dados de política social; como tal, seu objetivo é captar a informação dos beneficiários a partir de programas, principalmente o Programa Bolsa Família, desenhado para entregar benefícios prioritariamente para as mulheres. Portanto, o cadastramento promove o registro das mulheres como responsáveis por suas famílias. Na Bahia, as famílias com responsáveis mulheres corresponderem a 39,5% do total (IBGE, 2010). Entretanto, no CadÚnico, esta proporção é de 85,4%. Portanto, a autodeclaração do sexo da pessoa responsável da família beneficiária expressa uma regra programática, e deve ser interpretada com o cuidado de reconhecer um maior efeito da sobre-representação feminina como responsáveis de famílias nessa fonte de informação, o que gera um viés adicional.

Em relação à idade, as famílias com responsáveis jovens têm famílias mais suscetíveis à pobreza e pobreza extrema que os responsáveis maiores de 60 anos (categoria de referência), sendo que os de maior risco são os responsáveis bem mais jovens, entre 18 e 24 anos de idade. Os responsáveis jovens são um fator relevante para a pobreza das famílias em todos os contextos, mas seu maior peso ocorre nas cidades pequenas, onde os jovens entram mais cedo ao matrimônio, à paternidade e maternidade e ao trabalho precário, abandonando os estudos mais cedo e perpetuando trajetórias laborais precárias, informais e irregulares. Neste caso, as políticas de formação e inserção laboral dos jovens de forma produtiva, particularmente daqueles que são responsáveis por suas famílias, ganham uma relevância para alcançar a redução da pobreza de forma sustentável. Para

analisar este grupo de forma especial, foi construída a variável cruzada entre frequência escolar e trabalho, com as categorias “estuda e trabalha” e “não estuda nem trabalha”; entretanto, tanto o trabalho como o estudo combinado com o trabalho não apresentaram um número de casos suficiente para que esta variável pudesse ser incluída no modelo estatístico.

A variável cor-raça do de referência das famílias apresenta 81.791 casos sem informação, reduzindo o número de casos do modelo para 2.999.715. A categoria de referência foram as pessoas responsáveis de cor branca. Ao analisar os resultados, essa variável tem um efeito paradoxal. De acordo com as desigualdades históricas refletida em dados de diversos âmbitos, o resultado esperado seria que as famílias com responsáveis negros e pardos tivessem uma maior probabilidade de pobreza, comparados com as famílias com responsáveis brancos. Entretanto, esse resultado somente se observa entre os beneficiários de outros programas sociais residentes nas cidades médias e pequenas, e o resultado contrário ocorre em Salvador. Entre os beneficiários do PBF, as famílias com responsáveis negros e pardos de todos os contextos têm uma menor probabilidade de ser pobres que as que têm responsáveis brancos.

O PBF poderia estar mitigando o efeito da cor-raça na determinação da pobreza, ao entregar os benefícios somente com base na baixa renda destas famílias. A autodefinição da cor é o melhor indicador e o método preferível para a coleta desta variável, testado pelo IBGE e adotado por todas as instituições no Brasil (OSÓRIO, 2003). Entretanto, em um país em que ainda predomina o mito da democracia racial (BENTO, 2002), os estereótipos construídos promovem a persistência da subdeclaração da cor negra em parte da população. Por outro lado, com a implementação de políticas afirmativas nos últimos anos, aumenta o número de pessoas que se movem entre categorias raciais. Ambas as tendências, a subdeclaração e as mudanças de declaração, geram vieses raciais nos dados coletados e dificuldades de observação e interpretação dos efeitos da cor sobre outras variáveis socioeconômicas.

Esse paradoxo indica a necessidade de desenvolver melhores tentativas de identificar os efeitos da variável raça-cor sobre a pobreza e outras variáveis socioeconômicas, e para explorar de que forma e com que intensidade a raça-cor contribui para a pobreza e desigualdades (EGEDE, 2006; SHAVERS, 2007).

Alguns estudos nos Estados Unidos observam grandes variações na cor-raça autodefinida e a raça-cor classificada por outro observador, indicando a dificuldade em

categorizar as pessoas de famílias multirraciais. Williams (1996) indica que existem complexas interações entre a raça e outras variáveis socioeconômicas, já que estas não conseguem medir adequadamente as variações raciais, por exemplo, no estado de saúde, mostrando a necessidade de explorar também os temas de racismo, migração, aculturação e uma aproximação integral às desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, da mesma forma que se observa um incremento na declaração da mulher como responsável pelas famílias beneficiadas pelas políticas sociais quando se inserem seus componentes afirmativos de gênero, o PBF e outras políticas sociais poderiam promover a desconstrução dos estereótipos e discriminação racial, introduzindo mecanismos de afirmação étnico-racial que promovessem a autodeclaração da cor negra, que inclui pretos e pardos, no momento do cadastramento e recadastramento no CadÚnico.

3.1.2. Trabalho, aposentadoria, migração, presença de membro deficiente na família

O desemprego (nenhum membro trabalha) somente aparece como um fator relacionado de forma significativa com a pobreza nas cidades médias. O fato de contar com um membro da família aposentado ou pensionista apresenta resultados distintos. Entre as famílias beneficiárias do PBF, as que vivem em Salvador e em municípios médios, a ausência de um membro aposentado ou pensionistas aumenta a probabilidade de viver na pobreza extrema. Este resultado pode ser explicado pela aposentadoria rural, que corresponde a um salário mínimo mensal, suficiente para mitigar a pobreza das famílias nos municípios menores, com maior concentração de agricultores pobres cobertos por este benefício. Por outro lado, em Salvador e nos municípios pequenos, as famílias beneficiárias do PBF têm menor probabilidade de ser pobres que as que contam com uma pessoa aposentada ou pensionada, confirmando mais uma vez o efeito do PBF para mitigar a pobreza, inclusive na metrópole.

A história prévia de migração dos responsáveis das famílias tem um efeito importante no modelo para todo o estado da Bahia, onde seu resultado parece contraditório, pois a ausência de migrantes estaria relacionada com a maior probabilidade de as famílias serem pobres. Entretanto, ao desagregar por tamanho de localidade, este efeito somente ocorre entre os beneficiários de outras políticas sociais que vivem nas cidades pequenas. Em Salvador, conforme esperado, a ausência de história migratória na família diminui a

probabilidade de pobreza extrema e moderada. Este resultado sugere que, mesmo considerando que a migração rural-urbana já diminuiu no Brasil e na Bahia há pelo menos três décadas (IBGE, 2010), o passado migratório em busca de melhores condições de vida na metrópole ainda pesa na trajetória e determinação da pobreza destas famílias.

A ausência de uma pessoa deficiente na família diminui a probabilidade de pobreza extrema e de pobreza moderada entre o total de cadastrados no CadÚnico. Entretanto, ao separar os subgrupos pobres extremos e moderados por tamanho de localidade existem diferenças. Entre os beneficiários do PBF que vivem em pobreza extrema, conforme esperado, a presença de um membro com deficiência aumenta os encargos familiares, e por isso as famílias onde não reside um membro com deficiência têm uma menor probabilidade de ser pobres, pois a presença desta pessoa implica maiores gastos. Nestes casos, seria recomendável promover a busca ativa de famílias extremamente pobres que são beneficiárias do PBF e também tem um membro com deficiência para informar e promover a avaliação destas pessoas pelo INSS. Esse efeito desaparece para os beneficiários de outros programas sociais, somente aparecendo no subgrupo de pobreza moderada em cidades médias. Tal desaparecimento do efeito da deficiência sobre a pobreza pode ser devido a que neste grupo estão incluídos os beneficiários do programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), que entrega um salário mínimo mensal para essas famílias com pessoas deficientes, uma quantidade que pode ser suficiente para mitigar a pobreza dessas famílias, da mesma forma que a aposentadoria rural, o que explicaria o fato de esse fator não aparecer entre seus determinantes significativos. Na análise qualitativa, de fato, o BPC é denominado informalmente pelas famílias beneficiárias, seus parentes e amigos que participaram dos grupos focais como “aposentadoria”.

3.1.3. Composição, estrutura e espaço familiar

Somente entre famílias beneficiárias do PBF que vivem nas cidades médias e pequenas as estruturas familiares mais complexas, comparadas com a unipessoal (categoria de referência), estão relacionadas com a pobreza extrema e a pobreza moderada. Em Salvador, entre os beneficiários de outras políticas sociais, a família nuclear tem uma menor probabilidade de viver na pobreza que a família unipessoal, mas não se observam diferenças significativas nas famílias extensas. Estes resultados sugerem que o núcleo e a extensão familiar funcionam como redes informais que permitem compartilhar gastos com

residência, serviços e cuidados, e, em combinação com as políticas sociais, poderiam efetivamente estar contribuindo para proteger essas famílias da pobreza.

Em ambos grupos de beneficiários, o tamanho da família, medido de diferentes maneiras, faz uma diferença importante para o nível de pobreza: um menor número de residentes, um menor número de crianças de todos os grupos de idades, e um menor número de pessoas por quarto diminuem a probabilidade de pobreza e de extrema pobreza das famílias. Entretanto apresentam-se algumas especificidades em localidades de diferentes tamanhos. A maior concentração de pessoas por quarto, indicador estimado a partir do número de membros da família em relação ao número de quartos da casa, é relacionada com a pobreza de forma significativa em todos os municípios, mas apresenta maiores coeficientes, ou tem um maior peso, em Salvador e nas cidades médias, comparados com as cidades pequenas, confirmando a sobrelotação dos domicílios metropolitanos e urbanos.

O maior número de crianças pequenas, de 0 a 5 anos e de 6 a 11 anos de idade, apesar de sempre estar relacionado com a maior probabilidade de pobreza, tem um maior peso nas cidades médias, comparados com Salvador e cidades pequenas. Ao contrário, o número de adolescentes de 11 a 14 anos de idade apresenta seus maiores coeficientes em Salvador, seguida pelas cidades médias e pequenas. Entre as famílias que recebem outros programas sociais, em municípios pequenos, o fato de ter dois adolescentes na família, ao contrário, diminui a probabilidade de pobreza, o que pode estar relacionado com o trabalho precoce destes adolescentes, para contribuir para o orçamento familiar.

Outra diferença é a presença de crianças de 6 a 10 anos, que, em Salvador, tanto para beneficiárias do PBF como de outros programas, somente aumenta a probabilidade de pobreza extrema se a família tiver duas ou mais crianças desta idade, mas quando as famílias têm somente uma criança desta idade e nos casos de pobreza moderada, o número de crianças desta idade não interfere na condição de pobreza. Ao contrário, duas ou mais crianças pequenas diminui a moderada de outros programas e diminui a extrema dos PBF. A estrutura familiar não tem influência em Salvador, somente entre as beneficiárias do PBF em cidades médias e pequenas, onde todos os tipos de família têm maior probabilidade de serem pobres que a unipessoal.

Em relação ao tamanho da família, encontra-se o resultado esperado somente entre as famílias beneficiárias de outros programas; nesses casos, quanto maior a família, maior a probabilidade de ser pobre extremo ou pobre moderado. Comparados com os municípios

pequenos, este efeito é muito maior em Salvador e nos municípios médios, onde as famílias com cinco membros têm uma probabilidade cinco vezes maior de serem pobres que as famílias com um único membro; e em Salvador, as famílias com seis pessoas têm uma probabilidade mais de nove vezes maior de viver na pobreza extrema que as famílias de um membro. Ao contrário, entre os beneficiários do PBF, o efeito do maior número de filhos sobre a pobreza está sendo mitigado pelo programa, exceto em Salvador, onde o tamanho da família não interfere na condição de pobreza, a não ser nas famílias maiores de cinco membros, que passam a ter uma maior probabilidade de serem pobres, mesmo recebendo o PBF. Este maior peso do efeito adverso do maior tamanho da família em Salvador pode estar relacionado ao maior custo dos serviços e alimentos na metrópole, enquanto que nas cidades menores as famílias podem contar com alternativas como a agricultura familiar e outras formas de economia no uso de serviços.

O trabalho infantil está relacionado de forma significativa com a maior probabilidade de pobreza, exceto em um grupo específico: as famílias que recebem outras políticas sociais e vivem na pobreza moderada em municípios pequenos. Este indicador confirma o resultado anterior, sugerindo que este trabalho é realizado pelos adolescentes de 11 a 14 anos, e indicando a necessidade de continuar trabalhando a vigilância e apoios para substituição do trabalho infantil pela assistência escolar, e para sua erradicação, através de reforços no PETI e no PBF nesses municípios menores.

Tabela 3 - Fatores associados à probabilidade de viver na pobreza ou pobreza extrema, para os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e beneficiários de outros programas sociais no estado da Bahia, Abril de 2014. Coeficientes da Regressão Logística Multinomial.

| VARIÁVEIS | TOTAL BAHIA | | Outros Programas Sociais | | | | | | Programa Bolsa Família | | | | | |
|--|-------------|-----------|--------------------------|----------|-------------------|----------|---------------------|----------|------------------------|----------|-------------------|----------|---------------------|----------|
| | | | Salvador | | Municípios Médios | | Municípios Pequenos | | Salvador | | Municípios Médios | | Municípios Pequenos | |
| | PE | PM | PE | PM | PE | PM | PE | PM | PE | PM | PE | PM | PE | PM |
| Responsável s/estudos | 1,818*** | 1,287*** | 2,104*** | 1,684*** | 1,591*** | 1,278*** | 1,055*** | 0,849*** | 1,017 | 1,013 | 1,452*** | 1,064* | 1,325*** | 1,01 |
| Responsável 1-4 anos de estudos | 2,332*** | 1,538*** | 2,183*** | 1,810*** | 1,674*** | 1,410*** | 1,340*** | 1,121*** | 1,336*** | 1,284*** | 1,838*** | 1,276*** | 1,661*** | 1,122*** |
| Responsável 5-7 anos de estudos | 2,234*** | 1,748*** | 2,235*** | 1,872*** | 1,725*** | 1,486*** | 1,759*** | 1,496*** | 1,493*** | 1,375*** | 1,703*** | 1,328*** | 1,634*** | 1,284*** |
| Responsável 8-10 anos de estudos | 1,501*** | 1,374*** | 1,876*** | 1,725*** | 1,212*** | 1,112*** | 1,432*** | 1,321*** | 1,258*** | 1,237*** | 1,242*** | 1,058* | 1,298*** | 1,166*** |
| Responsável homem | 0,672*** | 0,764*** | 0,585*** | 0,714*** | 0,529*** | 0,360*** | 0,933*** | 1,016 | 0,545*** | 0,614*** | 0,716*** | 0,802*** | 0,846*** | 0,981 |
| Responsável até 13 anos de idade | 6,117*** | 4,842*** | 2,465*** | 2,226*** | 2,406*** | 2,189*** | 6,602*** | 5,364*** | 1,155** | 1,297** | 1,266*** | 1,417*** | 3,393*** | 2,580*** |
| Responsável 15-17 anos de idade | 6,593*** | 4,911*** | 2,550*** | 2,136** | 2,826*** | 2,686*** | 6,010*** | 4,489*** | 1,488*** | 1,339*** | 1,562*** | 1,682*** | 3,703*** | 2,725*** |
| Responsável 18-24 anos de idade | 6,890*** | 5,237*** | 2,495*** | 2,103*** | 3,943*** | 3,417*** | 9,283*** | 6,634*** | 1,321*** | 1,308*** | 1,450*** | 1,562*** | 3,797*** | 2,849*** |
| Responsável 25-35 anos de idade | 5,214*** | 4,334*** | 1,870*** | 1,902*** | 2,736*** | 2,606*** | 6,473*** | 5,417*** | 0,848*** | 1,073 | 1,103** | 1,269*** | 3,063*** | 2,475*** |
| Responsável 36-59 anos de idade | 5,477*** | 4,519*** | 1,960*** | 1,936*** | 2,943*** | 2,838*** | 5,347*** | 4,448*** | 0,949 | 1,214*** | 1,248*** | 1,468*** | 3,178*** | 2,696*** |
| Chefe Preto | 1,091*** | 1,205*** | 0,983 | 0,930* | 0,954* | 0,930** | 1,125*** | 1,167*** | 0,887* | 0,860** | 0,875*** | 0,865*** | 0,839*** | 0,902*** |
| Chefe Amarelo | 1,031 | 1,095** | 0,931 | 0,851 | 1,179* | 1,214* | 1,253*** | 1,235*** | 1,063 | 1,131 | 0,853 | 0,908 | 1,013 | 1,022 |
| Chefe Pardo | 1,068*** | 1,110*** | 0,903*** | 0,851*** | 1,007 | 0,979 | 1,074*** | 1,102*** | 0,908* | 0,891* | 1,016 | 0,966 | 0,931*** | 0,961*** |
| Chefe Indígena | 1,17** | 1,176*** | 1,086 | 0,924 | 0,963 | 1,108 | 0,834*** | 0,927 | 1,184 | 1,180 | 1,099 | 0,889 | 0,887 | 0,912 |
| Nenhum membro trabalha | 0,801*** | 0,840*** | 1,018 | 1,011 | 1,021 | 1,061*** | 1,008 | 1,01 | 0,997 | 1,013 | 1,037** | 1,021 | 0,982 | 0,977* |
| Nenhum aposentado | 0,914*** | 0,9180*** | 0,958** | 0,99 | 0,998 | 1,007 | 0,998 | 0,993 | 1,015* | 1,013 | 1,050*** | 0,999 | 0,974*** | 0,960*** |
| Nenhum migrante | 1,132*** | 1,096*** | 0,968* | 0,955*** | 1,008 | 1,019 | 1,009 | 1,021*** | 0,981 | 0,996 | 1,009 | 1,012 | 0,999 | 0,999 |
| Nenhum deficiente | 0,826*** | 0,843*** | 0,948 | 1,068 | 0,951 | 0,869** | 1,015 | 0,97 | 0,963 | 1,023 | 1,059 | 0,969 | 0,933* | 0,938* |
| Família 0, nuclear | 0,875*** | 1,017 | 0,918* | 0,962 | 0,968 | 0,962 | 1,009 | 1 | 0,838 | 1,072 | 1,103 | 1,307* | 1,016 | 1,216*** |
| Família 1, monoparental | 0,655*** | 0,820*** | 0,93 | 0,997 | 0,956 | 0,915* | 1,003 | 1,009 | 0,877 | 1,014 | 1,134 | 1,317* | 1,002 | 1,148** |
| Família 2, estensa | 0,717*** | 0,863*** | 0,966 | 0,988 | 0,976 | 0,989 | 1,003 | 0,993 | 0,842 | 1,042 | 1,152 | 1,286* | 1,001 | 1,163** |
| Uma pessoa por quarto | 1,480*** | 1,314*** | 1,640*** | 1,268*** | 1,825*** | 1,420*** | 1,778*** | 1,377*** | 1,468*** | 1,146*** | 1,498*** | 1,213*** | 1,381*** | 1,156*** |
| Dois a mais pessoas por quarto | 1,980*** | 1,299*** | 2,326*** | 1,301*** | 2,605*** | 1,376*** | 2,309*** | 1,450*** | 1,944*** | 1,013 | 2,263*** | 1,212*** | 1,806*** | 1,111** |
| Nenhuma criança menor 5 anos [idade0501reg=2.00] | 0,669*** | 0,831*** | 1,009 | 1,187*** | 0,627*** | 0,716*** | 0,444*** | 0,632*** | 0,702*** | 0,922 | 0,719*** | 0,884*** | 0,624*** | 0,783*** |
| Uma criança de 6 a 10 anos | 1,538*** | 1,163*** | 0,971 | 0,732* | 1,711*** | 1,456*** | 2,102*** | 1,473*** | 1,453*** | 1,09 | 1,550*** | 1,240*** | 1,703*** | 1,182*** |
| | 1,099*** | 1,023* | 0,989 | 0,932 | 0,965 | 0,953 | 1,104*** | 1,039 | 1,036 | 0,939 | 1,086*** | 1,03 | 1,123*** | 1,031 |
| Nenhum 11 a 14 anos | 0,851*** | 0,891*** | 0,939 | 0,942 | 0,900*** | 0,963 | 0,785*** | 0,919*** | 0,856*** | 0,840*** | 0,939* | 0,95 | 0,838*** | 0,866*** |
| Dois de 11 a 14 anos | 1,342*** | 1,083*** | 1,601*** | 1,356*** | 1,271*** | 1,137* | 0,965 | 0,798*** | 1,376*** | 1,357*** | 1,488*** | 1,262*** | 1,357*** | 1,084*** |
| Trabalho infantil | 1,745*** | 1,332*** | 1,324*** | 0,982 | 1,474*** | 1,108*** | 1,534*** | 0,912*** | 1,271*** | 1,412*** | 1,333*** | 1,499*** | 1,435*** | 1,311*** |
| Família de 2 membros | 1,760*** | 1,401*** | 2,216*** | 1,534*** | 2,347*** | 2,196*** | 1,307*** | 1,196*** | 1,161 | 1,124 | 0,846*** | 0,663*** | 0,599*** | 0,441*** |
| Família de 3 membros | 1,654*** | 1,448*** | 2,369*** | 1,649*** | 2,901*** | 2,160*** | 1,014 | 1,396*** | 0,82 | 0,847* | 0,496*** | 0,383*** | 0,289*** | |
| Família de 4 membros | 1,854*** | 1,730*** | 3,952*** | 3,099*** | 2,899*** | 3,223*** | 1,217*** | 2,489*** | 0,766* | 0,841 | 0,332*** | 0,367*** | 0,307*** | 0,226*** |
| Família de 5 membros | 3,301*** | 5,012*** | 3,640*** | 4,835*** | 4,324*** | 5,892*** | 1,761*** | 4,689*** | 1,109 | 2,179*** | 0,525*** | 1,19 | 0,688*** | 1,06 |
| Família de 6 membros | 4,248*** | 6,105*** | 9,422*** | 5,412*** | 6,400*** | 6,503*** | 2,082*** | 4,706*** | 1,290* | 2,497*** | 0,655*** | 1,346** | 0,735*** | 1,205** |
| Membros sem certidão | 1,425*** | 1,285*** | 1,276*** | 1,384*** | 1,691*** | 1,516*** | 1,284*** | 1,202*** | 0,938* | 1,043 | 1,049* | 0,866*** | 1,147*** | 1,041* |
| Família sem PROHAD | 0,856*** | 1,640*** | 3,395*** | 3,794*** | 3,584*** | 3,092*** | 2,884*** | 3,103*** | 2,225*** | 1,734*** | 1,118*** | 1,215*** | 1,440*** | 1,358*** |
| Membros dorme na rua | 1,083*** | 1,055*** | 0,825* | 1,850*** | 1,437*** | 1,158 | 1,451*** | 1,113*** | 1,101 | 1,213 | 1,336** | 1,229* | 1,279*** | 0,913*** |
| Gasto calçados menor 55% | 1,118*** | 1,325*** | 0,98 | 1,260*** | 1,335*** | 1,522*** | 1,354*** | 1,516*** | 0,853*** | 1 | 1,294*** | 1,362*** | 0,839*** | 0,975 |
| Gasto calçados 56 a 66% | 1,138*** | 1,268*** | 0,937* | 1,194*** | 1,269*** | 1,471*** | 1,170*** | 1,325*** | 0,923* | 1,037 | 1,253*** | 1,486*** | 0,857*** | 1,065*** |
| Gasto calçados 67 a 78% | 1,113*** | 1,223*** | 0,847*** | 1,109*** | 1,123*** | 1,393*** | 1,081*** | 1,254*** | 0,939 | 1,05 | 1,126*** | 1,403*** | 0,981 | 1,062*** |
| Gasto calçados 79 a 100% | 1,497*** | 1,255*** | 0,931* | 0,964 | 1,867*** | 1,453*** | 1,529*** | 1,293*** | 1,038 | 1,008 | 1,226*** | 1,258*** | 1,141*** | 1,026 |
| Gasto energia menor 9% | 1,313*** | 1,140*** | 1,448*** | 1,120*** | 1,401*** | 1,156*** | 1,520*** | 1,186*** | 1,898*** | 1,302*** | 1,471*** | 1,178*** | 1,381*** | 1,135*** |
| Gasto água menor 4% | 1,836*** | 1,374*** | 1,374*** | 1,170*** | 1,607*** | 1,296*** | 1,981*** | 1,391*** | 1,755*** | 1,180*** | 1,644*** | 1,240*** | 1,841*** | 1,283*** |
| Gasto gás menor 12% | 4,580*** | 1,923*** | 3,660*** | 2,419*** | 2,695*** | 4,449*** | 2,184*** | 4,272*** | 1,605*** | 4,055*** | 1,479*** | 2,989*** | 1,334*** | |
| Gasto medicina menor 1% | 1,441*** | 1,131*** | 1,689*** | 1,219*** | 1,588*** | 1,191 | 1,583*** | 1,205*** | 1,826*** | 1,174 | 1,205** | 0,942 | 1,382*** | 1,066 |

Fonte: Estimativas próprias, com base nos dados do CadÚnico, abril de 2014.

PE = Pobreza Extrema

PM=Pobreza Moderada

*Significativo ao nível de 90%; **Significativo ao nível de 95%; ***Significativo ao nível de 99%.

| Pseudo R quadrado | Outros Programas Salvador | Outros Programas Médio | Outros Programas Pequeno | PBF Salvador | PBF Médio | PBF Pequeno |
|-------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|--------------|-----------|-------------|
| Cox e Snell | ,280 | ,338 | ,321 | ,128 | ,144 | ,088 |
| Nagelkerke | ,315 | ,390 | ,373 | ,156 | ,168 | ,116 |
| McFadden | ,150 | ,204 | ,196 | ,079 | ,080 | ,065 |

Número de casos

184630

249327

871893

166190

284511

1324955

3.2. Instituições e políticas sociais

O acesso às instituições tem um papel altamente significativo para a determinação da pobreza. Para os beneficiários do Programa Bolsa Família, o fato de contar com pelo menos um membro sem a certidão de nascimento aumenta a probabilidade de ser pobre ou extremamente pobre em todos os contextos, exceto entre os beneficiários do PBF residentes em Salvador e nas cidades médias, que experimentam o efeito contrário: as famílias com pelo menos um membro sem certidão de nascimento apresentam uma menor probabilidade de serem pobres. Nas cidades pequenas, esse resultado poderia estar relacionado com as dificuldades de acesso aos cartórios pelas famílias com crianças menores de um ano de idade, e por isso estariam ainda não registrados. Entretanto, ao ocorrer nas cidades médias e na capital, esta explicação somente teria sentido pelo custo do registro das crianças. Outra possibilidade seria a presença de idosos que foram aceitos no programa mesmo sem contar com certidão de nascimento, particularmente os que migraram do interior há muitos anos. Nesses casos, seria relevante realizar visitas domiciliares para identificar estes problemas e estabelecer componentes de apoio à cobertura universal do registro civil, a serem promovidos pelos CRAS nas áreas mais urbanizadas, e o apoio com a isenção de pagamento das certidões no caso das famílias pobres urbanas.

O acesso a programas habitacionais, PROHAB, é um fator altamente significativo e com alto peso para diminuir a probabilidade de pobreza em todos os contextos, mas com um peso muito maior entre os beneficiários de outros programas sociais e em particular em Salvador, onde o fato de não ter acesso aos programas habitacionais pode aumentar entre três e quatro vezes a probabilidade de pobreza extrema e pobreza moderada.

O fato de contar com um membro que dorme na rua aumenta significativamente a probabilidade de viver na pobreza, ganhando destaque mais uma vez Salvador, onde este componente tem um peso maior na explicação da pobreza, comparado com os demais municípios. Um resultado contrário aparece entre os beneficiários do PBF residentes nas cidades pequenas, onde o fato de ter um membro que dorme na rua estar relacionado com uma menor probabilidade de pobreza. Este fato pode dever-se às famílias declararem seus membros migrantes, que viajam para trabalhar, como pessoas que dormem fora de casa, o que explicaria sua menor probabilidade de viver na pobreza, enquanto têm trabalho fora dos municípios pequenos.

3.2.1. Composição dos gastos familiares

Em relação ao padrão de gastos, as famílias que dedicam uma menor percentagem dos seus gastos aos alimentos têm uma menor probabilidade de serem pobres ou extremamente pobres (considerando como referência as famílias que gastam mais de 78% dos seus gastos totais com comida). Em contraste, quanto maiores as despesas com energia, água, gás e saúde, maior a probabilidade de serem extremamente pobres e pobres. Destes, o gasto de maior relevância para as famílias é o gás: as famílias que gastam menos com gás têm quase quatro vezes mais chance de serem extremamente pobres e são duas vezes mais suscetíveis a serem pobres.

Melo e Moreira (2015) apontam que, em 2014, a inflação tornou-se um fator importante a dificultar o acesso a alimentos e outras necessidades das famílias, afetando também as condicionalidades do PBF e as tarifas públicas, principalmente os “serviços básicos utilizados pelo cidadão, de responsabilidade do governo (água, luz, gás de cozinha). Alguns desses serviços possuem reduções nos seus preços para as famílias que participam do Cadastro Único. Todavia, nem todas as tarifas possuem essa redução, como o gás de cozinha ou o transporte público, que possuem um preço fixo a todos os cidadãos, sem referências aos beneficiários da gratuidade. “

O gás é um gasto essencial que faz parte das despesas mensais das famílias, mas seu custo corresponde a cerca de um quinto do custo mensal da cesta básica. Em Sergipe, por exemplo, a cesta básica mensal tinha um custo de R\$ 238 em junho de 2014, enquanto o gás tinha um custo de 50 reais. Em Sergipe, enquanto cerca de 90% dos entrevistados utilizam o benefício para comprar alimentos a segunda maior utilização foi referente ao gás de cozinha (50% das famílias beneficiária compram gás com o PBF). (MELO e MOREIRA, 2015).

Ao unificar cinco programas federais, entre eles o Auxílio Gás, o PBF estima uma renda mínima para as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, para cobrir suas necessidades básicas em alimentação, saúde, educação, vestimenta, serviços, entre outras. Entretanto, com o retorno da inflação e o aumento do custo de alimentos e serviços, estes passam a ter um maior peso no gasto familiar mensal, o que pode estar levando à substituição de alguns destes itens, como é o caso do gás.

Este fato é importante, uma vez que no estudo qualitativo é possível observar casos de incêndio de residências de beneficiários das políticas sociais, assim como outros estudos com entrevistas que relatam queimaduras de crianças, possivelmente relacionadas com o

uso de outras fontes de energia para cozinhar, mais econômicas e de maior risco, usadas por famílias pobres, tais como querosene e álcool (Oliva, 2016). Uma recomendação poderia ser a inclusão do gás entre os serviços subsidiados para os beneficiários do PBF.

O maior gasto com alimentos aumenta a probabilidade de ser pobre, exceto em Salvador, onde esta tendência somente ocorre entre famílias beneficiárias de outros programas que são pobres moderados. As famílias soteropolitanas beneficiárias de outros programas e que gastam mais com alimentos têm uma menor probabilidade de serem pobres extremos, da mesma forma que o grupo no outro extremo, os beneficiários do PBF nas cidades pequenas, cuja pobreza extrema está relacionada com um menor gasto com alimentos. No contexto do interior, este efeito pode ser explicado pela agricultura de auto-sustento, e em Salvador pelo maior e mais fácil acesso a alimentos industrializados de menor custo, mas também com maiores riscos para a saúde. E no caso dos beneficiários do PBF residentes em Salvador, o gasto com alimentos não está relacionado de forma significativa com sua condição de pobreza. Este resultado sugere também que, na capital e nas cidades pequenas, outras despesas ganhariam maior relevância na composição dos gastos das famílias extremamente pobres.

O padrão do estado da Bahia reflete a relação entre pobreza com o maior gasto com alimentos que ocorre nas cidades médias para beneficiárias de outros programas sociais, e nas cidades pequenas para os beneficiárias de outros programas, mas as beneficiárias do PBF das cidades pequenas acompanham o padrão de Salvador, os pobres extremos gastam menos com alimentos e, portanto, gastam mais com outros componentes do gasto familiar.

Os maiores gastos com serviços de energia, água, gás e saúde, confirmam, em todos os contextos, aumentam a probabilidade de pobreza e pobreza extrema das famílias, com destaque para o gás, que deteriora o orçamento familiar das famílias extremamente pobres, aumentando a probabilidade de pobreza extrema em mais de cinco vezes em Salvador e mais de sete vezes nas cidades médias para os beneficiários de outros programas sociais; enquanto aumenta em mais de quatro vezes a probabilidade de pobreza extrema entre as famílias beneficiárias do PBF também em Salvador e nas cidades médias. Provavelmente nas cidades pequenas o gás é substituído por outras fontes de energia, mesmo que seja usado e também afete de forma significativa o orçamento das famílias pobres, mas com um menor peso.

3.3. Estudo qualitativo

A técnica de grupos focais foi aplicada nos quatro municípios, separando-se homens e mulheres. Os grupos foram convocados a partir de mulheres previamente entrevistadas, que realizaram contatos e convidaram vizinhos, parentes e amigos, incluindo-se beneficiários e não beneficiários dos programas sociais. As reuniões ocorreram na escola, na associação de moradores ou na varanda da casa de uma das beneficiárias. Todos os grupos foram gravados e transcritos para análise. Foi aplicado um roteiro com perguntas a serem discutidas pelo grupo. Os resultados de todos os grupos indicam que há um consenso entre homens e mulheres de que os efeitos dos programas, principalmente do PBF e do Minha Casa Minha Vida, são positivos para as famílias, pois mesmo que os valores dos benefícios do PBF sejam baixos, eles geram segurança e tranquilidade em relação à alimentação e bens básicos necessários para as crianças, particularmente no caso de desemprego temporário dos homens. A segurança quanto a “não passar fome” em caso de extrema dificuldade é a expressão comum para referir-se a este sentimento de segurança. O desemprego foi confirmado como um importante fator de vulnerabilidade para as famílias que vivem na pobreza e são beneficiárias das políticas sociais.

As entrevistas com mulheres indicaram como o PBF aumenta sua capacidade para superar as condições adversas a partir das relações de solidariedade, do enfrentamento das vulnerabilidades e dos conflitos familiares (MARTINS, 2015). Isso acontece no processo de empoderamento das mulheres, que também relatam que algumas vezes devem assumir todos os gastos da família, em caso de desemprego ou migrações de longo prazo (seis meses a um ano) de seus cônjuges, que trabalhar na indústria de construção durante meses em outros municípios ou outras cidades, dificultando o envio mensal de parte do salário para suas famílias. A identificação da relevância das redes sociais e familiares, como é o caso do compartilhamento da casa dos sogros, integram um interjogo de conciliações e superações das famílias no enfrentamento da pobreza em áreas urbanas, confirmando a relação encontrada no estudo quantitativo entre a pobreza e a sobrelotação no espaço doméstico, mas também o papel dos programas de habitação na mitigação da pobreza.

As decisões das mulheres na aquisição de bens como alimento se relacionam com os resultados quantitativos, já que na capital é onde os gastos com alimentos alcançam seus maiores níveis na composição dos gastos familiares, além dos gastos com energia e gás. Emergem do discurso das mulheres gastos que não parecem relevantes do ponto de vista quantitativo, mas que vão além do simples empoderamento ao decidir sobre o uso do

benefício monetário, abrangendo a autoimagem de forma concreta, além de um significado simbólico para a autoestima da mulher, como são os gastos com produtos de higiene e autocuidado (FERREIRA E REIS, 2015). Além de citados como elementos relacionados com a dignidade como mulher, estas decisões também agradam aos companheiros, que veem neste comportamento transformações na postura da mulher frente às relações afetivas, como foi declarado de forma unânime nos grupos focais de homens, por maridos, ex-maridos, irmãos e filhos das beneficiárias. A palavra “felicidade” da mulher surpreendeu as investigadoras de campo, principalmente por ter sido usada com frequência pelos homens para referir-se aos efeitos do benefício sobre a psique das mulheres beneficiárias, além de sua satisfação ao reconhecer que as mulheres desenvolvem capacidade para o planejamento futuro, uma visão de longo prazo sobre os investimentos materiais e simbólicos para a família, o que alivia a carga decisória que se espera dos homens nos sistemas patriarcais. Ao contrário do esperado, todos os homens declaram estar satisfeitos com a maior autonomia de suas companheiras ou ex-companheiras, sempre vinculando esta satisfação com a estabilidade de uma renda fixa, que alivia as tensões, permite um diálogo mais igualitário e de responsabilidade mútua e compartilhada entre o casal e deste com os filhos, envolvendo compromissos de médio e longo prazo entre os diversos membros das famílias.

Os bens relacionais, tais como o apoio mútuo, a proteção, os cuidados e a promoção de altas expectativas em relação à trajetória futura das crianças, facilitam os laços institucionais formais para obter maiores benefícios, como as soluções buscadas para uma melhor inclusão das crianças nas escolas, ou para um melhor acompanhamento do cadastramento e cumprimento das condicionalidades do programa (NUNES e FIALHO, 2015; LIMA, 2015). Um discurso frequente nos grupos focais, principalmente entre homens, mas também presente entre as mulheres, é o de como superam as tensões para cumprimento das condicionalidades e cadastramento, recorrendo, por exemplo, ao apoio de vizinhas de maior nível de educação, inclusive jovens beneficiárias do PBF, para apoiar as tarefas escolares das crianças beneficiárias. Emergem estes novos mecanismos de investimentos no melhor rendimento escolar das crianças, em particular a “banca”, que envolve as beneficiárias do PBF que tiveram melhor resultado nas escolas e alcançaram níveis de educação maiores que as mães beneficiárias. Ao reconhecer que não têm condições de apoiar seus filhos nas tarefas domésticas, as mães beneficiárias investem em apoios particulares de vizinhas com maior nível educativo. Pais e mães comentam sobre os

resultados positivos alcançados no rendimento escolar das crianças, além do estreitamento de laços de apoio e solidariedade entre vizinhos. Estas famílias com crianças menores aproveitam as vantagens adquiridas pelas gerações iniciais do PBF que já estão terminando ou já concluíram o ensino médio, e as redes sociais estabelecem intercâmbios de recursos monetários reinvestindo-os em novas capacidades e habilidades para seus filhos, consolidando as etapas traçadas nas trajetórias e projetos futuros planejados entre pais e filhos.

Entretanto, destacam-se limitações no âmbito da ampliação da participação das beneficiárias nas políticas sociais. As famílias da Região Metropolitana de Salvador expressam altíssimas expectativas em relação aos investimentos que fazem para aumentar a escolaridade de seus filhos, com a intenção de que eles possam reconverter estes investimentos e transformar este pequeno capital econômico do benefício em capital escolar. Há também apoios relacionais e simbólicos, como o retorno das mães à escola, como forma de incentivar os estudos dos filhos com seu exemplo e práticas cotidianas, além de adquirirem maiores conhecimentos para o apoio nas tarefas escolares das crianças (LIMA, 2015).

Os homens negam a possibilidade de que existam conflitos de autoridade pelo fato das mulheres receberem o benefício. Ao contrário, eles declaram que as mulheres costumam conversar com os companheiros sobre o uso dos recursos, e o principal acordo estabelecido pelos casais é que os recursos devem ser utilizados para a alimentação e educação dos filhos, e isso não causa conflitos, ao contrário, promove o diálogo do casal para planejar o uso do benefício. Segundo os homens, a autonomia das mulheres promove o diálogo do casal, o que evita conflitos.

Segundo o discurso de homens e mulheres, a relação afetiva entre homens e mulheres não mudou; onde não havia conflito, melhora o diálogo, principalmente o diálogo para acordos e planejamento econômico e investimento nos filhos. Em casos em que havia conflitos previamente, o casal que já era separado pode ter maior diálogo também sobre o uso dos recursos. Somente em um caso, um homem, ex-marido de beneficiária, declarou que acha que tem direito a compartilhar o benefício com a ex-mulher, o que lhe causa conflitos individuais, mas a mulher não lhe entrega os recursos. Todos os homens do grupo se posicionaram contrários a essa opinião, o consenso é que os recursos devem ser utilizados exclusivamente pelas crianças e, em menor proporção, para o autocuidado da mulher. Homens e mulheres percebem e relatam uma melhora na autoestima da mulher,

mas consideram esta mudança positiva, não se sentem inferiorizados, declaram que gostam que a mulher se cuide mais e esteja mais “feliz” com a vida, veem uma mudança positiva.

Apesar de homens e mulheres afirmarem que as relações afetivas não mudam, eles relatam a necessidade e capacidade de diálogo e a força dos compromissos relacionados com o investimento do benefício e as condicionalidades. Os recursos são usados prioritariamente para os filhos, que também declaram que passaram a ter mais autonomia, mas essa autonomia está condicionada a estabelecer acordos com a mãe, principalmente sobre os compromissos escolares. Os parentes homens identificam a necessidade de evitar que as crianças fiquem na rua, e para isso reforçam a relevância de contar com escolas de tempo integral, pois consideram que as crianças e adolescentes precisam ocupar o tempo e a mente com mais atividades educativas, esporte, cultura, e para isso o reforço escolar durante todo o dia é indispensável. O irmão de uma beneficiária mostra crianças pequenas nas ruas usando armas simuladas, feitas de madeira, imitando os traficantes, brincando de gerar medo nos vizinhos. Irmãos, tios, ex-maridos de beneficiárias comparam essas crianças com as que são beneficiárias, e estão em casa com as mães ou com uma vizinha, fazendo as tarefas da escola, para cumprir a condicionalidade. Eles afirmam que o benefício e os compromissos associados previnem a violência entre as crianças e adolescentes da comunidade. Todos concordam em que os benefícios, junto com as condicionalidades, ajudam a manter as crianças na escola e em casa estudando, seguindo um projeto de vida, e evitando que priorizem estar na rua atraídos pelo modelo de ostentação do crime. O tema da violência nos territórios em que vivem estas famílias se confirma no discurso das beneficiárias somente em algumas localidades, em particular nas duas localidades de Lauro de Freitas e Camaçari, onde foram relatados, por exemplo, casos de incêndios domésticos provocados por familiares relacionados com o crime. Nestes casos, além da destruição de todos os bens e equipamentos das famílias, levando a uma situação aguda de empobrecimento e carências de todo tipo, claramente restaram traumas e stress psicológico no conjunto de membros das famílias e entre os vizinhos, indicando a necessidade de acompanhamento especial por parte do CRAS e dos serviços de saúde. Ao contrário, este não foi um fator relatado entre os temas centrais nos grupos focais de Salvador, por tratar-se de um bairro com fortes redes familiares e comunitárias, assim como também esteve ausente na área quilombola de Simões Filho, onde as beneficiárias relatam que a violência externa à comunidade frequenta este território somente para descarregar cadáveres de pessoas envolvidas com a violência de outras localidades vizinhas.

As relações afetivas com companheiros e filhos não muda em suas características, mas aumenta o diálogo e o compromisso do casal sobre o uso do dinheiro e sobre o cumprimento das condicionalidades com companheiros e filhos. Os filhos são cobrados pelas mães para ajudá-las a cumprir com os compromissos das condicionalidades, principalmente na educação: as mães usam as políticas para estabelecer e monitorar cotidianamente os compromissos de seus filhos com a educação e a continuidade da bolsa: consideram que o dinheiro é para eles, que elas devem cumprir com sua parte de recadastrar e receber o benefício, mas eles tem que ajudar, senão todos perdem, inclusive os irmãos. Por isso as mulheres aumentam o diálogo, conversam com os filhos cotidianamente e monitoram suas atividades escolares, para que eles “ajudem”, (não trabalhando), mas estudando, para que a família não perca o dinheiro. Consideram que este compromisso é para o benefício dos próprios filhos.

Filhas e filhos de beneficiárias que já terminaram os estudos relatam que o benefício transformou suas vidas, pois elas não poderiam ter estudado sem o apoio econômico. Um jovem relata que trabalhava ajudando seu pai, desde criança, mas parou de trabalhar com o PETI. Ele já está trabalhando depois de terminar o ensino médio, e compara o que passou a ser sua vida com o que seria se não tivesse estudado e continuasse somente ajudando seu pai, destacando que não teria conseguido sem o apoio, propondo que continue para que todas as crianças tenham a mesma oportunidade.

Os filhos e as próprias beneficiárias relatam que sofrem discriminação por receber benefício social, principalmente por parte de vizinhas e colegas das escolas que não recebem o benefício. Algumas relatam sentimentos de tristeza profunda por escutar estas críticas de vizinhas, conhecidos e inclusive na televisão. Mas elas relatam tentar superar esta tristeza lembrando dos seus planos e das realizações dos filhos. Elas associam as críticas e discriminação com a inveja dos que não recebem os benefícios, inclusive as críticas da classe média que escutam nas notícias e nos meios de comunicação, são relacionadas por elas com inveja, por não receber o mesmo apoio, e por isso tentam não se deixar afetar por comentários negativos. Para comprovar esta opinião, elas relatam que os comentários negativos das vizinhas e amigas sempre vêm associados com a frase “eu já me inscrevi há anos e não recebi nada”.

4. Considerações finais

No padrão do estado da Bahia, as famílias com uma pessoa de referência de menor educação, mulher, jovem, negro-pardo são as que têm maior probabilidade de viver na pobreza, comparadas com suas contrapartes. Além destes, o fato da família ter um membro migrante ou que dorme na rua, uma superlotação por quartos e um maior número de crianças e adolescentes, o trabalho infantil, um menor gasto com alimentos, com serviços e com saúde, são fatores relacionados com a pobreza e a pobreza extrema. Entretanto, além desses fatores, que são determinantes da pobreza e pobreza extrema para os beneficiários do PBF e para os beneficiários de outras políticas sociais, existem fatores específicos, vinculados à condição de pobreza de cada um desses grupos. Para os beneficiários do PBF também entram em jogo o desemprego, a composição familiar e a documentação oficial. O fato de o responsável ter um trabalho ou uma aposentadoria/pensão diminui a probabilidade de ser pobre para os beneficiários do PBF, apesar de estas rendas não serem determinantes para reduzir a pobreza extrema. Esse resultado, aparentemente contraditório, provavelmente está relacionado com o encontrado no estudo qualitativo, porque esses responsáveis de famílias contam com trabalhos irregulares, pouco qualificados e com baixa remuneração.

As famílias que vivem na capital, Salvador, têm uma maior probabilidade de serem pobres ou extremamente pobres, comparadas com as que vivem em municípios menores do estado da Bahia, mas as que vivem em cidades médias são as que têm menores probabilidades de viver na pobreza, comparadas com a capital e com os municípios menores. O que diferencia Salvador deste padrão? Ao separar os habitantes de Salvador, observamos que o mesmo padrão se mantém.

A leitura vertical dos resultados de Salvador indica diferenças que chamam a atenção. O nível de educação da pessoa de referência tem um maior peso na capital que em outros municípios, provavelmente devido à maior complexidade da economia da capital e dos municípios limítrofes, metropolitanos, incluídos os corredores industriais e o polo petroquímico de Camaçari, que atrai mão de obra da capital. O menor gasto com alimentos e maior com gás e outros serviços, além da história migratória e a complexidade das famílias, associada com o menor espaço e uma sobrepopulação nas residências, são fatores associados à pobreza urbana na capital, particularmente entre a população do Cadastro Único que aplica para outros programas, diferentes do PBF.

Sobre o tema racial, é relevante registrar que, na análise qualitativa, encontrou-se uma forte tendência das mulheres beneficiárias a declararem-se pretas e pardas, que foi quase a totalidade dos casos, o que não era esperado, de acordo com os dados do Cadastro Único analisados previamente. Esta observação sugere a necessidade de aprofundar estudos de observação sobre como as pessoas estão autodeclarando sua cor de forma diferenciada no CRAS-Cadastro Único e nas entrevistas de campo, para entender porque elas poderiam ter uma autodeclaração diferente quando estão sendo entrevistadas em casa, na presença de outros membros da família e vizinhos, em uma interação mais pessoal com o entrevistador da autodeclaração racial que fazem na instituição de cadastramento para o programa, e talvez incluir componentes de afirmação racial na capacitação dos agentes públicos e no registro e cadastramento de famílias beneficiárias.

Outra diferença é a presença de crianças de 6 a 10 anos, que, em Salvador, tanto para beneficiárias do PBF como de outros programas, somente aumenta a probabilidade de pobreza extrema se a família tiver duas ou mais crianças desta idade, mas quando a família tem somente uma criança desta idade e nos casos de pobreza moderada, o número de crianças desta idade não interfere na condição de pobreza.

O menor o gasto com alimento, ao contrário dos municípios pequenos e médios, em Salvador, está associado à pobreza extrema, tanto para as beneficiárias do PBF como para as de outros programas. O padrão do estado da Bahia reflete a relação entre pobreza com o maior gasto com alimentos que ocorre nas cidades médias e pequenas para beneficiárias de outros programas sociais, mas as beneficiárias do PBF das cidades pequenas acompanham o padrão de Salvador, os pobres extremos gastam mais com alimentos.

5. Recomendações

Com base nos resultados integrados, do estudo quantitativo e qualitativo, as famílias com chefes jovens, com maior probabilidade de viver na pobreza, precisam de uma assistência especializada para sua inclusão produtiva e aumento da renda de suas famílias.

O gás tem um alto custo para os pobres, e o uso de fontes alternativas gera riscos de incêndios, o que aprofunda a pobreza, portanto, seria fundamental criar alternativas que diminuam esses custos. Nos casos de violência doméstica, é necessário que haja uma orientação e capacitação específica para que os CRAS e CREAS ofereçam apoio, seguimento e referência adequada para a rede, inclusive para os conselhos tutelares. Na Região Metropolitana de Salvador é necessário implementar programas de sensibilização

dos profissionais da assistência social, para que ofereçam uma atenção mais humanizada e adequada à realidade das populações vulneráveis que atendem. É necessário promover uma reforma curricular nas faculdades de Serviço Social, incluindo-se as legislações e políticas sociais vigentes, suas regras de operação, as metodologias e resultados de avaliações, assim como serviços de estágio e treinamento de campo para promover uma maior sensibilização dos profissionais.

Outra recomendação seria o fortalecimento da capacitação e difusão do PRONATEC por todos os meios, com divulgação de cursos e programas para homens adultos, esposos e filhos de beneficiárias; assim como estabelecer convênios para implementar as escolas de tempo integral com atividades de apoio para as atividades escolares, envolvendo os próprios adolescentes beneficiários do PBF, inclusive como bolsistas ou estagiários nessas escolas.

6. Referências bibliográficas

BENTO, M.A.S. Branqueamento e Branquitude no Brasil. In: “Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil” / Iray Carone, Maria Aparecida Silva Bento (Organizadoras). Petropolis, RJ: Vozes, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – Brasília, Novembro de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programas do Governo. 2009

Disponível em <http://www.programadogoverno.org> Acesso em 7 de setembro de 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social- SUAS. Brasília, ASCOM. Janeiro de 2010.

BRASIL. Portal Brasil. CadUnico. publicado: 02/03/2010 16h54. Última modificação: 28/07/2014 09h24

Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2010/03/cadunico> 2010a
Acesso em 7 de setembro de 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS) Anotada e Comentada. Brasília, DF, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. O Cadastro Único e o Programa Bolsa Família no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Publicado em 03/08/2015 15h47. Disponível em <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb->

protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif. 2015 Acessado em 7 de setembro de 2016.

BRITTO, T.; SEPULVEDA, J.; BARBOSA, D. Levantamento dos sistemas de informação dos programas.

CHANT, Sylvia. Re-thinking the “Feminization of Poverty” in relation to aggregate gender indices. *Journal of Human Development*, v. 7, n. 2, p. 201-220, July 2006.

EGEDE, E. Leonard. Race, ethnicity, culture, and disparities in health care. *Journal of General Internal Medicine*, v. 21, n. 6, p. 667-669, Jun.2006.

FERREIRA, E.F. e Reis, W. A voz da mulher no Programa Bolsa Família: um estudo na Região Metropolitana de Salvador, Subúrbio Ferroviário-BA. Em Gomes, C (Org.). O lugar central das famílias nas políticas de proteção e desenvolvimento humano.

GIDDENS, Anthony. A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

GOMES, Cristina. Colos de família, abraços do Estado. O lugar central das famílias nas políticas de proteção e desenvolvimento humano. Editora CRV. Curitiba. 2015.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2015.

LAGARDE, Marcela. Enemistad y sororidad: hacia una nueva cultura feminista. *ISIS Internacional*, Santiago de Chile, n. 17, 1992.

LIMA, Camila. Programa Bolsa Família e a Comunidade Quilombola Selva (BA): Possíveis resultados na condição social das mulheres. Em Gomes, C (Org.). O lugar central das famílias nas políticas de proteção e desenvolvimento humano. CRV, Curitiba. 2015

MARTINS, Patrícia. Mulher, pobre, de periferia e o Bolsa Família. Borboletinha e sua vida na Região Metropolitana de Salvador/Bahia, 2014. Em Gomes, C (Org.). O lugar central das famílias nas políticas de proteção e desenvolvimento humano. CRV, Curitiba. 2015

MELO, K.B. e MOREIRA, N.C. Monitoramento e Avaliação do Programa Bolsa Família: um estudo sobre a administração do benefício em Aracajú (Sergipe). VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 2015.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

NUNES, E. e Fialho, L. Relações familiares e trajetória de escolarização: algumas ponderações sobre herança cultural e reprodução social. Em Gomes, C (Org.). O lugar central das famílias nas políticas de proteção e desenvolvimento humano. CRV, Curitiba. 2015

OSORIO, Rafael Guerreiro. O Sistema Classificatório de “Cor ou Raca” DO IBGE. Texto para discussão 996, IPEA. 2003

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras: 2000.

SENARC. O Cadastro Único e o Programa Bolsa Família no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, Brasília 2014.

SHIVERS, V. L. Measurement of socioeconomic status in health disparities research. *Journal of the National Medical Association*, v. 99, n. 9, p. 1013-1023, Sep. 2007.

VICENTE, Esther. From the feminization of poverty to the feminization and democratization of power. Latin American Economic System (SELA) 2005. Rincón, Puerto Rico, 2005. Panel 1: The Obligation to Eradicate Poverty. p. 1-31.

WILLIAMS, D. R. Race/ethnicity and socioeconomic status: measurement and methodological issues. International Journal of Health Services, v. 26, n. 3, p. 483-505, 1996.

Os serviços socioassistenciais como mecanismos de proteção: explorando efeitos e limites¹²²

Carla Bronzo - Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Professora e Pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro-MG. cbronzo@gmail.com

Maria Clara Mendes - Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Professora e Pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro-MG. cbronzo@gmail.com

Eliete Rezende - Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Professora e Pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro-MG. cbronzo@gmail.com

Resumo: O artigo é fruto de uma pesquisa que busca explorar os efeitos dos serviços socioassistenciais no fortalecimento da dimensão sócio relacional de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, tendo a dimensão do território como variável interveniente nesse processo. Foram visitados 06 CRAS, em 04 municípios, entre urbano e rural, municípios de pequeno porte à metrópole, e entrevistados 12 técnicos e 20 usuárias dos serviços do CRAS, na tentativa de mapear os tipos de interação, o perfil do público e a incidência dos serviços socioassistenciais na alteração de trajetórias ou ampliação de capacidades dos indivíduos e famílias atendidas pela rede de proteção básica. Os achados apontam para a diversidade de trajetórias e ao mesmo tempo histórias comuns para o conjunto das entrevistadas, pautadas pelas privações, violências, violações de direitos. Os distintos territórios sinalizam para uma precariedade, no geral, de uma infraestrutura social, marcados pela oferta precária de serviços e por situações de violência e de violação de direitos. Os encontros entre famílias e CRAS e as relações que são aí estabelecidas são de distintos tipos e graus de intensidade. Os relatos das mulheres expostas de forma mais sistemática aos efeitos dos serviços são mais claros quanto a alterações nas trajetórias e subjetividades a partir do encontro com o CRAS.

Palavras-chaves: Assistência social; serviços socioassistenciais; vulnerabilidade; efeitos de políticas públicas; aspectos menos tangíveis da pobreza

1. Introdução

O presente artigo foi produzido a partir da pesquisa “Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema, realizada por meio do Edital MDS e CNPq (processo 457062/2013-4). A pesquisa buscou explorar os efeitos dos

¹²² Artigo elaborado no âmbito do projeto “Proteção Social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar a efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema” coordenado por Carla Bronzo Ladeira

serviços socioassistenciais de proteção básica no fortalecimento da dimensão sócio relacional de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, tendo a dimensão do território como variável interveniente nesse processo.

Trata-se de um objetivo ambicioso, não apenas pelo desafio conceitual envolvido (efeitos de serviços públicos nas dimensões relacionais e psicossociais) mas também pela escassez de trabalhos empíricos sobre o tema. O estudo tem, portanto, um forte conteúdo exploratório. Além da ausência de estudos prévios, tem-se ainda o desafio de buscar capturar e mensurar aspectos ou dimensões pouco tangíveis, de natureza subjetiva ou psicossocial. Não se trata aqui, portanto, de buscar uma avaliação de efeitos da ação dos serviços socioassistenciais no sentido estrito ou rigoroso do termo, mas de explorar as dinâmicas e mecanismos relacionais envolvidos na provisão dos serviços e as mudanças que são operadas nos sujeitos atendidos, procurando conformar um marco analítico adequado para compreender os processos e os resultados envolvidos na produção das políticas de assistência social. A pesquisa tem como ponto de partida a concepção de vulnerabilidade (Busso, 2001; Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001; Moser, 1998; Shepherd e Barrientos, 2007; Katzman e Filgueira, 1999, dentre outras) e seus componentes: ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidades¹²³. Os serviços socioassistenciais são componentes dessa estrutura de oportunidade, como parte da infraestrutura social disponível nos territórios. A vulnerabilidade é cumulativa territorialmente, e isso significa que grupos pobres localizados em áreas segregadas têm condições piores do que outros grupos localizados em áreas não segregadas. Diversos autores (Richardson e Mumford, 2002; Lupton e Power, 2002; Kleinman, 1998; Glennerster, Lupton, Noden, Power, 1999; Torres e Marques, 2004) salientam a importância de se considerar a dimensão espacial para compreensão das condições de pobreza e exclusão e para uma atuação mais efetiva para sua superação.

Esse ponto nos remete ao tema do território, entendido aqui sob a perspectiva da infraestrutura social, como contexto e condicionante das respostas das famílias às

¹²³ Por ativos entende-se, apesar da diversidade das abordagens, o conjunto de meios, recursos e capacidades de diversas ordens (financeiros, físicos, humanos, sociais, relacionais, dentre outros) que indivíduos e famílias possuem. Estratégias de manejo dos ativos (estratégias de respostas) referem-se às formas pelas quais indivíduos, famílias e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e/ou mudanças e o modo como tais estratégias se combinam nestas situações. Por estrutura de oportunidade entende-se o conjunto de regras e instituições do mercado, do estado e da sociedade que interagem e condicionam as respostas e os resultados em termos de superação da vulnerabilidade. Esse termo remete às estruturas legais, normativas, institucionais e sociais que envolvem indivíduos e famílias e que condicionam as respostas adotadas para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade.

condições de vulnerabilidade. O território, como dimensão interveniente na produção de tais efeitos, constitui um importante elemento na compreensão dos processos e dinâmicas relacionais da provisão dos serviços socioassistenciais do CRAS.

A concepção de infraestrutura social (Richardson e Mumford, 2002) é aqui pertinente de ser resgatada, uma vez que envolve tanto a dimensão física e material do território quanto seus aspectos mais intangíveis. Por este termo, infraestrutura social, tem-se: a) os serviços e facilidades existentes no território, o que envolve moradias, acesso à educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte, dentre outros; b) a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da existência de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social, como regras e normas coletivamente partilhadas. O poder público, por meio da rede de programas, serviços e instalações, pode atuar como suporte para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas, ingrediente vital para uma organização social “saudável”. A existência de redes sociais informais e as alterações na infraestrutura formal são condições necessárias para se processar tais mudanças.

Como a política de assistência, através da provisão dos serviços socioassistenciais, pode atuar como fator de proteção diante das vulnerabilidades, considerando as condições de privação múltipla que as famílias vivenciam em territórios também vulneráveis? A política de assistência assume uma dimensão clara de atuação no plano material, na oferta de benefícios e serviços para o público atendido, entre eles, o acesso à rede de serviços, seja da assistência ou de outras políticas ou setores. Entretanto, uma dimensão central do trabalho social consiste em atuar na esfera do intangível, das relações sociais, da sociabilidade, na matéria mesma do tecido social. O conceito de relações sociais encontra, na política de assistência, um lugar central. É importante levar em conta a dimensão relacional presente nas políticas públicas e, mais especificamente, considerar com centralidade as relações que se estabelecem entre os pobres e os não pobres (técnicos dos serviços, agentes governamentais e não governamentais, etc.), pois são através delas que se consolidam aspectos de natureza menos tangível, como valores, crenças, comportamentos. É por intermédio de atos de reconhecimento mútuo que as identidades e as trajetórias são forjadas. Importa entender as dinâmicas ou os mecanismos relacionais envolvidos na provisão de serviços públicos e como eles afetam os resultados da política.

Entretanto, se a assistência social tem uma sólida trajetória na provisão de benefícios materiais para os pobres e vulneráveis, é recente a problematização da

assistência social em sua dimensão não apenas material, mas relacional e intersubjetiva, o que coloca questões importantes relativas à mensuração dos resultados de suas ações. A política nacional de assistência social (2004) define que a proteção social se materializa por meio das “seguranças sociais”: acolhida, renda, convívio, desenvolvimento de autonomia e apoio/auxílio¹²⁴. Tais concepções introduzem, para a oferta de proteção social de assistência social, elementos de natureza relacional, configurando intervenções que ultrapassam a prestação de bens e serviços “materiais” historicamente prestados por essa política pública. O principal serviço desenvolvido no âmbito da proteção básica é o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), que assume centralidade como principal serviço ofertado nos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), e que consiste *no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo* (CNAS, 2009, p.06).

Recuperando as ideias dos serviços sociais como sistemas de relações (Chacin, 2000; Paugam, 2007; Fosis, 2006) e na perspectiva da vulnerabilidade e riscos, os serviços socioassistenciais são aqui entendidos como mecanismos protetores, que podem ser definidos como *“influencias que modifican, mejoran o alteran la respuesta de una persona a algún peligro”*. Tais mecanismos podem ser uma característica individual ou uma qualidade intrínseca, mas incluem componentes de interação e os recursos ambientais disponíveis para as pessoas e que condicionam as trajetórias de inserção ou incorporação social. Os serviços do CRAS podem contribuir para essa proteção e atuar como mecanismos mediadores entre os indivíduos e os fatores de vulnerabilidade.

¹²⁴ A segurança de renda pressupõe a garantia de concessão de auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. A segurança de convívio ou vivência familiar se produz através de ações, cuidados e serviços que possibilitem “a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários”. A perspectiva da segurança de desenvolvimento de autonomia se vincula a promoção de ações capazes de possibilitar o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o protagonismo e exercício de cidadania. Por fim, a segurança de apoio e auxílio é aquela se relaciona mais diretamente às situações de riscos circunstanciais (por exemplo, decorrentes de perda de moradia, calamidades, tragédias, desabamentos, etc) e requer “a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos” (NOB, 2012, p. 17).

O artigo considera os serviços socioassistenciais como expressão de tais tipos de mecanismos ou fatores de proteção, capazes de incidir nas trajetórias de vida, com efeitos de tipos e intensidade distintos entre as mulheres que tem algum contato com o CRAS. Os serviços buscam efeitos e resultados ambiciosos e de natureza intangível, como bem aponta a ideia de aquisições. Entretanto, não são poucas as dificuldades em mensurar objetivos de natureza menos tangível, como é o caso do fortalecimento de vínculos ou da produção de efeitos nos aspectos de natureza psicossocial, como autonomia, protagonismo e empoderamento. Como é possível isolar o “efeito CRAS” e distinguir as mudanças que são operadas nas trajetórias individuais e familiares a partir do encontro e da exposição aos serviços sócioassistenciais? Como distingui-las dos resultados de processos que ocorrem nas interações cotidianas, no âmbito particular e nos contextos informais, para além dos serviços?

A pesquisa buscou identificar a percepção de técnicos e gestores dos CRAS em relação ao objetivo de se fortalecer vínculos familiares e comunitários e/ou produzir alterações em aspectos psicossociais de forma mais geral, tendo como referência indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Como os agentes públicos percebem as famílias e as condições de vulnerabilidade do território? Como percebem as atividades que desenvolvem no CRAS e os resultados / efeitos produzidos nas famílias? Trata-se, nesse caso, de compreender, na perspectiva dos serviços, como os operadores da política (técnicos e coordenadores) percebem o “objeto e o contexto de intervenção” e como avaliam o alcance de resultados junto às famílias, principalmente aqueles relativos a aspectos de natureza menos tangível.

A pesquisa considerou também a perspectiva das famílias, a partir da análise de sua trajetória e na tentativa de capturar o papel do CRAS como um mecanismo de proteção em suas vidas, os possíveis vínculos estabelecidos com e a partir do CRAS e como esse encontro contribuiu para algum âmbito de aquisições da família ou do indivíduo. É nesse âmbito de questões que o presente artigo se situa, como uma primeira síntese dos resultados obtidos a partir dessa investigação. Sem pretensões conclusivas, trata-se de uma linha de pesquisa que agora se inicia e que ainda carece de muito estudo e evidências para se consolidar. Ainda que os desafios para operacionalizar as aquisições buscadas pela política de assistência social (que remetem a resultados quanto a autonomia e protagonismo, vínculos e reconhecimento), não sejam triviais, uma contribuição da pesquisa buscou situar-se nesta lacuna, na perspectiva de avançar conceitualmente na compreensão de

processos e resultados de natureza menos tangível, eminentemente relacional e intersubjetiva, que perpassam a produção de políticas públicas de proteção social.

2. Metodologia

Dada a natureza da investigação, a pesquisa se utilizou da abordagem qualitativa, com ênfase no uso de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os técnicos que desenvolviam as ações de caráter socioassistencial, socioeducativo e comunitário e também com as famílias atendidas no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social de quatro municípios em Minas Gerais (Belo Horizonte, Diamantina, São João Del Rey e Prados), em três regiões distintas do estado (Metropolitana, Vertentes e Alto Jequitinhonha), ainda que todas próximas à área central do Estado. Os municípios pesquisados, fora a metrópole, são considerados pontos fortes da tradição turística no estado, como parte da herança do Brasil Colonial.

A pesquisa considerou os CRAS situados em áreas urbana e rural, pois a hipótese é de que a natureza e magnitude das vulnerabilidades dos indivíduos, famílias e territórios seriam distintas entre os dois tipos de áreas. Assim sendo, foram selecionados seis CRAS: dois localizados na metrópole de Belo Horizonte (CRAS Independência e CRAS Havaí/Ventosa) e quatro nos municípios mineiros de Diamantina (CRAS Palha), São João del Rei (CRAS São Sebastião da Vitória e CRAS Senhor dos Montes) e Prados (CRAS Pinheiro Chagas). São João Del Rei, Diamantina e Prados possuem CRAS identificados como rurais, de acordo com a tipificação do Censo SUAS.

Foram considerados ainda municípios de portes distintos, cobrindo todo o espectro de pequeno I, pequeno II, médio e metrópole. Apenas a categoria grande não foi contemplada na amostra. Foram selecionados dois CRAS rurais e um urbano–rural, e dois CRAS urbanos e um urbano/periférico, conforme mostra tabela abaixo. Buscou-se, com essa amostra da pesquisa, contemplar a diversidade de situações e contextos de inserção do CRAS, de maneira a ter um parâmetro de comparação para identificação dos tipos de questões e problemas que aparecem em cada território e para cada conjunto de famílias.

| Município | Território | População Censo 2010 | Porte | CRAS | Localização |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| Belo Horizonte | Metropolitano | 2.375.151 | Metrópole | CRAS Independência | Urbano |
| | | | | CRAS Havaí / Ventosa | Urbano |
| São João del Rei | Vertentes | 84.404 | Médio | CRAS Senhor dos Montes | Urbano/Rural |
| | | | | CRAS São Sebastião da Vitória | Rural |
| Diamantina | Alto Jequitinhonha | 45.880 | Pequeno II | CRAS Palha | Rural |
| Prados | Vertentes | 8.395 | Pequeno I | CRAS Pinheiro Chagas | Urbano/periférico |

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

O trabalho de campo - as visitas ao CRAS e famílias - permitiram uma compreensão mais aprofundada e contextualizada acerca das percepções, processos, trajetórias e subjetividades que os atores sociais conferem às suas ações e discursos. A pesquisa buscou capturar algumas das dimensões relativas aos temas do empoderamento, autonomia e vínculos, a partir da escuta e dos relatos, colhidos com agentes operadores dos CRAS (técnicos e coordenadores) e famílias que participavam de alguma atividade no CRAS, em sua maioria beneficiárias do Bolsa Família. O trabalho de campo ocorreu entre março e agosto de 2015, sendo que ao todo foram realizadas 32 entrevistas, sendo 12 com os profissionais (coordenadores, assistentes sociais e psicólogos) dos CRAS e 20 com as famílias usuárias dos serviços socioassistenciais. Foram entrevistadas cinco famílias em Belo Horizonte (duas do Independência e três do Havaí /Ventosa); sete em Diamantina; cinco em São Sebastião da Vitória e três em Prados.

Foram elaborados três roteiros, dois destinados aos profissionais (coordenador e técnicos) e outro para as famílias. No que se refere ao primeiro grupo procurou-se abordar assuntos mais relacionados aos desafios de gestão da proteção social básica no território, a deficiência da estrutura de oportunidades e suas implicações nas respostas do CRAS. Já no roteiro dos técnicos dos CRAS buscou-se compreender a execução do trabalho social com as famílias e as formas pelos quais são interpretados e mensurados os efeitos de natureza menos tangível (empoderamento, autonomia e vínculos) e como os profissionais interpretam o papel das atividades desenvolvidas no CRAS na produção de resultados pretendidos junto às famílias.

As entrevistas com as referências familiares tiveram como objetivo compreender a trajetória familiar, as condições de vida atuais e as dificuldades (passadas e atuais) enfrentadas pelas famílias, a “qualidade” das relações familiares e comunitárias, as estratégias utilizadas para enfrentar os problemas e a rede de apoio com que podem contar, as relações (natureza, intensidade) estabelecidas com os serviços do CRAS, a percepção sobre mudanças a partir desse encontro e os sonhos. A perspectiva prospectiva, a capacidade de desejar e projetar para si e para os filhos um futuro, a capacidade de sonhar, permite inferir uma condição psicossocial positiva, marcada pela esperança e pela não resignação absoluta ao estado de coisas existentes. Assim, grande parte das perguntas basearam-se no histórico e percepção das entrevistadas em relação aos serviços socioassistenciais do CRAS, os tipos de relações e ações estabelecidas e de que forma perceberam alterações em suas vidas e nas vidas de suas famílias a partir desse encontro.

3. Resultados/Discussão

A apresentação dos resultados está organizada em quatro seções. A primeira apresenta os territórios pesquisados, considerando a existência de uma rede de serviços e aspectos da infra estrutura social. A segunda analisa o perfil das famílias entrevistadas, que padecem de distintas privações sob o manto comum de oportunidades precárias. A terceira seção analisa os fatores relacionados aos insumos e aos processos da oferta de serviços que condicionam a produção de efeitos da política. Na quarta seção, mais diretamente orientada para olhar para os resultados e mudanças operadas nas famílias a partir do encontro com os CRAS, busca-se identificar diferentes padrões ou tipos de relações estabelecidas entre as famílias e os serviços; e inferir algumas questões sobre os efeitos produzidos nas trajetórias familiares e seus condicionantes.

3.1. Diferentes territórios, demandas iguais?

Quanto às características dos territórios, têm-se uma grande heterogeneidade, seja quanto aos aspectos materiais do território (a rede de serviços e condições da infraestrutura urbana), seja quanto aos aspectos também menos tangíveis, que dizem respeito a aspectos da organização social, que remete a redes de confiança, reciprocidade e de controle social informal existentes e também a aspectos desagregadores, como a violência e o sentimento de insegurança. Os territórios rurais, na totalidade dos casos, são territórios com uma precária infraestrutura, com ausência de rede de serviços, principalmente de atividades voltadas para os jovens, o que pode explicar a forte presença de jovens nos grupos promovidos pelos CRAS rurais, em contraposição aos CRAS em Belo Horizonte, que apresentam uma baixa frequência de jovens nas atividades e grupos.

O distrito de São Sebastião da Vitória é cortado pela BR e o CRAS se situa na margem da rodovia. Na vizinhança, não se vê miséria ou pobreza intensa. Mas se vê ociosidade e ausência de oportunidades. Ali a escolaridade é maior, bem como é menor a condição de pobreza. Entretanto, nesse distrito ficou evidente a realidade do desemprego e do emprego precário, como também a ausência de oportunidades diversas. A área tem forte presença do trabalho agrícola, em grandes fazendas da região, que usam maquinário moderníssimo, grande e pesado. As pessoas trabalham nessas grandes lavouras sem carteira assinada e existem denúncias de que algumas mulheres recebem apenas quatro reais por dia de trabalho. Não se tem oferta de cursos, de qualificação ou formação, como não se tem atividades culturais ou esportivas na cidade. A batalha ainda é para a reforma de um campo de futebol, única área de lazer do distrito: *“Aqui nunca teve nada, não tem como trabalhar cedo, não tem emprego, não tem diversão, curso nenhum. Então, adolescente aqui ou namora ou vai na Igreja” (P., SSV).*

Está presente nesse território o problema das drogas e do alcoolismo; da exploração do trabalho e da falta de trabalho e de oportunidades. Uma característica salientada tanto pelas técnicas quanto pelas mulheres entrevistadas refere-se aos vínculos de vizinhança que existem em São Sebastião da Vitória. Todos se conhecem, embora não se possa dizer que podem contar efetivamente uns com os outros. Nas trajetórias e nos relatos sobre as experiências de vida, fica clara a ausência de oportunidades, principalmente de trabalho e profissionalização.

O território do CRAS Palha, em Diamantina, também pode ser caracterizado como de infra estrutura social precária, pela ausência de uma rede de serviços e oferta de

oportunidades reais para as famílias atendidas. O CRAS atende as famílias do bairro Palha principalmente, localizado em uma área periférica da cidade. O território do CRAS Palha é marcado por distintas vulnerabilidades. Precárias condições de urbanização, presença de situações de criminalidade, violência e tráfico de drogas. Tal como o território de São Sebastião da Vitória, Diamantina não oferece muitas oportunidades de atividades culturais ou esportivas para os jovens da região, nem no município e tampouco nos distritos. As principais vulnerabilidades, segundo os técnicos do CRAS em Diamantina, consistem em “crianças que sofrem abuso sexual, famílias que passam por necessidade de coisa material e os jovens e adolescentes que estão com envolvimento com droga” (AA, D).

Também o território do Independência, em Belo Horizonte, pode ser descrito como um território com uma infra estrutura social frágil, dada a escassez da rede de serviços e de condições urbanas e de saneamento ainda precárias. O território tem apresentado alterações significativas ao longo dos treze anos de existência do CRAS (que já existia antes no território como NAF, Núcleo de Atenção à Família), sendo que a presença da criminalidade e do tráfico de drogas constituem as mudanças mais visíveis e impactantes. O bairro é carente de estrutura de saneamento em algumas áreas, tem problemas de transporte, poucos equipamentos de saúde e uma rede precária de serviços na região. Como diz uma entrevistada do Independência:

Jovem aqui? Sabe qual é a atividade? Fumar maconha sentado na linha, na nossa porta e ficar soltando fumaça. Porque não tem nada. Nada que oferece pra eles, que incentiva a fazer nada. São jovens que não estuda, são jovens que não faz nada. São uns jovens, bonito, novo, sem incentivo nenhum de vida. E as mães doente, estressada. Porque, qual é a mãe que não quer ver o seu filho bem, estudando, trabalhando?

As famílias do território do Independência vivenciam, reiteradamente, situações relativas à violação de direitos, conforme relatado pelos técnicos do CRAS, fator que sinaliza para dificuldades na gestão da proteção social básica no território. Na região do Independência, as principais vulnerabilidades das famílias estão relacionadas à violência social (tráfico de drogas, criminalidade), violação de direitos (abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes), diversas formas de negligências, jovens em situação de risco social e uso e abuso de drogas.

Também na região do CRAS Havai/Ventosa, mais especificamente na Vila Ventosa, as condições de infra estrutura são precárias. “A violência, e lá onde eu moro é aterro, e lá não tem, assim a gente joga o esgoto no buraco, tem muito lixo, não tem saneamento básico” (V., V.)

Em todos os territórios tem-se a presença de vulnerabilidades diversas, com maior presença da insegurança alimentar em algumas zonas rurais e a presença cada vez mais intensa dos problemas das drogas e criminalidade nos territórios dos CRAS urbanos. Precariedade da infraestrutura urbana mistura-se com fragilidades da infraestrutura social. Situações de abuso sexual, alcoolismo e drogadição, violência doméstica constituem principais vulnerabilidades enfrentadas nos territórios da proteção básica, não apenas no espaço urbano, mas também rural.

Um ponto a registrar sobre o tema do território e a provisão dos serviços refere-se à localização do CRAS, o que acaba por condicionar qualquer resultado efetivo que a política pretenda alcançar. No caso de Belo Horizonte, nos dois territórios pesquisados, os CRAS não estão alocados nos setores censitários com maior índice de vulnerabilidade, o que dificulta e, muitas vezes, inviabiliza o acesso do público prioritário ao equipamento. Nos CRAS rurais, os distritos rurais cobertos pelo equipamento são distantes e não se tem uma oferta adequada dos serviços e com cobertura suficiente. Os serviços ofertados pelo CRAS, como oficinas e grupos, acabam mobilizando apenas ou principalmente as famílias que moram no entorno do equipamento, que não é a mais vulnerável. Em São Sebastião da Vitória o equipamento localiza-se no meio da rodovia e atende as famílias no entorno, sem condições para alcançar as famílias que moram em distritos e comunidades rurais. Como diz uma técnica,

O que movimenta o CRAS aqui são as oficinas, mas por questão não financeira das famílias, mas porque tem muita ociosidade aqui. Não tem muita atividade pra ser feita, então as famílias às vezes, do nível, né, financeiro bem alto, vem fazer oficina aqui, mas por questão de fazer alguma atividade (LI, SSV).

3.2. Quem são as famílias: diversidade e unicidade

Partindo da concepção de ativos, tal como trabalhada na concepção de vulnerabilidade, podemos considerar as dimensões da renda, trabalho, educação, moradia, relações familiares e comunitárias. Pode-se dizer que a quase totalidade das mulheres entrevistadas (vinte) tem um nível educacional baixo ou mesmo inexistente. Do conjunto de famílias entrevistadas, nove tem o ensino fundamental completo ou incompleto e seis tem ensino médio completo e cinco são analfabetas. Cinco, dentre as sete mulheres entrevistadas em Diamantina, por exemplo, não sabem ler ou escrever o próprio nome.

Quanto às condições de trabalho e renda por conta própria, a quase totalidade das mulheres encontra-se fora do mercado formal de trabalho, em atividades informais e

temporárias, como faxineiras, diaristas e domésticas, catadoras e recicladoras de lixo, trabalhando em atividades agrícolas sazonais, no caso das famílias residentes nas áreas rurais. Somente três encontram-se empregadas formalmente, todas no serviço público. Dezesesseis, em um total de vinte entrevistadas, recebem o bolsa família.

As sete entrevistas realizadas em Diamantina ocorreram nos domicílios e ficou clara, nesses momentos, a precariedade do ativo moradia para grande parte das mulheres entrevistadas. A questão da moradia, ter uma casa, está no sonho daquelas que ousam sonhar com algo. Mas a maioria das entrevistas evidenciou a fragilidade dessa dimensão na vida cotidiana, uma vez que a maioria mora de aluguel em barracos precários, inadequados para uma família, ou em imóveis sem titularidade, em terreno invadido, sem a posse de fato; ou em moradias providas pela Igreja.

Quanto aos ativos de natureza menos tangível, consideramos como centrais os que dizem algo da relação com vizinhos e comunidade e os que se referem às relações familiares, como também os que espelham situações de violação de direitos, outra dimensão central da vulnerabilidade. Seis mulheres entrevistadas sofreram ou ainda sofrem violência doméstica, tal como foi relatado espontaneamente pelas entrevistadas, uma vez que não foi perguntado nada a elas nesse sentido. Se esta fosse uma pergunta explícita, pode-se supor que seria maior a incidência de tais relatos. Da mesma forma, sete entrevistadas relataram espontaneamente a convivência com familiares que fazem uso e abuso de drogas e álcool e uma parte significativa das famílias entrevistadas relataram situações de violação de direitos, como exploração sexual de crianças e adolescentes e jovens com medidas socioeducativas. A presença do sofrimento mental em quatro famílias também ficou evidente; como também a situação de isolamento revelado por outras quatro famílias, que dizem não manter relação alguma com vizinhos ou familiares, sendo que no máximo participam da igreja. Nenhuma dessas em situação de isolamento, curiosamente, participa das atividades coletivas ou grupos do CRAS.

Quantificar a incidência desses fatores em um universo de vinte famílias não é procedente, ainda mais quando se trata de uma investigação de natureza qualitativa. Contudo, os números aqui são relevantes para evidenciar algo conhecido, mas talvez ainda pouco enfrentado. Mais de um terço do universo pesquisado já sofreu ou sofre ações de violência doméstica por parte de seus companheiros e outro igual montante enfrenta situações de uso e abuso de drogas na família ou situações de violação de direitos. No meio rural tem-se ainda mais forte a incidência do problema do alcoolismo, segundo relato dos

técnicos entrevistados; sendo que essa é uma questão central seja no meio urbano ou rural, bastante presente no cotidiano das famílias e um grande fator de desproteção, como fonte de quebra da função protetiva da família. A iniciação sexual precoce e casos de violação de direitos e exploração sexual encontram-se presentes como vulnerabilidade dentre as famílias atendidas pelos CRAS localizados na área rural. Como síntese das condições de base ou repertório de ativos das famílias, tem-se uma grande vulnerabilidade em termos de renda, qualificação profissional, educação e moradia; e também aspectos fragilizados quanto aos laços familiares e comunitários, com situações de violação de direitos e de sofrimento mental, que agregam maior intensidade aos vetores objetivos das privações concretas, materiais.

O público, entretanto, é distinto, a depender do contexto. Em São Sebastião da Vitória, a população atendida pelo CRAS rural, que é a população do entorno do CRAS, apresenta um nível de escolaridade maior e não apresenta a complexidade das vulnerabilidades enfrentadas na área urbana de São João Del Rey, por exemplo ou na área rural de Diamantina ou em Belo Horizonte. Em Diamantina, é grande o número de famílias monoparentais, com muitos filhos. Esse parece ser o perfil predominante das famílias que demandam um acompanhamento maior do CRAS. As entrevistadas em Diamantina sofrem ainda de condições muito precárias de existência, com presença da vulnerabilidade alimentar. O pedido por cestas básicas, sempre maior do que a capacidade de resposta, é uma constante em todos os CRAS, do pequeno I até o da metrópole, o que revela a ainda persistente situação de insegurança alimentar de uma parte do público atendido pelos programas de proteção e transferência de renda; bem como a permanência da demanda por uma oferta de provisões de uma política de cunho mais assistencialista.

3.3. A produção de efeitos na hierarquia de objetivos da política

O encontro dessas mulheres com o CRAS, os relatos do momento em que esse mecanismo de proteção entrou em suas vidas, espelham um conjunto diverso de situações e mostram a heterogeneidade intrínseca da oferta de serviços e a dos destinatários das políticas de assistência social, que apresentam demandas também diferenciadas. Os relatos das trajetórias das vinte mulheres são ricos de evidências de pontos centrais e desafiadores para que a política de assistência alcance os resultados pretendidos. Não é o caso de resgatar todos aqui, tarefa quase impossível para o espaço de poucas páginas. Mas de refletir a partir do conjunto dos relatos das mulheres, de suas semelhanças e diferenças,

buscando identificar o momento do encontro com o CRAS, o tipo de vínculo e a percepção de mudanças nas trajetórias de vida a partir do acesso aos serviços socioassistenciais. E, a partir dos técnicos, como veem a mudança ou a produção dos efeitos das ações do CRAS e os limites do trabalho social.

A produção de efeitos em políticas públicas decorre de uma cadeia de objetivos que vinculam insumos a processos, processos a produtos (componentes, bens e serviços), produtos a efeitos, efeitos a impacto. Para considerar os possíveis efeitos dos serviços nas trajetórias das mulheres entrevistadas, é importante considerar que alcançar ou não resultados identificáveis e mensuráveis junto ao público atendido depende de muitos fatores, que compreendem os insumos necessários e os processos adequados para a provisão de bens e serviços (atendimentos, grupos, oficinas etc) e também que tais produtos sejam capazes de produzir alterações nas dimensões mais propriamente relacionais e psicossociais das famílias e indivíduos atendidos pelos serviços. Seguindo a cadeia que liga insumos – processos – produtos – efeitos – impacto, tem-se elementos para analisar as condições para que a política alcance os resultados pretendidos.

A pesquisa revelou que nem sempre o CRAS conta com os insumos adequados para a realização das suas atividades, pois nos CRAS rurais a ausência ou precariedade do transporte para viabilizar o desenvolvimento das ações de acompanhamento e de convivência foi uma questão recorrente. Também, a fragilidade das equipes foi apontada como fator recorrente que explica a dificuldade de cobertura da oferta de serviços. Os CRAS que atendem as áreas rurais de Diamantina, São João Del Rey e Prados encontram dificuldades para acompanhar as famílias de comunidades mais distantes, que não são sequer identificadas pelos serviços.

A gente tem que tá agindo de forma mais eficaz, estando mais presentes nas famílias, mas temos as nossas dificuldades. Às vezes tem carro, mas não tem motorista, às vezes tem motorista, mas não tem carro. Então tem essas limitações aí. Às vezes um atendimento pra uma assistente social não tem jeito. A psicóloga ela não consegue sair dos grupos pra poder tá indo pros distritos, por exemplo, fazendo trabalhos lá. Oferecendo um pouco do que a gente oferece aqui, que era essa a intenção quando foram criados os CRAS nos distritos. Mas sem equipe eu acho complicado. (K, D)

Essa é uma realidade presente em todos os territórios rurais pesquisados. A razão para esse abandono da população dos distritos que deveriam ser acompanhados reside na ausência de um insumo básico para a realização das atividades: carro, transporte. Dos quinze distritos que o CRAS São Sebastião da Vitória deveria acompanhar, por exemplo,

somente cinco estão ativos; um terço apenas conta com um grupo semanal de atividades de ginástica, considerada como atividade de grupo para fortalecimento de vínculos. Evidentemente se reconhece a importância de uma atividade como esta para uma população sem acesso a nenhuma oferta desse tipo; mas deixa evidente também a precariedade da oferta de outros grupos e oficinas, de caráter mais reflexivo ou mais claramente socioeducativos, para além da convivência propiciada pela aula de ginástica.

E, além das dificuldades de insumos, têm-se, ainda, os desafios relativos ao próprio serviço, a natureza do mesmo, o que remete ao espaço de ação e da metodologia de intervenção.

Todos os dias tem uma demanda diferente, um caso diferente, alguma coisa que cê ainda não viu pra cê tentar resolver. É inexplicável, só quem tá aqui todo dia é que vê como que aparece. E hoje é uma coisa, amanhã é outra coisa, “gente, como é que vou fazer?”. E a gente vai assim, quebrando a cabeça, porque a gente não sabe de tudo. Então a gente tem que ir pensando e pensando que que vai ser, pra quem que eu ligo, que que eu faço, que que eu resolvo (AA,D)

Supondo que existam os insumos adequados, cabe perguntar sobre a produção das oficinas, grupos, visitas, atendimentos, ou seja, sobre os serviços e bens que a política entrega. A fala acima expressa uma dificuldade de se saber o caminho a seguir diante das demandas e necessidades das famílias. As atividades desenvolvidas nos CRAS estão sendo produzidas a partir de uma leitura apurada do contexto e do público? Estão sendo realizados de forma adequada e com qualidade e de forma sistematizada, seguindo um plano de ação? O que se pretende produzir a partir da realização dessas atividades? Tais grupos e oficinas são realizados sob a responsabilidade de técnicos e oficinairos competentes e conscientes dos processos psicossociais envolvidos, e que atuam a partir de metodologias do trabalho social com famílias? Ou são grupos e oficinas desprovidas de uma intencionalidade para além de sua própria existência? Ou seja, nesse último caso, os grupos, oficinas, acabam sendo como fins em si mesmos.

Quanto à oferta de serviços de fortalecimento de vínculos, os dados do Censo SUAS de 2014 apontam que ele é ofertado de maneira muito heterogênea, com déficits de cobertura em determinadas faixas etárias e no contexto urbano ou rural. De forma geral, tem-se que as atividades para jovens ocupam peso diferenciado no CRAS do interior, do meio rural, em relação à metrópole. Nos CRAS em Belo Horizonte, não se tem uma presença forte dos jovens nas atividades desenvolvidas, ao contrário do que ocorre no meio rural, onde o público jovem atendido é bem maior. As oficinas para jovens nas áreas rurais

são, em sua maioria, coordenadas pelas técnicas do CRAS e sempre são formatadas a partir da discussão de temas centrais como drogas, sexualidade, direitos e, mesmo não sendo nada além de uma roda de conversa, entremeados por atividades diversas, os relatos sugerem uma presença expressiva de jovens (em torno de 30 a 40) que participam das oficinas nos CRAS rurais pesquisados. Em Prados, por exemplo, há a oferta de atividades reflexivas, culturais e de formação cidadã tais como: meio ambiente, ética e cidadania, hip hop e capoeira e conta com a participação de mais de 80 adolescentes e jovens.

Em São Sebastião da Vitória, em uma oficina com jovens desenvolvida em uma única comunidade rural, agrega-se a esses temas a questão da raça e gênero. Importante pontuar que essa ação só existe por ser uma ação desenvolvida como parte de um trabalho discente da assistente social responsável por sua coordenação e que já existia antes da entrada da técnica no CRAS; mas percebe-se, no relato dessa atividade, a intencionalidade manifesta e os resultados alcançados, relativos à dimensão da autoestima e reconhecimento da condição racial dos jovens e da desigualdade que ela aporta.

Também em Diamantina os relatos apontam para as dificuldades de ofertar oficinas nas comunidades rurais.

No Guinda tava tendo o Pro-Jovem né, tinha a educadora lá que ela na associação ela formava o grupo e tal... só que os meninos, a droga chegou e eles preferem tá com as drogas, e não vão pro CRAS né, CRAS de jeito nenhum. Então é esse o desafio, de tá só a educadora lá. E a assistente social né, vai uma vez ou outra, então tem essa dificuldade que, acho que o problema é recursos humanos, que é o maior problema. Quem dera se a gente tivesse equipe pra atender todo mundo. Mas o território é muito vasto(K, D).

Finalmente, supondo que as oficinas e grupos sejam ofertadas da forma adequada, aderente às demandas e necessidades do público prioritário da política de assistência, cabe perguntar: participar de algumas dessas atividades, estar exposto a alguma ação do CRAS afetou, de alguma forma, a vida dessas mulheres?

3.4. Fragmentos de estórias, relatos de um encontro, percepções de mudanças

Difícil precisar em que e como o suporte do CRAS, o apoio social que ele foi capaz de oferecer, contribuiu para que as famílias estivessem em uma situação melhor da que estariam sem a intervenção. Intervenção sob a forma de conversa, escuta, sobretudo. E de encaminhamentos a outros serviços quando necessário.

A maioria das entrevistadas, na área rural, não participa das atividades ou grupos do CRAS e não estão expostas, por assim dizer, ao “efeito CRAS”. De um universo de quinze

entrevistadas, a grande maioria beneficiária do Bolsa Família, nos CRAS rurais de Diamantina, São Sebastião da Vitória e Prados, apenas três participam das oficinas oferecidas no CRAS, seja de ginástica ou de artesanato. Todas as outras entrevistadas no meio rural não participam das atividades coletivas do CRAS, tendo com o CRAS uma relação esporádica e pontual.

Em Diamantina, das sete mulheres entrevistadas, somente duas frequentam as atividades do CRAS e são as únicas que não recebem Bolsa Família. Em São Sebastião da Vitória, das cinco entrevistadas, apenas uma frequenta o grupo de ginástica. As outras têm contato com o CRAS pelo fato dos filhos participarem das atividades do CRAS. As situações de vulnerabilidade encontradas nas famílias em Diamantina não se comparam com as situações vividas na área rural de São Sebastião da Vitória. Em Diamantina, as famílias entrevistadas revelam a pobreza intensa e manifesta sob as formas mais cruas da insegurança alimentar e da ausência de perspectiva de mudança. Entretanto, mesmo que não expostas de forma sistemática às oficinas e grupos promovidos pelos CRAS, as mulheres sofreram o impacto da ação da técnica do CRAS, da intervenção realizada no acompanhamento familiar. Em Belo Horizonte, ao contrário, tem-se uma exposição mais direta e sistemática das mulheres aos serviços do CRAS, sendo que as entrevistadas participam ativamente das atividades ofertadas.

Nessa seção, foram discriminados quatro grupos, nos quais foram distribuídas as vinte entrevistadas, a partir da análise quanto ao tipo de situações ou interações que são mantidas entre as famílias e os serviços do CRAS, na tentativa de distinguir intervenções mais densas de intervenções mais tênues, embora não menos importantes ou significativas. Difícil mensurar o peso das interações e das pequenas inflexões que são produzidas por uma conversa, um conselho, uma ação acertada e concertada por parte da equipe do CRAS diante dos problemas trazidos pelas famílias. Difícil, senão impossível, identificar o papel do imponderável, do minúsculo e efêmero ato, de uma palavra ou gesto, suficiente para resgatar vínculos, como apontado por muitos técnicos nas entrevistas: “às vezes um simples papo que a gente tem com essas famílias né. Às vezes um simples papo que a gente tem com essas famílias né?” (K, D.). A ação do CRAS, muitas vezes, se revela como escuta, acolhida, uma mão, uma guia, espaço de troca, distração. Os efeitos nas trajetórias individuais não podem ser capturados senão pela e a partir da percepção dos próprios atores que viveram a experiência do encontro e seus desdobramentos.

Um primeiro grupo pode ser definido a partir das relações menos densas entre as famílias e os serviços socioassistenciais. Para nove das vinte mulheres entrevistadas, os encontros com o CRAS são esporádicos, não sistemáticos e acontecem quando a família enfrenta algum problema ou vive uma situação de risco ou precisa de alguma coisa: um conselho para a filha que fugiu de casa, um pedido de cesta básica, uma ajuda na documentação e acesso ao Bolsa Família, uma ajuda para lidar com a filha em situação de risco.

Nesses casos, as mulheres procuram o CRAS “quando a coisa aperta”. Mas estas mulheres não estão expostas às atividades de acompanhamento do CRAS, uma vez que o contato é esporádico e sem estar sustentado por um plano de ação. Soluções são pontuais, temporárias, pois não remetem a uma ação estruturada, sistemática, de atenção às famílias que estão em situação de vulnerabilidade social. No caso de Diamantina, por exemplo, todas as quatro mulheres que não participam das atividades do CRAS são as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e já estão na mira do CRAS há muitos anos (algumas há mais de dez anos). Tais famílias têm poucos e tênues vínculos com a família extensa e também com vizinhos. A igreja e a comunidade religiosa constituem, para a maioria delas, um forte ponto de apoio e suporte – emocional ou inclusive material. Nesses casos, os serviços oferecidos não conseguem alterar as trajetórias familiares de forma significativa, de maneira a dotar as famílias de ativos ou empoderá-las para que possam enfrentar melhor as situações de risco. O trabalho de prevenção fica comprometido quando se enfrenta situações onde a violação está presente, misturada a uma carência de itens tão básicos, como alimento, educação, saúde e moradia adequada. As ações emergenciais que marcam a atuação do CRAS junto a essas famílias não permitem que exista um plano de acompanhamento com intenções e objetivos claros e manifestos de mudanças. As famílias, nesse grupo, já foram identificadas pela rede de serviços, de baixa e média complexidade, mas não se tem uma estratégia de intervenção desenhada para proteção dessas famílias. O acionamento do CRAS em situações de crise se contrapõe ao papel preventivo dos serviços.

Uma entrevistada, por exemplo, conta com o CRAS para ajuda de cesta básica ou quando a coisa aperta com sua filha. Mas não participa de nenhuma atividade do CRAS e nem sabe ao certo o que o CRAS desenvolve de atividades: *“Elas me falaram assim que tem aula de artesanato de costura, mas aí eu também nunca fui nem pra ver... é... nunca fui pra ver o que acontece lá mesmo”*.

Não é possível perceber efeitos dos serviços, nesses casos abordados, nas dimensões que buscamos identificar, pois não houve uma exposição mais consistente ou sistemática das entrevistadas a alguma ação do CRAS. O CRAS funcionou como um lugar de suporte, como facilitador do acesso ao Bolsa Família e como conselheiro nos problemas de autoridade com os filhos, atuando de forma esporádica, somente quando acionado, junto a famílias que demandam um outro tipo de intervenção. Curiosamente, em todas as entrevistas com esse grupo de mulheres, o sonho é matéria escassa. O sonho, quando existe, é para os filhos. “*Pobre não tem sonho não....que sonho que pobre tem?*”

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

Ai o CRAS me ajudou. Acho que eu surtei, fiquei fora de mim. Eu demorei acho que 2 anos, pra querer viver de novo, acreditar na vida...é porque eu tinha tentado suicídio e como não tinha morrido mesmo, o CRAS apareceu. Foi uma maneira de engrenar de novo. Ai a Lu me procurou e ela me ajudou, me esticou a mão lá no fundo do poço. A Lu, ela me instiga, ela acredita, então o CRAS, ele acredita em você. Você pode até não valer nada, mas ele mostra pra você que você vale. Ele te dá o respeito pela sua vida.

Um terceiro grupo, que agrega quatro mulheres dentre as entrevistadas, expressa outra forma de acesso ao CRAS ou ainda um certo tipo de interações que se criam entre as famílias e os CRAS, e consiste nas histórias de mulheres que acessam o CRAS a partir das oficinas que os filhos frequentam, que são em maioria beneficiárias do Bolsa Família mas encontram-se em relações familiares com vínculos fortes e com inserção e interação com os vizinhos também fortalecidas. As vulnerabilidades existem, mas tem uma incidência e complexidade menor. As famílias de São Sebastião da Vitória e de Prados, com as exceções mencionadas, enquadram-se aí, como tipos de situações de vulnerabilidade que são conjunturais, não crônicas e nem da ordem do sofrimento individual, como as situações dos grupos anteriores. Mas também nesse grupo estão presentes situações de alcoolismo e violência doméstica, sofrimento e doenças mentais. Mas são famílias que tem no geral boas relações com os familiares, filhos e vizinhos, conseguindo estabelecer uma relação de

proximidade, confiança e autoridade com os filhos. Mulheres guerreiras, trabalhadoras, sujeitas a trabalhos precários e esporádicos, que garantem a sobrevivência e a autoridade familiar, que se encontram com laços fortalecidos.

Em um quarto conjunto de casos, que compreende quatro das vinte mulheres entrevistadas, o que se tem é um encontro que estabelece uma relação e um vínculo que se traduz em uma exposição mais densa aos serviços socioassistenciais. Os casos de Belo Horizonte, sobretudo, se destacam nesse grupo. E nesse grupo aparece, com mais nitidez, a percepção das mudanças adquiridas a partir da exposição aos serviços do CRAS. Embora tenham procurado ou sido buscadas pelos técnicos do CRAS em função de situações de risco (enchente, por exemplo), foram capturadas pelos serviços e passaram a frequentar, de forma assídua, os serviços ofertados no CRAS.

O CRAS é uma casa nossa, eu falo que é minha segunda casa. Eu era também muito tímida, mas agora acabou a timidez. Eu falo até demais...No primeiro momento a gente chega caladinho só até na recepção. No outro dia você chega mais atrevido, sabe? Aí, assim, tomei conhecimento com a equipe toda, desde a faxina até a coordenadora. E aí, tudo que tinha eles me convidavam. E tudo que tinha eu tava lá dentro. Estava lá, sempre lá.

A partir do CRAS, as mulheres reconhecem as mudanças em si mesmas. Uma entrevistada, por exemplo, diz que as mudanças ocorreram na sua forma de se comportar diante das frustrações e dificuldades, a saber lidar melhor com seus impulsos, como diz.

Ah, pra mim melhorou 100% em tudo. Hoje em dia eu sou uma pessoa que eu sei falar, sei ouvir; eu sei respirar antes de tomar uma decisão que antes eu queria fazer as coisas no impulso, quer resolver as coisas, mas não é desse jeito.

Hoje essa mulher tem um emprego público, mediado em segredo pela técnica do CRAS, como oficina da escola em tempo integral. Tem bases familiares fortes, ainda que tenha enfrentado a morte de dois de seus cinco filhos, sendo um assassinado e outro de enfarte fulminante.

Para outra entrevistada, também em Belo Horizonte, no Independência,

O CRAS chegou e trouxe algumas facilidades pra nós. Pra orientar, pra ajudar a gente e aí foi encaminhando. A gente começou fazer uns artesanatos e isso ajudou a gente muito. Orientação, foi, como diz o povo, uma luz pra gente melhorar de situação de vida. E CRAS pra nós é uma coisa maravilhosa que a gente não quer que acabe mais não. A gente só quer que ele amplie mais, traz mais cursos pra nós hoje...Eu gosto muito do trabalho deles, porque eles atendem com muito carinho, com muita dedicação. O que eles podem ajudar e o que eles não podem, mas eles dá segurança de chegar neles e conversar qualquer problema que eu preciso eu chego lá e converso. O que eu acho importante no CRAS é que eu acho

as pessoas muito preparadas pra atender a população e isso, graças a Deus, eu vejo esse carisma nas pessoas do CRAS. Eu falo que eles são assim muito preparado. O posto de saúde também tinha que ser preparado igual ao CRAS.

O sentimento de acolhida, uma das seguranças sociais previstas, está expresso na fala acima. A equipe técnica do Independência tem clareza desse objetivo, como também tem certeza da centralidade das atividades coletivas como base das ações do PAIF. Esse é o diferencial percebido no CRAS Independência, que faz uma aposta na potência das atividades coletivas, como sendo as atividades mais capazes de ampliar e fortalecer ativos. Essa coletivização de demandas semelhantes a partir da formação de grupos é uma importante questão que diz respeito à forma de atuação do CRAS ao lidar com um volume elevado de famílias em situações de vulnerabilidade social. Mas também, conforme colocado pelo coordenador do CRAS Independência, a intervenção socioassistencial, como também psicossocial, aparece de forma mais potente e embasada no interior das atividades coletivas. Segundo a psicóloga do CRAS Independência, a atividade coletiva no âmbito do PAIF tem como finalidade que as próprias famílias intervenham nas formas de agir e pensar, por meio da troca de experiências, angústias e superações entre as famílias que vivem no mesmo meio socioeconômico e cultural. O que acontece nos grupos parece ser da ordem da sociabilidade mesmo, da constituição de espaços de trocas e apoio, reconhecimento e pertencimento.

Há também no interior das atividades coletivas a perspectiva em trabalhar na ampliação de vínculos, principalmente no que tange possibilitar acessos, encontros e defender direitos. As atividades coletivas (grupos de convivência, oficinas, rodas de conversa, campanhas comunitárias, etc.) realizadas no CRAS Independência aparecem, segundo percepção dos profissionais do CRAS, como os principais instrumentos capazes de fortalecer os vínculos comunitários. As afirmações *“a partir do CRAS eu fiquei conhecendo os meus vizinhos”* ou *“eu não sabia que você passava por isso e agora eu sei e você pode contar comigo”* são frases bastante citadas pelas famílias que acessam o CRAS, segundo a equipe técnica.

Um importante elemento para explicar o sucesso da atuação do CRAS Independência reside na trajetória de uma coordenação comprometida e competente, disposta a investir na compreensão dos processos envolvidos na oferta sócioassistencial. O CRAS Independência foi implantado em 2002, como NAF, Núcleo de Atenção Familiar, e desde então tem uma presença relevante no território, sendo uma referência positiva na

política de assistência municipal. O Chá de Mulheres, uma oficina desenvolvida há mais de dez anos no território, atesta essa centralidade. Grande ou a quase totalidade do êxito reside, sem sombra de dúvida, na sua equipe técnica. As coordenadoras do NAF e depois do CRAS mostram uma compreensão profunda do que é o trabalho do PAIF e das possibilidades e limites do trabalho social com famílias. Contudo, segundo os profissionais do CRAS, têm-se os limites entre atuar preventivamente em um contexto marcado por famílias com grande incidência de violação de direitos. Os limites entre o que é proteção básica e especial é muito tênue:

Entretanto, nós estamos alocados em um território de violação de direitos. Trabalhar dentro de uma política de proteção básica dentro de um território em que há muitas violações de direitos, isso é um grande desafio (G. I)

Os técnicos relatam sobre a angústia em se deparar com um “mundo” de demandas, que dificilmente poderão ser abarcadas e solucionadas em sua integralidade. Mas, mesmo consciente dos limites, os técnicos identificam a necessidade de olhar a família e interpretar a demanda para além dela mesma, distinguindo demanda e desejo, revelando a intencionalidade do trabalho social em direção à autonomia do sujeito.

A gente trabalha muito na questão de transformar demanda em desejo, a pessoa demanda muito mais do que deseja, geralmente ela demanda uma coisa prática, mas por trás tem um desejo e é isso que a gente precisa perceber (...). Qual o desejo que ela apresenta? Que construção que você faz junto com ela para que ela (se ela não tem desejo) passe ao invés de demandar, desejar? Porque desejo é diferente de demanda. (M. I).

Quando existe clareza da intencionalidade da proposta de intervenção e preparo da equipe técnica para executá-la, os resultados dos serviços ficam mais evidentes. Os técnicos, nesse contexto, atuam como suportes e proteção, ajudando as mulheres a refletirem sobre as suas escolhas e a assumir caminhos. Abrem janelas, apontam alternativas, contribuem com o que podem, seja material ou não. E quando os vínculos (principalmente entre técnicos e famílias) se desenvolvem, o trabalho de mudança nas trajetórias de vida tem início. Um ponto importante na configuração do trabalho social desenvolvido pela equipe do Independência refere-se ao papel de sujeito atribuído às famílias:

Quando, por exemplo eu recebo uma mãe, em que ela fala: “- fiquei sabendo que o meu filho começou a usar droga e eu não sei o que fazer...” E você devolve para ela: “- O que você vai fazer? Porque ela precisa assumir isso enquanto o papel dela de mãe. E aí a gente vai levantando algumas questões, possibilidades com ela: de estar mais próxima ao filho, de tentar estabelecer com ele um vínculo melhor, de

buscar um suporte em uma atividade para o menino, você vai fazendo com que ela se aproprie da sua condição de vulnerabilidade e se desenvolva através dela. Então, eu acho que é isso. E aí não só a referência, não só a mãe, mas você também tentar com o adolescente ou que o pai se implique nesse papel e que não deixem que os seus membros se exponham aos riscos, isso é fortalecer vínculo familiar. (M, I)

A partir desse entendimento amplo sobre os processos e causalidades das vulnerabilidades, os assistentes sociais do CRAS Independência destacam que as situações de vulnerabilidades “são luzes piscando sobre a família”, o que significa primeiramente identificar todas as situações que fragilizam aquela família e em segundo momento, criar estratégias de mitigação.

Então, no caso é onde se pudesse por um binóculo para visualizar, ali está aquela situação de risco daquela família, onde a gente vai ter que ofertar um tipo de serviço, alguma atividade, estar mais atento, as vezes o menino não está envolvido com a droga, mas o tráfico acontece na porta da casa dele, então ele está vulnerável. (K, F; I)

O termo auto- atualização, apontado pela técnica, significa que os sujeitos têm capacidades inatas que fazem com que ele se movimente, tome decisões e sejam responsáveis pelas suas próprias escolhas, no entanto, tais capacidades ficam ameaçadas ao se depararem com situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Esse é o limite que os serviços socioassistenciais esbarram ao prover proteção social: o abismo da desigualdade social, os contextos de violência nas periferias que configuram uma tensão permanente para as famílias que ali habitam, as carências de tantas provisões e oportunidades.

4. Considerações finais

Os objetivos de identificar efeitos das intervenções socioassistenciais não foram plenamente alcançados nessa investigação, pelo fato, sobretudo, dos tipos de relações que as mulheres estabelecem com o CRAS que, na maioria das entrevistas, se revelaram esporádicas e não sistemáticas. Mas não se pode desconsiderar que, mesmo que de forma pontual, o encontro com o CRAS pode representar alterações nas dinâmicas e trajetórias familiares. Como saber o que teria acontecido nessas trajetórias se o encontro com os técnicos e as ações dele decorrentes não tivesse ocorrido? O contra factual não existe, e os efeitos podem ser de diferentes magnitudes e intensidades. Outra investigação seria necessária para identificá-los de forma mais contundente.

O que se buscou aqui foi explorar as múltiplas formas pelas quais esse encontro entre CRAS e famílias se dá, os diferentes tipos de relações e interações que se processam entre técnicos e usuárias, tendo as condições do território como condicionantes. Em alguns

casos, tem-se a desistência, a resignação, a constatação de que existe algo da ordem do indivíduo, da sua escolha e desejo e que ele pode ser resistente a mudanças. Em alguns territórios a presença das representações e práticas assistencialistas estão mais presentes e com elas, a culpabilização do indivíduo pelo fracasso de sua trajetória.

Tem muitas famílias que nos procuram aqui, que tá procurando cesta básica e tal, só que tá boa de trabalhar. “ah é que eu tenho filho...” deixa o filho na creche. Tem tanta creche aqui né? São famílias que eu acho que elas já acostumaram um pouco com essa questão do assistencialismo, de ajuda né. Ficam esperando, acomodaram por causa do Bolsa Família (K, D.)

É o reconhecimento doloroso de quando eles se deparam com a impossibilidade de incidir nas trajetórias das mulheres atendidas, e o reconhecimento do papel limitado dos serviços socioassistenciais diante de privações intensas, materiais e de recursos emocionais que marcam a existência da maioria das famílias atendidas. Como reportado pela fala de um técnico no Independência,

Então você fica muito assim querendo salvar o mundo e nem sempre a gente vai conseguir, então a gente tem que há todo momento também voltar para a nossa formação e pensar o que eu posso fazer com as ferramentas de trabalho que eu tenho? E muitas vezes as minhas ferramentas vão ser só a minha fala, a minha intervenção não vai ter muita materialidade (...). Às vezes falta algo mais. Porque quando ela só precisa de um impulso, de um empurrão, às vezes só a intervenção técnica sem nenhuma materialidade resolve, mas em alguns casos você vai precisar da atuação de outros órgãos seja do Conselho, seja da Defesa de Direitos, do Conselho do Idoso, de uma cesta básica. (K, I)

Um ponto central a enfatizar aqui é que a base material é a base real para o desenvolvimento de capacidades e autonomia, para o desenvolvimento da liberdade real. A concepção de autonomia (de Amartya Sen, segundo Rego e Pinzani, 2013) supõe um sujeito capaz de escolhas e que não precisa se dobrar à “bruta necessidade” pela falta de recursos básicos (alimentação, educação, moradia, saúde...). Sob a concepção de capacidades, o autor refere-se ao conjunto de habilidades, estados mentais, estados subjetivos e circunstâncias externas que devem ser pensadas em conjunto e não como qualidades isoladas, e que condicionam a liberdade.

A “vivência de carências rudes e tãcanhas” impede que as pessoas desenvolvam suas funções humanas, tolhendo capacidades de demandar e usufruir direitos, reduzindo sua capacidade de humanização (Rego e Pinzani, 2013, p. 66). As capacidades dos indivíduos são determinadas socialmente, constrangidas pela posição que os indivíduos ocupam na estrutura de estratificação e pelos papéis que assumem no ambiente social. O

desenvolvimento de capacidades depende de condições que podem não estar disponíveis nos ambientes sociais mais próximos. O acesso às políticas públicas de qualidade, voltadas para criação de oportunidades, é central para o desenvolvimento de tais capacidades.

As condições de vida da maioria das mulheres entrevistadas e que estão sob a cobertura dos CRAS há bastante tempo, não se alteraram substantivamente. Continuam submetidas a “vivências rudes e tacanhas”, que extrapolam o campo da assistência social. São situações que são relativas, sobretudo, a moradias extremamente precárias, alta taxa de natalidade no meio rural, mães analfabetas, situações de abuso de drogas e exploração sexual. São famílias que moram na periferia da cidade, vindas do meio rural e não integradas, senão de forma subalterna, ao mundo do trabalho e da renda. Casos de violência doméstica são recorrentes, quase todas com histórico de violência por parte do companheiro, ou abuso de álcool.

Foi recorrente, nas entrevistas e na visita ao campo no meio rural, a forte presença de um modo de vida ainda muito calcado em práticas políticas tradicionais, marcadas pelo assistencialismo no campo social. Esse traço deixa marcas nas relações que são estabelecidas entre os técnicos governamentais e a população atendida pelos serviços, que demanda benefícios cada vez mais escassos, como cestas básicas. A forte presença do assistencialismo aliada a uma permanência de uma situação de pobreza na qual a insegurança alimentar ainda está presente, acaba por modular as trocas estabelecidas entre os técnicos dos CRAS e as famílias. A demanda maior que chega ao CRAS rural ainda é pela cesta básica, seja em Diamantina, São João Del Rey, mas também em Belo Horizonte.

Trabalhar para além da demanda imediata que vem: esse é o desafio do trabalho social. O termo demanda, a população demandar atenção do poder público, remete a significados de ordem simbólica e prática, que dizem respeito a como o Estado se apresenta para a população, principalmente para os pobres com histórico de acesso precário a serviços e políticas e também a como este público percebe as políticas públicas. Acrescenta-se também, a cultura do “pedir”, “do demandar”, “do prover”, como processos resultantes de práticas assistencialistas e de caridade.

E através desse laço, pode-se ou não trabalhar outras demandas que se tornam visíveis. Para que esse processo ocorra, o papel da equipe técnica é fundamental. Talvez resida aí, no compromisso e competência da equipe técnica, o segredo da alquimia ou dos processos de produção de efeitos da política.

5. Referências Bibliográficas

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGESEN, Steen. *Vulnerability: a view from different disciplines*. Social Protection Discussion Paper Series n 0115, World Bank. June 2001

BRASIL. Lei nº8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de dezembro de 1993.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília: MDS, 2005.

BRONZO, Carla. Concepções de pobreza e suas implicações para o desenho de programas voltados para famílias em situação de vulnerabilidade social: pontos para reflexão. Anais XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005

BUSSO, Gustavo – *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe” – Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

CHACÍN, Neritza Alvarado. *Pobreza y Política social: la Perspectiva de los Beneficiarios*. FERMENTUM Mérida - Venezuela - ISSN 0798-3069 - AÑO 12 - Nº 182 33 - enero - abril – 2002

FOSIS. Asesoría para la Elaboración de un Instrumento Cuantitativo de Evaluación de Efectos Psicosociales del Programa Puente. Documento nº 13. Puente a la vista. Serie de Estudios sobre el Programa Puente, Santiago, 2006.

FOSIS B. Estudio de los Factores Resilientes y del Capital Social y Humano en familias participantes del Sistema Chile. Documento numero 3. Série de Estudos sobre o Programa Puente. Santiago, 2006 b

MAIA, Priscila. MDS. Oficina de trabalho sobre acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família

GLENNERSTER, Howard; LUPTON, Ruth; NODEN, Philip; POWER, Anne. *Poverty, social exclusion and neighbourhood: studying the area bases of social exclusion*. London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion Case Paper 22, march 1999

KAZTMAN, R. y FILGUEIRA, C. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.176.Rev.1. Abril de 1999

KLEINMAN, Mark *Include me out? the new politics of place and poverty*. London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. Case Papers, 11, 1998

LUPTON, Ruth; POWER, Anne. Social exclusion and neighbourhoods. In: Hills, John et all. (Ed.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford, Oxford University Press. 2002.

MOSER, C. (1998) The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development* 26(2), 1–19.

PAUGAM, Serge. *Las formas elementales de la pobreza*. Traducción de Maria Hernández. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2007.

RACZYNSKI, Dagmar *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales*. Mimeo. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

REGO, Walquiria Domingues Leão e PINZANI, Alessandro *Vozes do Bolsa Família*. Ed. Unesp 2013

RICHARDSON, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In: Hills, John et all. (Ed.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford, 2002. Oxford University Press, p. 202-225.

SHEPHERD, A. e BARRIENTOS, A. *New Strategies for Achieving and Going Beyond the Poverty and Hunger Millennium Development Goals*. Lessons from social protection to address chronic poverty. Eighth Annual Global Development Conference of the Global Development Network. Beijing, China. January 12 – 19, 2007

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, 2009.

TORRES, Haroldo da Gama, MARQUES, Eduardo. *Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana*. São Paulo Perspectiva. vol.18 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2004

Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Dinâmica Populacional no Semiárido Setentrional¹²⁵

Ricardo Ojima – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Campus Universitário UFRN – Centro de Ciências Exatas e da Terra / Departamento de Demografia e Ciências Atuariais (DDCA).

José Vilton Costa - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Marcos Roberto Gonzaga - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Wilson Fusco- Fundação Joaquim Nabuco

Flavio Henrique Miranda de Araujo Freire - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Luciana Conceição de Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo: Este trabalho procura cobrir uma lacuna de estudos na região mais seca do Nordeste brasileiro e evidenciar o papel importante que as políticas de transferência de renda exercem sobre a população. Longe de esgotar as possibilidades de análise, o trabalho aborda inicialmente um dos pontos mais polêmicos do PBF que é a sua relação com a fecundidade das famílias beneficiárias. Em um segundo momento, discute-se aspectos acerca da saúde e qualidade de vida dessa parcela da população considerando uma abordagem da expectativa de vida saudável (ou livre de incapacidades). Por fim, analisam-se as características migratórias e alguns aspectos regionais importantes nesse debate. Finalizamos com perspectivas futuras a partir dos resultados obtidos e algumas possibilidades de análise mais detalhadas para a região.

Palavras-chave: Demografia, Políticas Sociais, Fecundidade, Qualidade de Vida, Migrações

Abstract: This work seeks to cover a gap of studies of the driest region of the Brazilian Northeast and highlight the important role that income transfer policies have at this population. Far from exhausting the possibilities of analysis, the paper initially addresses one of the most controversial aspects of PBF that is your relationship with fertility of beneficiary families. In a second step, we discuss issues about health and quality of life of this section of the population considering an approach to healthy life expectancy (or free of disabilities). Finally, we analyze the migratory characteristics and some important regional aspects of this debate. We end with prospects from the results and some more detailed analysis of possibilities for the region.

Keywords: Demography, Social Policy, Fertility, Quality of Life, Migrations

¹²⁵ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Impacto dos programas de transferência de renda sobre a dinâmica populacional e redução da pobreza no semiárido setentrional nordestino” coordenado por Ricardo Ojima

1. Introdução

A universalização das políticas sociais proposta pela Constituição de 1988 se fundamentou em uma busca pela “desmercantilização” das políticas assistenciais não contributivas (Rios-Neto; Martine; Alves, 2009) que, de certa forma, contribuiu para que se reduzisse a tendência meritocrática-particularista que favoreciam o acirramento de desigualdades sociais sob um modelo em que os critérios de elegibilidade das políticas demandavam a participação do indivíduo na constituição do próprio sistema de seguridade (Medeiros, 2001; Draibe, 1989). Segundo Ipea (2010), os últimos anos do século 20 mostraram significativa redução das desigualdades sociais no Brasil, sobretudo, na primeira década dos anos 2000, com uma redução de cerca de 5 pontos no coeficiente de Gini.

As políticas de transferência de renda no Brasil ganharam destaque não apenas pela sua importante expansão nos primeiros anos do século 21, mas, sobretudo pela controvérsia engendrada pelos diversos interesses em disputa dentro do debate político. Dentro deste contexto, os aspectos demográficos que cercam a demanda por políticas sociais passaram a ser discutidos para além de uma abordagem neomalthusiana e cada vez mais incorporou-se debates sobre a transição demográfica e seus impactos. Assim, a “questão populacional” deixa de ser resumida na mera análise do crescimento e passa a ganhar contornos mais sinuosos no que se refere aos desafios para o entendimento das relações entre população, políticas sociais e desenvolvimento (Rios-Neto; Martine; Alves, 2009).

Entre as políticas de desenvolvimento social e combate a fome que se destacam no contexto nacional, programas como o Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), se somam aos benefícios da Previdência Social e passam a ter papel importante no cenário de políticas sociais brasileiras, sobretudo nas regiões mais carentes e de baixo dinamismo econômica, como é o caso da região do semiárido setentrional. Mas é no PBF que se concentram as mais importantes críticas e controvérsias, pois quando os benefícios são focalizados nos grupos de idade de idosos, tendem a ser percebidos pela opinião pública como retorno legítimo e justo por contribuição social e econômica pretérita (Rios-Neto; Martine; Alves, 2009). Ou seja, o desenho de focalização proposto no PBF resgata, para alguns, a percepção do assistencialismo que gera dependência e incentiva a natalidade.

Neste contexto de transformações, a região do semiárido setentrional é particularmente impactada, pois nessa região a participação relativa do valor adicionado

bruto das atividades de “Administração, saúde e educação públicas e seguridade social” na economia de 89% dos municípios da região representa mais de 1/3 do PIB municipal (IBGE, 2011). Ou seja, há uma grande participação de recursos provenientes de atividades ligadas aos serviços públicos, empregos públicos, transferências federativas e de renda. Em Areia de Baraúnas e Poço Dantas, ambos no semiárido paraibano, essa participação chega a mais de 70% do PIB municipal. Em termos da sua evolução, essa participação aumentou entre 2000 e 2010 entre os municípios do semiárido setentrional, passando de 30,1% para 33,2%.

Trata-se de uma região marcada por ciclos de estiagem regulares e em grande parte das vezes as condições socioeconômicas precárias são atribuídas aos fenômenos climáticos. De fato, segundo os dados da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre os anos de 2007 e 2010, foram oficialmente reconhecidas 1.813 ocorrências de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP) decorrente de secas nos municípios do semiárido setentrional. Entre os 754 municípios, apenas 17% deles não tiveram reconhecimento oficial de SE ou ECP decorrente de secas, e em 43% isso ocorreu 3 vezes ou mais neste período (OJIMA; COSTA; CALIXTA, 2014).

Portanto, a região apresenta fortes justificativas para ser melhor compreendida. Se não em toda a sua complexidade, pelo menos a partir de um primeiro olhar para a relação entre as políticas sociais e a dinâmica populacional. Assim, este trabalho procura cobrir uma lacuna de estudos na região mais seca do Nordeste brasileiro e evidenciar o papel importante que as políticas de transferência de renda exercem sobre sua população. Longe de esgotar as possibilidades de análise, o trabalho aborda inicialmente um dos pontos mais polêmicos do PBF que é a sua relação com a fecundidade das famílias beneficiárias. Em um segundo momento, discute-se aspectos acerca da saúde e qualidade de vida dessa parcela da população considerando uma abordagem da expectativa de vida saudável (ou livre de incapacidades). Por fim, analisam-se as características migratórias e alguns aspectos regionais importantes nesse debate. Finalizamos com perspectivas futuras a partir dos resultados obtidos e algumas possibilidades de análise mais detalhadas para a região.

2. Região de Estudo e Contexto

O semiárido setentrional, também conhecido como “sertão norte”, considera todos os municípios oficialmente incluídos no semiárido, segundo a definição prevista na Portaria nº 89 do Ministério da Integração Nacional, mas que se situam na porção setentrional do

leito do Rio São Francisco. Assim, são os municípios do semiárido oficial incluídos nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas (ver FIG. 1). Esse recorte inclui um total de 754 municípios de um total de 1.134 que constituem o semiárido, correspondentes a 66,5% dos municípios. Viviam nessa região 14,1 milhões de habitantes, segundo dados do Censo Demográfico 2010 e é a região do semiárido que contém o maior número de divisões político-administrativas tanto em termos de municípios quanto em termos de Unidades da Federação.

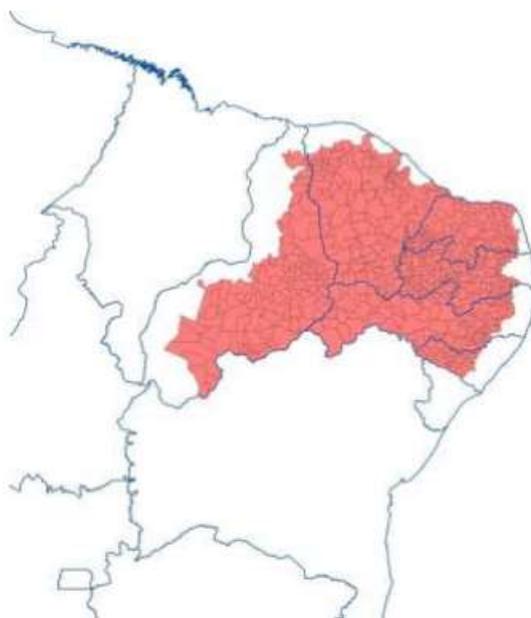


Figura 1 – Municípios do semiárido setentrional

Fonte: IBGE, Malha Digital Municipal

Trata-se de uma região semiárida com precipitações entre 200 e 800 mm anuais, mas com chuvas distribuídas de maneira irregular e com índices de evaporação até três vezes maior do que a precipitação. Entretanto, essa é uma região que tem agravantes por concentrar uma grande quantidade de pequenos municípios, e nesses casos, a condição de vulnerabilidade socioambiental pode ser mais crítica em decorrência da sua menor capacidade de enfrentar crises devido à falta de recursos institucionais, financeiros e humanos (OJIMA; MARANDOLA JR, 2011; OJIMA, 2013).

Em 2010, 75% dos municípios do semiárido setentrional tinham até 20 mil habitantes. Mas a concentração populacional ocorreu em uma intensidade menos acentuada do que em outras regiões do país (CARVALHO; EGLER, 2003; OJIMA, 2013), pois 35% da população do semiárido setentrional residiam nesses menores municípios (OJIMA; COSTA; CALIXTA, 2014). Outra distinção dessa região é o fato de que 50 anos atrás a

região Nordeste abrigava a maior parte da sua população em pequenos municípios rurais e hoje a situação permanece praticamente inalterada, a não ser pelo grau de urbanização que se acelerou nas últimas décadas. Portanto, embora as taxas de crescimento populacional da região sejam relativamente baixas (cerca de 1% ao ano), as taxas de crescimento da população urbana se apresentam elevadas, mesmo se comparadas a outras regiões do país (OJIMA, 2013, p.43).

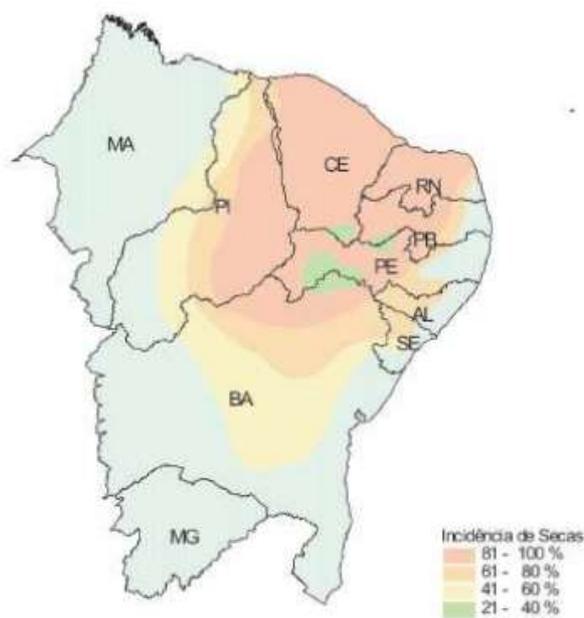


Figura 2 – Incidência de secas no semiárido

Fonte: Min. da Integração Nacional, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, 2005

A região do semiárido brasileiro é tradicionalmente considerada por muitos a própria expressão das desigualdades regionais e, de certa maneira, torna-se o estereótipo nordestino como um todo. Contexto demográfico de estagnação, o semiárido setentrional apresentou, nas décadas de 1970 e 1980, taxas de crescimento populacional (1,38% a.a. e 1,00% a.a., respectivamente) mais baixas do que o semiárido como um todo (1,49% a.a. e 1,28% a.a.). Em comparação com o Nordeste como um todo a diferença é muito mais expressiva (2,52% a.a. e 2,15% a.a.), indicando que houve uma desconcentração da população nordestina do semiárido e mais significativa na sua porção setentrional.

Este fato deita suas raízes em uma região onde historicamente sempre existiram programas políticos incompletos e desintegrados de desenvolvimento regional (AB'SABER, 1999). Segundo os dados do Censo Demográfico 2010, a participação de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada entre os municípios do semiárido

setentrional era maior do que nos demais municípios das suas UFs. Com 36,6% das pessoas com 10 anos e mais nessa categoria, o semiárido setentrional se destaca em relação aos demais municípios das UFs (com 25,2%) e mais ainda se comparado aos demais municípios do Brasil (19,7%).

Dessa forma, podemos considerar que se trata de uma das regiões brasileiras onde existem grandes desafios de desenvolvimento a serem enfrentados. A intervenção do Estado nessas condições sociais e econômicas, independentemente do que seja feito, já é uma necessidade consolidada. Ou seja, grande parte dos municípios da região possuem forte dependência de ações dos governos estaduais e federal para manter suas atividades econômicas e as mínimas condições sociais da população. Nesse sentido, entender alguns aspectos relacionados às políticas sociais de transferência de renda e a dinâmica populacional na região contribui para que estes enfrentamentos não sejam permeados por percepções estigmatizadas da sociedade e, sobretudo, da gestão pública.

3. Fecundidade e Domicílios

Talvez o aspecto demográfico mais evidente na relação com o PBF seja a percepção de que o desenho da política seja pró-natalista, através da transferência de renda condicionada às famílias com crianças em idade escolar. Sob essa leitura, vincular o recebimento de benefícios sociais à quantidade de filhos, tenderia a incentivar que os mais pobres tenham mais filhos para garantir maiores retornos pecuniários.

A situação demográfica brasileira, em termos da fecundidade, apresenta-se em um processo de redução sistemática desde algumas décadas. Embora ainda haja considerável grau de heterogeneidade ao redor do país, a taxa de fecundidade total (TFT) passou de 2,6 filhos por mulher em 1990 para 2,4 filhos em 2000 e 1,9 em 2010¹²⁶. Portanto, já abaixo do nível de reposição da população¹²⁷. Em termos regionais, o Norte e Nordeste historicamente apresentaram as maiores TFT e ainda continuam com valores acima das demais regiões, com valores de 2,47 e 2,06, respectivamente em 2010. Enquanto isso, as outras regiões apresentam taxas de 1,7 no Sudeste, 1,78 no Sul e 1,92 na região Centro-Oeste. Ou seja, a TFT do Nordeste já se encontra ligeiramente abaixo do nível de reposição da população.

¹²⁶ Estimativas baseadas nos Censos Demográficos (IBGE).

¹²⁷ Considera-se que seria necessário uma média de 2,1 filhos por mulher para manter o nível de reposição da população. Ou seja, TFT abaixo desse nível, tende a reduzir o tamanho absoluto da população.

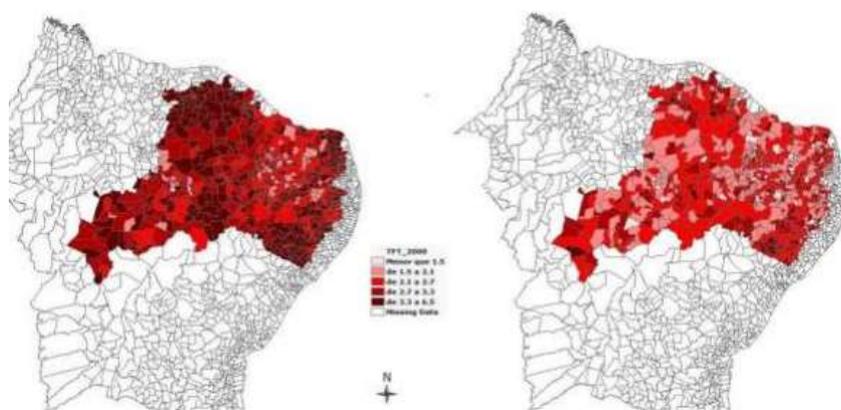


Figura 3 – Taxa de Fecundidade Total para os municípios do Semiárido Setentrional

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010 – ajustados e corrigidos

Considerando os 754 municípios da região de estudo, 665 deles apresentaram queda nas TFT se comparado aos dados do Censo Demográfico 2000, sendo que 40% estavam, em 2010, abaixo dos níveis de reposição da população¹²⁸. Entre todos os municípios que apresentaram queda, cerca de metade deles tiveram uma variação percentual de redução superior a 30% entre 2000 e 2010. A maior queda ocorreu no município de São Bento do Trairí (RN) que passou de 5,8 para 2,0 filhos por mulher entre 2000 e 2010. Assim, diante do avanço da cobertura do PBF nestes municípios ao longo destes últimos anos, seria pouco provável que essa política tenha contribuído com efeitos pró-natalistas, pois a queda das TFT foi generalizada a todos os municípios do semiárido setentrional.

Entretanto, para analisar o impacto do PBF sobre as TFT, realizou-se um estudo transversal, adotando-se como fonte de dados a amostra do Censo Demográfico 2010, para a região do semiárido setentrional. Foram selecionadas mulheres de 15 a 49 anos, residentes em domicílio particular permanente, com renda domiciliar per capita ajustada até R\$ 280, 00. Em 2010, o ponto de corte na renda domiciliar per capita para elegibilidade do benefício do PBF era de R\$140,00. Definiu-se o ponto de corte da renda acima desse valor estabelecido para selecionar um grupo contrafactual mais robusto, ao comparar as TFT de beneficiárias e não-beneficiárias.

As mulheres beneficiárias do PBF foram definidas como o grupo de tratamento. Esse grupo foi constituído a partir do Censo Demográfico 2010 para todos os membros do

¹²⁸ Considera-se como nível de reposição da população a Taxa de Fecundidade Total de 2,1 filhos por mulher. Esse nível de fecundidade garantiria que o tamanho da população permaneça constante, portanto, níveis abaixo dessa TFT tenderiam, em uma população sem migrações, a fazer com que a população reduza seu volume absoluto.

domicílio. Desta forma, foram identificadas as mulheres residentes em domicílios em que ao menos um membro era preceptor do Programa (Souza, 2012). Foram definidos dois grupos de tratamento, segundo o ponto de corte da renda domiciliar per capita: 1) com renda até R\$140,00 (critério de elegibilidade do PBF) e 2) com renda até R\$280,00 (limite duas vezes superior ao critério de elegibilidade).

Uma vez que a alocação das famílias para o recebimento do PBF não ocorre de forma aleatória, mas sim a partir de um conjunto de informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), relacionadas principalmente a critérios de renda e composição familiar, utilizou-se o procedimento de pareamento segundo o escore de propensão (Rosenbaum; Rubin, 1983) para obter grupos de beneficiárias (tratamento) e não-beneficiárias (controle) semelhantes, segundo um conjunto de características comum nos dois grupos.

Tabela 1. Impacto do programa bolsa família na fecundidade, segundo o modelo de escore de propensão por pareamento.

| Grupos de tratamento (Limite de renda domiciliar per capita) | Média (ATT) | Desvio padrão | IC 95% [2,5% ; 97,5%] |
|--|----------------|---------------|--------------------------|
| Até R\$140,00 | -0.0448 | 0,003 | [-0.0504 ; -0.0392] |
| Até R\$280,00 | -0.0600 | 0,005 | [-0,0702 ; -0,0505] |

IC 95%: intervalo de confiança a 95% para a média.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Demográfico 2010.

A Tabela 1 apresenta as estimativas ajustadas a partir do modelo do escore de propensão. Observa-se um efeito de tratamento médio (ATT) negativo em ambos os grupos de tratamento. O coeficiente estimado foi de -0,0448 no grupo de tratamento com renda até R\$ 280,00 e -0,0600 no grupo com renda até R\$ 140,00. Ou seja, comparativamente ao grupo controle (não-beneficiárias) a probabilidade de uma mulher ter tido filho no período de 12 meses anteriores à data do Censo Demográfico 2010 foi de aproximadamente 4,5 pontos percentuais menor para o grupo de beneficiárias com renda domiciliar per capita no limite elegível ao PBF e cerca de 6 pontos percentuais menor em relação ao grupo de tratamento com maior limite de renda, mantendo-se as demais características constantes.

Portanto, a análise detalhada na escala individual corrobora a generalizada queda da TFT encontrada nos municípios do semiárido setentrional. De fato, ao contrário do que se costuma identificar no discurso do senso comum, as mulheres que vivem em domicílios beneficiários do PBF apresentam níveis de fecundidade mais baixos do que o grupo de

mulheres com características sociodemográficas similares e que não recebem o benefício. Como apontado por Alves e Cavenaghi (2009), isso poderia ser explicado pela maior exigência que recai sobre as mulheres em relação a garantia das condicionalidades previstas para a manutenção daquela família dentro do PBF.

Assim, a focalização do programa parece atender aos seus objetivos primários, possibilitando maiores gastos com alimentação, vestuários e educação infantil, aliviando significativamente a situação de extrema pobreza, mas indiretamente também garantem maiores condições de reprodução social (Cedeplar, 2007; Alves; Cavenaghi, 2009) e, conseqüentemente, aumentariam as chances de romper com o ciclo da pobreza e até mesmo trazer efeitos indiretos de redução das taxas de fecundidade (Rios-Neto; Martine, Alves, 2009).

Esse é um aspecto pouco explorado no desenho da política que seria o objetivo de médio e longo prazo de romper com o ciclo da pobreza através da garantia do exercício de cidadania por meio do acesso à escolarização e saúde das novas gerações (Alves; Cavenaghi, 2009), poderia explicar uma redução das taxas de fecundidade de mulheres mais jovens em domicílios beneficiado pelo PBF. Ou seja, levanta-se uma hipótese de análise na qual a geração de filhas de beneficiárias do PBF apresenta maiores condições de decidir sobre sua fecundidade e, portanto, estariam postergando a idade da sua fecundidade.

4. Mortalidade e Qualidade de Vida

Para analisar o perfil de mortalidade e saúde de pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa e Família no Semiárido Setentrional Nordeste foram utilizados dados de óbitos no domicílio, população e mobilidade física, por sexo e idade, coletados pelo Censo Demográfico de 2010. Assim, estimou-se padrões de mortalidade e prevalência de incapacidade física, expectativa de vida e a expectativa de vida livre de incapacidade de pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa e Família, por sexo e situação de domicílio, para a região do Semiárido Setentrional.

O indicador dicotômico de incapacidade funcional foi obtido considerando as informações sobre “dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus” cujas respostas incluíram as categorias “incapaz”, “grande dificuldade”, “alguma dificuldade” ou “nenhuma dificuldade”. O indicador foi definido agrupando-se as categorias “incapaz”,

“grande dificuldade” e “alguma dificuldade”. Em seguida, foram obtidas estimativas pontuais e intervalares das prevalências de incapacidade funcional.

O Censo Demográfico de 2010 incorporou no questionário do universo o quesito “mortalidade ocorrida nos domicílios nos últimos 12 meses anteriores ao Censo”. A incorporação deste quesito viabiliza a estimação de taxas de mortalidade onde ambos, numerador (eventos) e denominador (população exposta ao risco), são provenientes de uma única fonte de dados, agregando, à informação, certa vantagem para a precisão e qualidade das estimativas (Queiroz; Sawyer, 2012). Ademais, tem-se a possibilidade de produzir estimativas para qualquer nível geográfico de análise.

Não obstante, destaca-se que essa informação não permite estimar diretamente a mortalidade daqueles que recebem o benefício social “Bolsa Família”. Entretanto, assumindo que a estrutura de mortalidade dos beneficiários é semelhante àquela da população residente nos domicílios em que residem tais beneficiários, é possível estimar um perfil de mortalidade domiciliar desagregada entre domicílios com ou sem beneficiários do PBF. A metodologia empregada está descrita em detalhes nos trabalhos de Azevedo (2013) e Silva (2014). Uma vez que há um diferencial na qualidade dos dados por grandes regiões do Brasil (Agostinho, 2009), utilizaram-se fatores de correção por subenumeração de óbitos no censo 2010, estimados para diversas regiões do país (Silva, 2014).

De posse das estimativas pontuais e intervalares das prevalências, foi empregado o Método de Sullivan (1971) para estimar as duas componentes da Expectativa de Vida Total: Expectativa de Vida Livre de Incapacidade Funcional (EVLI) e Expectativa de Vida com Incapacidade Funcional (EVI). A EVLI foi estimada combinando funções da tábua de vida, determinada para a população em estudo no ano de 2010, com as estimativas pontuais e intervalares das prevalências de incapacidade funcional na população no mesmo período, obtendo-se, assim, o número de anos a serem vividos com ou sem incapacidade. A expectativa de vida saudável foi estimada separadamente para cada sexo, ano e indicador de saúde selecionado. Neste estudo, observou-se a evolução da expectativa de vida saudável em 10 anos.

A Expectativa de Vida com Incapacidade Funcional (EVI) foi obtida subtraindo da expectativa de vida total, a EVLI. Além disso, estimou-se a proporção de anos a serem vividos em dado estado de saúde, pela razão entre o número de anos a serem vividos em cada uma dessas condições e o total de anos a serem vividos. Assim, observa-se que a prevalência de incapacidade aumenta significativamente com a idade para ambos os sexos,

especialmente para as mulheres. Este diferencial desfavorável para as mulheres se mantém mesmo ao desagregar-se as prevalências por nível de instrução, situação de domicílio ou quando se considera domicílios com ou sem beneficiários do PBF.

A expectativa de vida saudável (EVS) é uma medida que combina as informações de mortalidade e morbidade, sendo, portanto, um indicador importante para monitorar as condições de saúde de uma população. Destacam-se dois principais motivos de se utilizar a expectativa de vida saudável como indicador de saúde. Primeiro, por ser um indicador de saúde que também incorpora a mortalidade, a Organização Mundial da Saúde tem reconhecido sua importância para comparações e tendências internacionais, podendo, assim, revelar diferenças importantes no nível de morbidade e incapacidade entre populações. Segundo, tendências na expectativa de vida saudável são particularmente importantes para análise das hipóteses relacionadas a mudanças no padrão de morbidade e incapacidade (Robine, 2003; Nusselder, 2003; Guillot & Yu, 2009).

Tabela 2 – Prevalências de incapacidade por idade e características sociodemográficas, Semiárido Setentrional, Brasil - 2010

| Variáveis | Prevalências | | | | |
|-----------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Homens | | Mulheres | | |
| | % | IC (95%) | % | IC (95%) | |
| Grupos de idade | <i>10 a 14 anos</i> | 1,3 | (1,18 ; 1,33) | 1,3 | (1,19 ; 1,34) |
| | <i>15 a 19 anos</i> | 1,3 | (1,19 ; 1,35) | 1,6 | (1,48 ; 1,65) |
| | <i>20 a 24 anos</i> | 1,7 | (1,65 ; 1,83) | 2,0 | (1,85 ; 2,05) |
| | <i>25 a 29 anos</i> | 2,2 | (2,11 ; 2,33) | 2,6 | (2,44 ; 2,68) |
| | <i>30 a 34 anos</i> | 3,2 | (3,03 ; 3,31) | 3,9 | (3,79 ; 4,09) |
| | <i>35 a 39 anos</i> | 4,3 | (4,16 ; 4,51) | 6,0 | (5,78 ; 6,18) |
| | <i>40 a 44 anos</i> | 6,1 | (5,88 ; 6,31) | 9,2 | (8,92 ; 9,43) |
| | <i>45 a 49 anos</i> | 8,2 | (7,91 ; 8,43) | 13,3 | (13,00 ; 13,63) |
| | <i>50 a 54 anos</i> | 11,5 | (11,11 ; 11,80) | 19,8 | (19,41 ; 20,22) |
| | <i>55 a 59 anos</i> | 15,5 | (15,06 ; 15,90) | 24,1 | (23,66 ; 24,59) |
| | <i>60 a 64 anos</i> | 18,9 | (18,43 ; 19,39) | 30,5 | (30,01 ; 31,06) |
| | <i>65 a 69 anos</i> | 23,1 | (22,56 ; 23,72) | 37,1 | (36,50 ; 37,73) |
| | <i>70 a 74 anos</i> | 29,5 | (28,77 ; 30,13) | 45,0 | (44,30 ; 45,67) |
| | <i>75 a 79 anos</i> | 38,0 | (37,09 ; 38,92) | 53,7 | (52,83 ; 54,52) |
| <i>80 anos e mais</i> | 54,9 | (54,12 ; 55,68) | 67,1 | (66,46 ; 67,80) | |
| PBF | <i>Não recebe</i> | 7,5 | (7,46 ; 7,59) | 13,0 | (12,86 ; 13,05) |
| | <i>Recebe</i> | 6,9 | (6,56 ; 7,27) | 8,6 | (8,46 ; 8,73) |
| Nível Instrução | <i>Sem instrução</i> | 7,6 | (7,52 ; 7,65) | 12,7 | (12,59 ; 12,76) |
| | <i>Fund. comp. / médio incomp.</i> | 3,1 | (3,00 ; 3,23) | 5,2 | (5,04 ; 5,31) |
| | <i>Médio comp. / sup. Incomp.</i> | 2,5 | (2,42 ; 2,63) | 4,3 | (4,20 ; 4,43) |
| | <i>Sup. completo</i> | 2,8 | (2,52 ; 3,08) | 5,3 | (5,04 ; 5,56) |
| Sit. Domicílio | <i>Rural</i> | 6,6 | (6,56 ; 6,73) | 9,4 | (9,25 ; 9,45) |
| | <i>Urbano</i> | 6,3 | (6,21 ; 6,35) | 10,5 | (10,45 ; 10,62) |

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Analisando a relação entre características sociodemográficas e incapacidade no semiárido setentrional, observou-se que homens mais escolarizados e residentes em áreas rurais são menos propensos a se tornarem incapacitados funcionalmente (Tabela 2). A incapacidade é significativamente e positivamente correlacionada com a idade. Um aumento de 5 anos na idade, a partir de 10 anos de idade, aumenta em 40% o risco de ser incapacitado funcionalmente, mantidas constantes as demais características.

No que se refere ao padrão de mortalidade da população do semiárido setentrional, observa-se diferenciais marcantes no risco de morte por idade e sexo entre pessoas que residem ou não em domicílios com beneficiários do PBF (Figura 4). O diferencial entre homens e mulheres é mais marcante nas idades intermediárias, possivelmente devido ao diferencial de morte por causas externas. O risco de morte por idade entre homens residentes em domicílios com ou sem beneficiários do PBF é aproximadamente similar até os 60 anos de idade. Entre as mulheres, observa-se um menor risco de morte daquelas residentes em domicílios com beneficiários do PBF nas idades intermediárias.

Tabela 3 - Estimativas pontuais e intervalares da razão das chances de um indivíduo de 60 anos e mais ser classificado como incapacitado funcionalmente por características sociodemográficas, Semiárido Setentrional, Brasil - 2010

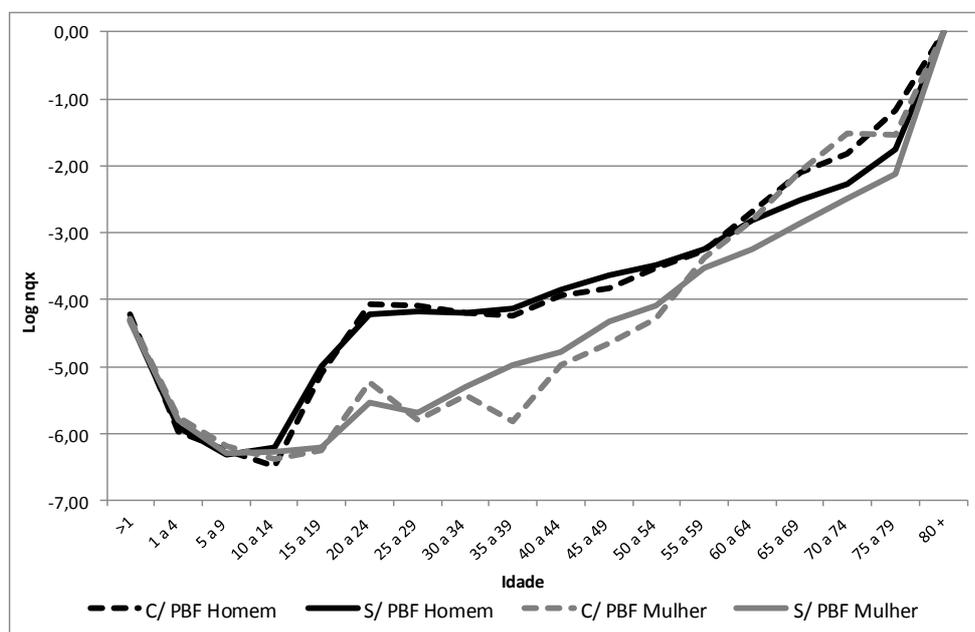
| Variáveis (referência) | RC | IC (95%) |
|------------------------------------|------|-------------------|
| PBF | | |
| <i>Não recebe (ref.)</i> | | |
| <i>Recebe</i> | 0,98 | (0,963 ; 0,997) |
| Sexo | | |
| <i>Mulher (ref.)</i> | | |
| <i>Homem</i> | 0,58 | (0,569 ; 0,583) |
| Idade | 1,40 | (1,397 ; 1,401) |
| Nível Instrução | | |
| <i>Sem instrução (ref.)</i> | | |
| <i>Fund. comp. / médio incomp.</i> | 0,70 | (0,684 ; 0,716) |
| <i>Médio comp. / sup. Incomp.</i> | 0,51 | (0,500 ; 0,524) |
| <i>Sup. completo</i> | 0,36 | (0,348 ; 0,380) |
| Sit. Domicílio | | |
| <i>Rural (ref.)</i> | | |
| <i>Urbano</i> | 1,20 | (1,183 ; 1,211) |

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

A partir dos 60 anos de idade, é marcante a sobremortalidade de pessoas de ambos os sexos residentes em domicílios com beneficiários do PBF. Na Figura 4 são apresentadas estimativas da expectativa de vida ao nascer, por sexo e região geográfica, de residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família para o Semiárido Setentrional (Semiárido_S), Região Nordeste, exceto semiárido setentrional (Comple_SS) e

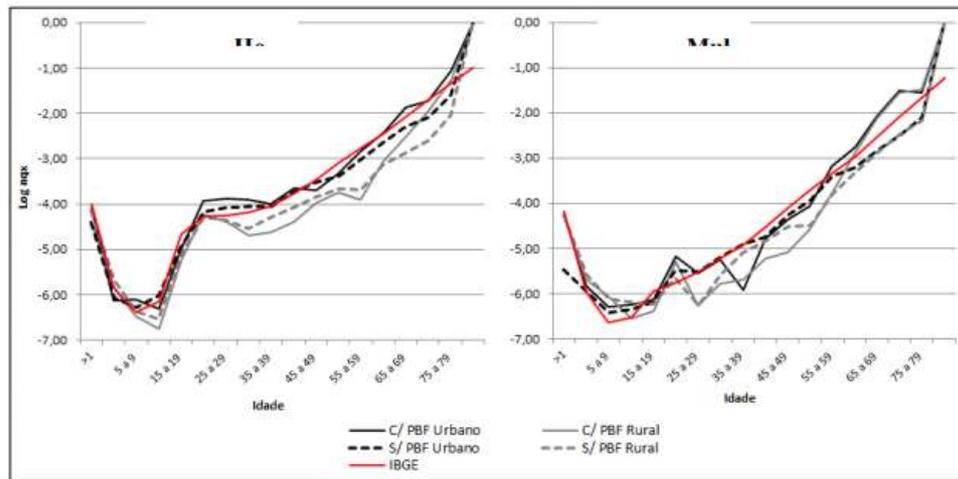
Brasil. Independentemente do sexo e região, pessoas residentes em domicílios sem beneficiários do PBF apresentam uma maior expectativa de vida ao nascer. Observa-se que, no semiárido setentrional, o diferencial na expectativa de vida ao nascer entre quem reside em domicílios com ou sem beneficiários do PBF é menor do que no Nordeste com um todo (excluindo o semiárido). No geral, independente das características de interesse, expectativa de vida ao nascer é menor em áreas urbanas (Figura 5).

Figura 4 - Probabilidades de morte por sexo e idade de residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional Nordeste, Brasil - 2010



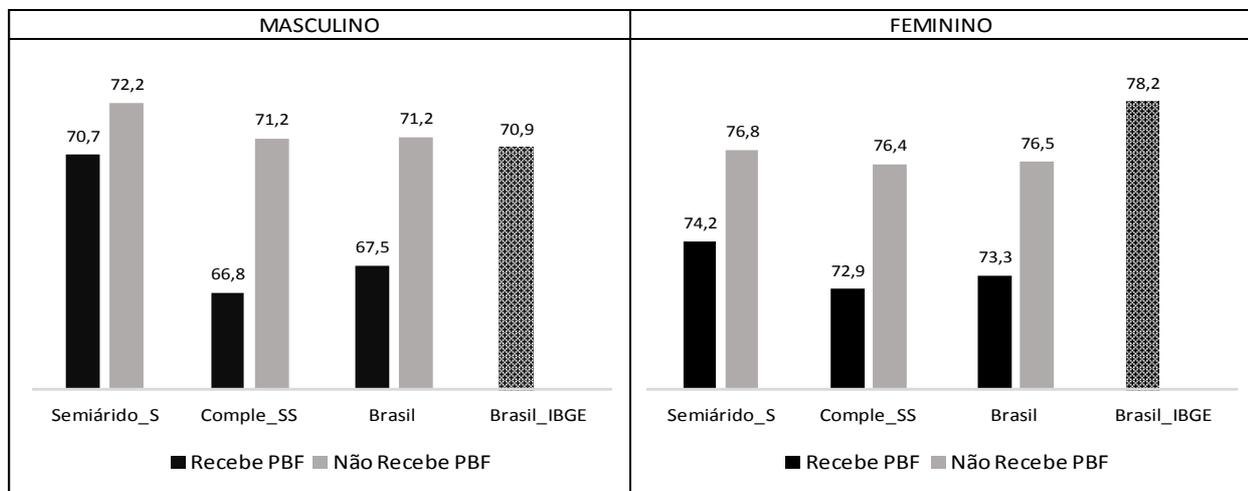
Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Figura 5 - Probabilidades de morte Masculina por sexo, idade e situação de domicílio de residentes em domicílios com pessoas beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional, Brasil - 2010



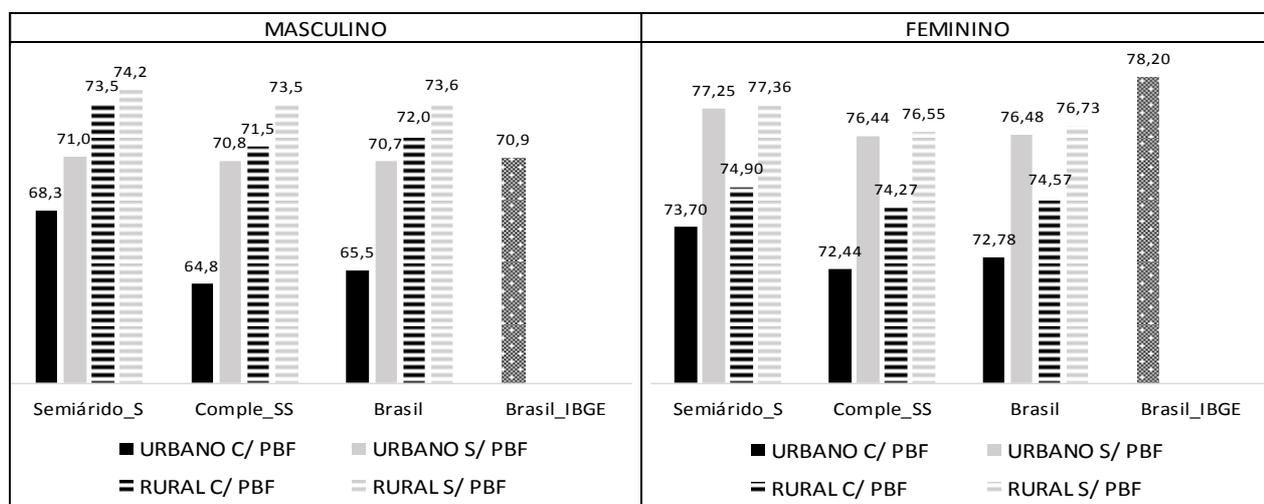
Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Figura 6 – Expectativa de vida ao nascer por sexo de residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional e Brasil - 2010



Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Figura 7 – Expectativa de vida ao nascer por sexo e situação de domicílio de residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional e Brasil - 2010

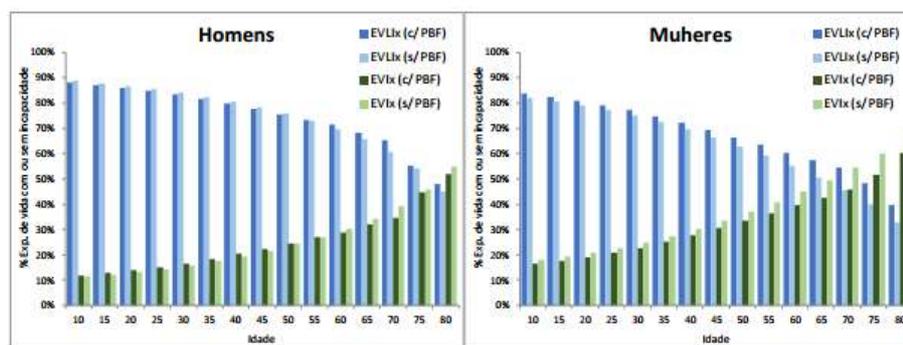


Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Uma vez que saúde, traduzida em enfermidade e doença, são processos de difícil observação e avaliação, tem-se utilizado, frequentemente, a consequência da doença, ou condição resultante da morbididade, como informação básica para construção de indicadores de mudança no estado de saúde da população (Deeg; Verbrugge; Jagger, 2003). Neste contexto, o termo incapacidade é de particular interesse. O conceito e as medidas de incapacidade têm possibilitado considerável melhoria nos modelos de saúde, permitindo, assim, uma rigorosa definição e avaliação (Robine; Romieu; Michel, 2003).

No presente estudo, tendo em vista as informações sobre mobilidade física no Censo Demográfico 2010, estimou-se a expectativa de vida livre de incapacidade e com incapacidade, por sexo e idade, de pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional (Figura 8).

Figura 8 – Expectativa de vida livre de incapacidade e com incapacidade por sexo e idade de pessoas residentes em domicílios com ou sem beneficiários do Programa Bolsa Família no Semiárido Setentrional e Brasil - 2010



Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Embora as mulheres vivam, em média, por mais tempo que os homens (Figuras 6 e 7), a proporção do tempo médio vivido com incapacidade também é maior em todas as idades (Figura 8). Em ambos os sexos, a proporção do tempo médio vivido com incapacidade aumenta exponencialmente com a idade. Entre os homens, até os 75 anos, a proporção do tempo médio vivido livre de incapacidade ainda é maior que sua contrapartida (proporção do tempo vivido com incapacidade). Entre as mulheres, essa inversão ocorre um pouco mais cedo, por volta dos 70 anos. Ainda entre os homens, o tempo médio vivido com incapacidade entre aqueles que residem em domicílios com beneficiários do PBF é ligeiramente maior do que entre aqueles que residem em domicílios sem beneficiários do PBF, sendo que uma inversão ocorre a partir dos 50 anos de idade. Já entre as mulheres, em todo o intervalo etário considerado, a proporção do tempo médio vivido com incapacidade das que residem em domicílios com beneficiários do PBF é maior que o entre aquelas que residem em domicílios sem beneficiários do PBF.

Assim, observam-se diferenças nos processos de morbimortalidade entre os dois subgrupos de população em estudo no semiárido setentrional. Se por um lado as prevalências de incapacidade são maiores entre aqueles que residem em domicílios com beneficiários do PBF, ao incorporarmos algumas covariáveis de controle, como sexo, idade, nível de instrução e situação de domicílio, o risco de ter incapacidade é ligeiramente menor para este subgrupo. Até os 50 anos de idade, o risco de morte também é menor para este subgrupo.

Por fim, ao analisarmos conjuntamente os processos de mortalidade e saúde, aqui traduzida por um indicador de incapacidade, sintetizados num único indicador, a expectativa de vida com ou sem incapacidade, observamos um cenário otimista para a população do semiárido setentrional que reside em domicílios com beneficiários do PBF em relação àquelas residentes em domicílios sem beneficiários do PBF. Ou seja, os indícios apontam para o fato que domicílios beneficiários teriam uma sutil melhor condição de saúde.

5. Distribuição Espacial e Migrações¹²⁹

Poucos estudos analisam os impactos dos programas sociais sobre os aspectos migratórios, sobretudo nessa região onde a migração é uma das características demográficas mais marcantes. Rego e Pinzani (2013) relatam o discurso de beneficiários do PBF que abandonaram o projeto de emigração de regiões de empobrecidas do semiárido nordestino devido à melhoria das condições de permanência posteriores ao recebimento do benefício. Assim, mesmo com a progressiva redução dos obstáculos intervenientes (como a maior mobilidade, por exemplo) encontrados entre essas regiões e os principais centros urbanos do país ao longo das últimas décadas, a redução dos fatores de expulsão através da redução da extrema pobreza e da dinamização econômica local parecem ter contribuído para que a população deixasse de migrar.

Os impactos indiretos na economia local e no desenvolvimento social são percebidos juntamente com o acionamento de mecanismos de crédito local. Ou seja, com o ingresso no PBF, os beneficiários passaram a contar com acesso à crédito junto aos comerciantes locais (WEISSHEIMER, 2010; REGO; PINZANI, 2013), o que favorece a redução das vulnerabilidades sociais através da criação de mecanismos de mercantilização das redes de proteção da reprodução social imediata. Há ainda a possibilidade de que tais políticas, assim como já identificado pela literatura no que se refere à previdência social, favoreçam o retorno migratório de uma parcela da população que outrora se viu constrangida a emigrar do semiárido setentrional (CAMPOS; BARBIERI; CARVALHO, 2008; OLIVER, 2008). Assim, tal qual o benefício da aposentadoria, o PBF pode constituir-se em um mecanismo de estímulo ao retorno migratório (e indiretamente à imigração direta), pois permite que o beneficiário de políticas sociais busque um local de residência que reduza seu custo de vida, retorne ao grupo familiar expandido ou simplesmente escolham residir em regiões mais tranquilas para um determinado estilo de vida.

¹²⁹ Este item contém resultados apresentados previamente em OJIMA, R.; COSTA, J.V. ; CALIXTA, R. K. . Minha vida é andar por esse país...: a emigração recente no semiárido setentrional, políticas sociais e meio ambiente. REMHU (Brasília), v. 22, p. 149-167, 2014.

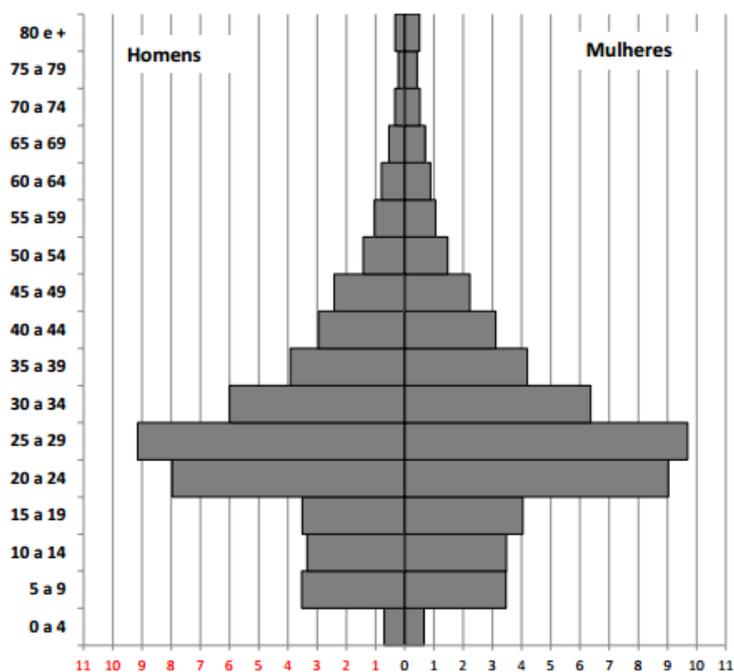


Figura 9 – Estrutura etária por sexo dos emigrantes recentes com origem nos municípios do semiárido setentrional, 2007-2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Considerando os dados de registros oficiais de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública motivados por secas nos municípios do semiárido setentrional entre os anos de 2007 e 2010 podemos dizer que a região confirmou a tendência tradicional de dificuldades enfrentadas pelas condições climáticas. Neste sentido, buscaremos aqui explicitar algumas características da população que emigrou desta região no mesmo período utilizando os dados provenientes do Censo Demográfico 2010, considerando os indivíduos que deixaram de residir no semiárido setentrional e, para fins de comparação, também a população que permaneceu nesta região¹³⁰. Nestes três anos finais da década, o semiárido apresentou perdas migratórias negativas da ordem de 206 mil pessoas que representavam 1,45% da população residente em 2010.

Para Campos, Barbieri e Carvalho (2008), a migração possui um efeito importante do recebimento de benefícios de aposentadoria e pensão, pois a decisão de migrar após a garantia de uma renda mínima para sobrevivência seria mais autônoma, reduzindo a necessidade de refletir sobre o mercado de trabalho no local de destino. Entre os emigrantes do semiárido setentrional, 83,8% não recebiam nenhum tipo de benefício social (aposentadoria, pensão, bolsa família, PETI ou outros). Proporção significativamente

¹³⁰ Excluiu-se da comparação os imigrantes para o semiárido no mesmo período.

superior ao encontrado entre os residentes na região (68,8%) e os que recém chegaram ao semiárido setentrional (77,5%). Assim, poderíamos supor que os benefícios sociais podem ter efeito tanto de atrair imigrantes (sobretudo os migrantes de retorno) como também de reduzir o ímpeto emigratório (OJIMA; COSTA; CALIXTA, 2014). Além disso, estratégias complementares de sobrevivência entre a lógica urbana e agrícola, identificadas em contextos amazônicos (VANWEY, GUEDES; D'ANTONA, 2008; D'ANTONA; VANWEY, 2009) parecem ter lugar também na região do semiárido setentrional (OJIMA, 2013; OJIMA; FUSCO, 2016).

Compararam-se, portanto, as chances de o indivíduo ser emigrante do semiárido setentrional utilizando-se a análise de regressão logística. Para isso foram excluídos do estudo os indivíduos residentes no semiárido setentrional com tempo de residência no município inferior a três anos. Ou seja, para a análise foram comparados os indivíduos que em 2010 residiam fora do semiárido setentrional, mas indicaram ter residido anteriormente em algum município dessa região e os indivíduos que residiam semiárido setentrional, mas que não haviam chegado de fora do semiárido recentemente.

Tabela 4. Estimativas de razões de chance (OR) para condição de migração (emigrante/ residente) no semiárido setentrional, segundo características selecionadas. Semiárido setentrional - Brasil, 2010.

| Variáveis | OR bruta | | OR ajustada (IC 95%) | | |
|---------------|-----------------------|--------|-----------------------|-----------------------|--------|
| | OR (IC 95%) | | Modelo | Modelo | Modelo |
| | | | 1 | 2 | 3 |
| BENEF | | | | | |
| SOCIAL | | | | | |
| Não | 3,03 (2,95 - 3,12) | (2,95) | 2,56 (2,47 - 2,65) | - | - |
| Sim | Ref. | | Ref. | | |
| PBF | | | | | |
| Não | 2,56 (2,46 - 2,66) | (2,46) | - | 3,50 (3,35 - 3,65) | - |
| Sim | Ref. | | | Ref. | |
| INSS | | | | | |
| Não | 3,05 (2,92) | (2,92) | - | - | 1,55 |

| | | | | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| | - 3,18) | | | | (1,46 - 1,65) |
| Sim | Ref. | | | | Ref. |
| <hr/> | | | | | |
| SECA | | | | | |
| Sim | 1,01 (0,97 - 1,05) | 1,00 (0,96 - 1,04) | 1,00 (0,96 - 1,05) | 0,99 (0,95 - 1,04) | |
| Não | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| <hr/> | | | | | |
| IDADE | | | | | |
| 20 a 39 | 3,99 (3,81 - 4,18) | 2,01 (1,91 - 2,12) | 4,26 (4,06 - 4,47) | 2,39 (2,23 - 2,56) | |
| 40 a 59 | 1,79 (1,7 - 1,88) | 1,00 (0,94 - 1,05) | 1,94 (1,84 - 2,04) | 1,19 (1,11 - 1,27) | |
| 60 ou mais | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| <hr/> | | | | | |
| INSTRU | | | | | |
| CAO | | | | | |
| Sem instrução ou fundamental incompleto | | Ref. | Ref. | Ref. | |
| Fundamental completo e médio incompleto | 1,90 (1,85 - 1,95) | 1,36 (1,32 - 1,41) | 1,37 (1,33 - 1,42) | 1,47 (1,42 - 1,52) | |
| Ensino médio completo ou mais | 1,95 (1,89 - 2,02) | 1,22 (1,18 - 1,26) | 1,20 (1,17 - 1,24) | 1,44 (1,40 - 1,48) | |
| <hr/> | | | | | |
| SEXO | | | | | |
| Feminino | 1,01 (0,99 - 1,02) | 1,30 (1,27 - 1,33) | 1,33 (1,31 - 1,36) | 1,00 (0,98 - 1,02) | |
| Masculino | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| <hr/> | | | | | |
| CONJU | | | | | |

GE

| | | | | |
|-----|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Sim | 1,09 (1,06 - 1,12) | 1,27 (1,23 - 1,30) | 1,34 (1,3 - 1,38) | 1,18 (1,15 - 1,22) |
| Não | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |

Fonte: OJIMA; COSTA; CALIXTA, 2014

No modelo 1, observa-se que, mantendo-se os demais fatores constantes, os indivíduos que não recebiam nenhum benefício social apresentaram maior chance emigrar (OR: 2,56 ; IC95%: 2,47 - 2,65). O recebimento de benefícios sociais no incremento da renda auferida funcionaria como um fator de retenção no processo migratório. Mas uma vez que o processo de emigração pressupõe um custo no seu deslocamento, pode-se considerar que aqueles indivíduos que emigram tem uma condição financeira prévia ou economia que permite assumir este custo.

As chances de ser emigrante também foram maiores para os grupos etários de 20 a 29 anos comparativamente ao grupo etário com 60 ou mais anos de idade. Em relação ao efeito da escolaridade, observou-se que os indivíduos com maiores chances de emigração foram aqueles que no mínimo já tinham completado o ensino fundamental comparativamente aos indivíduos com nível inferior de instrução. Maiores chances de ser emigrante do semiárido setentrional também foram observadas para as mulheres (1,30; IC95%: 1,27 - 1,33) e para indivíduos que moravam com cônjuge ou companheiro(a) (OR:1,27; IC95%: 1,23 - 1,30).

No modelo 2, que captura o efeito do benefício do Programa Bolsa Família, as variáveis analisadas apresentaram associações semelhantes ao modelo 1. Destaca-se o aumento da intensidade e a relação linear das chances de ser emigrante para a variável idade. As chances de emigrar aumentam conforme se compara o grupo de maior faixa-etária em relação aos dois grupos de menor idade. Para aqueles que não são beneficiários do PBF, as chances de ser emigrante é 3,5 (IC95%: 3,35 - 3,65) maior em relação aos seus congêneres preceptores do benefício.

No modelo 3, ao substituímos a variável referente ao recebimento de bolsa família, presente no modelo 2, pelo recebimento de benefício do INSS (aposentadoria ou pensão), observou-se que, mantendo-se os demais fatores constantes, os indivíduos que não recebiam esse benefício apresentaram maiores chances de migrar em relação aos indivíduos preceptores desse benefício (OR:1,55; IC95%: 1,46 - 1,65). O sexo não se mostrou um fator associada ao processo de migrar, diferentemente dos resultados verificados nos

modelos 1 e 2. Ainda em relação aos modelos anteriores, observou-se um aumento no efeito da variável escolaridade, de forma que indivíduos com ensino fundamental completo apresentaram 1,47 (1,42 - 1,52) vezes mais chances de emigrar em relação aqueles com nível inferior de instrução.

Assim, o fato do indivíduo residir ou não em município do semiárido setentrional que tenha decretado Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública devido à seca não se constitui como um fator estatisticamente significativo para explicar o motivo da emigração dessa região. Neste sentido, confirma-se o que a literatura discute sobre a dificuldade de se encontrar uma relação com fatores climáticos e ambientais. De fato, o que pudemos perceber é que fatores socioeconômicos associados ao recebimento de benefícios de programas sociais possuem muito mais peso na emigração dos indivíduos dessa região.

Como destacado pelo Modelo 2 desenvolvido na análise de regressão logística, o não recebimento de benefício do PBF aumenta em 3,5 vezes a chance de o indivíduo ser emigrante. Essa razão de chance pode ser explicada por dois lados: o indivíduo emigrante é carente e busca na emigração novas formas de mobilidade social ou também o fato de que o emigrante típico não pode ser tão vulnerável socioeconomicamente e por isso ele não seria elegível ao recebimento de programas sociais como o PBF. Embora a segunda explicação seja muito plausível, observando a análise do Modelo 3 que inclui o recebimento de benefício do INSS, pode-se perceber que é maior a chance de emigrar não sendo beneficiário. Assim, seria correto afirmar que as políticas sociais, de alguma forma, se apresentam como fatores de retenção da população no semiárido setentrional.

Neste sentido, pelo menos no que se refere aos dados mais recentes, é muito pouco clara a relação do registro oficial de secas e os fluxos de emigração na região do semiárido setentrional. Segundo a literatura, os refugiados ambientais deveriam aumentar com o agravamento das condições extremas do clima, entretanto, pela análise conduzida aqui, haveria mais emigrantes conforme os programas sociais de transferência de renda se tornem menos importantes na região. Ou seja, a seca é muito menos importante do que a existência de mecanismos de proteção social para a ocorrência de emigração na região. Portanto, investir em programas e mecanismos de proteção social e estratégias de convivência com a seca é mais impactante para a manutenção da população no semiárido setentrional.

6. Considerações finais

A partir das análises conduzidas aqui, permite-se afirmar que há forte associação entre as políticas de transferência de renda (particularmente o PBF) e a dinâmica demográfica da região. Há pouco estudos que aprofundem essa relação na literatura, principalmente no que se refere ao recorte espacial em análise. Assim, espera-se ampliar a continuar o desenvolvimento de estudos que permitam uma confirmação mais assertiva das evidências encontradas aqui. O esforço inicial deste artigo síntese que resultou dos esforços do projeto homônimo foi de abrir uma frente de análises ainda pouco explorada e que confirmou ser rica para análises futuras, sobretudo com uma abordagem qualitativa.

Podemos concluir, portanto, que os investimentos em políticas sociais na região do semiárido é de fundamental importância. Enfatizando-se apenas o Programa Bolsa Família, pode-se afirmar que não apenas não tem um efeito pró-natalista (ou seja, não incentiva a natalidade), mas acaba apresentando um resultado contrário sobre as mulheres residentes em domicílios beneficiados. As evidências apontam também para uma melhoria na qualidade de vida, mensurada aqui neste estudo, pelo envelhecimento livre de incapacidades motoras. De certa forma, vive-se com melhor qualidade de vida no estágio adulto nos domicílios que participam do Programa Bolsa Família. Por fim, os benefícios sociais também ajudam a fixar a população na região, evitando que emigrem para regiões distantes de sua origem. Passaram a viver em áreas urbanas, mas dentro da mesma região. E, ainda, serve como um elemento de atração significativo para algumas pessoas retornarem ou passarem a residir nessas localidades.

Cabe ressaltar que se faz necessário entender melhor os detalhes e motivações que levam a estes resultados, mas a análise dos dados censitários permitiu avançar sobre tais questões de maneira satisfatória e permitiu esclarecer pontos que normalmente são analisados sem a devida isenção. Enfim, muito do que se conclui sobre os programas de transferência de renda nos âmbitos midiáticos é decorrente do desconhecimento dos dados analisados com cuidado metodológico devido. Mesmo assim, ainda há muito que precisa ser entendido e analisado dentro deste debate que é muito relevante para a população mais pobre, mas principalmente para a população pobre de uma região particularmente afetada por desafios de desenvolvimento social e econômico seculares.

7. Referências

- AB'SABER, A. N. (1999). Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. Estudos Avançados, IEA/USP, São Paulo, v. 13, n. 36, pp. 7-59.
- ADAMO, Susana B. Emigración y Ambiente: apuntes iniciales sobre un tema complejo. Papeles de la población. México, 2001, jul/set 29, 143-159.
- AGOSTINHO, C. S. Estudo sobre mortalidade adulta, para o Brasil entre 1980 e 2000 e unidades da Federação em 2000: uma aplicação dos métodos de distribuição de mortes. 2009. 243f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- ALVES, J.E.D.; CAVENAGHI, S. Dinâmica demográfica e políticas de transferência de renda: O caso do Programa Bolsa Família no Recife. Revista Latinoamericana de Población. Ano 3, n. 4-5, 2009, p. 165-188.
- AZEVEDO, Felipe I. X. Diferenciais e Tendências de Aposentadoria de Engenheiros por Grande Regiões e Brasil: Um Estudo com Dados do Censo 2010 e RAIS. 2013. 121 f. Monografia (Graduação) – Departamento de Demografia e Ciências Atuariais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2013.
- BARBIERI AF, DOMINGUES E, QUEIROZ BL, RUIZ RM, RIGOTI JI, CARVALHO JAM, RESENDE MF. Climate change and population migration in Brazil's Northeast: scenarios for 2025 2050. Population and Environment, v. 31, p. 344-370, 2010.
- BARBIERI AF. Mudanças climáticas, mobilidade populacional e cenários de vulnerabilidade para o Brasil. REMHU (Brasília), v. 36, p. 95-112, 2011.
- BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: Population and environment. Human Science Press, 2002, 23(5), 465-477.
- CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: Panorama dos últimos 50 anos. IPEA, Rio de Janeiro, p. 4, 1999.
- CAMARANO, A.A. Movimentos migratórios recentes na região nordeste. Anais do I Encontro Nacional sobre Migrações. ABEP: Curitiba, 1997.
- CAMPOS, M.B.; BARBIERI, A.F.; CARVALHO, J.A.M. Migração e Previdência Social no Brasil entre 1980 e 2000. In: Mudança populacional: aspectos relevantes para a Previdência – Brasília : MPS, SPPS, 2008.
- CARVALHO, O. e EGLER, C. A. G. (2003). Alternativas de desenvolvimento para o Nordeste semi-árido: relatório final. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 2003.
- D'ANTONA, A. O. e VANWEY, L. K. (2009). Rural urbanization in the Brazilian Amazon: factors endogenous to the region and rural households in Santarém, Pará. In: 7TH INTERNATIONAL SCIENCE CONFERENCE ON THE HUMAN DIMENSIONS OF GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE. Bonn.
- DINIZ, C.C. O nordeste e o contexto nacional. Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP: Olinda. 1988.
- DRAIBE, S.M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989.

- EL-HINNAWI, E. Environmental refugees. Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985.
- FURTADO, C. A operação Nordeste. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- FUSCO, W.; DUARTE, R. Regiões metropolitanas no Nordeste: origens, destinos e retorno dos migrantes. Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu: ABEP. 2010.
- GUILLOT, M.; YU, Y. Estimating health expectancy from two cross-sectional surveys: The intercensal method. Demographic Research, v. 21, n. 17, p. 503-534, oct. 2009.
- HO D, Imai K, King G, Stuart EA. MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference. J Stat Software; 42:1-28, 2011.
- HOGAN, D.J. ; MARANDOLA JUNIOR, E.J. ; OJIMA, R. . População e Ambiente: Desafios à Sustentabilidade. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2010. v. 1. 106 p.
- HOGAN, D.J. Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social. Revista Brasileira de Estudos da População, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 323-338, 2005.
- HOSMER, D. W., LEMESHOW, S. Applied logistic regression. New York: J. Wiley, 1989. 307p.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Brasil em 4 décadas. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1500. 2010.
- LEE, E.S. Uma teoria sobre a migração. . In: Moura, H. (org.) Migração Interna – textos selecionados. Banco do Nordeste do Brasil S.A. Fortaleza. 1980.
- MARTINE, G. Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? In: MOURA, H. (Org.). Migração interna: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1980.
- MARTINE, G; OJIMA, R.; BARBIERI, A.F.; CARMO, R.L. População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais: contribuições para uma agenda brasileira. ABEP: Campinas. 2012.
- MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA. Texto para discussão n. 852, 2001.
- MONTE-MÓR, R. L. O que é o urbano no mundo contemporâneo. Texto para Discussão. Belo Horizonte, Cedeplar/UFMG, n. 281. 2006.
- MORRISEY, J. Rethinking the 'debate on environmental refugees': from 'maximalists and minimalists' to 'proponents and critics'. Journal of Political Ecology. Vol.19, 2012.
- MYERS, N. (1997). Environmental refugees. In: Population and Environment. Human Science Press, 1997, 19(2), 167-182.
- MYERS, N. (2001). Environmental refugees: A growing phenomenon of the 21 century. In: The Royal Society. 2001.

NUSSELDER, W.J. Compression of Morbidity. In ROBINE, J.M., JAGGER, C., MATHERS, C.D., CRIMMINS, E., SUZMAN, R. (Orgs) Determining Health Expectancies: Chichester, United Kingdom: John Wiley & Sons, 2003. p. 35-58.

OJIMA R; COSTA, J.V.; CALIXTA, R.K. Minha vida é andar por esse país...: a emigração recente no semiárido setentrional, políticas sociais e meio ambiente. REMHU (Brasília), v. 22, p. 149-167, 2014.

OJIMA, R. Urbanização, Dinâmica Migratória e Sustentabilidade no Semiárido Nordeste: o papel das cidades no processo de adaptação ambiental. Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 15, p. 35-54, 2013.

OJIMA, R.; FUSCO, W. Migração no Semiárido Setentrional: Dinâmica Recente, Retorno e Políticas Sociais. Mediações - Revista de Ciências Sociais, v. 21, n. 2, 2016.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR, E. Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, v. 18, p. 16-24, 2011.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 14, p. 103-116, 2012.

OJIMA, R.; NASCIMENTO, T.T. Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios In IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Anais... Brasília: ANPPAS. Junho/2008.

OLIVEIRA, K.F. Demografia da pobreza em Sergipe: migração, renda e características municipais a partir dos anos 80. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s. n.], 2008.

OLIVEIRA; K.F.; JANNUZZI, P.M. Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino. São Paulo em Perspectiva. V.19, n.4, p134-143, out/dez, 2005.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Genebra. Estatuto do Refugiado, 1951. Disponível em: <http://goo.gl/5f6mWa> , Acesso em: setembro de 2014.

QUEIROZ, B.L; SAWYER, D.O.T. O que os dados de mortalidade do Censo de 2010 podem nos dizer? R. Bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 225-238, jul./dez. 2012.

RIOS-NETO, E.L.G., MARTINE, G.; ALVES, J.E.D. Oportunidades perdidas e desafios críticos: a dinâmica demográfica brasileira e as políticas públicas. Demografia em Debate n. 3, Belo Horizonte: ABEP: UNFPA: CNPD, 2009.

ROBINE, J.M., I. ROMIEU, and J.P. MICHEL. Trends in Health Expectancies. In ROBINE, J.M., JAGGER, C., MATHERS, C.D., CRIMMINS, E., SUZMAN, R. (Orgs) Determining Health Expectancies: Chichester, United Kingdom: John Wiley & Sons, 2003. p. 75-101.

ROSEMBAUM, Paul R.; RUBIN, Donald B. The central role of the propensity score in observational studies for casual effects. Biometrika, 70, p. 41-55, 1983.

SALEHYAN, Idean. Refugees, Climate Change, and Instability. In: Human Security and Climate Change – International Workshop. Oslo (Norway), 21-23 June, 2005.

SANTOS, T.F.; MOURA, F.A. Os determinantes da mortalidade infantil no nordeste: aplicação de modelos hierárquicos. Anais do VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP: Caxambu, 1990.

SILVA, Lariça E. Diferenciais de Mortalidade Adulta por Nível de Escolaridade no Brasil e Regiões. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Demografia e Ciências Atuariais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2014.

SOUZA, Marconi F. Metodologia de replicação da variável identificadora de participação no Programa Bolsa Família (PBF) e/ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para todos os membros dos domicílios da base de dados da amostra do Censo 2010. ETEC 01/2012 – disponível em www.mds.gov.br/sagi - Acesso em 10/05/2015.

SUHRKE, A. 1994. Environmental degradation and population flows. *Journal of International Affairs* 47(2): 473-496.

SULLIVAN, D. F. A single index of mortality and morbidity. *HSMHA Health Reports*, v.86, p.347-354, 1971.

TEIXEIRA, P. Mortalidade na infância, relações produtivas e pobreza no nordeste: um estudo estatístico e sócio-econômico. Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP: Caxambu, 1998.

VANWEY, L. K.; GUEDES, G. R. e D'ANTONA, A. O. (2008). Land use change in Altamira settlement area, Pará, Brazil: patterns associated with property owner migration or ownership change. In: *THE ANNUAL MEETING OF THE POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA*. [Proceedings...]. Nova Orleans, Silver Spring, MD: PAA.

**BOLSA FAMÍLIA – ESTRATÉGIAS PARA ALÍVIO E
SUPERAÇÃO DA POBREZA**

**Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família sobre o IMC e
obesidade em crianças da coorte de nascimentos de Pelotas (RS), 2004,
aos seis anos de idade.¹³¹**

Kelen Heinrich Schmidt - Programa de Pós-Graduação em Nutrição em Saúde Pública, Faculdade de Saúde Pública - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Aluísio J. D. Barros - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, Centro de Pesquisas Epidemiológicas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil

Jeremy Labrecque - Department of Epidemiology, Biostatistics and Occupational Health McGill University, Montreal, Canada

Iná S. Santos - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, Centro de Pesquisas Epidemiológicas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil

Alícia Matijasevich - Departamento de Medicina Preventiva, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Fernando Barros - Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, Centro de Pesquisas Epidemiológicas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil

Resumo: *Introdução:* Pesquisas atuais têm apontado para o aumento da obesidade infantil, inclusive entre crianças que vivem em condições de pobreza e extrema pobreza, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Este é, atualmente, o principal programa de transferência de renda brasileiro. *Objetivo:* Avaliar o impacto do PBF sobre o IMC/I e sobre a obesidade em crianças da coorte de nascimentos de 2004 de Pelotas, aos 6 anos de idade. *Métodos:* Este estudo epidemiológico foi construído a partir de dados provenientes da integração das bases de dados da Coorte de 2004 e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A amostra foi constituída de 3346 crianças da coorte (51% do sexo masculino e 49% do sexo feminino), do município de Pelotas/RS. Comparou-se crianças beneficiárias e não beneficiárias do programa em 2010 e no período de 2004-2010, assim como em relação aos valores per capita pagos pelo programa. Utilizou-se o escore Z do Índice de Massa Corporal, e, como referência para obesidade, apresentar escore-Z $\geq +2$, conforme os padrões de crescimento da WHO/2006. O efeito do PBF sobre o IMC para idade (escore Z) e a obesidade foi verificado por regressão linear e de Poisson, respectivamente, controlando para potenciais variáveis de confusão. *Resultados:* A média (não ajustada) de IMC dos não beneficiários foi maior do que nos beneficiários, em ambos os sexos. O IMC foi mais alto entre os meninos do 3º tercil do valor per capita do benefício

¹³¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Efeito do Programa Bolsa Família no estado nutricional de crianças participantes da coorte de nascimentos de Pelotas (RS) 2004” coordenado por Aluísio Jardim Dornellas de Barros

e entre as meninas com menos de 7 meses de benefício em 2010. Observou-se padrão semelhante para obesidade. Nos modelos de regressão ajustados, não encontramos nenhuma diferença entre beneficiários e não beneficiários para a média de IMC ou para a prevalência de obesidade. Comparando tercís do valor recebido per capita, encontramos indícios de que as famílias que receberam maiores valores per capita incluem crianças com uma maior média de IMC. Esse resultado não se refletiu na análise da prevalência de obesidade. *Conclusão:* Não houve efeito do PBF sobre o estado nutricional, tampouco sobre a obesidade, nas crianças da coorte de 2004.

Descritores: Políticas públicas, estado nutricional, obesidade, crianças.

Abstract: *Introduction:* Current research had pointed to the increase in childhood obesity, including among children living in poverty and extreme poverty conditions and beneficiaries of the *Bolsa Família* Program (BFP). The PBF is currently the main Brazilian cash transfer program. *Objective:* To evaluate the impact of the PBF on BMI/age and obesity in children from the 2004 birth cohort in Pelotas, at 6 years of age. *Methods:* This epidemiological study was constructed from the linkage of the 2004 Cohort information and the *Cadastro Único* for Social Programs databases of the Federal Government, years 2004 to 2010. The sample consisted of 3346 children in the cohort (51% male and 49% female), of Pelotas / RS. Beneficiary and non-beneficiary children program were compared in 2010 and the period 2004-2010, as well as in relation to the per capita amounts paid by the program. We used the Z score of body mass index, and as a reference for obesity, present Z-score $\geq +2$, according to the WHO / 2006 growth patterns. The effect of BFP on BMI for age (Z score) and obesity was observed by linear regression and Poisson, respectively, controlling for potential confounders. *Results:* The mean (unadjusted) BMI of non-beneficiaries was higher than the beneficiaries, in both sexes. BMI was higher among boys of the 3rd tertile of per capita value of the benefit and among girls under 7 months of benefit in 2010. There was a similar pattern for obesity. In adjusted regression models, we found no difference between beneficiaries and non-beneficiaries to the mean BMI or obesity prevalence. Comparing tertiles of the amount received per capita, we find evidence that the families who received the highest per capita values include children with a higher average BMI. This result was not reflected in the analysis of obesity prevalence *Conclusion:* There was no effect of PBF on nutritional status, or on obesity in children in the 2004 cohort.

Key Words: Public policies, nutritional status, obesity, children.

1. Introdução

Dentre as políticas de proteção social, os programas de transferência condicionada de renda (PTCR) têm sido amplamente adotados por países emergentes como estratégias de inclusão social de famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Essa estratégia não é recente no Brasil, porém, foi a partir de 2001 que ela se expandiu numérica e territorialmente, por meio de programas federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) que, em 2003, foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF) (DAS e cols, 2005; SILVA, 2007; SOUSA; XIMENES; JAIME, 2014).

O PBF tem caráter intersetorial pela articulação das políticas de saúde, de educação e de assistência social, e pela articulação das três esferas governamentais (TAVARES e cols, 2009; CAMARGO e cols, 2013), e tem como principal objetivo beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza devidamente inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Ao buscar combater a pobreza e extrema pobreza, o PBF pretende romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações (SOUSA; XIMENES; JAIME, 2014), caracterizando-se como uma política de longo prazo (KASSOUF; FERRO, 2005; TAVARES e cols, 2009). Atualmente, o critério para inscrever-se no CadÚnico e, conseqüentemente, ser candidato a receber o benefício do PBF, é ter renda per capita de até R\$77,00 (extrema pobreza) ou de R\$77,01 a R\$154,00 (pobreza) (CAMARGO e cols, 2013). As famílias podem receber três tipos de benefícios (fixo e variáveis) de acordo com a constituição familiar (crianças, adolescentes e gestantes/nutrizes) (TAVARES e cols., 2009).

Em abril de 2015 mais de 27 milhões de famílias brasileiras estavam inscritas no CadÚnico, sendo destas aproximadamente 13,5 milhões beneficiárias do PBF e que receberam, em média, R\$ 167,95 (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>).

Assim, o PBF constitui um marco divisor entre os programas sociais que priorizavam grupos populacionais específicos (mais vulneráveis) e aqueles que têm como foco amenizar a pobreza e, conseqüentemente, os problemas a ela relacionados.

O principal benefício do PBF já descrito na literatura é sua contribuição positiva na redução da pobreza e da desigualdade social (redução de cerca de 20% de 2001 a 2005, no país). Alguns estudos recentes também têm apontado um impacto positivo do programa nas condições de vida e saúde das famílias beneficiárias, destacando sua contribuição para o melhor acesso à atenção básica em saúde e utilização dos serviços relacionados, assim como na redução da desnutrição, mortalidade infantil e baixo peso ao nascer (FACHINI e cols, 2013; MONTEIRO e cols, 2009; BRASIL, 2012a; SANTOS e cols, 2010; RASELLA e cols, 2013; BRASIL, 2012b). Porém, essas evidências sobre o impacto do PBF nas condições de saúde dos beneficiários são limitadas e alguns resultados são inconsistentes (COTTA; MACHADO, 2013).

Apesar de haverem controvérsias e dúvidas quanto à forma pela qual as famílias utilizam os recursos, há evidências de que o benefício seja utilizado prioritariamente para a aquisição de alimentos (DAVIS, 2002; ATTANASIO e cols., 2005; HARVEY e cols., 2006), mas não há clareza quanto aos tipos de alimentos adquiridos, pois a escolha do

alimento tem significados diferentes de acordo com a cultura familiar (BRASIL, 2012c). Assim, em termos de alimentação, o programa apresenta impacto positivo uma vez que possibilita o acesso a uma maior diversidade de alimentos.

Porém, há dúvidas se o aumento da renda, em função do benefício, poderia trazer resultados negativos como a ingestão excessiva de energia e desequilibrada em micronutrientes e, em consequência, aumentar a adiposidade, gerando obesidade. (SALDIVA e cols, 2010; PINHEIRO; FREITAS; CORSO, 2004).

A obesidade é uma doença de etiologia multifatorial, que engloba fatores genéticos, ambientais e culturais. Constitui um dos problemas de saúde pública com maior crescimento e também com maior complexidade em termos de definição e diagnóstico uma vez que há uma dificuldade em determinar os compartimentos corporais que permitem a caracterização do indivíduo como obeso (PINHEIRO; FREITAS; CORSO, 2004; BALABAN; SILVA, 2004).

O aumento da prevalência de obesidade tem sido apontado como decorrente, principalmente, da exposição do indivíduo a um ambiente propício a ela (“obesogênico”), ou seja, com uma população com níveis reduzidos de atividade física associada a uma ampla oferta e consumo de alimentos industrializados de preços acessíveis, que conferem maior saciedade e palatabilidade mas, também, alta densidade energética com pouca qualidade nutricional (PINHEIRO, FREITAS; CORSO, 2004). Esse ambiente é decorrente de modificações do contexto histórico e socioeconômico do Brasil que repercutiram em mudanças no comportamento da população, o que, por sua vez, resultou em processos de transição demográfica, epidemiológica e nutricional (BRASIL, 2009).

Dentre os fatores ambientais, há um consenso de que o papel dos determinantes sociais, apesar de não ser bem claro, é estratégico na gênese da obesidade. A relação da condição socioeconômica com a obesidade é complexa e multifatorial. No Brasil, alguns estudos têm mostrado a complexidade da associação entre renda e prevalência de obesidade e, grande parte dos mesmos, tem revelado índices significativos de obesidade nas populações mais pobres (SILVA; NUNES, 2015; SILVA; BALABAN; MOTTA, 2005; PINHEIRO; FREITAS; CORSO, 2004; SICHIERI e cols, 1997; SAWAYA e cols, 1995) e também entre beneficiários do PBF (WOLF; BARROS FILHO, 2014; SOUSA; XIMENES; JAIME, 2014; SILVA, 2011; AGUIAR, 2010).

A renda propriamente dita, assim como qualquer outro aspecto social isolado, não é considerada um determinante direto da obesidade. Mas, as escolhas que o indivíduo faz em função da renda que possui podem levar a esse quadro.

Dessa forma, a obesidade constitui um tema de estudo relevante em populações de qualquer condição socioeconômica pois ela pode implicar na redução da qualidade de vida, com maior probabilidade de doenças e dificuldades no cotidiano (BRASIL, 2014). Além disso, o aumento da prevalência de obesidade na infância é preocupante uma vez que aumenta o risco de essas crianças tornarem-se adultos obesos e possivelmente desenvolverem doenças crônicas associadas a obesidade tais como hipertensão arterial, dislipidemias, diabetes, etc, bem como outras morbidades e distúrbios psicossociais (SERDULA e cols, 1993; STYNE, 2001).

Tendo em vista esse contexto, o objetivo dessa pesquisa foi utilizar a Coorte de Nascimentos de Pelotas, 2004, estudo longitudinal com disponibilidade de dados nutricionais e socioeconômicos de alta qualidade, para identificar e comparar beneficiários e não beneficiários do PBF em termos do IMC (score-Z de IMC para idade) e de obesidade no momento em que as crianças tinham entre 6 e 7 anos de idade. Além de avaliar o efeito da participação no programa em termos de ser beneficiário ou não em termos dos valores médios recebidos pelas famílias no ano de 2010.

2. Metodologia

A coorte de nascimentos de Pelotas, 2004, incluiu todos os nascidos vivos de mães residentes na área urbana do município durante o ano de 2004, mais os residentes do Jardim América, atual município de Capão do Leão. Essas crianças foram avaliadas ao nascer, com 3, 12 e 24 meses e aos 4 e 6 anos de idade, tendo-se registrado informações relacionadas à sua saúde e feitas avaliações antropométricas em cada oportunidade. No último acompanhamento, realizado entre outubro de 2010 e agosto de 2011, no qual as crianças tinham entre 6 e 7 anos, conseguiu-se encontrar e estudar 90% das crianças vivas da coorte original (3721). Detalhes da metodologia da coorte estão descritos em outras publicações (BARROS e cols, 2006; SANTOS e cols, 2011).

No estudo perinatal foram avaliadas 4231 crianças, que constituíram a Coorte de 2004. Destas, 3721 crianças foram avaliadas novamente em 2010/2011, e destas, 3346 passaram por uma avaliação completa de sua composição corporal. Assim, a amostra em

estudo foi constituída pelas 3346 crianças que tinham dados completos em termos de avaliação da composição corporal.

Os dados utilizados neste estudo combinam informações coletadas no estudo perinatal e na avaliação dos seis anos de idade. No perinatal, as mães foram entrevistadas e os recém-nascidos avaliados nas primeiras 24 horas após o nascimento. O questionário aplicado às mães incluía informações detalhadas sobre a gestação e o parto, saúde da mãe, composição familiar e informações socioeconômicas da família. O peso do recém-nascido foi medido em balanças digitais, com precisão de 10 g, pela enfermagem de cada maternidade, e aferidas semanalmente pelas entrevistadoras do estudo. O comprimento ao nascer foi aferido utilizando-se um infantômetro *Harpender*®, com precisão de 1 mm. A idade gestacional foi avaliada usando informações da data da última menstruação (DUM), como referida pela mãe, ou com base em um ultrassom realizado nas primeiras 20 semanas de gestação quando a DUM não foi informada, ou, finalmente, com base no teste de Dubowitz na falta das duas informações anteriores.

Aos seis anos, a maioria das crianças foi avaliada em uma clínica especialmente montada para o estudo, mas as crianças que não puderam se deslocar até a clínica foram avaliadas no domicílio. Na clínica, a estatura das crianças foi medida com um estadiômetro *Harpender*®, com graduação máxima de 2,06 m e precisão de 1 mm. O peso foi medido com a balança digital de alta precisão (< 1 g) que acompanha o BODPOD (Cosmed, Italy), equipamento que foi utilizado para avaliação de composição corporal. No domicílio, as crianças foram medidas com o estadiômetro portátil *Alturrexata*, com capacidade máxima de 2,13 m e precisão de 1 mm e pesadas com balanças digitais modelo *Tanita*® BC-558 *Ironman Segmental Body Composition Monitor*, com capacidade máxima de 150 Kg e precisão de 100 g. Maiores informações sobre a logística, instrumentos e treinamentos estão disponibilizadas *online*, no relatório do trabalho de campo do acompanhamento dos 6-7 anos da Coorte de Nascimentos de Pelotas de 2004 (www.epidemio-ufpel.org.br). Todas as etapas da pesquisa da coorte foram realizadas por um grupo de pesquisadores selecionado e treinado para este fim.

De acordo com o Relatório de Informações do PBF (SAGI) em 2010, especificamente para o município de Pelotas, o total de famílias inscritas no CadÚnico em março era de 27.682, dentre as quais 15.275 famílias eram beneficiárias do PBF. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 1.423.664 em dezembro de 2010 (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>).

Utilizando-se os dados do PBF para Pelotas (dados do Portal da Transparência e do CadÚnico), foi realizado um processo de pareamento de dados do programa e da coorte de forma a identificar os beneficiários participantes da coorte e incorporar as informações de número de mensalidades e valores recebidos. A integração das informações entre os 3 bancos de dados foi realizada por procedimento de pareamento determinístico, no qual são geradas chaves de ligação que sejam únicas para cada caso (dentro das bases de dados) e, ao mesmo tempo, estejam presentes em todas as bases para possibilitar um processo de pareamento entre indivíduos, o que permite localizar um mesmo indivíduo dentro de diferentes bancos (SOUSA; XIMENES; JAIME, 2014). Usou-se como informação de ligação o nome e o aniversário da criança, o nome e a idade da mãe. Ao final utilizou-se também o nome do pai e da avó, pois estes eram os beneficiários do programa em alguns casos. A integração das bases de dados permitiu identificar 1796 crianças da coorte de 2004 como beneficiárias do PBF no período de 2004 a 2010, sendo que 1494 (83%) tinham o nome da criança e sua data de aniversário igual nos bancos da coorte e do programa. O pareamento foi realizado com o software R (R Core Team, 2014).

Após a definição dos grupos de beneficiários e não beneficiários foi realizada uma análise descritiva com base em características sociais, demográficas, econômicas, maternas e perinatais. Essas informações foram originadas das entrevistas respondidas pela mãe ou responsável pela criança nos períodos perinatal e no acompanhamento dos 6 anos de idade. Essa descrição e as análises de associação foram realizadas separadamente por sexo, visto que o comportamento do IMC entre esses grupos é diferente tanto do ponto de vista de determinantes biológicos quanto sociais.

A participação no PBF foi investigada de diversas formas com o intuito de avaliar não só o status de beneficiário, mas também o tempo de recebimento do benefício e os valores. Assim, avaliamos o status de beneficiário em 2010 (sim ou não); status de beneficiário em algum momento no período 2004-2010 (sim ou não); os valores recebidos do PBF em 2010 (divididos em tercís) e meses de recebimento do benefício em 2010 (até 6 meses, 7-12 meses).

Para avaliar o efeito do PBF sobre o estado nutricional das crianças aos 6 anos foram gerados modelos de Regressão Linear Múltipla e de Regressão de Poisson e utilizaram-se como variáveis dependentes o escore-Z do IMC para idade (contínuo) e a presença de obesidade (escore-Z \geq +2), conforme os padrões de crescimento da OMS de 2006 (WHO, 2006).

Foram selecionadas variáveis de controle que, de acordo com a literatura, constituem determinantes do crescimento e estado nutricional infantil (escore-Z IMC/I e obesidade) e que estavam disponíveis no banco da coorte. Elas foram correlacionadas com os desfechos a fim de evitar colinearidade. Assim, as variáveis de ajuste utilizadas referentes ao período perinatal foram: cor da mãe (branca, preta e parda; reportada pelo respondente), sexo da criança, idade da mãe (em anos; reportada pelo respondente), peso ao nascer (em Kg), prematuridade (idade gestacional menor que 37 semanas), número de filhos que vivem com a mãe (reportada pelo respondente), IMC materno pré-gestacional (normal, sobrepeso e obesidade; calculado a partir de informações de peso e altura da mãe coletadas no perinatal a partir do cartão da gestante ou referimento pela mãe). As variáveis do acompanhamento dos 6 anos, todas reportadas pelo respondente, foram: renda per capita (calculada pela razão entre o somatório das rendas dos componentes da família pelo número de componentes da família; categorizada em quintis), escolaridade materna (em anos), situação conjugal (com ou sem companheiro) e trabalho materno (sim ou não).

A determinação das variáveis independentes que fariam parte do modelo levou em consideração os fatores causais citados na literatura (ENES; SLATER, 2010; SILVEIRA; ABREU, 2006; PINHEIRO, FREITAS, CORSO, 2004; BALABAN; SILVA, 2004;).

As variáveis foram analisadas quanto a melhor forma de utilização nos modelos e, quando necessário, categorizadas para facilitar a utilização e a interpretação.

As medidas de efeito utilizadas foram a diferença de médias na regressão linear múltipla e a razão de prevalência obtida por meio da regressão de Poisson com ajuste robusto da variável (BARROS; HIRAKATA, 2003). A seleção de variáveis no processo de modelagem obedeceu a um critério de manutenção de potenciais variáveis de confusão que apresentassem um valor $p \leq 0,20$. As análises estatísticas foram realizadas no *software Stata* versão 13 (Stata Corp., College Station, Estados Unidos).

Todas as visitas da Coorte de Nascimentos de Pelotas, 2004, foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Pelotas. As entrevistas foram realizadas após os responsáveis pelas crianças terem concordado em participar da pesquisa através de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Os dados identificados dos beneficiários do PBF foram fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social após avaliação ética do projeto de pesquisa.

3. Resultados

Foram analisados os dados de 3346 crianças da coorte de 2004, sendo 51% meninos e 49% meninas, com idades entre 5,8 e 7,4 anos, com média de idade igual a 6,6 anos. Quanto às características antropométricas, a média de peso foi igual a 24,8 kg, a média de altura de 1,21 m e a média de escore-Z de IMC para idade 0,64 desvios padrão.

Os grupos mais frequentes de escolaridade materna foram 5-8 e 9-11 anos, com 35,5 e 37,1% das mães respectivamente. A maioria das mães (57,9%) tinha entre 18 e 30 anos por ocasião do parto, 78,7% tinha um companheiro e 54,8% trabalhava. Um terço das mães apresentava sobrepeso ou obesidade antes da gravidez (Tabela 1).

Quanto às características no momento do nascimento dessas crianças, a maioria das mães (42,3%) estava no segundo parto, 98,3% havia realizado pelo menos uma consulta de pré-natal, 91,4% das crianças nasceram com peso adequado (≥ 2500 g) e 88,7% nasceram a termo (Tabela 1).

Os subgrupos de mães com maior percentual de beneficiárias foram aqueles com 6 filhos ou mais em casa, de mães negras, com menos de cinco anos de escolaridade e pertencentes aos 40% mais pobres da amostra (Tabela 1).

Com base no CadÚnico identificou-se que 34,7% das crianças eram beneficiárias do PBF em 2010, e 42,6% no período de 2004 a 2010 (Tabela 2). No acompanhamento da coorte em 2010, quando questionadas sobre o recebimento de benefício, 32,3% das mães referiram receber o benefício, percentual bastante próximo ao mencionado acima.

Na tabela 3 estão apresentados os valores médios de escore-Z de IMC para idade das crianças da coorte 2004 conforme diferentes condições de beneficiário do programa, separadamente por sexo. A média de escore-Z de IMC/I dos não beneficiários foi maior tanto nos meninos quanto nas meninas em 2010 (diferença de 0,44 d.p. entre meninos beneficiários e não beneficiários e 0,24 d.p. para meninas beneficiárias e não beneficiárias) e no período de 2004 a 2010 (0,42 d.p. para meninos e 0,30 d.p. para meninas, beneficiários e não beneficiários).

Em relação ao valor mensal médio recebido do PBF em 2010 observaram-se valores superiores de IMC/I entre os meninos do 3º tercil. Nas meninas os valores mantiveram-se sem diferença significativa, conforme o IC95%. Por outro lado, as meninas que receberam o benefício em menos de 6 meses em 2010 apresentaram uma média de IMC/I significativamente maior (IC95%) do que as que receberam de 7 a 12 meses. Em relação à

prevalência de obesidade, observou-se padrão semelhante ao relatado para a média de IMC/I (Tabela 3).

As Tabelas 4 e 5 apresentam os resultados dos modelos de regressão, que ajustam o efeito do PBF para possíveis variáveis de confusão. Comparando beneficiários do PBF com não beneficiários, não encontramos nenhuma diferença, nem em relação à média de IMC/I nem para a prevalência de sobrepeso. Isso ocorreu tanto para beneficiários no ano de 2010 como para todo o período 2004-2010.

A comparação interna entre beneficiários, por valor recebido mostrou que os meninos do tercil que recebeu maior valor per capita apresentaram um IMC/I, em média, mais alto (0,31 d.p.; IC95% 0,04 – 0,57) que os outros dois grupos. Entre as meninas também observamos um grupo com média mais alta (0,35 d.p.; IC95% 0,09 – 0,59), só que desta vez foi o segundo tercil (Tabela 4). Esta mesma comparação para a prevalência de obesidade (Tabela 5) não revelou diferenças com significância estatística, embora os coeficientes sugiram 30% mais de sobrepeso entre os meninos do 3º tercil e 61% mais obesidade entre as meninas do 2º tercil.

4. Discussão

O impacto do Programa Bolsa Família (PBF) tem sido alvo de numerosos estudos e revisões de literatura. De maneira geral, se acredita que as iniciativas de combate à pobreza, onde o PBF tem papel destacado com um investimento da ordem de 20 bilhões de reais por ano, tenham reduzido a população em estado de pobreza e contribuído de maneira importante para a queda da concentração de renda no Brasil. Em revisão sistemática recente realizada por MARTINS (2013), verificou-se que os estudos de avaliação do impacto dos PTCR na alimentação e nutrição das famílias beneficiárias mostram resultados positivos. Porém, encontram-se frequentes fragilidades metodológicas em relação à amostragem, delineamento e análise dos dados. Há também vários estudos que não encontraram efeito do programa no estado nutricional de crianças (OLIVEIRA e cols., 2011a; OLIVEIRA e cols., 2011b; SALDIVA e cols., 2010).

Em função da ampla distribuição do programa no país e de sua alta cobertura, a escolha de um grupo de comparação adequado para as análises de impacto é um problema difícil de resolver. Como a maioria dos estudos compara apenas beneficiários com não beneficiários, os resultados são fortemente sujeitos a vieses. O fato de uma família elegível (pobre) não receber o benefício pode ser um marcador de extrema vulnerabilidade, sendo

que estes casos poderiam distorcer o efeito do programa para mais. Por outro lado, a comparação de famílias com aparente riqueza igual, mas onde as famílias beneficiárias são sistematicamente mais pobres, situação resultante de alocação acertada do programa, mas medida de renda com erro, distorceria o efeito do programa para menos.

A comparação entre municípios com diferentes níveis de cobertura também é questionável, visto que estes níveis podem ser determinados pela capacidade operacional do município que também se reflete em sua organização de outros serviços, como educação e saúde. Outra limitação frequente é a pouca quantidade e baixa qualidade de informações disponíveis sobre as famílias e as crianças.

Assim, em nosso estudo, tentamos minimizar os problemas anteriores ao utilizar dados de uma coorte de nascimento seguida desde o início da vida das crianças até os seis anos, onde temos disponível grande quantidade de informação coletada ao longo da vida, com alta qualidade. Ao utilizar informação sobre o tempo de recebimento do benefício e o valor reduzimos a dificuldade de comparar beneficiários a não beneficiários e passamos a avaliar diferenças em termos da intensidade do auxílio. Em especial, temos acesso a uma avaliação antropométrica realizada em condições próximas do ideal e de forma totalmente comparável para todas as crianças, independentemente de seu nível econômico ou situação de beneficiário.

Outro ponto forte do estudo foi a utilização de pareamento de bancos de dados para juntar os dados da Coorte de 2004 com informações do CadÚnico e do Portal da Transparência. Atingiu-se mais de 85% de similaridade, ou seja, indivíduos com identificações exatamente iguais nas 3 bases. Vaz e cols (2014) apresentaram uma estratégia metodológica semelhante de integração de bases de dados para avaliação de resultados e impactos de programas sociais, com alto grau de articulação intersetorial, cobertura e complexidade operacional. Essa é a direção a seguir para que se possa incrementar a pesquisa no país utilizando informações já existentes dos inúmeros bancos de dados de rotina.

A distribuição dos beneficiários, conforme os quintis de renda, mostrou que a maioria das famílias pertencentes aos 20% mais pobres da população era beneficiária do programa (63% em 2010). Não esperávamos, no entanto, encontrar percentuais altos de cobertura entre famílias do segundo e do terceiro quintis de renda – 54% e 32%, respectivamente. Os dados da análise realizada por Osório e cols (2011) avaliando os beneficiários do PBF em relação aos estratos de renda per capita no ano de 2009 a partir

dos microdados da PNAD/IBGE mostram cobertura de 23% para um grupo populacional similar a esses dois quintis do nosso estudo, uma cobertura consideravelmente mais baixa, mas ainda assim inadequada. A distribuição de beneficiários, aqui apresentada sugere que a focalização do programa pode estar aquém do desejável.

Embora não tenhamos encontrado diferenças entre beneficiários e não beneficiários do PBF, nossa análise sugere que as famílias que receberam maiores valores per capita incluem crianças com uma maior média de IMC/I. Esse resultado não se refletiu na análise da prevalência de obesidade, mas é um alerta de que de posse de maior poder de compra essas famílias possam acabar investindo na compra de alimentos de alta concentração calórica (como refrigerantes, doces, biscoitos). O estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008) que avaliou o impacto do PBF sobre a segurança alimentar e nutricional, aponta resultados que vão nessa direção onde, apesar de quase 70% das famílias reportarem incremento da variedade de alimentos consumidos, destaca-se o aumento no consumo de alimentos altamente calóricos e de baixo valor nutritivo, resultado que afeta especialmente as famílias com estado de insegurança alimentar grave. Particularmente, o incremento do consumo destes alimentos é proporcionalmente maior que o de frutas e verduras (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009).

Apesar de na literatura não haverem registros de associação entre o benefício e maior consumo de produtos prontos para consumo, com o aumento da cobertura do programa e do valor do benefício, o excedente financeiro pode acabar sendo utilizado nesse tipo de produto (MARTINS, 2013; WOLF; BARROS FILHO, 2014).

5. Conclusões

As diferenças em termos de valores médios de IMC e compartimentos corporais entre beneficiários e não beneficiários não se refletiu como efeito do programa nas análises de regressão realizadas, especificamente para essa amostra. A seleção das variáveis de ajuste priorizou aspectos econômicos, sociais e demográficos uma vez que o foco do trabalho envolve políticas baseadas nessas condições.

Com base nisso, considera-se que o aumento da renda, de forma isolada, não é responsável por mudanças no estado nutricional, mas, sim, o conjunto de fatores envolvidos e que, em sua maioria, não são mensuráveis ou passíveis de análise.

O estudo contribui com a pesquisa na área de obesidade e seus resultados constituem mais uma evidência do aumento da prevalência de excesso de peso nessa faixa etária quando analisado pelo IMC/I.

Enfrentar o cenário epidemiológico nutricional do Brasil exige atuação conjunta dos diferentes níveis de governo, por meio de ações intersetoriais e participação social, apontando para estratégias de saúde pública capazes de combater tanto desnutrição quanto obesidade.

6. Agradecimentos

Este artigo foi realizado com dados do estudo “Coorte de Nascimentos de Pelotas, 2004”, conduzidos pelo Programa de Pós-graduação em Epidemiologia da Universidade Federal de Pelotas, com o apoio da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). De 2009 a 2013, a coorte de nascimentos de 2004 foi financiada pelo Wellcome Trust. Fases anteriores do estudo foram financiadas pela Organização Mundial de Saúde, Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Saúde e Pastoral da Criança.

O projeto de pesquisa foi financiado pelo Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013.

7. Referências

AGUIAR, N. A. Perfil do estado nutricional de crianças de zero a sete anos beneficiárias do programa Bolsa Família no período de 2008 e 2009 no município de Paulista-PE [monografia]. Recife: Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

ATTANASIO, O.P.; e cols. The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia. London: *Centre for the Evaluation of Development Policies*, Institute for Fiscal Studies.

BALABAN, G.; SILVA, A.P. Efeito protetor do aleitamento materno contra a obesidade infantil. *J Pediatr (Rio J)*. 2004;80(1):7-16.

BARROS, A.J.; HIRAKATA, V.N. Alternatives for logistic regression in cross-sectional studies: an empirical comparison of models that directly estimate the prevalence ratio. *BMC Med Res Methodol*. v.3, n.21, 2003.

BARROS, A.J.D., e cols. Coorte de nascimentos de Pelotas, 2004: metodologia e descrição. *Rev Saúde Pública*, v.40, n.3, p.402-13, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2008: 20 anos de Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde; 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II). *Sumário Executivo*. Brasília, jun. 2012a. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>. Acesso em março 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília: MS, 2012b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Série B. *Textos Básicos de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012c.

BRASIL. Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade: recomendações para estado e municípios. Brasília; 2014.

CAMARGO, C.F.; e cols. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In CAMPELO, T.; NERY, M.C. (orgs), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA, cap. 9. p. 157-177, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

CASTIÑEIRA, B.R., NUNES, L.C., RUNGO, P.. Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. *Rev Esp Salud Publica* 2009; 83(1):85-97.

COTTA, R.M.M.; MACHADO, J.C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Rev Panam Salud Publica*. v.33, n.1, p. 54-60, 2013.

DAS, J., DO, Q.T., OZLER, B. Reassessing conditional cash transfer programs. *World Bank Res Obs*. v.20, n.1, p. 57-80, 2005.

DAVIS, B. A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: evidências dos programas Progressa e Procampo. In: TAKAGI, M. et al. (Org.) *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2002.

ENES, C.A.; SLATER, B.. Obesidade na adolescência e seus fatores determinantes. *Rev Bras Epidemiol* 2010; 13(1):163-71

FACCHINI, L.A. e cols. Desempenho da atenção básica em beneficiários do Bolsa Família: contribuições à redução de desigualdades em saúde. In T. CAMPELO, T.; NERY, M.C. (org), *Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, cap. 17. p. 273-283, 2013a.

HARVEY, P.; SAVAGE, K. No small change. Oxfam GB and Malawi and Zambia Emergency Cash Transfer Projects: A Synthesis of Key Learning. London: *Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute*.

IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório síntese. Rio de Janeiro: IBASE; 2008.

IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares, 2008-2009: antropometria e análise do estado nutricional de crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro, 2010.

KASSOUF, A.L.; FERRO, A. A avaliação do impacto dos programas de bolsa escola no trabalho infantil no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.35, n.3, p. 417-444, 2005.

- LEROY, J.F.; RUEL, M.; VERHOFSTADT, E. The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory framework. *Journal of Development Effectiveness*. v.1, n.2, p. 103-129, 2009.
- MARTINS, A.P.B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a aquisição de alimentos em famílias brasileiras de baixa renda [tese]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2013.
- MONTEIRO, C.A. e cols. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. *Rev. Saúde Pública*, v. 43, n.1, p. 35-43, 2009.
- OLIVEIRA, F.C.C.; e cols. Estado nutricional e fatores determinantes do déficit estatural em crianças cadastradas no Programa Bolsa Família. *Epidemiol Serv Saúde*. v.20, n.1, p. 7-18, 2011a.
- OLIVEIRA, F.C.C.; e cols. Programa Bolsa Família e estado nutricional infantil: desafios estratégicos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(7):3307-3316, 2011b.
- OSÓRIO, R.G., e cols. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período de 2004-2009. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão/1647, 2011.
- PAES-SOUSA, R.; e cols. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. *Bull Health Organ*. v.89; n.7; p. 496-503, 2011.
- PINHEIRO, A.; FREITAS, S.; CORSO, A. Uma abordagem epidemiológica da obesidade. *Rev Nutr*. 2004;17(4):523-533.
- R Core Team (2014). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
- RASELLA, D. e cols. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a Nationwide analysis of Brazilian Municipalities. London: *Lancet*, May 2013.
- SALDIVA, S.R.D.M. e cols. Avaliação antropométrica e consume alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do Programa Bolsa família. *Rev. Nut*. v.23; n.2; p.221-229, 2010.
- SANTOS, I.S., e cols. Cohort Profile: The 2004 Pelotas (Brazil) Birth Cohort Study. *Int J of Epidemiol*. v.40, n.6, p.1461-1468, 2011.
- SANTOS, L.M.P. e cols. Peso ao nascer entre crianças de família de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da Região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc. In: BRASIL, *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cap_13_saude_brasil_2010.pdf
- SAWAYA, A.; e cols. Obesity and malnutrition in a Shantytown population in the city of São Paulo, Brazil. *Obes Res*. 1995;3(Supl2):107s - 115.
- SERDULA, M.K.; e cols. Do obese children become obese adults? A review of the literature. *Prev Med*. 1993; 22:167-77.
- SICHIERI, R.; e cols. Variações temporais do estado nutricional e do consumo alimentar no Brasil. *PHYSIS - Rev Saúde Coletiva*. 1997;7(2):31-50.

- SILVA, D.A.S. Sobrepeso e obesidade em crianças de cinco a dez anos de idade beneficiárias do Programa Bolsa Família no estado de Sergipe, Brasil. *Rev Paul Pediatr.* v.29, n.4, p. 529-35, 2011.
- SILVA, D.A.S. Sobrepeso e obesidade em crianças de cinco a dez anos de idade beneficiárias do Programa Bolsa Família no estado de Sergipe, Brasil. *Rev Paul Pediatr.* 2011;29(4):529-535.
- SILVA, D.A.S.; NUNES, H.E.G. Prevalência de baixo peso, sobrepeso e obesidade em crianças pobres do Mato Grosso do Sul. *Rev Bras Epidemiol.* Abr-Jun 2015; 18(2): 466-475.
- SILVA, G.; BALABAN, G.; MOTTA, M. Prevalence of overweight and obesity in children and adolescents of different socioeconomic conditions. *Rev Bras Saúde Mater Infant.* 2005; 5:530-59.
- SILVA, M.O.S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Cienc Saude Coletiva.* v.12, n.6, p.1429-39, 2007.
- SILVEIRA, S.; ABREU, S.M.. Fatores que contribuem para a obesidade infantil. *Rev Enferm UNISA* 2006; 7:59-62;
- SOUZA, M.F.; XIMENES, D.A.; JAIME, P.C. (orgs). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate.* Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v.17, 2014.
- STATACorp LP. Stata statistical software: release IC 13. Texas/USA: College Station: Stata Corporation; 2013.
- STYNE, D.M. Childhood and adolescent obesity – prevalence and significance. *Pediatr Clin North Am.* 2001;48:1-21.
- TAVARES, P.A. e cols. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico.* Rio de Janeiro, v.39, n.1, p. 25-58, 2009.
- VAZ, A.C.N.; e cols. Estudos avaliativos com base na integração de registros administrativos: a experiência de integração do Cadastro Único para Programas Sociais, Programa Bolsa Família e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. IN: SOUSA, M.F. de. E cols (org). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resultados, avanços e desafios das Condicionalidades de saúde do Bolsa Família. *Cadernos de Estudos.* Desenvolvimento Social em Debate. Brasília. p.38-48, 2014.
- WOLF, M.R.; BARROS FILHO, A.D.A. Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil - uma revisão sistemática. *Ciêñ Saúde Colet.* 2014;19(5):1331-1338. doi: 10.1590/1413-81232014195.05052013.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Multicentre Growth Reference Study Group. WHO child growth standards based on length, height, weight and age. *Acta Paediatr Suppl* 450, p.76-85, 2006.

Tabela 1. Descrição das crianças da Coorte de 2004 de acordo com variáveis sociais, demográficas e gestacionais e percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2010 e no período de 2004 a 2010 para cada subgrupo avaliado. Coorte de 2004, Pelotas, RS, 2004-2015.

| | N | % | Beneficiários 2010a % | Beneficiários 2004-2010b % |
|---------------------------------|------|------|-----------------------------|----------------------------------|
| Renda per capita* | | | | |
| Q1 | 656 | 20,0 | 63,3 | 73,8 |
| Q2 | 669 | 20,4 | 54,0 | 62,6 |
| Q3 | 671 | 20,5 | 31,9 | 41,6 |
| Q4 | 686 | 20,9 | 17,5 | 24,3 |
| Q5 | 596 | 18,2 | 4,0 | 7,4 |
| Escolaridade materna (anos)* | | | | |
| até 4 | 475 | 14,6 | 58,3 | 69,3 |
| 5 a 8 | 1154 | 35,5 | 48,0 | 57,2 |
| 9 a 11 | 1207 | 37,1 | 23,5 | 31,2 |
| mais de 12 | 417 | 12,8 | 3,8 | 5,5 |
| Cor da mãe** | | | | |
| Branca | 2458 | 73,5 | 30,1 | 36,9 |
| Negra | 660 | 19,7 | 50,2 | 60,5 |
| Outra | 228 | 6,8 | 39,5 | 53,1 |
| Idade da mãe** | | | | |
| até 18 | 483 | 14,4 | 34,6 | 46,6 |
| 18 a 30 | 1937 | 57,9 | 35,9 | 43,1 |
| mais de 30 | 925 | 27,7 | 32,3 | 39,7 |
| IMC pré gestacional** | | | | |
| Eutrofia | 2063 | 67,0 | 33,6 | 41,2 |
| Sobrepeso | 699 | 22,7 | 33,3 | 41,3 |
| Obesidade | 316 | 10,3 | 37,0 | 45,3 |
| Mãe mora com companheiro* | | | | |
| Não | 697 | 21,3 | 39,7 | 48,8 |
| Sim | 2583 | 78,7 | 33,2 | 40,8 |
| Mãe trabalha fora* | | | | |
| Não | 1486 | 45,2 | 41,1 | 49,5 |
| Sim | 1800 | 54,8 | 29,2 | 36,7 |
| Número de filhos na casa** | | | | |
| até 1 | 2531 | 75,6 | 27,4 | 35,1 |
| 2 a 5 | 599 | 17,9 | 53,8 | 62,1 |
| 6 ou mais | 216 | 6,5 | 67,6 | 76,4 |
| Sexo da criança** | | | | |
| Meninos | 1719 | 51,4 | 33,6 | 40,5 |
| Meninas | 1627 | 48,6 | 35,9 | 44,9 |
| Peso ao nascer** | | | | |
| Baixo peso | 287 | 8,6 | 34,6 | 42,3 |
| Não baixo peso | 3059 | 91,4 | 36,2 | 46,3 |
| Prematuridade** | | | | |
| Não | 2954 | 88,7 | 34,9 | 42,5 |
| Sim | 375 | 11,2 | 33,3 | 44,3 |

* Variáveis originárias do acompanhamento em 2010.

- ** Variável do acompanhamento no período perinatal.
- a Beneficiário do PBF no ano de 2010.
 - b Beneficiários do PBF em algum momento do período 2004 a 2010.

Tabela 2. Percentual de crianças da Coorte de 2004 que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2010 e no período de 2004-2010 de acordo com os dados do CadÚnico. Coorte de 2004, Pelotas, RS, 2004-2015.

| Recebe Bolsa Família | Todos N=3346 | 20% mais pobres* N=656 |
|----------------------|-----------------|---------------------------|
| Sim, em 2010 | 34,7 | 63,3 |
| Sim, entre 2004-2010 | 42,6 | 73,8 |

*20% com menor renda domiciliar per capita

Tabela 3: Média do índice de massa corporal para idade (escore-Z) e prevalência de obesidade das crianças da Coorte de 2004 aos 6 anos, conforme o sexo, o recebimento do Bolsa Família (BF), o valor recebido e o período recebido. Pelotas, RS, 2015.

| Categorias de recebimento BF | IMC/I (escore Z) | | | | | |
|---|------------------|-------|-------------|---------|-------|-------------|
| | Meninos | | | Meninas | | |
| | N | Média | IC 95% | N | Média | IC 95% |
| Recebeu BF 2010 | | | | | | |
| Não | 1142 | 0,80 | 0,71 - 0,88 | 1043 | 0,72 | 0,64 - 0,80 |
| Sim | 577 | 0,36 | 0,25 - 0,47 | 584 | 0,48 | 0,38 - 0,58 |
| Recebeu BF 2004-2010 | | | | | | |
| Não | 1023 | 0,82 | 0,73 - 0,91 | 897 | 0,77 | 0,69 - 0,86 |
| Sim | 696 | 0,40 | 0,31 - 0,50 | 730 | 0,47 | 0,37 - 0,56 |
| Valor médio mensal recebido em 2010 | | | | | | |
| 1º tercil | 185 | 0,22 | 0,31 - 0,41 | 194 | 0,41 | 0,23 - 0,58 |
| 2º tercil | 180 | 0,19 | 0,01 - 0,38 | 197 | 0,58 | 0,39 - 0,77 |
| 3º tercil | 196 | 0,66 | 0,48 - 0,85 | 183 | 0,45 | 0,27 - 0,63 |
| Meses de BF em 2010a | | | | | | |
| até 6 meses | 90 | 0,45 | 0,18 - 0,73 | 83 | 0,92 | 0,64 - 1,20 |
| 7 a 12 meses | 487 | 0,35 | 0,23 - 0,46 | 501 | 0,41 | 0,30 - 0,52 |
| Obesidade (escore Z IMC/I\geq2) | | | | | | |
| | Meninos | | | Meninas | | |
| | N | % | IC 95% | N | % | IC 95% |
| Recebeu BF em 2010 | | | | | | |
| Não | 1142 | 19,2 | 17,1 - 21,6 | 1043 | 17,8 | 15,6 - 20,3 |
| Sim | 577 | 11,1 | 8,8 - 13,9 | 584 | 14,2 | 11,6 - 17,3 |
| Recebeu BF entre 2004 e 2010 | | | | | | |
| Não | 1023 | 19,6 | 17,2 - 22,1 | 897 | 18,3 | 15,9 - 21,0 |
| Sim | 696 | 11,9 | 9,7 - 14,6 | 730 | 14,4 | 12,0 - 17,1 |
| Valor médio mensal BF recebido em 2010 | | | | | | |
| 1º tercil | 185 | 9,7 | 6,2 - 14,9 | 194 | 12,9 | 8,8 - 18,4 |
| 2º tercil | 180 | 8,3 | 5,1 - 13,4 | 197 | 16,2 | 11,7 - 22,1 |
| 3º tercil | 196 | 15,8 | 11,3 - 21,6 | 183 | 13,7 | 9,4 - 19,5 |
| Meses de BF em 2010 | | | | | | |
| até 6 meses | 90 | 12,2 | 6,87 - 20,8 | 83 | 25,3 | 17,1 - 35,8 |
| 7 a 12 meses | 487 | 10,9 | 8,4 - 14,0 | 501 | 12,4 | 9,76 - 15,6 |

Tabela 4: Efeito do Programa Bolsa Família sobre o índice de massa corporal para idade (escore Z) das crianças da Coorte de 2004. Pelotas, RS, 2015.

| Recebimento do BF | Diferença média | Meninos | | P | Meninas | | p |
|--|-----------------|--------------|--|-----------|-----------------|--------------|-------|
| | | IC 95% | | | Diferença média | IC 95% | |
| Recebeu em 2010 | -0,02a | -0,18 - 0,14 | | 0,77 3 | -0,04a | -0,19 - 0,11 | 0,619 |
| Recebeu entre 2004 e 2010* | -0,02a | -0,18 - 0,13 | | 0,76 8 | -0,06b | -0,21 - 0,08 | 0,399 |
| Valor médio mensal per capita em 2010* | | | | | | | |
| 1º tercil (R\$3,67-26,41) | ref. | | | 0,04 2 | ref. | | 0,004 |
| 2º tercil (R\$26,62-36,72) | 0,01b | -0,26 - 0,28 | | | 0,35b | 0,09 - 0,59 | |
| 3º tercil (R\$36,86-128,50) | 0,31 b | 0,04 - 0,57 | | | -0,06b | -0,33 - 0,21 | |

*Tercil de referência: 1º tercil

aControlado para renda per capita, IMC pré gestacional, situação conjugal, número de filhos e peso ao nascer.

bControlado para renda per capita, IMC pré gestacional, número de filhos e peso ao nascer.

Tabela 5: Efeito do Programa Bolsa Família sobre a prevalência de obesidade das crianças da C2004. Pelotas, RS, 2015.

| Recebimento do BF | RR | Meninos | | RR | Meninas | |
|--|--------|-------------|-------|-------|-------------|-------|
| | | IC 95% | P | | IC 95% | p |
| Recebeu em 2010 | 1,05a | 0,78 - 1,42 | 0,757 | 1,10b | 0,83 - 1,46 | 0,507 |
| Recebeu entre 2004 e 2010* | 1,06a | 0,81 - 1,40 | 0,693 | 1,12b | 0,85 - 1,46 | 0,433 |
| Valor médio mensal per capita em 2010* | | | | | | |
| 1º tercil (R\$3,67-26,41) | ref. | | 0,537 | ref. | | 0,143 |
| 2º tercil (R\$26,62-36,72) | 1,00c | 0,53 - 1,91 | | 1,61d | 0,97 - 2,67 | |
| 3º tercil (R\$36,86-128,50) | 1,29 c | 0,76 - 2,21 | | 1,11d | 0,63 - 1,97 | |

*Tercil de referência: 1º tercil

aControlado para renda per capita, IMC pré gestacional, situação conjugal, número de filhos e peso ao nascer.

bControlado para renda per capita, idade da mãe, IMC pré gestacional, situação conjugal, número de filhos e peso ao nascer.

cControlado para renda per capita, IMC pré gestacional, situação conjugal e prematuridade.

dControlado para renda per capita, IMC pré gestacional, situação conjugal e peso ao nascer.

Chances de ocupação futura dos jovens em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família¹³²

Maria Cristina Cacciamali - Doutora e Livre Docente em Economia pela Universidade de São Paulo (Brasil) com Pós Doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Atualmente é Professora titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo; e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo.

Fabio Tatei - Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas, Mestre em Integração da América Latina pelo Prolam/USP (2011) e bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (2006). Atualmente é pesquisador associado do NESPI – Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional. Estudos Internacionais e Políticas Comparadas – USP/CNPq.

Resumo: este artigo visa apresentar o resultado das estimações dos efeitos da desocupação e da informalidade juvenil sobre as chances de ocupação adulta e sobre o rendimento do trabalho adulto entre os jovens em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Adicionalmente estimaram-se suas probabilidades de transição do status de atividade econômica e as mudanças em sua posição na estrutura ocupacional. Para tanto foram utilizados os microdados da PNAD de 2003 a 2012 reestruturados no formato de pseudo painel. Os resultados confirmaram que a entrada precoce no mercado de trabalho afeta negativamente as chances de ocupação e o nível de rendimento nos primeiros anos da vida adulta, até 38 anos, sendo que os impactos negativos são mais expressivos entre os jovens ocupados por conta própria perante os jovens empregados sem carteira de trabalho assinada. Ademais, as estimativas evidenciam que ocorre mobilidade dos jovens para categorias ocupacionais relativamente superiores, sobretudo, entre os jovens homens; enquanto as jovens mulheres tendem a se concentrar em ocupações de menor prestígio social e menor remuneração.

Palavras-chave: desemprego juvenil; informalidade juvenil; Bolsa Família; trajetórias ocupacionais; pseudo painel

Abstract: this article aims to present the results of the estimation of the effects of youth unemployment and informality on the adult occupation rate and on income adult labor income among the beneficiaries of the Bolsa Família Program. In addition, we estimate the transition probabilities between the economic activity status of young people and the changes in their position in the occupational structure. We used data from the National Household Sample Survey from 2003 to 2012 restructured in a pseudo panel format. The results confirmed that early entry into the labor market negatively affects their labor market outcomes as adults. Moreover, the negative impacts are more significant among young self-employed than young informal employees, that is without a signed labor card – Brazilian

¹³² Este artigo explora parte dos resultados derivados da pesquisa *Desemprego juvenil, reprodução de problemas e necessidade de inovações na política pública*, referente à Chamada MCTI-CNPq/MDS - SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social, coordenada por Maria Cristina Cacciamali. O artigo contou com a colaboração da mestre Tânia de Toledo Lima

document that formalizes employees in the labor market. Furthermore, estimates show that it had occurred upward mobility of young people toward relatively, especially among men; while women tend to be concentrated in lower social status and lower-paid occupations.

Keywords: youth unemployment; youthful informality; Bolsa Familia Program; occupational mobility; pseudo panel

1. Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados das estimativas do impacto do desemprego e do emprego informal juvenil sobre os jovens em famílias beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF), assim como se há ocorrência de mobilidade ocupacional neste grupo. Isto porque estudos sobre o tema indicam que coortes etárias ou grupos sociais sujeitos sistematicamente a altas taxas de desemprego na juventude apresentam menor probabilidade de estar ocupado e/ou de percorrer uma trajetória ocupacional ascendente quando adultos (CRUCES; HAM; VIOLLAZ, 2012; BASSI; GALIANI 2009). Ademais, a inserção precoce dos jovens em ocupações de baixa qualidade e remuneração, e de curta trajetória ascendente por longo espaço de tempo, fortalecem as barreiras inter e intrageracionais emperrando a mobilidade ocupacional e social. Os jovens inseridos em famílias pobres têm maior probabilidade de participar do mercado de trabalho nas duas condições acima. Se a família participa do Programa Bolsa Família, esses efeitos negativos podem ser dirimidos? Ou pelo menos abreviados? Esta é a principal pergunta que pretendemos responder.

Estudos de avaliação do PBF tratam, em geral, de questões relativas a outras dimensões do Programa que não a trajetória ocupacional dos jovens inseridos em famílias beneficiária como, por exemplo, focalização adequada do Programa (CACCIAMALI; TATEI, 2007; CARVALHO; FERNANDES, 2009); contribuição sobre a diminuição da desigualdade na distribuição de renda e pobreza (SOARES, 2006; BARROS et al, 2006; CACCIAMALI; CAMILLO, 2009; IVO, 2010; JANNUZI et al, 2012); diminuição da desnutrição infantil e aumento dos gastos em consumo de alimentos das famílias beneficiárias (BRASIL, 2007); impacto positivo do Programa sobre a oferta de trabalho da família, medida como a taxa de participação dos adultos no mercado de trabalho (CEDEPLAR, 2007; BRAUW et al, 2013; FOGUEL; BARROS, 2010); impacto positivo sobre a frequência escolar (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010); impacto neutro sobre a frequência escolar e a defasagem idade-série (RIBEIRO; CACCIAMALI, 2012); e

diminuição da oferta de trabalho das mães com filhos pequenos (TAVARES, 2010), entre os principais.

Por sua vez, este estudo preenche uma lacuna na literatura especializada sobre o PBF acerca da inserção futura no mercado de trabalho dos jovens em famílias beneficiárias. Em parte isto ocorre porque no Brasil, o Sistema Nacional de Estatísticas não aplica levantamentos de campo longitudinais. Para contornar essa limitação, os autores deste estudo construíram um pseudo painel, de tal forma a averiguar por meio de coortes etários juvenis sucessivas, os impactos sobre a taxa de ocupação e sobre os rendimentos dos jovens inseridos em famílias beneficiárias do PBF. Adicionalmente, será também analisada sua transição entre as situações ocupacionais e sua evolução da trajetória ocupacional.

Para responder às questões propostas por este estudo, estruturamos este artigo em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata de uma resenha da literatura especializada, selecionada para referenciar as relações entre o desemprego juvenil e sua trajetória ocupacional. A segunda seção apresenta as fontes de dados e os tratamentos econométricos aplicados. Destaca-se em primeiro lugar, a metodologia e referências da construção de um pseudo painel sobre a população pobre, beneficiários e não beneficiários do PBF para o período de 2003 a 2012. As duas seções seguintes contemplam os resultados dos três modelos utilizados para esse período: o efeito do desemprego juvenil e da informalidade sobre a ocupação e sobre a renda futura, a transição dos jovens em sua situação ocupacional, e sua evolução ao longo da estrutura ocupacional. Por fim, tecemos as considerações finais.

1.1. Desemprego Juvenil e Trajetória Ocupacional

O desemprego afeta relativamente mais os trabalhadores jovens, de menor grau de escolaridade e menor experiência no mercado de trabalho, sendo que probabilidade do desemprego é maior quando os jovens procedem de estratos sociais de menor renda. Este quadro pode ser agravado se o jovem, além dessas características, ainda for objeto de discriminação social ou de segregação ocupacional, como mostram estudos sobre os Estados Unidos. (FREEMAN; WISE, 1982; e BELL; BLANCHFLOWER 2010; 2011).

No Brasil, o emprego juvenil é mais frequente do que nos países economicamente adiantados. A demanda pela força de trabalho jovem ocorre, especialmente, em territórios de menor desenvolvimento econômico, onde o mercado de trabalho é menos complexo, e/ou em empresas menores, sobretudo intensivas em trabalho, e/ou em atividades informais

e nas ocupações de menor qualificação. Essa procura é incentivada por vários fatores, entre os quais, os menores salários pagos aos jovens frente ao salário de um trabalhador adulto, o baixo ou nenhum grau de sindicalização e a maior a adaptação dos jovens a jornadas de trabalho longas e/ou fatigantes. (CACCIAMALI; BRAGA, 2003). As empresas de maior porte, por outro lado, depois da legislação de aprendiz e da lei de estágio, passaram a ter incentivos para empregar jovens em funções que podem prover-lhe trajetória ocupacional ascendente.¹³³ Mas esse incentivo é insuficiente, haja vista que a taxa de desemprego é, no Brasil, em geral, três vezes maior do que a taxa de desemprego dos adultos (Tabela 1). As causas para a maior taxa de desemprego juvenil repousam em razões macro e microeconômicas.

Tabela 1 – Taxa de Desemprego por coorte etária (em %). Brasil. 1982-2013

| Ano* | Jovens (em %) | Adultos (em %) | Razão do desemprego jovem/adulto | Ano** | Jovens (em %) | Adultos (em %) | Razão do desemprego jovem/adulto |
|------|---------------|----------------|----------------------------------|-------|---------------|----------------|----------------------------------|
| 1982 | 9,4 | 2,9 | 3,2 | 1998 | 17,2 | 6,1 | 2,8 |
| 1983 | 10,4 | 3,8 | 2,7 | 1999 | 18,3 | 6,8 | 2,7 |
| 1984 | 9,5 | 3,0 | 3,2 | 2001 | 17,9 | 6,6 | 2,7 |
| 1985 | 7,7 | 2,4 | 3,2 | 2002 | 18,0 | 6,3 | 2,9 |
| 1986 | 6,2 | 1,9 | 3,2 | 2003 | 19,0 | 6,9 | 2,8 |
| 1987 | 8,2 | 2,7 | 3,0 | 2004 | 18,1 | 6,1 | 3,0 |
| 1988 | 9,2 | 3,1 | 3,0 | 2005 | 19,4 | 6,2 | 3,1 |
| 1989 | 7,8 | 2,7 | 2,9 | 2006 | 17,7 | 5,7 | 3,1 |
| 1990 | 8,5 | 3,2 | 2,7 | 2007 | 16,8 | 5,8 | 2,9 |
| 1992 | 11,9 | 4,4 | 2,7 | 2008 | 15,5 | 4,9 | 3,1 |
| 1993 | 11,5 | 4,1 | 2,8 | 2009 | 17,8 | 5,9 | 3,0 |
| 1995 | 11,4 | 4,1 | 2,8 | 2011 | 15,3 | 4,7 | 3,3 |
| 1996 | 12,6 | 4,8 | 2,6 | 2012 | 14,6 | 4,2 | 3,4 |
| 1997 | 14,4 | 5,4 | 2,7 | 2013 | 15,0 | 4,6 | 3,2 |

Fonte: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Foi considerado para construção da tabela o conceito de ILO (2010), onde jovens está definido como indivíduos entre 15 e 24 anos.

* Em 1992 ocorre mudança metodológica da PNAD.

** A partir de 2004 inclui a população do Norte rural.

No plano macroeconômico, a taxa de desemprego apresenta reação anticíclica para todas as coortes etárias, no entanto, esse comportamento é assimétrico para os jovens. Nos períodos de recessão econômica, a taxa de desemprego tende a crescer mais rapidamente

¹³³ Lei da Aprendizagem, Nº 10.097/2000, ampliada pelo Decreto Federal nº 5.598/2005; e a Lei 11.788/2008 (lei ordinária) de 09/25/2000, por sua vez, dispõe sobre o estágio de estudantes.

para as coortes jovens, pois além de serem preteridas nas possíveis contratações, ainda serão as primeiras a serem demitidas. Em momento de retração da atividade econômica, as empresas tendem a reter a força de trabalho que possui capital humano elevado e complexo – adquirido no sistema educacional, no ensino profissionalizante e ao longo da vida profissional. Esse tipo de força de trabalho recebeu investimentos elevados por parte da empresa e, caso ela seja dispensada, ela será de difícil substituição quando o nível de atividade se recuperar. No limite, poderiam ser considerados como custos fixos da empresa (OI, 1983). Os empregados jovens estarão entre os primeiros a serem demitidos. Soma-se a essa prática, o fato de que a retração econômica vem acompanhada da diminuição da renda das famílias, de menor demanda por serviços prestados por trabalhadores autônomos, o que poderá incidir em menos horas de trabalho de seus jovens ajudantes e/ou no seu desemprego. A demanda de trabalho para os jovens é sempre insuficiente frente à oferta de trabalho. E, em momentos de crise, a retração da demanda levará a uma insuficiência ainda maior, pelo menos inicialmente.

Por outro lado, sob a ótica microeconômica, os trabalhadores jovens possuem características que, frente aos requisitos e ao comportamento daqueles que contratam força de trabalho, levam a maiores taxas de desemprego com relação aos trabalhadores mais velhos, a despeito do nível de desenvolvimento econômico, da evolução da taxa de crescimento ou da taxa média de desemprego. A explicação micro para o maior desemprego juvenil fundamenta-se, sobretudo em três eixos de racionalização, que se reforçam mutuamente: restrições legais; menor capital humano adquirido no sistema escolar, pouca ou nenhuma experiência de trabalho, e baixa mobilidade social e ocupacional; e assimetria de informações no mercado de trabalho,

A primeira explicação refere-se à legislação brasileira sobre o ingresso de jovens no mercado de trabalho. Segundo a emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, os jovens de até 18 anos de idade não podem exercer ocupações em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e proíbe a contratação de menores de dezesseis anos para qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos, ou estágio, através de contrato específico que conjuga estudo com formação técnica profissional. Além disso, o serviço militar obrigatório desestimula os empregadores a contratar jovens entre 17 e 18 anos, período em que o empregado poderá ser afastado do trabalho (CACCIAMALI; BRAGA, 2002; e 2003).

A segunda linha de interpretação – menor capital humano adquirido no sistema escolar, pouca ou nenhuma experiência de trabalho e baixa mobilidade ocupacional – apoia-se no fato de que no caso de jovens de famílias mais pobres, o quadro de insuficiência escolar para enfrentar o mercado de trabalho é mais evidente, mas a necessidade de renda para seus gastos pessoais ou para complementar a renda familiar leva a que o dilema entre trabalhar e estudar se resolva, na maior parte das vezes, no abandono da escola ou, na melhor das hipóteses, na redução do tempo dedicado ao estudo. As mulheres jovens mostram taxas maiores de desemprego com relação aos homens, pois contam com os mesmos fatores que restringem a empregabilidade dos homens e ainda são objetos de discriminação e de segregação ocupacional. Camarano et al (2003) mostram que no Brasil as maiores taxas de desemprego são para jovens que dispõem entre cinco e oito anos de escolaridade, sendo que as jovens, em média, depois de oito anos de escolaridade mostram maior probabilidade de se inserir em um posto de trabalho, enquanto os homens necessitam de doze anos de escolaridade para aumentar suas chances de emprego. O mercado de trabalho oferece empregos e ocupações de menor qualificação para as mulheres jovens que, obviamente, vêm acompanhados de baixa remuneração, por exemplo, serviço doméstico, limpeza e determinados segmentos do comércio varejista.

O ingresso precoce do jovem de família pobre no mercado de trabalho pouco contribuirá para a elevação de seu capital humano ou de seu capital social, pois em geral irá exercer uma ocupação de baixa qualificação e de alta rotatividade. Este fato somado à menor frequência ou abandono da escola aumentará a probabilidade de reproduzir a pobreza de seus pais, ou até de protagonizar um processo de mobilidade social descendente ao longo de seu ciclo de trabalho. As adolescentes apresentam ainda uma restrição adicional. Em famílias onde há crianças pequenas, a fim de liberar os mais velhos para o mercado de trabalho, ela pode cumprir as funções de cuidar de todas as necessidades da família. Isto muitas vezes implica o abandono da escola, o que lhe fechará as portas para uma participação futura de melhor qualidade no mercado de trabalho.¹³⁴ Estudos empíricos a respeito da mobilidade social no Brasil, indicam que a conjugação de barreiras intergeracionais e intrageracionais pode produzir um ciclo cumulativo de reprodução da

¹³⁴ O artigo de Klisberg (2006) traz uma análise bem contextualizada para os países da América Latina sobre emprego/desemprego juvenil, pobreza e mobilidade social.

desigualdade que resiste a alterações.¹³⁵ Processo que nos estratos mais pobres foi sustentado pela persistência do menor nível de escolaridade e pela predominância de inserção laboral em ocupações de baixa qualidade (CACCIAMALI, 2004; RIBEIRO, 2006; VALLE SILVA, 1988; PINTO; NERI, 2000; e CACCIAMALI; TATEI, 2012).

Cruces, Ham e Viollaz (2012) em estudo sobre Brasil, e Bassi e Galiani (2009) para o Chile, adotando técnicas de pseudo painel, acrescentaram mais informações sobre os mecanismos de reprodução da desigualdade. Esses autores verificaram que as coortes etárias que estiveram expostas a altas taxas de desemprego e informalidade em sua juventude, quando adultas apresentam pior nível ocupacional e de remuneração no mercado de trabalho. Esses efeitos tendem a diluir-se ao longo do tempo, mas são mais marcantes para a força de trabalho menos qualificada. Nesse quadro, a discriminação social e a segregação ocupacional agravam a reprodução da desigualdade e da pobreza, haja vista a sobrerrepresentação de pretos e pardos nos estratos inferiores de renda, de educação e da estrutura ocupacional, e a sua maior probabilidade de desemprego (VALLE-SILVA, 1988 e 2003; OSÓRIO, 2004).

A terceira corrente de explicação centra-se na teoria da informação assimétrica. Essa racionalização do fenômeno complementa as razões sobre as taxas elevadas de desemprego juvenil, embora não esgote o quadro de análise. A teoria apresentada por Akerlof (1970), desenvolvida por Spence (1974) para as relações entre educação e o mercado de trabalho, quando aplicada ao desemprego pressupõe que os empregadores possuem menos informações sobre o desempenho produtivo dos trabalhadores mais jovens e dos semiqualeificados em relação aos demais grupos. As referências profissionais são exíguas e muitas vezes pode se tratar do primeiro emprego. A ausência de informações poderá levar à constatação de que houve uma seleção equivocada do jovem e/ou do semiqualeificado recém-ingressado acarretando frustração quanto ao desempenho esperado, o que provoca a sua dispensa. Ou seja, a teoria indica que o jovem ou o semiqualeificado não encontra fortes restrições para sua contratação, pois a dificuldade reside em que ele corresponda às expectativas, execute o desempenho desejado/esperado pelo empregador a fim de permanecer no emprego. A ausência de informações, todavia leva a que os

¹³⁵ As barreiras intergeracionais estão vinculadas a origem social do indivíduo que, na aplicação de modelos estatísticos/econômicos, é aproximada pelas variáveis “área urbana/rural”, “macrorregião”, e “escolaridade” e “ocupação” do pai; enquanto que a mobilidade intrageracional está vinculada ao próprio indivíduo, e as variáveis “nível educacional” e “ocupação” são as frequentemente utilizadas para fins de aplicação dos modelos.

empregadores criem uma quantidade menor de postos de trabalho para esse grupo, o que lhe eleva a taxa de desemprego.

Reis e Camargo (2007), com base na referida teoria e em estimativas realizadas, confirmaram as hipóteses teóricas de que há uma: i) relação positiva entre dispersão dos rendimentos e experiência, com maiores variações para os semiqualeficados; ii) relação positiva entre rendimentos e idade, com maiores variações para jovens; e iii) correlação negativa entre desigualdade de rendimentos e taxa de desemprego. As duas primeiras relações derivam diretamente da proposição teórica e, como visto anteriormente, o segundo comportamento refere-se ao fato de que nas situações em que se observa maior assimetria de informações, a oferta de postos de trabalho será menor, o que leva a uma taxa de desemprego maior. As conclusões deste estudo reforçam o argumento sobre a alta rotatividade dos jovens no mercado de trabalho.¹³⁶

2. Fontes de Dados e Metodologia

2.1. A construção do pseudo painel

A construção de um pseudo painel consiste em agregar a base em coortes etárias, definidas de acordo com o ano de nascimento dos indivíduos, e em seguida acompanhá-las ao longo do tempo, considerando em cada grupo as observações na média. Assim, o pseudo painel assume uma forma similar ao painel verdadeiro, mas com observações para as coortes ao invés de observações para indivíduos.

.Esta forma de organização de dados foi proposta por Deaton (1985) e traz implicações relevantes, pois significa que a base de dados apresentará menores medidas de erro no tocante às observações, possibilitando também maior estabilidade para analisar os resultados de longo prazo, uma vez que os choques de transmissão são omitidos e os movimentos de curto prazo também. O pseudo painel, porém, apresenta algumas desvantagens: não fornece informações de dinâmicas intragrupos, o que pode enviesar os resultados. Ademais, na medida em que os dados são tratados em nível de grupo, se houver efeitos como migração ou morte, de forma que afete o número de informações em cada grupo, isto também pode gerar viés, conforme já destacado por Antman e Mackenzie

¹³⁶ Vale notar que no estudo de Camargo e Reis (2005) é o empregador que provoca a alta rotatividade dos jovens, ao contrário da proposição de Flori (2003) que defende o desemprego voluntário do jovem trabalhador como causa principal da rotatividade juvenil.

(2005). Neste estudo este viés foi contornado devido ao tamanho das amostras das fontes de dados utilizadas¹³⁷.

A base de dados utilizada para a construção do pseudo painel é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2003 a 2012, sendo que os dados de rendimento foram deflacionados em relação ao ano base de 2012 por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ajustado para pesquisas domiciliares (CORSEUIL; FOGUEL, 2002). Ressalva-se que PNAD não disponibiliza informações acerca dos beneficiários do PBF, excetuando os suplementos de 2004 e 2006, logo, foi necessário estabelecer alguns procedimentos para “descobrir” quais seriam as famílias beneficiárias. Para tanto, utilizamos a variável v1273 (juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que a família recebia, normalmente, no mês de referência)¹³⁸ que, seguindo a orientação de um conjunto de estudos¹³⁹, foi desagregada de acordo com as seguintes etapas:

Estabelece-se o teto limite de acordo com o valor máximo que uma família pode receber por meio do PBF, sendo que para o ano de 2003 considerou-se os outros programas federais de transferência de renda. Assim, qualquer valor da soma da variável v1273 que, no domicílio fosse igual ou inferior ao teto determinado, para cada ano, foi considerado como oriundo do PBF e programas correlatos;

Gera-se o critério de “famílias vulneráveis” similar ao utilizado por Hoffmann (2013), que abrange as famílias com renda familiar per capita de até 1,095 vezes o salário mínimo. O objetivo dessa etapa é certificar que a renda desagregada como oriunda do PBF seja recebido pelas famílias mais pobres;

A partir desse limite baseado no salário mínimo, comparam-se as famílias que apresentam renda oriunda do PBF. Caso a renda domiciliar desses domicílios seja superior

¹³⁷ Segundo Gascuel e Mckenzie (2004), o processo de criar os grupos (“*clustering*”) é uma questão de equilíbrio entre o número de “grupos de nascimento” a serem construídos e o número de observações em cada grupo. E, se o número de observações por “grupo de nascimento” não for suficientemente grande, a característica de cada “grupo de nascimento”, na média, levará a erros que a distanciam do verdadeiro valor populacional para aquele “grupo de nascimento”. Não é o caso da amostra utilizada aqui.

¹³⁸ Diversos autores propuseram métodos para separar a renda de programas públicos da renda de juros. Soares et al (2006) e Cacciamali e Tatei (2007), aproveitaram-se das informações disponíveis nos suplementos especiais da PNAD de 2004 e 2006, que indicam se o domicílio é beneficiário ou não de programas de transferência, de modo a realizar uma desagregação relativamente confiável da renda oriunda desses programas. No entanto, tal metodologia não poderia ser replicada pela ausência de informações coletadas.

¹³⁹ Os estudos em questão são: Barros, Carvalho e Franco (2007), Souza (2010); Souza, Osório e Soares (2011); e Hoffmann (2013).

ao critério de “famílias vulneráveis”, considera-se que a renda da variável v1273 seja oriunda de juros e dividendos, e não de programas sociais. Assim, corrigem-se os valores que foram previamente considerados como oriundos do PBF.

A desagregação da variável v1273, segundo esses procedimentos, reconhece as vantagens operacionais da primeira parte da metodologia de Souza, Osório e Soares (2011), e a combina com critérios que consideram a renda domiciliar per capita, conforme Hoffmann (2013).

Além da participação no PBF foi considerado o critério adicional de que a família beneficiária tenha um membro considerado “jovem” segundo o *Estatuto da Juventude* (Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013), que abarca os indivíduos de 15 a 29 anos de idade. Isso restringiu a amostra de modo a considerar apenas os nascidos a partir do ano de 1974, que seriam os últimos indivíduos que se encaixariam nessa classificação de juventude em 2003, ano de criação do PBF. Adicionalmente, a amostra foi limitada até os nascidos em 1993, pois aqueles que nasceram após essa data não completariam 18 anos de idade em 2012, ano da última PNAD utilizada neste estudo. Isso gerou um pseudo painel com 200 observações (20 coortes etárias; 5 regiões geográficas e 2 sexos), cujas variáveis representam médias ponderadas de cada um desses recortes. A lista de variáveis do pseudo painel se encontra no Apêndice A.

2.2. Modelo para analisar o efeito do desemprego juvenil e da informalidade sobre a ocupação e sobre a renda futura¹⁴⁰

Para responder a pergunta se o desemprego juvenil e informalidade afetam a taxa de ocupação e o rendimento dos ocupados adultos, adotou-se o modelo a seguir:

$$Y_{ct} = X_{ct}\beta + Z_{ct}\delta + T_t\gamma + \eta_c + \xi_{ct} \quad (1)$$

Sendo Y_{ct} a consequência do mercado de trabalho adulto podendo ser representada pela taxa de ocupação (modelo 1a) ou pelo logaritmo do salário-hora (modelo 1b). X_{ct} representa a média das características individuais dentro de cada coorte/ano, que correspondem ao sexo, idade, idade ao quadrado, anos de escolaridade, área de situação censitária e participação no Bolsa Família; Z_{ct} captura a frequência do jovem no mercado

¹⁴⁰ Aqui consideramos como desemprego e ocupação juvenil os indivíduos nessa condição com até 17 anos de idade. Parte-se do princípio que o Brasil é signatário da Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece que a idade mínima para ingresso no trabalho não poderá ser inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória, o que atualmente abarca o Ensino Médio (Emenda Constitucional No. 59, de 11 de novembro de 2009).

de trabalho de acordo com cada coorte etária. Tt é o efeito do tempo; ηc representa a heterogeneidade não observada na coorte etária, por exemplo, a propensão em continuar desempregado por coorte etária; e, por fim, ζct representa o erro idiossincrático.

Os métodos para estimar a equação (1) segue o proposto por Russell e Fraas (2005), mas restrito aos métodos de efeitos fixos (EF) e efeitos aleatórios (EA), tradicionais em estudos de painel.¹⁴¹ A estimativa por EF baseia-se na remoção da heterogeneidade não observada ηc ao extrair a variação temporal de cada observação do painel. Em outras palavras, o método de EF exclui as características individuais que não se alteram ao longo do tempo, o que, por sua vez, implica na premissa que essas características não se correlacionam entre as observações. Por sua vez, o método de EA pressupõe que Xct e Zct não se correlacionam com ηc , o que permite a inclusão de variáveis independentes que sejam fixas ao longo do tempo. Por fim, a decisão acerca do método ideal depende se ηc é correlacionado com as variáveis exógenas do modelo. Os testes aplicados mostraram que o método de efeitos fixos era o mais adequado, embora, apresentamos os resultados de ambos os métodos para ilustração.

2.3. Modelo da transição do status ocupacional dos jovens

A transição entre as situações de atividade e inatividade dos jovens de famílias pobres foram estimadas a partir da construção da matriz de transição, tendo por base o modelo de Blau e Robins (1986), no qual as probabilidades de movimento entre os três estados do mercado de trabalho: ocupado, desocupado e inativo, entre os instantes $t1$ e $t2$ são inseridos em uma matriz de modo que todas as linhas apresentem somatório igual a 1. Jones (2005) mostra que é possível estimar a matriz de transição a partir das proporções de dados agregados, formato usual em um pseudo painel, entretanto, dependendo da magnitude de $yt-1$, a estimação por MQO pode gerar estimativas consistentes, mas não eficientes. Para superar esta questão, optamos pelo método de logit multivariado fracional, cuja aplicação seminal foi apresentada por Papke e Wooldridge (1996), na qual o vetor de variáveis dependentes são frações cuja soma é igual a 1.¹⁴² Sinteticamente, o logit fracional depende da suposição que

¹⁴¹ Uma descrição mais ampla dos métodos se encontra no Apêndice B.

¹⁴² Entre outros, Murteira e Ramalho (2014) discutem sobre os distintos métodos de estimação para dados em formato de fração, sendo que para o presente estudo optou-se pela estimação por quasi-máxima verossimilhança.

$$E(y|x) = \frac{\exp(x\beta)}{\sum \exp(x\beta)} = \theta(x\beta) \quad (8)$$

E a quasi-log-verossimilhança de cada observação é igual ao modelo logit binário:

$$li_i(\beta) = y_i \log[\theta(x_i\beta)] + (1 - y_i) \log[1 - \theta(x_i\beta)] \quad (9)$$

onde $\theta(\bullet)$ é uma função de distribuição acumulada logística e a diferença é que $y_i \in [0,1]$, isto é, diferentemente do modelo binário não assume apenas os valores 0 e 1. Assim, é possível estimar de forma usual o efeito marginal das covariadas do modelo e, igualmente, a probabilidade para cada uma das ocorrências do vetor y .

2.4. Modelo de evolução da estrutura ocupacional juvenil

Para a análise da evolução da estrutura ocupacional utiliza-se uma adaptação da classificação ocupação-setor proposta por Prates (2013), a qual, por sua vez, é baseada na aplicação de Wright e Dwyer (2003). Ressalva-se, contudo, que esses autores abordaram o saldo absoluto da geração de emprego, enquanto o presente estudo se concentrará na distribuição relativa entre diferentes classes ocupacionais.

A partir de um ano base, 2005, a evolução ocupacional será observada em dois períodos, um de curto prazo – 2005 a 2006 – e outro de longo prazo – 2005 a 2012. Ademais, nos limitamos a um grupo de comparação de ocupados jovens em 2005, isto é, aqueles com idade entre 15 a 25 anos de famílias com renda per capita de até 1,095 do salário mínimo vigente a época,¹⁴³ e acompanhamos sua trajetória até 2012. Parte-se da premissa acerca da estruturação do pseudo painel que permite a análise das variações temporais de características médias das coortes etárias, e não por indivíduos, dada a não existência de dados longitudinais.

A classificação ocupacional proposta separou as ocupações-setor por quintis segundo a mediana do rendimento do trabalho e, secundariamente, pela contribuição ou não à previdência social e, finalmente, pela escolaridade média dos trabalhadores. Dado esses critérios, foram excluídos os trabalhadores com rendimento zero e não declarado, assim como aqueles que não informaram a escolaridade. O cruzamento dessas informações gerou um total de 1167 ocupações-setor em 2005 que foram ordenadas e agrupadas em cinco categorias, conforme o Quadro 1. O quadro, porém, indica uma sexta categoria (C9), que representa o conjunto de ocupações-setor existentes em 2006 e 2012, mas sem correspondência com o ano base, 2005. Para o total de jovens esse grupo é formado

¹⁴³ Esse percentual do salário mínimo é o mesmo utilizado por Hoffmann (2013).

sobretudo por ocupações que exigem nível superior, mas o mesmo não ocorre na amostra restrita aos jovens beneficiários do PBF, conforme indicado no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação da estrutura ocupacional juvenil em 2005

| Grupo ocupacional | Classificação segundo rendimento | Rendimento médio do trabalho* | Três principais ocupações no quintil/grupo |
|--------------------------|---|--------------------------------------|---|
| C1 | Baixa | R\$ 484,44 | -Trabalhador da agricultura -Empregada doméstica -Ajudante de obras/pedreiro |
| C2 | Média-baixa | R\$ 632,73 | -Vendedor -Trabalhador em serviços de limpeza -Ajudante de cozinha |
| C3 | Média | R\$ 719,86 | -Motorista, entregador -Pintor de alvenaria, casas -Ronda noturno, vigia |
| C4 | Média-alta | R\$ 881,59 | -Pedreiro em geral -Motorista de caminhão, carreta -Agente de segurança |
| C5 | Alta | R\$ 986,11 | -Motorista de coletivo, ônibus -Gerente de administração e produção -Administrador financeiro |
| C9 | Alta-superior | R\$ 770,71 | -Administrador de associação desportiva, sindicato -Montador de móveis de madeira -Subchefe de manutenção (na construção civil) |

* Valores em R\$ de 2012.

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

3. Impacto da desocupação e informalidade juvenil sobre a ocupação adulta¹⁴⁴

3.1. Impacto na taxa de ocupação adulta

Para a presente seção nos concentramos nos resultados que consideram as estimativas da amostra de informalidade juvenil ampla, ou seja, os ocupados na posição de assalariado sem carteira de trabalho assinada mais aqueles que trabalham por conta própria.¹⁴⁵ Os resultados – expostos na tabela 2 – indicam que o impacto das variáveis selecionadas sobre as chances de um jovem conseguir uma ocupação quando adulto mostrou o sinal dos coeficientes de acordo com o esperado, exceto para a *dummy* da área

144 Apresentamos nesta seção uma síntese das estimações. Os resultados mais detalhados encontram-se no relatório Desemprego juvenil, reprodução de problemas e necessidade de inovações na política pública. São Paulo: CNPq/MDS, 2015, referente à Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013 – Desenvolvimento Social.

145 Foram considerados três conceitos distintos de informalidade, gerando três conjuntos de estimativas: i) assalariados sem carteira de trabalho assinada; ii) trabalhadores por conta própria; e iii) o conjunto das duas posições de ocupação supracitadas.

urbana, embora essa variável seja estatisticamente não significativa nos dois métodos (Tabela 2).

Entre os principais achados, destacamos que as coortes etárias femininas apresentam uma taxa de ocupação adulta 32,8% menor que a taxa de ocupação adulta dos homens no método EA, considerando todas as demais variáveis fixas. Esse resultado, em conjunto com a elevada taxa de desemprego feminina e o menor rendimento do trabalho, conforme será visto nos resultados do modelo seguinte, reforça o quadro grave de desigualdade de oportunidades que as mulheres neste estrato de renda enfrentam no mercado de trabalho. Em seguida, verificamos que o coeficiente do efeito marginal da escolaridade foi de 0,0425 no método EF, ou seja, o aumento da escolaridade em um ano representa uma elevação da taxa de ocupação na vida adulta de 4,25%; enquanto no método EA a estimativa foi similar, de 4,26%. Enfim, os resultados indicam que existe um efeito positivo nas chances de ocupação dos jovens ao aumentar seu capital humano, corroborando os resultados verificados por diversos estudos na literatura.

Por sua vez, o efeito marginal da idade sobre a taxa de ocupação é positivo, mas diminuí quanto mais velho for o indivíduo. Por exemplo, no método EA a passagem da idade de 17 anos para 18 anos aumenta a taxa de ocupação em 4,77%, enquanto a passagem de 25 anos para 26 anos acarreta um aumento de 2,69%; e no método de EF os patamares dos efeitos marginais são de aproximadamente 1,4 pontos percentuais (pp.) inferiores perante o método de EA.¹⁴⁶ Este comportamento tem a ver com dois aspectos: o fato de que a taxa de ocupação dos mais jovens tende a ser significativamente menor perante a taxa dos indivíduos mais velhos, na medida em que muitos ainda frequentam a escola ou universidade; e com a assimetria de informações no que tange à capacidade profissional dos trabalhadores mais jovens, ou seja, a idade representa uma *proxy* mais confiável da experiência dessas coortes etárias para o mercado de trabalho.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Em uma função quadrática, por exemplo, $y = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 x^2$, o efeito marginal de x pode ser simplificada pela expressão $\Delta y \approx (\beta_1 + 2\beta_2 x)\Delta x$, desde que Δx seja pequeno (Wooldridge, 2006).

¹⁴⁷ As estimativa do efeito marginal dizem respeito à população focada, lembramos que as características da construção da amostra restringiram a população com mais de 38 anos de idade.

Tabela 2– Regressão da taxa de ocupação dos maiores de 18 anos de idade

| | Emp. sem carteira assinada | | Conta própria | | Informal (ambos) | |
|----------------------|----------------------------|-----------|---------------|-----------|------------------|-----------|
| | EF | EA | EF | EA | EF | EA |
| Mulher | | -0,3274 * | | -0,2992 * | | -0,3285 * |
| | | (0,0076) | | (0,0088) | | (0,0073) |
| Anos de estudo | 0,0435 * | 0,0434 * | 0,0367 * | 0,0375 * | 0,0425 * | 0,0426 * |
| | (0,0045) | (0,0043) | (0,0045) | (0,0043) | (0,0044) | (0,0042) |
| Idade | 0,0816 ** | 0,0940 * | 0,0599 | 0,0915 * | 0,0780 ** | 0,0919 * |
| | (0,0385) | (0,0047) | (0,0415) | (0,005) | (0,0383) | (0,0046) |
| Idade^2 | -0,0014 * | -0,0014 * | -0,0013 * | -0,0013 * | -0,0013 * | -0,0013 * |
| | (0,0001) | (0,0001) | (0,0001) | (0,0001) | (0,0001) | (0,0001) |
| Desocupação juvenil | -1,2149 * | -1,0136 * | -2,1572 * | -2,0779 * | -1,1078 * | -0,9039 * |
| | (0,1168) | (0,1077) | (0,1526) | (0,1501) | (0,1116) | (0,1031) |
| Informal juvenil (1) | -1,5578 * | -1,6948 * | -5,5631 * | -5,8772 * | -1,4675 * | -1,5960 * |
| | (0,0887) | (0,0855) | (0,4671) | (0,4784) | (0,0699) | (0,0677) |
| Urbano | 0,0334 | 0,0218 | 0,0306 | 0,0132 | 0,0320 | 0,0176 |
| | (0,0328) | (0,0321) | (0,0327) | (0,0318) | (0,0318) | (0,0311) |
| d. região | não | sim | não | sim | não | sim |
| d. ano | sim | sim | sim | sim | sim | sim |
| N. obs. | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 |
| N. coortes | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| R2 | 0,8065 | 0,9213 | 0,7720 | 0,9016 | 0,8144 | 0,9249 |

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%.

Obs: EF método de efeitos fixos; EA: método de efeitos aleatórios.

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

O efeito marginal da ocupação informal antes dos 18 anos impacta negativamente sobre a taxa de ocupação adulta: o aumento de 1% da taxa de informalidade acarreta na redução de -1,5% da taxa de ocupação adulta no método EF, e de -1,6% segundo o método EA. O efeito marginal da desocupação juvenil é relativamente menor, de modo que o aumento de 1% da proporção de desocupados¹⁴⁸ acarreta a redução da taxa de ocupação adulta em -1,1% e -0,9%, respectivamente (Tabela 2). Além disso, o exercício de uma ocupação por conta própria, tem impacto mais negativo do que o trabalho como assalariados sem registro na carteira profissional. Entre outras, duas podem ser as explicações: os ocupados dedicam mais tempo ao estudo, e independente da qualidade de ensino, aqueles que concluem o ensino básico possuem um cartão de entrada mais

¹⁴⁸ Chamamos a atenção de que não se trata da taxa de desocupação, mas na proporção de desocupados.

favorável no mercado de trabalho quando adulto; e nessa população, as ocupações informais exercidas pelos jovens são intermitentes, irregulares e de baixa qualidade em geral, e essa experiência laboral representa um bônus negativo para uma futura ocupação aos olhos dos empregadores, haja vista que os desocupados não adquiriram ainda disciplina e ou hábitos regulares de trabalho. Destarte, esses resultados fortalecem a relevância de políticas de trabalho para a juventude que favorecem a ocupação assalariada, como o programa Jovem Aprendiz do Governo Federal e os cursos técnicos conjugados com estágios.

3.2. Impacto no rendimento do trabalho adulto

Os impactos das variáveis selecionadas sobre o rendimento do trabalho do jovem quando adulto complementam os resultados anteriores, ratificando as expectativas. As mulheres tendem a receber um rendimento médio 51,8% inferior aos homens, migrar das áreas rurais para as áreas urbanas tende a elevar a renda do trabalho em 17,3%, e o aumento de um ano de escolaridade é responsável por aumentar o rendimento adulto em até 6,2% (Tabela 3). Por sua vez, o efeito marginal decrescente da idade pouco difere entre os dois métodos, sendo que, para efeito ilustrativo, o aumento da idade de 17 para 18 anos impacta em um aumento de 9,4% da renda do trabalho segundo o método EF, e de 29 para 30 anos o efeito marginal declina para aproximadamente 2,9%; enquanto no método EA as estimativas são aproximadamente 1,5 pp superiores.

Observamos, novamente, entre os jovens de famílias que recebem o BF, o impacto negativo da desocupação e ocupação informal sobre o rendimento do trabalho adulto, sendo que o efeito marginal da informalidade, em módulo, é relativamente menor do que o efeito marginal da desocupação: redução de -12,6% e -13,1% na renda do trabalho para o aumento de 1% na proporção de cada uma das respectivas variáveis segundo o método EF (Tabela 3). Ademais, assim como nos resultados para a taxa de ocupação adulta, a ocupação por conta própria na juventude acarreta impactos negativos na renda do trabalho adulto em níveis expressivamente superiores em relação aos jovens empregados sem carteira de trabalho assinada (Tabela 3).

Tabela 3 – Regressão do logaritmo natural da renda do trabalho para maiores de 18 anos de idade

| | Emp. sem carteira assinada | | Conta própria | | Informal (ambos) | |
|----------------------|----------------------------|------------|---------------|------------|------------------|------------|
| | EF | EA | EF | EA | EF | EA |
| Mulher | | -0,5185 * | | -0,4920 * | | -0,5176 * |
| | | (0,015) | 0,0808 * | (0,0163) | | (0,0145) |
| Anos de estudo | 0,0673 * | 0,0632 * | (0,0147) | 0,0786 * | 0,0624 * | 0,0582 * |
| | (0,012) | (0,0107) | 0,2352 | (0,0122) | (0,0115) | (0,01) |
| Idade | 0,2010 | 0,1762 * | (0,1476) | 0,2109 * | 0,1859 | 0,1663 * |
| | (0,1367) | (0,0178) | -0,0034 * | (0,0225) | (0,1383) | (0,0164) |
| Idade^2 | -0,0028 * | -0,0028 * | (0,0004) | -0,0034 * | -0,0027 * | -0,0026 * |
| | (0,0003) | (0,0003) | -23,0151 * | (0,0004) | (0,0003) | (0,0003) |
| Desocupação juvenil | -13,8436 * | -12,9533 * | (2,9464) | -22,0100 * | -13,1203 * | -12,2240 * |
| | (2,926) | (2,7889) | -40,9604 * | (2,8856) | (2,7891) | (2,6256) |
| Informal juvenil (1) | -13,3015 * | -13,4116 * | (6,4334) | -42,1158 * | -12,6142 * | -12,8022 * |
| | (1,4385) | (1,4035) | 0,0844 | (6,1244) | (1,1225) | (1,0891) |
| Urbano | 0,1265 | 0,1819 *** | (0,1151) | 0,1200 | 0,1239 | 0,1727 *** |
| | (0,097) | (0,0951) | 0,0808 * | (0,1126) | (0,0949) | (0,0924) |
| d. região | não | sim | não | sim | não | sim |
| d. ano | sim | sim | sim | sim | sim | sim |
| N. obs. | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 | 1800 |
| N. coortes | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| R2 | 0,8197 | 0,8562 | 0,7737 | 0,8195 | 0,8273 | 0,8634 |

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%.

Obs: EF método de efeitos fixos; EA: método de efeitos aleatórios.

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Esses resultados corroboram estimativas similares de outros estudos, por exemplo, Gregg e Tominey (2004), Mroz e Savage (2006), e Bassi e Galiani (2009) verificaram o efeito negativo do desemprego juvenil sobre o rendimento do trabalho adulto para os jovens da Grã Bretanha, EUA e Chile, respectivamente. Por sua vez, Cruces, Ham e Viollaz (2012) estimaram para o Brasil que, além do desemprego juvenil, a informalidade também afeta negativamente tanto as chances de ocupação adulta como o nível de remuneração do trabalho.

Ressalvamos que a amostra não capta todo o ciclo da vida de trabalho do indivíduo, limitando-se aos primeiros anos de inserção dos jovens egressos de famílias que participam do PBF, até 38 anos de idade, o que pode levar a uma discrepância na experiência profissional efetiva desses jovens e do menor rendimento do trabalho. Porém, mostraremos, na sequência, as estimativas sobre a transição da situação ocupacional e de mudança na

posição da estrutura ocupacional, as quais indicam que no longo prazo os resultados tendem à convergência.

4. Status de atividade econômica e mudanças na posição da estrutura ocupacional dos jovens beneficiários do PBF

4.1. Transição de status de atividade econômica

Apresentamos aqui uma inferência das probabilidades de transição a partir das estimativas do método de logit fracional. A interpretação dos resultados da regressão do logit multinomial não é uma tarefa simples e nem pode ser feita diretamente, pois os coeficientes não representam os efeitos marginais das variáveis já que dependem do ponto de estimação de cada covariável (GREENE, 2007). Assim, adotou-se a solução usualmente empregada nos estudos especializados de fixar pontos médios para as variáveis contínuas e estimar separadamente o efeito marginal das variáveis discretas, e, assim, estimar a probabilidade média de ocorrência de cada uma das categorias da variável dependente. É necessário ressaltar que as probabilidades médias devem ser interpretadas como uma mudança de sua proporção no período, uma vez que não foi observada a transição de cada status ocupacional ao longo do tempo.

As probabilidades inferidas de transição foram estimadas para jovens de 15 a 29 anos para um período mais curto de 2005 para 2006, e para um período mais longo de 2005 para 2012 – quando as coortes etárias passaram a ter de 22 a 36 anos. A leitura dos dados na Tabela 4 deve ser feita por linha, por exemplo, os jovens desocupados em 2005 tiveram em 2006 uma probabilidade de 46,8% de permanecerem desocupados, uma probabilidade de 12,6% de tornarem inativos e uma probabilidade de 40,6% de obterem uma ocupação. Assim, no período mais curto, a proporção de cada status ocupacional inicial dos jovens, tende a se manter em todas as categorias. A mudança nas proporções, quando ocorre, se dá preferencialmente das situações de desocupados e inativos para aquela de ocupado. Por sua vez, para um período mais longo, a probabilidade de permanecer desocupado se reduz expressivamente, e se eleva sobretudo a probabilidade de aumento da proporção de ocupados.

Chama atenção a situação ocupacional de inativos em 2012 que mostra probabilidade relativamente alta, derivada da transição de ocupado e desocupado. Esses resultados corroboram os achados de Flori (2003), Camargo e Reis (2005) e Albuquerque (2009), que relacionam o padrão de transição do jovem ocupado para outra condição no

futuro com a alta taxa de rotatividade do emprego juvenil, apesar desses autores discordarem no que se refere à causa dessa elevada rotatividade. A primeira autora atribui aos jovens um comportamento de desemprego voluntário, pois a ocupação alcançada não se adequa às expectativas do jovem, enquanto os dois últimos trabalhos argumentam que o empregador é quem provoca a alta rotatividade dos jovens por conta da assimetria de informações, sobretudo no caso das pequenas empresas que não dispõem de departamentos adequados de recursos humanos.

Tabela 4 – Probabilidades de transição dos jovens de 2005/2006 e 2005/2012 (em %)

| Status de atividade econômica | Desoc. em 2006 | Inativo em 2006 | Ocupado em 2006 | Desoc. em 2012 | Inativo em 2012 | Ocupado em 2012 |
|-------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Desocupado 2005 | 46,8 | 12,6 | 40,6 | 19,9 | 26,6 | 53,4 |
| Inativo 2005 | 8,3 | 48,9 | 42,9 | 6,4 | 27,0 | 66,6 |
| Ocupado 2005 | 6,9 | 14,1 | 79,0 | 5,9 | 18,4 | 75,8 |

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

4.2. Evolução da estrutura ocupacional

Destacamos que nada se pode afirmar acerca da qualidade da ocupação exercida pelos jovens beneficiários do PBF, que podem estar ocupados principalmente em postos precários de baixa remuneração. O objetivo aqui é o de verificar se os jovens de 2005 lograram sucesso em ocupar postos de melhor posição, ao menos em termos econômicos. As estimativas sobre as mudanças dos jovens ao longo da estrutura ocupacional foram realizadas seguindo os mesmos critérios de coorte etária e de períodos da análise da transição do status ocupacional.

No Gráfico 1 visualizamos que em 2005, a categoria inferior da estrutura ocupacional (C1, auxiliar de agricultura; empregada doméstica; trabalhador braçal; rural, volante (na pecuária); servente de obras; auxiliar de agropecuária) absorvia 70,6% do total de ocupados jovens, enquanto as categorias de médio baixo até médio alto respondiam por, respectivamente, 17,3%; 6,7%; 4,1%; e por fim o grupo ocupacional alto (C5, caminhoneiro, carreteiro, condutor; supervisor de administração comercial; motorista de ônibus), continha 1,2% ocupação juvenil entre os jovens de famílias beneficiárias do PBF.¹⁴⁹

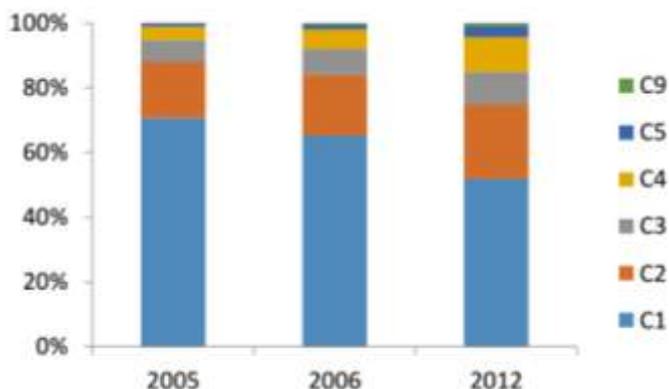
¹⁴⁹ As médias salariais das categorias ocupacionais são pela ordem: R\$ 847,57; 1.041,99; 1.279, 20; 1.584, 02; 2.286, 74; 2.723, 07, em reais de 2012.

Um ano depois, a parcela de ocupados no C1 caiu 5,4 pp., ante aumento nos demais grupos, em especial das categorias médio baixo (C2, auxiliar de vendas, vendedor; atendente, balconista em serviço de alimentação; costureiro à máquina (confecção em série), e médio alto (C4, pedreiro em geral; encarregado de portaria de edifício (porteiro); operador de máquina agrícola), enquanto que não houve alteração relativa no extremo superior da estrutura ocupacional (Gráfico 2).

Em 2012, o movimento de redistribuição ao longo da escala ocupacional se intensificou nos grupos de nível médio-alto (C4), com aumento de 6,6 pp; e médio-baixo (C2), com o aumento de 5,8 pp.; além de aumento relativo entre os grupos de alto rendimento, no topo da hierarquia ocupacional, de 2,3 pp. para o C5 e de 1,0 pp. para a categoria superior alto (C9, Advogado; Engenheiro civil; Professor com formação superior).

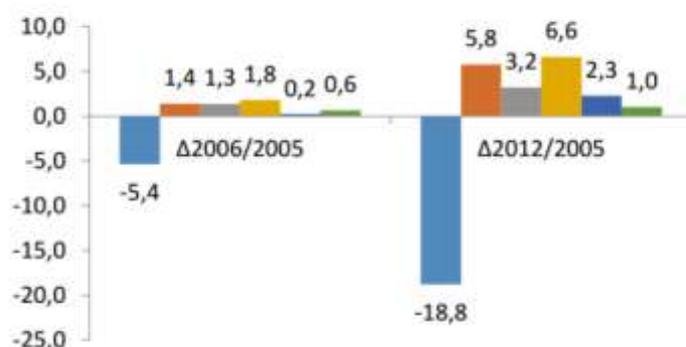
Ou seja, entre a parcela de jovens pobres em 2005 notamos uma visível redistribuição ocupacional para estratos ocupacionais superiores, em 2012, devido sobretudo à expansão do mercado de trabalho formal em um ambiente de crescimento, principalmente do setor Serviços com estagnação da produtividade, que implicou forte expansão do emprego nas categorias semi e não qualificadas que favoreceram a população jovem.

O estreitamento das remunerações entre as categorias ocupacionais, por outro lado, teve entre as causas principais, o aumento do salário mínimo real e os resultados positivos acima da inflação das negociações salariais. Estes resultados, embora, estimados em coorte etária específica, estão alinhados com os resultados alcançados por Prates (2013).



**Gráfico 1 – Distribuição da população jovem segundo estrutura ocupacional
Brasil – 2005, 2006, 2012 (em %)**

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.



**Gráfico2 – Evolução da estrutura ocupacional juvenil
Brasil – 2005 a 2012 (em pp.)**

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

A desigualdade de oportunidades da distribuição ocupacional se acentua ao desagregarmos a amostra por sexo, na medida em que as mulheres se concentram nos estratos ocupacionais inferiores perante os homens (Gráfico 3). As mudanças na estrutura ocupacional também lhes são desfavoráveis. Entre os homens se sobressai o aumento relativo nos estratos superiores de 2005 a 2012, em especial na categoria de médio-alto, mas também, mesmo com menor intensidade, nas categorias média alta e alta (Gráfico 4).

Em contrapartida, as mulheres se concentram de saída na categoria inferior C1 e passaram expressivamente para as ocupações do grupo C2 – médio baixo. Essa distinção é aguçada visualmente, pois enquanto entre os homens jovens a evolução da estrutura ocupacional assume uma forma de pirâmide, entre as mulheres jovens o formato é de uma curva assimétrica à esquerda.

Assim, embora tenhamos observado que houve mobilidade parcial na estrutura ocupacional dos jovens pobres de 2005, ao menos no que tange à redução relativa de trabalhadores no estrato inferior da estrutura ocupacional, os resultados evidenciam a posição fragilizada das jovens mulheres beneficiárias do PBF na estrutura ocupacional, relegadas a ocupações de menor remuneração e qualificação e baixo prestígio social. O resultado ressalta a importância de políticas públicas que visem melhorar a inserção profissional das mulheres, especialmente pobres, e não apenas generalizá-las para os jovens pobres como um todo.

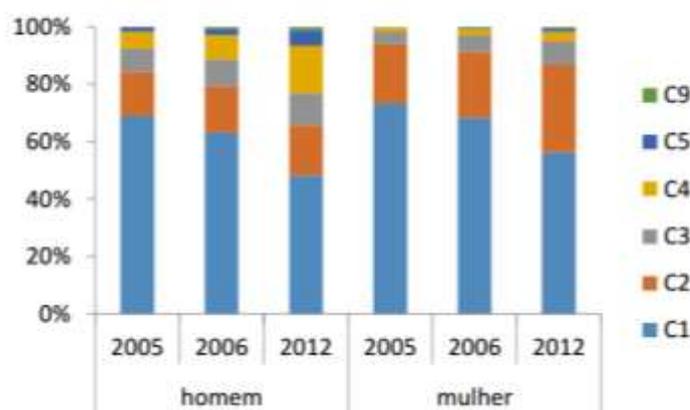


Gráfico 3 – Distribuição dos jovens segundo classificação ocupacional, por sexo. Brasil –2005, 2006, 2012 (em %)

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

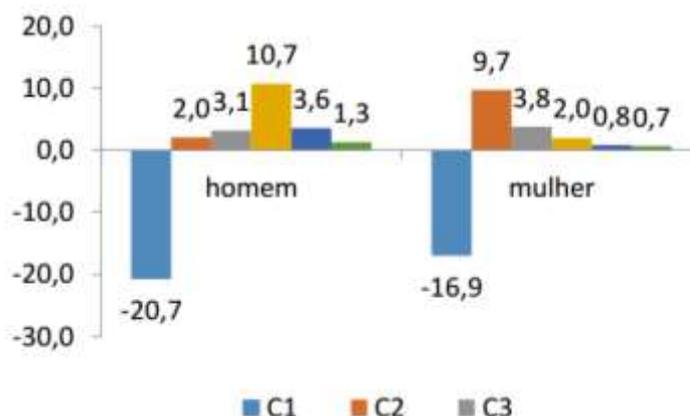


Gráfico 4 – Evolução da estrutura ocupacional juvenil, por sexo Brasil – 2005 a 2012 (em pp.)

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

5. Considerações finais

O objetivo principal deste artigo foi o de verificar os efeitos do desemprego e da informalidade juvenil sobre as chances de ocupação adulta e sobre o rendimento do trabalho adulto, especialmente entre os beneficiários do Programa Bolsa Família. Isso porque ao recair mais intensamente sobre os estratos mais pobres, o desemprego incita a participação no mercado de trabalho de todos os membros da família, o que contribui para arraigar ainda mais a reprodução da desigualdade social. O jovem ingressa no mercado de trabalho, muitas vezes, em detrimento do estudo, o que o privará de uma trajetória

profissional ascendente. A depreciação do capital humano e o desgaste do capital social provocados pelo desemprego de longa duração ampliam a possibilidade não apenas de reproduzir o quadro de desigualdade, mas até de aprofundá-lo.

Os resultados mostram que, de fato, a desocupação e a informalidade na juventude, especialmente daqueles ocupados como conta própria, afetam negativamente a ocupação e rendimento do trabalho quando adulto. As estimativas indicaram que o aumento de 1% da desocupação juvenil reduz em -1,1% a taxa de ocupação adulta e em -13,1% a renda do trabalho adulto; enquanto os efeitos marginais da informalidade ampla foram de, respectivamente, -1,5% e -12,6%. Inversamente, podemos falar da importância dos jovens permanecerem no sistema educacional e não ingressarem precocemente no mercado de trabalho, a não ser de forma regular para não prejudicarem suas oportunidades ocupacionais futuras. Esse resultado é reforçado pelas estimativas das probabilidades de transição da condição de atividade econômica, que mostram que os jovens desocupados em 2005 apresentaram menores probabilidades de ocupação em 2006 e 2012 – 40,6% e 53,4% – perante os jovens que eram inativos em 2005 – 42,9% e 66,6%, respectivamente.

Os resultados corroboram os achados de Gregg e Tominey (2004), Mroz e Savage (2006) e Bassi e Galiani (2009), que igualmente verificam o efeito negativo da desocupação juvenil sobre a renda do trabalho adulta dos jovens da Grã Bretanha, EUA e Chile, respectivamente; assim como as estimativas de Cruces, Ham e Viollaz (2012), que além do efeito do desemprego juvenil sobre a renda, também observaram o efeito negativo da informalidade juvenil sobre as chances de ocupação adulta dos jovens no Brasil. Adicionalmente, nossas estimativas também corroboram os resultados de Gregg e Tominey (2004) e Cruces, Ham e Viollaz (2012), que notaram que os efeitos negativos do desemprego juvenil são menores para os jovens de maior escolaridade.

O presente estudo, porém, avança ao verificar que o impacto da ocupação por conta própria na juventude acarreta impacto negativo na renda do trabalho adulto em nível expressivamente superior ao do emprego sem registro em carteira assinada. Por outro lado, ressaltamos que o modelo capta apenas duas formas de inserção precoce – conta própria e empregada sem registro – no mercado de trabalho que, de certa maneira, podem ser consideradas como nocivas à ocupação futura dos jovens. Excluem-se, assim, algumas formas de ocupação que são consideradas como benéficas, tais como o estágio e aprendiz, mas que têm representatividade insignificante na amostra.

Ademais, observamos as maiores oportunidades dos jovens exercerem ocupações de maior qualidade e rendimento ao longo do tempo. As estimativas das probabilidades de transição do status ocupacional – ocupado, desocupado ou inativo – mostraram que no curto prazo o padrão de transição é rígido – predominam a transição na mesma situação ocupacional do início – enquanto no longo prazo, a maior parcela dos jovens consegue obter uma ocupação. Assim, de modo geral, questão como baixa qualificação, alta rotatividade ocupacional e elevadas taxas de desemprego são mais proeminentes para se compreender melhor as causas que envolvem as transições juvenis.

Ademais, observamos que de fato houve uma mudança ocupacional positiva dos jovens de 2005, ao menos no que tange à redução relativa de trabalhadores no estrato inferior da estrutura ocupacional; entretanto, essa evolução da estrutura ocupacional é bastante distinta entre os sexos, de modo que verificamos a movimentação dos jovens homens para ocupações nos estratos médio e médio-alto, como motorista e agente de segurança; enquanto as mulheres se concentraram nas ocupações inferiores e mudaram para as ocupações do estrato médio baixo da estrutura ocupacional, tais como, vendedora e trabalhadora em serviços de limpeza.

Por fim, considerando que a inserção precoce no mercado de trabalho impacta negativamente nos resultados futuros desses jovens, é que as condicionalidades do PBF de frequência escolar se revelam as mais promissoras, pois é possível supor que os jovens de famílias beneficiárias tendem a permanecer no sistema educacional por mais tempo, adiando sua entrada no mercado de trabalho, do que os jovens de famílias pobres não beneficiárias do Programa; hipótese corroborada por Ribeiro e Cacciamali (2012). Adicionalmente, ressaltamos a importância de vincular programas como o Pronatec¹⁵⁰ com os beneficiários do PBF, como alternativa de capacitação e qualificação profissional para os jovens de famílias pobres.

Assim, é inegável a relevância dos programas que compõem o Sistema de Seguridade Social, do Serviço Público de Emprego, de Transferência de Renda e de Formação Profissional, entre os mais importantes de inclusão social no Brasil, ao criar uma rede de proteção social que reduzem os riscos da pobreza e ampliam as oportunidades de

¹⁵⁰ Criado em 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um sistema que abrange um conjunto de iniciativas públicas que visam fortalecer o ensino técnico e profissional no Brasil, além de estimular a inserção produtiva de grupos sociais vulneráveis, dentre os quais se encontram os jovens cadastrados no Programa Bolsa Família.

elevação das capacidades, do capital humano e social dos mais pobres. Entretanto, o desemprego juvenil no Brasil ainda se concentra em grupos específicos e o combate a esse fenômeno poderia ser aperfeiçoado por meio de intervenções públicas mais específicas, pois o atual arranjo e conjunto de Instituições e Programas aparentam ser insuficientes para determinados grupos, especialmente as mulheres jovens dos estratos sociais mais pobres, mesmo quando suas famílias são beneficiárias do PBF.

6. Referências

AKERLOF, G. The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, 1970.

ALBUQUERQUE, L. S. G.. Mobilidade de emprego entre os jovens no Brasil. Nota Técnica, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/2Nota_Leticia.pdf.

ANTMAN, F.; MACKENZIE, D. J. Earnings mobility and measurement error: A pseudo-panel approach. Policy Research Working Paper 3745, World Bank, 2005.

BARROS, R. P. et al. Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. et al. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, 2006, v. 1, p. 379-396.

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

BASSI, M; GALIANI, S. Labor market insertion of young adults in Chile. Washington DF: Inter-American Development Bank, 2009.

BELL, N. F.; BLANCHFLOWER, D. G. Youth Unemployment in Europe and the United States. IZA Discussion Paper Series, Bonn, n. 5673. Institute for the Study of Labor, 2011.

BLAU, D.M.; ROBINS, P. K. Labor Supply Response to Welfare Programs: A Dynamic Analysis. *Journal of Labor Economics*, 4, 82-104, 1986.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: sumário executivo. Brasília: MDS: Cedeplar, 2007b. 20 p.

BRAW, A. de. O Bolsa Família e a oferta de trabalho das famílias. Onepager. PNUD/ Center for inclusive growth, Brasília: 2010.

CACCIAMALI, M.C. Mercado de trabalho juvenil: Argentina, Brasil e México. International Labour Organization, Genebra, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/trabalhojuvenil.pdf>

CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T.. A armadilha social destinadas aos jovens: mercado de trabalho insuficiente, oferta educacional restrita e baixa qualidade e ações públicas incipientes. In: José Paulo Chahad; Maria Cristina Cacciamali. (Orgs.). *Mercado de trabalho no Brasil. Novas práticas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*. São Paulo: LTr, 2003, v. , p. 469-500.

CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T. Educação e trabalho da população jovem – diagnóstico e políticas, Relatório Fipe, São Paulo, Junho de 2002.

_____.; TATEI, F. Uma análise regional do atendimento aos mais pobres: os programas de transferência de renda. In: MACAMBIRA, J.; SANTOS, S. M. Brasil e Nordeste: ocupação, desemprego e desigualdade. Fortaleza: IDT/BNB, 2007.

_____.; _____. A transposição do umbral do ensino superior: o acesso de mulheres, pretos e pardos no ensino superior e a persistência da desigualdade. 1a.ed. São Paulo: LTr Editora, 2012. v. 1. p. 119.

_____.; _____.; BATISTA, N. F. F. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-3011, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v14n2/v14n2a03.pdf>

_____.; CAMILLO, V. S. Redução da desigualdade na distribuição de renda entre 2001 e 2006 nas macrorregiões brasileiras. Tendência ou fenômeno transitório? Economia e Sociedade, Campinas, v. 18, n. 2, 29 p., ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n2/a03v18n2.pdf>.

CAMARANO, A. A.et ali. A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios? Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Rio de Janeiro, n. 21, 2003.

CAMARGO, J. M.; REIS, M. C.. Desemprego: o custo da desinformação. Revista Brasileira de Economia, vol. 59, n.3, 2005.

CARVALHO, IM.M.; FERNANDES, C.M. Algumas considerações sobre o Programa Bolsa Família. Serviço Social e Sociedade, n.98, 2009.

CEDEPLAR. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, maio, 2007.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE. Texto para Discussão No. 897. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

CRUCES, G.; HAM, A.; VIOLLAZ, M. Scarring effects of youth unemployment and informality. Evidence from Argentina and Brazil. Center for Distributive, Labor and Social Studies. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de La Plata: 2012.

CUNNINGHAM, W.; SALVAGNO, J. B. Youth employment transitions in Latin America. Policy Research Working Paper 5521. The World Bank Human Development Network. Children and Youth Unit, 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3294>. Acessado em 11 de agosto de 2013.

DEATON, A. Panel Data from Time Series of Cross Sections. Journal of Econometrics, 30, 109-126, 1985.

FLORI, P. M. Desemprego de jovens: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro. 77 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

- FOGUEL, M.; BARROS, R. P. de. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, v. 40, n. 2, 2010.
- FREEMAN, R.; WISE, D. *The Youth Labour Market Problem: its nature, causes and consequences*. University of Chicago Press, 1982.
- GASCUEL, O; MCKENZIE, A. Performance analysis of hierarchical cluster algorithm. *Journal of Classification*, n.21, 2004.
- GREENE, W.H. *Econometric Analysis*, 6th ed. Prentice Hal, 2007.
- GREGG, P.; TOMINEY, E. The wage scar from youth unemployment. CMPO Working Paper Series No. 04/097. The University of Bristol, 2004.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011) In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- IVO, A.B.L. Os efeitos dos programas de transferência de renda sobre as desigualdades sociais no Brasil. XXVIII Congresso da ALAS, anais, Recife, 2010.
- JANNUZZI, P. M.; MARTIGNONI, E.M.; SOUTO, B.F. Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 4, jul-dez., p. 40-61, 2012.
- JONES, M.T. Estimating Markov transition matrices using proportions data: an application to credit risk, IMF Working Paper, International Monetary Fund, 2005.
- KLIKSBERG, B. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. *Revista Administração Pública (Rio de Janeiro)*, vol. 40, n.5, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em: 05/06/2013.
- MROZ, T.A.; SAVAGE, T.H. The long-term effects of youth unemployment. *The Journal of Human Resources*, 41(2), 2006, pp. 259-293.
- MURTEIRA, J.M.R.; RAMALHO, J.J.S. Regression analysis of multivariate fractional data. *Econometric Reviews*, 2014.
- OI, W. Y. The fixed employment costs of specialized labor. In: Jack E. Triplett (ed.), *The measurement of labor cost*. Chicago: University of Chicago Press. 1983.URL: <http://www.nber.org/books/trip83-1> consultado em 20 de janeiro de 2015.
- OSÓRIO, R. G. A mobilidade social dos negros brasileiros. Texto para Discussão n.1033. Brasília: IPEA. 2004.
- PAPKE, L.E.; WOOLDRIDGE, J.M. Econometrics methods for fractional response variables with an application to 401(K) plan participation rates, *Journal of Applied Econometrics*, 11, 1996.
- PINTO, A.; NERI, M. Mobilidade ocupacional e raça: origens, destinos e riscos dos afro-brasileiros. In: XIV Simpósio Nacional de Probabilidade e Estatística (SINAPE), São Paulo, 2000.
- PRATES, I. Estrutura ocupacional de pobreza na região metropolitana de São Paulo, 1991-2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

- REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. Desemprego dos jovens no Brasil: os efeitos da estabilização da inflação em um mercado de trabalho com escassez de informação. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 61, n.4, 2007.
- RIBEIRO, C. A. C. Classe, raça e mobilidade social no Brasil. *Dados*, v.49, nº 4. Rio de Janeiro, 2006.
- RIBEIRO, R. A.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. *Economia (Brasília)*, v. 13, p. 415-446, 2012.
- RUSSELL, J.E.; FRASS, J.W. (2005). An application of panel regression to pseudo panel data. *Multiple Linear Regression Viewpoints*, 31(1).
- SOARES, S. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004. Texto para Discussão no. 1166, Brasília, 2006. 31 p.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão No. 1228. Brasília: IPEA, 2006.
- SOUZA, P.H.G.F. Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas domiciliares, com aplicação para o PBF e o BPC na PNAD. Texto para Discussão No. 1517. Brasília: IPEA, 2010.
- _____.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, S.S.D. Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família. Texto para Discussão No. 1654. Brasília: IPEA, agosto de 2011.
- SPENCE, M. *Market Signaling: informational transfer in Hiring and related screening Processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1974.
- TAVARES, P.A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e Sociedade (Campinas)*, vol. 19, n. 3, 2010.
- VALLE-SILVA, N. Raça e mobilidade social. In: HASENBALG, Carlos (org.); VALLE SILVA, Nelson (org.). *Estrutura social, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- _____. Expansão Escolar e Estratificação Educacional no Brasil. In: HASENBALG, C.; LIMA, M.; VALLE-SILVA, N. (eds.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2003.
- WOOLDRIDGE, J.M. *Introductory econometrics: a modern approach*, 3rd edition, Cengage Learning, 2006.
- WRIGHT, E.O.; DWYER, R. The patterns of job expansions in the United States: a comparison of the 1960s and 1990s, *Socio-Economic Review*, 1, 289-325, 2003.

Apêndice A – Descrição das variáveis do pseudo painel

| variável | descrição |
|-----------|--|
| mulher | 1 se mulher, 0 se homem |
| ano_nasc | ano de nascimento da pessoa |
| ocup_ad | proporção de ocupação, se tiver 18 anos ou mais |
| desoc_jv | proporção de desocupação, se tiver menos de 18 anos |
| informal1 | proporção de assalariados sem carteira de trabalho assinada, se tiver menos de 18 anos |
| informal2 | proporção de trabalhadores por conta própria, se tiver menos de 18 anos |
| informal3 | proporção de assalariados sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria, se tiver menos de 18 anos |
| lnrdtr_ad | média do log da renda do trabalho deflacionada, se tiver 18 anos ou mais |
| ano_est | média de anos de estudo |
| idade | média de idade |
| idade2 | média de idade ao quadrado |
| ano_pnad | ano da pesquisa |
| urbano | proporção que moram em áreas urbanas |

Apêndice B

A estimativa por EF baseia-se na remoção da heterogeneidade não observada η_c ao extrair a variação temporal de cada observação do painel. Em outras palavras, o método de EF exclui as características individuais que não se alteram ao longo do tempo, o que, por sua vez, implica na premissa que essas características não se correlacionam entre as observações. Posto isto, a equação (1) pode ser dada por:

$$Y_{ct} - \bar{Y}_c = (X_{ct} - \bar{X}_c)\beta + (Z_{ct} - \bar{Z}_c)\delta + \xi_{ct} - \bar{\xi}_c \quad (4)$$

Por sua vez, o método de EA parte das mesmas hipóteses do método de EF, entretanto, pressupõe que X_{ct} e Z_c não se correlacionam com η_c . Assim, podemos redefinir o termo de erro para $v_{ct} = \eta_c + \xi_{ct}$, de modo que (1) pode ser reescrita como:

$$Y_{ct} = X_{ct}\beta + Z_c\delta + T_t\gamma + v_{ct} \quad (6)$$

A principal distinção do método de EA para o MQOE é que o segundo método ignora a correlação do termo v_{ct} ao longo do tempo, isto é:

$$Corr(v_{ct}, v_{cs}) = \sigma_\eta^2 / (\sigma_\eta^2 + \sigma_\xi^2), t \neq s \quad (7)$$

Nessa situação, a correlação serial pode ser eliminada por meio de uma transformação por mínimos quadrados generalizados (MQG), onde:

$$\lambda = 1 - [\sigma_{\eta}^2 / (\sigma_{\eta}^2 + T\sigma_{\xi}^2)]^{1/2} \quad (8)$$

De modo que a equação (6) pode ser reescrita como:

$$Y_{ct} - \lambda \bar{Y}_c = (1 - \lambda)\beta_0 + (X_{ct} - \lambda \bar{X}_c)\beta + (Z_{ct} - \lambda \bar{Z}_c)\delta + (v_{ct} - \lambda \bar{v}_c) \quad (9)$$

Assim, uma das vantagens do método de EA é que a equação (9) permite que a inclusão de variáveis independentes que sejam fixas ao longo do tempo, diferentemente do método de EF. A decisão acerca do método ideal depende se η_c são correlacionados com as variáveis exógenas do modelo e os testes aplicados mostraram que o método de efeitos fixos era o mais adequado; entretanto, apresentamos os resultados de ambos os métodos para ilustração.

Agricultura camponesa em situação de calamidade uma avaliação e análise dos impactos/efeitos do Programa Bolsa Família na sustentabilidade da agricultura camponesa do semiárido da Bahia no contexto de agudização da estiagem/seca em período recente¹⁵¹

Celso Antonio Favero, Doutor (PhD) em Sociologia pela Université du Québec à Montréal (UQAM), Professor na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e membro do “Grupo de Estudos e Pesquisa Territórios, Hegemonias, Periferias e Ausências”.

Resumo: O objetivo deste artigo é avaliar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) na sustentabilidade do modo camponês de produção nos territórios do Jacuípe e Irecê, no semiárido baiano. Entende-se que, em termos estratégicos, para identificar e caracterizar esses impactos é necessário, antes, identificar a natureza e a formação histórica dessa sustentabilidade. Durante a pesquisa fez-se levantamento exaustivo dos Programas de Políticas Públicas que afetam a agricultura camponesa nesses territórios, aplicou-se um questionário em famílias camponesas beneficiárias do PBF, fez-se trabalho de observação, entrevistas, conversas, rodas de conversas e seminários na perspectiva de uma "pedagogia investigativa". Os resultados da pesquisa estão consolidados em Relatório e num banco de dados. As informações levantadas e a sua análise indicam uma situação de insustentabilidade do atual modo camponês de produção nessas regiões, que essa insustentabilidade é histórica e estrutural (materializada em sistemas de bloqueios), que ela ganha novas formas atualmente, e que a contribuição do PBF para a sustentabilidade desse modo de produção nessas regiões é pouco significativa. Apresenta-se, no final, contribuições para a construção de uma ruptura dos sistemas de bloqueios que inviabilizam a produção dessa sustentabilidade.

Palavras-chave: Agricultura Camponesa, Sustentabilidade, Políticas Públicas, Bolsa Família.

Abstract: The purpose of this article is to evaluate the Bolsa Família Program (BFP) impacts on the sustainability of the peasant mode of production in the territories of Jacuípe and Irecê, in Bahia's semiarid. It is understood that, in strategic terms, to identify and characterize these impacts is necessary first to identify the nature and the historical formation of this sustainability. During the research an exhaustive survey was conducted on the Public Policy Programs that affect peasant agriculture in these territories, a questionnaire in BFP beneficiary peasant families was applied, and also observation work,

¹⁵¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Agricultura camponesa em situação de calamidade - uma análise e avaliação dos impactos/efeitos do Programa Bolsa Família na sustentabilidade da agricultura camponesa do semiárido da Bahia no contexto de agudização da estiagem/seca em período recente.” coordenado por Celso Antonio Favero . A pesquisa contou com financiamento do CNPq, via Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013. Participaram da sua realização, como colaboradores, as professoras Stella Rodrigues dos Santos e Maria Dorath Bento Sodré, além dos estudantes bolsistas Darlan Bruno Sousa Lessa, Dayane Santos Brandão, Eugenia Santos Ribeiro, Filipe José de Valois Coutinho Rocha de Souza, Jadson Sampaio Silva, Jenivaldo Monteiro Machado, Júlia Simões Neris, Luise Victoria de Melo Santos, Marcelo Santos, Naílson Constantino dos Reis, Pedro Diogo Carvalho Monteiro, Renata Santana Lima, Suzy Marinho Pedreira, Valdinea dos Reis Bernardo e o especialista em estatística e informática Gênesis Neris de Jesus.

interviews, conversation, conversation circles and seminars in the perspective of an “investigative pedagogy” were done. Research results are consolidated into a Report and database. Information gathered and its analysis indicates an unsustainability situation of the current peasant mode of production in these regions that this unsustainability is historical and structural (materialized in blockade systems), that it currently earns new forms, and that the BFP contribution to the sustainability of this mode of production in these regions is less significant. It is presented, at the end, contributions to the construction of a blockade systems rupture that prevents the production of this sustainability.

Kay Words: Peasant Agriculture, Sustainability, Public Policy, Bolsa Família.

1. Introdução

Com a chegada dos primeiros sinais de chuva, o camponês do Semiárido do Nordeste pega a semente e as ferramentas e vai plantar. Desde 2009, no entanto, em muitas comunidades camponesas dos territórios da Bacia do Jacuípe e Irecê, no Semiárido da Bahia, sequer houve este sinal e, assim, muitos não arriscaram plantar. Sem chuva, não há água, sem água, não há plantio, sem planta e sem água, não se cria animais. Sem chuva e sem água, é o tempo do carro pipa, figura que nunca desapareceu dessas regiões. Sem planta e sem animais, a comida vem toda do mercado. Precisa de dinheiro. Como conseguir dinheiro nesses tempos bicudos?

Emprego: a região não oferece empregos. Migrar. Há que se partir para terras distantes. Sina que se repete. Toda casa tem alguém vivendo distante. Há que se buscar dinheiro. Para muitas casas, o único dinheiro que chega é o das aposentadorias e do Programa Bolsa Família (PBF). Mas, ele não basta. O do PBF é dinheiro de fazer a feira, da comida, de comprar o remédio, de colocar os filhos na escola. A comida está na feira e no mercado. Precisa do dinheiro. Nas feiras, o que se vê, vem de longe, como o dinheiro vem de longe, e tudo está murcho. Até o Rio São Francisco, lá em Xique-Xique, está murcho, ele padece da falta de água, desliza lento, cansado de ser sugado e de ver o seu leito açoreado pela incúria dos que ocupam as suas margens, dos que sugam a sua água, dos que destroem os seus cílios e, ainda, o entorpecem com venenos.

O problema no Semiárido não é novo. Os livros estão ali para não deixar mentir. Desde muito tempo, essa terra é chorosamente cantada e versada neste país. A música, a poesia, a prosa, o cinema, o teatro, a ciência; a conversa de canto de casa, de estação de estrada e de ponta de rua: o problema é antigo, foi bem plantado, criou raízes, bloqueou saídas, é pra ficar, é difícil de arrancar. A terra está cativa, cativa está também a água, as tecnologias, a assistência técnica, o financiamento. O regime de chuvas mudou, chove aqui,

chove acolá, não chove aqui, não chove lá; as poucas terras ainda livres estão com as suas forças exauridas, necessitando de ajuda. Muitos são os que plantaram e ainda plantam esses sistemas combinados de bloqueios na vida do camponês e do Semiárido. Plantam a idéia de que tudo isso é natural, que o problema é o da inclemência da natureza que se desdobra na produção de uma cultura de submissão; plantam uma ideia de desenvolvimento sem gente, do desenvolvimento da empresa, do dinheiro.

Neste quadro sombrio, que transforma a espera da chuva e de tantas outras chuvas em esperança, a esperança da comida farta, em 2013, o "Grupo de Pesquisa Territórios, Hegemonias, Periferias e Ausências", da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), elaborou um projeto e concorreu no Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013. Foi aprovado. O projeto tinha como objetivo "avaliar e analisar os impactos/efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) na sustentabilidade do modo camponês de produção de vida no Semiárido do Nordeste do Brasil no contexto da agudização da Estiagem/Seca em período recente". A sustentabilidade¹⁵² do modo camponês¹⁵³ de produção de vida era, portanto, a questão que estruturava o projeto: qual é o grau de sustentabilidade desse modo de produção de vida e qual é a contribuição do PBF, nesses tempos de seca, e em tempos de bonança, para a produção da sustentabilidade? Entendia-se, então, que, em termos estratégicos, para identificar e caracterizar os impactos do PBF no modo camponês de produção de vida, e de vida sustentável, era necessário, antes, identificar e qualificar a natureza e a formação histórica desse campesinato e os seus embates para a produção de sua sustentabilidade; entendia-se que, assim, se poderia melhor conhecer os modos como essa sustentabilidade vem se produzindo e reproduzindo no contexto geral do desenvolvimento capitalista nesta região.

152 De acordo com o Caput do Art. 225, da Constituição da República Federativa do Brasil, "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Um modo de vida sustentável parte dessas premissas e é baseado na ideia de equilíbrio compreendendo as suas diversas dimensões: econômica, social, política e ambiental. A sustentabilidade é, nesse sentido, também, auto-sustentabilidade, produção de liberdade e autonomia.

153 Para os fins deste projeto define-se o camponês como "um emaranhado de relações sociais cujos nós são a comunidade, a vida rural, o povoado, o governo local, a associação agrícola, a região..." (BARTRA, Armando. Os novos camponeses: leituras a partir do México profundo. São Paulo: Cultura Acadêmica; Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Rural, 2011). De acordo com o autor, este personagem pode ser identificado como um "sobrevivente" nas fronteiras do capital, "classe esquiva", "raça errante", cuja imagem se esvai nas cordas de uma "vida suspensa"; ele constitui, frente ao capital, uma raça de marginais, de polimorfos perversos, de peregrinos dos tempos e dos espaços.

Desde 2011, houve alguns sinais, no Semiárido, que apontavam para o final do período da seca. Iludidos por esses sinais, quando da elaboração do projeto, propusemos, para melhor identificar as estratégias camponesas de relação com essa situação de seca, realizar uma pesquisa compreendendo duas perspectivas, uma sincrônica, tendo o ano 2013 como referência principal, e outra diacrônica, considerando o período entre 2009 e 2013, subdividindo-o em dois, o do auge da seca (2009-2010) e o que seria o do seu declínio (2011-2013). Pretendia-se entender as estratégias camponesas, em cada um desses períodos, para a produção de vida sustentável, e em que medida o PBF contribuía

para a sua produção. Durante a pesquisa, manteve-se essa perspectiva, embora, no seu desenrolar, começou-se a perceber, primeiro, que a seca continuava, com formas diferentes, mas continuava, e que não havia mudanças na relação entre PBF e o grau de sustentabilidade desse modo de produção de vida.

Que estratégia usar para a produção de uma explicação desse estado de (in)sustentabilidade? Na busca de resposta para a questão, entendeu-se que, para encontrar essa explicação, não era suficiente ater-se ao problema, na sua complexidade atual, mas que era necessário decifrar a sua natureza e os modos como, no seu desenvolvimento histórico, essa complexidade fora construída. Ao concebermos a realidade como "síntese de múltiplas determinações", como o fizera Marx (1974), entendíamos que, se, por um lado, essa situação devia ser posta na complexidade do social do presente, por outro, que ela era resultado de uma determinada forma de produção histórica. Ou seja, a realidade social é dinâmica, se transforma, é transformada pela sociedade, e é, ao mesmo tempo, reencontrada como elemento transformador. É no processo da história, portanto, que se encontra uma das explicações de um determinado fenômeno no presente.

Vivemos, hoje, um novo momento da história da "invenção do Nordeste" (Albuquerque Júnior, 1999), principalmente do Nordeste da seca e da miséria, e do Nordeste camponês. É o momento do PBF¹⁵⁴ e do neodesenvolvimentismo¹⁵⁵, pós-

¹⁵⁴ Com relação ao tempo do PBF, ver: Bruno Lautier, 2010 (referências bibliográficas).

¹⁵⁵ De acordo com Boito e Berringer (2013, p. 32), "o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal. Convém destacar seis diferenças. O neodesenvolvimentismo (i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (ii) confere importância menor ao mercado interno; (iii) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (v) tem menor capacidade distributiva da renda e (vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veicidade de agir como força anti-imperialista". Santos e Milanez (2014, p. 6) destacam, ainda, outra

momento dos grandes projetos de desenvolvimento. Já foi o momento dos açudes e das barragens, dos poços artesianos e tubulares, dos grandes projetos e programas salvadores, do desenvolvimento, dos pólos de desenvolvimento, do desenvolvimento sustentável.

Essa história já foi contada e recontada mil vezes. Mas, recordá-la é refazê-la. Assim, ao olharmos para ela com a finalidade de resgatarmos o modo de "invenção do campesinato" na "invenção do Nordeste", e da luta desse campesinato pela sua auto-sustentabilidade (a liberdade, a autonomia), poderíamos organizá-la em dois grandes momentos, cada um deles articulado em torno de uma palavra chave, a seca e a pobreza, que se tornaram as caricaturas pelas quais se passou a pensar e a "gerir" essas regiões e, principalmente, o seu campesinato. Passou-se, lentamente, mas com discursos enfáticos, do combate à seca para o combate à pobreza. Em cada uma dessas fases, mudaram as estratégias do combate, mas, estruturalmente, a situação se agravou. Os bloqueios plantados desde meados do século XIX, continuam e se rearticulam com os bloqueios mais recentes e com as novas formas de geri-los.

Na década de 1980 e, principalmente, de 1990, se consolidou o olhar da região não mais na perspectiva da seca, mas da pobreza. O termo pobreza substituíu, entre outras coisas, a perspectiva da análise do social pautada pela ideia de classes sociais. Pouco a pouco, forjava-se a ideia de "combate à pobreza", ou, "americanizadamente" dito, de "alívio à pobreza". Grandes programas e projetos salvadores foram deflagrados, em maior parte com financiamento do Banco Mundial. Do rastro desses programas e projetos, hoje, muitas ruínas se espalham no semiárido: ruínas de casas de farinha, de galpões, de tratores, de poços tubulares, de associações comunitárias, de planos municipais de desenvolvimento sustentável. Em toda comunidade encontramos ruínas. São ruínas de um tempo que foi breve, mas que já se foi. Já no estertor daquele período, financiado pelo Banco Mundial e Fundação Ford, dos Estados Unidos (Winrock Internacional, 2000), fez-se ampla pesquisa envolvendo diversas universidades e pesquisadores do Nordeste, que tinha como pergunta básica a seguinte: por que se gasta tanto dinheiro para o desenvolvimento do Semiárido do Nordeste e os resultados são sempre tão pequenos?

característica do neodesenvolvimentismo: o neoextrativismo, que é "uma versão contemporânea do desenvolvimentismo e apresenta (...) o crescimento econômico como forma de superação da desigualdade social – e que, em sua roupagem recente, se identifica com o financiamento de programas sociais. Neste contexto, os setores extrativistas se mantêm como um pilar da “obsessão pelo crescimento” (...). Além disso, o Estado deixaria de ter como função apenas a manutenção de regras que garantissem o funcionamento dos processos produtivos e passaria a ter um papel protagonista nas atividades extrativas", inclusive, removendo os impedimentos da aplicação das normas ambientais.

Historicamente, o campesinato do Semiárido nordestino foi transformado numa população colocada à margem do desenvolvimento, e foi criado um conjunto de bloqueios que impedem o seu acesso ao mundo do desenvolvimento. Muitos foram esses bloqueios formando, hoje, sistemas de bloqueios, que têm na intensa inibição do acesso à terra (e, conseqüentemente, à água), um dos seus elementos estruturantes. A própria modernização (conservadora) da agropecuária brasileira foi feita em nome da grande propriedade e sob o "comando da terra" (Wanderley, 2009, p. 10-11). Com essa modernização, a agricultura camponesa do Semiárido nordestino tornou-se, novamente, "um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção" (IBID, 2009, p. 60).

Estudos do Censo Agropecuário de 2006 e do Censo Geral de 2010 (Buainain et al., 2013) consideram que, nas últimas décadas, a agropecuária brasileira, induzida pela elevação de preços internacionais de commodities e a ampliação do mercado interno, ingressou em nova fase competitivo/tecnológica, reassumindo posição estratégica na produção de resultados da balança comercial e no cenário político nacional. Esses estudiosos consideram, no entanto, que, em termos de regiões e no interior delas, o setor agropecuário continua marcado por elevados níveis de desigualdade social e de pobreza, e que estaria em gestação, no Brasil, um novo modelo de desenvolvimento, o "desenvolvimento bifronte", que combinaria/descombinaria "um lado alvissareiro de crescimento rápido da produção agropecuária, ancorado em taxas elevadas de produtividade", com um lado "socialmente negativo, senão perverso, de seletividade social, situação agravada pela incompreensão da ação governamental..." (Navarro e Campos, 2013: p. 18). Esse modelo de desenvolvimento - que poderíamos identificar com o neodesenvolvimentismo - não apenas reconheceria a existência da desigualdade social, como, também, contribuiria para reproduzi-la.

A "diferenciação social"/"desenvolvimento bifronte" é identificável, segundo Miele e Miranda (2013), considerando três "mudanças" que estariam em processo na agropecuária brasileira: 1) o contínuo aumento da escala da produção; 2) a crescente especialização dos produtores; 3) a crescente intensificação tecnológica. Para esses autores a desigualdade resultaria, portanto, e essencialmente, da intensificação tecnológica e, conseqüentemente, do aumento da produtividade, onde se combinam/descombinam um continuum geral com ritmos mais ou menos lentos, de modo que, por exemplo, o Semiárido do Nordeste se identificaria, nesse cenário, como um vasto espaço rural e, principalmente,

como um lugar do atraso. O acesso ou não às tecnologias seria o elemento que marcaria os processos de produção de desigualdade e, no caso do Semiárido do Nordeste, o seu bloqueio para o desenvolvimento.

Partindo dessas premissas, e da ideia de que essas “mudanças” têm conteúdo qualitativamente distinto no Semiárido nordestino face às outras regiões do país, entendemos, neste trabalho: 1) que a histórica marginalização e invisibilização do campesinato em termos político, social e econômico o transformam, nessa região, em sinônimo do atraso, da ineficiência, da ineficácia e do desperdício, e, assim, em objeto de piedade/desprezo; ele se torna um insignificante, que, por sua insignificância misturada à teimosia, resistência e revolta, perturba a boa ordem, tornando-se notado nos horizontes das "fronteiras" (Martins, 1997); 2) que, no âmbito do neoextrativismo, o processo recente de implantação/requalificação de empreendimentos de produção energética, agropecuária e mineral, percebidos pelo seu tamanho, pelo modelo tecnológico e pelas estratégias políticas de sua implantação, contribui para o aprofundamento dessa dualidade sobre a qual se esboça o modelo de desenvolvimento; 3) que a combinação/descombinação no interior do que oficialmente se chama agricultura familiar vem se produzindo um novo espaço de clivagem, opondo um segmento “melhor sucedido” - que envolve um pequeno segmento com acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – a outro mais largo, o dos que, para a sua reprodução, dependem de políticas de Previdência e Assistência Social¹⁵⁶; 4) que a existência, nessa região, de numerosas e diferentes formas camponesas de produção de vida e de territórios - envolvendo assentamentos de Reforma Agrária e territórios de comunidades tradicionais¹⁵⁷, incluindo as comunidades quilombolas, ribeirinhas e sertanejas -, transformam o Semiárido num imenso e complexo

¹⁵⁶ Esse vasto grupo da população rural, embora seja identificado em quase todos os estudos e no campo das políticas públicas como de agricultores familiares, rigorosamente, ele nos escapa dessa definição e é melhor qualificado como camponês, nos termos que o definimos acima. Para este personagem, para além do problema da dificuldade ou da exclusão do acesso às tecnologias consideradas modernas, ele enfrenta, ainda, problemas de acesso à terra, à água e a serviços públicos.

¹⁵⁷ Com base em preceito constitucional, em Fevereiro de 2007 foi sancionada o Decreto 6.040, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e comunidades Tradicionais, que são definidos, para essa finalidade, como: Art. 3º, I - “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Os Territórios Tradicionais são definidos, na seqüência, como: II - os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os Artigos 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações”.

conjunto de lugares, de sujeitos e de modos camponeses de produzir a vida e de produzir relações com outros sujeitos, como, por exemplo, com os agricultores familiares e com o grande negócio, o que requer, em pesquisa, a combinação de olhares largos com olhares densos, capazes de perceberem a amplitude e as sutilezas dessa realidade e, principalmente, os sistemas de conflitualidades que produzem tanto o supostamente “significativo” quanto o, também supostamente, “insignificante”.

2. Os contornos e os percalços da metodologia

Na pesquisa partiu-se da hipótese de que estávamos diante de um modo de produção de vida marcado pela precariedade/insustentabilidade; e que as situações de seca agravam esse estado. Colocava-se quatro desafios para o bom desempenho na investigação: 1) bem dimensionar o grau de sustentabilidade e o tamanho do seu agravamento em tempos de calamidade; 2) elaborar instrumental metodológico que permitisse o estabelecimento de um nível cientificamente aceitável de aproximação da realidade; 3) identificar o grau de contribuição dos programas de assistência social em situações de calamidade para reconquistar o grau de sustentabilidade dos tempos de equilíbrio climático; 4) propor indicações no campo das políticas públicas para a superação do estado de vulnerabilidade.

Observando esse pontos, foram realizadas longas e densas pesquisas que envolveram mais de três centenas de famílias camponesas moradoras dos territórios Bacia do Jacuípe e Irecê, ambos no Semiárido da Bahia, além de dezenas de lideranças e de agentes sociais e públicos dessas regiões; envolveu, ainda, três professores e dezessete estudantes de graduação. Contribuiu, ainda, para a realização da pesquisa, o fato de contarmos com a infraestrutura e o pessoal da Universidade, principalmente dos Campi de Irecê e Salvador, e com uma rede de instituições, pessoas e comunidades dos dois territórios que abriram caminhos, abrigaram os pesquisadores e facilitaram todo o trabalho. Os sujeitos da pesquisa foram muitos e as suas contribuições foram essenciais para a realização de todo o trabalho e para a obtenção das informações. Dependeu desses sujeitos todo o traçado da estratégia da pesquisa, e, inclusive, muito do que se produziu em termos de análise.

A pesquisa de campo constituiu o eixo da investigação e foi desenvolvida considerando três grandes momentos: 1) preparação para a pesquisa de campo, 2) trabalho de campo e elaboração dos relatórios. No primeiro, além da elaboração do instrumental metodológico e do estudo da bibliografia (parte deste material foi elaborado em campo), se

fez um levantamento quase exaustivo dos Programas de Políticas Públicas (Desenvolvimento Rural, Previdência e Assistência Social), considerando que eles afetam a agricultura camponesa desses territórios. No segundo, aplicou-se questionário e fez-se trabalho de observação, rodas de conversas, entrevistas e conversas, seguindo uma metodologia que denominamos "pedagogia investigativa"¹⁵⁸ Os dois territórios foram o chão onde se realizou a investigação e, inclusive, grande parte da análise das informações produzidas. No terceiro, após recebermos as informações de campo, e ao mesmo tempo em que se fazia a organização e a análise dessas informações, realizou-se novas rodas de conversas, seminários, entrevistas e conversas nas comunidades, já com a finalidade de melhor interpretar e esclarecer as informações obtidas.

Da pesquisa em sistemas e bancos com dados secundários - do primeiro momento - resultaram o que denominamos os "Cadernos dos Municípios". São trinta e quatro cadernos relativos aos trinta e quatro municípios, além dos dois cadernos sínteses, um por território. A produção deste conjunto de cadernos teve como finalidade criar um sistema de informações agregadas, transversais, com as quais se pudesse dialogar ao longo do processo, confrontando com as informações obtidas por outros meios.

A pesquisa de campo, concentrada principalmente no segundo momento, foi realizada em trinta e duas comunidades rurais¹⁵⁹ de dezesseis municípios¹⁶⁰ dos dois territórios. A aproximação com essas comunidades seguiu por um longo e descontínuo caminho. Não se queria perder o eixo da realização de uma "pedagogia investigativa". Inicialmente, houve conversas longas e intensas com "lideranças" da região, enfocando no modo camponês de produção de vida. As conversas foram entremeadas de "observação" e de "caminhadas" nas regiões. Com essas lideranças, incluindo representantes da Universidade, foram identificados os municípios, as comunidades e as suas lideranças onde

¹⁵⁸ Na pedagogia investigativa, "o pesquisador desencadeia a investigação a partir das perguntas que o grupo estudado lhe faz, perguntando através de respostas para obter novas perguntas. Deixando-se interrogar e, assim, transformando-se em objeto de indagação, de deciframento do mundo de onde vem e de que faz parte. Trata-se de um modo de conhecer através da vontade de conhecer e de se conhecer da própria população estudada" (Martins, 2008, p. 11-12).

¹⁵⁹ Casa Vicente, Mulungu, Tigre, Assentamento Dom Mathias, Pau Ferro, Cachoeirinha, Lagoa da Volta, Cangonhas, Laranjeiras, Caldeirão Coberto, Mandassaia, Beira Rio e Itatiaia, do Território Bacia do Jacuípe; Lagoa Funda, Volta Grande, Morro do Gomes, Olhos d'Água do Badú, Angical, Meia Hora, Barreiros, Recife, Algodões, Lajedo do Eurípedes, Rodagem, Ramos, Baixa Verde, Lagoinhas, Eureka, Caldeirão, Boca d'Água, Baixa do Cipó e Nova Vida do Itapicurú, do Território de Irecê.

¹⁶⁰ Baixa Grande, Ipirá, Mairi, Pintadas, Riachão do Jacuípe e São José do Jacuípe, do Território de Identidade Bacia do Jacuípe; Barro Alto, Ibipeba, Irecê, Itaguaçu da Bahia, Jussara, Lapão, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí e Xique-Xique, do Território de Identidade Irecê.

se faria a aplicação do questionário, as entrevistas, as rodas de conversas e a observação das rotinas que formam a vida cotidiana. Nas comunidades, com as suas lideranças, foram identificadas as dez famílias com as quais se faria o questionário.

A aplicação dos questionários foi realizada pelos estudantes bolsistas, em duplas, cada dupla tendo sido responsável por quatro comunidades ou quarenta famílias. Para este trabalho, em geral, os estudantes se deslocaram para as comunidades onde permaneceram durante alguns dias na casa de moradores que os acolheram. Lá, a sua tarefa consistia na aplicação do questionário, na observação, no registro fotográfico e na produção de notas em caderno de campo.

Ao longo de todo o processo, os três pesquisadores, com roteiros preestabelecidos, circularam pelos municípios do território (foram feitas oito viagens de campo) com a finalidade de observar, escutar, conversar e entrevistar lideranças sociais e agentes públicos sobre pontos considerados relevantes para a pesquisa. Dois seminários realizados no final do percurso, um em cada território, tiveram como finalidade submeter o conjunto das informações ao debate e abrir perspectivas para desenvolvimentos posteriores.

A elaboração de uma Matriz e a redação do questionário foi um dos momentos chaves do processo. Ela foi elaborada com a finalidade de se obter o índice de sustentabilidade do modo camponês de produção. A Matriz envolve cinco dimensões (social, econômica, territorial/ambiental, político/institucional e político/assistencial), dois tempos (2009- 2010 e 2011-2013) e cinquenta e nove indicadores. Três categorias (F = Favorável, D = Desfavorável e MD = Muito Desfavorável, equivalendo, em termos numéricos, a 5, 3 e 1, respectivamente) são as chaves para a leitura das informações. Os resultados da aplicação do questionário foram transferidos para um programa (EXCEL/SPSS), o que contribui para a leitura, organização e estruturação das informações.

Dois elementos foram considerados vitais para a elaboração da Matriz e do questionário: 1) em termos político/pedagógicos, a consistência dos indicadores varia de acordo com o grau de participação direta dos atores do projeto de estruturação do modelo; 2) em termos técnicos¹⁶¹, a elaboração desses indicadores observa os seguintes critérios: serem significativos, baseados em valores do grupo envolvido, terem validade, objetividade, consistência e coerência, serem sensíveis às mudanças no tempo e no sistema,

¹⁶¹ Segue-se, de modo aproximado, os critérios apontados por Kuster, Almeida e Martí (2010, p. 13).

práticos, claros e fáceis de mensurar, terem relações com outros indicadores e contribuírem para a orientação dos atores nas suas práticas e nas tomadas de decisões.

3. Resultados e análises

Resultaram três produtos deste trabalho: um conjunto de trinta e seis cadernos com compilação de dados secundários, um banco de dados com as informações resultantes da aplicação do questionário e os relatórios individuais de pesquisa, além do relatório final consolidado. Apresenta-se, nesta parte do artigo, de forma suficientemente breve, esses resultados e uma primeira análise. Inicia-se, após rápida descrição dos territórios, com a apresentação e a análise das informações compiladas nos cadernos de municípios, articuladas com as informações obtidas através da aplicação do questionário; em seguida, é feita a apresentação e a análise das informações oriundas da observação, conversas, rodas de conversas, entrevistas e seminários, com relação ao impacto do PBF na sustentabilidade do modo camponês de produção.

3.1. Os Territórios - uma breve apresentação do perfil demográfico

Em ambos os territórios, houve aumento de população entre 2010 e 2014: de acordo com o IBGE, o Jacuípe passou de 237.267 para 249.628 habitantes, e Irecê passou de 402.828 para 432.977. Em 1991, o Território de Irecê tinha 369.167 habitantes, passando a ter, em 2000, 383.625 habitantes, e, em 2010, 402.828 (a taxa de crescimento médio anual entre 1991-2000 foi de 0,43%, e, entre 2000 e 2010 foi de 0,5%). Nos últimos 04 anos, a taxa de crescimento anual estimada para o território é de 1,87%, três vezes superior à dos períodos anteriores.

No Território de Jacuípe, acompanhando a tendência de grande parte do Semiárido, houve, nesses 35 anos, decréscimo da população, que passou de 273.276 em 1991 para 240.162 no ano 2000 e para 237.267 em 2010. Entre 2010 e 2014, conforme estimativa, ela voltou a crescer atingindo 249.628 habitantes. Ao longo desses mais de 35 anos, o Território do Jacuípe perdeu 23.648 habitantes, número superior ao da população de quase todos os municípios do território, exceto Ipirá e Riachão do Jacuípe. A taxa média anual de variação da população neste território foi de -1,34% entre 1991- 2000, de -0,12% entre 2000 e 2010 e, finalmente, de 1,30% para os anos 2010-2014.

Na distribuição por local de moradia (rural e urbana), considerando os dois territórios, encontramos 369.687 (57,7%) no meio urbano e 270.408 (42,3%) no rural. A

taxa de ruralidade sobe no Jacuípe para 48,4%, e cai para 36% no Território de Irecê. Na distribuição da população por sexo, considerando os dois territórios, há um equilíbrio quase pleno: 320.563 homens e 319,532 mulheres. O desequilíbrio se verifica quando se considera essas populações em termos de sua distribuição entre rural e urbana: no Jacuípe, 53,5% das mulheres estão nas cidades; no Território de Irecê, o índice de urbanização atinge 63%.

Na pirâmide populacional feita com base em informações do censo demográfico de 2010 por sexo e idade, observa-se o início de um estreitamento (diminuição da taxa de natalidade) na base da pirâmide, um alargamento na parte mediana e um pequeno alargamento na parte superior (a figura da pirâmide é substituída pela da barriguda, árvore típica da região). Na relação entre faixa etária e sexo encontramos, na base, mais homens que mulheres, e, no topo, o inverso, principalmente no Jacuípe.

3.2. Os índices de sustentabilidade do modo camponês de produção nos territórios

Os dados dos cadernos de municípios e os resultantes da aplicação do questionário indicam um estado de insustentabilidade do atual modo camponês de produção nessas regiões. De acordo com as informações obtidas com a aplicação do questionário com relação ao índice geral de sustentabilidade, 40,2% dos entrevistados assinalaram a categoria Muito Desfavorável (MD), 27,8% Desfavorável e 32,0% Favorável (F). Somando MD + F, obtém-se 68%¹⁶². Traduzindo as categorias MD, D e F para os termos aritméticos (1, 3 e 5, respectivamente), obtém-se o índice médio geral de 2,84 (se a mediana entre 1 e 5 é 3, o índice geral de sustentabilidade do modo camponês de produção nos dois territórios situa-se abaixo da mediana). Com relação aos Territórios, Jacuípe ficou com 2,77 e Irecê com 2,88. Essa situação de insustentabilidade se repete, igualmente, com algumas variações, nas cinco dimensões que estruturaram a Matriz Geral dos Indicadores, como se verá a seguir.

3.2.1. A dimensão social

Na dimensão social (relativa à desigualdade no acesso à terra, à água e às organizações associativas, cooperativas e sindicais), envolvendo 15 indicadores, obteve-se MD = 38,9%, D = 30,9% e F = 30,3%, ou seja, um índice 1,8% inferior ao geral. A

¹⁶² As diferenças considerando os dois períodos (2009-2010 e 2011-2013) não serão tratadas neste artigo (constam do relatório e do banco de dados) por não justificarem um tratamento específico. O que se verificou em todo o levantamento foi uma melhoria constante no segundo período com relação ao primeiro da ordem de 2% a 3%.

situação encontrada no Jacuípe - MD = 46,4%, D = 27,5% e F = 26,1% - é pior do que a de Irecê: MD = 34,5%, D = 32,8% e F = 32,7%.

O problema do acesso à terra foi o que mais impactou negativamente no resultado da pesquisa: 97,9% dos entrevistados informaram que possuem terra em quantidade insuficiente para o que se julga necessário para uma produção sustentável na região; e apenas 41,9% dos entrevistados possuem o registro da terra, todos os demais padecendo de relação precária com a mesma (10% não possuem documento e 41,0% vivem do arrendamento, comodato, parceria ou posse, uma relação precária).

De acordo com o "Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável" do Jacuípe (CODES Jacuípe, 2010), havia, em 2010, no território, 1.947 ocupantes de terras e 213 agricultores que haviam recebido terra de algum órgão fundiário, não possuindo titulação definitiva. Dados do INCRA informam, ainda, a existência, no mesmo território, de oito Assentamentos de Reforma Agrária e cinco Áreas de Quilombos.

No Território de Irecê, conforme o texto do "Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável de Irecê" (CODES Irecê, 2010), 66,26% dos estabelecimentos agropecuários no território possuem menos de 10 hectares e 79,6% possuem até 20 hectares. Esses quase 80% controlam apenas 16,35% das terras. Com relação à forma de acesso à terra, de acordo com o documento, para 21%, o vínculo é precário (arrendatário, parceiro ou ocupante). O INCRA identifica, neste território, a existência de 91 comunidades quilombolas e 25 assentamentos de Reforma Agrária.

Os problemas do acesso à terra se desdobram no acesso à água. No questionário, 29,8% dos entrevistados informaram que, entre 2009 e 2013, dependeram exclusivamente do carro pipa para o abastecimento de água para consumo humano; quase 100% dos entrevistados disseram que, pelo menos esporadicamente, dependeram do carro pipa para o seu abastecimento; e 73% informaram que a única água disponível no estabelecimento (exceto a do carro pipa e dos sistemas públicos de distribuição) é a da chuva. Essa situação se agrava ainda mais quando se trata do abastecimento animal ou para a agricultura: a maioria deixa de plantar e de criar animais por falta de água.

O associativismo é outro problema nas comunidades camponesas nesses territórios: 32,8% afirmaram que não participam de comunidade, associação, sindicato e/ou cooperativa, e apenas 12,3% disseram que são associados de cooperativas. A comunidade (lugar informal e que se reúne, freqüentemente, para atos religiosos) e o sindicato (lugar dos aposentados) são as formas de comunitarismo/associativismo que mais atraem e

vinculam famílias. Essa situação (poucos associados, vinculação frouxa) reaparece quando se indaga sobre o grau de satisfação das famílias com relação a essas organizações: menos da metade (42,5%) se manifestaram satisfeitas.

O problema da pobreza aparece, ainda, de outros modos. No Jacuípe, em 2010, a taxa de analfabetismo vai de 16,46% em Riachão do Jacuípe para 27,89% em Quixabeira, e a taxa média no território é de 23,28%. A extrema pobreza atingiu, nesse ano, mais de 23% da população, e, no espaço rural, o índice foi de quase 30%. No território de Irecê, em 2010, 18,18% da população era analfabeta. O índice atingia 26,06 % em Itaguaçu da Bahia, 25% em América Dourada e 12,26% em Irecê. O índice geral de extrema pobreza no território era de 27,85%, e na população rural era de 38,6%. Em síntese, essas dificuldades (bloqueios) no acesso à terra e à água, articuladas com a extrema pobreza e o analfabetismo, repercutiram na avaliação dos entrevistados confirmando o atual estado de insustentabilidade do seu modo de produzir a vida.

3.2.2. Dimensão econômica

Na dimensão econômica, a preocupação principal na pesquisa se referiu à produção de renda e às condições para esta produção. Nesta dimensão, nas 332 entrevistas, 26,9% se manifestaram positivamente (F), 18,3% assinalaram D e 54,9% indicaram MD (D + MD = 73,1%), formando o pior índice por dimensão com relação à sustentabilidade. Com relação aos territórios, é no Jacuípe que se encontra a pior situação, embora o índice dos favoráveis tenha permanecido quase igual ao de Irecê. O que varia profundamente é o MD, que atinge 59,3% (o de Irecê é de 52,1%).

O responsável principal por este desempenho é a renda obtida com o trabalho no próprio domicílio: para 91% dos entrevistados, ela é Muito Desfavorável (MD), sendo Favorável (F) para 1,8%. Identificou-se, nessa dimensão, dois novos sistemas de bloqueios que inibem a produção de renda no estabelecimento (além dos problemas de acesso à terra e à água): o financiamentos e a assistência técnica. Mais de 90% dos estabelecimentos pesquisados estão à margem das políticas de financiamento e 70,8% informaram que nunca tiveram acesso à assistência técnica.

O resultado da produção agropecuária nos dois territórios é relativamente pouco significativo: é inferior a 1/10 do valor total produzido nos dois territórios. Além disso, a maior parcela dessa produção, quando comercializada, é vendida in natura, com baixíssimo valor agregado; e, segundo inúmeros depoimentos ouvidos na região, quem ganha com a

produção comercializada é o atravessador. O agricultor não consegue sequer repor o custo da produção. Em depoimento, uma camponesa da comunidade de Lagoinha, município de São Gabriel, disse ter passado a semana toda colhendo mamona (ela não contou o tempo para o plantio, para os cuidados, o custo da semente, o uso da terra, etc.) e que, ao vender o produto, só conseguiu R\$ 30,00. Dizia ela:

"passei a semana toda colhendo mamona. Fui vender e ganhei R\$ 30,00. Fiquei com muita raiva. Ainda estou com raiva. Todos os meus filhos estão em São Paulo, aqui não tem como sobreviver. Meu marido teve que sair. Criei todos os filhos sozinha".

A produtividade na agropecuária dos territórios se acha estagnada há pelo menos trinta anos, considerando os principais produtos tradicionais: feijão, milho e leite, principalmente no Jacuípe. No território de Irecê, beneficiado com a possibilidade da irrigação, vem surgindo uma outra agricultura, mais competitiva, e que exclui a grande maioria do campesinato da região. Um diretor do STR de Riachão do Jacuípe explicava que um dos motivos por que "se trabalha tanto e o resultado é tão pequeno" se relaciona com o modelo de produção: "na produção do leite, o modelo não mudou nos últimos vinte anos; não mudou nem a quantidade de leite que se produz".

Com relação ao financiamento (custeio, comercialização e investimento) via PRONAF, e considerando que os dois territórios contam com 68.355 estabelecimentos categorizados como familiares (incluindo os camponeses), em 2012, eles obtiveram

20.457 contratos (menos de 30%). Com relação ao montante dos recursos, o PRONAF transferiu para os dois territórios R\$ 55.513.906,18, o que significa uma média de R\$ 2.713,70 por contrato. É interessante notar, no entanto, que a média de recursos por contrato para custeio foi de R\$ 5.057,40 e para investimento foi de R\$ 2.563,90 (quando se esperava o contrário). No Território do Jacuípe chama a atenção o caso de Pintadas: em 2012, considerando os financiamentos para custeio e investimento, foram transferidos para o município R\$ 3.515.077,66, distribuídos em 468 projetos, com média de R\$ 7.510,85 por projeto.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - outra fonte de recursos para a produção agropecuária - foi criado em 2003 com a finalidade de "garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar". O programa propõe-se a ligar diretamente as duas pontas do sistema produção-consumo de alimentos: o beneficiário fornecedor (o agricultor

familiar enquadrado no PRONAF via preenchimento da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP) e o atendido (representado por grupos de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional). De acordo com a legislação em vigor, podem participar do PAA como "beneficiários fornecedores" os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais que

atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326/2006. A participação pode ser feita de forma individual e/ou coletiva¹⁶³.

Considerando o período entre 2011-2013, houve uma queda acentuada em todos os quesitos (agricultores fornecedores, entidades beneficiadas, número de atendimentos, recursos fornecidos e peso total de produtos entregues) nos dois territórios. Chama a atenção, de qualquer modo, a situação a que se chegou em 2013, principalmente no Território do Jacuípe, que foi altamente assolado pela estiagem/seca. Neste ano, considerando os dois territórios, 540 agricultores fornecedores tiveram acesso ao programa (530 no território de Irecê e 10 no Jacuípe), com 21.000 atendimentos no total. Os recursos fornecidos foram de R\$ 2.205.195,05, cabendo R\$ 42.071,69 para o Jacuípe e R\$ 2.163.123,72 para o território de Irecê. A média de recursos transferidos por projeto (agricultor) foi de R\$ 4.083,70; e a média de recursos por beneficiário (agricultores fornecedores mais atendimentos) foi de pouco mais de R\$ 100,00.

3.2.3. A dimensão ambiental

O melhor desempenho no conjunto da pesquisa ficou com a dimensão ambiental: F = 55,4%, de modo que MD + D = 44,6%. Esta avaliação positiva resulta da combinação de respostas com relação a cinco indicadores. Dentre esses indicadores, 65,9% dos entrevistados afirmaram ter "muita preocupação" com a preservação ambiental e 28,2% afirmaram ter alguma preocupação. Além disso, 74% disseram que estão muito satisfeitos com o lugar onde moram e apenas 4,5% se manifestaram insatisfeitos. Com relação a casa onde moram, esse grau de satisfação foi um pouco menor: 64,5%, no segundo período, se manifestaram muito satisfeitos e apenas 6,9% insatisfeitos. Quando perguntados se tinham intenção de deixar o lugar onde moravam, 74,1% afirmaram não ter nenhuma intenção,

¹⁶³ Ver Manual do PAA, em: http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/manualPAA_06.03.pdf

12,7% disseram ter muita intenção e 12% alguma intenção. Mas, contraditoriamente, com relação à preservação de áreas no estabelecimento (Reserva Legal e Área de Proteção Permanente), 81,3% informaram que não possuíam áreas demarcadas e/ou declaradas de reserva legal e/ou de proteção permanente¹⁶⁴.

3.2.4. A dimensão político/institucional

Se as respostas ao questionário nas dimensões social, econômica e ambiental apontam para a insustentabilidade do atual modo camponês de produção, a realidade não é muito distinta quando se trata das políticas ou da ação do Estado, tanto no contexto das políticas públicas coletivas quanto das políticas que focam indivíduos. Na dimensão político/institucional, por exemplo, verificou-se os seguintes índices gerais: MD = 36,8%, D = 32,3% e F = 30,9%, de modo que MD + D = 69,1%. No território, a soma MD + D = 72,4% e no Jacuípe é igual a 64,4%. Esta é a única dimensão na qual o desempenho do Jacuípe é melhor que o de Irecê.

Na área das políticas de saúde, encontramos 32,1% das comunidades sem posto médico e 32,7% cuja situação dos equipamentos e serviços nos postos era muito precária. A melhor avaliação, nessa dimensão, está no quesito equipamentos e serviços de educação, quando 37,3% se manifestaram plenamente satisfeitos com relação à sua disponibilidade na comunidade (apesar de ser o melhor índice, ele é, ainda, muito baixo, já que 62,7% se manifestaram insatisfeitos ou pouco satisfeitos).

Com relação à formação técnica/profissional voltada para a produção agropecuária, 58,4% informaram saber da existência da mesma; e apenas 21,1% disseram que ela é acessível. Nos cinco anos cobertos pela pesquisa, das 332 famílias participantes, houve apenas 56 casos de participação em algum evento de formação técnica/profissional.

Situação semelhante se encontra na área do lazer. Apenas 18,7% dos entrevistados informaram que, em suas comunidades, há equipamentos satisfatórios para essas atividades; em 44,3% dos casos, eles simplesmente não existem, e apenas 30,2% se manifestaram satisfeitos com relação aos equipamentos e serviços de lazer disponíveis em suas comunidades.

¹⁶⁴ Os entrevistados sequer conhecem o Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro público eletrônico das características ambientais e que é obrigatório para as propriedades rurais, inclusive para o acesso a financiamento.

3.2.5. A dimensão assistencial/previdenciária

Apenas 29,8% dos entrevistados afirmaram que as políticas de previdência e assistência contribuem favoravelmente para a produção de uma situação de sustentabilidade, e mais de 70% se dividiram entre o Muito Desfavorável (37,9%) e Desfavorável (32,3%). Na Bacia do Jacuípe, apenas 22% dos entrevistados registraram a categoria Favorável, e 78% se distribuíram entre os que perceberam a situação como Desfavorável (32,1%) e Muito Desfavorável (45,9%). Em Irecê, 34,7% indicaram Favorável e 65,3% se localizaram nas categorias Desfavorável e Muito Desfavorável.

O PBF é o programa que marca de forma mais forte a presença do Estado no mundo camponês nos territórios que são objeto desta pesquisa, não pelo seu tamanho, mas pelo formato e o modo como ingressa na sociedade. Para os seus "beneficiários", ele chega como uma benção (é portador de caráter messiânico, salvacionista); para os que antes se beneficiavam da superexploração da força de trabalho do agora beneficiário, ele é uma maldição; para o comerciante, é mais um dinheiro garantido e que, fatalmente, chega à sua caixa. É o programa mais querido e mais odiado nos territórios.

No Jacuípe, o número de benefícios do PBF passou de 35.753 em 2009 para 39.821 em 2013, crescimento de 11,3%. A população do território é de 249.628 habitantes. Se o tamanho médio da família no território é de quatro membros, teremos um total de aproximadamente 62.407 famílias, de modo que, no território, uma de cada 1,56 famílias é beneficiária do programa. No território de Irecê, o número de famílias beneficiárias passou de 57.841 em 2009 para 68.672 em 2013, crescimento de 18,7%. A população do território é de 432.977 habitantes, de modo que há, em média, um benefício para cada 1,57 famílias. Com relação aos recursos financeiros alocados, no Jacuípe, entre 2009 e 2013, houve um acréscimo nominal de 77,65% e no Território de Irecê o incremento foi de 110,55%.

Com relação à previdência, entre 2009 e 2013, o número de benefícios cresceu em 14,9%, atingindo, em 2013, 129.583, para uma população estimada, nos dois territórios, de 682.005 habitantes (o que significa um benefício para cada 5,2 habitantes)¹⁶⁵. O valor transferido em 2013 para os territórios foi de R\$ 1.017.426.988,49. Esta é a maior transferência de recursos financeiros para os dois territórios, considerando o conjunto dos programas de desenvolvimento (PRONAF e PAA), assistência (PBF) e previdência social (aposentadorias), conforme apresentado na tabela abaixo.

¹⁶⁵ Em Serra Preta, em 2013, havia um benefício para cada 3,5 habitante e, em Barra do Mendes, um benefício para cada 2,8 habitantes.

**Síntese das informações sobre transferências públicas federais para os territórios
Jacuípe e Irece, 2013**

| FONTES | 2013 - Transferências (R\$) | Beneficiários |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| PRONAF | 55.513.906,18 | 20.457 contratos |
| PAA | 2.205.195,41 | 540 agricultores e 21.000 |
| APOSENTADORIAS | 1.017.426.988,49 | 129.583 |
| PBF | 200.822.884,00 | 108.493 |
| BPC | 102.700.020,19 | 12.936 |
| TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS | 683.728.101,07 | 682.605 habitantes |

Fonte: dados de fontes diversas, compilados pela equipe e disponíveis nos cadernos dos municípios

Verificando as informações por dimensão e, também, por indicador, seja com relação à realidade social e econômica, ou com relação à presença do Estado, constata-se a existência de uma situação de insustentabilidade do modo camponês de produção; constata-se, igualmente, a existência de relativamente baixo impacto das políticas públicas para a produção de uma reversão na situação. Um dos atuais indicativos dessa insustentabilidade é o próprio fato de se ter transformado essa população em beneficiária de programas de assistência, que garantem, muito freqüentemente, a única renda das famílias; além disso, há que se agregar o fato de que muito poucas famílias beneficiárias conseguem romper com a situação de assistidas. Constata-se, por fim, que essa situação de insustentabilidade independe da situação de calamidade que assola a região, e que os sistemas de políticas públicas, considerando os de assistência e desenvolvimento, pautados que são pela ideia de "mínimo vital", contribuem para a sobrevivência e a reprodução das famílias na sua situação de pobreza, e não para o rompimento desse estado de insustentabilidade.

3.3. Sobre os impactos do PBF na produção da sustentabilidade

O Programa Bolsa Família é uma "ajuda" para as famílias beneficiárias vivendo em situação de pobreza e de extrema pobreza. Ele tornou-se meio "necessário" para a sobrevivência e adquiriu caráter de "bolsa tudo", dizia uma líder comunitária de Chapada, em Riachão do Jacuípe. Ela contou diversos casos mostrando os efeitos positivos do programa: casos de mulheres que, sem ele, teriam morrido ou estariam, hoje, pedindo esmola; de famílias que melhoraram a situação e que, hoje, já "poderiam" viver sem o programa, mas continuam recebendo; e de famílias que precisariam do dinheiro e não estão recebendo, por isso passam fome. Contou casos, também, de maridos que, com o acesso ao dinheiro, ficaram preguiçosos, deixaram de trabalhar. De um líder sindical, ouvimos: "o Bolsa Família é dinheiro na mão, que é pouco para quem trabalha, mas é bom para todos".

Portador desse caráter de "ajuda", o PBF se identifica fortemente com a mulher camponesa vista na perspectiva da tradição do lugar. Na região, "ajuda" é um termo popular que remete à amizade, à gratuidade e ao carinho, o carinho da mãe. Na lida da família camponesa na região se distingue, por exemplo, a ação do homem da ação da mulher: o homem trabalha na roça e a mulher "ajuda". O PBF não resulta do trabalho do homem; e ele chega através da mulher. Talvez por isso se liga o PBF com a ideia de ajuda. Mas, na contrapartida, ele ajuda também ao homem. De acordo com um morador de uma comunidade de Baixa Grande, "com os auxílios do Bolsa Família, agora, os trabalhadores podem aceitar ou não os trabalhos oferecidos" (o preço das diárias).

Esses programas ajudam, principalmente, no que seria a competência da mulher, conforme uma beneficiária do PBF: "o Bolsa Família, praticamente, é a renda total do lar, e se não fosse o mesmo, pela escassez de oferta de trabalho, talvez não se tivesse com o que manter o lar". De acordo com esta mulher, "se não fosse o bolsa família, não haveria como sustentar o lar, pois trabalho na região é escasso e o produto do trabalho na roça dá somente para o consumo de casa".

O PBF é "necessário" (é, frequentemente, a renda total da casa) e ingressa como "ajuda". Exatamente por isso, ele é produtor de uma onda de medo (além da onda do estado de graça) na região: o medo de perder o PBF. O medo permeia o cotidiano das famílias, está no seu dia-a-dia: é o medo de chegar lá no banco e não encontrar dinheiro; o medo de alguém (a prefeitura) cortar. Esse medo ganha vulto nos períodos de crise e de campanha político-eleitoral¹⁶⁶. Mas, a contrapartida do medo não é a passividade, é a desconfiança e a insegurança: já que ele não chega como um direito, mas como "ajuda", desconfia-se de que essa ajuda pode acabar, como qualquer ajuda; cria-se uma situação de insegurança, que deixa as famílias sem a capacidade de arriscarem. E se acabar?

Para a quase totalidade das famílias camponesas que participaram da pesquisa, nas últimas décadas, o dinheiro se tornou a chave para a vida. Na década de 1980, na primeira pesquisa de campo que realizei no Território de Irecê, constatava que, naquele momento, os camponeses estavam "aprendendo o caminho do banco", e que o dinheiro passava a fazer parte dos movimentos e das estratégias de produção de vida. Substituíam-se "o dinheiro do

¹⁶⁶ Em duas eleições presidenciais a equipe esteve em campo para pesquisa: 2010 e 2014. Em ambas as ocasiões, testemunhamos manifestações deste medo e estratégias utilizadas, na região, por "cabos eleitorais" para o aguçamento deste medo. Como em outras ocasiões na história da humanidade, o medo é um poderoso instrumento de controle social (ver: LEFEBVRE, Georges, 1979 e MARX, Karl, 2007).

território" pelo "território do dinheiro", como afirmava Milton Santos (1999). Ou, nas palavras de uma beneficiária do PBF da comunidade de Barreiros: "hoje, o dinheiro faz mais falta do que antigamente. O consumismo está maior, antes, se vivia sem dinheiro. Hoje, não dá mais. Tudo que tem, tem que ser comprado. Tem mais apelo pra ter dinheiro". O dinheiro requalifica as relações sociais e os modos de produzir a vida: dinheiro, consumo.

O PBF contribui, também, no processo de desmanche do campesinato da região. De modo geral, após a casa, a cidade (a feira, a casa lotérica, o mercado, a farmácia, a escola das crianças...) se torna a estação mais importante nos trajetos das famílias, principalmente em tempos de estiagem, quando plantar é mais arriscado. As próprias comunidades se tornam lugares da cidade (o mundo), como dizia, desolada, uma professora da comunidade Meia Hora, de Irecê:

"Hoje estamos no mundo, não estamos mais na roça. O que sobra, aqui, é a escola, uma cacimba e as moradias cercadas por condomínios fechados de gente rica. Muitos moradores saíram. Houve um tempo, aqui, que chegavam muitos ônibus para levar os homens para trabalhar fora, ficavam as viúvas de maridos vivos. Hoje, nem mais isso tem, com o Bolsa Família, diminuiu o êxodo".

Ela encerra a conversa dizendo que,

"com o Bolsa Família, veio outra forma de criar os filhos. As mães deixam muito no gosto deles. Eles entram na droga. Falta o que fazer para os jovens. Foi feita uma pesquisa aqui e se viu que quase nenhum jovem tem expectativa. Falta oferta de oportunidades. Só tem a droga".

O PBF é, ainda, portador de outra contradição. Se, por um lado, ele é reconhecido como necessário, por outro, ele reforça a ideia de incapacidade, como se ouviu entre beneficiários. Uma beneficiária da comunidade quilombola de Barreiros dizia:

"o dinheiro do Bolsa Família tem uma utilidade. Eu não me sinto bem recebendo esse dinheiro. Mas, como não tenho outro, ele é bem vindo. Se recebo, é porque não tenho condição. Eu me sentiria melhor se não precisasse. Eu não queria, mas preciso dele e tenho medo de perdê-lo".

Mais do que contribuição para a produção de sustentabilidade, o PBF, em virtude do seu caráter (Lautier, 2010), contribui para a conservação do estado de pobreza e de subalternização das populações locais. Ele não ingressa na região pelo caminho dos direitos, mas reproduz a ideia de favor. Produz-se, através dessa política, um modelo que passa a ser hegemônico, envolvendo ideias como: 1) fortalecimento de vínculos verticais/individuais em detrimento de laços horizontais ou de socialização; 2) imposição quase absoluta da ideia de consumo em detrimento da ideia e da lógica da produção; 3)

criação de um grupo social de desqualificados para a produção e de beneficiários de políticas públicas baseadas na ideia de mínimo vital/biológico; 4) reprodução sistemática dos sistemas de bloqueio (acesso à terra, à água, a políticas públicas de qualidade, ao desenvolvimento sustentável) que foram historicamente produzidos; 5) fortalecimento da ideia de que a cidade é o começo e o fim de linha do seu território (descampesinização em benefício do neoextrativismo). Ou seja, o programa contribui negativamente para a produção da sustentabilidade do modo camponês de produção da existência.

Alguns estudiosos identificaram, com a disseminação do PBF, a produção de sinais de "ruptura ética" (Rego e Pinzani, 2014)¹⁶⁷, o que eles entendem como um avanço, baseados na ideia de que dinheiro produz autonomia:

"a renda liberta a pessoa de relações privadas opressoras e de controles pessoais sobre a sua intimidade, pois a conforma em uma função social determinada, permitindo-lhe mais movimentação e, portanto, novas experiências" (IBID, p. 199).

Consideram que, com a introdução do dinheiro transformado em renda, o indivíduo rompe com o sistema de relações interpessoais (como se esse fosse por si só um mal) e ingressa no campo das relações formais, produzindo, desse modo, a ruptura ética. Há que se considerar, no entanto, que o processo é dialético, de modo que a superação de uma contradição não significa a ruptura com a dialética. O dinheiro, transformado em renda ou não, liberta, mas, ao mesmo tempo, prende, prende a um outro sistema.

Além disso, há que se considerar que o modo camponês de produção de vida não é baseado na produção de renda/dinheiro, mas na produção de alimentos. Com a introdução do dinheiro: 1) ingressa o agricultor no mercado, nas suas prisões e nas novas formas de sujeição, inclusive moral, mas já não mais a mesma moral: a moral do capital; 2) o dinheiro que é transferido significa, para a maioria das famílias, e Rego e Pinzani reconhecem (IBID, p. 198), o quase único dinheiro para pagar a sua sobrevivência, é a política do mínimo vital, tornando o beneficiário em prisioneiro do comerciante; 3) o dinheiro pode libertar o indivíduo de muitas de suas prisões (no caso específico, emancipa no contexto das relações de gênero), mas não liberta a sociedade e, por si só, não socializa, não favorece a criação de canais para a libertação social; 4) o dinheiro, do modo como são estruturados os sistemas de políticas públicas para a região, "liberta" o camponês do modo camponês de produção da existência (desmancha o campesinato), ao substituir a produção

¹⁶⁷ REGO, Walquiria Leão e PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família. Autonomia, Dinheiro e Cidadania. 2a Ed. São Paulo: UNESP, 2014;

de alimentos pela renda de transferência pública; 5) por maior que tenha sido o marketing no sentido de tornar esse dinheiro legítimo, no modo camponês de produção, há dinheiros que causam constrangimentos.

4. Considerações finais

Neste artigo demonstramos que o atual modo camponês de produção nos Territórios de Identidade Bacia do Jacuípe e Irecê, no Semiárido da Bahia, é insustentável; que essa insustentabilidade reaparece em cada uma das dimensões, dos indicadores, e, igualmente, nos dois territórios; que a insustentabilidade é histórico-estrutural, consubstanciada em sistemas de bloqueios (acesso à terra, à água, a tecnologias, a assistência técnica, a financiamentos e a políticas públicas coletivas de qualidade, como a educação - formação geral e formação técnica/profissional -, a saúde, o lazer, o transporte...), e que essa insustentabilidade ganha novas formas e condições no contexto atual sob o domínio do neoextrativismo articulado a um novo modelo de políticas públicas pautadas pelo PBF. Num primeiro olhar, essas condições (sistemas de bloqueios) que fogem ao controle direto das famílias e comunidades da região, criam uma aparente situação de uniformidade ou de horizontalidade. No entanto, considerando os modos de comunidades e famílias de se posicionarem nesse contexto, e resultados conquistados a partir desses posicionamentos, verificou-se que, se, por um lado, a maioria das comunidades que participaram da pesquisa padece das imposições das condições, há as que, com empenho próprio, capacidade criativa e incentivos externos, estão se mostrando capazes senão de romper com a situação, de fazer-lhe frente. Dentre os diversos casos de início de rompimento com a situação identificados na pesquisa, dois chamaram mais a atenção: o de uma comunidade quilombola localizada em Itaguaçu da Bahia, no território de Irecê, e o dos agricultores que, no território do Jacuípe, se articulam por meio do Adapta Sertão.

A comunidade quilombola de Barreiros compreende algumas centenas de famílias. Um grupo de 120 mulheres da comunidade, com alguns poucos homens, criou, ali, uma associação, obteve acesso ao PAA e, atualmente, sobre essa base, estrutura grande parcela da produção da sua renda. Elas produzem mandioca, hortaliças e frutas, transformam parte desses produtos, sobretudo da mandioca, pesam, embalam, e, através de um órgão do Estado, repassam para 600 famílias da própria comunidade e de comunidades vizinhas. Neste processo, elas combinam produção individual com produção coletiva, feita em pequenos grupos, tudo em terras arrendadas. Cada família possui uma cota de produtos a

ser entregue, e só pode entregar esta cota, o que é motivo de descontentamento de muitas delas, já que, frequentemente, produzem um excedente.

Na associação, a média mensal de renda por participante é de R\$ 400,00, o que, segundo elas, "ajuda" a família. Outra parcela da renda é formada pelo dinheiro do Programa Bolsa Família. Ambos - PAA e PBF - são dinheiros da mulher, o que permite, a elas, uma relativa autonomia com relação aos homens, um dos elementos da auto-sustentabilidade. "Nós sabemos melhor que os homens como usar o dinheiro", é uma nota repetida nas conversas. "O dinheiro da mulher é para a casa, o dinheiro do homem é para outras coisas, tem outra serventia". Ou seja, além de "ajudar", estes dois dinheiros contribuem para a emancipação da mulher no quadro da relação de gênero.

No Território de Identidade Bacia do Jacuípe, a partir de experiências desenvolvidas por uma rede de entidades (REDEH) de Pintadas, foi criado o Adapta Sertão (Cesano, 2011), com a finalidade de desenvolver um conjunto de ações voltadas para o aumento da resiliência climática no semiárido. Indo além do que se preconiza com a "convivência com o Semiárido", onde este é concebido, em geral, como um elemento passivo, a idéia de resiliência parte do suposto de que ambos - camponês e semiárido - constituem um sistema único, em movimento; que o Semiárido destruído pela ação humana pode ser recuperado (o Semiárido de hoje é uma produção histórica); que a adaptação entre a Sociedade (dimensão antrópica) e o Semiárido (na sua dimensão biofísica) se faz nessa interação permanente entre os dois.

O projeto estruturante - ProAdapta Sertão - foi montado a partir do Modelo Produtivo MAIS (Módulo Agroclimático Inteligente e Sustentável). Iniciado com 200 agricultores, todos necessariamente vinculados a cooperativas, o projeto se alargou, neste ano (2015), para 800 famílias, todas elas detentoras da posse de uma quantidade mínima necessária de terra. No projeto se prevê a recuperação dos solos e da vegetação, o abastecimento de água, a formação técnica e geral dos agricultores, o desenvolvimento de tecnologias adaptadas, o desenvolvimento de produtos adaptados à atual situação da região (começando com a cultura da palma: "quem planta palma, planta água"), sistemas de armazenamento de produtos, o envolvimento de todos os membros da família, o uso de sistema de contabilidade e de relatórios e a troca de experiências na região e com outras regiões. Em visita a diversos agricultores participantes do projeto, em comunidades diferentes, observou-se, além da adoção do empenho dos agricultores na busca do fortalecimento da capacidade de resiliência, um sentimento de que é possível vencer.

Nas conversas, rodas de conversas e, principalmente, nos seminários que encerraram o processo de pesquisa, discutiu-se, entre outras, as questões da insustentabilidade atual desse modo de produção, de como ela se estrutura atualmente e da sua natureza, das contribuições das políticas públicas atuais para o rompimento dessa insustentabilidade e, principalmente, sobre a proposição de indicações para a elaboração de políticas adequadas a um projeto que vise a sustentabilidade e a resiliência no Semiárido. A ideia de "projetos estruturantes" apareceu como a chave que abrirá as portas para esse futuro sustentável. O que são e como se constituiriam esses projetos estruturantes?

Essencialmente, esses projetos se colocam na linha de ruptura com os sistemas de bloqueio e com os atuais modelos de políticas que quase se esgotam na assistência baseada no mínimo biológico. Pontuou-se nesses seminários, e em conversas com grupos e lideranças da região: 1) que o acesso à terra, à água, às tecnologias, à assistência técnica, à políticas públicas coletivas (educação, saúde, lazer, moradia, transporte público, comunicação...) de qualidade, ao desenvolvimento sustentável e ao financiamento do desenvolvimento, devem formar a base estrutural desse projetos; 2) que esses projetos precisam ser massivos e envolventes ao longo de todo o processo (precisam ser portadores das dimensões política e pedagógica); 3) que a educação, num processo como este, precisará ser de "alta intensidade", envolvendo questões como a do modo camponês de produção, do cooperativismo, da formação técnica/profissional, da cidadania e do aumento da resiliência nas condições atuais do Semiárido; 4) que esses projetos precisam envolver de modo estrutural os jovens, que são atualmente o setor mais vulnerável às condições de insustentabilidade do modo camponês de produção de vida no Semiárido; de acordo com o depoimento de uma professora da comunidade Meia Hora, de Irecê, hoje, "não tem políticas públicas para jovens" que, cada vez mais, nessas comunidades, estão envolvidos com o consumo de drogas e de álcool; 5) que a produção de resiliência não pode jamais ser perdida de vista, desde o início do processo.

5. Citações bibliográficas

ALBUQUERQUE Jr., Durval Muniz. *A invenção do Nordeste e outras artes*. Recife: Massangana; São Paulo: Cortez, 1999.

ASA - ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Declaração do Semiárido. Propostas da Articulação no Semi-Árido Brasileiro para a Convivência com o Semi- Árido e Combate à Desertificação. Recife, 26 de novembro de 1999.

BARTRA, Armando. Os novos camponeses: leituras a partir do México profundo. São Paulo: Cultura Acadêmica; Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Rural, 2011.

BOITO JR, Armando e BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. In. Revista de Sociologia Política, vol. 21, no. 47. Curitiba Setembro de 2013

BUAINAIN, Antonio Márcio e GARCIA, Junior Ruiz. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013. P. 29-72.

CESANO, Daniele et al. A experiência da coalizão Adapta Sertão na disseminação de tecnologias e estratégias de adaptação à mudança climática para o agricultor familiar do Semiárido brasileiro. In. Revista Brasileira de Geografia Física, no 06, 2011. Universidade Federal de Pernambuco. P. 1336-1350. CODES/IRECÊ - Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território de Irecê, 2010.

CODES/JACUÍPE - Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia Do Jacuípe. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável. Território Bacia do Jacuípe, 2010.

FAVERO, Celso Antonio, SANTOS, Stella Rodrigues dos, SODRE, Maria Dorath. “Urbanidades” (ou o seu déficit) nos confrontos com comunidades camponesas no semiárido da Bahia. urbBA 14, Novembro de 2014. In. <http://www.urbba14.blogspot.com.br/p/programacao-geral.html>.

KÜSTER, Ângela, ALMEIDA, Adriano e MARTÍ, Jaime Ferré. Indicadores para o desenvolvimento de agriculturas sustentáveis nas regiões semiáridas do Nordeste do Brasil. In. ICID+18, Fortaleza, 16-20 de Agosto de 2010.

LAUTIER, Bruno. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? In. Caderno CRH, Salvador. Vol. 23, n. 59, p. 353-366. Maio-Agosto 2010.

LEFEBVRE, Georges. O Grande Medo de 1789: os camponeses e a Revolução Francesa. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

MARTINS, José de Souza. Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, José de Souza. A sociabilidade do homem simples. Cotidiano e História na modernidade anômala. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2008.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. 7ª Ed. São Paulo: Boitempo Editora, 2007.

MARX, Karl. Contribuição para a crítica da economia política. Lisboa: Editorial Estampa, 1974.

MIELE, Marcelo e MIRANDA, Cláudio Rocha de. O desenvolvimento da agroindústria brasileira de carnes e as opções estratégicas dos pequenos produtores de suínos do Oeste Catarinense no início do século 21. In. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS

ESTRATÉGICOS - CGEE. A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário. Brasília: CGEE, 2013. P. 201-231.

NAVARRO, Zander e CAMPOS, Sílvia Kanadani. A “pequena produção rural” no Brasil. In. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. A

pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário. Brasília: CGEE, 2013. P. 13-28.

MILANEZ, Bruno e SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? In: 37o. Encontro Anual da ANPOCS, 2013, Águas de Lindóia. Anais do 37o. Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o Território. In. Geografia. Ano I - Nº. 1 - Jan. - Jun. 1999. P. 8-9.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural como Espaço de Vida. Reflexões sobre a Propriedade da Terra, Agricultura Familiar e Ruralidade. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.

WINROCK INTERNACIONAL. Pobreza Rural no Nordeste do Brasil. Um estudo participativo. Salvador: Casa da qualidade editora, 2000.

Sentidos e Significados do Benefício do Programa Bolsa Família para Mulheres Titulares Residentes no Município de Duque de Caxias¹⁶⁸

Ana Alice Taborda (INJC/UFRJ)

Luciene Burlandy (Faculdade de Nutrição/UFF)

Ruben Araujo de Mattos (IMS/UERJ)

Rosana Salles da Costa (INJC/UFRJ)

Resumo: Em 2003 o governo federal instituiu o programa de transferência condicionada de renda – Programa Bolsa Família (PBF), como uma das estratégias para a redução da pobreza extrema no Brasil. Através de estudo qualitativo, utilizando a técnica de entrevista narrativa, buscou-se conhecer as experiências e vivências relacionadas ao recebimento e utilização do benefício, bem como compreender os sentidos que as mulheres titulares atribuem a estas experiências e vivências a partir do ingresso no Programa. O estudo apoiou-se no referencial teórico da Hermenêutica de Profundidade, tendo como perspectiva analítica a Análise de Conteúdo na modalidade temática. Foram entrevistadas 10 mulheres moradoras do Município de Duque de Caxias, com idade entre 32 e 64 anos, com baixo nível de escolaridade, sendo três analfabetas. O tempo de recebimento do BF variou de 1 a 10 anos. Os resultados sugerem que o PBF, na perspectiva das entrevistadas, atinge o objetivo de superação da extrema pobreza, ainda que o benefício seja percebido como “muito pouco” e “apenas uma ajuda”. O recurso do BF traz elementos importantes para o desenvolvimento da autonomia, da responsabilidade, da autoconfiança e autodeterminação que essas mulheres sentem ao receber uma renda estável mensal. Os dados mostram que o PBF repercute na trajetória de vida das mulheres e, conseqüentemente das suas famílias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, pobreza, empoderamento, pesquisa qualitativa.

1. Introdução

Nas últimas décadas a pobreza tem sido objeto de intenso debate político e acadêmico no Brasil. A chamada *pobreza extrema* emerge como a face mais dramática de processos contraditórios e heterogêneos marcados pela precariedade das condições de trabalho, de renda, de moradia, de acesso a bens e serviços e de isolamento social. Entre as famílias vivendo em pobreza extrema, ou seja, com rendimentos monetários abaixo de R\$ 70,00 *per capita* estariam as situações mais graves de insegurança alimentar.

¹⁶⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Pobreza extrema, insegurança alimentar e políticas públicas: estudo longitudinal de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no município de Duque de Caxias.” coordenado por Rosana Salles da Costa Gilza Sandre-Pereira

Frente a este quadro, em 2003 o governo federal instituiu o programa de transferência condicionada de renda denominado Programa Bolsa Família (PBF), cujos principais objetivos foram reduzir a pobreza monetária e ampliar o acesso à educação e aos serviços de saúde através do incentivo para o cumprimento de *condicionalidades ou contrapartidas sociais*¹⁶⁹. O PBF assumiu lugar de destaque no contexto das políticas sociais brasileiras com fortes investimentos financeiros, ampla cobertura e perspectiva de ampliação crescente do acesso à serviços públicos de saúde e educação. Nele foram unificados programas federais de transferência de renda (Medida Provisória nº 132, de 2003, e da Lei 10.386, de 09/01/04) como o Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás e, mais recentemente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O critério de elegibilidade das famílias em 2014 era de renda per capita de até R\$ 70 reais mensais¹⁷⁰, sendo o auxílio diferenciado para famílias consideradas pobres e extremamente pobres. As ações previstas no programa articulam a transferência de recursos monetários ao cumprimento, pelas famílias beneficiárias, de um conjunto de condicionalidades na área de saúde, educação e assistência social e à participação em programas complementares, especialmente de alfabetização e geração de emprego e de renda. Desta forma, visa combinar estratégias mais imediatas de aumento de consumo regular das famílias e investimentos de longo prazo no enfrentamento da pobreza.

Portanto, a perspectiva de mudança na vida das famílias cadastradas no PBF envolve por um lado, impactos no consumo a partir do uso do benefício monetário e por outro, o maior acesso às ações e serviços públicos, propiciados supostamente pela condicionalidade, ou pelo conjunto de programas complementares que venham a incidir sobre as famílias em questão. Estudos anteriormente efetuados sobre programas de transferência de renda demonstram impactos significativos sobre o acesso a bens e serviços essenciais das famílias contempladas (CABRAL *et al*, 2013). São fortes as evidências de que as famílias utilizam esses recursos, prioritariamente, para a aquisição de alimentos, ainda que se identifiquem, também, outras destinações (DUARTE *et al*, 2009).

A grande importância do PBF como estratégia de redução da pobreza extrema no Brasil justifica o esforço de se verificar a existência e compreender as possíveis mudanças

¹⁶⁹ Informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>.

¹⁷⁰ Informações com base no site do MDS <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>.

na vida das famílias nele incluídas. Neste sentido, algumas pesquisas qualitativas já tem sido realizadas, e mostram que o recebimento do benefício do Bolsa Família pela mulher produz importantes mudanças na vida familiar e, de forma particular, na vida da própria beneficiária. Embora percebendo o benefício como “*uma ajuda*”, expressão que aparece em Pires, (2012) e em Rêgo e Pinzani (2013), as mulheres começam a ter alguma autonomia no plano econômico, que tende a ser seguida por alguma autonomia também no plano do sujeito, da percepção de si. Conforme diz Pires (2012, p. 133): “*o dinheiro do Bolsa Família é percebido como um dinheiro feminino*”, assim, cabe a elas arbitrar sobre a sua utilização. No entanto, essa utilização é marcada por “*uma forte moralidade*” (PIRES, 2012, p. 149): “*De uma maneira um tanto quanto esquemática, depreende-se que o uso correto do dinheiro é aquele feito diretamente para os filhos, com roupas, material escolar e alimentação.*” (PIRES, 2012, p. 150)

Nesta mesma linha, Magalhães et al. (2011) chamam a atenção para a importância que as beneficiárias do PBF dão aos filhos, deslocando para eles inclusive seus próprios sonhos, expressos na maioria das vezes em termos da possibilidade de fornecer para os filhos mais anos de estudo, visto como caminho para o sonho de uma vida melhor. Por outro lado, essa autonomização continua contrastante com a manutenção do papel feminino de cuidadora, responsável historicamente pelos filhos, sua alimentação, saúde e educação, que se expressa no contexto do PBF através da sua responsabilidade em atender às condicionalidades do Programa (COSTA, 2009; CRUZ, 2010)

Embora existam pesquisas e estudos sobre a dinâmica e os múltiplos alcances do programa, ainda permanecem lacunas no que se refere à análise qualitativa dos efeitos e repercussões do PBF no cotidiano e no bem estar dos usuários.

O presente trabalho constitui-se como a etapa qualitativa da pesquisa “Pobreza Extrema, Insegurança Alimentar e Políticas Públicas: Estudo Longitudinal de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família em um Município do Rio de Janeiro”, e teve como proposta trazer, por meio de entrevistas com mulheres titulares do PBF, a possibilidade de conhecer as experiências e vivências relacionadas ao recebimento e utilização do benefício, e de compreender os sentidos que estas mulheres atribuem à estas experiências e vivências a partir do ingresso no Programa.

2. Método

2.1. Construção e Análise dos Dados:

Esta pesquisa fundamenta-se na perspectiva interpretativista, que se baseia no pressuposto de que, para se compreender o mundo das experiências e vivências dos indivíduos frente ao contexto sociocultural em que vivem, é necessário buscar o ponto de vista de quem as vive (GEERTZ, 1989). A entrevista narrativa foi escolhida como técnica para a construção dos dados, possibilitando, assim, valorizar as intersubjetividades e os significados atribuídos pelos sujeitos às suas próprias experiências de vida. Através da narrativa, os sujeitos recontam e interpretam sua experiência individual, articulando-a com seu mundo, apresentando os eventos numa ordem significativa e coerente, que articula as dimensões de passado, presente e futuro (JOVCHELOVITCH e BAUER, 2007; POUPART, 2008). Segundo Jovchelovitch e Bauer (2007, p. 91): “*Através da narrativa, as pessoas lembram o que aconteceu, colocam a experiência em uma sequência, encontram possíveis explicações para isso, e jogam com a cadeia de acontecimentos que constroem a vida individual e social.*”.

Optamos por uma busca ativa das mulheres já beneficiárias, independente do tempo de recebimento do benefício, de modo a constituir um *corpus* para análise, trabalhando numa perspectiva retrospectiva. As entrevistas foram realizadas em encontros únicos com cada mulher, onde eram convidadas a falar livremente sobre a seguinte questão disparadora: “*Me conte sua história com o Bolsa Família*”.

No processo de preparação da entrevista foi elaborado um roteiro, onde questionamentos foram construídos sobre temas que poderiam aparecer durante as entrevistas, funcionando, não como um roteiro de perguntas a serem feitas, mas como um preparo prévio às entrevistas, fruto de leituras e reflexão em conjunto com a equipe de pesquisadores. George Gaskell (2002) o denomina como uma lista de questões que norteiam a pesquisa, tratando-se de um guia de condução da entrevista.

O processo de tratamento dos dados se pautou em concepções advindas da sociologia compreensiva, no referencial teórico da Hermenêutica de Profundidade (HP) proposta por John B. Thompson (2011) e tendo como perspectiva analítica a Análise de Conteúdo (AC) proposta por Laurence Bardin (2009), em sua modalidade temática. Esse método analítico reconhece o papel ativo dos sujeitos na produção de conhecimento, além

de considerar que o discurso dos entrevistados está vinculado às condições contextuais de seus produtores.

Para Thompson, a construção das formas simbólicas, entendidas aqui como o movimento de ações e falas, imagens e textos que são produzidos pelos sujeitos, são resultados dos contextos sociais que influenciam a sua produção e, para compreendê-las, é indispensável que o pesquisador analise o contexto sócio-histórico e o tempo em que o fenômeno pesquisado foi construído. Para realizar a análise segundo os critérios da HP, Thompson afirma que não existem etapas cronológicas para sua execução, porém dimensões analíticas que se complementam de acordo com os objetivos da pesquisa. Assim, para a HP são conjugadas três formas de análise complementares e articuladas entre si: *análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação*.

Na *análise sócio-histórica*, reconstruímos as condições sociais de produção, circulação e recepção das formas simbólicas em espaço e tempo determinado. A *análise formal ou discursiva* implica na organização interna dessas formas simbólicas com suas características estruturais e com a análise do discurso dos sujeitos, que pode ser realizada de diversas maneiras, dentre elas, com o método de Análise de Conteúdo (AC) que foi escolhido como método de análise e que será descrito adiante. A última fase é chamada de *interpretação ou reinterpretação* e, neste momento, ocorre o processo interpretativo do pesquisador, frente às interpretações dos sujeitos, expressas nas ações e na fala.

A Análise de Conteúdo propõe desvendar aquilo que está por trás das palavras e das ações, o sentido presente, mas não percebido de imediato, nas formas simbólicas, e que está articulado às condições contextuais de quem as produziu. Ao realizar uma análise temática buscamos os “*núcleos de sentido que compõem a comunicação, cuja presença ou frequência de aparição signifiquem alguma coisa para o objeto analítico visado*” (MINAYO, 2007; p. 316). Segundo Cecília Minayo, para a análise de significados, o importante é mapear a presença de determinados temas que denotam relevância, valores de referência e modelos de comportamento presentes ou ocultos no discurso.

A Análise de Conteúdo, modalidade temática, constitui-se de três etapas: Pré Análise, onde ocorre o processo de *leitura flutuante* do material de campo e a *constituição do corpus* de análise; Exploração do material, objetivando a *categorização dos dados*; e Tratamento dos dados obtidos e interpretação, que implica na definição dos temas e na construção dos sentidos conjuntamente com o diálogo com o referencial teórico que embasou a pesquisa.

2.2. Local de estudo:

O presente estudo foi realizado em município localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com população predominantemente urbana, correspondendo a cerca de 5% da população do estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2011). Até o início dos anos 2000, 14,5% da população deste município vivia em pobreza extrema, valor quase duas vezes maior que a média encontrada para o estado do Rio de Janeiro, que é de 8,69% (ROCHA e ALBUQUERQUE, 2007). Com base em informações recentes do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, o município estudado possui o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,711, sendo considerado alto. A mesma fonte de dados retrata que a extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00, em agosto de 2010) passou de 7,2% em 1991 para 5,7% em 2000 e para 2,8% em 2010 no município em questão (PNUD, 2013a). A cidade ocupa o segundo lugar no *ranking* de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços do Estado (ICMS) e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município registrou, em 2008, o 8º maior Produto Interno Bruto (PIB) no ranking nacional e o segundo maior do estado do Rio de Janeiro, com um total de 32,3 bilhões de reais (IBGE, 2010). Apesar disso, sua população convive com condições de pobreza, onde há dificuldade no acesso a bens e serviços e desigualdade na distribuição de renda. É uma localidade, portanto, caracterizada por extremos contrastes econômicos e com uma população que ainda vive em condições de alta vulnerabilidade social.

2.3. A trajetória de aproximação com o campo: a seleção das entrevistadas:

A entrada no campo da pesquisa ocorreu no final de maio de 2014, e a realização das entrevistas aconteceu no período de junho a outubro de 2014. As entrevistadas foram identificadas a partir de uma busca ativa junto a um Ambulatório Paroquial e dois Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Optou-se por utilizar esse equipamento social, visto que, desde 2003, são as unidades de referência para as famílias que estão em situação de vulnerabilidade social sendo considerado como a principal porta de entrada para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (MDS, 2014). Em um dos CRAS, nenhuma mulher frequentadora aceitou ser entrevistada, então foram convidadas mulheres atendidas pelo Centro de Apoio à Saúde da Família – CASF, situado ao lado desse equipamento social, e frequentado pelas mesmas mulheres, o que representa, em si, um dado interessante.

A seleção das entrevistadas ocorreu de forma aleatória. Dentre os aspectos ressaltados para as entrevistadas no momento do convite para a entrevista está o fato de que se tratava de uma pesquisa acadêmica, cujo principal objetivo era conhecer as famílias que recebiam o benefício do PBF. Tomou-se o cuidado de informar para as entrevistadas que a pesquisadora não fazia parte da equipe de trabalho dos CRAS e CASF e que, portanto poderiam se sentir seguras para conversar sobre o tema proposto. Mesmo assim, as recusas foram significativas.

Algumas das entrevistadas foram selecionadas em um Ambulatório Paroquial que funciona como uma alternativa, para a população, às dificuldades de acesso aos serviços de saúde, dificuldades estas relacionadas à distribuição dos equipamentos no município, gerando uma grande distância dos mesmos em relação a alguns distritos. Isto coloca em evidência a condicionalidade relativa ao acompanhamento de saúde, que merece um olhar apurado no contexto de Duque de Caxias.

Foram convidadas 17 mulheres ao longo do estudo, porém 7 recusaram participar. A recusa justificada por elas dado a preocupação com o resultado que a entrevista poderia ocasionar no recebimento do recurso. Foram entrevistadas 10 mulheres, sendo este número final definido durante a execução da pesquisa, no momento em que se atingiu o “ponto de saturação”, percebido quando novas entrevistadas começaram a repetir os conteúdos já obtidos em outras entrevistas. Assim, não se buscou uma representatividade numérica e sim um aprofundamento da temática de estudo (MINAYO, 2007; GASKELL, 2002).

Importante destacar que o momento político em que aconteceu a pesquisa no campo foi fato complicador que, em parte, dificultou o andamento da mesma. A campanha eleitoral para presidência do Brasil ocorreu concomitantemente ao trabalho de campo e suscitou em algumas mulheres o desconforto em serem entrevistadas especificamente sobre este tema. Devido a isso, além das recusas em participar, a técnica de entrevista narrativa apresentou limitações na sua construção. Como o tema deixava as mulheres entrevistadas inseguras, sua fala era muito entrecortada, obrigando a pesquisadora a introduzir pequenas perguntas para estimular as entrevistadas a darem prosseguimento à história que era contada, prejudicando assim a construção livre da narrativa. Independente dessa limitação, as entrevistas foram muito ricas de informações e proporcionaram um conjunto importante de dados para análise.

2.4. Questões éticas:

O projeto foi submetido ao CEP do HUCFF da UFRJ, em janeiro de 2014 e aprovado sob o número de parecer 651339, em maio de 2014. Neste estudo não se identificaram riscos aos participantes envolvidos. As entrevistadas são identificadas na pesquisa através de nomes fictícios a fim de proteger seu anonimato. As informações coletadas não foram repassadas a nenhum órgão competente que pudesse, mesmo que eventualmente, prejudicar a família selecionada quanto ao recebimento do benefício do PBF. Só fizeram parte do estudo as mulheres que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

3. Resultados

3.1. As entrevistadas:

As entrevistadas tem idade entre 32 e 64 anos e possuem baixo nível de escolaridade, sendo três analfabetas. O tempo de recebimento do BF variou de 1 a 10 anos. Quatro das dez mulheres relataram viver com seus companheiros, duas residiam sozinhas, sendo que uma destas ficou viúva no intervalo inferior a um ano na época da entrevista, enquanto a outra relata nunca ter sido casada, mas ter uma filha de 21 anos que mora em outro estado. Uma das mulheres relatou viver somente com os netos, de quem é responsável.

3.2. Análise sócio-histórica:

Como primeira parte do processo analítico, buscou-se contextualizar as condições sociais, históricas e econômicas da localidade de moradia das mulheres entrevistadas.

Originalmente uma área rural, o desenvolvimento econômico-industrial da região foi alavancado pela instalação de uma refinaria de petróleo no município, na década de 1960. A promessa de empregos e melhoria de qualidade de vida na região levou muitas pessoas a se instalarem nas proximidades da Refinaria. Atualmente, esta localidade é considerada uma Unidade de Desenvolvimento Humano – UDH. Possui 28.092 habitantes e em 2000, o IDHM era de 0,504, passando para 0,622 em 2010, tendo melhorado nos quesitos renda: 0,581 - 0,621; longevidade: 0,700 - 0,741; e educação: 0,314 - 0,523 (IBGE, 2010; PNUD, 2013b). Em estudo realizado por Salles-Costa e colaboradores, quando aplicada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), demonstrou-se que 53,8% dos domicílios desta localidade sofriam diferentes graus de Insegurança Alimentar

(IA): 31,4% referiram insegurança alimentar leve, 16,1%, insegurança alimentar moderada, e 6,3%, insegurança alimentar grave. Além disso, o valor de IA encontra-se superior à média nacional de 34,8%, aproximando-se da região Nordeste, com 53,6% (SALLES-COSTA *et al*, 2008).

Em relação aos equipamentos sociais frequentados pelas mulheres entrevistadas, é interessante situar os CRAS, que funcionam como a porta de entrada para a assistência em programas sociais do governo federal voltados para a parte da população que se apresenta em situação de vulnerabilidade social (MDS, 2014). Durante as visitas efetuadas nesses equipamentos, nas reuniões observadas e no decorrer das entrevistas realizadas nesses espaços e no CASF, foi possível constatar uma insatisfação da população em relação ao atendimento prestado pelos CRAS e, em particular, foi possível perceber a fragilidade quanto ao esclarecimento de dúvidas sobre os diferentes programas sociais, em especial sobre o PBF. O valor do benefício, ligado à composição familiar, e as condicionalidades são dois temas que geram muitas dúvidas nas reuniões das mulheres com as assistentes sociais dos CRAS, e aparecem em várias entrevistas. As informações repassadas às titulares do PBF não parecem ser bem compreendidas, o que nos leva a questionar se a forma como as mesmas são veiculadas está adequada. Há o desconhecimento inclusive sobre o próprio direito ao recebimento do PBF, como revela a fala de Rosa, que é viúva e mora sozinha:

“Eu não tenho conhecimento, por que tem gente assim que... tem mães que tem filhos que recebem uma quantia, outras recebem outra quantia... Eu não sabia que eu tinha o direito. (...) Para mim era só quando tinha criança na escola.” – Rosa

Os mecanismos de fiscalização do cumprimento das condicionalidades, em especial no que diz respeito à frequência escolar, também não são bem compreendidos, e eventuais cortes do benefício são recebidos com espanto. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a Sofia, que teve seu benefício cortado porque seu filho faltou às aulas, cuja ausência na escola ocorreu devido ao acompanhamento em serviço de saúde para tratamento de alergia. Ou seja, para Sofia, evidentemente, isto não poderia ter acontecido, já que ela estava levando o filho ao médico e apenas por isso ele faltou à escola, mas esta informação não aparece na frequência escolar que é enviada para comprovação do cumprimento das condicionalidades. Esse fato revela que duas condicionalidades realizadas em dois equipamentos sociais diferentes não conversam entre si. Nesse caso, a própria entrevistada

teve que pedir atestados, levá-los ao CRAS e esclarecer os fatos para poder voltar a receber o benefício. Para ela, o CRAS deveria saber “*essas coisas*”.

Segundo a organização do Programa, todas as sanções devem ser acompanhadas de notificação por escrito aos responsáveis legais pela família e é somente na segunda ocorrência do descumprimento da condicionalidade que a família fica sujeita ao bloqueio do benefício durante trinta dias (IBASE, 2008). No caso de Sofia, é possível ter havido desrespeito no acompanhamento, por parte da gestão do programa de Duque de Caxias, visto que a entrevistada relatou não ter sido notificada em nenhum momento.

Em relação ao trabalho do CRAS, no entanto, é importante ressaltar que os possíveis questionamentos sobre a transmissão das informações à população precisam ser estudados mais de perto e com um olhar crítico. Uma das situações que pode estar gerando esses problemas é a alta rotatividade dos profissionais que atuam nos equipamentos sociais do município, o que dificulta o conhecimento do território e da logística de trabalho, dois pontos importantes e necessários para a adequada implementação e efetivação do PBF no município.

Outro tema frequente nas falas das entrevistadas diz respeito à fiscalização quanto ao valor recebido pelas famílias beneficiárias e a real necessidade de tais famílias em receber o benefício. Para elas, existem pessoas que recebem o dinheiro do PBF e que não tem necessidade e nem o direito em recebê-lo. Lúcia emite em seu discurso um tom indignado próximo a uma denúncia e um apelo para que a fiscalização seja cumprida pelos gestores do programa.

"A única coisa que eu não concordo é que tem pessoas que tem um filho só e recebe um montão, outros que não precisam realmente recebem pouco. Tem pessoas que o marido trabalha de carteira assinada, a pessoa tem condição boa e recebe seiscentos e pouco, quinhentos e pouco com um filho só, entendeu? É esse tipo de coisa que eu não acho legal. Tinha que analisar melhor. Quem realmente precisa e quem não precisa (...)" – Lúcia

Isso demonstra que no local em que essas mulheres vivem deve haver indivíduos que são beneficiários e que, aparentemente, não atendem aos critérios para estarem inscritos no programa. Esse fator pode, também, ser atribuído à própria falta de conhecimento em relação ao benefício recebido por cada família ou até mesmo por erros cadastrais na organização do programa.

É neste contexto de baixa articulação entre o CRAS e os usuários, que tem como consequência o desconhecimento das características e das condicionalidades do programa,

que os sentidos do recebimento do benefício vão sendo construídos pelas mulheres entrevistadas.

3.3. Os sentidos do PBF na trajetória de vida das mulheres titulares:

O tempo de recebimento do benefício, nesta pesquisa, não apareceu como fator determinante na construção dos sentidos, como era esperado. A composição familiar, particularmente a presença de crianças no grupo familiar, e a responsabilidade de se tornar a chefe de família, quando da ausência da figura masculina, pareceram ser mais motivadoras na construção de alguns dos sentidos atribuídos à gestão do dinheiro. Vemos, por exemplo, na fala de Rosa, que as questões relativas ao provimento da casa não faziam parte das suas preocupações. Segundo ela, referindo-se ao marido: *“ele trabalhava, ele sustentava a casa, então não me importava”*. Isto se modifica com a viuvez, quando ela se torna a responsável no lugar do companheiro, passando a administrar o orçamento familiar precário, agora acrescido do benefício do PBF. Já Carla, beneficiária há um ano, faz uma divisão clara entre o uso do dinheiro advindo do BF nas condições atuais, em que mora com um companheiro, e na eventualidade da sua falta. Conforme seu relato, agora ela pode se dar ao luxo de usar uma parte do dinheiro para si, para se arrumar melhor, porque cabe ao companheiro o pagamento das contas da casa. Porém, Carla faz a seguinte reflexão: *“Tudo agora está nas costas dele. (...) Na hora que ele levantar acampamento (...) aí já não vai dar para fazer meu cabelinho que eu gosto.”*

A partir dos temas que foram sendo identificados nas entrevistas, foram construídas categorias, organizadas em três grupos: aquelas que tinham forte relação com o Programa em si, outras mais ligadas à percepção das mulheres sobre si a partir do recebimento do benefício, e um terceiro grupo de categorias relacionadas aos filhos. Neste artigo serão trabalhados os dois primeiros grupos de categorias.

4. Discussão

4.1. Categorias ligadas ao Programa:

5. Superação da pobreza

Percebe-se, no discurso de algumas das mulheres entrevistadas, que o BF consegue atingir um dos objetivos centrais do programa, *a superação da extrema pobreza*, mesmo que estas mulheres ainda não estejam em níveis satisfatórios de qualidade de vida. Isso fica

evidenciado, principalmente, na fala de mulheres provenientes do CASF. Até o início de 2012, havia um importante aterro sanitário na localidade, sendo esta uma peculiaridade importante em comparação aos demais bairros de onde as mulheres entrevistadas eram provenientes. Todas as entrevistadas desse local trabalharam no aterro como catadoras de lixo, denominado por elas como "rampa", e relataram vivenciar momentos de muitas dificuldades. Com o fechamento do aterro há cerca de 3 anos, grande parte da população ficou sem trabalho e, como muitos não são alfabetizados há dificuldade em conseguir emprego, tendo neste lugar muitos beneficiários do PBF.

Carla, de 57 anos, relatou com muita emoção que o recurso do BF possibilitou melhorias na sua condição de vida, em especial no que tange a moradia e nas condições para se alimentar:

"(...) quando eu não tinha bolsa família, eu trabalhava numa dona para receber duzentos para eu pagar minha luz (...) eu só almoçava, não jantava não. Chegava em casa e bebia água. Uma vez eu comi um tubo de pasta de dente, pegava manteiga com açúcar e comia. (...) Eu acho que tenho problema no estômago por causa disso." – Carla

Hoje, beneficiária do BF há 1 ano, Carla relata viver com um companheiro que também a auxilia financeiramente e que deixou para trás aquela história de vida em que se sentia sozinha e que não tinha recursos sequer para se alimentar.

No entanto, é preciso analisar essa categoria com muito cuidado, lembrando que a pobreza não se apresenta de maneira uniforme. Assim, superar uma situação de miséria e desalento não significa necessariamente se deslocar para uma posição satisfatória. Trata-se apenas de um passo para além da linha arbitrária que divide a pobreza da pobreza extrema, onde um passo atrás permanece no cotidiano como uma possibilidade sempre presente. Nesse sentido, é exemplar a frase da Sra. Kelly, que cuida sozinha de três netos:

"Pra gente não ficar mendigando, entendeu?"

6. O BF é uma ajuda, mas é pouco

Assim como encontrado em outros estudos (PIRES, 2012; RÊGO e PINZANI, 2013), a percepção do PBF como uma *ajuda* também aparece na fala das mulheres titulares de Duque de Caxias. Entretanto, para elas, essa ajuda tem a conotação de ser pouca, de não ser suficiente para atender as demandas de que necessitam.

Apesar de ser uma política relativamente nova, com uma década de existência, os beneficiários do programa começam a se dar conta de suas necessidades e atribuem esse fator aos direitos que não eram compreendidos antes como tal. Parece que, ao longo do

tempo, as mulheres vão percebendo necessidades e direitos, como por exemplo, ter o filho em uma escola melhor, ter o direito de se arrumar, ter o direito de comprar uma máquina de lavar e não viver somente ao nível da subsistência, como relatado por Sofia, que atribui o sentido de *uma ajuda que é pouca*, ao fato de não perceber nenhuma mudança efetiva em sua vida, mesmo após 10 anos de recebimento do BF.

"Olha, é pouco, não é muito. Então eu distribuo assim onde tá pegando mais. Como se diz? Onde está necessitando mais, por ele ser muito pouquinho" – Kelly

Para elas, seria melhor se o benefício fosse maior, pois assim poderiam melhorar a situação e empregar o dinheiro em coisas que não sejam somente vinculadas à subsistência, à alimentação, ou até mesmo, para melhorar a qualidade desta. Entretanto, com o passar do tempo vão sabendo utilizar o dinheiro onde observam maior necessidade e essa noção parece ocorrer devido ao processo de empoderamento que a garantia de uma renda estável traz a essas mulheres. A questão do empoderamento será abordada no tópico a seguir.

A percepção de que o PBF é “uma ajuda”, encontrada na fala de algumas de nossas informantes, sugere a necessidade de se analisar de forma mais aprofundada o par de oposição *percepção de direito / percepção de ajuda*, no que se refere às políticas de transferência condicionada de renda. Este aprofundamento da análise não será trabalhado neste artigo, sendo uma das questões previstas para serem consideradas na continuidade desta pesquisa.

6.1. Categorias ligadas às mulheres:

6.1.1. Empoderamento/Libertação

Vários estudos têm revelado uma forma particular de influência que o recebimento do benefício do PBF tem na vida das mulheres. Ao se tornarem titulares e, conseqüentemente responsáveis pelo recurso do benefício, elas sofrem um processo que as faz afirmar a autoconfiança, autoestima e a autodeterminação (FIALHO, 2007; MOREIRA *et al*, 2012; PIRES, 2012). Essas características são descritas por Maria da Glória Gohn (2004) como empoderamento individual e são relacionadas com a melhoria nas condições de vida.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), o empoderamento é definido como:

...um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se capazes de expressar suas necessidades, explicitar suas preocupações, perceber estratégias de

envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para satisfazer suas necessidades (OMS, 1998).

O empoderamento das mulheres também aponta para uma mudança na dominação tradicional dos homens sobre elas, garantindo-lhes autonomia no que se refere ao controle de seus corpos, à sexualidade, ao direito de ir e vir, bem como o sentimento de repulsa à violência (COSTA, 2000).

Nesta pesquisa, a noção de empoderamento surgiu nas entrevistas de duas formas distintas: como a possibilidade de sair de uma relação onde a violência doméstica, embora não explicitada, é sugerida; e como assunção de uma maior responsabilidade e liberdade na gestão dos recursos financeiros, possibilitando a aplicação do dinheiro onde elas consideram mais necessário. A primeira forma citada aparece na entrevista de Lúcia, que relata a condição de vida com o companheiro, percebida por ela como “humilhante”. A titularidade do PBF, com a garantia de uma renda mensal, deu a ela a segurança para sair de uma situação não desejada, separando-se de seu companheiro.

"Antes eu não tinha renda alguma, eu vivia humilhada, apanhando, né? E era submissa a isso porque eu não tinha renda (...) aí eu me senti bem mais segura de me separar. Hoje eu vivo bem e as minhas filhas também." – Lúcia

Como ela mesma afirmou durante a entrevista, a dificuldade em conseguir um emprego, devido a baixa escolaridade impedia que ela abandonasse esta situação e, por não possuir renda isso se configurava em uma dominação do seu marido. Para ela, o BF apresentou o sentido de *libertação* de uma vida indigna e humilhante.

Ainda são escassos os estudos na literatura brasileira que relacionam violência doméstica e pobreza. Entretanto, um estudo realizado nos Estados Unidos com mães de crianças menores de 3 anos que participam de programas de assistência, demonstrou que experiências violentas entre o grupo de baixa segurança alimentar inclui exposição ao abuso infantil, negligência e estupro, que sugerem a exposição à violência como um importante fator na experiência de indivíduos em situação de insegurança alimentar grave (CHILTON *et al*, 2012). No Brasil, recentemente, MORAES *et al* (2016) avaliou a relação entre violência psicológica e física entre parceiros íntimos e sua relação com a ocorrência entre insegurança alimentar no município de Duque de Caxias, Rio de Janeiro, mesma área de realização do presente trabalho. De acordo com os autores, os resultados do trabalho revelaram que tanto a violência física como a psicológica foram associadas com o maior risco de insegurança alimentar das famílias. Ao final do estudo, os autores reforçaram a

importância de considerar a violência doméstica e outros aspectos psicossociais no planejamento de intervenções direcionadas para a redução/erradicação da insegurança alimentar.

Em se tratando da ligação entre empoderamento e gestão dos recursos, podemos citar, entre outros, o caso de Dona Laura. Muito debilitada pela idade e por sua história de vida sofrida, Dona Laura relata com muita tristeza e vergonha, já ao final da entrevista, a compra de uma máquina de lavar com o dinheiro do benefício. Afirma que o dinheiro não era para ser utilizado para tal finalidade e demonstra o sentimento de *culpa* por utilizar o benefício desta maneira. Se emociona e chega a pedir desculpas pelo “erro cometido”:

"(...) eu fiz também uma bobeira... eu tava precisando de uma máquina para lavar roupa, eu fui lá e tirei essa máquina, que tá dando um pau na consciência agora para pagar essa máquina. Tô aguardando esse dinheirinho para eu pagar a máquina (silêncio) é o que eu fiz, né? agente só gasta o que pode, né? eu não devia ter feito (chorando)." – Laura

A fala de Dona Laura expressa um preconceito ainda latente de indivíduos que não são beneficiários do Programa: que o mesmo serve ou deveria servir somente para comprar alimentos. O caso de Dona Laura, que reza todas as noites para não chover pois sua casa alaga devido ao seu teto apresentar furos, e que não trabalha por sofrer com fortes dores na coluna, devido as consequências físicas do trabalho na "rampa", nos faz pensar que esta mulher tem o direito de comprar sua máquina de lavar, pois isso se configura no seu direito de ter saúde. O olhar de Dona Laura aparenta grande sofrimento, que parece ter sido dividido com a pesquisadora em uma simples conversa de trinta minutos, mas que fez o coração da entrevistada sentir-se mais leve ao dividir uma dor, uma angústia, o que foi demonstrado através de forte e agradecido abraço ao final da entrevista.

Neste contexto, observamos que a melhoria na aquisição de alimentos adequados e na compra de uma máquina de lavar, assim como a saída de um ambiente violento configura-se como aspectos internos à superação da extrema pobreza. Ao partir do pressuposto que a situação de pobreza envolve questões que vão além da renda monetária para aquisição de bens de consumo, e que são contextualizadas pelas condições socioculturais vividas por esses indivíduos (BRONZO, 2008), afirmamos que estas mulheres conseguiram melhorar suas condições de vida. As atitudes dessas mulheres são reflexos da garantia de uma renda estável promovida pelo BF, que proporciona a elas atingir um certo nível de autonomia e de empoderamento.

6.1.2. Sou útil para a minha família

Neste mesmo contexto, para as mulheres entrevistadas de Duque de Caxias, o benefício do BF trouxe o sentido de *utilidade para o bem estar de sua família*, como enfatizado com emoção por Eloísa que relata que sai para retirar o dinheiro na loteria e ao retornar vê seu filho de 10 anos esperando no portão de casa para vê-la chegar com a *"sacola cheia de compras"*.

"eu consigo um armário mais cheio porque eu vou lá com meu dinheirinho e compro (...) eu acho interessante que eu venho numa felicidade muito gostosa. Eu me sinto mais útil para a minha família (...) eu me sinto mais mulher! Graças a Deus eu tenho uma fonte de renda, eu vou decidir o que eu vou fazer com ela, porque é muito ruim você depender do outro" – Eloísa

Importante destacar que esses sentidos puderam ser observados com maior clareza nas famílias monoparentais que possuem a figura da mulher como chefes de família. A presença masculina ainda parece reforçar, para essas mulheres, a noção da sua importância na responsabilidade das contas da casa e, conseqüentemente na sobrevivência da família, o que foi observado nos discursos de algumas das entrevistadas que dizem nunca terem sido casadas e que isso é fator que dificulta a manutenção econômica, sendo assim necessário o benefício do BF. Igual consideração foi encontrada em estudo realizado por Cássia Carloto (2005), no município de Londrina, no período de 2003 a 2005, com mulheres chefes de famílias monoparentais em situação de extrema pobreza.

Já para as mulheres que possuem companheiros, a eles é atribuído o sustento da casa, vinculando o BF como um complemento à renda. Ainda prevalece para essas mulheres a visão tradicional de família, ao ligarem a chefia familiar à figura masculina, composta por um homem chefiando o grupo familiar (CARLOTO, 2005). Segundo Suárez (2006), a chefia feminina da família cresce em todo o mundo, inclusive no Brasil, que apresenta o aumento desta característica nas famílias pobres. Esse fenômeno associa-se ao crescimento da pobreza entre as mulheres, que é denominado "feminização da pobreza".

Embora tendo surgido no material empírico desta pesquisa, o tema das famílias monoparentais e sua vulnerabilidade merece um estudo mais aprofundado. Entretanto esse ponto não foi alvo deste artigo, mas que deverá ser considerado na sequência da pesquisa. De todo modo, vale ressaltar que a existência de famílias chefiadas por uma mulher não é um fenômeno restrito à atualidade, havendo relatos sobre famílias assim constituídas em vários períodos da história (SAMARA, 2002; SIMAS, 2009). Além disto, o próprio entendimento do termo família tem sido revisto.

Para exemplificar citamos Cláudia Fonseca (2005, p. 56) que tem apontado para a necessidade de se considerar, para além de um ideal centrado na família nuclear formada por um homem, uma mulher e seus filhos, e sustentada pelo pai, *“outros arranjos, outras possíveis estruturas familiares que pudessem ordenar as práticas e dar sentido à existência”*. Segundo Macedo (2008, p. 395) a chefia feminina da família deve ser vista a partir das transformações próprias aos processos históricos, e que repercutem em questões de várias ordens: sociais, econômicas, culturais e comportamentais. Assim, a figura da mulher chefe de família pode ter *“múltiplos significados, tais como a situação da mulher solteira, viúva ou separada com filhos, ou daquela que pode ser casada e estar coabitando com companheiro e filhos, ou encontrar-se nessas mesmas condições e ainda estar vivendo com parentes e outros agregados”*. Tais configurações não são exclusivas dos contextos de pobreza. Diante disto, é necessário romper com a ideia de que as famílias monoparentais seriam famílias “desestruturadas” ou “incompletas” e que, por isso, estariam mais vulneráveis a um processo de exclusão social, numa associação direta da monoparentalidade com a pobreza. (MACEDO, 2008, p. 389)

Por outro lado, não podemos deixar de considerar que vários trabalhos apontam para a permanência desse ideal de família nuclear, apesar da realidade do cotidiano revelar um distanciamento entre o ideal imaginário e o real possível. Os papéis atribuídos ao pai e à mãe, nesse modelo de família nuclear, aparecem na fala de entrevistados deste e de outros estudos, como mostra Sara Simas (2009, p. 4): *“ser chefe de família, é ‘ser tudo em casa’, é mais do que apenas prover financeiramente a família, é assumir o papel de provedor, historicamente ligado ao homem, e o papel de cuidadora, historicamente ligado à mulher, ‘ser chefe de família pra mim acho que é ser a mãe e o pai ao mesmo tempo. E eu faço isso.”*

Entre as mulheres titulares do PBF de Duque de Caxias, a ausência da figura masculina se associa à uma maior autonomia para fazer escolhas. As mulheres, na ausência de um companheiro, parecem ter se tornado rapidamente mais independentes na organização das necessidades familiares e na gestão do recurso. A definição das prioridades no uso do benefício parece acontecer como consequência do processo de empoderamento. Porém, para que seja melhor compreendida essa relação, a mesma deve ser analisada mais profundamente por teorias e na realização de pesquisas que objetivem estudar as relações de gênero na pobreza e nos programas socioassistenciais de transferência direta de renda, o que não era proposta deste estudo. A condição de gênero, a responsabilidade pela esfera

doméstica, pelo cuidado dos filhos sem acesso a um trabalho e salário dignos, potencializa a condição de vulnerabilidade, ficando a mulher dependente de benefícios providos pelas políticas de assistência, que por sua vez, são quantitativamente baixos e temporários.

7. Conclusão

Apesar de ser uma política relativamente nova, com uma década de existência, as implicações do PBF já parecem repercutir na trajetória de vida das famílias e, de alguma forma, nos papéis sociais das mulheres quando escolhidas para serem as titulares do programa.

Uma das hipóteses iniciais no processo de construção dos dados era de que a alimentação seria fator preponderante na utilização do benefício. De fato, ela se apresentou de forma bastante relevante, sendo considerada a maior prioridade na utilização do recurso, porém, não surgiu como o elemento mais importante na fala das entrevistadas, como fora esperado a princípio, pois para estas mulheres, o dinheiro traz mais do que somente a possibilidade de aquisição de alimentos.

Com base nesse trabalho, é possível observar que o recurso do BF traz elementos importantes no desenvolvimento da autonomia, da responsabilidade, da autoconfiança e da autodeterminação que essas mulheres sentem ao receber uma renda estável mensal.

8. Referências Bibliográficas:

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa. Edições 70, 2009. 275p.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, Empoderamento e Proteção Social. Reflexões a partir de experiências latino-americanas. In: ENANPAD, XXXII, 2008.

CABRAL MJ; VIEIRA KA; SAWAYA AL; FLORÊNCIO TMMT. Perfil socioeconômico, nutricional e de ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família. *Estud. Av.*, 27(78):71-87, 2013.

CARLOTO, C.M. A chefia familiar feminina nas famílias monoparentais em situação de extrema pobreza. *Revista Virtual Textos & Contextos*. n.4, ano 4, 2005.

CHILTON, M.M.; RABINOWICH, J.R.; WOOLF, N.H. Very low food security in the USA is linked with exposure to violence. *Public Health Nutrition*, v.17, n.1, p.73-82, 2013.

COSTA, A.A. *Gênero, poder e empoderamento das mulheres*. Salvador: Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (Neim/UFBA), 2000.

COSTA, DM. Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres. IBASE/REDES/FINEP, 2008.

CRUZ, LR. Considerações acerca do Programa Bolsa Família: um olhar sobre as mulheres. Trabalho apresentado no Encontro Fazendo Gênero 9. Diásporas, Diversidades, Deslocamentos. UFSC. Florianópolis, SC. 23 a 26 de agosto de 2010.

DUARTE GB, SAMPAIO B, SAMPAIO Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 47, n. 4, p. 903-9178. 2009.

FIALHO, P.J.F. O programa Bolsa Família em São Luís (MA) e Belém (PA): um estudo sobre a relação entre gestão local e os efeitos do programa na condição de vida das mulheres. Dissertação (mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FONSECA, C. Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. *Saúde e Sociedade*, v.14, n.2, p.50-59, maio-ago 2005.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER M, GASKELL G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 6ª ed. Petrópolis: Vozes; 2002.p. 64-89.

GEERTZ, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1989.

GOHN, M.G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004.

IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas. Relatório Técnico, preliminar. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf. Acesso em: janeiro de 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008. Contas Nacionais, número 33. Rio de Janeiro. IBGE: 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/pibmunic2004_2008.pdf. Acesso em: 05 de março de 2014.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios – Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE; 2011.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. A entrevista narrativa. IN: BAUER, M.; GASKELL, G.: Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 90-113.

MACEDO, MS. Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 389-404, Maio/Ago. 2008.

MAGALHÃES, KA et al. Entre o conformismo e o sonho: percepções de mulheres em situação de vulnerabilidade social à luz das concepções de Amartya Sen. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 21 [4]: 1493-1514, 2011.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Bolsa Família, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: junho de 2013.

MINAYO, M.C.S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2007. 406p. p. 316.

MORAES, C.L.; MARQUES, E.S.; REICHENHEIM, M.E.; FERREIRA, M.F.; SALLES-COSTA, R. Intimate partner violence, common mental disorders and household food insecurity: an analysis using path analysis. *Pub Health Nutr*, 2016, in press.

MOREIRA, N.C.; FERREIRA, M.A.M.; LIMA, A.A.T.F.; CKAGNAZAROFF, I.B. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. *Rev. Adm. Públ. Rio de Janeiro*, v. 46, n. 2, p.403-423, mar./abr, 2012.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Glossary of health promotion terms. Geneva: World Health Organization/Division of Health Promotion, Educations and Communications/Health Education and Health Promotion Unit, 1998.

PIRES, A. Orçamento Familiar e Gênero: percepções do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Pesquisa*. v. 42 n.145, p.130-16. jan./abr. 2012.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD: 2013a. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/duque-de-caxias_rj. Acesso em: 01 de março de 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD: 2013b. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_udh/23418. Acesso em: 01 de março de 2014.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. IN: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 215-253.

RÊGO, WDL; PINZANI, A. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: O Caso do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, MC (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. 494 p. (p. 359-366)

ROCHA, S.; ALBUQUERQUE, R.C. Pobreza extrema no Rio de Janeiro: Uma espacialização alternativa. *Econômica*, v. 9, n. 1, p. 63-88, 2007.

SALLES-COSTA, R.; PEREIRA, R.A.; VASCONCELLOS, M.T.L.; VEIGA, G.V.; MARINS, V.M.R.; JARDIM, B.C.; GOMES, F.S.; SICHIERI, R. Associação entre fatores socioeconômicos e insegurança alimentar: estudo de base populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista de Nutrição*. Campinas, 21 (suplemento). p.99-109. julho/agosto, 2008.

SAMARA, Eni de Mesquita. O Que Mudou na Família Brasileira?: da Colônia à Atualidade. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 27-48, jan. 2002.

SIMAS, S. Famílias com chefia feminina na contemporaneidade: Fragmentos do cotidiano em Joinville/SC (1997-2009). Trabalho apresentado no XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, Fortaleza, 2009.

SUARÉZ, M. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. Brasília: *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*, 2006.

THOMPSON, J.B. A metodologia da interpretação. In: THOMPSON, J.B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 9º ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p355-377.

Reflexões sobre acesso a políticas sociais por famílias de mulheres presas no Distrito Federal, Brasil¹⁷¹¹⁷²

Éverton Luís Pereira: Professor Adjunto do Departamento de Saúde Coletiva (DSC) da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador da Anis – Instituto de Bioética.

Resumo: O artigo aborda as formas pelas quais as famílias de mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) produzem suas rotinas e falam sobre suas vidas com especial ênfase no acesso e busca por políticas sociais. Utilizou-se a metodologia qualitativa de coleta de dados, com as técnicas de observação participante e entrevistas semiestruturadas. Percebeu-se que as mulheres que visitam suas familiares presas produzem diferentes narrativas sobre o acesso a políticas, que se baseiam no aprendizado sobre as rotinas da prisão e fora dela (puxar cadeia) e nas tentativas de busca por direitos sociais sem sucesso (narrativas do cansaço).

Palavras-chave: mulheres presas; políticas sociais; família; Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF).

Abstract: The article debates the ways in which the families of women incarcerated in Women's Penitentiary of the Federal District (PFDF) produce their routines and talk about their lives. The focus is on access and search for social policies. We used the qualitative methodology, with the techniques of participant observation and semi-structured interviews. It was noticed that women who visit their incarcerated relative produce different narratives on access to policies, which are based on learning about the routines of prison and out of it (puxar cadeia) and the search efforts for social rights without success (narrativas do cansaço).

Keywords: women incarcerated; social policy; family; Women's Penitentiary of the Federal District (PFDF).

1. Introdução

Desde as primeiras conversas com familiares das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF), as pesquisadoras aprenderam uma expressão bastante utilizada no contexto da prisão e que passou a fazer sentido ao longo da pesquisa: “puxar cadeia”¹⁷³. Na PFDF, utiliza-se “puxar cadeia” para falar sobre o tempo que é e será vivido dentro da prisão, além consequências disso nas vidas dos envolvidos. Não apenas as

¹⁷¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Acesso das famílias de mulheres presas ao Programa Bolsa Família no Distrito Federal” coordenado por Debora Diniz

¹⁷² Trechos do texto aqui apresentado e um argumento semelhante direcionado para as questões de saúde foram expostos no artigo publicado “Famílias de mulheres presas, promoção da saúde e acesso às políticas sociais no Distrito Federal, Brasil” (PEREIRA, 2016).

¹⁷³ No decorrer do artigo, serão apresentados e detalhados alguns termos “nativos”, ou seja, utilizados pelos sujeitos da pesquisa para se referir a atos, acontecimentos ou sentimentos. Sempre que utilizados, os termos estarão destacados do texto.

mulheres que estão em situação de reclusão “puxam cadeia”, mas também os familiares e amigos próximos. Aprendemos que a situação de prisão transcende a mulher que está vivendo dentro da penitenciária de Brasília e engloba um conjunto complexo de sujeitos e de ações.

Este artigo tem como propósito apresentar os resultados de uma pesquisa realizada na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF)¹⁷⁴. Especificamente, objetiva refletir sobre os elementos que estão envolvidos na situação de prisão, especialmente aqueles que dizem respeito aos acessos das familiares de mulheres presas a benefícios e a rede socioassistencial. Grosso modo, demonstraremos as maneiras como as famílias buscam o Estado e os arranjos criados (afetivos, financeiros, organizacionais, entre outros) para dar prosseguimento à vida após a prisão da mulher.

São vários os elementos envolvidos na relação das famílias das mulheres presas com o Estado. Quando alguém “puxa cadeia”, inúmeras questões se modificam e outras precisam ser repensadas. Este artigo demonstrará como, para garantir o direito das famílias às políticas sociais, faz-se necessário refletir sobre as linguagens utilizadas pelas políticas públicas, bem como sobre os caminhos que devem ser percorridos para o acesso a determinadas políticas.

1.1. Contextualização da pesquisa

Por meio do Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007, com sua gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS nº. 376, de 16 de outubro de 2008, o CadÚnico foi criado como um instrumento de caracterização e identificação socioeconômica de famílias vulneráveis. Entre as informações coletadas, encontra-se a possibilidade de se identificar o pertencimento da família a algum grupo populacional ou em situação específica. As famílias prioritárias para o cadastramento no CadÚnico são aquelas com renda *per capita* igual ou inferior a ½ salário mínimo, ou renda familiar de até três salários mínimos. Além destas, 16 grupos populacionais são objeto de identificação no Cadastro.

A Portaria n. 177, de 16 de junho de 2011, estabelece fluxos, formas de aplicação e grupos prioritários para a realização do cadastramento. Mesmo não sendo citadas na Portaria mencionada, as “famílias de presos do sistema carcerário” compõem a esfera das

¹⁷⁴ A pesquisa contou com apoio financeiro da SAGI/MDS, por meio do Edital CNPq-SAGI n. 24/2013. A pesquisa, intitulada “Acesso das famílias de mulheres presas ao Programa Bolsa Família no Distrito Federal”, foi coordenada por Debora Diniz.

preocupações do CadÚnico no Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, lançado pelo MDS em 2012 (BRASIL, 2012), junto com outras populações específicas.

De acordo com o Guia, “o cadastramento [das famílias de pessoas presas no sistema carcerário nacional] pode significar a efetivação de políticas que atendam às demandas das famílias e criem condições para que essas pessoas se aproximem da rede de proteção social e se afastem do ciclo da criminalidade” (BRASIL, 2012, p. 93). O cadastramento seria o primeiro passo para o acesso das famílias de presos do sistema carcerário às políticas sociais. Isto deveria ser complementado com a articulação com a secretaria da administração penitenciária da região e outros serviços, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) ou Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)¹⁷⁵.

De acordo com os dados da SAGI/MDS do mês de junho de 2016, existem no Distrito Federal 222.419 famílias inscritas no CadÚnico. Dessas, 71.011 famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 85,00, 53.821 famílias com renda *per capita* entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 e 71.229 entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo, totalizando 196.061 famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As demais 26.358 famílias apresentam renda acima de ½ salário mínimo. Das famílias cadastradas, 88.528 são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

No que diz respeito as famílias cadastradas como “famílias de presos do sistema carcerário”, os dados do Distrito Federal de junho de 2016 apresentam um total de 114 famílias cadastradas. Entre as cadastradas, 69 estão incluídas no Programa Bolsa Família¹⁷⁶. Nas informações apresentadas pelo MDS não sabemos qual a Penitenciária que o familiar está encarcerado. Cabe destacar que o Distrito Federal conta com o Complexo Penitenciário da Papuda e a Penitenciária Feminina do Distrito Federal.

Cabe salientar que os dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN) nos informam que, em dezembro de 2012, existiam 11.399 pessoas vivendo nas instituições prisionais no DF. Dessas, 10.758 encontram-se no Complexo Penitenciário

175 É importante salientar que a Lei de Execuções Penais (LEP), de 1984, garante o direito de acesso à assistência social dos presos e de suas famílias. Este direito é também reforçado nos documentos do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2010; 2012a)

176 Os dados podem obtidos no site <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Grupos%20Populacionais%20Tradicionais%20e%20Espec%3%ADficos>

da Papuda e 641 na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). Em números absolutos, já podemos dizer que o número de famílias cadastradas e identificadas como famílias de presos do sistema carcerário no CadÚnico do DF é irrelevante em comparação com o universo de pessoas em situação de prisão nesta unidade da federação.

2. Metodologia

O trabalho com famílias de mulheres presas é um grande desafio. Não apenas os pesquisadores não detinham informações precisas sobre essa população, seja do ponto de vista teórico ou de dados oficiais, como também não conseguiam traçar uma estratégia metodológica, de antemão, que conseguisse cumprir com os objetivos propostos pela investigação.

Assim, a construção das técnicas de coleta de dados se deu no decorrer do contato com as famílias das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). Mais do que uma estratégia fechada ou previamente delimitada, a coleta dos dados se construiu a partir do reconhecimento daqueles sujeitos sociais (TEDLOCK; MANNHEIM, 1995) e o respeito por seus anseios e suas preocupações.

A população com a qual trabalhamos foi historicamente interpelada pelo sistema repressivo e punitivo do Estado (com abordagens policiais, prisões, averiguações de toda ordem), ou de outros grupos sociais também violentos que geraram conflitos pessoais e sociais ímpares. Assim, os contatos deveriam respeitar as especificidades da população. Justamente pela exclusão e violência históricas que os familiares das mulheres presas vivenciaram, os pesquisadores tiveram algumas dificuldades na aproximação e na conquista da confiança.

Como descrito pela literatura, a obtenção de dados em uma pesquisa qualitativa requer um mútuo reconhecimento: o pesquisador precisa visualizar as redes que formam os “metadiscursos” dos sujeitos com os quais estará trabalhando (BRIGGS, 1984); e os sujeitos de pesquisa precisam perceber no pesquisador um bom interlocutor para suas preocupações cotidianas. Evidentemente que falamos de um movimento duplo de aproximação e de reconhecimento de sujeitos e de causas (FAVRET-SAADA, 2005). Grosso modo, estamos falando que construir uma pesquisa qualitativa e com este público é também produzir um conhecimento que esteja a disposição da transformação, especialmente nas mudanças em políticas públicas e na produção da visibilidade das demandas desta população.

Assim, os pesquisadores elaboraram diferentes estratégias para a coleta dos dados, conforme detalhado abaixo.

2.1. Observação participante nos dias de visita

A observação participante busca não apenas estar atento ao que se passa ao redor do pesquisador, mas também estabelece a importância dos laços com os sujeitos com os quais se está trabalhando. Além disso, percebe pequenas diferenças que não seriam captadas por outras técnicas, como pela realização de entrevistas, por exemplo.

Foram realizadas observações participantes nos dias de visita na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) durante sete (07) meses (entre maio e novembro de 2014). Esta técnica foi uma das principais ferramentas para a coleta de dados e auxiliou também na seleção de informantes chave para a realização de entrevistas. O dia de visita na PFDF é realizado às quintas-feiras. Os pesquisadores participavam deste dia com o intuito de observar e estabelecer conversas sistemáticas com os visitantes, afim de obter informações sobre os elementos que guiam as ações e/ou reflexões daqueles que vão para a PFDF.

Inicialmente, a observação participante buscou reconhecer os agentes que circulam nos dias de visita. Cada dia de observação participante gerou um diário de campo, no qual foram relatados os principais acontecimentos presenciados no dia. Evidentemente que a subjetividade foi um dos elementos que guiou os olhares, lapidados pelas teorias lidas.

2.2. Entrevistas semiestruturadas com visitantes da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF)

Após a seleção dos informantes chave por meio da observação participante nos dias de visita na PFDF, os pesquisadores se direcionavam para as residências dos familiares para uma entrevista mediada pela gravação do áudio. Essas residências estavam localizadas em diferentes regiões geográficas do Distrito Federal.

A composição do cenário para a entrevista e a presença de diferentes agentes sociais nos momentos das conversas respeitou as formas de organizações das interlocutoras. Da mesma forma, o tempo de entrevista foi mediado pelas possibilidades dos entrevistados, visto os diferentes arranjos locais. Respeitando os entrevistados quanto ao ritmo, o tempo e as condições da entrevista, a equipe da pesquisa conseguiu obter um conjunto significativo de dados e, mais importante, conseguiu captar algumas nuances importantes para as

garantias de acessos ou não a políticas públicas das famílias de mulheres presas no Distrito Federal.

O roteiro de entrevistas foi dividido em três grandes blocos que buscaram saber: (i) a trajetória/histórico da família: movimentos migratórios, organizações parentais e laços de solidariedade construídos ao longo dos anos, arranjos maritais e de constituição da família; (ii) a organização atual da família, especialmente após o episódio de prisão: cuidados com os filhos da mulher presa, gestão econômica e financeira da família, visita e relação com a familiar encarcerada, relações sociais com a vizinhança e outras redes de relações; (iii) buscas e acesso à políticas públicas: políticas acessadas e/ou buscadas, avaliações sobre as dificuldades/facilidades para a garantia de direitos, elementos de dificuldade quando da necessidade de obter algum tipo de benefício e itinerário de buscas por políticas públicas. Os três blocos acima mencionados levaram em consideração, como momento importante para a organização da narrativa, o episódio da prisão da familiar.

As análises se deram com base em elementos disparadores de processos sociais, nos quais fosse possível reconhecer a dimensão simbólica e sociocultural dos sujeitos do estudo. Cabe salientar, mais uma vez, que esta pesquisa primou pelo reconhecimento das teias sociais que produzem os sujeitos e nas formas como as famílias de mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) acessam ou não políticas públicas.

2.3. Questões éticas

A pesquisa faz parte de um projeto global intitulado “Radiografia do Crime Feminino no Distrito Federal – 10.000 Mulheres”, desenvolvido pela Anis – Instituto de Bioética, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/IH-UnB). Todos os procedimentos éticos previstos pela Resolução CNS 466/2012 foram respeitados.

Como já argumentado no início do item metodológico, pesquisar famílias de mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) apresentou desafios importantes. Cabe salientar que não são apenas as mulheres que estão em situação de reclusão que “puxam cadeia”. Os familiares e pessoas próximas desses sujeitos também estão inseridos nesta malha que produz saberes e poderes sobre a prisão e aqueles que nela estão. De uma forma ou de outra, quando as famílias estão “puxando cadeia” com as presas, inúmeros outros elementos devem ser levados em consideração, como por exemplo as vigilâncias e interpelações constantes. Foi compreendendo isso e respeitando as

particularidades da população com a qual estávamos trabalhando, que construímos o processo metodológico da pesquisa.

Dessa forma, a negociação em campo sempre foi a principal ferramenta ética utilizada pelos pesquisadores. A aceitação da pesquisa e a expressão da vontade em participar se dava na interação entre os sujeitos (entrevistador e entrevistado) e, a autorização da gravação do áudio foi dada de forma oral. Optou-se por este procedimento por entender que a exigência de uma assinatura em um documento poderia comprometer ainda mais a relação de confiança estabelecida. É importante lembrar que esta população vem sendo interpelada por mecanismos repressivos e os pesquisadores não queriam, de forma alguma, ser enquadrado como mais um agente deste poder (questão essa que a assinatura formal de um documento poderia representar).

3. Resultados e discussão

Discutiremos os resultados da pesquisa a partir de dois pontos de vista: o primeiro tem o objetivo de apresentar os dias de visita na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). A proposta é descrever as maneiras pelas quais os dias de visita são organizados e como, compreendendo-os, compreenderemos elementos importantes da sociabilidade das famílias das mulheres presas. Demonstraremos como os momentos de espera para adentrar as grades da PFDF também podem servir como disparador de reconhecimentos entre os sujeitos e a formação de redes de solidariedade que transcende as malhas do Estado.

O segundo ponto irá trabalhar com as narrativas construídas especificamente pelos familiares das mulheres presas no Distrito Federal. Partindo da categoria “cansaço”, abordaremos os inúmeros caminhos trilhados pelas famílias para organizar a rotina e a vida após a prisão de uma parente mulher. As narrativas do cansaço apresentadas pelos familiares das mulheres presas trazem elementos importantes para refletirmos sobre as políticas públicas, especialmente quando pensamos com base em três elementos igualmente válidos: o cansaço e a filha presa; o cansaço e os afazeres do dia a dia; e o cansaço e o Estado.

É importante destacar que o que nos interessa nessas descrições e análises são os elementos socioantropologicamente relevantes. Antes de procurarmos uniformidades ou dados quantitativamente significativos, preocupa-nos compreender os elementos que fazem com que aquelas famílias atuem de uma forma específica em seu cotidiano (ORTNER, 2007). Ou seja, descreveremos os processos socioculturais que produzem os sujeitos e

constroem formas de ser/estar no mundo. E essas formas específicas de trabalhar com o cotidiano e com os percalços do dia a dia também nos dizem muito sobre as buscas e possibilidades de acessos à políticas públicas.

3.1. Os dias de visita: narrativas etnográficas

Todas as quintas-feiras, a Penitenciária Feminina do Distrito Federal recebe inúmeras pessoas que vão até aquele espaço para visitar algumas das mulheres presas. A PFDF está localizada em uma das cidades satélites de Brasília e não é de fácil acesso via transporte público. A localização e a rotina das visitas faz com que o dia comece bastante cedo para aqueles que para lá se dirigem.

Cinco horas da manhã já é possível encontrar inúmeras visitantes. O movimento começa a se intensificar, de fato, após às seis horas, quando um grande número de pessoas chega na Penitenciária. Em sua grande maioria, são mulheres que estão no lado de fora da PFDF aguardando a entrada: carregam consigo sacolas com itens destinados as outras mulheres que estão “dentro da cadeia” esperando pela visita. A sacola com pequenos “presentes” para a presa é dado o nome de “cobal”. São as mulheres que visitam outras mulheres na cadeia¹⁷⁷. Aguardam do lado de fora, entre pequenas caminhadas no pátio dividido com carros e uma pequena área coberta.

A Penitenciária Feminina tem como regra que as visitantes entrem com roupas brancas. O contraste entre as peles negras das visitantes e as roupas brancas utilizadas causa certo estranhamento à primeira vista. Vestem branco e não podem utilizar qualquer objeto pontiagudo: prendedores de cabelo, enfeites em chinelos ou na roupa, aros de metal em sutiãs. Tudo isso é de entrada proibida na PFDF. As visitantes sabem que passarão por uma revista detalhada, e por este motivo tomam todas as precauções necessárias.

As visitantes costumavam contar para os pesquisadores que as roupas marcam também uma divisão entre os frequentadores do presídio: as visitantes usam o branco; as agentes penitenciárias usam preto; e as presas usam laranja. O argumento utilizado pelas visitantes, que dizem ser também o dos agentes prisionais, é de que, em caso de algum acontecimento, é mais simples realizar uma diferenciação entre aqueles que estão ocupando o espaço.

¹⁷⁷ Diniz (2007) faz a relação entre mulheres e cuidado, outro grande traço da construção da feminilidade e das relações de gênero. Fazendo uma revisão da literatura internacional, a autora argumenta que sociohistoricamente, as mulheres são as cuidadoras.

Além dos detalhes das roupas que marcam as visitantes, as sacolas também demarcam particularidades daquele espaço. As cores das sacolas contrastam com a uniformidade branca das roupas. Nas sacolas, as visitantes carregam vários tipos de produtos: sabonetes, shampoos, condicionadores, comidas de diferentes tipos e frutas. Eles são destinados às presas: assim como os corpos das visitantes, os produtos passarão pelo escrutínio dos agentes do presídio em busca de possíveis elementos ilegais.

Não são todos os produtos que podem entrar no presídio: apenas algumas frutas, banana e maçã, e numa quantidade máxima de seis (06) unidades. A visitante também pode levar bolachas, doces ou salgadas. Assim como as frutas, as bolachas são contadas. De produtos de limpeza e higiene, é permitido sabão em barra, sabão em pó, sabonete, papel higiênico e absorvente. Tudo que é levado para dentro dos muros da PFDF deve estar em uma embalagem plástica transparente: não é permitido o uso das embalagens originais. Se não estiver dessa forma, não entram.

Sempre é possível encontrar as desavisadas. Algumas das visitantes, por serem novas na arte de “puxar cadeia”, não conhecem todos os procedimentos para a entrada no presídio. As visitantes novas passam por alguns constrangimentos, especialmente quando além de novatas, não conhecem outras frequentadoras daquele espaço. Muitas vezes, são barradas na porta de entrada do presídio por não estarem com roupas adequadas para a visita. Também não raras vezes, alguns utensílios precisam ser deixados por não estar “de acordo com as regras” da PFDF.

As visitantes mais antigas costumam auxiliar na resolução desses problemas. Roupas íntimas são emprestadas para que as “novatas” possam entrar no presídio e aquelas que não estão carregando o número máximo de alimentos ou produtos de higiene se responsabilizam pela entrada do material das que excederam o limite permitido. Na espera para a entrada na PFDF nos dias de visita, uma rede de solidariedade feminina se constrói e um dos primeiros passos é o auxílio com informações e empréstimos para a adequação às exigências das instituições. Nas quintas-feiras, circulam as visitantes e circulam também os objetos e os alimentos. Estas trocas produzem reciprocidades e criam laços entre os sujeitos¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Marcel Mauss (1974) já demonstrava a importância das trocas na produção da reciprocidade. Os laços são criados e reforçados, segundo este autor, na reciprocidade construída nas trocas entre os sujeitos, especialmente troca de coisas, palavras e presentes. Caille (1998) reforça o argumento pensando que a ideia da dádiva deve ser pensada em termos de uma maneira de ligar as pessoas (e não apenas na ótica do interesse ou da obrigação).

O dinheiro também circula. Durante a realização do trabalho de campo, as visitantes tinham direito de adentrar os muros da prisão com R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por dia de visita. O dinheiro é geralmente destinado à presa para a aquisição de alimentos e/ou outros produtos dentro da Penitenciária. Ou para pagar dívidas. De qualquer sorte. Este dinheiro é extremamente importante, e as visitantes ressaltam a necessidade de “dar um jeito” para disponibilizar a quantidade máxima permitida para aquelas que estão presas. É comum presenciarmos mulheres contando notas de reais, preocupadas com os valores permitidos e os possíveis para aquela ocasião. Como detalharemos no próximo subitem, a necessidade de disponibilizar recursos para as presas faz com que as famílias busquem alternativas diversas de captação financeira e onera, ainda mais, o orçamento já apertado.

Quando a visitante não está portando o valor máximo, ela geralmente leva quantidades de outras visitantes. Entretanto, as trocas não são realizadas com qualquer uma: existem relações de amizade e confiança que baseiam essas possibilidades. Essa circulação informa sobremaneira as formas como as visitantes das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal constroem suas redes de solidariedade.

As roupas exigidas para a entrada na PFDF, as passagens pagas (seja de transporte coletivo, seja de taxi ou de “carros coletivos”), os produtos de higiene e alimentação específicos, o dinheiro “da semana” para a presa significam gastos extras para a família. Estes gastos são fruto de reflexões sobre como os manter, ainda mais após o imprevisto que a prisão da mulher representa no orçamento familiar. A busca por recursos e os inúmeros contratemplos enfrentados para a garantia dos valores e produtos é mais um dos itens de “cansaço” das famílias de presas no DF.

Todos os movimentos de trocas e de reconhecimentos das e entre as visitantes acontecem, principalmente, no intervalo entre a chegada e a entrada na PFDF. O ritual acontece da seguinte forma: a visitante chega e aguarda em uma fila auto gerida pelos frequentadores do espaço. Às oito horas, as senhas para a entrada começam a ser distribuídas entre as presentes. As senhas indicam a ordem real de entrada no presídio. Essa é a primeira etapa do ritual das quintas-feiras.

Logo após o início da distribuição das senhas, ainda antes da chamada dos números, uma das agentes penitenciárias lê os nomes das presas que estão impedidas de receber visitas. Este é um momento de grande angústia para as visitantes: pode representar que todos os esforços despendidos até então, como a compra dos alimentos e produtos de higiene, captação do dinheiro para a disponibilização para a presa, gastos com passagens

até a PFDF, tempo utilizado para o deslocamento, etc., terão sido em vão. “Estar com o nome na lista” indica que alguma coisa aconteceu com a presa naquela semana e que, por este motivo, ela não poderá receber visitas. As visitantes, após não escutarem o nome das que serão visitadas, suspiram aliviadas que o esforço será recompensado.

Quando o nome da visitada é lido, várias hipóteses sobre o motivo começam a ser levantadas. “Eu fiz tudo isso para vir ver ela e trazer as coisas e ela me apronta uma dessas”, dizem as visitantes com certo pesar. O “nome na lista” indica uma traição para a visitante: a presa teria a obrigação de reconhecer o investimento das visitantes e ter um bom comportamento durante a semana. Mas chamar o nome também gera preocupações quanto à saúde e/ou integridade física das presas na PFDF.

A visitação inicia às nove horas. A partir do início da chamada, todas as atenções estão voltadas para a entrada no PFDF. Depois da fila, a identificação, a averiguação dos produtos que poderão (ou não) entrar e a revista. A revista é sempre um dos tópicos das conversas, especialmente por ser considerada constrangedora e invasiva. A visitante pode ficar dentro da PFDF até às quinze horas. Dois horários são possíveis: até às doze horas, para aquelas que sairão para trabalhar ou conversar com o assistente social do Presídio ou depois das quinze horas. Várias visitantes utilizam o dia para buscar informações com o profissional na Penitenciária, especialmente relacionado a questões de família e acesso a direitos sociais.

Como dito, os momentos de espera nos dias de visita auxiliam na produção de coletividades. Também dentro do presídio acontecem encontros e amizades. As mulheres adentram as grades da PFDF para visitar determinada presa, e conhecem outras e estabelecem amizades. Não raras vezes, essas amizades e redes de solidariedade se mantêm fora do presídio. Por exemplo, os pesquisadores conheceram diferentes casos de homens e mulheres que iam à PFDF visitar uma familiar e acabaram estabelecendo relações afetivas e amorosas com alguma presa. Mesmo depois da concessão da liberdade à familiar, a visitante continua frequentando o presídio às quintas-feiras, porém, indo em busca da parceira que conheceu quando da visita.

O contexto da prisão pode ser descrito de acordo com personagens importantes que estão presentes em todos os dias de visita. O cenário é o da prisão: são as grades, as violências e as repressões que dão o tom do que acontece na interação entre os sujeitos que circulam por aqueles espaços. É a prisão, e as suas histórias, que guia grande parte dos movimentos dos atores naquele contexto específico.

Dentre os atores presentes no cenário da prisão, podemos destacar cinco igualmente importantes: as presas, as agentes prisionais, as visitantes – velhas e novatas -, os vendedores e as religiosas. Esses sujeitos sociais assumem papéis¹⁷⁹ essenciais na organização da rotina e do cotidiano das visitas e podem ser pensados como elos na corrente das redes de solidariedade construídas na/pela prisão.

As presas têm papel preponderante na organização da prisão. São elas as responsáveis pela organização geral dos atores sociais. Do lado de dentro das grades, são ativas na organização das rotinas nos dias de visita – e também fora daquele contexto específico da PFDF. As presas também se fazem presente nos cotidianos das famílias, visto que uma logística é necessária para “manter” aquele sujeito na prisão, logística essa que envolve dinheiro, redes de solidariedade e auxílio, cuidado com os filhos e o lar que ficou “do lado de fora”, etc.

As agentes prisionais representam, por um lado, todo o sistema repressivo. Elas demarcam a entrada para a prisão. É possível dizer que elas representam o poder do Estado naquele contexto. Os papéis são bem definidos para que isso aconteça. Entretanto, as agentes também podem ser vistas como “aliadas”. Não raras vezes, elas assumem a função de mediação entre as famílias e as presas. Melhor dizendo, as agentes penitenciárias também cumprem um papel de auxílio no contexto da prisão: organizam redes de solidariedade entre as famílias das presas, auxiliam na obtenção de recursos ou alimentos para famílias que estão em necessidade, acionam outros atores (como os religiosos, de assistência social, etc.) quando as famílias assim solicitam (ou quando elas próprias avaliam ser necessário). As agentes penitenciárias também cumprem uma função que não é totalmente alcançável pelo Estado.

As visitantes são igualmente ativas no contexto dos dias de visita. Elas organizam as rotinas das presas no contexto externo à prisão. As visitantes servem para (re)conectar a presa a outras realidades, especialmente aquelas das rotinas vividas por sua rede de sociabilidade fora dos muros do presídio. É importante salientar que as visitantes são também movidas pelas vontades das presas: elas assumem um papel de mediação entre os mundos da prisão/fora dela e de produção da realidade externa de acordo com as

179 Goffman (1998) utiliza a ideia de “situação” para definir as formas de interação social dadas em contextos particulares. O autor argumenta que é na interação entre os atores – visto enquanto aqueles que desempenham alguma função na cena -, o cenário – pensado como o contexto em que a cena acontece -, a os objetivos da interação – os motivos pelos quais aqueles sujeitos estão interagindo naquela situação particular – que o pesquisador conseguirá captar as formas de organização dos sujeitos sociais.

expectativas da presa. O inverso é da mesma forma verdadeiro: as visitantes auxiliam na construção da realidade dentro do presídio. Cabe destacar que as visitantes estão em constante processo de reconhecimento: elas ensinam, umas as outras, a arte de “puxar cadeia”.

Outros dois atores importantes nos dias e visita são os vendedores – de café e guardadores de materiais – e as religiosas. Esses dois grupos auxiliam na produção de redes de cuidado entre os diferentes personagens do dia de visita. Os vendedores (re)conhecem todas as visitantes e, muitas vezes, suas histórias. Contam todos os acontecimentos de dentro e de fora do presídio e, caso necessário, acionam as famílias das presas para resolução de algum conflito.

As religiosas assumem, da mesma forma, uma função importante nessa teia de solidariedade. Todas as quintas-feiras, elas estão no lado de fora da PFDF servindo café da manhã. Dizem que estão naquele lugar para “alimentar o corpo e a alma” das visitantes. Além do café, as religiosas rezam com os presentes nos dias de visita e são acionadas para diferentes questões, sejam elas auxílios socioassistenciais (como comidas, roupas ou outros itens que estejam faltando para as famílias), ou acalentos espirituais. Como dito, elas também atuam na resolução dos problemas cotidianos das famílias das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal.

A relação produzida pelas personagens do dia de visita é mediada pela prisão. Inegavelmente, e seguindo os pressupostos metodológicos e teóricos de Goffman (1998), o objeto da interação naquele contexto são os problemas entre as presas, suas famílias e o Estado. As histórias que circulam estão sempre relacionadas a acontecimentos do sistema prisional. Não raras vezes, as visitantes já viveram situações de prisão em algum momento de sua história. Da mesma forma, outros familiares já passaram pelo sistema prisional: filhas ou filhos, esposos, pais, mães.

Nessas histórias que circulam, o acesso e busca por advogados é uma das mais importantes. Experiências com advogados do sistema público ou privado são trocadas entre as visitantes e os demais atores. Os frequentadores daquele espaço detêm uma lista considerável de nomes de advogados e/ou instituições que prestam este tipo de serviço. As indicações são mediadas pela capacidade “resolutiva” de determinado profissional ou instituição. As instituições públicas são, em geral, desvalorizadas pelos atores do dia de visita: elas contam sobre a “falta de vontade” dos defensores públicos na resolução das

questões das presas. O mesmo se fala sobre o acesso a outras políticas públicas, especialmente as de distribuição de renda.

Poderíamos dizer que os dias de visita são importantes para a produção da relação entre a presa e a realidade fora dos muros da Penitenciária. Eles servem como um processo contínuo de (re)atualização das diversas demandas oriundas da família que está fora e da presa que está dentro da prisão. Os dias de visita produzem as trocas necessárias para a manutenção dos laços entre os familiares separados pela situação de prisão.

Da mesma forma, os dias de visita criam novos laços de solidariedade. Os diferentes atores presentes na PFDF às quintas-feiras criam elos para a produção de respostas para as diferentes demandas apresentadas pela prisão. Nos dias de visita, as visitantes vão aprendendo e ensinando as melhores formas de “puxar cadeia” e produzindo estratégias para a superação das adversidades cotidianas. Utilizando os argumentos de Das e Poole (2004), os dias de visita auxiliam as familiares das mulheres presas a encontrar brechas criativas nas malhas do poder público e produzir trânsitos nas margens do Estado.

Inegavelmente, são as mulheres que visitam. A rede de solidariedade que citamos ao longo deste subitem é composta basicamente por mulheres que cuidam umas das outras. São mães, companheiras, amigas (de dentro ou de fora da prisão) que trabalham todas as quintas-feiras para manter o laço social entre a presa e a realidade fora da prisão. É importante salientar que esses laços criados nos dias de visita não são apenas efêmeros: eles se mantêm em outros momentos e contextos, e serve como impulsionador de transformações estruturais na vida dessas famílias.

Os atores e os movimentos dos dias de visita, assim como a rede de cuidado feminina formada no contexto da prisão são importantes para pensarmos políticas públicas. Como veremos no próximo item, um dos argumentos do “cansaço” apresentado pelas familiares das mulheres presas é de que o acesso às ações do Estado são difíceis, especialmente após o acontecimento da prisão. Como forma de resolução dessas dificuldades, as mulheres familiares das presas da PFDF formam redes de cuidado que auxiliam, pelo menos em parte, a manutenção das rotinas cotidianas.

3.2. Narrativas do cansaço¹⁸⁰: prisão e políticas públicas

As narrativas que serão trabalhadas neste subitem dizem respeito a vinte entrevistas em profundidade realizadas com famílias de mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). Como detalhado na discussão metodológica, a seleção das pessoas que seriam entrevistadas foi um processo difícil, justamente pelas violências históricas que essa população vem sofrendo ao longo dos anos e, especialmente, pelas formas como esses sujeitos são interpelados.

Nas narrativas etnográficas apresentadas acima, tínhamos um cenário que era composto pela PFDF. As grades da prisão, mesmo que do lado de fora, davam o respaldo e a proteção para as famílias. As conversas e a observação participante estabelecidas nos dias de visita eram resguardadas pelo poder da Penitenciária. Isso possibilitava um tipo de contato sem receio: todos que estavam naquele espaço tinham o mesmo objetivo – visitar uma mulher presa – e sabiam sobre os significados e os desafios de “puxar cadeia”. No contexto do dia de visita, não existia a possibilidade (e nem mesmo a vontade) de “esconder”: todos lá estavam, de uma forma ou de outra, marcados pela prisão.

Entretanto, quando os pesquisadores se voltaram para as entrevistas, o contexto da produção dos dados foi modificado¹⁸¹. A prisão continuava sendo um ponto de referência para as conversas. Porém, nas casas das famílias das mulheres presas na PFDF, “ser família de pessoas presas” ganhava outra conotação. Se nos dias de visita os pesquisadores conseguiram perceber o sentido do “puxar cadeia”, nas entrevistas com as famílias nas residências foi necessário compreender os “cansaços” que produzem naqueles sujeitos.

Como discutido anteriormente, são as mulheres, e geralmente as mães, que visitam as presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). Neste contexto, foi majoritariamente com mulheres que as entrevistas foram realizadas. Das vinte (20) entrevistas realizadas, dezessete (17) foram feitas com mães, uma (01) com filha, uma (01) com tia e uma (01) com um companheiro de presa da PFDF. As entrevistas foram

¹⁸⁰ Utilizamos narrativas aqui no sentido dado ao termo por Victor Turner (1981). Para o autor, as narrativas seguem a lógica dos dramas sociais, ou seja, são produzidas a partir de um acontecimento e seguem uma lógica sequencial dividida em estágios que buscam a resolução dos problemas. Para Turner (1981), as narrativas sempre produzem reflexões sobre o cotidiano, e por este motivo são tão importantes de serem captadas pelo pesquisador da sociedade. Ainda, segundo Benjamin (1993), as narrativas sempre nos apresentam elementos pedagógicos: elas produzem certas morais sobre os processos socioculturais. Pensando com base nos autores citados, podemos argumentar que refletir sobre as narrativas contadas pelas famílias das mulheres presas é também falar sobre as formas como esses sujeitos produzem suas concepções de mundo e, consequentemente, acessam e/ou buscam políticas públicas.

¹⁸¹ Vale destacar que as entrevistas foram realizadas por uma pesquisadora mulher.

realizadas com as pessoas que se disponibilizaram em participar da pesquisa quando contatadas nos dias de visita. As pessoas entrevistadas moram nas cidades satélites, ou seja, fora da região central do Distrito Federal (Plano Piloto).

A organização familiar das entrevistadas é outro fator importante para refletirmos sobre os acessos a políticas sociais. Existem diferentes formas de organização familiar, que irá variar de acordo com o contexto sociocultural na qual ela é produzida. O modelo baseado no parentesco consanguíneo não é, necessariamente, o pressuposto hegemônico na organização das classes populares (FONSECA, 2004; SARTI, 1996). Podemos pensar essa mesma questão entre as famílias de mulheres presas: existem diferentes arranjos que foram verificados quando da realização das entrevistas e das conversas nos dias de visita.

A moradia é compartilhada por um conjunto de pessoas. São parentes consanguíneos, mas também agregados com diferentes status – desde “parentes” distantes, até companheiros de filhas ou netas. A moradia é, geralmente, centrada na mulher mais velha (no caso, a mãe da presa), fato semelhante ao descrito sobre as classes populares (FONSECA, 2004). Os homens, assim como as crianças, geralmente circulam por diferentes moradias. Os filhos das mulheres presas costumam ficar sob a responsabilidade da avó (mãe da presa) e ocupar um espaço nesta residência¹⁸². Entretanto, o discurso hegemônico nas conversas com esses familiares é de que a estada dessas crianças ou adolescentes é temporária: a mãe continua sendo a mulher presa na PFDF, que poderá “pegar” o filho assim que sair da prisão.

A guarda definitiva da criança não é requisitada pela avó, aliás, é o contrário que acontece: ter a guarda da criança significa uma “traição” com a mãe que está na prisão. Os relatos nos apontam que tanto as famílias, quanto as presas pensam dessa forma. A guarda pode ser requisitada para obter algum benefício de renda, como o auxílio reclusão. Mesmo assim, esse procedimento não é considerado desejável pelas familiares das mulheres presas na PFDF e pode significar o rompimento das relações entre a família fora e a presa dentro da prisão. Mais uma vez, isso se assemelha muito dos processos de adoção em classes populares descritos na literatura antropológica (FONSECA, 2006).

Este conjunto de sujeitos que divide a mesma residência contribuem de diferentes formas para o orçamento doméstico. A grande responsabilidade do cuidado da família, e

182 Diniz e Paiva (2014) resgatam referências bibliográficas sobre mulheres presas que falam sobre a “dupla” punição da mulher presa, pensando especialmente a questão dos filhos. As autoras argumentam, entretanto, que também é necessário pensar na precariedade da vida desses sujeitos antes da entrada na prisão.

nisso está incluído o acesso a recursos financeiros, é da mulher. É ela que faz a gestão dos recursos que são disponibilizados na casa. Nem sempre os moradores têm condições de contribuir financeiramente. Nestes casos, eles auxiliam com a compra de determinados produtos ou serviços. “Se ela compra um litro de leite já é bom, assim eu não preciso comprar”, conta uma das entrevistadas para falar sobre a divisão dos gastos e dos recursos na casa.

De uma forma ou de outra, todas as pessoas entrevistadas tiveram acesso a algum benefício social e/ou política de transferência de renda. São relatados programas locais, executados pelo Governo do Distrito Federal (como “Pão e Leite”, “Vale gás”, entre outros), e políticas nacionais (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada). Algumas recebem benefícios da Previdência Social, como aposentadoria de um dos membros da família ou auxílio reclusão. Ou seja, as políticas sociais e de transferência de renda fazem parte da rotina das pessoas entrevistadas, mesmo que com intensidades diferentes.

Também, todas as pessoas entrevistadas relataram ter acessado algum equipamento do Estado, seja ele de saúde, educação ou assistência social. Além das visitas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), os relatos giram em torno, principalmente, do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) dos territórios de moradia dos sujeitos. Mesmo acessando os equipamentos do Estado, essas famílias não se declaram (ou não fazem menção) ao fato de serem “famílias de pessoas presas no sistema carcerário”. Segundo elas, essa informação, ao invés de facilitar, poderia dificultar ainda mais o acesso.

Entretanto, para pensarmos a não auto-identificação como famílias de pessoas presas, precisamos refletir sobre um conjunto de narrativas sobre o acesso a políticas públicas que circulam entre essas famílias. “Eu estou muito cansada”, dizem as entrevistadas quando provocadas para falar sobre seus cotidianos e a busca pelo Estado, durante as entrevistas. Estar cansada é a forma como essas mulheres expressam suas batalhas diárias em busca de direitos e reconhecimentos sociais.

Dividiremos as narrativas do cansaço em dois subgrupos: o primeiro será responsável pela discussão sobre o “cansaço”, a mulher presa e o cotidiano; o segundo trabalhará especificamente com o cansaço e o Estado.

3.3. Cansaço e a organização da rotina

A prisão de uma mulher, especialmente entre os pobres, tem consequências importantes na organização da rotina. Como argumentamos, a mulher é o centro da organização da casa e da família e, ela não estando presente, a logística do lar precisa ser radicalmente modificada. O cuidado com os filhos, a gestão e busca por recursos e as relações sociais são repensadas após o episódio de prisão.

A prisão da mulher é vista de duas formas pelas entrevistadas: por um lado, existe aquelas que consideram a prisão um ato individual e produz uma narrativa de sofrimento pessoal – “não sei o porquê ela fez isso, sempre fiz tudo para ela”, são argumentos frequentes neste tipo social. Este conjunto de pessoas geralmente teve o primeiro contato com a prisão com o encarceramento da mulher atualmente presa, não apresentando narrativas similares com outros parentes ou conhecidos. Estas pessoas precisam aprender a “puxar cadeia” e produzem sentido em suas novas vidas a partir da reconstrução da história pelo questionamento dos motivos da prisão.

Por outro lado, temos aquelas entrevistadas que trabalham com a prisão como mais um evento em uma vida marcada por incertezas e dificuldades. Diferente do primeiro grupo, essas pessoas com quem conversamos apresentam outros episódios de prisão na família ou na rede de sociabilidade próxima. Com as narrativas sobre a mulher presa, surgem outras histórias sobre acontecimentos dos mais variados envolvendo irmãos, companheiros, filhos ou outros conhecidos. As narrativas são envoltas de uma relação truculenta com o Estado e com seu sistema repressivo. Poderíamos dizer que essas famílias “puxam cadeia” há mais tempo e ajudam no processo pedagógico com as demais que ainda não conhecem a rotina pós-prisão. Independente da relação da família com a prisão (se de longa ou próxima data), todas as entrevistadas se dizem cansadas na reestruturação da rotina. Uma das questões marcantes do cansaço é a necessidade de ir visitar a presa.

Além do exposto, as familiares relatam estar cansadas em ver a situação vivenciada pela filha na prisão e não conseguir mudar. Elas dizem que “ver a filha daquele jeito” é uma das questões que causam mais problemas: o retorno à rotina é sempre complicado após um dia de visita. Porém, em todos os momentos, elas ressaltam que é melhor visitar a filha do que deixá-la, “que pode ser pior”.

O retorno à rotina é igualmente complicado, especialmente quando se trata do cuidado com os filhos da mulher que está presa. Geralmente as pessoas que visitam estão responsáveis pelas crianças, sendo elas também um disparador das visitas – mesmo não

indo sempre visitar a mãe. Entretanto, a logística necessária para o cuidado com as crianças é ainda mais complicada: com quem ficará as crianças? Como “dar uma boa educação” para os meninos? Como fazer com que as crianças não sofram com a ausência da mãe?

As mulheres que visitam buscam responder essas perguntas em vários momentos. Se a rotina da casa, da gestão financeira e da família é complicada, o cuidado das crianças é relatado como ainda mais problemático. Em vários momentos as mulheres que entrevistamos tiveram que abandonar os empregos para cuidar dos netos. Não existia outra alternativa para essa questão: o cuidado das crianças era prioridade e a decisão de mudança radical da vida teve que ser tomada. As crianças, assim, passam a ser um sinal diacrítico da mudança da rotina após a prisão da mãe.

A criança que fica assume a posição de um laço que vincula aquela família à mulher que está presa, a um passado específico antes da prisão e a um futuro ainda incerto, quando a mãe/filha sair da prisão. Por este motivo ela está em meio a um conjunto de discursos que precisam ser refeitos: o cuidado é comunitário (a mãe continua responsável na prisão) e as decisões precisam ser partilhadas. A prisão da mãe e a responsabilidade pelo cuidado sendo repassada modificam a rotina do novo lar que irá acolhê-la.

Assim, uma grande rede de cuidado é acionada quando necessário. Quando a atual responsável precisa se ausentar, seja para tarefas cotidianas do lar, ou seja para visitar a presa, outras mulheres são acionadas para auxiliar no cuidado com a criança. São chamadas diversas redes que transcendem a consanguinidade e se estendem para os laços de amizade, por exemplo. Cabe ressaltar novamente: a mãe, mesmo presa, continua com a gestão sobre o cuidado com o filho. Não é objetivo da família ter a guarda formal. A realização deste procedimento é visto como última alternativa e apenas para fins de garantia dos benefícios sociais. No caso do Programa Bolsa Família, o montante financeiro não é considerado significativo para que todos os procedimentos de guarda (e o que isso significa simbolicamente) sejam realizados. Dessa forma, muitas vezes, os filhos não conseguem ser inseridos como dependentes em Cadastros Únicos (CadÚnico) já existentes, no caso, o da nova cuidadora.

Nas narrativas que circulam na PFDF, o filho parece estabelecer um vínculo entre a mãe e o mundo externo à prisão. Conceder (ou pensar em) a guarda formal para algum familiar pode representar esta quebra de vínculo, bem como significar um rompimento com outras formas de contato extramuros.

3.3.1. Cansaço e Estado

A rotina do cuidado com a casa, as finanças e as crianças e adolescentes é uma das fontes do cansaço. Não conseguir ver alternativas para problemas financeiros ou organizacionais faz com que as mulheres com quem conversamos cansem: “eu não sei mais o que fazer”. As narrativas da busca por alternativas passa pelas redes de solidariedade, próximas ou distantes e passa pela busca por ações do Estado.

Poderíamos dizer que a primeira alternativa elencada é a busca nas/pelas redes de sociabilidade. “Eu me viro” ou “eu faço do jeito que dá” são expressões constantes entre essa população. Isso pode ser analisado do ponto de vista da exclusão histórica que os presos (e, conseqüentemente, todos os que “puxam cadeia” com eles) sofreram em termos segregacionistas ou da ausência/insuficiência de políticas públicas.

Mas as famílias das mulheres presas na PFDF também buscam por políticas públicas. E quando buscam, encontram uma série de dificuldades que apenas faz aumentar o “cansaço” de seu dia a dia. Como já mencionado, problemas financeiros são relatados com bastante frequência pela população deste estudo e são políticas que possam auxiliar nesse sentido que são buscadas.

As famílias ficam sabendo sobre as políticas sociais especialmente por meio da rede de sociabilidade na qual estão inseridas (em seus locais de moradia ou nos dias de visita). O presídio tem um importante papel na divulgação dessas informações: o serviço social da PFDF é acionado em diferentes momentos para dar encaminhamentos para as famílias das mulheres presas. O assistente social do presídio é lembrado como uma pessoa “que ajuda” e que faz o trabalho de referenciar as famílias para os serviços onde elas poderão resolver sua situação.

Porém, nem sempre as famílias conseguem dar prosseguimento aos encaminhamentos realizados pelo serviço social da PFDF. Uma das dificuldades apontadas pelas famílias das mulheres presas é quanto ao caminho que deverá ser seguido para receber os benefícios esperados. De um lado, as famílias contam que recebem as informações do serviço social da Penitenciária, dando os elementos que deverão ser levados em consideração para a busca do benefício. De outro lado, elas relatam um conjunto de outras experiências, sejam elas pessoais ou de outrem, que contradizem os processos relatados pelo profissional.

Os CRAS são constantemente acionados pelos interlocutores dessa pesquisa como um dos locais para a busca por benefícios socioassistenciais. As narrativas sobre as buscas

pelo CRAS são carregadas de “cansaço”: “eu fui lá mas não consegui, tive que voltar várias vezes, nunca dá certo”. Essa fala é representativa das frustrações que as buscas mal sucedidas geraram na família.

Foram relatados aos pesquisadores longos caminhos para a obtenção do benefício, que muitas vezes impossibilitam a busca por parte das familiares das mulheres presas. A rotina de vida das famílias das mulheres presas é carregada por um conjunto de obrigações e a busca pelo direito ao benefício é visto como mais um “trabalho” que precisa ser realizado¹⁸³. Ao invés de ser uma questão positiva, a busca pelos benefícios sociais, e falamos aqui especialmente do Programa Bolsa Família, torna-se mais uma atividade em uma rotina bastante atarefada.

Além da busca muitas vezes dificultada pelos longos caminhos que devem ser seguidos, a negação do direito também é um dos impeditivos para uma nova tentativa. Muitas das famílias de mulheres presas relatam terem realizado todos os procedimentos indicados pelo CRAS referência e pelo Serviço Social da PFDF, entretanto, não terem obtido o Bolsa Família. “Eu fiz todos os papéis que me mandaram, mas ainda não veio nada”, relatou uma das entrevistadas. Esta negação, vivida, em vários casos, mais de uma vez, não é compreendida pelas famílias entrevistadas. As explicações para a negação não fazem sentido dentro da lógica que organiza essas pessoas e isso provoca um certo imobilismo para novas tentativas.

A dificuldade não é a obtenção do Bolsa Família por parte da responsável familiar. A mãe da presa é detentora “do cartão” e recebe o benefício de acordo com sua renda e sua composição familiar. Entretanto, o que as famílias apresentam como uma dificuldade é a inserção dos filhos da mulher que está na prisão no cadastro da nova responsável.

A frustração e dificuldade com a obtenção de direitos é uma constante no cotidiano dessas famílias. Além dos relatos de negação constante nas políticas de transferência de renda, as mulheres falam sobre dificuldades com o sistema jurídico. As listas com advogados e defensores públicos acionados é sempre muito grande e a resolução quase nunca chega. Com muita frequência, algumas famílias decidem pagar um advogado particular, e para isso vendem bens e/ou buscam dinheiro emprestado em alguma frente. Mesmo nessas famílias as reclamações são constantes: “eu paguei para o advogado e ele não fez nada”.

¹⁸³ Ahlert (2008) se refere a questões semelhantes quando discute o Programa Fome Zero em Porto Alegre. Para a autora, o processo para o recebimento do benefício do programa também é visto como um “trabalho”.

O preconceito também gera “cansaço”. Foi relatado aos pesquisadores que as famílias não se identificam como famílias de presos, ao contrário, quando possível, a prisão é escondida, inclusive de outros conhecidos. Escutamos relatos oriundos de diferentes frentes como, por exemplo, mulheres que não retornaram mais para seus estados de origem para visitar os pais para “não ter que contar” o que aconteceu com a filha (neta).

Este também não é um assunto trazido quando do acesso à políticas sociais. Nenhuma das pessoas entrevistadas relatam ter dito aos profissionais do CRAS ou das UBS que era familiar de presos. Uma das entrevistadas deixa isso bem evidente: “eu não digo nada não, pra que? Tem preconceito, as pessoas já olham para gente de um jeito, se eu disser vai ser pior”. Além dos itinerários nem sempre bem sucedidos nas buscas por políticas públicas, as famílias ainda precisam se deparar com possíveis preconceitos vindos dos serviços do Estado.

Todos os eventos apresentados acima alimentam as “narrativas do cansaço” das famílias das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). “Estar cansada” é uma das formas das mulheres com quem os pesquisadores conversaram (nos dias de visita e nas entrevistas) falarem sobre suas rotinas, suas tentativas e seus insucessos. É uma expressão que fala sobre os inúmeros caminhos que foram percorridos em busca, neste caso, das políticas socioassistenciais e de redistribuição de renda, mas que não foram obtidos êxitos.

O cansaço das famílias das mulheres presas no DF também nos revela as formas de organização dessa população. Poderíamos dizer que as histórias contadas sobre o cansaço tornam as famílias ainda mais vulneráveis. O cansaço nos fala sobre as dificuldades encontradas pelas mulheres que cuidam de suas familiares presas. É importante mais uma vez salientar que essas mulheres estão marcadas por outros processos sociais igualmente excludentes: são mulheres, em geral negras e pobres e, além do mais, “puxam cadeia” com suas familiares. O cansaço vulnerabiliza essas famílias e precisa ser levado em consideração na elaboração de políticas públicas.

4. Conclusão

As famílias das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, ao puxar cadeia, contam-nos histórias de cansaço. Elas estão marcadas por processos sociais e históricos de exclusão, violência e segregação: além da criminalidade circundante em suas rotinas, a pobreza e a invisibilidade marca os movimentos feitos ao longo da vida. São

famílias que se reestruturam após a prisão da familiar e produzem um novo sentido a partir das dificuldades do cotidiano.

Como relatamos em todo o artigo, são mulheres que cuidam de outras mulheres e das crianças e adolescentes. Mulheres que circulam por diferentes redes de solidariedade. Muitas dessas redes são construídas ou reforçadas quando das visitas na PFDF: puxar cadeia é também aprender estratégias para viver como “família de presa”. O que ficou particularmente relevante é que a prisão da mulher aparece como um sinal diacrítico na rotina e nas histórias das pessoas que conversamos, ocupando um lugar central. É preciso aprender a puxar cadeia, a refazer o cotidiano.

Além do aprendizado, as redes de solidariedade colaboram na resolução de conflitos inerentes de situações de vulnerabilidade. Auxiliam nos dias de visita, mas também fora dele. Ensina-se sobre as redes de advogados, serviços e políticas possíveis de serem acessadas para a busca de direitos sociais muitas vezes negados. São as outras mulheres que “ajudam”, mas é também o serviço social da PFDF que tem um papel de destaque nos encaminhamentos dessa população.

Entretanto, quando as mulheres que visitam buscam pelos serviços do Estado, dificilmente conseguem o que precisam. Essas buscas e negações geram “cansaço”. O cansaço é com relação aos serviços do Estado, mas também às rotinas de busca por dinheiro ou por cuidados para as crianças. As mulheres cansam da dificuldade cotidiana.

A tensão existente entre os conceitos de família e de “cuidado” (ou adoção) das famílias das mulheres presas e das políticas do Estado gera ainda mais cansaço, visto que, para ter acesso a determinado direito, a mulher precisa se enquadrar em categorias definidas pelas políticas públicas. Entretanto, nem sempre as moralidades locais permitem que esse enquadramento seja possível, especialmente em se tratando de “guarda provisória” e “cuidado com as crianças”.

As dificuldades enfrentadas pelas famílias das mulheres presas fazem com que estes sujeitos circulem por espaços “paralelos” ao Estado e suas ações. Elas produzem redes “como dá” para garantir que sua dignidade e cotidiano sejam mantidos. É nas margens do Estado (DAS, POOLE, 2004) e reinventando categorias que essas mulheres acessam políticas e reconstróem suas vidas e de suas famílias.

Se por um lado, as políticas sociais poderiam transformar a vida dessas mulheres, por outro, elas também podem assumir contornos que produzem ainda mais vulnerabilidade – visto as diferenças semânticas e práticas entre os conceitos locais e os das ações estatais.

Dessa forma, é importante que as particularidades dessa população e dessas situações sejam reconhecidas para que os direitos sejam, de fato, garantidos.

5. Agradecimentos:

Agradecemos Debora Diniz pela coordenação da pesquisa, leitura e revisão do texto. Agradecemos Tatiana Duarte, Julia Freire e Janaína Eagler Frota pelo auxílio na coleta de dados.

6. Referências bibliográficas

AHLERT, Martina. Políticas da ajuda: notas antropológicas sobre cestas básicas. In: KANT DE LIMA, Roberto (org). Antropologia e direitos humanos. Brasília/Rio de Janeiro: ABA/Booklink, 2008.

BENJAMIN, Walter. O narrador. In: _____. Magia e técnica, arte e política: obras escolhidas. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cartilha da Mulher Presa. Brasília: CNJ, 2012a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cartilha da Pessoa Presa. Brasília: CNJ, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de cadastramento de grupos: populacionais, tradicionais e específicos: cadastro único para programas sociais. Brasília: SENARC, 2012.

BRIGGS, Charles. Learning how to ask: Native metacommunicative competence and the incompetence of fieldworkers. *Language in Society*. Vol 13. Issue 01, 1984.

CAILLE, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, n. 38, 1998.

DAS, Veena. POOLE, Deborah (Eds.) *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fé/Oxford: School of American Research Press/ James Currey, 2004.

DINIZ, Debora; PAIVA, Juliana. Mulheres e prisão no Distrito Federal: itinerário carcerário e precariedade da vida. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 111, p. 313-328, 2014.

DINIZ, Debora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FAVRET-SAADA, Jeanne. Ser afetado. *Cadernos de Campo*, n. 13, 2005.

FONSECA, Claudia. Família, Fofoca e honra: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FONSECA, Claudia. Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. *Cadernos pagu* (26), pp.11-43, 2006.

GOFFMAN, Erving. Footing. In: RIBEIRO, Branca Telles. GARCEZ, Pedro (orgs). *Sociolinguística interacional: antropologia, linguística e sociologia em análise do discurso*. Porto Alegre: AGE, 1998.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In : _____. *Sociologia e Antropologia*. v. II. São Paulo : Edusp, 1974.

ORTNER, Sherry. Poder e projeto: reflexões sobre agência. GROSSI, Miriam. ECKERT, Cornelia. FRY, Peter (orgs). Conferências e diálogos: saberes e práticas antropológicas. Blumenau: Nova Letra, 2007.

PEREIRA, Everton Luís. Famílias de mulheres presas, promoção da saúde e acesso às políticas sociais no Distrito Federal, Brasil. Ciênc. Saúde Coletiva, vol.21, no.7, 2016.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas: Autores Associados, 1996.

TURNER, Victor. Social dramas and stories about them. In: MITCHELL, W. J. (org) On narrative. Chicago: University of Chicago, 1981.

TEDLOCK, Dennis. MANNHEIM, Bruce. The dialogic emergence of culture. University of Illinois, 1995.

O Programa Bolsa Família reduz as doenças infecciosas em municípios brasileiros¹⁸⁴

Maria Yury Travassos Ichihara, PhD; ISC/UFBA,

Agostino Strina, MD; ISC/UFBA;

Deborah Daniela Madureira Trabuco Carneiro, PhD; ISC/UFBA,

Marcio Santos da Natividade, MPH; ISC/UFBA,

Joilda Nery, PhD; ISC/UFBA,

Davide Rasella, MPH, PhD; ISC/UFBA, FIOCRUZ

Daiane Borges Machado; ISC/UFBA,

Debora Patricia dos Santos Melo, Especialista em Psicologia Clínica/EBMSP,

Ines Dourado MD, PhD; ISC/UFBA,

Rosana Aquino, PhD; ISC/UFBA,

Maurício L. Barreto, MD, PhD; ISC/UFBA, FIOCRUZ,

Carlos Teles, PhD; UEFS, FIOCRUZ.

Resumo: *Introdução.* Doenças da pobreza representam um grave problema no Brasil pela sua característica socioeconômica de geração e retroalimentação da pobreza. O objetivo do estudo foi avaliar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) na incidência de doenças relacionadas à pobreza como a sífilis congênita (SC), leishmaniose visceral (LV), tuberculose (TB), hanseníase (HS) e também a AIDS, no Brasil, no período de 2004 a 2012. *Metodologia.* Desenhos ecológicos mistos de agregado espacial e temporal (ou painel) da cobertura do PBF, tendo como unidades de análise os municípios brasileiros, no período de 2004 até 2012. Foram utilizadas as seguintes fontes de informação e bases de dados secundários: censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e registros administrativos do Ministério da Saúde, como o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos (SINASC), Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM) e Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL). Foi realizada a análise descritiva dos dados e a análise inferencial com regressão binomial negativa em painel e efeitos fixos. *Resultados e Discussão.* A cobertura do PBF apresentou uma associação negativa estatisticamente significativa com a taxa de detecção de AIDS nos municípios com as maiores incidências da doença, sendo os níveis de cobertura mais altos associados a uma redução de 8.7% (CI 95% 5,4%-12,0%) da taxa de detecção. A análise

¹⁸⁴ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família nas doenças infecciosas ligadas à pobreza nos municípios brasileiros” coordenado por Carlos Antonio de Souza Teles Santos

por regiões mostrou uma associação negativa entre PBF e AIDS em particular nos municípios da Região Sul. Estes achados estão em linha com os resultados de alguns estudos internacionais que identificaram um efeito de programas de transferência de renda na morbi-mortalidade por HIV/AIDS. Quanto à SC, alta cobertura do PBF na população pobre, alvo do programa, associou-se a uma redução de 2% (p-valor = 0,67) da taxa de incidência desta doença. Da mesma forma, a cobertura municipal do PBF de nível intermediário associou-se a uma redução da taxa de incidência da SC de 12% (p-valor = 0,08), enquanto que a cobertura de nível elevado associou-se a um aumento de 4% deste indicador (p-valor = 0,77), ao se ajustar o modelo pelas co-variáveis. Uma possível explicação do efeito modesto, ou até inverso, do PBF poderia ser que este, ao introduzir a realização do pré-natal pela gestante como condicionalidade para receber o benefício, resultaria em maior detecção de casos pela vigilância. No caso específico da LV, verificou-se que o PBF contribuiu para redução de 7% da incidência da LVH em municípios com cobertura intermediária do PBF e também para redução de 9% deste indicador naqueles com cobertura alta do PBF. Assim, como os casos de LVH estão fortemente associadas à pobreza, às condições insalubres de habitação e saneamento ambiental, bem como, ao estado nutricional deficiente dos indivíduos, acredita-se que os programas de transferência de renda podem contribuir para a redução da morbi-mortalidade por LVH, ao melhorar as condições socioeconômicas das famílias, sobretudo em contextos de extrema pobreza. Para a TB observou-se uma redução de 8% a 3% na incidência nos municípios com alta cobertura do PBF nos modelos ajustados pelas covariáveis selecionadas. Em relação à HS, o coeficiente de detecção de casos novos de HS foi associado com uma redução estatisticamente significativa nos municípios com cobertura intermediária, alta e consolidada do PBF. Esta associação entre o aumento nas coberturas do PBF e a redução na incidência da TB e da HS reflete o papel dos determinantes sociais na tendência histórica destas doenças. Os resultados deste estudo ilustram o efeito que o PBF pode exercitar na incidência ou detecção de doenças relacionadas à pobreza, como AIDS, sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose e hanseníase, ao influenciar nas condições socioeconômicas das famílias, atenuando as condições de extrema pobreza e pobreza.

Palavras-chave: transferência de renda, Programa Bolsa Família, Brasil, pobreza, AIDS, HIV, sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose, hanseníase.

1. Introdução

As doenças infecciosas relacionadas à pobreza englobam um conjunto de agravos que são mais prevalentes em populações pobres, em todo mundo, não estando restritas aos países em desenvolvimento. Também denominadas de "doenças negligenciadas", dado que não se constituem em prioridade nos investimentos em pesquisas para novos tratamento e métodos de controle, estas doenças ainda representam importantes problemas de saúde no Brasil, em especial entre a população mais pobre. Suas ocorrências estão relacionadas a determinantes sociais, sendo não apenas determinadas por estes, como retroalimentam a pobreza, afetando, especialmente, as populações das áreas rurais, periferia das grandes cidades e grupos sociais com menor grau de acesso aos serviços públicos de saúde e de educação. O termo é abrangente, incluindo diversas doenças infecciosas, dentre as quais

figuram sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose, hanseníase e também a HIV/AIDS, (FIOCRUZ, 2011; WHO, 2012).

Vários estudos têm relacionado a incidência destas doenças a fatores socioeconômicos. A incidência de HIV e AIDS está relacionada a grupos marginalizados de baixo nível socioeconômico (Guimarães et al, 2012; Pettifor et al, 2012; Peltzer et al, 2013). A leishmaniose visceral está intrinsecamente associada aos bolsões de pobreza, precariedade das condições de vida e iniquidades em saúde (WHO, 2008). A sífilis congênita ocorre com mais frequência entre as crianças cujas mães são de baixa renda, com baixa escolaridade, com dificuldade de acesso ao pré-natal, de raça/cor preta e com idade menor que 20 anos (Domingues et al, 2014). Tuberculose e hanseníase são doenças que tradicionalmente ocorrem em condições socioeconômicas desfavoráveis, estão relacionadas à má distribuição de renda, baixa escolaridade, aglomeração, além de condutas individuais e coletivas que contribuem para aumentar a sua manutenção e propagação (Hijar et al, 2007; Kritski et al, 2007).

Nos últimos anos, cresceu o consenso internacional de que para reduzir a morbimortalidade de doenças ligadas à pobreza, faz-se necessário planejar intervenções que ajam não somente no cuidado à saúde, mas também sobre os determinantes sociais destas doenças. Entretanto, poucos estudos têm avaliado o impacto de programas de proteção social, a exemplo dos programas de transferência de renda, na redução da ocorrência destas doenças.

No Brasil, o Programa "Bolsa Família" (PBF) foi criado em 2003, destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, constituído de três objetivos principais: a transferência de renda, para alcançar o alívio imediato da pobreza; a melhoria do acesso à educação e cuidados de saúde, através de condicionalidades; e a oferta de programas sociais complementares que venham a diminuir a condição de vulnerabilidade das famílias (Brasil, 2004). Por outro lado, o país conta com grande disponibilidade de dados socioeconômicos, de morbimortalidade e de cobertura das intervenções sociais, no nível de municípios, o que oferece a possibilidade de avaliar os efeitos do PBF na ocorrência de um amplo espectro de agravos ligados à pobreza, utilizando-se metodologias robustas.

O objetivo desta pesquisa foi avaliar o impacto do PBF na incidência de cinco doenças relacionadas à pobreza, tal como AIDS, sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose e hanseníase, no Brasil, no período de 2004 até 2012.

2. Metodologia

Desenho do estudo

Foram realizados estudos ecológicos mistos com agregados espaciais e temporais (ou painéis), tendo como unidades de análise os municípios brasileiros, no período de 2004 até 2012.

Unidades de Análise e períodos analisados

Para cada uma das condições mórbidas estudadas - AIDS, sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose e hanseníase - foi definido um período de tempo e um número de municípios específicos, segundo critérios previamente estabelecidos para cada desfecho e disponibilidade de dados:

- AIDS: 5.507 municípios no período de 2004 a 2012;
- Sífilis congênita: 282 municípios que notificaram casos, constantemente, ao longo do período de 2007 a 2012;
- Leishmaniose visceral: 5.507 municípios no período de 2005 a 2012;
- Tuberculose: 2.458 municípios que apresentaram adequada vigilância e capacidade de tratar os casos de tuberculose no município (Braga, 2007) no período de 2004 a 2012
- Hanseníase: 1.358 municípios situados em áreas endêmicas e hiperendêmicas para hanseníase (Penna, 2009) no período de 2004 a 2011

Fontes dos Dados

- Censos Demográficos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para as variáveis socioeconômicas e demográficas. Os valores anuais referentes ao período intercensitário foram estimados por interpolação, e para os anos 2011 e 2012, por extrapolação;
- Matriz de Informação Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para as coberturas do PBF a nível municipal;
- Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), para os dados sobre as coberturas municipais do Programa de Saúde da Família (PSF);
- Sistema de Nascidos Vivos (SINASC), para os dados sobre número de nascidos vivos, características maternas e do pré-natal;

- Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN), para os casos notificados de sífilis congênita, leishmaniose visceral, tuberculose e hanseníase pelos municípios brasileiros;

Banco resultante de um processo de relacionamento probabilístico entre os casos notificados no SINAN, os registros de óbitos no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), os pacientes registrados no Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL) e no Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM) para identificação dos casos de AIDS.

Seleção dos casos e variáveis

As variáveis dependentes foram as taxas de incidência de sífilis congênita, a taxa de detecção de AIDS, a variação das taxas de incidências de leishmaniose visceral, o coeficiente de incidência da tuberculose e o coeficiente de detecção de casos novos da hanseníase. Foram considerados os seguintes critérios para a definição de casos de cada uma das doenças estudadas:

- AIDS: foram considerados casos quando a contagem de células CD4 foi abaixo de 350/mm³ (Brasil, 2015);
- Sífilis congênita: caso confirmado em menor de 1 ano (sífilis congênita recente);
- Leishmaniose visceral, tuberculose e hanseníase: casos novos registrados no SINAN;

As variáveis independentes foram a cobertura da população alvo do PBF e a cobertura municipal do PBF ou a variação da cobertura municipal do PBF. A cobertura da população-alvo, representada pelos pobres e extremamente pobres, foi obtida da Matriz de Informação Social do MDS, calculada como número de famílias incluídas no programa por município, dividido pelo número de famílias elegíveis (de acordo com os critérios do PBF), no mesmo município; enquanto que a cobertura municipal foi definida como o número de indivíduos inscritos no BFP (obtido pela multiplicação do número de famílias beneficiadas pelo PBF pelo tamanho médio da família) dividido pela população total do mesmo município.

Foram incluídas nas análises as seguintes co-variáveis selecionadas de acordo com seu potencial papel confundidor da associação entre PBF e a incidência de cada doenças estudada:

- sociodemográficas: taxa de fecundidade, densidade habitacional, média de moradores no domicílio, taxa de urbanização, proporção de lixo coletado, proporção de água encanada, índice de Gini, renda per capita municipal, proporção de população de baixa renda, proporção de desempregados, proporção de indigentes, taxa de analfabetismo, anos médios do estudo, proporção de mães com menos de 20 anos, proporção de mães com menos de 7 anos de estudo, proporção de mães sem companheiro e proporção de menores de 15 anos.
- relacionadas aos serviços de saúde: cobertura do Programa de Saúde da Família; presença de leitos hospitalares, proporção de gestantes com menos de 7 consultas pré-natais e proporção de co - infecção TB-HIV.

Análise dos dados

Foi realizada análise descritiva para caracterização dos municípios brasileiros pelas variáveis selecionadas, segundo cada desfecho e períodos selecionados:

- AIDS: taxa de detecção por sexo e faixa etária para o período de 2004 a 2012;
- Sífilis congênita: a) taxa de incidência para o período de 2007 a 2012, segundo região e ano, segundo as coberturas do PBF da população alvo e municipal, para todos os municípios brasileiros que notificaram e para os 282 municípios selecionados para análise; b) caracterização dos casos segundo o momento do diagnóstico, o tratamento materno e o tratamento do(s) parceiro(s), no período de 2007 a 2012 para todos os municípios brasileiros que notificaram e para os 282 municípios selecionados para análise;
- Leishmaniose visceral: taxas médias da incidência segundo região, estado e municípios;
- Tuberculose e Hanseníase: tendências anuais médias da taxa de incidência da tuberculose e do coeficiente de detecção de casos novos da hanseníase nos municípios selecionados.

Foram estimadas as medidas de efeito por meio da regressão binomial negativa com efeitos fixos. A regressão binomial negativa é utilizada quando o desfecho a ser analisado é uma contagem e o pressuposto da média ser igual à variância não é respeitado, como neste

caso, pela maior dispersão dos dados (Hilbe, 2007). Os efeitos fixos são utilizados porque são considerados mais robustos nas avaliações de impacto de intervenções com dados em painel (Khandker et al, 2010).

Para análise do efeito do PBF na taxa de detecção da AIDS, a cobertura da população alvo do PBF foi categorizada em duas formas: 1) cobertura baixa (entre 0% e 29%), intermediária (entre 30% e 69%) e alta (maior ou igual a 70%); 2) cobertura intermediária (entre 0% e 69%), alta (entre 70% e 99%) e plena (maior ou igual a 100%).

No estudo da sífilis congênita, foi realizada a padronização das variáveis independentes mediante escores Z, considerando a totalidade dos 5.565 municípios brasileiros, e para as co-variáveis foi identificado o valor da mediana da distribuição nos mesmos municípios. A cobertura do PBF da população alvo foi categorizada em baixa (< -1 dp ($< 76,4\%$)) e alta (≥ -1 dp ($\geq 76,4\%$)), e a cobertura da população municipal em baixa (< -1 dp ($< 13,0\%$)), intermediária (≥ -1 a $\leq +1$ dp ($\geq 13,0\%$ a $< 52,6\%$)) e alta ($> +1$ dp ($\geq 52,6\%$)). A cobertura do PSF foi também padronizada da mesma forma, e categorizada em baixa (< -1 dp ($< 45,9\%$)) e alta (≥ -1 dp ($\geq 45,9\%$)). Todas as variáveis consideradas para a análise foram incluídas em dois modelos separados, com a cobertura do PBF na população alvo a variável independente em um modelo, e a cobertura do PBF na população municipal a independente no outro. A subsequente seleção das co-variáveis foi efetuada mediante eliminação *backward* daquelas com p-valor maior, avaliando-se, a cada passo, a bondade do ajuste pelo *Akaike information criterion* (AIC) (Akaike, 1974).

Na análise da tuberculose a cobertura do PBF na população alvo foi categorizada como baixa ($< 70\%$) e alta ($\geq 70\%$). Foram estimadas as razões de taxas de incidência da tuberculose brutas e ajustadas pelas co-variáveis.

Para a hanseníase os indicadores de cobertura municipal e da população alvo do PBF foram combinados e quatro categorias criadas de acordo com os tercis de distribuição da cobertura municipal do PBF: baixa (cobertura municipal do PBF de 0,0 a 27,27%), intermediária (27,76 a 48,10%), alta ($\geq 48,11\%$) e consolidada (cobertura municipal do PBF $> 48,11\%$ e cobertura do PBF na população alvo (CPA) $\geq 100\%$ nos últimos quatro anos).

Para a análise descritiva da leishmaniose visceral, dividiu-se a série histórica em dois intervalos: o primeiro englobando os anos de 2005 a 2008 (Período 1) e o segundo os anos de 2009 a 2012 (Período 2). Posteriormente foram calculadas taxas de incidência média por 100.000 habitantes para ambos os períodos e as variações percentuais médias

deste mesmo indicador, a partir da fórmula (incidência do Período 2 - incidência do Período 1/ incidência do Período 1), para municípios, estados e regiões do país. No que se refere à etapa analítica aplicou-se o modelo regressivo binomial negativa para dados em painel, sendo necessária a categorização do indicador de cobertura municipal do PBF em: baixa (0,0 a \leq 40,0%), intermediária ($>$ 40,0% a \leq 80,0%) e alta ($>$ que 80,0%). Para o modelo final foram selecionadas as co-variáveis: índice de Gini ($>$ 0,51 e \leq 0,51); renda per capita (1º tercil \geq 431,2; 2º tercil \geq 140,7 a \leq 431,2; 3º tercil \leq 140,7); taxa de analfabetismo (\leq 13,7% e $>$ 13,7%); taxa de desemprego (\leq 10,0% e $>$ 10,0%) e taxa de urbanização (1º tercil \leq 46,2%; 2º tercil \geq 46,2% a \leq 81,7%; 3º tercil $>$ 81,7%).

As análises foram realizadas no pacote estatístico Stata (versão 13).

Aspectos éticos

O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (CEP/1.320.956 CEP-ISC).

Financiamento

Este projeto foi financiado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social através da Chamada MCTI-CNPq/MDS – SAGI Nº 24/2013, Processo no. 381763/2014-5.

3. Resultados e discussão

3.1. AIDS

A AIDS, ou síndrome da imunodeficiência adquirida é uma doença do sistema imunológico humano causada pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV). A taxa de detecção de AIDS se manteve estável na última década no Brasil com uma leve tendência de decréscimo nos últimos anos, chegando a 14,7/100.000 habitantes em 2014 (Brasil, 2015).

Dos 5.507 municípios analisados no nosso estudo, foram notificados 34.401 casos de AIDS em 2004, aumentando para 39.103 em 2012. Neste período, as cidades com o maior número de casos foram São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, e a taxa média de detecção nos municípios em estudo passaram de 7,8/100.000 em 2004 para 9,4/100.000.

Em todo o período analisado, as taxas médias de detecção de AIDS foram maiores em adultos com mais de 14 anos do que em crianças e adolescentes com idade menores ou igual a 14 anos e mais elevada em homens do que em mulheres. Nos modelos de análise de regressão multivariada, a cobertura da população alvo do PBF foi categorizada de duas formas: 1) categorização em baixa (entre 0 e 29%), intermediária (entre 30 e 69%) e alta

(maior ou igual a 70%); 2) categorização em intermediária (entre 0 e 69%), alta (entre 70 e 99%) e plena (maior ou igual a 100%). Nas duas categorizações, a cobertura do PBF mostrou-se associada negativamente com a taxa de detecção de AIDS em adultos, mas sem significância estatística (Tabela 1).

Tabela 1. Modelo bruto e ajustado da associação entre a cobertura do PBF e taxa de detecção de AIDS nos 5.507 municípios brasileiros- 2004-2012

| | Modelo Bruto | |
|--|---------------------------|---------------------------|
| | RR e IC 95% | RR e IC 95% |
| PBF cobertura intermediária (0-69%) | 1 | 1 |
| PBF cobertura alta (70-99%) | 1,020 (1,002-1,037) | 0,984 (0,966-1,003) |
| PBF cobertura plena (>=100%) | 1,045 (1,025-1,064)*** | 0,996 (0,974-1,017) |
| PSF cobertura baixa (0-29%) | | 1 |
| PSF cobertura intermediária (30-69%) | | 1,006 (0,985-1,028) |
| PSF cobertura alta (>=70%) | | 1,068 (1,031-1,107)*** |
| Índice de Gini | | 0,997 (0,967-1,027) |
| Renda per capita | | 1,037 (0,980-1,097) |
| % de Indigentes | | 0,915 (0,873-0,958)*** |
| Anos médios de estudo | | 1,049 (1,015-1,084)** |
| Taxa de analfabetismo | | 0,798 (0,750-0,849)*** |
| Taxa de fecundidade | | 0,941 (0,913-0,971)*** |
| Taxa de desemprego | | 1,044 (1,023-1,067)*** |
| Média de moradores no domicílio | | 1,022 (0,999-1,046) |
| Densidade habitação | | 1,241 (1,141-1351)*** |
| % domicílios com água encanada | | 1,085 (1,047-1,124)*** |
| % domicílios com lixo coletado | | 1,086 (1,057-1,116)*** |
| Presença de leitos hospitalares | | 0,918 (0,852-0989)* |
| Anos 2004-2012 incluídos nos modelos como <i>dummies</i> | | |
| N | 40.104 | 40.104 |

Razoes de Risco (RR) com Intervalos de Confiança 95% *p<0.05, **p<0.01, *p<0.001**

Na análise levando-se em conta estratos das taxas globais de detecção de AIDS (número total de casos detectados em todo o período divididos pelo total da população/anos; taxas >10/100.000 habitantes; >20; e >30), ajustadas por todas as variáveis confundidoras, verificou-se uma associação negativa estatisticamente significativa entre cobertura do PBF e taxa de detecção de AIDS com taxas globais maiores de 20 e 30/100.000 habitantes no período (Tabela 2).

Tabela 2. Modelos ajustados da associação entre a cobertura de PBF e a taxa de detecção de AIDS nos municípios estratificados segundo diferentes taxas de detecção global no período de 2004 até 2012

| | RR (IC 95%) | | RR (IC 95%) | | RR (IC 95%) | |
|----------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------|---|-----------------------------|---|
| | >10 casos / 100.000 | | >20 casos / 100.000 | | >30 casos / 100.000 | |
| PBF cobertura intermédia (0-69%) | 1 | | 1 | | 1 | |
| PBF cobertura alta (70-99%) | 0,984 (0,966 - 1,002) | 0,960 (0,940 - 0,981)*** | - | - | 0,928 (0,897 - 0,960)*** | - |
| PBF cobertura plena (≥ 100%) | 0,988 (0,967 - 1,009) | 0,957 (0,934 - 0,981)*** | - | - | 0,913 (0,880 - 0,946)*** | - |
| N | 15.741 | | 4.662 | | 1.557 | |

Razoes de Risco (RR) com Intervalos de Confiança 95% *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

No que concerne à análise por Regiões, a associação negativa entre PBF e AIDS nos adultos é estatisticamente significativa na Região Sul, mantendo-se negativa, mas sem significância estatística na maioria das outras Regiões.

Além dos modelos apresentados, várias provas de sensibilidade foram executadas: foram testados modelos com diferentes tipos de categorizações, com variáveis contínuas, regressões de Poisson com SE robustos, e diferentes formas de estratificações dos modelos. Todas as provas de sensibilidade apontaram para a robustez dos principais achados apresentados. Além disso, os mesmos modelos com as mesmas variáveis independentes foram testados com as taxas de internações por AIDS como variável dependente, e a associação com a cobertura do PBF foi negativa, estatisticamente significativa, e com magnitude similar, nos municípios com alta taxa de detecção global por AIDS.

3.2. Sífilis congênita

A sífilis é uma doença infecciosa causada pela bactéria *Treponema pallidum*, e pode ser transmitida por via sexual (sífilis adquirida), ou da mãe para o filho (sífilis congênita,

SC). Esta última consiste na transmissão do patógeno da gestante infectada e não tratada, ou tratada inadequadamente, para seu produto da concepção, por via transplacentária, em qualquer fase da gestação. A SC pode ser facilmente prevenida mediante detecção e tratamento da sífilis materna, pelo menos trinta dias antes do parto. O tratamento é feito através do uso da penicilina de ação prolongada. No Brasil, a SC tornou-se um agravo de notificação compulsória em 1986, sendo considerada um evento marcador da qualidade de assistência à saúde materno-infantil em razão da relativa simplicidade diagnóstica e do fácil manejo clínico/terapêutico desta doença (Valderrama et al, 2005). Ocorre com mais frequência entre as crianças cujas mães são de baixa renda, com baixa escolaridade, com dificuldade de acesso ao pré-natal, de cor preta e com idade menor que 20 anos (Domingues et al, 2014).

No período de 2007 a 2012, o número de casos de SC diagnosticados por ano foi de 4.016 em 2007, aumentando para 4.485, 5.080, 5.876 e 7.932, nos anos subsequentes, atingindo 9.595 casos em 2012. Também o número de municípios nos quais foram diagnosticados casos de SC apresentou, nos mesmos anos, constante aumento, de 855 em 2007, para 877, 886, 1.029, 1.225 e 1.374, em 2012. A taxa de incidência do agravo passou de 1,42/1000 nascidos vivos (NV) para 3,38/1000 NV. Nos 282 municípios selecionados para análise, que responderam por 82% do total de 36.984 casos entre 2007 e 2012, a taxa de incidência passou de 2,44/1000 NV em 2007 para 5,27/1000 NV em 2012.

A cobertura média do PBF na população alvo teve uma leve redução no período, passando de 93,8% em 2007 para 91,2%, em 2012 no conjunto dos municípios que notificaram, e de 96,7% para 92,1% nos municípios selecionados, enquanto a cobertura média municipal aumentou de 32,4% para 34,8% no total, e de 23,7% para 28,7% nos municípios selecionados, possivelmente como resultado de um aumento relativo dos beneficiários.

Depois de atingir em 2008 um máximo de 42% (43% nos municípios selecionados), a proporção de casos com diagnóstico no parto mostrou tendência decrescente a partir de 2009 (39% e 40%, respectivamente, em 2012), correspondendo ao aumento de casos de SC cujas mães tiveram seu diagnóstico realizado no pré-natal (42% em 2012, tanto no total dos municípios como naqueles selecionados). No entanto, o diagnóstico da SC ainda é elevado no pós-parto (em 12% e 10% dos casos em média, no total de municípios e nos selecionados, respectivamente). O tratamento das mães de crianças com SC foi realizado de forma inadequada em 53%, em média, dos casos (total de municípios e municípios

selecionados), não foi realizado em 32% e 33% dos casos (total de municípios e municípios selecionados) e foi realizado de forma adequada em apenas 4% e 3% dos casos (total de municípios e municípios selecionados), enquanto o tratamento do parceiro não foi realizado em 67% dos casos do total dos municípios e em 68% dos casos referentes aos municípios selecionados, sugerindo existir sérios problemas no diagnóstico e tratamento oportuno da sífilis na gestante durante a realização do pré-natal.

Na análise multivariada, a cobertura alta ($\geq 76,4\%$) do PBF na população mais pobre, alvo do programa, associou-se a uma redução de 2%, estatisticamente não significativa, na taxa de incidência da SC, tanto no modelo bruto (dados não mostrados) como no ajustado (Tabela 3). Entre as co-variáveis, a alta cobertura ($\geq 45,9\%$) do PSF associou-se a uma maior incidência de SC, assim como a proporção acima da mediana de analfabetos na população e a proporção acima da mediana de mães com menos de 7 consultas pré-natais (associação, esta última, estatisticamente não significativa). O elevado índice de Gini e a taxa de urbanização acima da mediana associaram-se a menor incidência de SC (Tabela 3).

Tabela 3 - Razão da taxa de incidência (RTI) da sífilis congênita por cobertura do PBF na população alvo nos municípios selecionados - 2007 a 2012

| Variáveis | Casos | RTI (*) | IC95% | p-valor |
|---|-------|---------|-----------|---------|
| % de cobertura do PBF na população alvo | 4813 | 1,00 | | |
| | | | | |
| alta | 25391 | 0,98 | 0,88-1,09 | 0,67 |
| % de cobertura municipal do PSF | 22772 | 1,00 | | |
| | | | | |
| alta | 7432 | 1,38 | 1,22-1,57 | 0,00 |
| % mães com <7 consultas PN | 15253 | 1,00 | | |
| | | | | |
| | 15025 | 1,10 | 0,97-1,24 | 0,14 |
| % analfabetos na população | 28202 | 1,00 | | |
| | | | | |
| | 2002 | 1,59 | 1,31-1,94 | 0,00 |
| Índice de Gini | 4965 | 1,00 | | |
| | | | | |
| | 25239 | 0,59 | 0,50-0,69 | 0,00 |
| % urbanização | 873 | 1,00 | | |
| | | | | |
| | 29331 | 0,46 | 0,33-0,63 | 0,00 |

| | (≥64,7%) | | | |
|----------|----------|------|-----------|------|
| ano 2007 | 3414 | 1,00 | | |
| ano 2008 | 3821 | 1,08 | 0,99-1,19 | 0,08 |
| ano 2009 | 4308 | 1,24 | 1,13-1,35 | 0,00 |
| ano 2010 | 4793 | 1,43 | 1,32-1,56 | 0,00 |
| ano 2011 | 6378 | 1,81 | 1,66-1,96 | 0,00 |
| ano 2012 | 7564 | 2,16 | 2,00-2,34 | 0,00 |
| | 30278 | | | |
| | AIC | | 7133,33 | |

* ajustada por todas as covariáveis no modelo

A cobertura municipal do PBF de nível intermediário (de 13% a 52,6%) e aquela de nível elevado (≥52,6%), no modelo ajustado pelas co-variáveis, associaram-se respectivamente a uma redução, de significância estatística *borderline*, da taxa de incidência da SC, e a um leve aumento, estatisticamente não significativo, do mesmo indicador (Tabela 4). Entretanto, no modelo bruto a cobertura municipal apresentou associação, com relação dose-efeito nos dois níveis, com uma maior incidência de SC, um efeito que foi completamente retirado pela introdução da variável *dummy* de tempo representada pelos anos (dados não mostrados). As co-variáveis, selecionadas pela metodologia de seleção *backward* e pela avaliação da bondade do ajuste com AIC, resultaram as mesmas do modelo da Tabela 5, com direção e magnitude dos efeitos muito próximos daquelas constantes na Tabela 1 (Tabela 4).

Tabela 4 - Razão da taxa de incidência (RTI) da sífilis congênita por cobertura municipal do PBF nos municípios selecionados - 2007 a 2012

| Variáveis | Casos | RTI (*) | IC95% | p-valor | |
|--|----------------------------------|---------|-------|-----------|------|
| % de cobertura municipal do PBF < -1 dp (<13,0%) baixa | 14357 | 1,00 | | | |
| intermediária | ≥ -1 ≤ +1 dp (≥13,0%) <52,6%) | 15335 | 0,88 | 0,77-1,01 | 0,08 |
| alta | >+1 dp (≥52,6%) | 512 | 1,04 | 0,80-1,35 | 0,77 |
| % de cobertura municipal do PSF < -1 dp (< 45,9%) baixa | 22772 | 1,00 | | | |
| alta | ≥ -1 dp (≥ 45,9%) | 7432 | 1,39 | 1,23-1,57 | 0,00 |
| % mães com <7 consultas PN | <mediana (<36,6%) | 15253 | 1,00 | | |
| | ≥mediana (≥36,6%) | 15025 | 1,10 | 0,97-1,24 | 0,13 |
| % analfabetos na população | < mediana (<13,2%) | 28202 | 1,00 | | |
| | ≥ mediana (≥13,2%) | 2002 | 1,61 | 1,32-1,97 | 0,00 |

| | | | | | |
|----------------|--------------------|-------|------|-----------|------|
| Índice de Gini | < mediana (<0,52) | 4965 | 1,00 | | |
| | ≥ mediana (≥0,52) | 25239 | 0,59 | 0,50-0,70 | 0,00 |
| % urbanização | < mediana (<64,7%) | 873 | 1,00 | | |
| | ≥ mediana (≥64,7%) | 29331 | 0,46 | 0,33-0,64 | 0,00 |
| ano 2007 | | 3414 | 1,00 | | |
| ano 2008 | | 3821 | 1,08 | 0,99-1,18 | 0,09 |
| ano 2009 | | 4308 | 1,24 | 1,13-1,35 | 0,00 |
| ano 2010 | | 4793 | 1,45 | 1,33-1,58 | 0,00 |
| ano 2011 | | 6378 | 1,82 | 1,67-1,97 | 0,00 |
| ano 2012 | | 7564 | 2,18 | 2,01-2,37 | 0,00 |
| | | 30278 | | | |
| AIC | | | | 7130,23 | |

* ajustada por todas as covariáveis no modelo

Um dos elementos chaves para diagnóstico e prevenção da SC é representado pelo atendimento pré-natal. Em última instância, poderia se esperar que o PBF, através do PSF, atuasse no aprimoramento do atendimento pré-natal às gestantes. No entanto, nossos dados mostraram que, no período estudado, em mais de 50% (em média) das mães o diagnóstico dos casos de SC foi realizado tardiamente, no parto ou no pós-parto, menos de 10% (em média) das mães recebeu tratamento adequado no pré-natal, parto ou pós-parto e somente cerca de 10% (em média) dos parceiros foram tratados, sugerindo a persistência de sérios problemas no diagnóstico e tratamento oportuno da sífilis na gestante durante a realização do pré-natal, e do parceiro. Estudos de dados primários mostram que de 66% a 95% das grávidas têm acesso a pelo menos 1 teste diagnóstico de sífilis (Venereal Disease Research Laboratory, VDRL) durante o período pré-natal, mas que apenas cerca de até um quinto delas (0,2% a 20,7%) tem acesso ao segundo VDRL, o qual deveria ser realizado antes da trigésima semana gestacional (Araújo et al, 2012). Outro estudo avaliou em 41,2% a proporção de gestantes com pelo menos 1 acesso ao atendimento pré-natal que não realizaram nenhum teste VDRL (Rodrigues et al, 2008), contrariando à recomendação do Ministério da Saúde para que o VDRL seja efetuado quando da primeira visita pré-natal, independentemente do momento da gestação (Brasil, 2006a). Em outro estudo, somente 14,1% das parturientes realizaram dois testes de sífilis (um na gestação e outro no parto), seguindo as recomendações do Ministério da Saúde (Brasil, 2006a). Entre as gestantes que não fizeram atendimento pré-natal, 1,8% teve resultado positivo na hora do parto (Szwarcwald et al, 2007). O fato da gestante não ser testada pelo VDRL está associado à baixa escolaridade e menor renda mensal familiar, cor diferente da branca, menor número de visitas pré-natais e interrupção precoce do cuidado (Ramos et al, 2007).

No nosso estudo, o PBF associou-se a uma discreta redução, ou até a um leve aumento, da incidência da SC. Uma possível explicação é que o PBF, ao manter a realização do pré-natal pela gestante como condicionalidade para receber o benefício, poderia resultar em maior identificação da sífilis e detecção de casos pela vigilância. No entanto, o uso do desenho ecológico neste estudo não permitiu demonstrar esta hipótese.

Uma limitação do estudo é representada pela falta de um grupo de comparação, constituído pelos municípios com bom controle da SC e com bom sistema de notificação nos quais não ocorreram casos. As informações sobre os casos de SC utilizadas provêm do SINAN, que é uma base de dados de casos diagnosticados, porém com estimativa de até 75% de sub-notificação da SC no período de 2007 a 2012 (Szwarcwald et al, 2007; Ramos et al, 2007; Araújo et al, 2012). Isto não possibilitou identificar, entre os municípios que não notificaram casos de SC, aqueles com boa notificação e bom controle da doença. Outra limitação foi representada pela pouca variação da cobertura do PBF no período analisado, resultando em painéis homogêneos quanto à intervenção.

A avaliação do real impacto do PBF na sífilis congênita precisa ser futuramente realizada em pesquisas a nível individual, com abordagem multinível, que levem em conta tanto as informações a nível agregado como as informações a nível individual que não constam no repertório das informações agregadas disponíveis.

3.3. Leishmaniose visceral

A Leishmaniose Visceral (LV) é uma doença infecto-parasitária, insidiosa, sistêmica, de expressão clínica grave, que pode evoluir para o óbito em 90% dos casos quando não tratada de forma precoce e oportuna (Brasil, 2009). Trata-se de uma zoonose, cujo protozoário *Leishmania infantum* é transmitido, principalmente, por vetores da espécie *Lutzomyia longipalpis* durante repasto sanguíneo em hospedeiros domésticos como cão (*Canis familiaris*), que se constitui na mais importante fonte de infecção em áreas urbanas brasileiras (Sherlock et al, 1996; Lainson & Rangel, 2005). Apesar das ações de controle executadas pelos órgãos governamentais há décadas no Brasil (Brasil, 2006b), esta parasitose encontra-se em franca dispersão geográfica com registro de transmissão autóctone em cerca de 34% de seus municípios, aumento do número de casos e das taxas de incidência, evidenciando o grau de complexidade e a baixa vulnerabilidade às tecnologias disponíveis e estratégias empregadas nos programas de controle (Costa et al, 2001; Maia-Elkhoury et al, 2008, Werneck, 2008). A LV, está intrinsecamente associada aos bolsões de

pobreza, à precariedade das condições de vida e às iniquidades em saúde (Alvar et al, 2006; WHO, 2010), e, por este motivo, a busca de novas alternativas terapêuticas e de prevenção têm sido historicamente negligenciadas.

Nos anos de 2005 a 2012 foram confirmados 34.192 mil casos de leishmaniose visceral humana (LVH) no Brasil, representando um coeficiente médio de incidência de 2,26 casos por 100.000 habitantes. Embora se constate a ampla expansão geográfica e o aumento de casos autóctones nas regiões Norte, Sudeste, Centro-Oeste e, mais recentemente no Sul, a maior concentração de registros ainda ocorre no Nordeste do país (50,5%), onde a doença é historicamente endêmo-epidêmica (Brasil, 2010; Brasil, 2015). Entretanto, detectou-se o maior risco para ocorrência de casos na Região Norte com 6.671 casos confirmados, refletindo a incidência média de 5,42 casos por 100.000 habitantes.

No Período-1 (2005 a 2008) foram registrados 19.104 casos de LVH, enquanto que, no Período-2 (2009 a 2012) o total de 15.088 casos. Os coeficientes médios de incidência variaram 2,55/100.000 habitantes (Período-1) a 1,97/100.000 habitantes (Período-2), correspondendo a uma redução média de 23% entre os períodos estudados. Ao se analisar a incidência média anual por regiões geográficas do país e entre os períodos, observou-se redução desse indicador em todas as regiões, exceto no Sul, que apresentou um incremento médio de 1,50 pontos percentuais entre os períodos. Tal aumento nesta região deve-se possivelmente aos registros de transmissão autóctone da *L. infantum* em seres humanos no estado do Rio Grande do Sul a partir de 2009 (Brasil, 2010; Brasil, 2015). A maior redução média da incidência foi detectada nas regiões Nordeste (-0,26 pontos percentuais) e Norte (-0,23 pontos percentuais). A partir da análise bruta do efeito do PBF em relação à LVH, conforme categorização definida, nota-se um efeito de proteção de 0,90 (IC95% 0,20 – 0,98) para aqueles que possuem cobertura municipal intermediária do PBF e de 0,92 (IC95% 0,22 – 0,93) para cobertura municipal alta. No modelo multivariado, ajustados pelas co-variáveis, também se verificou um efeito protetor da cobertura municipal do PBF em ambas as categorizações de intermediária e de alta, com 0,93 (IC95% 0,21 – 0,98) e 0,91 (IC95% 0,71 – 0,99), respectivamente. Neste caso, a partir do modelo multivariado apresentado (Tabela 5) sugere-se que o PBF contribuiu para redução de 7% da incidência da LVH entre os municípios que foram categorizados como de cobertura intermediária do PBF e para redução de 9% naqueles que possuíam cobertura alta.

Observa-se que em áreas onde a doença é endêmica, os casos de LVH tendem a se concentrar em áreas que albergam populações com baixo padrão de qualidade de vida,

estando fortemente associadas à pobreza, aos hábitos precários de vida, às condições inadequadas de moradia e de saneamento ambiental, e ao estado nutricional deficiente dos indivíduos (Alvar et al, 2006; Hotez, 2007; Werneck et al, 2008). Assim, os programas de transferência de renda podem contribuir para a redução da morbidade e mortalidade por LVH, ao melhorar as condições socioeconômicas das famílias, especialmente em contextos de extrema pobreza (Belo et al, 2013).

Como a LVH acomete, sobretudo, crianças na faixa-etária de 0 a 4 anos (Badaró et al, 1986), é possível que o incremento financeiro na renda das famílias contempladas pelo PBF contribua substancialmente para melhoria do estado nutricional deste grupo etário, e conseqüentemente para a não progressão da infecção para doença, uma vez que a desnutrição infantil aumenta o risco de adoecimento por LV (Malafaia, 2008; Werneck et al, 2011). A melhoria do poder aquisitivo das famílias teve participação em aproximadamente 22% no declínio da desnutrição em crianças menores de 5 anos, no último decênio (Monteiro et al, 2009). Infere-se também que crianças beneficiárias do PBF podem ter sua saúde mais protegida, em razão da determinação do cumprimento das condicionalidades relativas à saúde e à educação (Oliveira et al, 2011).

Os resultados obtidos neste estudo foram significativos para o entendimento do efeito do Programa Bolsa Família na dinâmica da LVH no Brasil, contudo, ainda são necessários a realização de mais estudos, principalmente no nível individual, utilizando novas abordagens metodológicas para confirmar os achados e hipóteses aqui apresentados.

Tabela 5 - Razão das taxas de incidência da leishmaniose visceral humana por cobertura municipal do PBF nos municípios, no período de 2005 a 2012.

| Coeficiente de incidência de leishmaniose visceral humana | | |
|---|--------------------|--------------------|
| Risco Relativo (IC 95%) | | |
| Modelos com PBF | | |
| Cobertura do Programa Bolsa Família | Bruto | Ajustado |
| Baixa $0,0 \leq 40,0$ % | 1,00 | 1,00 |
| Intermediária $> 40,0\% - \leq 80,0\%$ | 0,90 (0,20 - 0,98) | 0,93 (0,21 - 0,98) |
| Alta $> 80,0$ % | 0,92 (0,22 - 0,93) | 0,91 (0,71 - 0,99) |
| Índice de Gini* | | |
| Gini > 0.51 | - | 1,00 |
| Gini ≤ 0.51 | - | 0,91 (1,02 - 1,09) |
| Renda Per Capita* | | |
| 1º tercil $> 431,2$ | - | 1,00 |

| | | |
|---------------------------------|--------|--------------------|
| 2º tercil > 140,7 - ≤ 431,2 | - | 1,94 (1,22 – 3,08) |
| 3º tercil < 140,7 | - | 1,26 (1,07 – 1,46) |
| Taxa de Analfabetismo* | | |
| Mediana ≤ 13,7% | - | 1,00 |
| Mediana > 13,7% | - | 0,90 (0,77 – 1,06) |
| Taxa de desemprego* | | |
| Tx desemprego ≤ 10,0% | - | 1,00 |
| Tx desemprego > 10,0% | - | 1,03 (0,97 – 1,11) |
| Taxa de urbanização* | | |
| 1º tercil ≤ 46,2% | | 1,00 |
| 2º tercil > 46,2% - ≤ 81,7% | | 0,52 (0,40 – 0,67) |
| 3º tercil > 81,7% | - | 0,88 (0,72 – 1,00) |
| Número de observações do modelo | 10.047 | 10.047 |
| Número de municípios** | 1.256 | 1.256 |

3.4. Tuberculose

A tuberculose (TB) é uma doença infecciosa causada pelo bacilo *Mycobacterium tuberculosis*, que comumente afeta os pulmões, mas pode acometer também outros órgãos (tuberculose extrapulmonar). A doença é transmitida pelo ar quando indivíduos com tuberculose pulmonar expõem os bacilos pela tosse, espirro ou fala. A maioria das pessoas infectadas possui a tuberculose latente, ou seja, a infecção sem sinais clínicos da enfermidade. Entretanto, o risco de adoecimento é maior em pessoas infectadas pelo vírus HIV. A tuberculose é também mais comum entre os homens e afeta principalmente adultos em idade economicamente ativa (WHO, 2015). Apesar do declínio nos coeficientes de incidência e mortalidade no Brasil desde a década de 1990, o país ainda faz parte dos 22 países que concentram cerca de 80% dos casos de TB ocorridos no mundo, ocupando a 18ª posição em relação à incidência. Entre 2006 e 2015, o coeficiente de incidência reduziu 20,2% no Brasil passando de 38,7/100.000 (2006) para 30,9/100.000 habitantes (2015) e foram notificados 63.189 casos novos no último ano (Brasil, 2016).

Durante o período de 2004 a 2012, ocorreu expansão na cobertura do PBF entre os pobres e extremamente pobres de 61% para 93%, respectivamente. Paralelamente observou-se um declínio na incidência da TB de 46,1 para 38,8/100.000 habitantes, o que correspondeu a um declínio de 15,8% nos municípios selecionados durante os nove anos do estudo.

Em relação as outras variáveis incluídas na análise, observou-se que a cobertura do Programa de Saúde da Família atingiu 69,4% em 2012. Além disto, ocorreram progressos nos indicadores socioeconômicos durante o período estudado: como a redução no Índice de Gini, taxa de analfabetismo, média de moradores por domicílio, proporção de pessoas pobres no município e taxa de desemprego. Ocorreu um aumento na taxa de urbanização e a na proporção de casos de TB testados para o HIV.

A Tabela 6 mostra as associações brutas e ajustadas entre a incidência da TB e a cobertura do PBF do período de 2004 a 2012. Quando comparados com municípios com baixa cobertura do PBF, municípios com cobertura de 70% ou mais possuem reduções estatisticamente significantes no coeficiente de incidência da tuberculose nos modelos brutos e ajustados pelas co-variáveis selecionadas. Nos modelos ajustados, o declínio da incidência da TB variou de 8% (RR = 0,92; IC 95% = 0,91–0,93) a 3% (RR = 0,97 IC 95% = 0,96–0,98) nos modelos ajustados pela variável representando o tempo e as demais co-variáveis.

Estes resultados apresentam a primeira evidência do impacto de um programa de transferência de renda na incidência da TB em um país com alta carga da doença como o Brasil. A incidência da TB tem declinado nas últimas décadas (Brasil, 2016) e nossos resultados sugerem que o PBF pode ter contribuído com parte desta redução mesmo não sendo um programa com propósitos diretamente relacionados ao controle da doença.

Esta associação entre o aumento nas coberturas do PBF e a redução na incidência da TB reflete o papel dos determinantes sociais na tendência histórica da doença. Estudos apontam que a transferência de renda tem um efeito direto na melhoria das condições de vida e na redução de potenciais fatores de risco para progressão da tuberculose latente para doença ativa (Hargreaves et al, 2011; Boccia et al, 2011), tais como desnutrição e carência de alimentos (Odone et al, 2014; Tekkel et al, 2002).

3.5. Hanseníase

A hanseníase é uma doença infecciosa crônica, causada pelo *Mycobacterium leprae* que é um bacilo com a capacidade de infectar grande número de indivíduos (alta infectividade), no entanto poucos adoecem (baixa patogenicidade) (Brasil, 2005). O modo de transmissão da hanseníase não é bem esclarecido, embora provavelmente a principal forma de eliminação dos bacilos é a aérea superior, sendo que o trato respiratório é a mais provável via de entrada do *M. leprae* (Brasil, 2005). A doença afeta principalmente a pele,

nervos periféricos, mucosa do trato respiratório superior e olhos. Pode resultar em danos progressivos, com padrões característicos de deficiências que incluem ulceração da pele e deformidades em articulações.

A hanseníase é considerada um problema de saúde pública em razão da sua elevada magnitude, do seu potencial de causar incapacidades físicas permanentes e por acometer a faixa etária economicamente ativa, bem como por suas consequências sociais, tais como discriminação e estigma (Donnelly, 2004). O Brasil contribuiu com 16% dos casos novos detectados no mundo em 2011, atrás apenas da Índia que foi responsável por cerca de 54% dos casos novos ocorridos no mundo (WHO, 2012). Em 2014 o coeficiente de detecção de novos casos no Brasil foi 15,32/100.000 habitantes (31.064 casos novos) (Brasil, 2015; WHO, 2015). O Brasil possui a maior prevalência de hanseníase do continente americano.

Os 1.358 municípios selecionados concentraram mais que 50% dos casos novos de hanseníase em cada ano de 2004 a 2011 e o coeficiente anual de detecção de casos novos de hanseníase declinou de 74,8 para 45,6/100.000 no período do estudo.

A Tabela 7 apresenta a associação bruta e ajustada entre o coeficiente de detecção de casos novos da hanseníase e as coberturas do PBF. O aumento na cobertura do PBF exibiu uma redução estatisticamente significativa, com efeito dose-resposta no o coeficiente de detecção de casos novos da hanseníase e os efeitos foram mantidos após os ajustes com as variáveis sócio demográficas.

Quando comparados com municípios com baixa cobertura do PBF, municípios com coberturas do PBF intermediária, alta e consolidada apresentaram reduções estatisticamente significantes nos coeficientes de detecção de casos novos da hanseníase nos modelos brutos e ajustados. Sendo assim, o declínio nos municípios com cobertura consolidada do PBF foi 27% no decorrer do período (RR=0,73; IC 95% = 0,69 – 0,77) no modelo bruto e 21% no modelo ajustado pelas covariáveis selecionadas (RR= 0,79 IC 95% = 0,74 – 0,83).

A associação entre os aumentos nas coberturas do PBF e a redução dos coeficientes de detecção de casos novos da hanseníase, reflete uma redução na incidência da hanseníase consistente com a contribuição dos programas de transferência de renda na melhoria das condições de vida (Nery et al, 2014). Diversos estudos apontam que a pobreza é um determinante na hanseníase (Kerr-Pontes et al, 2004; Kerr-Pontes et al, 2006; Fenstra et al, 2011). A transferência de renda não apenas alivia a pobreza, mas, também aspectos específicos da pobreza associados com a hanseníase, tais como desigualdade (Kerr-Pontes

et al, 2004), desnutrição e carência de alimentos (Kerr-Pontes et al, 2004; Kerr-Pontes et al, 2006; Fenster et al, 2011).

Diversas evidências sugerem que programas de transferência aumentam o gasto e o consumo de alimentos (Attanasio, 2005; Hoddinott et al, 2012; Maluccio, 2007; Soares et al, 2007). Intervenções sociais, como programas de transferência de renda para grupos mais pobres, melhorias na assistência à saúde e progressos nos determinantes sociais e ambientais são essenciais para o controle de doenças infecciosas relacionadas à pobreza e em particular a hanseníase (Barreto et al, 2011).

**Tabela 6 - Associação entre o coeficiente de incidência da tuberculose e o PBF
Brasil, 2004 – 2012.**

| | Coeficiente de incidência de tuberculose Risco Relativo (IC 95%) | | | |
|---|---|-----------------|---|---|
| | Bruto | | Ajustado | |
| | | | Modelos sem a variável “tempo” | Modelos com a variável “tempo” Ajustado |
| Cobertura do Programa Bolsa Família Baixa (0,0-69,9%) | 1 | | 1 | 1 |
| Alta (>= 70%) | 0,92 | (0,91- 0,92) | 0,92 | 0,97 (0,96- 0,98) |
| Cobertura do Programa de Saúde da Família | | | | |
| 1° tercil (>=0 e < 49,8%) | . | . | 1 | 1 |
| 2° tercil (>=49,8% e <88,3%) | . | . | 0,99 | 1,01 (0,97- 1,01) |
| 3° tercil (>=88,3%) | . | . | 1,01 | 1,05 (0,99- 1,04) |
| >=10% e <20% | . | . | 1,08 | 1,07 (1,05- 1,12) |
| >=20% | . | . | 1,20 | 1,14 (1,15- 1,26) |
| >=5% e <10% | . | . | 1,04 | 1,03 (1,02- 1,05) |
| >=10% | . | . | 1,02 | 1,03 (1,00- 1,03) |
| Proporção de pessoas pobres >=24,9% | . | . | 1,11 | 1,07 (1,08- 1,13) |
| ano_2004 | . | . | . | 1 |
| ano_2005 | . | . | . | 0,97 (0,95- 0,98) |
| ano_2006 | . | . | . | 0,92 (0,91- 0,94) |
| ano_2007 | . | . | . | 0,90 (0,89- 0,92) |
| ano_2008 | . | . | . | 0,92 (0,91- 0,94) |
| ano_2009 | . | . | . | 0,90 (0,89- 0,92) |
| ano_2010 | . | . | . | 0,89 (0,87- 0,90) |
| ano_2011 | . | . | . | 0,90 (0,89- 0,92) |
| ano_2012 | . | . | . | 0,87 (0,85- 0,89) |
| Número de observações | 22.122 | | 22.122 | 22.122 |
| Numero de municípios | 2.458 | | 2.458 | 2.458 |

Tabela 7 - Associação entre coeficiente de detecção da hanseníase e coberturas do PBF

Brasil, 2004 – 2011

| | Coeficiente de detecção de casos novos da hanseníase Risco Relativo (IC 95%) | | |
|---|---|--------------------|-----------------------|
| | Modelos com PBF | | Modelos com PBF e ESF |
| Cobertura do Programa Bolsa Família na população alvo (CPA) | Bruto | Ajustado | Ajustado |
| Baixa (0,0 - 27,75 %) | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Intermediária (27,76 - 48,10%) | 0,86 (0,84 - 0,88) | 0,90 (0,87 - 0,92) | 0,89 (0,86 - 0,91) |
| Alta >= (48,11 %) | 0,83 (0,80 - 0,87) | 0,87 (0,83 - 0,90) | 0,85 (0,81 - 0,88) |
| Consolidada (>48,11% e CPA ≥100% por pelo menos 4 anos) | 0,73 (0,69 - 0,77) | 0,81 (0,77 - 0,85) | 0,79 (0,74 - 0,83) |
| Cobertura do Programa de Saúde da Família | | | |
| 1° tercil (0 - 72,02 %) | - | - | 1,00 |
| 2° tercil (72,03 - 95,06%) | - | - | 1,05 (1,02 - 1,09) |
| 3° tercil (Acima de 95,06%) | - | - | 1,12 (1,08 - 1,17) |
| Taxa de analfabetismo >= 20,42% * | - | 1,12 (1,07 - 1,18) | 1,12 (1,07 - 1,18) |
| Índice de Gini >= 0,54 * | - | 1,07 (1,03 - 1,11) | 1,07 (1,04 - 1,11) |
| Taxa de desemprego >= 7,47% * | - | 1,19 (1,16 - 1,23) | 1,20 (1,16 - 1,23) |
| Taxa de urbanização >=59,8% * | - | 0,99 (0,93 - 1,06) | 0,99 (0,93 - 1,06) |
| Média de moradores por domicílio >=3,6 * | - | 1,04 (1,01 - 1,07) | 1,04 (1,01 - 1,08) |
| Proporção de menores de 15 anos >= 31,1% * | - | 1,11 (1,07 - 1,14) | 1,12 (1,08 - 1,15) |
| Proporção de pessoas pobres >=27,42 % | - | 1,13 (1,09 - 1,18) | 1,13 (1,08 - 1,18) |
| Número de observações | 10.808 | 10.808 | 10.808 |
| Número de municípios | 1.351 | 1.351 | 1.351 |

4. Referências

Akaike, H. A new look at the statistical model identification. IEEE Transactions on Automatic Control, 1974;AC-19,716-723.

Alvar J, Yactayo S, Bern C. Leishmaniasis and poverty. Trends Parasitol, 2006;22: 552–557.

Araújo CL, Shimizu, HE, Sousa, AIA, Hamann, EM. Incidence of congenital syphilis in Brazil and its relationship with the Family Health Strategy. *Rev Saúde Publica*, 2012; 46(3):479-486.

Badaró R, Jones TC, Lourenço R, Cerf BJ, Sampaio D, Carvalho EM, Rocha H, Teixeira R, Johnson Júnior WDA. Prospective study of visceral leishmaniasis in endemic area of Brazil. *Jour Infec Dis*, 1986;154:639-649.

Belo VS, Werneck GL, Barbosa DS, Simões TC, Nascimento BWL, Silva ES, Struchiner CJ. Factors Associated with Visceral Leishmaniasis in the Americas: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLoS Negl Trop Dis*, 2013;7(4):e2182. doi:10.1371/journal.pntd.0002182.

Boccia D, Hargreaves J, Lonroth K, Jaramillo E, Weiss J, Uplekar M, et al. Cash transfer and microfinance interventions for tuberculosis control: review of the impact evidence and policy implications. *Int J Tuberc Lung Dis*, 2011;15(2):37-49.

Brasil. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. www.mds.gov.br/aceso-a-46_informacao/legislacao/bolsafamilia/leis/2004/Lei%2010836.pdf/download (acessado em 31 agosto de 2015).

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Guia de vigilância epidemiológica, 6ª ed. Brasília, 2005.

Brasil. Ministério da Saúde. Cadernos de Atenção Básica nº18. Série A. Normas e Manuais Técnicos, Brasília, 2006a.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. : Fundação Nacional de Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Manual de vigilância e controle da leishmaniose visceral. Brasília, 2006b.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Guia de Vigilância Epidemiológica (Série A. Normas e Manuais Técnicos). 7ª. ed. Brasília, 2009.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico HIV/AIDS, Brasília, 2015. http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2014/56677/boletim_2014_final_pdf_15565.pdf.

Brasil. Ministério da Saúde Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico da tuberculose. Volume 47 nº 13, Brasília 2016. <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2016/marco/24/2016-009-Tuberculose-001.pdf> (acessado em 21/07/2016).

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Epidemiológica do SUS- Hanseníase, Brasília, 2016. <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2016/julho/07/Gr--fico-detec---o-e-prevalencia-90-a-2015.pdf> (acessado em 21/07/2016).

Costa CHN, Vieira JBF. Mudanças no controle da leishmaniose visceral no Brasil. *Rev. Soc. Bras. Med. Trop*, 2001;34(2): 223-228.

Domingues, RMSM, Szwarcwald CL, Souza Junior, PRB Leal, M do C. Prevalence of syphilis in pregnancy and prenatal syphilis testing in Brazil: Birth in Brazil study. *Rev Saude Publica*, 2014;48(5):766-774.

Donnelly K. Leprosy: Hansen's Disease. New York: The Rosen Publishing Group, 2004.

- FIOCRUZ. Ministério da Saúde. Embasamento técnico e sugestões para ações de controle das Doenças da Pobreza no Programa de Erradicação da Pobreza Extrema no Brasil. Nota Técnica n° 1/2011/IOC-FIOCRUZ/Diretoria, Brasília, 2011.
- Guimarães RM, Lobo Ade P, Siqueira EA, Borges TF, Melo SC. Tuberculosis, HIV, and poverty: temporal trends in Brazil, the Americas, and worldwide. *J Bras Pneumol*, 2012; 38(4):511-517.
- Hargreaves JR, Boccia D, Evans CA, Adato M, Petticrew M, Porter JD. The social determinants of tuberculosis: from evidence to action. *Am J Public Health*, 2011; 101(4):654–662.
- Hijar, MA, Gerhardt G, Teixeira GM, Procópio MJ. Retrospecto do controle da tuberculose no Brasil. *Rev Saúde Pública*, 2007;41(supl. 1).
- Hotez P. A new voice for the poor. *PLoS Negl Trop Dis*, 2007;1(1):e77.
- Hilbe JM. Negative Binomial Regression. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Khandker SR, Koolwal GB, Samad HA. Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices. Washington DC: World Bank Publications, 2010.
- Kritski AL, Villa TS, Trajman A, Lapa e Silva KR, Medronho RA, Ruffino-Netto, A. Duas décadas de pesquisa em tuberculose no Brasil: estado da arte das publicações científicas. *Rev Saúde Pública*, 2007;41(supl. 1):9-14.
- Lainson R, Rangel EF. *Lutzomyia longipalpis* and the eco-epidemiology of American visceral leishmaniasis, with particular reference to Brazil: a review. *Memórias Inst. Oswaldo Cruz*, 2005;100(8):811–827.
- Maia-Elkhoury ANS, Alves WA, Sousa-Gomes ML de, Sena JM de, Luna EA. Visceral leishmaniasis in Brazil: trends and challenges. *Cad Saúde Pública*, 2008;24(12):2941-2947.
- Malafaia G. O sinergismo entre a desnutrição protéica e a leishmaniose visceral. *Ver Saúde Com*, 2008;4(2):134-147.
- Monteiro CA, Benicio MHD, Konno SC, Silva ACF, Lima ALL, Conde WL. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. *Rev Saúde Pública* 2009;43(1):35-43.
- Odone A, Houben RM, White RG, Lonroth K. The effect of diabetes and undernutrition trends on reaching 2035 global tuberculosis targets. *Lancet Diabetes Endocrinol*, 2014;2(9):754-764.
- Oliveira, F. C. C. et al. Programa Bolsa Família e estado nutricional infantil: desafios estratégicos. *Ciência Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 7. Jul., 2011.
- Peltzer K, Pengpid S. Socioeconomic factors in adherence to HIV therapy in low- and middle-income countries. *J Health Popul Nutr*, 2013;31(2):150-170.
- Pettifor A, MacPhail C, Nguyen N, Rosenberg M. Can money prevent the spread of HIV? A review of cash payments for HIV prevention. *AIDS Behav*, 2012;16(7):1729-1738.
- Ramos Jr AN, Matida LH, Saraceni V, Veras MASM, Pontes RJS. Control of mother-to-child transmission of infectious diseases in Brazil: progress in HIV/AIDS and failure in congenital syphilis. *Cad de Saúde Pública*, 2007; 23 Suppl 3:S370-S378.
- Rodrigues CS, Guimarães MD, César CC. Missed opportunities for congenital syphilis and HIV perinatal transmission prevention. *Rev Saúde Pública*. 2008 Oct;42(5):851-8.

Sherlock IA. Ecological interactions of visceral leishmaniasis in the state of Bahia, Brazil. *Memórias Inst. Oswaldo Cruz*, 1996;91(6):671-683.

Szwarcwald CL, Barbosa Jr A, Miranda AE, Paz LC. Resultados do Estudo Sentinela-Parturiente, 2006: desafios para o controle da sífilis congênita no Brasil. *DST J Bras Doenças Sex Transm*, 2007;19(3-4):128-133.

Tekkel M, Rahu M, Loit HM, Baburin A. Risk factors for pulmonary tuberculosis in Estonia. *Int J Tuberc Lung Dis*, 2002;6(10):887-894.

Valderrama J, Zacarías F. Eliminación de sífilis congénita en América Latina y el Caribe: marco de referencia para su implementación. Washington, D.C: OPS, 2005.

Werneck GL. Forum: geographic spread and urbanization of visceral leishmaniasis in Brazil. Introduction. *Cad Saúde Pública*, 2008;24(12):2937-2940.

Werneck GL, Hasselmann MH, Gouvêa TG. Panorama dos estudos sobre nutrição e doenças negligenciadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2011;16(1):39-62.

World Health Organization (WHO). Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases. Geneva: WHO/TDR, 2008. <http://www.who.int/tdr/>.

World Health Organization (WHO). Global report for research on infectious diseases of poverty. Geneva: 2012. http://www.who.int/tdr/publications/global_report/en/.

World Health Organization (WHO). Control of the leishmaniasis: Report of a meeting of the WHO Expert Committee on the Control of Leishmaniasis, Geneva, 22–26 March 2010. *Who Tech. Rep. Ser.* 2010;949.

World Health Organization (WHO). Global leprosy situation, 2012. *Weekly epidemiological record*, 2012;87: 317-328.

World Health Organization (WHO). Global leprosy situation, 2014. *Weekly epidemiological record*, 2015;90:461-476.

World Health Organization (WHO). Global tuberculosis report 2015. http://www.who.int/tb/publications/global_report/gtbr15_main_text.pdf (acessado em 21 de Julho de 2016).

A articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo comparativo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva nas regiões Nordeste e Sul do Brasil¹⁸⁵¹⁸⁶

Prof. Msc. Joacir Rufino de Aquino – UERN (Campus Assu)/RN

Doutora Carolina Braz Castilho - UFRGS/RS Prof.

Dr. Jonas Anderson Simões das Neves – Unipampa (Campus Itaqui)/RS

Doutor João Ricardo F. de Lima – EMBRAPA (CPATSA)

Prof. Dr. Sergio Schneider – UFRGS (PGDR)/RS

Resumo: o objetivo desta pesquisa consistiu em analisar os fatores que favorecem e/ou restringem o acesso dos beneficiários rurais do Programa Bolsa Família (PBF) as demais políticas públicas destinadas à inclusão produtiva dos agricultores familiares pobres. O trabalho desenvolveu-se em áreas rurais selecionadas do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul. Metodologicamente, foi executado através da análise quanti e qualitativa, utilizando-se indicadores do CadÚnico/MDS que foram complementados com pesquisa de campo mediante o levantamento de dados obtidos com entrevistas semi-diretivas em municípios selecionados. As conclusões do estudo mostram que o PBF tem cumprido satisfatoriamente seus objetivos precípuos, ao contribuir para a melhoria das condições de vida das populações em situação de vulnerabilidade. Contudo, verificou-se que o programa ainda apresenta dificuldades de articulação com outras políticas públicas de tal forma que possa criar mais e melhores oportunidades para que os beneficiários alcancem condições de se emancipar. O estudo demonstrou que apesar do cenário de baixa sinergia, o PBF é central para a reprodução social de seus beneficiários e, neste sentido, enfatiza-se que foi decisivo em seu propósito inicial de mitigar a extrema pobreza no Brasil.

Palavras-chave: Articulação de Políticas Públicas, Desenvolvimento Rural, Inclusão Produtiva, Programa Bolsa Família (PBF), Sinergia.

Abstract: the main goal of this study was to analyze the factors that foster and / or restrict the access of rural beneficiaries of the Bolsa Família Program (PBF - family stipend, conditional cash transfer policy) to other public policies in order to promote the productive inclusion of those poor small farmers. The project was carried out in selected rural areas of the States of Rio Grande do Norte (Northeast Brazil) and Rio Grande do Sul (South). Methodologically, the research was conducted through quantitative and qualitative analysis by using CadÚnico / MDS data basis and supplemented with field research and data collection with semi-directive interviews in municipalities in both regions. The findings

¹⁸⁵ Este trabalho foi realizado sob os auspícios da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social, que obteve o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ do Brasil. O projeto foi apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Os autores agradecem os comentários dos revisores anônimos, mas assumem inteira responsabilidade por eventuais erros remanescentes.

¹⁸⁶ Artigo elaborado no âmbito do projeto “” coordenado por Carlos Antonio de Souza Teles Santos

show that the PBF has satisfactorily fulfilled its essential objectives, to contribute to the improvement of living conditions of populations in vulnerable situations. However, it was found out that the program still need to improve articulation with other programs and policies in order to create more and better opportunities for beneficiaries to reach social emancipation. The study also showed that despite the low synergy scenario, the PBF is a key to the social reproduction of the beneficiaries and, in this sense, it must be emphasized that it was decisive in its initial objective of mitigate extreme poverty in Brazil, especially in rural areas.

Keywords: Articulation of Public Policy, Rural Development, Productive Inclusion, Bolsa Família Program (PBF), Synergy.

1. Introdução

Entre os países que obtiveram resultados importantes na luta contra pobreza, contribuindo para o alcance das Metas do Milênio, sobressaem-se aqueles que lograram combinar crescimento econômico e distribuição de riqueza. No contexto latino-americano, o Brasil é um dos países que se destaca no que se refere a redução das desigualdades socioeconômicas, esforço amplamente reconhecido por entidades internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No centro dos avanços sociais do país, está um amplo conjunto de políticas públicas que foram desenvolvidas pelo governo nacional no período recente, as quais merecem ser analisadas, avaliadas e melhor conhecidas em seus diferentes aspectos (CECCHINI et al., 2015; HALL, 2006; ROCHA, 2013).

Dentre essas políticas, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), criado no final de 2003, que tem como principal eixo de ação a transferência condicionada de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza nas cidades e nas áreas rurais brasileiras. Neste programa, por um lado, o Governo Federal repassa mensalmente às famílias beneficiárias recursos financeiros que complementem sua renda, e, por outro lado, os beneficiários cumprem exigências tais como: frequência das suas crianças à escola, visitas periódicas às unidades de saúde com avaliação nutricional periódica.

Diferentemente de outros modelos de proteção social vigentes nos países em desenvolvimento, o PBF assenta-se na concepção de que é preciso dar suporte e apoio às famílias em situação de precariedade social para que tenham acesso a recursos básicos para sua sobrevivência imediata, e, ao mesmo tempo, promover ações para que acessem ativos e melhorem suas capacidades de tal forma que possam caminhar na direção de saída de sua

condição de vulnerabilidade. Desse modo, espera-se promover a inclusão social destas famílias e criar as condições para a construção de uma cidadania mais plena, algo que se afilia ao objetivo de construção de um *welfare state* no Brasil (CAMPELLO; NERI, 2013).

No entanto, para que cumpram de forma efetiva com seu papel, é necessário que as políticas sociais sejam complementadas por outras políticas de Estado. Isso porque o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, tal qual assevera Sen (2000), passou a exigir um repertório cada vez mais complexo e sofisticado para guiar as ações de intervenção. Nesse sentido, não foi difícil aos analistas internacionais, como Hall e Midgley (2004), perceber que a melhoria de longo prazo das condições de reprodução econômica da população do campo depende, acima de tudo, da articulação/integração sinérgica entre investimentos sociais e políticas amplas de desenvolvimento rural voltadas ao fortalecimento e a diversificação dos seus meios de ganhar a vida pelo trabalho (*livelihoods*), os quais abrangem os ativos produtivos e outros elementos que contribuem para elevar o patamar de bem-estar nas comunidades onde vivem.

Outros autores, como Martins (2015), esclarecem que a integração de políticas públicas é uma resposta à fragmentação institucional que gera incoerência e ineficiência na atuação dos governos. Draibe (2015), por sua vez, indica que ao menos dois pressupostos estão na origem dessa noção. Em primeiro lugar, a natureza multidimensional dos problemas sociais, como é o caso, por exemplo, da pobreza rural, cujo tratamento exige ações multissetoriais, conforme fora mencionado anteriormente. Em segundo lugar, o reconhecimento do caráter limitado da especialização setorial que caracteriza as intervenções governamentais, e “*a necessidade de superar tal formato mediante a ação coordenada e complementar de várias políticas ou programas*”, visando gerar efeitos sinérgicos e promover o desenvolvimento social (DRAIBE, 2015, p. 488).

Embora a proposta de integração de políticas e programas governamentais seja uma estratégia promissora, Hall e Midgley (2004) lembram que essa medida é repleta de dificuldades práticas, geralmente ignoradas pelos *policy makers*. Isso porque o sucesso da iniciativa, para além do arcabouço legal estabelecido nos centros de poder, exige uma ação integrada dos atores encarregados de operar as políticas públicas no âmbito local, onde os problemas sociais ocorrem e devem ser enfrentados. Se essa integração for bem organizada, segundo explicam os autores, pode proporcionar uma estrutura coesa em que o todo é maior do que a soma das partes. No entanto, se não há estímulo para a constituição de um ambiente de cooperação, os atores passam a competir de forma negativa entre si,

fragmentando ações ou tornando-se indiferentes com problemas comuns, criando obstáculos políticos que limitam e até anulam os resultados sinérgicos das medidas planejadas.

No Brasil, especialmente a partir da criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, tem-se procurado superar a fragmentação institucional que caracteriza a operação das políticas públicas, promovendo a combinação do PBF com ações de inclusão produtiva rural (microcrédito, fomento à produção, construção de cisternas, fortalecimento de mercados institucionais, assistência técnica e pagamento de serviços ambientais), como forma de combater a miséria no campo (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; MELLO, 2015). Entretanto, apesar do seu caráter promissor, há indícios da ocorrência de problemas operacionais que comprometem essa estratégia. Esse tema, porém, tem sido pouco estudado e ainda são escassas as evidências relativas às especificidades do público rural do PBF, bem como sobre o funcionamento e os resultados efetivos das ações econômicas implementadas até o momento.

Nesse contexto, este trabalho pretende contribuir para superar e preencher algumas dessas lacunas. O seu principal objetivo é analisar as interfaces entre o PBF e as políticas de inclusão produtiva de seus beneficiários rurais, buscando verificar sua efetividade e identificar os fatores que favorecem e/ou restringem a sinergia entre as mesmas. Para tanto, pretendendo captar as especificidades regionais características do território nacional, estabeleceu-se como campo de estudo as áreas rurais de dois estados brasileiros, o Rio Grande do Norte, na região Nordeste, e o Rio Grande do Sul, na região Sul.

A estrutura do texto está dividida em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, é apresentado brevemente o aporte teórico que balizou a investigação. A segunda seção apresenta as etapas metodológicas desempenhadas para a execução da pesquisa. A terceira seção discute parte dos dados agregados compilados, destacando a dimensão do público rural do PBF, assim como o grau de sinergia do referido programa com as outras políticas governamentais. Na quarta seção, por sua vez, discutem-se as especificidades e fatores que favorecem e/ou restringem a articulação das políticas públicas, tomando como referência os estudos de caso realizados em municípios selecionados. Finalmente, na quinta e última seção, são tecidas considerações gerais sobre o tema abordado e elencadas algumas sugestões para o aprimoramento das políticas de combate à pobreza e à miséria nas áreas rurais do país.

2. Transferência direta de renda e políticas de inclusão produtiva: uma articulação necessária

Ao mesmo tempo em que vários segmentos da sociedade reconhecem os méritos do PBF no enfrentamento da pobreza, gestores e estudiosos trouxeram a lume o debate que ficou conhecido como "*a construção de portas de saída do programa*" (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; CARGNIN; BANDEIRA, 2015; MELLO, 2015; NERI et al., 2012). No centro deste debate está a discussão sobre a relação entre políticas de transferência direta de renda e inclusão produtiva, que assevera o caráter temporário ou passageiro das políticas sociais como se estas devessem promover a desvinculação dos beneficiários e sua inclusão na dinâmica da economia.

Vale registrar que esta discussão possui duas perspectivas de análise, uma resignada e a outra otimista (CASTILHO E SILVA, 2014). Segundo a perspectiva resignada, a saída da pobreza e o conseqüente abandono dos benefícios dificilmente ocorreriam tanto em face dos baixos valores pagos como devido ao próprio interesse das famílias. Já a posição otimista assenta-se na expectativa de que o programa de acesso à renda mínima constitua o primeiro degrau de acesso a um conjunto de oportunidades que permitiria a inclusão social. O alinhamento a uma ou outra posição tem passado necessariamente pelo potencial atribuído ao Estado na oferta de serviços básicos e de oportunidades de inclusão produtiva, pois, enquanto os pessimistas, mais afeitos à lógica do mercado, não esperam que o Estado assumira essa responsabilidade; os otimistas entendem que seja sua obrigação atender as demandas dos beneficiários para além do simples apoio via pagamentos de benefícios monetários.

No centro das abordagens mais pragmáticas sobre o papel do Estado no atendimento das demandas da população em situação de vulnerabilidade, a questão essencial sobre as relações entre o enfrentamento da pobreza e da desigualdade e o modelo geral de desenvolvimento nacional acaba sendo equivocadamente esquecida (HALL; MIDGLEY, 2004). De acordo com Kerstenetzky (2009), considerando-se a perspectiva dos custos de oportunidades futuras, as políticas sociais constituem uma dimensão estratégica do processo de desenvolvimento de um país. Assim, não atender as necessidades mais imediatas da população vulnerável significa comprometer também sua capacidade produtiva e contributiva no futuro. Além disso, a concepção de política social enquanto parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento está imbricada na noção de cidadania,

pois não existe um desenvolvimento pleno senão pela inclusão integral de todos os indivíduos de uma sociedade.

Segundo Hall e Midgley (2004), a relação entre pobreza e desenvolvimento possui duas dimensões, uma material, dada pelo não acesso a bens de consumo e de produção, e a outra imaterial, dada pela falta de acesso a serviços e oportunidades. Para estes autores, o Estado tem um papel-chave a cumprir no atendimento a ambas dimensões uma vez que no capitalismo o crescimento econômico tende a ser excludente, o que faz com que o Estado tenha de atuar no sentido de criar mecanismos de correção das “falhas” e manter a coesão social. As políticas de redistribuição direta de renda e a oferta de serviços públicos qualificados estão entre os principais mecanismos utilizados, o que pode ocorrer tanto através de políticas de cunho produtivo ou com enfoque social que beneficiem os mais pobres e vulneráveis.

Essa abordagem das políticas sociais é relativamente limitada e vem sendo ampliada e alargada a partir das ideias de Sen (2000), que afirma que o papel do Estado e das políticas que visam enfrentar a pobreza deveriam focalizar na ampliação das capacitações dos indivíduos, que são as capacidades de ser ou fazer das pessoas. Desta forma, o foco central das políticas passaria a ser a construção de mecanismos capazes de melhorar ou incrementar as capacitações das pessoas e, dessa forma, ampliar as oportunidades de tal sorte que possam criar maiores e melhores chances de fazer escolhas e decidir sobre a vida que querem levar, mesmo em situações de privação e vulnerabilidade.

Neste quadro, as políticas sociais podem ser entendidas como parte integrante das ações necessárias para construir um projeto mais amplo de desenvolvimento que, em última análise, consistiria em proporcionar aos cidadãos condições para que alcancem maior equidade de oportunidades. Segundo Hall e Midgley (2004), a efetividade do processo de desenvolvimento com inclusão envolve três tipos de iniciativas: o foco nas pessoas, o desenvolvimento do capital humano e o fortalecimento das comunidades. Nestes termos, trata-se de uma abordagem holística que considera a necessidade de articulação de políticas multissetoriais, de cunho social e produtivo, como forma de gerar “sinergias” entre as ações econômicas e sociais. Isto permitiria construir interfaces e conexões viáveis e factíveis para fazer o desenvolvimento funcionar como um processo de mudança social.

Maldonado, Gómez e Jurado (2016, p. 37) esclarecem que uma *sinergia* se define como a “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales (...)”. Desse modo, a articulação sinérgica de intervenções governamentais

ocorre quando um programa potencializa os resultados do outro de tal forma que a interação coordenada entre eles gera um resultado adicional além daquele que se obteria da simples agregação dos seus efeitos isolados. A interação de programas e os efeitos sinérgicos dela decorrente representam um valor em si mesmo, ao contribuir para potencializar o desempenho positivo das políticas estatais (MALDONADO; GÓMEZ; JURADO, 2016).

A coletânea de artigos organizada por Maldonado et al. (2016) sugere ainda que a integração de programas vêm sendo percebida por agentes governamentais latino-americanos e crescem as experiências nessa área. Os autores citam o caso do Brasil e o PBF como um exemplo de integração da política de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e as estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, lançado em meados de 2011.

Com efeito, em um estudo recente destas políticas, Garcia, Helfand e Souza (2016) demonstraram que famílias rurais beneficiadas pelo PBF e pelo crédito do PRONAF, simultaneamente, apresentam melhor desempenho em termos de incremento da produtividade e da renda agrícola, do que aquelas que recebem apenas uma das políticas ou não recebem nenhuma delas. Os benefícios da integração, porém, são desfrutados apenas por uma pequena parcela dos produtores rurais de baixa renda no país. Segundo os autores “si bien cerca del 20% de los establecimientos con acceso al PRONAF también se benefició de Bolsa Familia, el grupo que recibió ambos programas solo representa el 2,4% de todos los establecimientos de menos de quinientas hectáreas” (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2016, p. 109).

A literatura sugere que há várias razões que podem explicar a timidez da articulação entre a política de transferência condicionada de renda e as políticas de inclusão produtiva no espaço rural brasileiro (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2016). A maior parte delas está associada a problemas políticos, a carência de infraestruturas de trabalho e, especialmente, a falta de coordenação entre os agentes operadores dessas ações no plano federal e nas esferas subnacionais do governo, ou seja, nos municípios, onde as medidas pensadas em Brasília são efetivamente concretizadas. Os problemas de coordenação geralmente ocorrem, segundo Draibe (2015), porque as estruturas administrativas e burocráticas estatais brasileiras ainda tendem a atuar de modo compartimentado, estanque, obedecendo a distintos estilos e linguagens organizacionais, limitando as tentativas de integração de políticas públicas. Portanto, torna-se necessário identificar a natureza de tais limites

institucionais no âmbito das intervenções governamentais, mesmo naquelas de perfil inovador, e avançar na compreensão crítica dos processos sociais a elas subjacentes. É nessa percepção que se apoia a análise empreendida nas próximas seções.

3. Metodologia de estudo

3.1. Delimitação da área de estudo e do enfoque da pesquisa

Para analisar as interfaces entre o PBF e as políticas de inclusão produtiva no campo brasileiro, foram selecionados os estados do Rio Grande do Norte (RN), na região Nordeste, e do Rio Grande do Sul (RS), na região Sul. A opção por estudar o meio rural ocorreu por ser neste espaço social onde se localiza a maior concentração relativa de pessoas pobres e extremamente pobres no Brasil (MELLO, 2015). Já a escolha dos estados mencionados justifica-se pelo vínculo institucional dos pesquisadores, e, principalmente, por suas especificidades no contexto nacional, sendo o RN a unidade federativa que apresenta a maior porção relativa de seu território na área do semiárido (93%); e o RS, o estado que abriga a agricultura familiar mais dinâmica do Brasil, mas que ainda mantém em torno de 30% do segmento em situação de vulnerabilidade socioeconômica (AQUINO; LACERDA, 2014; IBGE/SIDRA, 2012).

Considerando que a linha de microcrédito rural do PRONAF B¹⁸⁷ se constitui, atualmente, na principal política pública de inclusão produtiva do seguimento menos capitalizado de agricultores familiares do país (AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015), o foco da pesquisa estava centrado originalmente em analisar as interfaces entre o PBF e esta política nos dois estados citados. Além disso, segundo Alonso e Sant'ana (2010), os públicos de ambos programas são similares, de forma que o PRONAF B se apresenta como potencialmente complementar ao PBF no meio rural, muito embora se tenha verificado em campo que esta política de microcrédito é pouco acessada no Rio Grande do Sul.

No entanto, ao longo dos 18 meses de realização desta pesquisa, apoiada pelo Edital Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013, não foram disponibilizadas as informações existentes na base de dados das Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAPs),

¹⁸⁷ Trata-se de uma linha de financiamento do PRONAF implantada a partir do ano 2000 para atender o público do Grupo B do programa, constituído pela parcela majoritária e mais pobre da agricultura familiar brasileira. A partir de 2005 os contratos dessa linha de ação passaram a ser operados pela metodologia de microcrédito rural orientado do AGROAMIGO, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), atualmente o maior programa público do gênero na América do Sul (AQUINO; BASTOS, 2015).

sob a tutela do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que seriam cruzadas com as informações do Cadastro Único (CadÚnico), disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme constava no edital citado, que orientou a formulação deste estudo. Desta forma, a alternativa encontrada para viabilizar o trabalho foi cruzar as informações relativas ao PBF com os indicadores referentes às diferentes políticas de inclusão produtiva também coordenadas pelo MDS, que abrangem: o fomento a mercados institucionais, a instalação de infraestrutura de armazenamento de água para consumo e produção, a qualificação profissional e outros projetos produtivos destinados a incrementar a produção de alimentos e a segurança alimentar das famílias. A análise dos resultados quantitativos, obtidos por meio de procedimentos estatísticos, foi completada por informações qualitativas oriundas de entrevistas semiestruturadas realizadas com beneficiários e mediadores das políticas elencadas em municípios situados nos dois estados selecionados.

É importante registrar que a dificuldade de acesso aos dados secundários na instância federal (na parte de cima da pirâmide do poder), atribuída aqui a problemas de comunicação entre os diferentes ministérios, atrasou substancialmente o andamento da pesquisa em tela. Por sua vez, o limite enfrentado revelou, por si só, que a fragmentação de ações entre as esferas da assistência social e da inclusão produtiva no interior do próprio governo ainda se encontra distante de ser superada. O mesmo problema ocorre, como será demonstrado ao longo do texto, nas esferas municipais (na parte de baixo da pirâmide do poder), algo que, segundo a abordagem proposta na seção precedente (DRAIBE, 2015; HALL; MIDGLEY, 2004; MALDONADO et al., 2016; MARTINS, 2015), se constitui em um grave fator limitante para o estabelecimento de um ambiente institucional propício à cooperação entre os atores e à integração sinérgica das políticas públicas de garantia de renda e de promoção social.

3.2. Recorte analítico aplicado para classificar os dados secundários do CADÚNICO

A principal base de dados secundários utilizada para realização da pesquisa foi o CadÚnico. A classificação dos microdados ocorreu em diferentes etapas complementares, conforme consta no Quadro 1. O *software* utilizado para o tratamento dos dados e o cálculo das estatísticas utilizadas (totais, frequências absolutas e relativas) foi o Stata 13.1. Inicialmente, separou-se os beneficiários do PBF registrados no CadÚnico (total, urbanos e

rurais), o que permitiu dimensionar e verificar a participação relativa dos beneficiários rurais no conjunto da população atendida no país e nas unidades federativas pesquisadas. Após essa etapa, para verificar a sinergia entre as políticas públicas, estratificou-se o público estudado em dois segmentos: beneficiários rurais que recebem apenas o PBF e aqueles que são beneficiários da política de transferência de renda e, simultaneamente, dos demais programas de inclusão produtiva do MDS, listados no banco de dados utilizados.

Quadro 1 – Estratificação dos domicílios beneficiários do PBF registrados no CadÚnico– julho/2014

| | | |
|------------------------------------|---------|---|
| DOMICÍLIOS BENEFICIÁRIOS DO PBF | URBANOS | |
| | RURAIS | * Recebe apenas BF |
| | | * Recebe BF e outras políticas: - Vende leite ao programa do leite - Vende alimentos PAA - Participou de curso em alimentação e nutrição - Recebeu infraestrutura de captação de água da chuva para produzir alimentos - Recebeu cisterna para armazenamento de água da chuva - Participa de projetos de produção de alimentos (horta comunitária, criação de pequenos animais, viveiros e pomares) - Vende alimentos em feira livre popular financiada pelo MDS - ProJovem Campo - Projetos de inclusão produtiva |

Fonte: CadÚnico. Elaboração dos autores.

Tais procedimentos permitiram verificar a extensão da articulação das políticas implementadas, bem como seus impactos no que se refere à geração de renda nas áreas rurais do RN e do RS. Na mesma linha do trabalho de Garcia, Helfand e Souza (2016), o foco da presente investigação se concentrou na busca de evidências visando demonstrar os efeitos sinérgicos da integração entre a política de transferência condicionada de renda e as ações de desenvolvimento rural. No entanto, enquanto esses autores estudaram apenas a relação entre o PBF e o PRONAF, a análise empreendida aqui abrangeu as interações de um conjunto mais amplo de iniciativas de inclusão produtiva. Uma vez verificados os efeitos dessas interações, a partir dos dados secundários trabalhados, buscou-se investigar

in loco os fatores determinantes da realidade revelada genericamente pelos indicadores estatísticos, na expectativa de gerar novos elementos para discussão em torno da problemática.

3.3. Seleção dos municípios e critérios qualitativos utilizados na pesquisa de campo

A seleção dos municípios de cada estado para a realização da pesquisa empírica foi feita através da utilização dos dados do CadÚnico e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), escolhendo-se localidades que apresentassem proporcionalmente maiores percentuais de beneficiários rurais do PBF (julho/2014) em relação a população rural do ano de 2010. Partindo desse critério geral de representatividade do Bolsa Família, foram selecionados os municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal, no RN. Em relação ao RS, além do procedimento mencionado, optou-se ainda por excluir os municípios com grande presença de reservas indígenas, dado ser essa uma especificidade que a pesquisa não se propunha a estudar, bem como se decidiu considerar localidades de diferentes regiões gaúchas, de forma a abarcar a maior diversidade possível de situações, sendo selecionados os municípios de Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha.

Nos municípios escolhidos em cada estado, além de alguns beneficiários apenas do PBF e de outros que contavam com a proteção do programa e participavam simultaneamente de pelo menos uma das políticas de inclusão produtiva estudadas (Cf. Quadro 1), foram entrevistados, com a utilização de questionários semiestruturados padronizados para ambas as regiões, atores estratégicos na implementação e operacionalização das políticas assistenciais e de inclusão produtiva, tais como autoridades municipais e estaduais, agentes financeiros, instituições de assistência técnica, instituições de assistência social e pesquisadores com conhecimento das realidades empíricas analisadas. Grosso modo, a pesquisa de campo empreendida objetivou captar a percepção dos atores sobre a temática abordada, bem como levantar evidências capazes de auxiliar na compreensão em profundidade dos fatores sociopolíticos que favorecem e/ou restringem a articulação sinérgica dos programas governamentais em nível local. Os resultados obtidos por meio dos procedimentos adotados são apresentados a seguir.

4. A dimensão dos beneficiários rurais e a timidez das interfaces do Programa Bolsa Família (PBF) com as políticas de inclusão produtiva

4.1. Abrangência e grau de cobertura da população rural pelo PBF

Os dados do CadÚnico evidenciam que o PBF apresenta uma grande abrangência no território nacional. Em dezembro de 2014, como é possível observar na Tabela 1, o programa somava 13,9 milhões de famílias beneficiárias, a maioria das quais concentradas na região Nordeste do país. Em todas as regiões brasileiras o percentual de famílias urbanas atendidas pelo programa é superior ao de famílias rurais, seguindo o mesmo padrão de distribuição da população do país. Essa diferença é mais evidente, porém, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. No conjunto do país, as famílias com residência rural atendidas pelo programa somam 3.796.980, ou seja, 27,21% do total. A média das regiões Norte e Nordeste é superior a do Brasil, haja vista que o contingente de famílias rurais atendido pela política de transferência de renda supera a marca de 30%. Outra área geográfica que também se destaca no contexto nacional é a região Sul, aonde 22% das famílias beneficiárias vivem no campo.

Tabela 1 – Distribuição das famílias (urbanas e rurais) atendidas pelo PBF nas regiões do Brasil (Dezembro/2014)

| REGIÕES/PAÍS | Total famílias PBF (*) | Recebem PBF - Urbano | | Recebem PBF – Rural | |
|--------------|------------------------|----------------------|-------|---------------------|-------|
| | | Nº Famílias | % | Nº Famílias | % |
| NORTE | 1.679.871 | 1.157.250 | 68,89 | 522.621 | 31,11 |
| NORDESTE | 7.093.821 | 4.604.441 | 64,91 | 2.489.380 | 35,09 |
| SUDESTE | 3.460.321 | 2.986.773 | 86,31 | 473.548 | 13,69 |
| SUL | 917.117 | 769.286 | 78,00 | 201.831 | 22,00 |
| CENTRO-OESTE | 751.646 | 642.046 | 85,42 | 109.600 | 14,58 |
| BRASIL | 13.956.776 | 10.159.796 | 72,79 | 3.796.980 | 27,21 |

Fonte: MDS/ CadÚnico/TABCAD (2015). Elaboração dos autores.

(*) O dado referente ao total de famílias beneficiárias do PBF não inclui os cadastrados “sem resposta”.

Os indicadores agregados do CadÚnico apontam que o PBF abrange um número significativo de famílias pobres residentes nas áreas rurais brasileiras. O grau de importância dessa ação fica mais claro, contudo, quando se compara o número de pessoas atendidas por essa política com a população residente no campo. No Rio Grande do Norte (RN), conforme a Tabela 2, 56,57% da população rural é atendida pela política de proteção social. Note-se que o percentual de cobertura é significativo em todas as microrregiões do

estado, apresentando em alguns espaços níveis de atendimento superiores a 60% dos residentes identificados por meio do Censo Demográfico 2010, do IBGE.

Tabela 2 - Participação relativa dos beneficiários rurais do Programa Bolsa Família na população das microrregiões do Rio Grande do Norte – julho/2014

| Microrregião | População Rural (A) | Beneficiários Rurais – pessoas (B) | % Beneficiários Rurais/Pop. rural (B/A) |
|---------------------|---------------------|------------------------------------|---|
| Agreste Potiguar | 100.327 | 60.185 | 59,99 |
| Angicos | 16.886 | 9.780 | 57,92 |
| Baixa Verde | 23.703 | 15.858 | 66,90 |
| Borborema Potiguar | 44.177 | 27.402 | 62,03 |
| Chapada do Apodi | 30.531 | 17.484 | 57,27 |
| Litoral Nordeste | 56.109 | 31.638 | 56,39 |
| Litoral Sul | 43.524 | 25.949 | 59,62 |
| Macau | 109.000 | 56.132 | 51,50 |
| Macaíba | 17.965 | 9.357 | 52,08 |
| Médio Oeste | 14.579 | 8.946 | 61,36 |
| Mossoró | 47.339 | 21.893 | 46,25 |
| Natal | 8.800 | 4.193 | 47,65 |
| Pau dos Ferros | 33.022 | 19.705 | 59,67 |
| Seridó Ocidental | 13.956 | 6.174 | 44,24 |
| Seridó Oriental | 19.658 | 9.778 | 49,74 |
| Serra de Santana | 29.921 | 16.893 | 56,46 |
| Serra de São Miguel | 27.162 | 18.868 | 69,46 |
| Umarizal | 19.622 | 12.158 | 61,96 |
| Vale do Açu | 46.755 | 25.304 | 54,12 |
| Total RN | 703.036 | 397.697 | 56,57 |

Fonte: IBGE/SIDRA (2015); MDS/CadÚnico/TABCAD (2014). Elaboração dos autores.

No Rio Grande do Sul (RS), o grau de cobertura da população rural pelo PBF também é representativo, embora em menor proporção do que no estado nordestino. De fato, segundo os dados sistematizados na Tabela 3, aproximadamente 292 mil pessoas são atendidas pelo programa nesse estado, o que corresponde a 18,31% da sua população rural. Os beneficiários rurais do PBF estão presentes em todas as microrregiões sul-rio-grandenses.

Analisando-se as microrregiões gaúchas com maior percentual de beneficiários rurais do PBF, percebem-se algumas particularidades. Primeiramente, nota-se a precariedade das condições de vida dos indígenas, pois entre as cinco microrregiões com mais beneficiários rurais, três apresentam na sua composição municípios com presença acentuada desse segmento social. Além da presença de indígenas, outras três características são marcantes nas microrregiões com maior incidência de beneficiários rurais do PBF: a

presença de sistemas produtivos marcados pela orizicultura e pecuária extensiva; a presença de uma agricultura familiar voltada à produção de fumo e a predominância de um perfil demográfico de idade avançada. Tal conclusão corrobora o que já haviam demonstrado outros trabalhos realizados recentemente, como, por exemplo, os de Cargnin et al. (2013), Martins e Wink Júnior (2013), e Wink Júnior et al. (2013).

Tabela 3 - Participação relativa dos beneficiários rurais do Programa Bolsa Família na população das microrregiões do Rio Grande do Sul – julho/2014

| Microrregião | População Rural (A) | Beneficiários Rurais – pessoas (B) | % Beneficiários Rurais/Pop. rural (B/A) |
|----------------------|---------------------|------------------------------------|---|
| Cachoeira do Sul | 41.241 | 8.327 | 20,19 |
| Camaquã | 47.037 | 11.784 | 25,05 |
| Campanha Central | 21.280 | 5.728 | 26,92 |
| Campanha Meridional | 32.062 | 3.810 | 11,88 |
| Campanha Ocidental | 43.417 | 7.554 | 17,40 |
| Carazinho | 34.630 | 7.852 | 22,67 |
| Caxias do Sul | 72.387 | 3.632 | 5,02 |
| Cerro Largo | 31.759 | 7.656 | 24,11 |
| Cruz Alta | 32.486 | 6.232 | 19,18 |
| Erechim | 57.102 | 6.852 | 12,00 |
| Frederico Westphalen | 81.298 | 23.360 | 28,73 |
| Gramado-Canela | 38.645 | 3.867 | 10,01 |
| Guaporé | 42.419 | 3.015 | 7,11 |
| Ijuí | 38.586 | 6.485 | 16,81 |
| Jaguarão | 6.445 | 2.230 | 34,60 |
| Lajeado-Estrela | 76.709 | 6.608 | 8,61 |
| Litoral-Lagunar | 20.239 | 4.962 | 24,52 |
| Montenegro | 51.483 | 3.078 | 5,98 |
| Não-me-Toque | 10.886 | 627 | 5,76 |
| Osório | 55.333 | 12.641 | 22,85 |
| Passo Fundo | 56.882 | 6.727 | 11,83 |
| Pelotas | 90.695 | 15.188 | 16,75 |
| Porto Alegre | 66.984 | 13.575 | 20,27 |
| Restinga Seca | 32.046 | 6.203 | 19,36 |
| Sananduva | 25.754 | 4.813 | 18,69 |
| Santa Cruz do Sul | 117.192 | 21.137 | 18,04 |
| Santa Maria | 44.632 | 8.416 | 18,86 |
| Santa Rosa | 46.560 | 8.233 | 17,68 |
| Santiago | 25.845 | 6.512 | 25,20 |
| Santo Ângelo | 47.391 | 12.759 | 26,92 |

| | | | |
|------------------|-----------|---------|-------|
| São Jerônimo | 29.035 | 5.748 | 19,80 |
| Serra do Sudeste | 43.585 | 12.950 | 29,71 |
| Soledade | 32.939 | 10.986 | 33,35 |
| Três Passos | 60.786 | 16.193 | 26,64 |
| Vacaria | 37.868 | 6.062 | 16,01 |
| Total RS | 1.593.638 | 291.802 | 18,31 |

Fonte: IBGE/SIDRA (2015); MDS/CadÚnico /TABCAD (2014). Elaboração dos autores.

Com efeito, nos dois estados mencionados a situação das famílias rurais pobres é extremamente precária, como se pode verificar a partir da literatura disponível. Além de baixos patamares de renda monetária, suas condições de reprodução econômica são particularmente desfavoráveis. No contexto de privações em que vivem, a transferência de renda proporcionada pelo PBF é fundamental para assegurar uma receita mínima que contribui para incrementar o limitado orçamento doméstico familiar (AQUINO; LACERDA, 2014; MARTINS; WINK JÚNIOR, 2013; WAQUIL, 2013; WINK JÚNIOR et al. 2013). Porém, como foi discutido anteriormente, a “expansão das liberdades” dos grupos sociais marginalizados depende da integração das políticas públicas que contemplem múltiplos aspectos da realidade social. A questão é que, na prática, essa desejada articulação de ações governamentais tem se mostrado bastante tímida no âmbito das unidades federativas estudadas, ensejando a necessidade de um maior detalhamento analítico.

Deve-se esclarecer que o objetivo de estudar os limites da integração das políticas públicas nas áreas rurais pesquisadas não consiste em desqualificar as ações em andamento. O intuito principal é evidenciar os problemas institucionais que entravam o processo, avançando além dos argumentos simplistas em defesa da iniciativa. Afinal, como lembra Sen (2000, p. 163, grifos do autor): “O direcionamento de políticas para um público-alvo é, na verdade, uma tentativa – e não um resultado. Mesmo em casos nos quais bons resultados seriam absolutamente certos, isso não implica necessariamente que as tentativas na forma de programas de políticas direcionadas a um público-alvo produziram esses resultados.” Cabe, então, nos casos aqui considerados, quantificar a distância que separa “tentativa” e “resultado” e entender suas razões.

4.2. A timidez da articulação entre o PBF e os programas de inclusão produtiva

Conforme mostra a Tabela 4, a maioria dos domicílios rurais atendidos pelo PBF no RN e no RS não recebem, simultaneamente, outras políticas de inclusão produtiva.

Nesse aspecto, em princípio, a situação parece mais favorável nas áreas rurais nordestinas. No entanto, a diferença no nível de articulação entre os estados pesquisados se deve basicamente ao recebimento de cisternas para armazenar água. No RS, apenas 11 domicílios foram contemplados com cisternas e, no RN, 14.784 receberam esse tipo de infraestrutura fundamental para as famílias vulneráveis localizadas no semiárido brasileiro. Assim, excluída esta variável, o número de domicílios rurais no território potiguar com acesso a outra política, além do PBF, passaria para 278 (0,25% do total), assemelhando-se a precária realidade gaúcha (0,44%).

Tabela 4 – Número de domicílios rurais que recebem apenas o PBF e que recebem os recursos do programa “articulados” a outras políticas públicas no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul – julho/2014

| ESTADOS | Total de domicílios rurais que recebem BF (A) | Recebem apenas BF (B) | Recebem BF e outros programas (C) | B/A | C/A |
|---------|---|-----------------------|-----------------------------------|-------|-------|
| RN | 111.664 | 96.602 | 15.062 | 86,51 | 13,49 |
| RS | 81.259 | 80.905 | 354 | 99,56 | 0,44 |

Fonte: MDS/ CadÚnico/TABCAD (2015). Elaboração dos autores.

É importante registrar que os efeitos sinérgicos da integração entre o PBF e as demais políticas de inclusão produtiva operacionalizadas pelo MDS ainda são bastante reduzidos. A Tabela 5 evidencia que, no RN, a renda média dos domicílios rurais que recebem apenas o PBF é extremamente baixa (R\$ 49,31) e praticamente idêntica (são estatisticamente iguais) a dos que participam do programa e, ao mesmo tempo, de outras políticas (R\$ 49,51). No RS, por sua vez, verifica-se uma pequena variação positiva entre os dois públicos delimitados. No conjunto, os domicílios gaúchos contemplados pelo PBF e por outras políticas obtêm uma renda média maior (R\$ 86,44) do que aqueles atendidos apenas pela política de transferência de renda (R\$ 78,94). Tais resultados, contudo, são limitados e, acredita-se, insuficientes para desencadear qualquer processo de mudança social expressivo.

Tabela 5 – Renda média per capita (em R\$) dos domicílios beneficiários do BF no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul – Julho/2014

| VARIÁVEIS | RN | RS |
|------------------------------|-------|-------|
| Recebe apenas BF | 49,31 | 78,94 |
| Recebe BF e outras políticas | 49,51 | 86,44 |

| | | |
|---|-------|--------|
| - Vende leite ao programa do leite (+BF) | 56,72 | 83,85 |
| - Vende alimentos PAA (+BF) | 57,07 | 94,46 |
| - Participou de curso em alimentação e nutrição (+BF) | 44,73 | 109,43 |
| - Recebeu infraestrutura de captação de água da chuva para produzir alimentos (+BF) | 44,38 | 68,89 |
| - Recebeu cisterna para armazenamento de água da chuva (+BF) | 49,55 | 35,27 |
| - Participa de projetos de produção de alimentos - horta comunitária, criação de pequenos animais, viveiros e pomares (+BF) | 55,79 | 88,32 |
| - Vende alimentos em feira livre popular financiada pelo MDS (+BF) | 35,33 | 65,5 |
| - ProJovem Campo (+BF) | 43,67 | 88,69 |
| - Projetos de inclusão produtiva (+BF) | 65,33 | 15,00 |

Fonte: MDS/ CadÚnico/TABCAD (2015). Elaboração dos autores.

Pelo exposto, percebe-se que o desafio da superação da condição de pobreza e vulnerabilidade social do público rural atendido pelo PBF é mais complexo do que parece ser à primeira vista, ou seja, a “tentativa” ainda está distante do “resultado”, para usar os termos de Sen (2000). Por um lado, a transferência condicionada de renda, na maioria dos casos, não tem sido acompanhada de outras ações públicas complementares visando gerar ocupação e renda no campo. Por outro lado, há resultados econômicos pouco significativos e insuficientes para capacitar e fortalecer as estruturas produtivas das famílias em situação de pobreza. Tudo indica que estes limites estão associados, de acordo com a literatura referenciada até esse momento, às “falhas” na atuação do Estado e a atuação “compartimentada”, confusa e errática dos agentes mediadores encarregados de gerir e implementar as políticas públicas em diferentes níveis de governo, principalmente no âmbito local.

É neste sentido que, para avançar na compreensão da articulação entre as políticas de cunho social e produtivo, faz-se necessário abarcar também as características dos contextos sociais onde elas são implementadas, bem como as percepções dos mediadores responsáveis pela execução das mesmas (NEVES, 2008). A necessidade de compreender o ponto de vista dos gestores dos programas aumenta, uma vez que o PBF não foi criado especialmente para atender as necessidades das populações rurais, onde os múltiplos fatores determinantes da pobreza apresentam especificidades em relação ao espaço urbano. No entanto, políticas direcionadas aos agricultores familiares pobres, como o PRONAF B, são anteriores ao PBF e se somam agora às novas ações de inclusão social e produtiva, criadas através do Plano Brasil Sem Miséria e direcionadas aos pobres do meio rural,

desafiando as práticas cotidianas desses atores incumbidos da missão de dar vida aos planos elaborados nas instâncias superiores do governo.

Como destacam Hall e Midgley (2004), o desenvolvimento rural é um processo de mudança social induzido através de distintas pessoas e instituições estatais ou não, cujo público e alcance são variados. No caso do PBF, os principais agentes operadores locais se organizam em torno dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e, no meio rural, as políticas de inclusão produtiva estão a cargo dos órgãos de extensão rural (EMATERs), com a participação de entidades, tais como os sindicatos rurais, as secretarias municipais de agricultura e os bancos públicos encarregados de operar a política de crédito direcionada aos agricultores familiares de baixa renda.

Por conseguinte, cada um dos atores elencados desempenha um papel ativo na efetivação das ações destacadas, cuja integração sinérgica dependerá da sua capacidade de criar um ambiente de cooperação em torno do objetivo comum de superar a pobreza e melhorar as condições de vida do público atendido pela política de transferência condicionada de renda no campo. Naturalmente, como foi ressaltado logo na seção introdutória deste texto, caso esse ambiente cooperativo não seja criado, mantém-se a fragmentação e compartimentação institucional, que se somam a problemas de capacidade técnica e administrativa de diferentes tipos, limitando o esforço de articulação das políticas públicas. A realidade observada *in loco* nos municípios do RN e do RS corroboram esses e outros argumentos, como será mostrado adiante.

Para entender a (falta de) articulação entre as políticas públicas: evidências a partir de estudos de caso no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul

4.3. Rio Grande do Norte: Triunfo Potiguar e Umarizal

Os municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal localizam-se na Mesorregião Oeste Potiguar, na zona semiárida do Rio Grande do Norte (Figura 1). Em 2010, Triunfo Potiguar possuía uma população de 3.368 habitantes, sendo 2.197 (65%) moradores da zona urbana e 1.171 (35%) da zona rural. Já Umarizal abrigava em seu território 10.659 pessoas, das quais 9.069 (85%) viviam no meio urbano e 1.590 (15%) no meio rural (IBGE/SIDRA, 2015). Registre-se que embora apresentem percentuais de urbanização relativamente elevados, as referidas localidades enquadram-se na categoria de “municípios

rurais” (VEIGA, 2002), quer seja pelo tamanho reduzido de sua população, quer seja pela ausência de equipamentos característicos da vida urbana.



Figura 1 - Localização dos municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal no Rio Grande do Norte

Fonte: IBGE (2015).

Elaboração: Ivete O. Rodrigues (IBGE/RJ).

Nas áreas rurais destes municípios a agricultura familiar é o segmento predominante. Em Triunfo Potiguar, representa 82% dos estabelecimentos identificados pelo Censo Agropecuário 2006 e em Umarizal, 87%. Todavia, a situação da categoria é bastante precária, haja vista que o Grupo B do PRONAF, que engloba a parcela de produtores mais pobres que também é beneficiária potencial do PBF, era majoritário em ambos os casos, representando 65% dos agricultores familiares em Triunfo Potiguar e 69% (224/325) no município de Umarizal (IBGE/SIDRA, 2012).

As economias de Triunfo Potiguar e Umarizal apresentam baixo dinamismo produtivo. As principais fontes de renda das suas populações estão associadas ao trabalho por conta própria na agricultura extensiva de sequeiro, ao setor de comércio e serviços, ao pagamento dos benefícios da Previdência Rural e a transferência de renda do PBF. Neste contexto de “economia sem produção”, usando a expressão cunhada por Maia Gomes (2001) para designar os espaços territoriais nordestinos dependentes das transferências públicas, as rendas das aposentadorias e do PBF possuem grande relevância na garantia da sobrevivência das famílias de baixa renda, especialmente nos períodos de estiagem prolongada, como a que assola o território norte-rio-grandense há praticamente quatro anos (2012-2015).

Em julho de 2014, conforme dados do CadÚnico, Triunfo Potiguar contava com 2.368 beneficiários do PBF, sendo 1.129 (48%) localizados na área rural. Umarizal, por sua

vez, contava com 6.247 beneficiários, dos quais 1.504 (24%) estavam no campo. Esses números indicam que ao menos 96% da população rural de Triunfo Potiguar e 95% do contingente rural de Umarizal estão cobertos pelo atendimento do PBF, registrando as participações percentuais mais elevadas entre os municípios do Rio Grande do Norte.

A contribuição do PBF evidencia-se também quando são contabilizados os montantes de dinheiro injetados anualmente nas economias locais. Em 2014, a população de Triunfo Potiguar recebeu R\$ 1,3 milhão do programa, valor próximo ao PIB Agropecuário do município (R\$ 1,7 milhão) no ano seco de 2012. A população de Umarizal, de acordo com os dados do MDS (2015), recebeu R\$ 3,9 milhões em benefícios, valor superior ao PIB Agropecuário local, que alcançou apenas R\$ 2,7 milhões em 2012.

Nos municípios citados, para os fins da presente pesquisa, foram entrevistados nos meses de junho e julho de 2015 os mediadores responsáveis pela operacionalização da política de transferência de renda e pela gestão/implementação das políticas de inclusão econômica voltadas à população rural: um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social/Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); um técnico da EMATER; o presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais; o Secretário Municipal de Agricultura; e o Assessor de microcrédito do AGROAMIGO/PRONAF B. De forma complementar, também foram entrevistadas cinco beneficiárias rurais do PBF em cada localidade: três, em Umarizal, e duas, em Triunfo Potiguar. Ressalta-se que as visitas a campo ocorreram tanto no intuito de subsidiar a interpretação dos dados secundários, quanto para identificar as possíveis causas para a timidez da articulação e sinergia entre as políticas, comprovada pela análise do CadÚnico e do *software* TabCad, disponibilizados pelo MDS.

De maneira geral, após a análise em profundidade das informações qualitativas obtidas por meio das entrevistas com os atores locais, seis aspectos merecem destaque no que tange as dificuldades percebidas para a sinergia entre as políticas públicas e para a própria qualidade de vida da população beneficiária pelo PBF no campo: a seca, a falta de bases de informação atualizadas e a ausência de práticas conjuntas de acompanhamento dos projetos, a falta de diálogo e de coordenação entre as instituições e entre os mediadores/operadores das políticas, a carência de pessoal e a precariedade das condições de trabalho, a burocracia e a inexistência de ações estratégicas voltadas para o atendimento diferenciado dos beneficiários rurais do PBF.

A seca é um problema histórico da região Nordeste do país que tem se agravado nos últimos anos, tornando ainda mais vulneráveis as famílias beneficiárias do PBF. A falta da água tanto dificulta/inviabiliza a satisfação de necessidades básicas quanto compromete as possibilidades de inclusão produtiva, pois prejudica a prática da agricultura e a sobrevivência dos animais, utilizados como meio de transporte e como fonte de alimentos. Segundo um representante da diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Triunfo Potiguar, no período entre 2012-2015 cerca de 30% do rebanho bovino do município se perdeu durante a seca, que atingiu também Dona Z. P. N., beneficiária do PBF, que perdeu “*nove cabeças de gado [bovino], 12 ovelhas e uma besta [égua] que (...) usava para puxar a carroça*” (Entrevista Umarizal – 6).

Ao se discutir a problemática da articulação sinérgica entre políticas públicas, destaca-se que a capacidade de gerar e compartilhar informações é estratégica, pois permite focalizar, acompanhar e otimizar a operacionalização das mesmas (HALL; MIDGLEY, 2004; MALDONADO et al., 2016). No entanto, esta é uma realidade distante dos municípios potiguares, haja vista que não foi encontrada nas entidades pesquisadas (CRAS, EMATERs, prefeituras etc.) nenhuma base de dados atualizada que possibilitasse mapear e/ou verificar minimamente a situação do público atendido pelo PBF e também por outras ações de cunho produtivo. Aliás, não existem sequer informações sistematizadas sobre a quantidade de agricultores localizados nos municípios, sendo a própria divulgação das ações governamentais bastante precária, como se pode depreender do depoimento da agricultora J. M. C. Z., beneficiária do PBF desde 2005 e que jamais acessou outras políticas do governo: “*Falta informação para saber como funcionam essas políticas. E esses anos de seca não favorece a gente se arriscar nesses projetos. Mas a gente tinha vontade de participar dessas outras coisas do governo*” (Entrevista Triunfo Potiguar – 6).

A falta de informações está relacionada à inexistência de diálogo e falta de coordenação entre as diferentes instituições que operacionalizam as políticas públicas em âmbito municipal. Nas instituições visitadas, os entrevistados enfatizaram que não há qualquer planejamento conjunto, sendo que os limitantes apontados para a não integração vão desde a falta de “*orientação do pessoal lá de cima*”, passando pela responsabilização de outros órgãos, até a não inclusão dos beneficiários do PBF como público prioritário da instituição, mesmo que indiretamente beneficiados.

Porém, mesmo que não existam ações planejadas conjuntamente visando interligar as políticas sociais e de desenvolvimento rural, reconhece-se que quando isto ocorre

“involuntariamente” os resultados são positivos. É o caso da agricultora S. P. L. M., que além da transferência de renda, financiou R\$ 4.000,00 através do PRONAF B/AGROAMIGO, complementados pelos R\$ 3.500,00 financiados pelo marido, dinheiro com o qual adquiriram duas vacas de leite e uma máquina forrageira (Entrevista Umarizal – 7). Neste caso, a partir da estruturação dos “meios de ganhar a vida pelo trabalho” permitida pelo acesso ao financiamento, tal qual sugerem Hall e Midgley (2004), em uma propriedade de apenas três hectares, o casal consegue gerar renda para pagar o empréstimo bancário e ampliar o patrimônio produtivo, dado que o microcrédito do PRONAF B está incorporado perfeitamente à estratégia de reprodução social da família.

Ao verificar as realidades locais, chama atenção à precariedade das condições de trabalho dos operadores das políticas públicas, que não dispõem de estruturas minimamente suficientes para realizarem suas atividades, tanto em termos de equipamentos quanto de pessoal. Os espaços de trabalho são comumente pequenos e pouco estruturados, como a Secretaria Municipal de Agricultura de Triunfo Potiguar, que, na época da pesquisa, funcionava numa sala improvisada que não dispunha sequer de um computador. Por sua vez, a falta de pessoal é comum, chegando-se a situações extremas em que os órgãos de ATER não funcionam por falta de profissionais, ou ainda, a situação em que um mesmo técnico se responsabiliza por dois municípios, sendo o atendimento parcial em ambos. Mesmo onde há funcionários, detectou-se a necessidade de novas contratações, pois em função dos trabalhos burocráticos, resolve-se o mais urgente no escritório e a assistência técnica nas propriedades fica completamente descoberta, reclamação tanto de mediadores quanto dos próprios beneficiários.

As estruturas do Estado em nível municipal são extremamente burocráticas e limitadas operacionalmente, o que significa dizer que as ações de inclusão produtiva, quando ocorrem, são demasiadamente morosas. Esta realidade tanto amplia a demanda de serviços por parte das instituições incumbidas de operacionalizarem as políticas de inclusão produtiva, quanto dificulta o diálogo entre as mesmas, que possuem *modus operandi* diferenciados, prejudicando a composição de equipes multidisciplinares. Em Umarizal, por exemplo, há quatro anos foi construída uma usina de beneficiamento de leite com recursos do Programa Territórios da Cidadania, mas que ainda não entrou em funcionamento por problemas no planejamento original e por conta dos limites burocráticos na expedição do selo de Serviço de Inspeção Municipal (SIM). Segundo os relatos, neste município também se encontram dificuldades operacionais para a concretização do Programa de Aquisição de

Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas não foram encontradas informações sistematizadas a respeito da dimensão do problema em nenhum dos órgãos públicos visitados durante a pesquisa de campo.

Finalmente, outro fator que se destaca para a timidez da articulação entre a política social e as demais políticas de inclusão produtiva, é a ausência de ações estratégicas voltadas para o atendimento diferenciado dos beneficiários rurais do PBF. Na verdade, a categoria “beneficiário rural do PBF” não faz parte do vocabulário dos agentes mediadores nos municípios pesquisados, mesmo depois do advento do Plano Brasil Sem Miséria. O CRAS atende o “público do PBF em geral”. A secretaria de agricultura prioriza a “população do campo”. Já a EMATER e o BNB/AGROAMIGO têm como foco de atuação os “agricultores familiares”. Essa multiplicidade de enfoques cria um ambiente institucional pouco propício à cooperação e a articulação de políticas, engendrando sobreposição de ações, conflitos por recursos e desconfiança entre os atores.

Desta forma, não é difícil compreender a falta de sinergia e articulação entre as políticas públicas estudadas. Primeiramente, porque o histórico problema da seca continua sendo tratado apenas de maneira pontual, sem ações mais efetivas apoiadas numa perspectiva de desenvolvimento territorial. Da mesma forma, as políticas ainda são operacionalizadas em meio a estruturas engessadas e incapazes de se adaptarem às realidades regionais, situação agravada pela falta de diálogo e cooperação entre os diferentes mediadores que, trabalhando em condições precárias, não conseguem dar conta sequer de suas atividades burocráticas rotineiras, “apagando incêndios” diariamente. Por fim, a falta de focalização nos pobres rurais atendidos pela política de transferência de renda atua como uma barreira à promoção de ações integradas objetivando ampliar suas capacitações e gerar oportunidades de ocupação e renda.

O resultado direto da desarticulação das políticas públicas é a manutenção da pobreza e o alto grau de dependência das famílias rurais em relação ao PBF. Como foi mencionado anteriormente, no contexto de “economias sem produção” atingidas por uma seca prolongada, as transferências públicas são fundamentais. De fato, as poucas famílias entrevistadas, depois de receber a assistência do PBF durante mais de uma década, parecem ter incorporado esta fonte de receitas a sua estratégia de reprodução econômica. Em um ambiente natural e social de instabilidade e vulnerabilidade, sujeito a riscos e choques, os ingressos do PBF são o único “dinheirinho garantido” com que podem contar mensalmente.

Em termos práticos e operacionais, esse conjunto de evidências sinaliza que uma estratégia de superação da pobreza rural pela via da integração das políticas governamentais passa, essencialmente, pela reestruturação dos órgãos públicos municipais e estaduais, bem como por um esforço paralelo no sentido estimular o diálogo e a cooperação entre os atores encarregados de operar os programas em nível local. Para além das questões estritamente produtivas, é preciso ampliar a oferta de bens públicos coletivos (abastecimento d'água, saúde, educação, estradas, comunicação etc.) nas comunidades rurais, pois como foi mencionado durante as entrevistas: “Se o sítio não tiver nada de bom as pessoas vão embora”.

4.4. Rio Grande do Sul: Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha

O município de Ametista do Sul localiza-se na microrregião de Frederico Westphalen, distante 450 quilômetros da capital Porto Alegre e 90 quilômetros de Chapecó, em Santa Catarina. Com 7.323 habitantes registrados pelo Censo Demográfico em 2010, 52,04% da população está concentrada no meio urbano, enquanto 47,96% no meio rural. Além disso, a taxa de analfabetismo de Ametista do Sul em 2010 era de 11,41% e a expectativa de vida ao nascer de 73,54 anos. O PIB per capita registrado em 2012 era de R\$ 11.329,00 e o coeficiente de mortalidade infantil de 12,82 por mil nascidos vivos (2012).

O garimpo e o comércio de pedras estão entre as principais atividades econômicas de Ametista do Sul, sendo que o turismo no município está atrelado a tais atividades, embora o deslocamento para a localidade seja dificultado pela inexistência de linhas de ônibus diretas. O trajeto até a capital, por exemplo, precisa ser feito a partir dos municípios vizinhos de Planalto ou Frederico Westphalen, dificultando a interação dos moradores com outras regiões.

Em Ametista do Sul foram entrevistadas seis pessoas relacionadas com a gestão e execução do Programa Bolsa Família e com atividades de inclusão produtiva para os beneficiários do meio rural, notadamente, o Programa de Fomento Produtivo, vinculado ao Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, além de beneficiárias do programa.

Já Santo Antônio da Patrulha localiza-se na microrregião de Osório, distante 73 quilômetros de Porto Alegre, possui 39.685 habitantes (2010), dos quais, 70,84% residentes do meio urbano e 29,16% do meio rural. A taxa de analfabetismo em 2010 era de 9,05%, e a expectativa de vida ao nascer de 76,97 anos. O PIB per capita registrado em 2012 era de

R\$ 17.241,00 e o coeficiente de mortalidade infantil de 17,39 por mil nascidos vivos (2012).

Dentre as principais atividades econômicas do município, estão a produção de derivados da cana de açúcar, como o melado e rapaduras, embora outros cultivos, tais como a plantação de arroz, mereçam destaque.

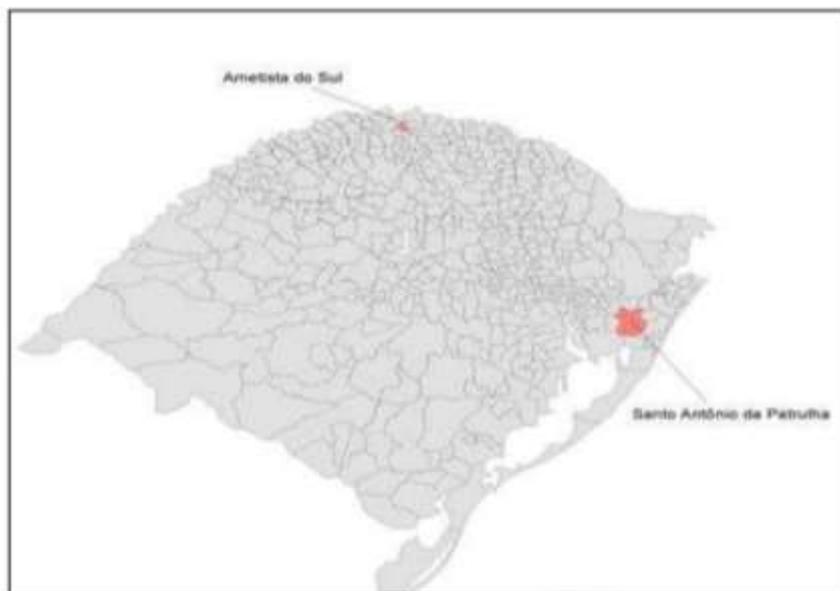


Figura 2 - Localização dos municípios de Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha no Rio Grande do Sul

Fonte: IBGE (2015).

Elaboração: Ivete O. Rodrigues (IBGE/RJ).

Em Ametista do Sul a ausência de transporte público é mencionada como principal dificuldade para os (as) beneficiários(as) do PBF se integrarem nas atividades de qualificação profissional e geração de renda, de forma que as mesmas são realizadas nas comunidades rurais, evitando o deslocamento dos beneficiários até a sede municipal.

Além das atividades artesanais tradicionais, no Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) de Ametista do Sul, há disponibilidade de cursos de corte e costura para beneficiárias do PBF que estejam grávidas. O curso proporciona o aprendizado através da confecção de itens do enxoval de bebê, os quais elas levam para casa ao final do curso.

Por outro lado, em Santo Antônio da Patrulha, embora exista linha de ônibus disponível em cada localidade, os horários não eram frequentes (diário ou duas vezes por semana, conforme a comunidade) e o custo era considerado elevado (R\$ 5,00 cada deslocamento). Ainda assim, alguns pontos são de difícil acesso, sobretudo em épocas de chuva forte. Ainda assim, a existência de transporte público e o deslocamento das equipes

até o meio rural foram citados como facilitadores para o acesso dos beneficiários do PBF no meio rural a outros serviços. Assim como acontece nos municípios potiguares estudados, o PBF foi apontado ainda como importante fonte de renda, que garante a reprodução social das famílias beneficiárias, tanto em Ametista do Sul quanto em Santo Antônio da Patrulha:

Eu acho que pra muitos deles é a única fonte de renda, apesar deles produzirem (...) Alguns produzem só para subsistência, mas muitos nem produzem o próprio temperinho, essas coisas (...) é para criança, digamos, esse valor, mas é a família que acaba (...) pra comida mesmo. Se não fosse isso, acho que a pobreza ia ser bem maior, se não tivesse o Bolsa (Entrevista Ametista do Sul -1).

Em ambos municípios, a principal ação de inclusão produtiva é o Programa de Fomento Produtivo¹⁸⁸, no qual as famílias beneficiárias do PBF selecionadas pela equipe da Emater recebem um crédito de R\$ 2.400,00, a fundo perdido, para a execução de projetos produtivos. Os projetos são elaborados em parceria com a Emater, a partir dos interesses e potenciais das famílias, priorizando a melhoria da alimentação e qualidade de vida, com a introdução de hortas orgânicas e galinheiros nas propriedades. Assim, estimula-se o autoconsumo e também a venda de excedentes para geração de renda. Em alguns casos, os projetos foram diferenciados, como na reestruturação do engenho de melado, permitindo que a família regularizasse e vendesse a produção – até então comercializada clandestinamente.

Ainda em relação às ações de inclusão produtiva, os gestores identificam uma melhora, mesmo que pequena ou provisória, na qualidade de vida das famílias beneficiárias, sobretudo se considerado o Programa de Fomento Produtivo. No entanto, a experiência é ainda recente e não há dados mais detalhados no âmbito das entidades pesquisadas que permitam uma avaliação do programa. No tocante à participação dos beneficiários do Programa Bolsa Família em ações complementares, há ainda alguma resistência por parte das famílias, devido à própria situação de exclusão em que se encontram:

Claro que tem algumas famílias que ainda a gente tem que ir atrás, fazer visita, conversar, explicar, para ver o que que é, porque eles ainda têm alguma resistência. Mas, a partir do momento que conhecem o projeto, as

¹⁸⁸ O Programa de Fomento Produtivo também é implementado no RN. Porém, os municípios pesquisados nesta Unidade Federativa, até a data de realização das entrevistas, ainda não tinham sido contemplados com essa iniciativa governamental.

atividades, a qualificação, eles acabam participando. (...) Eles já estão tão excluídos muitas vezes, que acabam achando que não precisam, que não é importante (...) algumas pessoas que estão mais excluídas, então é nessas que a gente busca resgatar, e trazer eles, incluir nessas ações sociais (Entrevista Ametista do Sul - 2).

Nos depoimentos dos gestores e mediadores relacionados ao meio rural, as atividades geradoras de renda são valorizadas e vistas como uma necessidade para que as pessoas saiam da condição de vulnerabilidade social. No entanto, repetidas vezes é feita a separação entre os beneficiários que “merecem” e os que são “acomodados” e que, portanto, “por falta de vontade própria” não conseguem sair da condição de pobreza e permanecem sendo beneficiários do PBF.

O Bolsa Família, como um programa, eu acho que é bom, é bom (...) tenho o conhecimento de algumas pessoas que eu acho que merecem (...) O que eu acho que teria que ter é um pouco maior acompanhamento ou melhoramento do programa em si é na questão de isso não virar um círculo vicioso, tipo uma espécie de um paternalismo. (...) O Programa poderia melhorar mais, atuar mais como qualificação, buscar mais formas de introduzir algumas técnicas melhores, porque se trata de pessoas excessivamente humildes... (Entrevista Ametista do Sul - 5).

Durante a pesquisa de campo nos municípios gaúchos, algumas questões chamaram a atenção, como a inserção dos mediadores em diversos setores. Em Santo Antônio da Patrulha, por exemplo, os resultados do Programa de Fomento Produtivo foram multiplicados devido às relações dos mediadores com outras instituições e do seu prestígio pessoal. Assim, além de executar a política pública, campanhas de arrecadação foram realizadas para melhorar a moradia de beneficiários do PBF. No município houve ampla participação da sociedade em torno do Programa de Fomento, algo que, segundo os mediadores, não teria acontecido caso eles não tivessem boa inserção com os agricultores e outras instituições sociais.

Neste sentido, observam-se dois elementos centrais no que tange ao papel dos mediadores na implementação das políticas públicas. Primeiramente, a dependência das mesmas do efetivo envolvimento dos operadores em sua implementação, em outras palavras, uma das variáveis que explica o sucesso/insucesso de uma mesma política em diferentes contextos é a vontade/personalidade do mediador para que isso aconteça. Em segundo lugar, mas ainda relacionado ao primeiro elemento, está o reconhecimento do mediador junto à comunidade em que atua, especialmente quando se trata do público rural, tradicionalmente mais receoso no trato com elementos estranhos a comunidade. Neste sentido, identifica-se que as políticas tendem a ter seus efeitos individuais e sinérgicos

ampliados naqueles cenários em que os mediadores constroem uma identidade com a comunidade e em que efetivamente imbricam-se com a(s) política(s) que operacionalizam.

Este fato reforça a necessidade de que as políticas públicas sejam pensadas a partir da complementaridade entre si, articuladas desde sua formulação, passando pela execução e avaliação, potencializando as sinergias em todos os níveis e promovendo o encadeamento e a articulação entre programas de proteção social e políticas de desenvolvimento.

Não raro, chama a atenção o desconhecimento dos gestores sobre questões correlatas às suas atividades, uma vez que é a equipe do CRAS que está encarregada da gestão do PBF, enquanto a equipe de extensão rural não detém todas informações sobre o programa, mas executa o Programa de Fomento Produtivo para o público do PBF.

Outra posição importante a ser demarcada é a valorização do PBF, mesmo quando há participação em políticas de inserção produtiva, uma vez que o valor recebido é “garantido”:

[A renda] deu uma aumentadinha, não deu aquela aumentada que a gente esperava, mas já quebra o galho. Eu vendo os ovos. (...) Eu sem o Bolsa Família não era ninguém. Quando entrou, entrou pra ajudar bastante. E daí com esse dinheiro que entrou também, que (...) ajudou, deu uma equilibrada bastante. (Entrevista Santo Antônio da Patrulha - 1)

Ao comparar as políticas nos estados do RS e do RN percebe-se que a maioria dos elementos que justificam a baixa sinergia encontrada na pesquisa são comuns as duas unidades federativas, a exceção da seca, característica do estado potiguar; e das dificuldades de transporte e acesso aos serviços e mercados, presente apenas no estado gaúcho. Já as demais – falta de acompanhamento e de informações; falta de diálogo entre os mediadores; precariedade das condições de trabalho; e as burocracias operacionais - são comuns aos dois estados, apesar de agravadas no Rio Grande do Norte.

Outrossim, as entrevistas e observações realizadas em campo permitem inferir que a inclusão produtiva ocorre de maneira mais consistente no RS do que no RN, para o que atribuem-se duas causas, quais sejam, uma estrutura mais consolidada, dada tanto pela tradição do estado na operacionalização das linhas de crédito de maiores limites do PRONAF e por suas políticas de proteção social específicas, tais como o RS

Mais Igual¹⁸⁹ e a estrutura da Emater, melhor aparelhada em termos de pessoal e de infraestrutura.

5. Algumas conclusões deste estudo

O projeto de pesquisa que originou este trabalho teve como objetivo inicial analisar interfaces entre o PBF, de redistribuição direta de renda, e o PRONAF, em sua linha de microcrédito denominada PRONAF B, destinada aos agricultores com menores rendas. Esta análise estabeleceu como hipótese de investigação a assertiva de que o PRONAF B seria a principal política de inclusão produtiva disponível à população rural beneficiária pelo PBF. No entanto, apesar das sucessivas solicitações da SAGI/MDS, houve restrições para acessar o banco de dados DAP/MDA, o que dificultou o teste da hipótese inicial, o que nos levou a trabalhar apenas com dados das políticas sociais de inclusão produtiva geridas pelo MDS e informações primárias coletadas mediante pesquisa de campo em dois Estados da Federação.

Uma primeira conclusão do trabalho corrobora o que outras pesquisas já haviam demonstrado: que o PBF tem cumprindo de forma satisfatória e com êxito seus objetivos iniciais e precípuos de arrefecer as “múltiplas carências” das populações em situação de vulnerabilidade e precariedade social. Em face disso, verificou-se que o programa se tornou um elemento que integra as estratégias de reprodução social das famílias, que se tornaram bastante dependentes do mesmo.

A pesquisa também verificou que a estratégia de combate à pobreza rural do governo brasileiro a partir do Programa Bolsa Família ainda tem dificuldades para dar um “passo adiante”, que consistiria na criação de oportunidades e capacidades para que os beneficiários pudessem preparar as condições de emancipação desta política de proteção social. As condições para isto dependem, em boa medida, da ampliação da sinergia entre o PBF e outros programas de inclusão produtiva, tais como o PRONAF, assim como da construção de estratégias de desenvolvimento territorial nas regiões que concentram maiores números de beneficiários.

Dentre as possíveis causas identificadas para a baixa ou débil articulação sinérgica entre as políticas analisadas, destaca-se o papel confuso e, por vezes, errático dos

¹⁸⁹ O Programa RS Mais Igual previa, até 2014, uma transferência complementar de renda de R\$ 50,00 aos beneficiários do PBF, mas atualmente vem trabalhando com um acréscimo variável ao benefício federal, de forma que sua complementação tem um limitante de R\$ 100,00, somando-se os benefícios federal e estadual, o que diminuiu o número de beneficiários e o valor desta transferência.

mediadores na implementação das mesmas em âmbito local. Verificou-se que este problema é decorrente da própria falta de articulação sinérgica entre as políticas de proteção social e aquelas de inclusão produtiva em seus vários níveis, desde o planejamento, a operacionalização assim como na implantação, controle e fiscalização. Nos municípios em que foi realizada a pesquisa de campo, verificou-se escassez de ações planejadas e executadas conjuntamente por equipes formadas por agentes do PBF e aqueles de outros programas de inclusão produtiva (como os técnicos das agências de extensão rural, por exemplo). Tendo como agravantes a falta de qualificação destes mediadores para execução destas atividades e a precária infraestrutura que dispõem para realizá-las.

A principal dificuldade identificada para que o programa se torne mais efetivo na emancipação das famílias passa pela falta de ações capazes de integrar a assistência social e os programas que promovem o acesso a ativos como crédito, terra e tecnologias. Os casos analisados mostraram que é débil a atuação conjunta entre agentes da extensão rural com outros que estão encarregados das políticas de assistência social nos municípios. Esta articulação necessariamente exigiria a superação da fragmentação institucional prevalente nas instâncias político-administrativas assim como nos espaços subnacionais de governo, permitindo que a coordenação de recursos e de esforços permita enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza rural.

Finalmente, destaca-se que apesar do cenário de baixa sinergia encontrado, o PBF se constitui em um passo fundamental para a redução da vulnerabilidade e a construção de capacidades das famílias rurais. Nestes termos, este estudo permite afirmar que o programa foi bem-sucedido em seu objetivo de contribuir para superar a extrema pobreza monetária, contribuindo de forma decisiva para tirar o Brasil do mapa da fome, gerando desenvolvimento e crescimento econômico. Por outro lado, no entanto, é preciso reconhecer que um passo adiante em direção à políticas de inclusão produtiva é necessário para que os resultados alcançados não seja medido apenas pela quantidade de famílias beneficiárias atendidas, mas pela diminuição de suas necessidades e, sobretudo, pela capacidade de construir novas estratégias de trabalho e produção e meios de ganhar a vida.

6. Referências bibliográficas

AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio

Grande do Norte. *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 52, p. 167-188, 2014.

AQUINO, J. R.; BASTOS, F. Dez anos do Programa AGROAMIGO na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza/CE, v. 46, suplemento especial, p. 139-160, jul./2015.

ALONSO, J. E. O. S.; SANT'ANA, F. O. P. Desempenho de Avaliação de Impacto Econômico do Bolsa Família sobre Agricultores familiares Participantes do PRONAF B: uma proposta a partir de resultados potenciais. In: CONGRESSO BIEN, 13, São Paulo, 2010.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014.

CASTILHO E SILVA, C.B. O programa Bolsa Família no meio rural: um caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul? Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

CARGNIN, A.P. et al. Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul: 15 anos acompanhando transformações do Estado. In: *Geo UERJ* – Ano 15, nº 24, v. 2, 2º semestre de 2013.

CARGNIN, A. P.; BANDEIRA, P. S. A política nacional de desenvolvimento regional e as “portas de saída” para os beneficiários do Bolsa Família. *GEO UERJ*. Rio de Janeiro, n. 27, p. 234-257, 2015.

CECCHINI, S. et al. (Eds.). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

DRAIBE, S. M. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 2. ed. São Paulo: UNESP/FUNDAP, 2015. p. 488-492.

FEE. Perfil Socioeconômico dos Municípios - Ametista do Sul. <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Ametista+do+Sul>.

GARCIA, F.; HELFAND, S.; SOUZA, A. P. Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Familia y el Pronaf. In: MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/CEDE/FIDA, 2016. p. 69-115.

HALL, A.; MIDGLEY, J. *Social policy for development*. London: SAGE, 2004.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal Lat. Amer. Stud.* N. 38, p. 689–709, 2006. Disponível em: <doi:10.1017/S0022216X0600157X>. Acesso em: 10 out. 2014.

IBGE/SIDRA. Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar - MDA/PRONAF (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>>. Acesso em: 26 out. 2014.

_____. Censo Demográfico 2010: população residente por situação do domicílio (total, rural e urbana). Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=1378>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e Desenvolvimento. Dados: Revista e Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 52, nº 1, p. 53-83, 2009.

MAIA GOMES, G. Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do Semiárido e dos Cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

MDS. Portal do Plano Brasil Sem Miséria no seu município. [S.l.], 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MDS/CADÚNICO/TABCAD. Tabulador com duas variáveis (famílias e pessoas): CadÚnico julho 2014. Brasília: MDS/SAGI, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Tabulador com duas variáveis (famílias e pessoas): CadÚnico dezembro 2014. Brasília: MDS/SAGI, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php>. Acesso em: 20 out. 2015.

MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/CEDE/FIDA, 2016.

MALDONADO, J. H.; GÓMEZ, J. A.; JURADO, V. L. Sinergias entre políticas de protección social y proyectos de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría. In: MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/CEDE/FIDA, 2016. p. 17-67.

MARTINS, C. H. B.; WINK JÚNIOR, M. V. Pobreza extrema em municípios do Rio Grande do Sul: evidências da multidimensionalidade. Porto Alegre, FEE, 2013. (Textos para Discussão FEE, nº 114).

MARTINS, H. F. Fragmentação institucional. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. 2. ed. São Paulo: UNESP/FUNDAP, 2015. p. 373-376.

MELLO, J. (Org.). A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília: MDS/SAGI, 2015. (Caderno de Estudos, nº 23).

NERI, M. et. al. Superação da pobreza e a nova classe média no campo. Brasília: MDA/NEAD, 2012.

NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. In: NEVES, D. P. (Org.). Desenvolvimento social e mediação política. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 21-44.

ROCHA, S. Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

VEIGA, J. E. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas/SP: Autores Associados, 2002.

WAQUIL, P. D. As especificidades regionais e socioculturais da pobreza rural na região Sul do Brasil. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Orgs.). A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2013. p. 355-398. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

WINK JUNIOR, M. et al. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico e pobreza extrema: um cenário para municípios gaúchos. Indicadores Econômicos FEE (Impresso), v. 40, p. 19-32, 2013.

Os egressos do Bolsa Família no Maranhão¹⁹⁰: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas

Maria Ozanira da Silva e Silva – Doutora - Professora da Universidade Federal do Maranhão

Annova Míriam Ferreira Carneiro – Doutora - Professora da Universidade Federal do Maranhão

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima – Doutora - Professora da Universidade Federal do Maranhão

Talita de Sousa Nascimento – Mestre - Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP)

Resumo: “Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas” apresenta resultados de uma pesquisa sobre os egressos do Bolsa Família no Maranhão (2009 – 2014). Discorre sobre a realidade e o significado do Programa para um dos estados mais pobres do Brasil. Apresenta o perfil dos egressos e a caracterização socioeconômica dos municípios, espaços geográficos da pesquisa empírica, é situada na realidade do Estado. Segue com destaque e problematização sobre os principais resultados do estudo empírico. Em termos metodológicos, considerou-se que uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a identificação de mudanças na situação imediata de pobreza dos beneficiários enquanto permanecem no programa. Assim, os egressos constituíram a unidade de análise, buscando-se verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento do Programa. Foram utilizados análise documental, entrevistas, grupos focais e observação. A principal conclusão demonstrou que, para a maioria dos egressos, as melhorias pontuais e imediatas de condições de vida, em decorrência da transferência monetária recebida, não apresentaram sustentação após o desligamento do Programa, verificando-se retrocessos nas condições imediatas de suas vidas. Essa situação é agravada por falta de suporte para as famílias pobres enfrentarem a pobreza nos territórios onde vivem. Essa é uma situação que vai além da possibilidade de intervenção do Bolsa Família.

Palavras-chave: Bolsa Família. Egressos. Impactos. Maranhão.

Abstract: “The egresses of Bolsa Família Program in Maranhão: who they are, how they live and what are the importance of the Program for their living” presents the outcomes of a research about the egresses of the Bolsa Família in the State of Maranhão (2009 – 2014). It discusses the reality and meaning of this Program on one of the poorest States of Brazil. It presents the profile of the egresses and social and economical characterization of the municipalities in the context of the Maranhão. Following, the mean outcomes of the

¹⁹⁰ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas” coordenado por Maria Ozanira da Silva e Silva

empirical study are presented and problematized. In Methodological terms, the understanding was that a true impact evaluation must transcend poverty immediate changes while the beneficiaries remain in the program. So, the egresses were the units for analysis of the Bolsa Família in order to verify long term changes in their lives and work conditions after their detachment of the program. It was applied documental analysis, interviews, focal groups and observation. The main conclusion demonstrated that, for the majority of the egresses, the improvements in their life conditions were punctual and immediate as consequence of the income transfer benefit and that improvements do not have maintenance after the detachment of the beneficiary families from the program, occurring a worsening in their immediate life conditions. This situation becomes worse because of lack of support for poor families face poverty in the territories where they live. This is a situation that is beyond of Bolsa Familia intervention possibilities.

Key words: Bolsa Família Program. Egress. Impacts. Maranhão.

1. Introdução

O presente artigo é produto de uma pesquisa¹⁹¹, realizada em 2014, sobre os egressos do Programa Bolsa Família (PBF), tendo como espaço geográfico de estudo empírico os municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar. Trata-se do projeto *Os Egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas*, cujo principal problema de estudo foi estruturado em duas dimensões: a) Identificação e caracterização dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão a partir de 2009, buscando-se saber, neste aspecto, quem foi desligado do Programa, os motivos do desligamento e seus atributos pessoais, com destaque às suas condições de educação e de trabalho; b) Identificação e caracterização de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, considerando os seguintes aspectos: trajetória de trabalho antes, durante e depois do Bolsa Família; mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Programa considerando alimentação, condições habitacionais, nível de educação e saúde de seus membros e posição da mulher na família. Foram destacadas as mudanças que as famílias possam ter vivenciado enquanto permaneceram e após o desligamento do Programa, bem como as que deixaram de existir com seu desligamento.

¹⁹¹ A equipe de trabalho que participou da pesquisa teve a seguinte composição: uma coordenadora geral (Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva); 03 professoras da Universidade Federal do Maranhão (Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro e Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa); 01 pesquisadora doutora (Maria Virgínia Moreira Guilhon); 01 mestre em Políticas Públicas (Talita de Sousa Nascimento); 01 Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em estágio pós-doutoral na UFMA (Andréa Cristina Santos de Jesus); 01 mestranda em Políticas Públicas da UFMA (Margarete Cutrim Vieira) e 04 alunos de graduação da UFMA, estagiários bolsistas (Gleisa Campos, Serviço Social; Marlon Silva Reis, Ciências Econômicas; Mayara Cristina Chaves Cantanhede, Ciências Econômicas e Raphael Bruno Beserra Silva, Ciências Econômicas).

O espaço geográfico do estudo foi o estado do Maranhão, um dos estados mais pobres da federação, no qual a população beneficiária dos programas sociais do governo federal e especificamente o contingente de famílias inseridas no Bolsa Família se situam bem acima da média nacional.

Os objetivos que orientaram todo o processo investigativo, foram assim formulados:

- a) Objetivo geral: Desenvolver estudo sobre os egressos do Bolsa Família nos últimos cinco anos no estado do Maranhão considerando as causas do desligamento, os atributos pessoais dos egressos e a manutenção ou não de possíveis impactos vivenciados quando da inserção das famílias no Programa.
- b) Objetivos específicos: Identificar as causas de desligamento dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos; Qualificar os atributos pessoais dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos; Dimensionar a permanência ou não de possíveis impactos do Bolsa Família nas condições atuais da vida dos egressos em comparação com possíveis impactos vivenciados enquanto inseridos no programa e Identificar a trajetória de trabalho e a inserção de egressos do Bolsa Família em outros programas sociais: federais, estaduais e municipais.

Considerando o público alvo do estudo, cumpre registrar diversos limites e desafios enfrentados em todo processo investigativo, destacando-se sérias dificuldades para o acesso às informações sobre as famílias egressas. Verificamos inicialmente que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), espaço de atendimento dos beneficiários do Bolsa Família, não dispunham de tais informações, sendo esse problema superado, em São Luís, com a criação de um Banco de Dados especificamente para a realização da pesquisa. Outra dificuldade registrada, no caso de São Luís, onde foi possível maior intensificação da pesquisa de campo, foi o acesso aos territórios para realização de reuniões, visitas domiciliares, entrevistas e grupos focais, visto que grande parte deles apresentam alto índice de violência, pela existência de tráfico de drogas *com bocas de fumo* em funcionamento a qualquer hora do dia, além do péssimo estado de conservação de grande parte das ruas trafegadas. Neste aspecto, vale salientar a existência de ruelas e de terrenos acidentados. Além disso, enfrentou-se dificuldade de localização dos endereços das famílias pela numeração irregular/aleatória das casas, pelo fato de as famílias mudarem

constantemente de endereço e por ter sido a pesquisa realizada em ano de eleições, ocasionando atrasos no cronograma dos trabalhos.

Em Imperatriz, só foi possível realizarem-se 02 (dois) grupos focais pelas dificuldades encontradas para acessar a listagem dos egressos, apesar das inúmeras solicitações feitas pelo gestor do Bolsa Família do município ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso de São José de Ribamar, a dificuldade de informações sobre famílias egressas do Bolsa Família chegou a inviabilizar a realização de grupos focais, conforme previsto no projeto.

O conteúdo que integra o presente artigo contempla uma estrutura que se inicia com o percurso metodológico desenvolvido no processo da investigação. Segue apresentando os egressos do Bolsa Família no Maranhão para então apresentar a realidade do Programa no estado, destacando uma ligeira caracterização socioeconômica dos municípios espaços geográficos da pesquisa empírica, situados em relação à realidade do Maranhão. Em sequência, são apresentadas reflexões sobre a dimensão e o significado do Bolsa Família no contexto de um dos estados mais pobres do Brasil. O artigo apresenta, por fim, os principais resultados do estudo empírico, seguidos de reflexões conclusivas.

2. Proposta metodológica

A pesquisa desenvolvida, de natureza qualitativa, foi centrada na concepção de avaliação de impactos de políticas e programas sociais, segundo a qual impactos são percebidos como mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho do público alvo de um programa. Desse modo, o estudo foi inscrito no campo da avaliação de políticas públicas, entendida como uma modalidade de pesquisa social aplicada, apoiada no arsenal teórico-metodológico das Ciências Sociais. Para tal, partimos do entendimento de que toda avaliação implica em julgar o mérito de uma política ou programa segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Mas, não apenas isso. “Uma boa e completa avaliação julga e explica” (NEMES, 2001, p. 10). Portanto, é também papel da avaliação explicar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa.

Na avaliação desenvolvida, considerou-se que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em cuja categoria situa-se o Bolsa Família, combinam objetivos imediatos com objetivos estratégicos e que é fundamentalmente sobre estes últimos que têm residido as maiores dificuldades de avaliação. De fato, os objetivos imediatos são avaliados mediante indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência

ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, etc., estudos quase sempre realizados durante o período de inserção das famílias nos programas, sendo, portanto, os egressos o grande ausente de estudos e pesquisas para verificação da permanência ou não de possíveis impactos. Assim sendo, a melhoria de tais indicadores constitui *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários (ALONSO; GARRIDO, 2013). Por outro lado, os objetivos estratégicos consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, assim como contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos. Neste sentido, uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a medição das mudanças na situação de pobreza através da renda, considerando as necessidades básicas insatisfeitas, inclusive para ser coerente com a concepção de pobreza como um fenômeno multidimensional, presente no discurso oficial que orienta a maioria dos programas. Ademais, deve transcender os destinatários, enquanto estão sendo alvo das ações. Daí tomarmos como unidade de análise os egressos, com vistas a verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento do Bolsa Família. Nesse aspecto, partimos do pressuposto de que os impactos a serem identificados são a síntese de múltiplas determinações histórica e socialmente contextualizadas, articulando-se num contexto complexo que inclui variáveis exógenas que interferem na natureza e na direção das mudanças identificadas. Tais determinações se articulam em um sistema dinâmico e contraditório de relações que se implicam e se explicam estruturalmente, condicionando tanto a atuação dos formuladores, gestores e implementadores, quanto a dos sujeitos destinatários do Programa em foco (LIMA, 2008).

Quanto aos procedimentos de pesquisas e à escolha dos municípios para realização da pesquisa empírica, percorreu-se o percurso metodológico descrito a seguir.

Para desenvolver a dimensão da pesquisa referente à identificação dos egressos do Bolsa Família no estado do Maranhão, as causas de desligamento e seus atributos pessoais, os procedimentos de pesquisa foram centrados em levantamento documental e de

informações junto ao Cadastro Único (CadÚnico), com solicitação dos dados ao MDS¹⁹². Para o estudo de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, foram selecionados três dos maiores municípios do Estado do Maranhão em população e em número de famílias inseridas no Bolsa Família: São Luís, Imperatriz e inicialmente Caxias que foi substituído por São José de Ribamar, em razão de a gestão municipal de Caxias não ter se disponibilizado a participar da pesquisa, apesar de muitos contatos e explicações.

A pesquisa de campo constituiu-se num levantamento de dados e informações a partir da realização de entrevistas semiestruturadas junto aos coordenadores e técnicos dos CRAS selecionados para compor a amostra do estudo, assim como de realização de grupos focais com representantes legais de famílias egressas.

Conforme critério definido no Projeto, o estudo foi realizado, em São Luís, em 10 CRAS com maior número de famílias egressas do Bolsa Família, representando 50% dos 20 CRAS, onde foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras dos respectivos CRAS, assistentes sociais e psicólogas. Nesses mesmos espaços, foram realizados os grupos focais com representantes legais das famílias egressas. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a Secretária Municipal da Criança e Assistência Social com a participação de um dos seus assessores.

Vale destacar que a realização das entrevistas e grupos focais, na capital, foi antecedida de um trabalho preparatório que consistiu nas seguintes atividades: realização de reunião com a participação da Coordenadora Geral da Pesquisa, da Coordenadora da pesquisa de campo no município de São Luís, da titular da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), da Secretária Adjunta e do Coordenador do Programa Bolsa Família; reunião com coordenadores e técnicos dos CRAS, bem como técnicos, superintendentes e Secretária Adjunta da SEMCAS para apresentação e discussão dos procedimentos metodológicos da pesquisa; reunião com coordenadores e técnicos dos 10 CRAS selecionados, para planejar as visitas que foram realizadas nas residências das famílias egressas convidadas para participação no estudo.

¹⁹² As informações solicitadas ao MDS, visando a elaborar uma caracterização geral dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, conforme previsto no projeto, apesar de vários contatos prévios e envio de um roteiro das informações necessárias ao estudo, além da grande demora, foram insuficientes em termos do que solicitamos, limitando esse item da pesquisa.

Cabe informar que as famílias egressas participantes da pesquisa, em São Luís, foram selecionadas de forma aleatória no Banco de Dados fornecido pelo coordenador da Central de Cadastramento da SEMCAS, considerando as famílias egressas no período 2009-2013.

A partir da seleção das famílias, foram estabelecidos contatos telefônicos, antes das visitas, com um número de famílias egressas superior ao previsto para a realização dos grupos focais, considerando a possibilidade de que nem todas atenderiam ao convite para participar dos referidos grupos.

Na ocasião das visitas nas residências das famílias egressas, foi lido e explicado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido¹⁹³, para assinatura pelos representantes das famílias que aceitaram o convite para participar da pesquisa.

Após as visitas, foram realizados os grupos focais, em São Luís, que contaram com a seguinte participação: 10 representantes do território João de Deus, 11 representantes da Vila Bacanga, 09 representantes do Coroadinho, 12 representantes da Cidade Operária, 07 representantes do Maracanã, 07 representantes da Liberdade, 08 representantes do Anil, 10 representantes do São Raimundo, 09 representantes do Bairro de Fátima e 11 representantes do Anjo da Guarda. No total participaram dos grupos focais 94 representantes legais de famílias egressas, sendo, dentre estes, 91 mulheres e 03 homens.

No município de Imperatriz, a pesquisa foi realizada tendo como referência os 05 (cinco) CRAS existentes e em funcionamento. Foram realizadas visitas aos cinco CRAS, 09 (nove) entrevistas com gestores e ex-gestora do Bolsa Família, coordenadoras dos CRAS e técnicos, além da realização de 02 (dois) grupos focais com Egressos do Programa.

Cabe registrar que não foi possível o município de Imperatriz ter acesso à listagem dos egressos do Programa, até o momento da realização da pesquisa empírica. Assim, a realização dos dois grupos focais foi possibilitada a partir da abordagem de representantes de famílias egressas que estavam participando de um encontro programado sobre o tema *Bolsa Família* com beneficiários e egressos relacionados ao CRAS rural.

A pesquisa no município de São José de Ribamar ocorreu mediante realização de entrevistas semiestruturadas com a Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social, com o gestor municipal do Bolsa Família e coordenador do CadÚnico,

¹⁹³ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido também foi utilizado nas pesquisas de Imperatriz e São José de Ribamar.

com as duas psicólogas, as duas assistentes sociais e com a coordenadora do único CRAS do município. Apesar dos esforços de divulgação e mobilização, não foi possível realizar os Grupos Focais com os titulares das famílias egressas pelo não acesso à listagem dessas famílias. Todavia, foram realizados contatos individuais com alguns egressos, cujo posicionamento foi incorporado no relatório da pesquisa, quando oportuno.

Para os 03 (três) municípios foram previamente elaborados e consensuados, pelas pesquisadoras responsáveis pela pesquisa de campo, roteiros para realização das entrevistas e grupos focais. Os pontos de pauta foram apresentados aos grupos focais e aos entrevistados, visando à identificação das principais questões que orientaram o debate do Bolsa Família nos municípios estudados.

3. Os egressos do bolsa família no Maranhão

Coerentemente com o pressuposto teórico-metodológico que orientou esta pesquisa, segundo o qual “[...] avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações” (ROCHE, 2002, p. 37), foram eleitos como sujeitos centrais da investigação os egressos do Bolsa Família. Estes são aqui entendidos como as famílias efetivamente desligadas do Programa e que, portanto, já se encontram há algum tempo isentas dos produtos da intervenção, previstos em suas metas e derivados do seu processo de implementação, tais como: a transferência monetária, o cumprimento de condicionalidades e a participação em programas ou ações complementares.

Tal opção se fez necessária para que pudéssemos distinguir impactos de resultados e para que não caíssemos na armadilha do que Alonso e Garrido (2013) denominam de *avaliações tautológicas*, referindo-se especificamente à perspectiva comumente assumida pelas avaliações dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em desenvolvimento na América Latina. Segundo os autores,

A los fines del análisis aquí propuesto adjetivamos la evaluación como tautológica cuando el indicador evaluativo es sobre o que se opera mediante la intervención que es evaluada. Em el caso que nos ocupa la evaluación es tautológica pues “transfiero renta y mido renta” para determinar el éxito de los PTRC em el combate a la pobreza. (ALONSO; GARRIDO, 2013, p. 143, grifo dos autores).

No contexto do Bolsa Família, o desligamento das famílias pode ocorrer voluntariamente, por descumprimento de condicionalidades ou por cancelamento do

benefício quando a renda per capita familiar ultrapassa ao valor máximo fixado para inclusão no Programa, correspondente a R\$ 154,00 ou quando a família não realiza a atualização cadastral que é obrigatória a cada dois anos¹⁹⁴.

Em relação ao perfil dos egressos do Bolsa Família no Maranhão, informações do CadÚnico fornecidas pelo MDS encontravam-se em duas bases de dados: uma com dados dos Egressos (nome, Número de Identificação Social (NIS) da família, código familiar; data do cancelamento; e motivo do desligamento da família) e outra com todas as pessoas cadastradas no CadÚnico do estado do Maranhão com algumas informações selecionadas (nome, NIS Pessoal, código familiar, escolaridade, trabalho e rendimento). Todavia, esses dados não foram suficientes para realizar as análises pretendidas, por não terem sido disponibilizadas informações essenciais como: características do domicílio, sexo e idade.

Para trabalhar com as informações dos egressos, fez-se necessário o cruzamento das informações das duas bases de dados. Feito esse cruzamento, foi possível extrair algumas informações, consolidadas nas tabelas, a seguir.

Sobre o quantitativo de desligamento das famílias, a Tabela 1 mostra a quantidade de benefícios do Bolsa Família cancelados, por ano, podendo-se perceber que, no período de 2009 a 2013, tal quantidade, no estado do Maranhão, foi de 401.976, uma média de 80.395 por ano, com uma taxa de crescimento média de 19,6% a.a. (a quantidade de cancelamentos passou de 56.420 em 2009 para 115.304 em 2013).

Tabela 1 - Quantidade de benefício cancelados* do Bolsa Família, por ano - 2009 a 2013

| Data em que o benefício foi cancelado | Frequência |
|---------------------------------------|------------|
| 2009 | 56.420 |
| 2010 | 85.237 |
| 2011 | 68.398 |
| 2012 | 76.617 |
| 2013 | 115.304 |
| Total | 401.976 |

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Matriz de Informação Social – MI Social. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014

*Nota: *No arquivo aparece o nome cancelado e não desligado.*

¹⁹⁴ Amplo estudo sobre o desligamento voluntário de famílias beneficiárias do Bolsa Família encontra-se em Neves (2010) e significativos resultados de repercussões sobre o benefício do Bolsa Família nas famílias beneficiárias são apresentados em Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEB) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2014).

Na Tabela 2, são apresentados os motivos de cancelamentos das famílias cadastradas no Bolsa Família no período de 2009 a 2013. Os principais motivos foram: Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico (15,9); Encerramento do prazo para revisão cadastral (14,3%); reiterada ausência de saque de benefícios (13,6%); para averiguação/auditoria (10,5%). Os motivos citados representam 54,3% do total dos motivos no período analisado e não estão relacionados à melhoria da renda. Os motivos de cancelamentos relacionados à melhoria da renda das famílias beneficiárias somam 63.522 (15,8%).

Tabela 2 - Motivos de cancelamentos do Bolsa Família - 2009 a 2013

| Ordem | Motivo | Frequência | (%) |
|-------|---|------------|------|
| 1 | Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico | 63.748 | 15,9 |
| 2 | Encerramento do prazo para revisão cadastral | 57.366 | 14,3 |
| 3 | Reiterada ausência de saque de benefícios | 54.657 | 13,6 |
| 4 | Para averiguação/auditoria | 42.326 | 10,5 |
| 5 | *Renda per capita familiar superior ao estabelecido pelo programa | 39.521 | 9,8 |
| 6 | Cancelamento de todos os beneficiários variáveis | 25.865 | 6,4 |
| 7 | Excedido tempo de permanência no programa | 22.293 | 5,5 |
| 8 | *Renda familiar per capita superior meio salário mínimo | 15.194 | 3,8 |
| 9 | Decurso prazo de permanência do benefício situação bloqueado | 12.804 | 3,2 |
| 10 | Cancelamento de outros benefícios da família | 12.600 | 3,1 |
| 11 | Família com todos os benefícios cancelados | 11.966 | 3,0 |
| 12 | Família sem indicação de responsável familiar no CadÚnico | 9.859 | 2,5 |
| 13 | *Multiplicidade de cadastramento | 6.795 | 1,7 |
| 14 | Repercussão de alteração cadastral - renda per capita familiar superior ao estabelecido p/ programa | 6.499 | 1,6 |
| 15 | Repercussão de alteração cadastral - família excluída do CadÚnico | 4.722 | 1,2 |
| 16 | Domicílio inativo 300 | 2.805 | 0,7 |
| 17 | *Desligamento voluntário da família do programa | 1.994 | 0,5 |
| 18 | Descumprimento reiterado de condicionalidades do programa | 1.693 | 0,4 |
| 19 | Geração indevida | 1.633 | 0,4 |
| 20 | Migrado para o benefício variável jovem | 1.366 | 0,3 |
| 21 | Repercussão de alteração cadastral | 1.293 | 0,3 |
| 22 | Decisão judicial | 1.075 | 0,3 |
| 23 | Cancelamento de todos os benefícios variáveis | 1.018 | 0,3 |
| 24 | Informação escola desatualizada no CadÚnico há mais de 12 meses | 728 | 0,2 |
| 25 | Acumulo de benefícios financeiros do programa com o PETI | 552 | 0,1 |
| 26 | Beneficiário desligado da família | 321 | 0,1 |
| 27 | Idade fora do limite permitido | 239 | 0,1 |
| 28 | *Posse em cargo eletivo | 225 | 0,1 |
| 29 | Outros motivos | 785 | |

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: *Motivos de cancelamentos relacionados à melhoria na renda das famílias beneficiárias.

Sobre a escolaridade, conforme Tabela 3, as informações do CadÚnico demonstram que, dos 542.138 egressos no período de 2009 a 2013, 117.935 eram analfabetos, o que

representava 21,9% do total, percentual este superior à taxa de analfabetismo do estado (17,9%).

Tabela 3 - Taxa de analfabetismo dos Egressos e do Maranhão

| Egressos - Total | | | % de Analfabetos Maranhão 2013 |
|------------------|-------------|------------------|--------------------------------|
| Pessoas | Analfabetos | % de Analfabetos | |
| 542.138 | 117.935 | 21,9 | 17,9 |

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

A Tabela 4, abaixo, mostra a escolaridade dos responsáveis das famílias egressas. Nota-se que 46,6% tinham ensino fundamental e 23,2% tinham ensino médio. É importante notar que apenas 0,5% dessa população passou pela Educação de Jovens e Adultos (EJA), e apenas 0,1% pela Alfabetização, sendo que o percentual de analfabetos chegou a 23,6%. Isso demonstra uma insuficiência na oferta desses tipos de ensino, ou elevado índice de evasão.

Tabela 4 - Escolaridade dos Egressos e do Maranhão - 2009 a 2013

| Indicador | Característica do Responsável Familiar - Escolaridade | | | | | | |
|----------------|---|-------------|-------------|--------|-------------------------------------|----------------------------|--------|
| | Responsáveis | Analfabetos | Fundamental | Médio | Educação de Jovens e Adultos (EJA)* | Alfabetização para adultos | Outros |
| Total | 186.930 | 44.112 | 87.061 | 43.367 | 913 | 186 | 11.291 |
| Percentual (%) | 100,0 | 23,6 | 46,6 | 23,2 | 0,5 | 0,1 | 6,0 |

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: Considerou-se o EJA Fundamental e Médio.

Em relação ao trabalho e ao rendimento do trabalho, a Tabela 5, abaixo, mostra que a taxa de desocupação dos chefes de famílias egressas era bastante elevada, alcançando 81,6%, o que compreendia 152.532 pessoas. Todavia, verificou-se, que mesmo em número bem inferior, os chefes de famílias que tinham alguma ocupação mantinham um conjunto viável e instável de atividades, de modo que a soma de todas as ocupações registradas ultrapassou ao total de ocupados. Desse total, 44,8% estavam ocupados em atividades agrícolas, 42,2% eram trabalhadores por conta própria, 10,9% eram trabalhadores com carteira de trabalho assinada, 7,9% eram trabalhadores sem carteira assinada, dentre outros. Em relação aos empregados domésticos, os sem carteira de trabalho assinada representam 3,0% do total de ocupados e os com carteira representam 0,9%. Os dados revelam uma situação peculiar dos chefes de famílias beneficiárias no Maranhão quanto ao item ocupação ao apresentar um número altamente elevado de desocupados, o que indica a situação de pobreza e de extrema pobreza da população do estado e, especificamente, das famílias inseridas no Bolsa Família.

Tabela 5 - Condição do Responsável Familiar segundo Ocupação - 2009 a 2013

| Característica do Responsável Familiar - Trabalho | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---|---|---|---|----------------------------|-----------------------------|------------|
| Indicador | Responsável | Desocupado | *Ocupado - semana de referencia | | | | | | | | | | |
| | | | Ocupado -semana de referencia | Ocupado em atividade Agrícola | Trabalhador temporário em área rural | Trabalhador por conta própria | Empregado sem carteira de trabalho assinada | Empregado com carteira de trabalho assinada | Trabalhador Doméstico sem carteira de trabalho assinada | Trabalhador Doméstico com carteira de trabalho assinada | Trabalhador não remunerado | Militar ou servidor público | Empregador |
| Total | 186.930 | 152.532 | 34.398 | 15.394 | 7.052 | 14.532 | 2.734 | 3.735 | 1.043 | 293 | 1.200 | 1.777 | 22 |
| Percentual (%) | 100,0 | 81,6 | 18,4 | 44,8 | 20,5 | 42,2 | 7,9 | 10,9 | 3,0 | 0,9 | 3,5 | 5,2 | 0,1 |

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

A Tabela 6, a seguir, mostra as fontes de rendimentos das famílias egressas do Bolsa família. De acordo com os dados do CadÚnico, o rendimento familiar médio dos egressos era de R\$ 411,27 e o rendimento médio *per capita* de R\$ 141,82. Nota-se que, a maior fonte de rendimentos dessas famílias é Aposentadoria (média familiar de R\$ 678,75), encontrada em 24,2% das famílias Egressas. O rendimento do trabalho é a segunda maior fonte de renda das famílias, sendo o valor médio de R\$ 321,97, representando 24,3% da renda dessas famílias. Das fontes de rendimentos contabilizadas, a que está presente na maior parte das famílias é a opção *outras fontes de rendimentos* (exceto Bolsa Família ou outras transferências similares), que compõem a renda de 29,3% dos egressos.

Tabela 6 - Rendimento Familiar do Egressos segundo fontes de rendimentos - 2009 a 2013

| Rendimento Familiar | | | | | | | | | |
|-----------------------------|----------|----------------------|------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------|--------------------|-------------------------------|
| Indicador | Famílias | Todos os rendimentos | Rendimento <i>per capita</i> | Remuneração de todos os trabalhos | Ajuda/doação regular de não morador | Aposentadoria, apos. Rural, pensão, BPC/Loas | Seguro Desemprego | Pensão Alimentícia | Outras fontes de remuneração* |
| Média familiar mensal (R\$) | 187.207 | 411,27 | 141,82 | 321,97 | 155,45 | 678,75 | 441,99 | 200,70 | 185,70 |
| Famílias Total | 187.207 | 102.334 | - | 45.483 | 2.707 | 45.239 | 793 | 2.149 | 54.812 |
| Famílias (%) | 100,0 | - | - | 24,3 | 1,4 | 24,2 | 0,4 | 1,1 | 29,3 |

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: *Exceto Bolsa Família ou outras transferências similares

Os dados apresentados, no que se refere à educação, trabalho e rendimento, reafirmam a condição de pobreza e de indigência de grande parte da população do Maranhão, situando o Estado em posição inferior à média nacional e regional.

4. A realidade do bolsa família no maranhão

Nesse item, é apresentada uma ligeira caracterização socioeconômica dos municípios espaços geográficos da pesquisa situados em relação à realidade do estado do Maranhão, seguindo-se da indicação de reflexões que apontam para a dimensão e o significado do Bolsa Família em um estado pobre como o Maranhão.

4.1. Caracterização socioeconômica do Maranhão e dos municípios espaços geográficos da pesquisa

Em termos demográficos, segundo dados do Censo de 2010, o Estado do Maranhão possuía uma população de 6.574.789 habitantes, que, distribuídos em uma área de 331.937 km², resultava em uma densidade demográfica de 19,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os três municípios selecionados para a pesquisa, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, destacam-se por estarem entre os maiores do Estado, em termos populacionais. Juntos, perfazem um contingente de 1.475.813 habitantes, o que representa 21,7% do total da população do Maranhão assim distribuídos entre os três municípios: São Luís, com 1.014.837 habitantes, perfaz 15,4% da população total do Estado; Imperatriz, com 247.505 habitantes, abarca 3,8%; e São José de Ribamar, com 163.045 habitantes, corresponde a 2,5% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O município de São Luís, por ser a capital do Estado, é o mais populoso, compreendendo uma área de 835 km² e possuindo uma densidade demográfica de 1.215,7 hab/Km². O município de Imperatriz, o segundo mais populoso do Estado, tem uma área de 1.369 Km² e uma densidade demográfica de 180,8 hab/km². Já o município de São José de Ribamar, o terceiro mais populoso do Estado, compreende uma área territorial de 388 km² e a sua densidade demográfica é de 419,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Do ponto de vista econômico, esses três municípios também possuem destacada participação no Estado. Com efeito, São Luís responde pelo maior valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, com R\$ 20,8 bilhões, o que representa 39,9% do total do PIB do Estado, equivalente a R\$ 52,2 bilhões. Imperatriz ocupa a segunda posição no PIB estadual, com R\$ 2,5 bilhões (4,7%), enquanto São José de Ribamar tem o nono maior PIB do Estado, com R\$ 596,7 milhões (1,6%) (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2014).

Considerando um panorama geral da situação socioeconômica dos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar situados no contexto do Maranhão, no geral, os municípios apresentam indicadores melhores que o Estado em seu conjunto.

Os dados revelaram que, mesmo sendo predominantemente urbanos – com taxas de urbanização de mais de 94%, no caso de São Luís e Imperatriz, enquanto em São José de Ribamar essa taxa é de apenas 23,1% - as condições de trabalho nesses municípios ainda são muito precárias. Em todos os municípios, mais de 30% das pessoas ocupadas não tinham carteira de trabalho assinada (31,2% em São Luís, 37,8% em Imperatriz e 39,3% em São José de Ribamar). Todavia, esses municípios apresentaram uma situação bem melhor que a registrada no Estado, em que 50,8% da população ocupada não tinham carteira de trabalho assinada.

Essa desestruturação do mercado de trabalho tem impactos diretos nos níveis de rendimento, já que a maioria da população desses municípios não possuía rendimento ou auferia menos de um 1 salário mínimo. Destaca-se ainda a significativa parcela da população extremamente pobre do Estado residente nos três municípios, que equivalia a 5,2% do total do Estado. Acrescenta-se a esse cenário a alta dependência fiscal tanto do Estado como dos municípios, o que reflete a incapacidade de geração de receita própria.

Somadas às condições de trabalho e renda nada favoráveis, estão os elevados quantitativos de pessoas analfabetas e as carências na oferta dos serviços básicos nesses

municípios, a despeito de os três se situarem em um nível de alto desenvolvimento humano municipal, tomando como referência o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Enfim, esse cenário vem a justificar a existência do Programa Bolsa Família, como um meio de garantir alívio de uma situação de carência extrema nos municípios e no Estado. Todavia, a proposta do Bolsa Família não é só o alívio imediato da pobreza, visto que o Programa pressupõe condicionalidades nas áreas de educação e saúde e ações complementares com destaque a capacitação profissional, inclusão no mercado de trabalho e acesso a serviços básicos.

Por isso, os impactos do Bolsa Família nos municípios não devem ser avaliados apenas na sua dimensão imediata, mas devem ser considerados em articulação com as ações estruturantes nos campos da saúde, educação, trabalho e renda, voltadas a interferir no ciclo intergeracional da pobreza. Para tanto, fazem-se necessárias pesquisas sobre os impactos do Bolsa Família, não apenas durante o período em que a família está ligada ao Programa, mas também, quando ela é desligada, para que se possa apreender o grau de autonomização que o Programa possa ter proporcionado para as famílias egressas, conforme é apresentado no item 4.3 do presente artigo.

4.2. O Bolsa Família no Maranhão: dimensão e significado

O Censo de 2010 estimou em 1.075.986 o número de famílias de baixa renda com perfil Cadastro Único no Maranhão e em 859.489, o número de famílias pobres com perfil Bolsa Família¹⁹⁵ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) - Relatório de Informações Sociais (RIS) informaram que o Bolsa Família no Maranhão beneficiou, no mês de março de 2015, 984.989 famílias. Isso representava uma cobertura de 114,6% da estimativa de famílias pobres, expressando uma correta focalização na pobreza considerando a realidade do estado e os objetivos do Programa. Esse resultado, por si só positivo, ainda mostra aumento constante no percentual de famílias alcançadas pelo Programa no estado, levando-se em conta que em dezembro de 2012, a cobertura era de

¹⁹⁵ Convém dizer que o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras com renda per capita menor ou igual a três salários mínimos. Portanto, inclui um contingente populacional maior do que as famílias com perfil Bolsa Família, com renda per capita familiar de até R\$ 154,00, sendo utilizado como fonte básica de informação para o desenvolvimento dos programas sociais do Governo federal.

110,72%, significando 951.611 famílias atendidas. Já em dezembro de 2013, o Programa beneficiou 962.011 famílias, representando uma cobertura de 111,93% do público alvo. Mantendo-se essa tendência de aumento da cobertura, no ano de 2014, considerando-se, por exemplo, o mês de maio, o Bolsa Família no estado beneficiou 963.541 famílias, representando uma cobertura de 112,1% da estimativa de famílias pobres (BRASIL, [2015]).

Considerando-se os municípios que compõem a amostra da pesquisa, Imperatriz é o único que não apresentava cobertura superior a 100% em março de 2015. Neste município, existiam 18.403 famílias pobres, de acordo com o Censo 2010. Levando-se em conta que foram beneficiadas no mês somente 16.363 famílias, isso representava 88,9% de cobertura daquelas elegíveis ao Programa.

Em São Luís, diferentemente, o Bolsa Família beneficiou no mês de março de 2015, 85.348 famílias, quando a estimativa de famílias pobres com perfil Bolsa Família era de 77.096, segundo o Censo 2010, o que representou uma cobertura de 110,7% da estimativa de famílias consideradas pobres no município.

São José de Ribamar, entre os pesquisados, foi o município com maior percentual de atendimento, ao ter beneficiado, em março de 2015, 129,4% das 16.314 famílias estimadas como pobres pelo Censo 2010, representando 21.113 famílias atendidas.

Esses dois últimos municípios, inclusive, ampliaram sua cobertura na comparação com dezembro de 2013, quando São Luís atingiu 109,17% e São José de Ribamar, 115,91% das famílias pobres com perfil Bolsa Família. Já Imperatriz, além de não ter conseguido atender, em julho de 2014, a totalidade das famílias consideradas pobres no município pelo Censo 2010, piorou seu desempenho em relação a dezembro de 2013, quando chegou a beneficiar 106,42% do público estimado.

Se for considerado que em média as famílias atendidas pelo Bolsa Família têm 4 membros no domicílio, essa cobertura significou, em março de 2015, 3.939.956 pessoas incluídas pelo Bolsa Família no Maranhão, o que representava 59,9% da população do estado que era, de acordo com o Censo 2010, de 6.574.789 habitantes. Nos municípios, isso representava, ainda segundo dados do Censo 2010, 341.392 pessoas em São Luís, equivalente a 33,6% da população do município, que totalizava 1.014.837 habitantes e 65.452 pessoas correspondente a 26,44% do conjunto da população em Imperatriz, totalizada em 247.505 residentes. Destacou-se, particularmente, São José de Ribamar, onde

as 84.452 pessoas incluídas no Bolsa Família representavam, entre os municípios pesquisados, o maior percentual da população do município (51,8%)¹⁹⁶.

Convém dizer que o reajuste no valor que define a linha de extrema pobreza (de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 a partir de junho de 2014), a qual serve de referência para as transferências às famílias, teve impacto significativo nos valores dos benefícios, implicando em aumento nos valores médios. Segundo a SAGI/RIS (BRASIL, 2015), em maio de 2014, ou seja, antes do reajuste, o valor médio dos benefícios no Maranhão era de R\$ 173,27, superior à média nacional, que era de R\$ 149,76, passando, em julho de 2014, para R\$ 194,00, enquanto a média nacional era de R\$ 169,41. Essa situação mostra coerência com a posição do Maranhão como o Estado mais pobre da Federação, com 3.493.360 pessoas com renda per capita mensal de até R\$ 77,00, segundo dados do MDS, o que representava 53% da população do estado (BRASIL, [2015]).

O impacto positivo com o reajuste da linha de extrema pobreza ocorreu também nos municípios. Em São Luís, em maio de 2014, as famílias receberam benefícios com valor médio de R\$ 135,52, enquanto em julho essa média aumentou para R\$ 152,81. Em julho, as médias dos benefícios recebidos pelas famílias em Imperatriz e São José de Ribamar foram, respectivamente, R\$ 168,25 e R\$ 175,70, verificando-se que somente este último município obteve valor médio dos benefícios acima da média nacional.

O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias do Maranhão no mês de julho de 2014 foi de R\$ 193.508.297,00. Entre os municípios da amostra, o que recebeu menos recursos foi Imperatriz (R\$ 2.882.331,00), seguido de São José de Ribamar, cujas famílias receberam no mês R\$ 3.618.002,00. Para São Luís foram repassados em benefícios nesse mês R\$ 13.453.345,00. Esses valores são coerentes com o número de famílias beneficiárias em cada município. Ademais, observou-se crescimento constante nos recursos acumulados anualmente de 2012 a 2014 e, conseqüentemente, nas médias mensais de recursos referentes às transferências de renda às famílias no estado e nos municípios. Deve-se sublinhar o impacto financeiro representado pelo aumento nos valores dos benefícios a partir de junho de 2014, implicando que no sétimo mês do ano de 2014 (ou seja, julho, quando a média mensal para o Estado, por exemplo, foi de R\$

¹⁹⁶ Considerando a população como um todo, as médias de pessoas por domicílio não diferem significativamente das registradas nos domicílios cujas famílias recebem o Bolsa Família: 3,7 em São Luís, 3,6 em Imperatriz e 3,8 em São José de Ribamar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

174.159.468,86) essa média já tenha ultrapassado as médias anuais de 2012 e 2013 (de R\$ 132.283.197,67 e R\$ 163.461.348,17, respectivamente). Tomando como referência o ano de 2014 e apenas São Luís, vê-se que houve elevação da média de recursos repassados até maio, que era de R\$ 9.610.600,00, sendo em julho de R\$ 12.435.328,14 (BRASIL, [2015]).

Os dados apresentados demonstram a dimensão do Bolsa Família no estado do Maranhão em termos do quantitativo de famílias beneficiárias, dos valores dos benefícios monetários transferidos para essas famílias e do montante de recursos transferidos para o Estado do Maranhão, significando importante fonte de recursos para atenuar a situação de pobreza no estado e para dinamizar as economias locais.

4.3. Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: principais resultados do estudo empírico

O estudo realizado, mesmo com dificuldades para identificar e mobilizar as famílias egressas para participarem da pesquisa, revelou aspectos importantes sobre os egressos do Bolsa Família nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, sobretudo no que diz respeito aos possíveis impactos do Programa em suas vidas.

Identificou-se que inexistente acompanhamento de famílias egressas do Programa nos 03 (três) municípios, pela ausência de seguimento sistemático de egressos, conforme fora informado por técnicas e coordenadoras de CRAS entrevistadas. Nem mesmo há previsão, nas secretarias gestoras do Bolsa Família, desse tipo de trabalho. Por conseguinte, não há planejamento intersetorial envolvendo diferentes secretarias municipais para o desenvolvimento de ações articuladas com egressos.

A grande maioria das entrevistadas (técnicas e coordenadoras), de São Luís, declarou que o impacto mais visível e imediato (principal impacto) do Programa é no incremento da renda das famílias, enquanto permanecem no Programa, com elevação do poder aquisitivo propiciado com a transferência de renda realizada pelo Governo Federal: “[...] o impacto mesmo é na renda com a complementação possibilitada” (Informação verbal)¹⁹⁷; “[...] só o fato de tirar aquela família da situação de extrema pobreza, de ter pelo menos condições de aquisição de alimentos com essa renda [...] que é primordial pra sobrevivência [...] eu acho que isso já é uma coisa muito importante” (Informação verbal)¹⁹⁸. Nesse aspecto, o maior impacto identificado nos três municípios foi na

¹⁹⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

¹⁹⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

alimentação, seguido da aquisição de bens, roupas, remédios e despesas com gás. Por conseguinte, a própria forma como é empregado o benefício financeiro revela a situação de pobreza vivenciada por essas famílias pela imediatividade das necessidades que buscam suprir, contando com essa complementação de renda “[...] mesmo sendo considerada por muitos um valor pequeno, mas que ‘ajuda’”. (Informação verbal)¹⁹⁹.

As mudanças destacadas por representantes de famílias egressas, durante a permanência no Bolsa Família, são principalmente melhorias das condições materiais de vida das famílias, com destaque também na alimentação, aquisição de bens, aquisição de material escolar, aquisição de medicamentos, aquisição de roupas/calçados, compra de gás, pagamento de aluguel. São também mencionadas melhorias na educação dos filhos e na auto-estima das mulheres.

Pode-se inferir, a partir das falas das egressas, que as melhorias vivenciadas são principalmente no poder aquisitivo, que se eleva com o benefício financeiro recebido mediante participação no Bolsa Família, com o aumento do poder de compra de bens prioritários para garantir a sobrevivência diária. Desse modo, as mudanças identificadas são de curta duração, visto que com o desligamento da família, com conseqüente retirada do benefício financeiro, poucas dessas mudanças permanecem. Assim, geralmente quando as famílias deixam de receber a bolsa, retornam à situação anterior e, por essa razão, *sentem muita falta* desse complemento de renda pela importância que tem para a reprodução do núcleo familiar, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Sobre o valor do benefício, a maioria das entrevistadas destacaram que, mesmo sendo pequeno, *sob o nosso ponto de vista*, gera um impacto não desprezível por constituir-se não raro na única renda certa, fixa da família.

A respeito da complementação de renda da família com o benefício financeiro do Bolsa Família, cabe a ressalva de que, se para muitos, esse valor é considerado *pequeno*, para grande parte dos beneficiários, constitui-se num complemento importante para a sobrevivência da família diante de rendas incertas, inseguras e imprevisíveis como as auferidas mediante atividades laborativas instáveis, caracterizadas pelas técnicas, coordenadora e representantes dos familiares entrevistados como *bicos*. Ademais, esse benefício muitas vezes constitui-se na principal renda da família, uma renda com que

¹⁹⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

podem contar mensalmente “[...] pra muitos que vivem de bico, esse mês não teve o bico, mas tem lá o Bolsa Família que é o certo, que é fixo” (Informação verbal)²⁰⁰.

Com relação à trajetória de trabalho das famílias antes, durante e depois de participarem do Bolsa Família, ficou evidente nos municípios pesquisados, que a maioria dos egressos permanece com a mesma atividade laborativa de quando inserida no Programa. Foram identificados poucos depoimentos demonstrando que houve alteração na questão do trabalho e renda de forma positiva como a obtenção de trabalho, mudança de trabalho com renda maior que a anterior e com garantias trabalhistas ou de forma negativa com a ocorrência de desemprego ou redução de renda.

Todavia, mesmo reconhecendo a necessidade de ter segurança mediante a obtenção de um trabalho certo e seguro com que possam contar as egressas, no decorrer dos grupos focais, sempre deram depoimentos que apontavam para a importância do Bolsa Família. A fala de uma das egressas sobre a importância do Bolsa Família ilustra a opinião da maioria das ex-beneficiárias:

Mesmo sendo pouco, já dá. Porque mesmo você morando de aluguel e você fazendo um bico ali, aí dá pra você pagar aluguel. Aí você recebendo Bolsa Família, dá pra você comprar comida, comprar um remédio. Porque às vezes você faz um bico aqui, ganha um pouco e mais o Bolsa Família já melhora [...] já serve, porque nem sempre arranjo faxina e quando arrumo me pagam 30 reais, 40 reais. Quando eu acho uma que tem um coração bom, às vezes me dá 60, às vezes é 25, teve uma que veio me dar 15 reais. Então, se voltasse a receber, seria uma boa. (Informação verbal).

Chama a atenção a importância alcançada pelo Programa diante de situações de pobreza das famílias. No relato acima está clara a dependência ao Programa, visto que o dinheiro recebido contribui para pagar aluguel, para assegurar o direito fundamental à moradia, que não pode ser garantido pela família somente com o trabalho ocasional/instável, de faxina que não possibilita *grande retorno financeiro*, conforme o depoimento.

Outras falas de ex-beneficiárias vão nessa mesma linha de argumentação afirmando o quanto o Programa foi importante em suas vidas, expressando a expectativa de voltar a participar, principalmente para receber o benefício financeiro, conforme mencionaram:

Foi um programa que melhorou bastante a minha vida. Se ele voltasse novamente pra mim, eu queria que ele melhorasse em tudo. Se melhorasse o valor do benefício seria bem melhor, porque eu daria melhores condições pro meu neto. É isso que eu quero pra ele e para a

²⁰⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

*minha neta. Principalmente agora que minha neta tá gestante. (Informação verbal)*²⁰¹.

*O Bolsa Família representou tudo. Essa Bolsa me deu tudo de bom. Mesmo que eu não volte pro Programa, eu quero que aumente o valor para melhorar a vida das pessoas. (Informação verbal)*²⁰².

*Depois que eu comecei a receber, na época eu pagava as contas e consegui um curso profissionalizante e também uma casa do “Minha Casa, Minha Vida”. Se eu voltasse a receber, seria bom demais. (Informação verbal, grifo nosso)*²⁰³.

É possível perceber, nas falas das famílias egressas, o desejo de voltar a participar do Programa, revelando também a continuidade de situações de extrema pobreza, o que indica que o Bolsa Família por si só é insuficiente para favorecer a autonomização das famílias e que os desligamentos do Programa, na maioria dos casos, não ocorrem por elevação da renda das famílias.

Grande parte dos gestores, técnicas e coordenadoras, dos municípios estudados afirmou ter clareza da dificuldade de a família romper com a situação de vulnerabilidade social em que se encontra dado os desafios enfrentados no cotidiano. Apontam a dificuldade para as famílias melhorarem de vida, posto que, no geral, são mulheres que vivenciam situações de pobreza estrutural que vão além das possibilidades de intervenção de um programa social:

Têm ensino fundamental, trabalham de diarista, têm 3 filhos dentro de casa, pra gerenciar, pra alimentar, por mais que elas queiram romper com essa situação que elas se encontram, é complicado porque, muitas vezes elas não têm com quem deixar essa criança, aí vai pra educação que não tem uma creche decente. Aí essa mãe conta com um vizinho, conta com um conhecido que possa cuidar dessa criança. No caso de mães que têm pessoas com deficiência, a situação fica mais complicada, porque ou elas dependem do Bolsa Família ou entram pelo BPC, então elas ficam totalmente dependentes dessa renda. (Informação verbal).

Assim, são constatadas as dificuldades de ruptura com as condições precárias de vida, sobretudo para a mulher chefe de família, sem cônjuge e com filhos para alimentar, cuidar e que não dispõem de uma rede de proteção, que inclua a existência de creches públicas que deem a segurança necessária para essas mulheres estarem liberadas para o trabalho. Ademais, aponta para a solidariedade presente entre vizinhos na ausência ou implementação deficiente de políticas públicas.

²⁰¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

²⁰² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²⁰³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

Na pesquisa, foi destacada a questão do fortalecimento da autonomia da mulher, como outro dado importante que, com frequência, apareceu nas falas de grande parte das entrevistadas (técnicas, coordenadoras e representantes familiares) que o considerou um impacto importante do Bolsa Família. Contudo, ressaltamos que, pelo perfil das mulheres atendidas, geralmente mães e solteiras, sua própria condição de vida já as impulsionava para atitudes e decisões autônomas, mesmo sem as condições necessárias para tanto. Todavia, egressas e técnicas de alguns CRAS expressaram que o Bolsa Família contribuiu para a mudança de posturas das mulheres diante do Programa e da vida.

A mulher é a referência da família no Programa [...] ela tem o cartão, ela saca o dinheiro e ela decide o que comprar. Então, eu acho que isso contribui de algum modo para empoderar a mulher. Dá uma certa independência mesmo que mínima. (Informação verbal).

Já foi dito até a questão do empoderamento da mulher, quando ela pode gerir aquele recurso e comprar, de repente, até o que as crianças querem também. (Informação verbal).

As entrevistadas, de um modo geral, também destacaram impactos na educação associados, sobretudo, à permanência da criança na escola, identificados a partir dos relatos das representantes das famílias beneficiárias e dos dados que mostram a elevação da frequência escolar. Na saúde, destacaram como um impacto menos expressivo, percebido por algumas técnicas e coordenadoras, o estímulo à vacinação e à realização do pré-natal, que, na verdade, são condicionalidades exigidas pelo Programa. Para as representantes de famílias egressas, na área da saúde, o impacto foi o Programa ter possibilitado, enquanto inseridas, a elevação da frequência aos postos de saúde para vacinação, pesagem, realização de consultas e realização de pré-natal. Todavia, asseguraram que essas mudanças não são sustentadas quando desligadas do Programa, o que nos conduz ao entendimento de que a condicionalidade acaba sendo interpretada mesmo pelas famílias como obrigação e *condição para não sair do Bolsa Família*, ao invés de constituir-se em estratégia educativa com possibilidade de transformar-se em um impacto duradouro na vida dessas famílias. Ademais, a maioria das representantes de famílias beneficiárias egressas denunciou a dificuldade de acesso à saúde em São Luís, sobretudo, para a realização de consultas e exames. Reclamaram das filas que permanecem para marcar atendimento, da baixa qualidade dos serviços ofertados para a população e da falta de medicamentos que deveriam ser distribuídos gratuitamente para as pessoas que têm doença crônica. Sobre essa questão tem-se os seguintes relatos:

Esse dinheiro do Bolsa família é pra comprar meus remédio que eu sou diabética, sou hipertensa e o posto de saúde nunca tem. O governo diz que tem um programa de remédio de graça pra quem tem doença crônica, mas nunca tem. (Informação verbal)²⁰⁴.

A dificuldade é grande moça [...] olha não é fácil marcar consulta, porque é muita gente. Chega no hospital é muito cheio e às vezes a gente consegue marcar, mas quando chega no dia o médico não aparece [...] assim não dá pra dizer que a saúde aqui tá boa não. (Informação verbal)²⁰⁵.

Os relatos apresentados expressam problemas no processo de implementação da política de saúde que devem ser solucionados para o atendimento da população em geral e em especial das pessoas/famílias mais vulneráveis.

Pode-se inferir, a partir das falas das egressas, que as mudanças positivas experimentadas são principalmente no poder aquisitivo das famílias, embora essas mudanças sejam de curta duração, visto que com a retirada do benefício monetário, essa realidade tende a ser alterada. Quando as famílias deixam de receber a bolsa, tendem a retornar à situação anterior. Por essa razão, *sentem muita falta da* perda do benefício monetário pela importância que tem para a sobrevivência da família, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Essa constatação expressa a necessidade de adoção de políticas estruturantes que efetivamente contribuam para autonomia das famílias pobres, o que passa pela implementação efetiva de políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas à geração de trabalho e renda, com destaque para a oferta de creches para liberação das egressas para o trabalho.

Os sujeitos envolvidos na pesquisa também destacaram como impacto a motivação das famílias de buscar outros meios para garantir a sobrevivência para além do Bolsa Família, a partir do trabalho com o grupo de famílias beneficiárias do Programa que é realizado nos CRAS mediante palestras e outras atividades desenvolvidas.

Outro impacto mencionado foi a regularização da documentação dos membros da família, visto que é exigida a apresentação de todos os documentos no processo de inscrição do CadÚnico, para poder participar do Bolsa Família. As famílias que não tinham documentos pessoais demonstraram maior interesse em providenciá-los para poderem realizar sua inscrição: “Então, força os pais, responsáveis, a gerarem esse documento,

²⁰⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

²⁰⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

porque muitas vezes eu já atendi casos em que a mãe tem 3 filhos e uma criança não tem a certidão de nascimento.” (Informação verbal)²⁰⁶.

As entrevistadas também fazem referência à redução do trabalho infantil (inclusão nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ofertados nos CRAS), ao incremento da economia local com a circulação dos recursos recebidos pelas famílias, à valorização da mulher por ser ela a representante familiar junto ao Bolsa Família e ao incentivo à garantia de direitos previdenciários pelas donas-de-casa como impactos também do Bolsa Família.

Em menor proporção foi ainda apontado como impacto do Programa na vida das famílias egressas a qualificação profissional, propiciada, em geral, pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), além de outras ações voltadas para a geração de trabalho e renda que contribuíram para que um número pouco expressivo de famílias conseguisse inserção no mercado de trabalho formal ou gerasse renda de forma autônoma a partir de habilidades adquiridas durante a participação em cursos.

Sobre a condição de família egressa, grande parte das representantes familiares expressou o desejo e necessidade de retornar ao Programa, demonstrando que sua saída representou a perda de um reforço na renda familiar, sendo vista como algo negativo por criar dificuldade para suprir necessidades básicas, mantendo sua situação de vulnerabilidade social. Fica posto que o Bolsa Família, enquanto um programa de complementação de renda, não seria suficiente para romper com as situações de pobreza estrutural e vulnerabilidades que marcam a história de vida das famílias que atende. Desse modo, a autonomização das famílias egressas do Bolsa Família requer oportunidades de acesso a serviços sociais básicos, inserção no mercado de trabalho estável e participação na distribuição da riqueza socialmente produzida, indo além das possibilidades de intervenção do Bolsa Família.

5. Conclusão

É relevante destacar a dificuldade que foi identificar e localizar os egressos do Bolsa Família para que a pesquisa fosse realizada. Ademais, foi também verificada a quase inexistência de estudos sobre os egressos do Programa²⁰⁷. A pouca atenção aos egressos do

²⁰⁶ Depoimentos retirados da entrevista com a Técnica do CRAS.

²⁰⁷ Em levantamento bibliográfico realizado sobre estudos de egressos do Bolsa Família, só foram identificados: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE

Bolsa Família é reafirmada pela inexistência de iniciativas sistemáticas para acompanhamento das famílias após seu desligamento por parte das instâncias institucionais operadoras do Programa. A identificação de possíveis impactos que possam ser considerados duradouros e de longo prazo na vida de famílias que passaram pelo Bolsa Família demanda, necessariamente, processo sistemático de acompanhamento de famílias egressas para que se possa dimensionar até que ponto o Programa produziu ou não efeitos significativos e de longa duração nas condições de vida das famílias que passaram por ele. Nesse sentido, entendemos que a identificação de possíveis impactos do Bolsa Família requer estudos e pesquisas que ultrapassem o que foi desenvolvido na pesquisa aqui apresentada. Todavia, sistematizamos alguns resultados que apontam aspectos importantes na indicação de possíveis impactos do Bolsa Família, destacando esses impactos nas famílias egressas, sujeitos da pesquisa:

Sobre os egressos do Bolsa Família no Maranhão, foram identificados como principais motivos de desligamento: “cadastro excluído da base nacional”; “encerramento do prazo para revisão cadastral”; reiterada ausência de saque” e “averiguação/auditoria”. Esses motivos expressam situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, situação essa comprovada pelos dados de qualificação dos membros dessas famílias no que se refere à educação, trabalho e rendimento, reafirmando, por conseguinte, a condição de pobreza e de indigência da população beneficiária do Bolsa Família. Essa situação encontra-se em conformidade com a situação da maioria da população do Estado do Maranhão, fazendo com que cerca de 60% da população do estado seja beneficiária do Bolsa Família.

Sobre os resultados da pesquisa empírica, em termos de possíveis impactos, a pesquisa realizada no Estado do Maranhão concluiu que a principal mudança foi registrada na melhoria da renda da família com repercussões positivas no padrão de alimentação e no acesso a outras condições imediatas necessárias para ligeira melhoria nas condições de vida das famílias. Todavia, na maioria dos casos, essas melhorias sofrem estagnação ou mesmo retrocesso com o desligamento das famílias do Programa. Outra possível mudança relevante que merece destaque e estudos específicos para maiores dimensionamentos que foi registrada na vida das famílias egressas do Bolsa Família no Maranhão, situa-se no

MINAS GERAIS. **Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral.** Brasília, DF: SAGE/MDS, 2014 (Sumário Executivo); NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social?! Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos.** 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

âmbito da educação por estimular a permanência de crianças e jovens na escola, por evitar a evasão e, possivelmente por elevar o número de anos de estudo de crianças e jovens das famílias. Ainda que essa mudança decorra da busca de assegurar a continuidade de recebimento do benefício financeiro, pode estar contribuindo para elevação do número dos anos de escolaridade da população dos brasileiros. Considera-se, portanto, que tal mudança apresente possibilidades de permanecer na vida dos egressos por ser mais duradoura, podendo prolongar-se mesmo após o desligamento da família. Na saúde, identificou-se que o impacto na vida das famílias beneficiárias, sobretudo das egressas, é pouco perceptível, até pelos limites com que essa política vem sendo operacionalizada, com repercussão no acesso e na qualidade do atendimento da população, ou seja, no campo da saúde, não foram apresentados impactos considerados positivos, sendo apontados, inclusive, retrocesso no acesso aos serviços com o desligamento das famílias do Programa. Sobre o trabalho, um aspecto importante reafirmado na pesquisa foi a inserção precária e instável das pessoas das famílias beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho, concentrando-se, na sua grande maioria, no mercado informal, ostentando trabalhos instáveis e de baixa remuneração, situação essa verificada durante a inserção e após o desligamento das famílias do Programa, o que faz com que significativa parte dos egressos chegue a vivenciar situação de deterioração nas condições de manutenção de vida das famílias. Conforme demonstrado, essa situação é bem mais grave quando consideramos os chefes de famílias egressas do Bolsa Família no estado do Maranhão.

Em resumo, os resultados da pesquisa sobre possíveis impactos do Bolsa Família em famílias egressas no Estado do Maranhão reafirmam o pressuposto que considera que os PTRC, entre os quais o Bolsa Família, apesar de apresentarem no seu desenho uma proposta que contempla objetivos imediatos com objetivos estratégicos, mesmo os objetivos imediatos (indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, culminando com melhorias pontuais e imediata de condições de vida) apresentam relativa sustentação somente enquanto as famílias estão inseridas no Programa. Sobre as famílias egressas, na maioria dos casos, o que o estudo empírico realizado demonstrou foram retrocessos, mesmo nas condições imediatas de vida. Como já mencionamos, assim, a melhoria de tais indicadores constitui *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços

educativos e sanitários. Por outro lado, os denominados objetivos estratégicos, que consistem em retirar famílias da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, para ser alcançados demandam intervenções para além do campo dos programas de transferência de renda, ou sejam, demandam ações estruturantes que articulem ações no campo econômico com o campo social. Em não existindo essa articulação, o egresso do Bolsa Família, ao deixar de receber a complementação de renda que se constituía na condição de sua sobrevivência, mudança principal e imediata do Programa, não tem encontrado meios para manter o nível de renda de quando inseridas, dada, na maioria dos casos a sua dependência à transferência monetária que recebi do Bolsa Família e a sua falta de capacitação e de oportunidade para inserção no mercado de trabalho, além da limitada oferta de serviços sociais básicos no seu território. Assim, a principal conclusão é que o Bolsa Família pode vir cumprindo o seu objetivo enquanto um programa social de complementação de renda para milhões de famílias pobres e extremamente pobres, sendo, porém, por natureza, insuficiente para produzir mudanças estruturais que demanda articulação de políticas econômicas de geração de emprego e renda e de redistribuição de riqueza socialmente produzida em articulação com políticas sociais.

6. Referências

ALONSO, Jose Pablo Bentura; GARRIDO, Maria Laura Vecinday. La evaluación Tautológica de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 17, n. 1, jan./jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Matriz de Informação Social – MI Social. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. _____. Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, DF, [2015]. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral. Brasília, DF: SAGE/MDS, 2014. Sumário Executivo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013. Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

divulga o PIB do Estado do Maranhão: período 2008-2012. São Luís, 2014. Disponível em:<http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib_pub_112014.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Qualificação e Emprego: uma avaliação de impactos do Planfor no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008.

NEMES, Maria Ines Baptistela. Avaliação em saúde: questões para os programas de DST/AIDS no Brasil. Rio de Janeiro: Associação de Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. (Coleção ABIA: fundamentos de avaliação, n. 1).

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. Proteção Social?!: Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

ROCHE, Chris. Avaliação de impactos do trabalho das ONG'S: aprendendo a valorizar as mudanças. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa família em Redenção/CE.²⁰⁸

Vera Rodrigues - Professora Adjunta lotada no Instituto de Humanidades e Letras - UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira

Resumo: Não é incomum ouvir-se nos espaços públicos ou privados manifestações preconceituosas contra as beneficiárias do Programa Bolsa Família. São comentários pejorativos que nomeiam essas mulheres como: “vagabundas” que agora não querem exercer o trabalho rural ou doméstico porque possuem o Bolsa Família; mulheres que só querem “fazer menino” (engravidar) e assim continuar vivendo “às custas do governo”. Diante dessas e outras questões como não pensar buscar desvelar a realidade vivida por essas mulheres? Como não questionar as rupturas e continuidades nas suas condições de vida para além da maternidade como parâmetro? Será a condição de “pobre” suficiente para informar-nos sobre a dinâmica social que as envolve? Instigadas por essas questões e pela problematização teórica entre gênero, raça/cor e classe social a autora juntamente com jovens pesquisadoras, elaboraram e executaram o projeto de pesquisa “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE”, o qual foi aprovado na CHAMADA Nº 24/2013 MCTI-CNPq/MDS-SAGI. Assim, emerge o presente artigo como resultado do projeto em foco e, tendo como objetivo evidenciar a fala dessas mulheres em relação ao preconceito, pobreza, bem como suas percepções acerca do Programa Bolsa Família. O projeto de cunho qualitativo realizou entrevistas semiestruturadas com setenta mulheres nordestinas no município cearense de Redenção.

Palavras-chave: Bolsa Família; Mulheres, Pobreza, Preconceito.

Abstract: It is not uncommon to hear in public or private spaces prejudiced demonstrations against the beneficiaries of the Bolsa Família Program. Derogatory comments are naming these women as "sluts" who now do not want to exercise or rural domestic work because they have the Bolsa Família; women who just want to "do boy" (pregnant) and thus keep living "at government expense." Given these and other issues like not thinking, seek to unveil the reality experienced by these women? How not to question the ruptures and continuities in their living conditions beyond motherhood as a parameter? Is the condition of 'poor' enough to inform us about the social dynamics that involve? Instigated by these issues and theoretical disputes between gender, race / color and social class the author along with young researchers, developed and implemented the research project "And now we speak: women beneficiaries of Bolsa Família in Redemption / CE", which it was approved in CALL No. 24/2013 MCTI-CNPq / MDS-SAGI. Thus emerges this article because of the focus on project, aiming to show the speech of these women in relation to prejudice, poverty, and their perceptions of the Bolsa Família Program. The qualitative study project conducted semistructured interviews with seventy women in northeastern Ceará municipality of redemption.

²⁰⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa família em Redenção/CE” coordenado por Vera Rodrigues

Keywords: Bolsa Família; Women, Poverty, Prejudice

1. Entre a “Negra Nua” e as Beneficiárias do Programa Bolsa Família.

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

O conjunto desses dados nos leva a crer na boa estrutura de manutenção do PBF, bem como na sua eficácia em atingir o objetivo principal de combate e redução da pobreza. No entanto, nos cabe atentar também para os desafios que permanecem na consecução de um programa inédito no cenário das políticas públicas, bem como de ocorrer em um país com as dimensões territoriais e heterogeneidades regionais como o nosso. Isso tudo acrescido da perspectiva de enfrentamento das desigualdades de gênero, garantia de direitos e promoção da autonomia socioeconômica feminina.

É nessa perspectiva que o projeto “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE” se enquadra nos debates sobre formulação de políticas públicas municipais e desigualdades de gênero. Esse entendimento parte do cenário regional e local para buscar as suas bases e dinâmica processual. Assim, sabemos que em nível regional, segundo dados do “Observatório de Política para Mulheres”, a região nordeste, até junho de 2009, contava com 07 organismos estaduais de políticas para mulheres e 56 municipais, além de 22 conselhos municipais dos direitos da mulher como órgãos formadores de uma rede de proteção social à mulher.

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

com o censo do IBGE (2010), 26.423 habitantes, a maioria vivendo em área rural. Esse é o caso de Redenção, cidade que faz parte do Maciço do Baturité, região do sertão central cearense composta por treze municípios de pequeno porte.

Os dados disponíveis via CRAS-Centro de Referência de Assistência Social informa que as famílias cadastradas no CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais, até maio do corrente ano, perfaziam um total de 5.604, destas 3.820 famílias atendidas pelo Bolsa Família especialmente na área rural. Sobre as mulheres os dados disponíveis limitam-se ao acompanhamento enquanto gestantes. Esse ponto vai ao encontro do que vem sendo questionado e debatido por movimentos feministas e intelectuais de que a priorização da mulher pela ótica reprodutiva compromete olhares críticos sobre outras esferas da vida feminina como educação, trabalho, além de contribuir para a manutenção de um padrão de relações de gênero pautado pelas desigualdades, (CFÊMEA, 2011).

Esse padrão das relações de gênero pode ser pensado tanto em nível regional quanto local. O nordeste do Brasil, enquanto uma sociedade fundada em parâmetros patriarcais, agrários, escravocratas e, portanto, marcado por relações sociais hierarquizadas nos permite ter esse quadro como algo a considerar quando falamos na situação social das mulheres. Localmente, a cidade de Redenção apresenta um quadro social instigante: aqui se deu o pioneirismo da libertação dos escravizados no período colonial. Em 1883, os 116 escravizados (as) da província teriam sido libertos pela conjugação de interesses entre seus senhores e abolicionistas influentes. Depois disso, teriam desaparecido da região. Essa é a versão oficial que embasa a memória coletiva e é usada como marco da historicidade redencionista. Essa seria a justificativa, na atualidade, para dizer que de forma geral não há negros(as) no Ceará.

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

A “Negra nua” nos fez pensar sobre histórias silenciadas de violências contra mulheres. Fazendo uma ligação disso com as beneficiárias do Bolsa Família, não é

incomum ouvir-se nos espaços públicos comentários sobre quem são essas mulheres: “vagabundas” que agora não querem exercer o trabalho rural ou doméstico porque possuem o Bolsa Família; mulheres que só querem “*fazer menino*” (engravidar) e assim continuar vivendo “às custas do governo”. Diante dessas e outras questões como não pensar buscar desvelar a realidade vivida por essas mulheres? Como não questionar as rupturas e continuidades nas suas condições de vida para além da maternidade como parâmetro? Será a condição de “pobre” suficiente para informar-nos sobre a dinâmica social que as envolve?

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

Apoiadas na intersecção entre as categorias de gênero, classe social e raça/cor somadas ao quadro local na cidade de Redenção, o projeto “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE”, propôs um olhar multifacetado para as mulheres que compõem as famílias atendidas pelo Bolsa Família e que, de acordo com dados do CRAS, distribuem-se em termos de raça/cor como brancas (123); pretas (45); pardas (3753) e indígenas (01). Cabe ressaltar que o projeto possuiu um recorte de gênero não só em relação aos sujeitos da pesquisa, mas também às bolsistas do projeto oriundas do curso de Bacharelado em Humanidades. Nesse perfil o projeto contou com 04 (quatro) bolsistas CNPQ ITI-A : Maria de Fátima Souza da Silveira, Maria Valdylene Jacó da Silva, Nayana Camurça de Lima e Silmara Peixoto Moreira e 03 (três) bolsistas voluntárias: Cristiane Freire Gomes, Jane Cleia Pereira da Costa e Tatiana de Lima Sousa.

O projeto foi desenvolvido entre março de 2014 e junho de 2015. Durante esse período realizamos encontros de formação teórico-metodológica; reuniões com gestores municipais do Bolsa Família; evento de lançamento do projeto para a comunidade acadêmica e não acadêmica (gestores, beneficiárias e interessados (as) na temática proposta). Ao fim realizamos a coleta e análise de dados resultantes de setenta entrevistas realizadas com mulheres beneficiárias e moradoras da sede do município de Redenção e área rural.

Reflexões e Representações sobre Gênero, Raça/Cor e Pobreza:

Nas ciências sociais, especialmente na antropologia, há um campo de estudos denominado “marcadores sociais da diferença”, em que se busca explicar como são constituídas socialmente desigualdades e hierarquias entre grupos sociais e indivíduos. Por marcadores da diferença, compreendem-se, por exemplo, as categorias de gênero, raça/cor, sexualidade e classe social. Tais categorias são percebidas pelo senso comum como naturais e autoexplicativas das relações sociais como nas frases “isso é coisa de mulher” ou “pobre e preto nasceu para sofrer”.

A desnaturalização dessas percepções passa por demonstrar que são fruto das relações sociais, da interação humana e não algo dado pela natureza. Torna-se interessante, também, agregar a perspectiva que nos traz Guimarães (2003) sobre categorias analíticas e nativas. Nessa distinção, o autor ressalta que a categoria analítica possibilita a análise de um determinado conjunto de fenômenos, e faz sentido apenas no corpo de uma teoria. Já uma categoria nativa possui sentido histórico e específico no mundo prático, efetivo de um determinado grupo social.

No entendimento de que as categorias de gênero e raça/cor possuem tanto um caráter analítico quanto nativo, nossa proposta é perceber como estas se interligam na análise multidimensional da pobreza. Para isso, vamos descortinar teórica e contextualmente essas categorias.

Em Schwarcz (1993) há o instigante debate sobre a unidade do gênero humano, gerador de controvérsias e teorias que fundamentaram a ideia de “raça”. Por “raça”, tem-se no século XIX, conforme a autora, a “ideia da existência de heranças físicas permanentes entre os vários grupos humanos”, fundadas nas ciências naturais e que trazem uma imutabilidade biológica atuando como vetor da formulação de teorias raciais.

Tal debate é perpassado pela noção da diferença e da hierarquização social, as quais configuram visões que moldam paradigmas em épocas subsequentes. Nesse momento o conteúdo biológico de “raça” é usado para explicar a vida social. Assim, fenômenos sociais como criminalidade, ou mesmo qualidades morais e intelectuais são referendadas por essa noção, ainda hoje, percebe-se no discurso nativo resquícios desse entendimento nas referências à “preguiça do baiano/nordestino”, leia-se “preguiça do negro/preto” ou “empreendedorismo civilizador do gaúcho”, leia-se “empreendedorismo do homem branco/descendente de europeus”.

Para entender o significado de raça, no século XXI, as ciências sociais no Brasil apoiam-se não mais no conceito morfológico do século XIX, mas naquilo que autores

como Guimarães (2003) e Munanga (2004) enfatizam como discursos sobre as origens de um grupo. Nesses discursos faz-se uso de termos que remetem à transmissão de traços fisionômicos, qualidades morais, intelectuais, psicológicas; Ou ainda raça como uma construção social, cultural e ideológica interligada às estruturas de poder, dominação e hierarquização entre grupos sociais. Essas ênfases “discurso” e “construção social” podem nos dizer algo sobre como “raça” opera na concretude dos dados sobre as relações raciais.

O mesmo ocorre em relação à noção de “cor”, tratado por Guimarães (idem) como um difícil discurso classificatório sobre cores, pois totalmente nativo e naturalizado. Além disso, ressalta o autor, diferentemente de “raça”, não há ampla literatura sobre usos e origem, a não ser quando aplicada a outros campos do conhecimento humano como artes e literatura. Porém, faz parte das formas como indivíduos se classificam e classificam os demais. Tomemos isso, em relação à expressiva quantidade de cores com que muitos brasileiros (as) se identificam: moreno (a), marrom-bombom, cor de cuia, dentre outras possibilidades demonstradas em pesquisas censitárias.

Enquanto as noções de “raça” e cor aparecem justapostas, na maioria das análises, o conceito de sexo foi sendo paulatinamente substituído por gênero, termo que surgiu no mundo acadêmico no momento em que pesquisadoras feministas buscavam desnaturalizar a condição da mulher na sociedade. Gênero foi um conceito construído socialmente na década de 70 buscando compreender as relações estabelecidas entre os homens e as mulheres, os papéis que cada um assume na sociedade e as relações de poder estabelecidas entre eles. Para explicitar que sexo social não é determinado pelo sexo biológico; ou seja, a sociedade imputa uma diferença cultural entre homem e mulher que resulta em uma cisão construída, independente, portanto de determinações biológicas. O Pesquisador Simão (2000), ressalta que:

Neste momento era necessário encontrar conceitos que permitissem diferenciar aquilo que as mulheres tinham de normal, permanente e igual em todas as épocas e culturas (o sexo) daquilo que dava margem para discriminação e por ser socialmente construído, variava de sociedade para sociedade e podia mudar com o tempo (gênero). (Simão, 2000, p.9)

Entre as várias definições Scott (1990), destaca que gênero é um meio de decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana. Sua discussão sobre gênero é compreendida como “Um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos (e como) um primeiro modo de dar significado as relações de poder.” (Scott, 1990, p.15)

Gênero aqui é entendido como categoria, que na visão de Saffioti (2004), não se resume apenas a uma categoria de análise, é um conceito aberto, cuja investigação tem demandado muito investimento histórico, pois se refere a relações igualitárias e desiguais, representações do masculino e do feminino. Portanto, nesse trabalho gênero é visto como categoria de análise social. A autora Lavinias (1997) argumenta que no processo de socialização as categorias de gênero são permanentemente reconstruídas devido as interações que ocorrem nesse meio social, portanto o gênero é uma das relações estruturantes que situa o indivíduo no mundo e ao longo da sua vida em relação a oportunidades, trajetórias, vivências e lugares.

Não podemos falar de gênero e raça sem falarmos de identidade. Esse conceito vem sendo extensamente discutido através de autores como Hall (2002), compreendendo que ele preenche o espaço entre o interior e o exterior – entre o mundo pessoal e o mundo público. O fato de que projetamos a “nós próprios”, nossas identidades culturais, ao mesmo tempo em que internalizamos seus significados e valores, tornando-os “partes de nós”, contribui para alinhar nossos sentimentos subjetivos com os lugares objetivos que ocupamos no mundo social e cultural.

O conceito de identidade se interliga ao de dignidade humana, os quais são articulados na teoria do reconhecimento e multiculturalismo por Charles Taylor e Axel Honneth. Assim, encontramos uma articulação conceitual em que sujeitos ou grupos sociais demandam na esfera privada ou na esfera pública o reconhecimento de sua dignidade humana, do seu pertencimento identitário. Antes de entender que reconhecimento é esse, cabe pensar no que estamos entendendo por dignidade humana e identidade na visão teórica dos autores.

Taylor (1994) nos traz um modelo procedimental em que a dignidade se resume aos direitos individuais, no tratamento igualitário em que estado e sociedade convergem para a efetiva garantia desses direitos. Já a identidade surge como uma construção social, dialógica e que, portanto, requer um reconhecimento público, uma confirmação do outro. A ausência dessa confirmação na esfera íntima ou do tratamento igualitário na esfera pública ferem a dignidade humana e podem se constituir em ofensa ou mesmo injustiça social. Isso porque, o conceito de dignidade humana inspira-se na superação das hierarquias sociais impostas em regimes não democráticos para a composição da unicidade e humanidade dos sujeitos como parte/fundamento básico de Estados liberais democráticos. Sendo assim, a todos os cidadãos/cidadãs deveria estar assegurado o respeito, a valorização de suas

especificidades culturais nas sociedades democráticas, pois isso diz respeito às condições básicas da chamada “vida boa”, o que no campo da ética se define como a vida feliz e justa vivida por todos os homens livres, de acordo com Santos (2008).

Para alguns a conjugação dessas dimensões gera uma tensão social, pois quando falamos em justiça e/ou políticas públicas, o que deve ser prioritário? Reivindicações de cunho específico, baseadas em identidades étnicas, sexuais ou religiosas, as quais não podem ser universalizadas ou reivindicações de igualdade social, as quais pela sua universalidade, não ferem princípios de uma ordem legal instituída? Exemplo dessa dicotomia está contida na Constituição Federal que diz que somos todos iguais perante a lei independente de gênero ou raça/cor?

Para fugir desse dilema a ótica que Fraser (2007) oferece é interessante, porém como a própria autora reconhece é preciso alinhar a cada contexto ou caso, pois não há uma “receita pronta”. A alternativa proposta é um conceito amplo de justiça que englobe tanto o reconhecimento quanto a distribuição. Para isso, a autora rompe com o modelo padrão de reconhecimento a identidade, pois entende que há uma ênfase demasiada na estrutura psíquica em detrimento das instituições sociais e interação social, além de impor uma identidade de grupo singular, o que acarretaria uma negação da heterogeneidade interna dos membros e a reificação da cultura.

Fraser, quando rompe com o modelo de identidade propõe em seu lugar, o modelo de “status social” no qual o reconhecimento é deslocado da identidade para a “condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social”. Nesse deslocamento o que está em jogo não é a depreciação de uma identidade, mas a negação de participação igualitária na vida social, a qual poderá ser superada com uma política que examine os “padrões institucionalizados de valoração cultural em função dos seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais”.

Isso significa dizer que a subordinação dos sujeitos no processo de interação social seria um efeito de valores culturais institucionalizados que demarcam lugares de inclusão/exclusão, visibilidade/invisibilidade social. A política de reconhecimento nesse caso seria uma questão de justiça. A promoção do status garantiria uma paridade social. Pois bem, nesse ponto podemos nos perguntar se e como o Programa Bolsa Família alteraria o status social de suas beneficiárias nos processos de interação social familiar e público.

Esse questionamento é tributário de estudos que vem problematizando as condições de vida de mulheres beneficiárias do Bolsa Família. Em Suarez e Libardoni (2007), as pesquisadoras analisaram o programa, tendo como universo de pesquisa o cotidiano familiar e público de mulheres em 10 municípios entre as regiões sudeste, norte e nordeste. O ponto de partida analítico foi o reconhecimento da “baixa condição social das mulheres, particularmente das não-brancas (indígenas, pretas e pardas), a qual restringe severamente a segurança delas e de suas famílias. Na contramão disso o Programa Bolsa Família aparece como a política mais significativa do sistema de proteção social do Brasil.

Já em Rego e Pinzani (2013) a análise recai sobre a situação de submissão das mulheres, e conseqüentemente sua falta de autonomia para gerir sua própria vida, que se agrava ainda mais quando se trata de mulheres que se encontram em situação de extrema pobreza. A importância do programa se dá justamente por possibilitar a partir do recebimento de uma renda regular, um início de uma autonomia que ocorrerá mesmo que em um processo lento, e isso associado ao fato de o cartão do programa ser no nome da mulher. Segundo os autores isso é um fato considerado positivo pela quase totalidade delas e por motivo evidente: elas seriam melhores gestoras da economia doméstica e de que “os maridos seriam incapazes de fazer compras adequadas às necessidades familiares ou gastariam o dinheiro em bebidas.”

(...) podemos afirmar que um programa de transferência estatal de renda a mulheres pobres como o Bolsa Família se insere em uma ainda incipiente política pública de cidadania. O fato de ainda ser muito insuficiente como tal não nos permite ignorar suas possibilidades de se tornar uma consistente política de formação de cidadãos, se complementadas por um conjunto mais amplo de políticas que visam a esse alvo garantido na constituição de 1988. Nesse sentido, o BF começa pela preliminar de todas as prerrogativas da cidadania, porque diz respeito ao mais preliminar direito, o direito à vida. (Rego; Pinzani, 2013 p.168)

Nessa leitura, a pobreza é um problema bastante complexo e, portanto, não deve ser analisado apenas do ponto de vista econômico, este é apenas um dos possíveis âmbitos de análise, embora seja o de fundamental importância. É preciso abordar outros critérios para definir quem é pobre no Brasil, critérios estes que podem ser a: cor da pele, o gênero, a classe social e a região e área em que vivem. As diferenças nos modos de vida e de dificuldades enfrentadas por pobres urbanos e rurais são claras, os últimos enfrentam quase sempre o problema de acesso aos serviços básicos como saúde e educação, além da falta de oportunidade de emprego que nessas áreas são quase nulas, existindo apenas a opção da

agricultura, mas que em tempos de secas se faz quase impossível, caso da área rural de Redenção.

Os hospitais quase sempre se encontram na área urbana sendo necessária uma locomoção, como por exemplo, no caso local, no qual as comunidades que vivem nas áreas rurais (denominadas “serras”) dispõem apenas de um posto de saúde com consultas mensais, e sem emergência. Quando é necessária uma intervenção cirúrgica, por exemplo, tem que se recorrer a sede e muitas vezes a Fortaleza. Na educação os alunos têm que se deslocar de uma serra a outra para que possam estudar isso muitas vezes em veículos com péssimas condições de transporte.

Esses fatos servem para salientar, conforme (Rego; Pinzani, 2013) a operação ideológica voltada à naturalização da pobreza no Brasil: a ideia de que esta seja uma espécie de fenômeno natural imutável, contra o qual qualquer luta é inútil, esconde muitas coisas, além, claro, do interesse em manter o status quo social, político e econômico. As operações ideológicas com as quais se naturaliza a pobreza chegam a aberturas contraditórias, porquanto, ao mesmo tempo em que se afirma a diversidade quase antropológica do pobre, se exalta a presumida democracia racial como em Gilberto Freyre. Assim, as luzes jogadas por estes e outros estudos nos impele a contribuir pelo viés analítico com a problemática das desigualdades que o tripé pobreza/gênero/raça nos desafia.

A teoria vivida no desenvolvimento do projeto “E agora falamos nós, mulheres beneficiárias do Bolsa Família: Redenção/CE”.

Aqui tomamos emprestada a reflexão da antropóloga Mariza Peirano (2006)²⁰⁹ em que esta destaca o par inseparável constituído pela teoria e etnografia, em que a perspectiva teórica emerge também no dia-a-dia acadêmico, em sala de aula, na orientação de um aluno (a) e no nosso caso, na elaboração e execução de um projeto de pesquisa. Assim, aqui mais do expor os passos metodológicos do projeto está presente a “teoria vivida” que entrelaçou diálogos, ideias e expectativas que irão também se desdobrar no trabalho de campo com mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família. As primeiras entrevistas tiveram o caráter de experiência piloto e foram realizadas com as beneficiárias que compareceram ao evento de lançamento do projeto. Essas entrevistas foram feitas em duplas. As entrevistas seguiram os mesmos pontos de abordagem e também as redes de contato estabelecidas nas redes de sociabilidade local (igrejas, feiras, associações comunitárias, etc). Em relação ao

²⁰⁹ Ver livro “A teoria vivida e outros ensaios de antropologia”, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2006.

instrumento de coleta de dados, nós finalizamos um roteiro de questões, assim composto: 05 questões fechadas a serem preenchidas pela bolsista que realizou a entrevista com vistas a traçar um perfil geral de nossas entrevistadas. Na segunda parte houve um roteiro de perguntas abertas em que se buscou ouvir as nossas interlocutoras, por meio de um diálogo registrado em áudio com o aceite das interlocutoras. Acordamos que cada bolsista realizaria 10 (dez) entrevistas entre os meses de agosto e outubro. Entre os meses de novembro e março de 2015 houve a elaboração e entrega das relatorias das bolsistas. Nos meses subsequentes, até junho realizamos a análise dos dados coletados em campo.

E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Bolsa Família em Redenção/CE

Se há muitas Severinas²¹⁰ no sertão do Piauí também há muitas Marias no sertão cearense. Aqui encontramos Angela Maria, Maria Consolação, Maria das Graças, Maria José, Maria Estelina, Marcia Maria, Maria Liduína, Maria, Nair, Maria Zenita e tantas outras que nos emprestaram suas falas²¹¹. Assim como as “Marias”, muitos são os lugares do sertão central onde vivem: elas vêm das serras de Piroás, Verde e Olho D’agua, dos distritos de Outeiro e Antonio Diogo, bem como da cidade de Redenção e arredores conhecidos como Beco Santo Antônio e Boa Fé. São trabalhadoras rurais²¹², empregadas domésticas, donas de casa e mães na faixa etária entre 25-50 anos de idade com ensino fundamental incompleto e, que se reconhecem, em sua maioria, como pardas.

São mulheres que nos dizem: “(...) eu não tive essa infância boa não” “(...) eu trabalhei muito assim em casa de família, sofri muito, aí graças a Deus né, agora eu estou mais feliz!” ou “(...)A minha mãe era evangélica, a gente só saía pra igreja. A minha vida de criança e de jovem foi essa. E depois de casada só tomando de conta da casa e trabalhando, só isso... não tem nada assim que marcasse muito não...”; “Ah... a minha infância assim, foi muito difícil né, porque antigamente não tinha o Bolsa Família, meu pai tinha que comprar uns cadernos, ele tinha que comprar o material escolar da gente né; farda, sapato, essas coisas...”

As primeiras falas são permeadas de momentos de silêncios, alguma timidez e memórias vivas sobre o trabalho familiar na roça; as feiras de domingo com gosto de rapadura e das dificuldades de acesso à escola. Na sequência, as falas recaem sobre as

²¹⁰ Em referência ao documentário “Severinas: as novas mulheres do sertão” da cineasta Eliza Capai.

²¹¹ A fim de preservar a identidade das nossas interlocutoras utilizamos apenas a nomeação de “Maria”, já que é comum os nomes compostos (Maria José, Maria Lúcia, etc) na região.

²¹² Muitas fazem pequenas plantações em seus quintais e pagam o sindicato de trabalhadores rurais, para futuramente garantir a sua aposentadoria.

mudanças que a vida trouxe: filhos, casamentos e expectativas futuras. Nessas trajetórias de vida aparece o “dinheirinho que ajuda a gente assim” e faz “a vida melhor”. Observa-se que são “Histórias muito parecidas, mas que continha um quê especial em cada uma, cada qual conta do seu jeito” como relatou a bolsista Tatiana Souza em seu diário de campo. Esse “quê especial” traduz-se nos relatos a seguir, sobre o Bolsa Família:

Ave Maria, o Bolsa Família melhorou muito, melhorou muito mesmo, na vida da... da pessoa, porque com esse dinheiro é que a pessoa consegue... viver, comprando alguma coisa. No tempo que não tinha esse Bolsa Escola, ave Maria, a gente sofria muito. (Maria, 38, 3 filhos)

Ah... na minha infância, eu trabalhei muito assim em casa de família, sofri muito, aí graças a Deus né, agora eu estou mais feliz porque... não ganho nada assim de esposo né, mas o Bolsa Família me ajuda muito quando eu preciso pagar um exame, uma coisa, o Bolsa Família é que me ajuda. Triste se não fosse ele pra me ajudar né... em alguma coisa né.

(Maria, 51, 3 filhos)

[...]pra mim foi uma grande ajuda que o governo criou para as famílias necessitadas. (Maria, 25 anos, um filho, solteira, estudante universitária).

Sei que vou ter aquele dinheiro todo mês, eu vou ter aquele tanto, então se tiver um gasto, já sei que posso contar com aquele dinheiro. (Maria, 22 anos, uma filha de 3 anos)

Ficou melhor porque antigamente a gente só se trabalhasse hoje em dia, não precisa esforçar muito que a pessoa sabe que tendo os filhos na escola a pessoa tem, se eles querem um caderno a gente tem pra comprar, uma chinela, tudo isso a gente tem né. Aí melhorou mais....Pago água, pago luz, pago um gás, faço umas compras pra casa, pronto...é pra isso aí, pra casa. (Maria, 46, seis filhos)

Entre as entrevistadas havia mulheres que recebiam o benefício há três meses e até uma década. Isso nos possibilitou perceber que, independente, da linha de tempo entre elas, havia a percepção comum de um “antes” e “depois” na vida de cada uma, a partir da condição de beneficiária. Essa condição lhes permite a segurança advinda de uma renda fixa. No seu trabalho de conclusão de curso Fátima Silveira (2014) avalia que:

Em uma situação onde há ausência de quase tudo, carência de quase tudo, uma renda fixa, mesmo que pouca ou insuficiente já é capaz de provocar mudanças significativas na vida de uma família. Rego e Pinzani (2013) destacam o PBF exatamente por este destinar uma renda monetária regular, o que segundo os autores possibilitam, mesmo que esta seja uma constatação ainda incipiente, que sejam iniciados processos de “libertação” das necessidades “prementes” à manutenção da vida. (Silveira, 2014, p.60).

Essa maior segurança em ter seu próprio dinheiro aparece em algumas falas:

Porque eu sei que vai chegar aquele dia e eu vou ter, né.. (Maria, 22, um filho)

E eu sou separada, e... e nem um dos pai deles, nunca deram nada, nunca assumiram né, aí o pai quem ajudou, aí depois veio o Bolsa Família foi quem me ajudou mais ainda né pra poder botar eles pra estudar, ter uma coisa mais facilidade pra eles aprender alguma coisa. Aí eu tô aí... tô recebendo é, é uma coisa que é por mês, mas serve né, pra gente comprar o material escolar, farda, essas coisas que a gente precisa, alimentação né. (Maria, 45, 3 filhos)

É a primeira vez..., porque antes eu não pegava dinheiro na minha mão pra mim comprar nada. (Maria, 52 anos, viúva, 3 filhos)

A possibilidade de gerir o próprio dinheiro, ainda que seu gasto esteja vinculado às despesas familiares e não próprias, aponta para aquilo que a socióloga Walquíria Leão Rêgo e o filósofo Alessandro Pinzani (2013) indicam como um processo de (re) construção e fortalecimento da cidadania, para a garantia de melhor qualidade de vida, e, sobretudo, para a promoção da autonomia individual. Nesse sentido, existem diferentes dimensões da autonomia: família, trabalho, a capacidade de reagir em situações de violência assim como sobre a possibilidade de gerir sua própria vida, já que se encontram muitas vezes em situação de submissão, agravada pelo fato de serem mulheres pobres. A importância do programa se dá justamente por possibilitar a partir do recebimento de uma renda regular, um início de uma autonomia, possibilitando assim que elas possam se libertar de condições familiares de opressão e violência (Cohn, 2013). É necessário ressaltar que este processo é lento e ainda incipiente.

Essa ressalva visa a apontar que essa autonomia ainda não é algo plenamente reconhecido pelas beneficiárias, na medida em que estas ainda entendem o Bolsa Família como uma “ajuda” e não um direito social na ótica da cidadania. No entanto, não dá para dizer que as beneficiárias não percebam que existe uma certa rede de “ajuda” que impacta favoravelmente nas suas vidas. É assim quando elas mencionam a importância de outros programas sociais como Bolsa Escola, Água para Todos e Bolsa Estiagem. Outro dado, que nos faz refletir sobre o tema da autonomia, veio com o caso de uma jovem beneficiária cuja mãe também foi beneficiária. Por um lado, temos uma continuidade na necessidade do benefício para duas gerações de mulheres. Por outro, a jovem avança no processo de construção de uma autonomia ao se tornar universitária e projetar pela via da educação melhores condições de vida, as quais sua mãe não teve acesso.

Em outra dimensão de suas vidas, no caso, a relação com seus companheiros esse avanço mostra alguns sinais :

Assim, eu pude ajudar ele financeiramente dentro de casa, entendeu? Que eu só dependia dele, aí agora não, eu posso ajudar ele na renda dentro de casa. (Maria, 35, 3 filhos)

Graças a Deus que sim né, assim, quando eu preciso assim de uma coisa, não precisa tá adulando marido pra me dar né, sempre eu vou controlando né, pra necessidade né. (Maria, 51, 3 filhos)

(risos) Mudou assim porque se ele não tá com condições de comprar eu tiro aquele Bolsa Família, já é uma mudança porque tô com condições de comprar né, aí é uma mudança aí, porque se ele não tem serviço, não tá com condições de comprar aquela coisa pra dentro de casa, eu tendo o bolsa família eu compro pra dentro de casa. (Maria, 46, 6 filhos)

(...)É assim, como eu tô dizendo, o meu eu vou logo pro mercantil e gasto todo lá, compro todo de merenda e coisa pros menino. Porque o pai deles tem outra família, ele só me dá duzentos e cinquenta, por mês. Aí com isso aí não dá, tem gente, tudo bem essa casa aqui é no meu nome por causa de segurança dos menino, mas isso que tô dizendo aqui é a verdade, é só isso aí que ele dá. E eu me viro com alguma coisinha e pronto (Maria, 43, 4 filhos)

O dinheiro obtido permite que elas não precisem “adular” marido ou mesmo contar unicamente com aquilo que o companheiro “põe dentro de casa”. Assim, nesse processo também se insere um certo empreendedorismo dessas mulheres quando elas buscam formação profissional em alguma atividade que lhes possibilite um rendimento extra.

O trecho abaixo extraído do diário de campo da bolsista Silmara Moreira retrata uma dessas situações:

Maria parecia tímida, mas tinha estampado em seu rosto a alegria de estar fazendo aquilo que gostava, dava para perceber o prazer que ela tinha de fazer unhas. Ela ficou um pouco restrita para falar da sua vida pessoal, mas conversando um pouco com ela, aos poucos ela foi me falando da sua vida, porém não quis falar da sua vida antes do Programa e sim depois o que eu achei muito interessante. Ela tinha prazer em falar porque estava trabalhando de manicure, e como o Bolsa Família lhe ajudou nesse sentindo, pois, o curso que ela tinha feito era destinado para as mulheres beneficiárias no município, provido pela antiga gestão. Então deixei ela a vontade para falar (...) ela me apresentou a sua filha mais velha que estava na sala com a gente, ela também estuda na Unilab no curso de Ciências da Naturezas e estar grávida do seu 1º filho. (...) Ela mencionou um outro filho que estar inserido no programa Bolsa Atleta do Município onde os meninos recebem ajuda de 100,00 reais para praticar futebol. Maria * disse que acreditava que esses Programas eram um direito do aluno, e que existia para ajudar e dar condições para esses alunos estudarem. E que o Bolsa Família era a continuidade do Bolsa Escola, que veio para ajudar os alunos. Há 12 anos ela recebe o Programa e disse que ele foi fundamental não só para seus filhos, mas*

para ela que hoje tem uma profissão por incentivo do Programa que proporcionou que ela fizesse o curso de manicure e hoje a maior parte da sua renda é por intermédio do seu trabalho. Hoje ela se sente realizada apesar de sempre ter trabalhado para ter seu dinheiro, ela falou que sempre quis aprender algo que ela quisesse tanto, uma profissão que ela realmente tivesse prazer em fazer e ela encontrou essa realização sendo manicure.

Esse novo lugar social conquistado com orgulho remete ao tema do preconceito via noção de que são que não querem trabalhar.

Eu acho assim, esse projeto veio pra ajudar, mas quando a pessoa estiver já bem estabilizada, logicamente procurar um trabalho, um emprego e deixar pra aqueles que já estão né... que vão necessitar do Bolsa Família realmente, ou que tão necessitando do Bolsa Família realmente, porque até a gente, tem até comentário que tem gente que recebe sem necessidade, né, a gente vê muito esses comentários por aí também, deixa de trabalhar porque tem, recebe dinheiro, e num é assim, eu acredito que não seja assim (Maria, 35, 3 filhos)

(Indignada) Tem muita gente que não trabalha porque não tem emprego, a pessoa que não sabe ler eles não vão querer, a pessoa que são idoso também não vão querer eles só querem as pessoas que pera acaso que saiba muito ler, eles não querem uma pessoa pobre que não saiba ler, eles num querem não (Maria, 52* viúva, 3 filhos)

(...)Eu não vejo dessa forma, pelo contrário, isso aqui é uma ajuda[...] se a gente for pensar só no Bolsa Família não vai dá pra manter a casa. Essas pessoas que pensam assim deviam dar um emprego pras outras pessoas, já que pensam assim, ajudar né. (Maria, 26, uma filha de 2 anos)

Para muitas delas o desejo de trabalhar permanece vivo. Para isso consideram que é preciso “terminar os estudos”, já que isso é atualmente exigência comum. Em todas se observa um incômodo muito grande com os discursos que as chamam “ignorante” e/ou “vagabunda”, Para Silveira (2014) a expressão de seus rostos mudava imediatamente, dando a perceber o constrangimento que sentiam. Quando o assunto são os filhos respondem que “sem Bolsa Família ou com Bolsa Família, meu filho vai estudar.” Querendo dizer que para elas era muito importante que seus filhos estudassem para melhorar de vida e assim ter oportunidades que não tiveram. A maioria não pretendia ter mais filhos, só “se Deus mandasse”.

Quanto ao uso do Bolsa Família como mecanismo eleitoral e aí a conotação de que trocam voto por “esmola do governo”, geralmente se posicionam de forma contrária ou não tem opinião sobre isso.

(...) não, acho que não é compra de voto. Eu acho que isso aqui é uma ajuda que o governo dá, mas não seja em troca de voto não, porque cada qual tem que fazer por si né, tem que fazer por merecer, porque se não fizer por merecer também... e é assim, do jeito que o povo fala mesmo. Tem gente que fala que: - ai depois que teve esse Bolsa Família, aumentou a vagabundagem, não sei o quê... mas não, eles faz é porque quer, não é por causa do Bolsa Família não. Não trabalha é porque não quer. (Maria, 43, 3 filhos)

Essa “ajuda” se faz necessária diante da pobreza como um fato concreto em suas vidas. No entanto, isso não é justificativa para o preconceito, segundo dizem:

Pobreza é você amanhecer o dia e não ter nada pra comer dentro de casa, não é? (Maria, 51, 3 filhos)

(...) pobreza, eu acho que é aquele que num recebe o Bolsa Família, não tem emprego, não tem nada, aí é a pobreza mesmo né, porque tem muitos que recebem o Bolsa Família, mas mesmo assim ainda é pobreza, porque casa que tem muita gente pra cem, cento e pouco, isso aí não vale nada não. (Maria, 43, 4 filhos)

Eu acho que é fome né, não ter o que comer dentro de casa né, não poder comprar nada, se pede uma coisa não pode comprar acho que é isso aí. (Maria, 38, 2 filhos)

[...]É humilhante saber que a gente está dentro dessa estatística, não é nada agradável, na verdade é humilhante, mas o que compensa no caso, o que faz a gente baixar a cabeça e engolir isso aqui é porque realmente ajudou. (Maria, 46, dois filhos)

Ser pobre, nestas circunstâncias, é uma linha tênue entre o sentimento de humilhação e o reconhecimento de que isto fere a dignidade humana. Ora, “não ter o que comer quando amanhece o dia” é a simbologia da ausência de perspectivas para aquele dia e outros que virão. Isso vai além de uma ideia de superação individual como força motriz para mudar de situação, ou seja, o sujeito é pobre porque “não se esforçou o bastante e que, portanto, é pobre por sua culpa”, (Silveira Netto e Azzoni, 2013, p.63). Este é um pensamento típico da ideologia da meritocracia, que enxerga somente o indivíduo separado de seu contexto social e atribui somente a ele o mérito de ter vencido ou a culpa por ter fracassado, isentando a sociedade e o estado da responsabilidade na construção e reprodução das desigualdades e legitimando que nenhuma ação seja realizada objetivando resolver tal problema, o que o agrava e aprofunda cada vez mais e mantém a sociedade brasileira exatamente ainda injusta e desigual.

Diante disso, a importância de programas de transferência de renda associado ao crescente protagonismo feminino aponta para horizontes mais amplos de conquista e garantia de direitos humanos. As *Marias* com quem dialogamos não são meras estatísticas inseridas em gráficos e tabelas, mas pessoas reais com vidas que nos dizem muito sobre temas cruciais para a sociedade brasileira. Por conta disso, o projeto e artigo que agora concluímos, não é uma porta que encerra um debate, mas uma janela que se abre para novos e promissores diálogos. Ou seja, não é nosso objetivo e muito menos possível generalizar os dados como representativos de um contexto mais amplo, mas apresentar uma dimensão da realidade social. Assim esperamos, nós e as *Marias* do sertão central cearense.

2. Considerações Finais

Na análise das entrevistas com as beneficiárias o programa Bolsa Família ainda não é visto como um direito social, mas uma “ajuda”, e que dava mais “segurança”, que antes do programa passavam muita “necessidade”. Por conta disso, entende-se que ainda é preciso investir no tema da cidadania e direitos das mulheres. No tocante às relações de gênero, boa parte dos depoimentos enfatizou que o PBF não havia trazido mudanças para a relação do casal, a não ser o fato de que agora elas os ajudavam com as despesas da casa. No entanto, também ressaltaram que sentiam orgulho de dizerem que agora elas podiam comprar as coisas de casa, que elas cuidavam desse dinheiro.

A noção de pobreza esteve associada ao não acesso a bens de consumo. Algumas das respostas passavam sempre pela questão de querer comprar uma coisa e não poder, precisar de algo e não ter, outras também citaram a fome. Essa interface aponta que a possibilidade de gerir o próprio dinheiro vem alinhada com a decisão sobre o que consumir, ou seja, ter escolhas. Isso remete ao tema da dignidade humana, a qual está presente em atos do cotidiano como decidir sobre suas necessidades e vontades.

Em relação ao Programa Bolsa Família quando questionadas se já haviam ouvido alguma coisa que não tinham gostado ou não concordavam a respeito do programa, na maior parte dos casos se referiram ao valor do benefício, que ouviam que era baixo, mas que apesar de concordarem com isso acreditavam que as pessoas deveriam agradecer ao invés de reclamar. Outras também citaram a questão de que umas recebiam mais que a outras revelando algumas tensões geradas no contexto dos valores recebidos.

Sobre o tema do preconceito contra as beneficiárias a maioria identificou o estereótipo de que elas não queriam mais trabalhar para receber o benefício. Ressaltaram

que o “sonho” era conseguir um emprego e terminar os estudos. Em todas, observou-se um incômodo muito grande com as adjetivações de “ignorante” e “vagabunda” oriundas dos discursos preconceituosos. A auto-identificação como “pardas” reflete a já esperada categorização usual no contexto. Isso também reflete o perfil populacional nos programas sociais, em que pretos e pardos perfazem a maioria. Sendo isso um indicativo da dinâmica entre pobreza e raça/cor, a qual ainda cabem maiores estudos;

Outro ponto a ser destacado, diz respeito ao número de filhos. Algumas citaram algo interessante: “sem Bolsa Família ou com Bolsa Família, meu filho vai estudar.” Isso indica que para elas era muito importante que seus filhos estudassem para melhorar de vida e assim ter oportunidades que não tiveram. A maioria não pretendia ter mais filhos, só “se Deus mandasse”. Isso corrobora a recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-2015) do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a estabilidade no número de filhos entre as beneficiárias do PBF, contrariando a pré-noção de estímulo ao aumento do número de filhos ocasionada por programas de transferência de renda.

As expectativas futuras passam pelo acesso à educação para os filhos e elas mesmas, demonstrando que a transversalidade das políticas públicas, entre, por exemplo, transferência de renda e acesso à educação, possui um potencial a ser avaliado na elaboração, execução e avaliação das mesmas.

3. Referências

CFEMEA: Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Jornal Fêmea “Bolsa”* – Ano XIV – nº 171 – Brasília/DF – outubro/novembro/dezembro – 2011.

COHN, Célia. *Bolsa Família: desafios de uma trajetória de êxito: desafios do PBF*. in:

CAMPELLO, Tereza. CÔRTEZ, Marcelo Neri. (Organizadores) *Programa Bolsa família uma década de inclusão e cidadania*. / Brasília, P. 71-72, 2013

FRASER, Nancy. “Reconhecimento sem Ética?” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [on line] , São Paulo, 70:101-138, 2007 Disponível em: www.scielo.br Acessado em 10 jun 2011

GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. *Como trabalhar com “Raça” em Sociologia*. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.1, jan/jun. 2003, p. 93-107.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A: 2002.

LAVINAS, Lena. “Gênero, cidadania e adolescência.” In: MADEIRA, Felícia Reicher (Org.). *Quem mandou nascer mulher?* Rio de Janeiro: Record/Rosa dos Tempos, 1997.

MUNANGA, Kabengele. *Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. In: MUNANGA, Kabengele (org.). *Cadernos PENESB (Programa de*

Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira), Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicada da Faculdade de Educação, nº 5, 2004.

PEIRANO, Mariza. *A Teoria Vivida: e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar ed., 2006.

PEIRANO, Mariza. “A teoria vivida e outros ensaios de antropologia”, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2006.

REGO, Walkiria; PINZANI, Alessandro Pinzani - *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro, e cidadania* São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *Gênero, Patriarcado, Violência*. 1a. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: 2004.

SANTOS, Gislene Aparecida. *Reconhecimento, utopia, Distopia: os sentidos da política de cotas raciais*. Tese de livre docência apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SCHWARCZ, Lilia Miritz. *O espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo, Cia das Letras, 1993.

SCOTT, J. A Gênero: uma categoria útil para os estudos históricos? *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, dez. 1990.

SILVEIRA NETO, Raul; AZZONI, Carlos. *O Programa Bolsa Família e a Recente Queda da Desigualdade Regional de Renda no Brasil*. Brasília: IPC-IG, nº 229, novembro, 2013.

SIMÃO, Daniel Schroter. *Gênero no mundo do Trabalho*. MIMEMO, 2000. P 9.

SUAREZ, Mireya & LIBARDONI, Marlene. *O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na Condição Social das Mulheres*, p.119-159. In: *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*. / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

TAYLOR, Charles. *Multiculturalismo*. Tradução Marta Machado. Coleção Epistemologia e Sociedade. Instituto Piaget, Lisboa, Portugal, 1994.

Efeitos do Programa Bolsa Família sobre mercado de trabalho e gastos com saúde: uma análise de dados longitudinais²¹³

Marcel de Toledo Vieira, Professor do Departamento de Estatística e Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal de Juiz de Fora

Ricardo da Silva Freguglia, Professor da Faculdade de Economia, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia e bolsista de produtividade do CNPq - Universidade Federal de Juiz de Fora

Ana Paula Kern, Doutoranda em Economia -Universidade Federal de Juiz de Fora

Cinara de Jesus Santos, Mestranda em Modelagem Computacional - Universidade Federal de Juiz de Fora

Luís Carlos Falcão Correia, Mestrando em Economia -Universidade Federal de Juiz de Fora

Resumo: O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família sobre a renda, oferta de trabalho e gastos com saúde. O trabalho faz uso de um painel de dados balanceado, construído a partir das pesquisas AIBF I e AIBF II. Utilizou-se métodos alternativos incluindo o das diferenças em diferenças com pareamento de escores de propensão de Kernel. Além disso, as análises também foram feitas levando em consideração o plano amostral das referidas pesquisas. Os resultados dos coeficientes estimados para renda são significativos e negativos, o que poderia indicar que indivíduos que recebem Bolsa Família apresentam uma queda na renda proveniente de suas ocupações no mercado de trabalho em relação a indivíduos não beneficiários do programa. No entanto esse resultado não é significativo quando se leva em consideração o plano amostral. Para oferta de trabalho não são encontrados impactos significativos. Para os gastos com saúde, o impacto é significativo e negativo, indicando que os indivíduos que recebem Bolsa Família estão gastando menos com remédios de uso ocasional e com consultas. Isso poderia ser atribuído ao fato dos indivíduos estarem melhorando o seu estado de saúde devido ao cumprimento da condicionalidade de saúde. No entanto, quando se leva em consideração o plano amostral, o resultado deixa de ser significativo para gastos com consultas médicas.

Palavras - Chave: Pareamento com Escore de Propensão, Diferenças em Diferenças.

Abstract: The aim of this study is to evaluate the impact of the conditional cash transfer program Bolsa Família on income, labor supply and health spending. A balanced panel data, built from the AIBF I and II AIBF surveys is considered. Alternative method, including differences in differences with Kernel propensity scores are considered. In addition, analyzes were performed allowing for the sampling design. The results for income are significant and negative, which could indicate that individuals receiving Bolsa Família

²¹³ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Análise e modelagem longitudinal dos dados da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família (primeira e segunda rodadas)” coordenado por Marcel de Toledo Vieira

have a drop in income from their occupations in the labor market compared to individuals not program beneficiaries. However this result is not significant when taking sampling design into account. Impacts were not found for labor supply. For health spending, the impact is significant and negative, which could indicate that individuals receiving Bolsa Família are spending less with occasional use of medicines and consultations. This could be attributed to the fact that individuals are improving their health due to the implementation of health conditionalities. However, when the sampling design is taken into account, the result becomes non significant medical appointments expenditures.

Keywords: Propensity Score Matching, Differences in Differences.

JEL Code: I180, I380, J290

1. Introdução

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda, conhecidos na literatura internacional como *conditional cash transfers* (CCTs), têm sido amplamente utilizados por vários governos de todo o mundo, com o objetivo duplo de reduzir a pobreza no curto prazo e aumentar o investimento em capital humano voltado para as crianças de famílias pobres, para que elas possam ter melhores condições de vida a longo prazo. O primeiro objetivo é alcançado através da componente de transferência de dinheiro de programas, e o segundo, fazendo a transferência apenas às famílias beneficiárias que preenchem certas condicionalidades, sobretudo na área da saúde e educação.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, com o objetivo de combater a pobreza, beneficiando famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza em todo o Brasil. Mais do que uma política de assistência social, o PBF vincula a garantia de uma renda mínima ao cumprimento de condicionalidades. A preocupação do programa é garantir a segurança alimentar e boas condições de saúde e promover o acesso e a manutenção das crianças na escola.

A transferência direta de renda visa, a curto prazo, aliviar o estado de pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade social garantindo o acesso a uma condição mínima de segurança alimentar. Por outro lado, as condicionalidades em relação à escolarização das crianças foram pensadas como uma forma, a longo prazo, de romper o ciclo intergeracional de pobreza. Além disso, as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde e assistência social.

O PBF foi criado por meio da unificação de outros programas sociais, tanto condicional e incondicional, como: o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio Gás.

Outro eixo do PBF tem como base as ações e os programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

As famílias beneficiadas são selecionadas com base na informação recolhida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O principal critério de seleção é a renda *per capita* da família. Entretanto, o registro não implica a entrada imediata no programa nem o recebimento do benefício. Embora o programa seja focado na família, na maior parte dos casos o responsável legal é a mulher, ou seja, o PBF tem a mulher como foco prioritário para a titularidade do benefício. Os critérios de elegibilidade do PBF atualmente classificam como famílias "extremamente pobres", aquelas cuja renda mensal *per capita* é de até R\$ 77,00, independentemente da composição familiar, e como "pobres" aqueles cuja renda mensal *per capita* está entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00. Para que as famílias classificadas como pobres se tornem beneficiadas as mesmas devem incluir mulheres grávidas, lactantes ou crianças e adolescentes de 0-17 anos de idade.

Na tentativa de alcançar seus objetivos, programas de transferência de renda condicionada podem afetar famílias beneficiárias em muitas dimensões. Estes incluem o nível e padrões de consumo, as condições de saúde dos membros da família, os investimentos em capital físico e humano, renda e a oferta de trabalho de crianças e adultos.

Este artigo concentra-se em avaliar os efeitos do PBF sobre a renda, a oferta de trabalho dos adultos e os gastos com saúde dos indivíduos com 15 ou mais anos de idade. Existe uma hipótese de que as intervenções de proteção social visando as pessoas em situação de pobreza podem ter consequências negativas através da criação de desincentivos para o trabalho à medida em que se têm confiança no programa. Questões que envolvem efeitos de desincentivo ocupam lugar de destaque na literatura que avalia programas de transferências condicionais de renda (CCTs), assim como avaliação das condicionalidades.

Alguns autores como Parker e Skoufias (2000), Skoufias e di Maro (2006), estudando o programa Progresas, implementado na área rural no México; Galasso (2006), analisando o programa Chile Solidário, na área rural no Chile; Alzúa, Cruces, e Ripani (2012), estudando *Red de Protección Social* na Nicarágua examinam os impactos das CCTs na participação na força de trabalho doméstico e descobrem que os programas não têm qualquer efeito significativo sobre a participação da força de trabalho. Embora estes

estudos concentram-se em grande parte em áreas rurais, as evidências têm sido aplicadas para refletir sobre impactos em todos os contextos.

Brauw *et al.* (2015) avaliam o impacto do PBF na oferta de trabalho das famílias e não encontram efeitos significativos no agregado domiciliar. No entanto encontram efeitos negativos quando avaliam o setor formal, sugerindo que os beneficiários demonstram confiança no programa através da redução do trabalho, e que tentam migrar do trabalho formal para o informal com o intuito de se manterem elegíveis ao programa.

Outros autores como Shei *et al.* (2014), estudando os cuidados com a saúde; Rasella *et al.* (2013), estudando a mortalidade infantil; Oliveira *et al.* (2011), estudando o estado nutricional infantil encontram efeitos positivos do PBF no estado de saúde das famílias, sugerindo que o melhor estado nutricional possa ser atribuído ao recebimento do benefício, tanto devido ao incremento financeiro, quanto ao acompanhamento nutricional exigido como condicionalidade do programa.

Cabe ainda ressaltar que todos os estudos que utilizam os dados das pesquisas AIBF I e AIBF II encontrados na literatura, fazem suas análises no nível do domicílio, o que pode gerar resultados que não descrevem exatamente o impacto do Programa sobre os indivíduos. Nesse sentido, este artigo contribui para a literatura por observar o mesmo indivíduo ao longo do tempo, através de um painel de dados balanceados, sendo possível assim captar o verdadeiro impacto do PBF sobre as variáveis de mercado de trabalho e saúde.

Além desta introdução, o restante do trabalho está dividido da seguinte forma: a seção 2 descreve os dados empregados, a seção 3 mostra a estrutura empírica utilizada, a seção 4 apresenta os resultados da análise empírica e a quinta e última seção traz algumas considerações finais.

2. Dados

2.1. AIBF I e AIBF II

Para a análise proposta nesse trabalho, foi utilizado os bancos de dados das pesquisas AIBF I, de 2005, e AIBF II, de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estas pesquisas são representativas à nível nacional e também para três regiões do País: Norte/Centro- Oeste; Nordeste; e Sul/Sudeste.

A pesquisa observou 15.426 famílias, em 269 municípios de 23 estados da federação e do Distrito Federal. A base de dados é constituída por 05 arquivos, tanto em

2005 quanto em 2009. Em 2009, a amostra pesquisada foi a mesma da primeira rodada, porém, devido a dificuldades de localização, algumas famílias não foram entrevistadas novamente. No total, 74,12% das famílias entrevistadas em 2005 foram entrevistadas em 2009 (n=11.433).

Devido ao processo de licitação pública realizado pelo MDS para a seleção daqueles que fariam a coleta dos dados em 2005 e 2009, instituições diferentes foram selecionadas para a realização da pesquisa nos dois momentos. Este procedimento é o mais adequado e apropriado em termos legais. Porém, constatou-se problemas de comparação dos dados coletados nos diferentes anos, em razão da mudança de instituições responsáveis pela condução da pesquisa, incluindo aplicação dos questionários e tabulação dos dados.

Os bancos de dados de 2005 e 2009 possuem informações domiciliares, bem como características sociais, educacionais, econômicas, de saúde e de antropometria dos moradores. Foram ainda coletados dados sobre gastos individuais, gastos coletivos, avaliação das condições de vida e benefícios recebidos. Mais especificamente, os questionários das pesquisas AIBF de 2005 e 2009 possuem uma série de seções com perguntas sobre o domicílio e sobre seus moradores: (1) características do domicílio; (2) características dos moradores, migração e antropometria; (3) educação (dados gerais; e dados sobre gastos com educação); (4) saúde (dados gerais; dados para mulheres de 10 a 49 anos de idade; dados sobre agentes de saúde; dados sobre gastos com saúde; e dados sobre saúde da criança); (5) trabalho e trabalho infantil; (6) rendimentos (exclusive rendimentos do trabalho e benefícios do governo); (7) gastos individuais (gastos com transporte público e particular e com comunicações; e gastos com alimentação fora de casa e outros gastos nos últimos 7 dias); (8) gastos coletivos do domicílio; (9) alimentos e bebidas alcoólicas e não alcoólicas, adquiridos para consumo no domicílio; (10) inventário de bens duráveis (itens presentes no domicílio de propriedade ou alugados pelos moradores; animais e implementos agrícolas; e propriedades em posse de jure – legalizada – ou de fato – não legalizada); (11) avaliação das condições de vida; (12) benefícios (PBF; e informação de benefícios que recebe ou já recebeu para cada morador do domicílio). No caso da AIBF de 2009, há ainda as seguintes seções: (13) acesso a crédito, inclusão bancária e educação financeira; (14) percepção sobre pobreza, bem-estar e confiança; e (15) choques e mecanismos de longo prazo.

As análises são realizadas com a comparação de grupos que receberam tratamento (PBF), em comparação com aqueles que não receberam. O objetivo é de estimar o que teria

acontecido se as pessoas que receberam o tratamento não o tivessem recebido, assim como o que teria acontecido como grupo de controle se eles tivessem recebido o tratamento.

A pesquisa AIBF realizou a classificação dos indivíduos em grupos de comparação e tratamento: (1) o grupo de tratamento (T) é composto pelos domicílios que declaram receber na data da pesquisa o benefício do Programa Bolsa Família; (2) o grupo de comparação 1 (C1) é composto pelos domicílios que estão cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e receberam outros benefícios sociais; e (3) o grupo de comparação 2 (C2) é composto pelos domicílios que não estavam cadastrados no CadÚnico e declararam nunca ter recebido nenhum tipo de benefício, independentemente de serem cadastrados em algum programa público.

Nesse artigo, como grupo de tratamento considerou-se indivíduos que não receberam Bolsa Família em 2005, mas receberam em 2009 e como grupo de controle os indivíduos que não receberam Bolsa Família nem em 2005 e nem em 2009, mas estavam cadastrados no CadÚnico, visando assim captar o efeito do PBF.

Os bancos de dados, de 2005 e 2009, foram tratados separadamente, para que ficassem em um formato no qual fosse possível juntá-los. Após a junção dos bancos de dados de 2005 e 2009 separadamente, foi criado um painel de dados longitudinais balanceado. Segundo Vieira (2009), os dados amostrais longitudinais permitem a medição periódica das mudanças socioeconômicas e demográficas dos respondentes. Em estudos de painel são observados os mesmos indivíduos (ou domicílios) e as mesmas (e/ou outras) variáveis em pelo menos dois momentos diferentes. Os dados em painel são assim particularmente apropriados para investigar alterações ao nível do indivíduo.

Durante essa etapa de construção do painel longitudinal, optou-se por comparar os indivíduos de cada uma das bases confrontando data de nascimento, sexo e idade. Esta estratégia restringiu o número de indivíduos encontrados nas duas rodadas, de 68.395 (1ª rodada) para 43.412 indivíduos (que foram localizados na base de dados da 2ª rodada a partir da estratégia adotada). Isso corresponde a 63,47% da amostra.

Cabe ainda ressaltar que, como em muitas pesquisas longitudinais, a AIBF adotou um plano amostral complexo para a seleção da amostra pesquisada em sua primeira rodada (2005). O plano amostral empregado para a pesquisa AIBF foi amostragem dupla (Kish, 1965). Na primeira fase, foi utilizada amostragem conglomerada em uma ou duas etapas para seleção de setores censitários, com estratificação. Na segunda, foi feita seleção de domicílios por amostragem estratificada simples (CEDEPLAR, 2005).

2.2. Variáveis de Saúde e Mercado de Trabalho

Para cada indivíduo de 15 anos ou mais a pesquisa perguntou o valor gasto com saúde, desagregado por gastos com: (1) consultas, (2) exames, (3) remédios de uso contínuo, (4) remédios de uso ocasional, (5) plano de saúde e (6) internação. Esse estudo buscou impacto sobre gastos com consultas e com remédios de uso ocasional, assim como para o total de gastos com saúde. Essa variável “total de gastos com saúde” foi criada somando-se todos os gastos acima descritos²¹⁴.

As variáveis referentes ao mercado de trabalho analisadas foram a renda mensal do indivíduo na sua principal ocupação e o total da renda mensal, que somam as rendas de até três ocupações. Além da renda mensal, também foi analisada a variável de oferta de trabalho, que representam as horas trabalhadas por semana do indivíduo na sua principal ocupação, assim como a soma das horas trabalhadas por semana em até três ocupações (oferta de trabalho total). Essas variáveis foram analisadas para indivíduos de 18 a 69 anos de idade, com o intuito de capturar efeitos para somente para indivíduos adultos.

Um fator de grande importância é a consideração do planejamento amostral na modelagem de dados de pesquisas de avaliação de impacto por amostragem. Ao ser ignorado podem-se produzir estimativas incorretas para as variâncias das estimativas pontuais dos parâmetros de interesse, o que pode comprometer a qualidade da inferência estatística. A desconsideração do plano amostral pode ainda resultar em estimativas viciadas para os parâmetros pontuais (médias e proporções, por exemplo) e também de suas medidas de precisão (erro padrão e intervalo de confiança, por exemplo).

²¹⁴ Os valores se encontram em Reais e os valores de 2005 foram inflacionados com base no ano de 2009, de acordo com IPCA, de acordo com o IBGE

Tabela 1 - Análise Descritiva das Variáveis de Saúde

| Variável | Descrição | Grupo | Sem plano amostral | | | | | Com plano amostral | | | | |
|------------------------|--|------------|--------------------|----------------------|----------|----------------------|-------|-----------------------|---------|----------|-----------------------|---------|
| | | | Ano 2005 | | Ano 2009 | | N | Ano 2005 | | Ano 2009 | | |
| | | | n | Média | n | Média | | Média | EPA | Min | Max | EPA |
| Consultas | Valor gasto <i>per capita</i> em consultas médicas em 30 dias | Tratamento | 523 | 86,9755 (4,8435) | 557 | 98,6946 (4,2937) | 523 | 74,6643 (10,8220) | 4,9922 | 557 | 90,9591 (11,6006) | 7,2994 |
| | | Controle | 903 | 91,2418 (4,9567) | 955 | 140,8597 (7,7932) | 903 | 106,5471 (14,3773) | 8,4133 | 955 | 145,6296 (18,4235) | 5,5887 |
| Remédios | Valor gasto <i>per capita</i> com remédios de uso ocasional em 30 dias | Tratamento | 1866 | 62,2371 (1,7076) | 1830 | 64,5065 (1,6413) | 1866 | 60,9135 (3,5214) | 4,2525 | 1830 | 54,3230 (5,1196) | 9,7297 |
| | | Controle | 3162 | 82,6777 (2,6013) | 2806 | 102,8519 (2,7850) | 3162 | 93,3586 (9,5422) | 13,4558 | 2806 | 10,6130 (7,2437) | 6,7648 |
| Gastos totais em saúde | Somatório dos gastos com despesas médicas dos indivíduos em 30 dias | Tratamento | 4589 | 90,6387 (2,2480) | 4177 | 120,9404 (4,1710) | 4589 | 93,79775 (8,2696) | 13,5315 | 4177 | 115,0589 (14,6340) | 12,3093 |
| | | Controle | 6636 | 133,9608 (5,0758) | 5703 | 200,3067 (5,7793) | 14008 | 145,9716 (10,8541) | 4,5726 | 5703 | 196,7561 (14,7632) | 6,5255 |

Fonte: Elaboração dos autores. Nota: Os valores entre parênteses são os desvios-padrão

As estatísticas descritivas das variáveis de saúde se encontram na Tabela 1. Pode-se perceber que em 2005, os indivíduos com 15 anos ou mais de idade, que pertencem ao grupo de tratamento, ou seja, que eram beneficiários do programa Bolsa Família, gastavam em 2005, em média R\$ 86,97 com consultas e em média R\$ 62,24 com remédios de uso contínuo, num período de 30 dias. Nota-se que esses valores mudam para R\$74,66 e R\$ 60,91 quando considerado o plano amostral. Já com os gastos totais com saúde, os indivíduos gastavam em média R\$ 48,98. Para o ano de 2009, os valores estimados são próximos.

Os resultados para as variáveis de mercado de trabalho são apresentados na Tabela 2. Mais uma vez pode-se perceber a importância de se levar em consideração o plano amostral, pois, os valores em reais são subestimados quando se ignora o plano amostral.

Tabela 2 - Análise Descritiva das Variáveis de Mercado de Trabalho

| Variável | Descrição | Grupo | Sem plano amostral | | | | | | Com plano amostral | | | |
|--------------------------------------|--|------------|--------------------|----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|--------------------|------|-----------------------|---------|
| | | | Ano 2005 | | Ano 2009 | | Ano 2005 | | Ano 2009 | | | |
| | | | n | Média | n | Média | n | Média | EPA | n | Média | EPA |
| Renda | Renda proveniente da ocupação principal dos indivíduos | Tratamento | 3302 | 273,3506 (4,1963) | 2390 | 296,2984 (4,8724) | 3302 | 263,9948 (9,4156) | 5,0347 | 2390 | 296,8664 (18,7335) | 14,7826 |
| | | Controle | 4594 | 367,0791 (4,4903) | 3478 | 447,6523 (5,3280) | 4594 | 360,3831 (9,4414) | 4,4210 | 3478 | 440,8212 (9,2159) | 2,9920 |
| Renda dos adultos | Renda proveniente da ocupação principal dos indivíduos adultos | Tratamento | 3047 | 285,5378 (4,4199) | 2249 | 303,4527 (5,0465) | 3047 | 272,1673 (10,1429) | 5,2660 | 2249 | 303,5763 (19,3148) | 14,6483 |
| | | Controle | 4323 | 377,0473 (4,5532) | 3267 | 458,1022 (5,5422) | 4323 | 367,6129 (8,6003) | 3,5677 | 3267 | 451,4259 (9,4271) | 2,8933 |
| Renda total | Renda proveniente de todas as ocupações dos indivíduos | Tratamento | 3335 | 277,8504 (4,2053) | 2399 | 296,5257 (4,8679) | 3335 | 269,2808 (9,3744) | 4,9692 | 2399 | 296,0604 (18,3291) | 14,1775 |
| | | Controle | 4608 | 372,0706 (4,6507) | 3486 | 448,8023 (5,4017) | 4608 | 363,8146 (9,5633) | 4,2284 | 3486 | 443,4782 (9,2873) | 2,9561 |
| Renda total dos adultos | Renda proveniente de todas as ocupações dos indivíduos adultos | Tratamento | 33078 | 290,4162 (4,4263) | 2258 | 303,4376 (5,0357) | 3078 | 277,7830 (10,0869) | 5,1931 | 2258 | 302,3534 (18,8908) | 14,0723 |
| | | Controle | 4337 | 382,3185 (4,7294) | 3274 | 459,3646 (5,6229) | 4337 | 371,2193 (8,7668) | 3,4362 | 3274 | 454,2307 (9,4976) | 2,8530 |
| Oferta de Trabalho | Total de horas semanais trabalhadas pelos indivíduos em sua ocupação principal | Tratamento | 3762 | 37,9609 (0,2476) | 2847 | 38,07868 (0,31246) | 3762 | 37,6259 (0,9902) | 15,9966 | 2847 | 38,1062 (0,7853) | 6,3170 |
| | | Controle | 5069 | 39,0447 (0,1972) | 3950 | 39,9141 (0,2452) | 5069 | 40,2985 (0,48884) | 6,1439 | 3950 | 40,7568 (0,5278) | 4,6326 |
| Oferta de trabalho dos adultos | Total de horas semanais trabalhadas pelos indivíduos adultos em sua ocupação principal | Tratamento | 3392 | 38,7332 (0,2579) | 2647 | 38,5836 (0,3202) | 3392 | 38,1941 (1,0677) | 17,1401 | 2647 | 38,5452 (0,8378) | 6,8446 |
| | | Controle | 4688 | 39,4603 (0,2030) | 3709 | 40,2572 (0,2499) | 4688 | 40,7107 (0,47782) | 5,5409 | 3709 | 41,0339 (0,5409) | 4,6850 |
| Oferta total de trabalho | Total de horas semanais trabalhadas pelos indivíduos em todas as ocupações | Tratamento | 3768 | 39,6380 (0,2858) | 2852 | 38,2163 (0,3160) | 3768 | 39,6679 (1,0781) | 14,2294 | 2852 | 38,0638 (0,8039) | 6,4704 |
| | | Controle | 5074 | 40,1787 (0,2214) | 3959 | 39,9899 (0,2467) | 5074 | 41,1504 (0,5234) | 5,5853 | 3959 | 40,8322 (0,5264) | 4,5534 |
| Oferta total de trabalho dos adultos | Total de horas semanais trabalhadas pelos indivíduos adultos em todas as ocupações | Tratamento | 3398 | 40,5214 (0,3002) | 2651 | 38,6906 (0,3225) | 3398 | 40,3528 (1,1652) | 15,0644 | 2651 | 38,3375 (0,9247) | 8,2193 |
| | | Controle | 4693 | 40,6539 (0,2286) | 3717 | 40,3403 (0,2515) | 4693 | 41,6164 (0,5165) | 5,1017 | 3717 | 41,1128 (0,5390) | 4,5915 |

Fonte: Elaboração dos autores. Nota: Os valores entre parênteses são os desvios-padrão.

3. Estratégia empírica

Um dos problemas para estimar o impacto de programas é que a participação no programa normalmente não se dá de forma aleatória²¹⁵. Nesse caso, avaliar o impacto do Programa comparando simplesmente grupos de beneficiários e não beneficiários poderia conduzir a conclusões equivocadas. O Bolsa Família é direcionado para famílias de baixa renda, conseqüentemente, beneficiários do programa tendem a apresentar diferenças em relação aos não-beneficiários. Se os beneficiários do programa diferirem sistematicamente dos não-beneficiários, mesmo antes do programa, em meios que possam afetar os resultados de interesse, é preciso considerar essas diferenças para evitar viés nas estimações de impacto. Ao avaliar os impactos do PBF é necessário utilizar metodologias de estimação de impacto para programas de tratamento não-aleatório.

Em experimentos reais, unidades são aleatoriamente alocadas entre grupos de controle e de tratamento antes de o estudo começar. Para Fisher (1934), a aleatoriedade provê as bases para a inferência causal nos experimentos. A aleatoriedade na alocação do tratamento garante que unidades nos grupos de tratamento e de controle não difiram sistematicamente no que tange à características singulares observáveis e não-observáveis. Esse é o motivo porque essas operações suportam interpretações causais: quando o grupo de tratamento apresenta um valor superior ao grupo de controle com relação à variável de interesse, pode-se inferir que essa diferença é causada pelo tratamento. Estudos observacionais (ou quase-experimentais), por outro lado, elevam a probabilidade de viés de seleção, que refere-se à diferenças sistemáticas entre os grupos de controle e de tratamento que podem confundir a tentativa de interpretar causalidades do tratamento para com o resultado de interesse.

Segundo Caliendo e Kopeinig (2008), todo estudo de avaliação microeconômico deve superar o problema fundamental da avaliação e a possível ocorrência de viés de seleção. O primeiro problema ocorre porque o interesse está na diferença entre os resultados do participante com e sem o tratamento. Claramente, não se pode observar os dois resultados para o mesmo indivíduo ao mesmo tempo. Considerar a média dos resultados dos não participantes no programa como uma

²¹⁵ No caso do Bolsa Família, é o governo que escolhe o grupo de indivíduos ou famílias que receberão as ações da intervenção.

aproximação não é aconselhável, uma vez que participantes e não participantes usualmente são diferentes mesmo na ausência do tratamento. Esse problema é conhecido como viés de seleção. A adoção de técnicas de pareamento é uma possível solução para o problema de seleção. Essa técnica originou-se na literatura estatística e mostra uma conexão com o contexto experimental.²¹⁶ Sua ideia básica é achar em um grande grupo de não participantes aqueles indivíduos que são similares aos participantes em todas as características singulares (pré-tratamento) observadas, *X*. Segundo Caliendo e Kopeinig (2008), controladas todas as variáveis singulares observadas relevantes, as diferenças nos resultados entre os então bem selecionados grupos de tratamento e controle podem ser atribuídas puramente ao PBF.

Por isso, utiliza-se a técnica do Pareamento com Escore de Propensão (*Propensity Score Matching PSM*), que permite comparar indivíduos participantes e não participantes similares em termos das características observáveis, reduzindo (ou eliminando) o viés de seleção. O Escore de Propensão pode ser interpretado como a probabilidade de um indivíduo receber a transferência do PBF. O objetivo do pareamento é encontrar um grupo de comparação ideal em relação ao grupo de beneficiários, a partir de uma amostra de não beneficiários do Programa. O método consiste basicamente em tomar como base as características dos beneficiários e tentar encontrar, no grupo de comparação, não-beneficiários que apresentem essas mesmas características.

A técnica do escore de propensão garante a similaridade entre os grupos de tratamento e de controle no que tange os atributos observáveis, mas não assegura o mesmo no que diz respeito aos atributos não-observáveis. Logo, devem-se utilizar diferentes estratégias de identificação que explicitamente permitem seleção em características não-observáveis também. Uma dessas estratégias é o estimador de diferenças em diferenças, que elimina o viés causado por características não-observáveis invariantes no tempo. Estimadores de Diferenças em Diferenças (DID) oferecem uma alternativa para corrigir problemas de viés ao controlar por características não-observadas que sejam invariantes no tempo. Em dados longitudinais, estimadores de efeitos de tratamento por DID integram os avanços dos estimadores de efeitos fixos com a análise de inferência causal, quando eventos ou características não-observados confundem as interpretações (ANGRIST E PISCHKE, 2008). Adicionalmente, o DID é

²¹⁶ Ver Rubin (1974), Rosenbaum e Rubin (1983, 1985a).

uma forma flexível de inferência causal porque pode ser combinado com outros procedimentos, tais como o *Propensity Score* de Kernel (HECKMAN *et al.*, 1997, 1998).

3.1. Estimador de Pareamento de Escores de Propensão

O método PSM faz o pareamento nos escores de propensão em vez de fazê-lo diretamente nos regressores (ROSENBAUM E RUBIN, 1983). O pareamento é feito controlando-se pelas covariáveis usando uma função particular delas, especificamente a probabilidade condicional de tratamento, ou seja, faz-se o pareamento sobre o escore de propensão, que pode ser calculado por uma regressão logit ou probit. O pareamento exato, ou seja, dois indivíduos com o mesmo escore não é possível, sendo as unidades de comparação utilizadas aquelas para as quais os escores estão suficientemente próximos à unidade tratada.

Um ponto importante a ser analisado é quanto às quais variáveis incluir no vetor de controle,

X. Segundo Ravallion (2003), elas devem ser tanto relevantes para a designação e participação no tratamento, levando em consideração os fatores econômicos, sociais e políticos do programa e do contexto em que ela está inserida, quanto devem ser relacionadas, também, às variáveis de resultado, cujos impactos se desejam mensurar.

Dessa forma, o método de pareamento por escore de propensão depende do grau em que as características observadas explicam a participação no programa. Esse método pode fornecer uma boa estimação do efeito causal do tratamento se puder considerar insignificante o viés gerado pelas características não-observáveis.

Sejam P_0 e P_1 dois períodos de tempo, o primeiro o inicial, antes do programa começar, e o segundo o final, após o programa. Seja $Y_{i,P}^T$ o resultado de interesse de um indivíduo i que recebe o Bolsa Família (tratamento) no instante P , seja $Y_{i,P}^{nT}$ o resultado de interesse do indivíduo i que não recebe o Bolsa Família no instante P , e seja T_i um indicador igual a 1 se o indivíduo i recebe os benefícios do programa e 0 se não recebe (isto é, um indicador dicotômico de tratamento). O impacto do PBF, β_T , é a mudança na variável de interesse causada pelo recebimento dos benefícios: $\beta_T = Y_{i,P}^T - Y_{i,P}^{nT}$. No entanto, para cada i , somente observa-se $Y_{i,P}^T$ ou $Y_{i,P}^{nT}$ em qualquer período P .

O interesse então é estimar a diferença entre os resultados que indivíduos i obteriam se recebessem o programa e o resultado que os mesmos indivíduos i obteriam

se não recebessem o programa no período P , dado um vetor X_i de características observadas dos indivíduos que controlam para fontes de tendências específicas:

$$\beta_T = E(Y_{i,P}^T - Y_{i,P}^{nT} | X_i, T_i = 1) = E(Y_{i,P}^T | X_i, T_i = 1) - E(Y_{i,P}^{nT} | X_i, T_i = 1) \quad (1)$$

Porém, $E(Y_{i,P}^T - Y_{i,P}^{nT} | X_i, T_i = 1)$ não é observado é o contrafactual. Então deve-se construir um grupo de controle – um grupo de comparação estatística para os tratados a partir das observações dos não-tratados, isto é, a partir dos indivíduos com $T_i = 0$.

Deve-se então construir um grupo de controle e ajustá-lo de tal forma que sejam “balanceadas” características particulares observadas, X_i , potencialmente correlacionadas com ambos os status de tratamento, T_i , e com o resultado de interesse condicionado no status de tratamento, $E(Y_{i,P}^T | T_i)$. Um modo de realizar esse procedimento consiste em estimar o Escore de Propensão, $\Pr(T_i = 1 | X_i)$, para cada i . O Escore de Propensão é a probabilidade preditiva de que o indivíduo i receba o tratamento condicionado apenas em suas próprias características observadas X_i . Para tornar o grupo de controle mais comparável, em termos de características observadas, com o grupo de tratamento, realiza-se um pareamento entre os indivíduos i do grupo de controle e do grupo de tratamento que possuam Escores de Propensão aproximados.

Conforme Caliendo e Kopeinig (2008), a maior parte da literatura foca na estimação de efeitos de tratamento sob a suposição de que o tratamento satisfaz alguma forma de exogeneidade. Diferentes versões dessa suposição são referidas como *unconfoundedness* (Rosenbaum e Rubin, 1983b), seleção em observáveis (Heckman e Robb, 1985) ou suposição da independência condicional (Lechner, 2011). Essa suposição implica que diferenças sistemáticas nos resultados entre tratados e o grupo de comparação, ambos com os mesmos valores para as variáveis de controle, são atribuídos ao tratamento. Imbens (2005) fornece extensiva revisão para estimar efeitos de tratamento sob independência condicional (*unconfoundedness*).

Nesse estudo, o Escore de Propensão fora estimado a partir de uma regressão Probit da dummy de status de tratamento nas variáveis de controle consideradas. Para realizar a aproximação do pareamento utilizou-se o método de pareamento dos escores de propensão baseado em Kernel, que realiza o pareamento dos escores de propensão entre os grupos a partir de uma ponderação, obtida a partir de uma função de densidade de Kernel dos escores de propensão.

Neste método, todas as unidades tratadas são pareadas com uma média ponderada de todas as unidades do grupo de controle. Os pesos são alocados de forma

inversamente proporcional à distância entre os escores de propensão dos grupos de tratamento e controle. O estimador de Kernel é dado pela fórmula:

$$T^K = \frac{1}{N^T} \sum_{i \in T} \left[Y_i^T - \frac{\sum_{j \in C} Y_j^C G\left(\frac{P_j - P_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{P_k - P_i}{h_n}\right)} \right] \quad (2)$$

em que $G(\cdot)$ é a chamada função de Kernel e h_n é um parâmetro de largura de banda (bandwidth).

O uso desse método se justifica pelo fato de empregar todas as observações da amostra, sendo retiradas da análise apenas aquelas que estiverem fora da região de suporte comum. Isso faz com que sua variância seja menor que a dos outros estimadores (CALIENDO E KOPEINIG 2008). Além disso, esse método é compatível com o método DID (HECKMAN et al. 1997, 1998).

3.2. Estimador de Diferenças em Diferenças (DID)

O estimador de pareamento dos escores de propensão descrito até agora assume que após condicionar em um conjunto de características singulares observadas, (médias) de resultados são independentes da seleção para o programa. Segundo Caliendo e Kopeinig (2008), o estimador de pareamento de DID relaxa essa suposição e permite/admite que existam características não- observadas, mas invariantes no tempo, que diferem entre os tratados e os não tratados (controle). Isso é feito ao comparar o resultado antes e depois do programa entre os tratados e os não tratados (controle) pareados entre si. O estimador de DID com pareamento dos escores de propensão fora primeiramente sugerido por Heckman et al. (1998a).

Para este trabalho o DID com PSM ocorreu da seguinte forma: após o pareamento dos indivíduos i entre os grupos de controle e de tratamento pelo PS, o estimador DID, β_T , é definido como a diferença entre a média do resultado para o grupo de tratamento no período base e no período seguinte, menos a diferença na média do resultado para o grupo de controle no período base e no período posterior: é literalmente “a diferença das diferenças”:

$$\hat{\beta}_T = (\bar{Y}_{P_1}^T - \bar{Y}_{P_0}^T) - (\bar{Y}_{P_1}^C - \bar{Y}_{P_0}^C) \quad (3)$$

Para o indivíduo i , o estimador DID com PSM para o resultado de interesse, Y_i , realiza a seguinte regressão linear:

$$Y_i \cdot W_i = \beta_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 T_i + \beta_T P_i \cdot T_i + \beta_k X_{k,i} + \varepsilon_i \quad (4)$$

Onde Y_i é a variável de interesse, W_i é o pareamento (isto é, são os pesos derivados da função densidade de Kernel do escore de propensão), P é a indicação do período (período base =0 e período posterior =1), T é a indicação de tratamento (tratado=1 e controle=0), $X_{k,i}$ é a k-ésima variável de controle, e s_i é o distúrbio aleatório. Os coeficientes estimados possuem as seguintes interpretações:

$\widehat{\beta}_0$ = A média do resultado de interesse para o grupo de controle no período base;

$\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1$ = A média do resultado de interesse para o grupo de controle no período posterior;

$\widehat{\beta}_2$ = É a diferença singular entre os grupos de tratamento e de controle no período base;

$\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_2$ = A média do resultado de interesse para o grupo de tratamento no período base;

$\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 + \widehat{\beta}_2 + \widehat{\beta}_T$ = Média do resultado para o grupo de tratamento no período posterior;

$\widehat{\beta}_2 + \widehat{\beta}_T$ = É a diferença entre os grupos de tratamento e de controle no período posterior;

$\widehat{\beta}_T$ = É o estimador de DID, ou o impacto do tratamento sobre o resultado de interesse.

Tabela 3 - Resultados dos Estimadores do Método de Diferenças em Diferenças

| Variável Dependente Resultado | Período Base | | | Período Posterior | | | Resultado Diff - in - Diff |
|----------------------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------|---------------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------|
| | Controle | Tratamento | Diff | Controle | Tratamento | Diff | |
| Variável Dependente | $\hat{\beta}_0$ | $\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1$ | $\hat{\beta}_2$ | $\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2$ | $\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_T$ | $\hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_T$ | $\hat{\beta}_T$ |

Fonte: Villa(2012)

4. Resultados

4.1. Escores de Propensão

Na estimativa do escore de propensão, começa-se escolhendo como covariáveis um grande conjunto de características observáveis que percebe-se como tendo potencial para afetar tanto a probabilidade de uma família participar do PBF quanto de afetar os resultados para as variáveis de saúde e mercado de trabalho. Em particular, as variáveis

são escolhidas para corresponder aos critérios de seleção utilizados pelo MDS para a recepção do programa e que também são determinantes da renda, oferta de trabalho e gastos com saúde. O conjunto de variáveis inclui características do domicílio e características dos indivíduos.

O cálculo dos escores de propensão foi estimado através do modelo PROBIT, condicionado à características do domicílio e dos indivíduos, conforme já discutido anteriormente. Permitiu-se uma relação flexível entre a probabilidade de tratamento e estas características observáveis. Em vez de impor uma forma funcional, dado que se tem um grande conjunto de covariáveis potenciais, seguiu-se um algoritmo passo a passo para a seleção de covariáveis a serem incluídas no modelo de escore de propensão até que as covariáveis incluídas respeitassem a propriedade de balanceamento dos blocos dos escores de propensão.

Em seguida, para cada indivíduo do grupo de tratamento, baseado nesses escores, os indivíduos do grupo de controle foram selecionados pela metodologia de Pareamento por Kernel. As Tabelas 4 e 5 resumem as variáveis que foram utilizadas para o cálculo do escore de propensão.

Tabela 4 - Análise Descritiva das Variáveis Binárias²¹⁷ Utilizadas para Criação dos Escores de Propensão - Ano Base 2005

| Variáveis binárias ¹ | | Tratamento | | Controle | | Diferença |
|---------------------------------|-----|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|
| | | Número de Observações | Proporção | Número de Observações | Proporção | |
| Água encanada | Sim | 8.702 | 73,80 | 12.011 | 85,74 | -11,94 |
| | Não | 3.090 | 26,20 | 1.997 | 14,26 | 11,94 |
| Coleta de lixo | Sim | 8.623 | 73,13 | 11.824 | 84,41 | -11,28 |
| | Não | 3.169 | 26,87 | 2.184 | 15,59 | 11,28 |
| Rua Pavimentada | Sim | 5.704 | 48,37 | 8.170 | 58,32 | -9,95 |
| | Não | 6.088 | 51,63 | 5.838 | 41,68 | 9,95 |
| Energia elétrica | Sim | 11.359 | 96,33 | 13.655 | 97,48 | -1,13 |
| | Não | 433 | 3,67 | 353 | 2,52 | 1,15 |
| Saneitário | Sim | 1.931 | 56,59 | 1.292 | 59,87 | -3,28 |
| | Não | 1.481 | 43,41 | 866 | 40,13 | 3,28 |
| Urbano | Sim | 8.846 | 77,14 | 11.643 | 85,77 | -8,63 |
| | Não | 2.621 | 22,86 | 1.932 | 14,23 | 8,63 |
| Norte Centro-oeste | Sim | 3.649 | 30,94 | 4.630 | 33,05 | -2,11 |
| | Não | 8.143 | 69,06 | 9.378 | 66,95 | 2,11 |
| Nordeste | Sim | 5.139 | 43,58 | 3.726 | 26,60 | 16,98 |
| | Não | 6.653 | 56,42 | 10.282 | 73,40 | -16,98 |
| Sul Sudeste | Sim | 3.004 | 25,47 | 5.652 | 40,35 | -14,88 |
| | Não | 8.788 | 74,53 | 8.356 | 59,65 | 14,88 |
| Trabalha | Sim | 3.587 | 34,12 | 4.819 | 37,13 | -3,01 |
| | Não | 6.926 | 65,88 | 8.159 | 62,87 | 3,01 |
| Ler e escrever | Sim | 8.310 | 70,47 | 10.861 | 77,53 | -7,06 |
| | Não | 3.482 | 29,53 | 3.147 | 22,47 | 7,06 |
| Branco | Sim | 3.198 | 27,32 | 4.709 | 33,87 | -6,55 |
| | Não | 8.506 | 72,68 | 9.194 | 66,13 | 6,55 |

Fonte: Elaboração dos autores

A Tabela 4 nos mostra que 77,14% dos domicílios que pertencem ao grupo de tratamento estão situados na área urbana, enquanto que a proporção para os indivíduos

²¹⁷ Para as variáveis binárias os valores 1 correspondem a uma resposta positiva e o valor 0 para uma resposta negativa

não beneficiários é de 85,77%. Desses domicílios, a maioria (43,58%) se encontram na região Nordeste. Percebe-se também que a proporção de indivíduos que trabalham no grupo de tratamento é bem inferior do que a proporção de indivíduos que trabalham no grupo de controle.

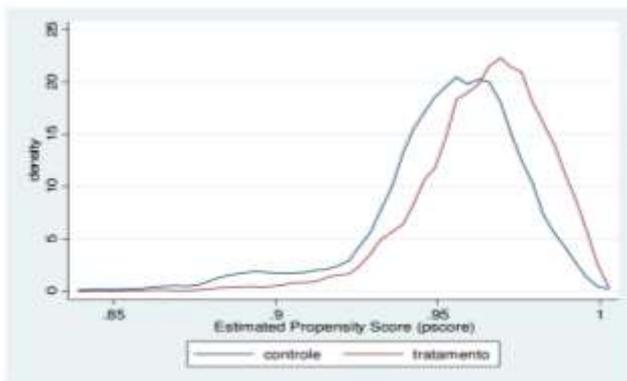
Outras variáveis utilizadas foram o número de morador por cômodo do domicílio e grau de escolaridade dos indivíduos, pois se acredita que quanto maior o número de moradores por cômodo do domicílio e quanto menor o grau de escolaridade do indivíduo, maior é a chance desse indivíduo ser tratado, nesse caso, de ser beneficiário do PBF.

Tabela 5 - Análise Descritiva das Variáveis Contínuas e Categóricas Utilizadas para Criação dos Escores de Propensão para o ano de 2005

| Variável contínua | Tratamento | | Controle | | Diferença |
|--|------------|--------------------|----------|--------------------|-----------|
| | n | média | n | Média | |
| Morador Cômodo | 22917 | 1,1941 (0,7272) | 27208 | 0,9618 (0,5702) | 0,2322 |
| Variável categórica | Tratamento | | Controle | | Diferença |
| Grau de escolaridade | n | Proporção | n | Proporção | |
| Creche | 19 | 0,45 | 17 | 0,28 | 0,17 |
| Pré-escolar | 33 | 0,78 | 54 | 0,88 | -0,1 |
| Classe de Alfabetização | 174 | 4,10 | 240 | 3,90 | 0,2 |
| Alfabetização de adultos - AJA | 75 | 1,77 | 87 | 1,41 | 0,36 |
| E ensino Fundamental Regular Seriado | 2.942 | 69,34 | 3.815 | 61,94 | 7,4 |
| E ensino Fundamental Regular Não Seriado | 91 | 2,14 | 117 | 1,90 | 0,24 |
| Supletivo/EJA (Ensino Fundamental) | 79 | 1,86 | 122 | 1,98 | -0,12 |
| E ensino médio Regular Seriado | 687 | 16,19 | 1.419 | 23,04 | -6,85 |
| E ensino médio Regular Não Seriado | 31 | 0,73 | 91 | 1,48 | -0,75 |
| Supletivo/EJA (Ensino Médio) | 97 | 2,29 | 126 | 2,05 | 0,24 |
| Pré-Vestibular | 1 | 0,02 | 5 | 0,08 | -0,06 |
| Superior - Graduação | 14 | 0,33 | 65 | 1,06 | -0,73 |
| Pós-Graduação em Geral | - | - | 1 | 0,02 | |

Fonte: *Elaboração dos autores*

Para a efetividade do pareamento dos escores de propensão, uma das condições necessárias é respeitar a hipótese de suporte comum, garantindo que as observações de tratamento possuam unidades de comparação nas proximidades da distribuição do escore de propensão. Dessa maneira, a figura 1 mostra que existe uma sobreposição das duas curvas de distribuição (do grupo de controle e de tratamento), o que evidencia que as famílias tratadas pelo PBF possuem compatibilidade com as unidades não tratadas em termos das características observáveis, facilitando, portanto, o processo de pareamento.

Figura 1- Escores de Propensão de Densidade de Kernel

Fonte: Elaboração dos autores através do Software Stata 13

4.2. Diferenças em Diferenças

O estimador de diferenças em diferenças compara o grupo de tratamento frente ao grupo controle antes (primeira diferença) e depois da intervenção (segunda diferença). A partir da aplicação desse método com pareamento de escores de propensão, considerando as covariáveis apresentadas nas Tabela 4 e 5, foram obtidos os resultados das regressões para as variáveis de interesse renda, oferta de trabalho e gastos com saúde.

Além disso, também foram obtidos resultados das regressões para as mesmas variáveis, utilizando as mesmas covariáveis que foram utilizadas para o cálculo dos escores de propensão, considerando o plano amostral. O objetivo é comparar as técnicas, pois, ignorar o plano amostral pode nos levar a conclusões enviesadas, isto é, podemos encontrar algum impacto quando na verdade o mesmo não existe. A análise do impacto foi realizada com base na magnitude do valor estimado para DID, no seu sinal e na sua significância estatística. A Tabela 6 apresenta o resultado da estimação do modelo DID calculados com as amostras de controle selecionadas pela metodologia de Pareamento por Escore de Propensão.

Ao analisar os resultados obtidos a partir do método de DID com PSM, ignorando o desenho amostral é possível identificar um efeito negativo e estatisticamente significativo a 1% dos indivíduos que recebem Bolsa Família sobre a renda na ocupação 1 de todos os indivíduos, dos indivíduos adultos, assim como no somatório da renda das três ocupações, para todos os indivíduos e para os adultos. Sendo assim, indivíduos adultos beneficiários do PBF diminuíram sua renda total (de todas as suas ocupações), em média, R\$66,90, de 2005 para 2009, quando comparados a indivíduos não beneficiários. Para a oferta de trabalho o Bolsa Família não tem impacto.

Uma hipótese sugerida por Brauw et. al (2015) é de que indivíduos que participam do programa Bolsa Família tendem a migrarem do emprego formal para o informal, no intuito de se manterem elegíveis no programa, além de demonstrarem confiança no programa diminuindo a oferta de trabalho. Isso faria com sua renda diminuísse.

Essas conclusões seriam válidas se o plano amostral adotado pela pesquisa AIBF não fosse complexo. No entanto, sem considerar o plano amostral podemos estar produzindo estimativas enviesadas. Sendo assim, quando se considera o plano amostral, verifica-se que o programa Bolsa Família não tem nenhum impacto sobre o mercado de trabalho. A Tabela 7 apresenta os resultados para as variáveis de saúde.

Tabela 6- Resultados do Método de Diferenças em Diferenças para Variáveis de Mercado de Trabalho

| Método de Estimação | Renda | n | Renda dos adultos | n | Soma Renda | n | Soma Renda dos adultos |
|---|------------------------|------|------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|
| Diff-in-diff com controles e com plano amostral | -62.3194 (62,9306) | 1285 | -52.0522 (64,7294) | 1239 | -65.4595 (63,1395) | 1294 | -55.9812 (64,9854) |
| Diff-in-diff com PSM | -60.809*** (20,860) | 6247 | -64.949*** (21,642) | 5837 | -62.163 *** (20,887) | 6292 | -66.906 *** (21,667) |

| Método de estimação | Horas trabalhadas | n | Horas trabalhadas dos adultos | n | Somatório de Horas trabalhadas | n | Somatório de horas t dos adultos |
|---|---------------------|------|-------------------------------|------|--------------------------------|------|----------------------------------|
| Diff-in-diff com controles e com plano amostral | -0,6394 (2,8890) | 1608 | -1,2658 (2,9179) | 1527 | -2,3622 (3,0649) | 1610 | -2,9583 (3,1057) |
| Diff-in-diff com PSM | -1,185 (1,168) | 7333 | -1,397 (1,197) | 6725 | -0,954 (1,277) | 7345 | -1,209 (1,313) |

Fonte: Elaboração do autor.

Nota: Os valores entre parênteses são os erros-padrão. Nível de significância: *** $p < 0.01$;

** $p < 0.05$; * $p < 0.1$ n = número de observações.

Tabela 7 - Resultados do Método de Diferenças em Diferenças para Variáveis de Saúde

| Método de estimação | Gastos com consultas médicas | n | Gastos com medicamentos | n | Gastos totais com saúde | n |
|---|------------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|
| Diff-in-diff com controles e com plano amostral | 45,1810 (28,6445) | 144 | -34,4257* (18,4944) | 426 | -65,297* (37,6196) | 2799 |
| Diff-in-diff com PSM | -40,136*** (12,578) | 1137 | -141,056*** (48,466) | 3857 | -0,617 (0,927) | 2518 |

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Os valores em parênteses são os erros-padrão. Nível de significância: *** $p < 0.01$;

** $p < 0.05$; * $p < 0.1$ n = número de observações.

Pelo método de diferenças em diferenças com pareamento por escores de propensão para gastos com consultas em 30 dias, para indivíduos com 15 anos ou mais,

o resultado é significativo e negativo, indicando que beneficiários do programa Bolsa Família gastaram R\$ 40,14 a menos que não beneficiários de 2005 para 2009. No entanto, considerando o plano amostral, verifica-se que não existe nenhum impacto do PBF sobre gastos com consultas.

Já para os gastos com remédios de uso contínuo, o resultado é negativo e significativo, indicando que beneficiários do PBF gastaram menos R\$141,05 com saúde do que não beneficiários de 2005 para 2009. Para os gastos totais, o resultado somente é significativo quando se leva em consideração o plano amostral, indicando que beneficiários gastaram com saúde R\$ 65,30 a menos que não beneficiários, de 2005 para 2009.

Segundo Brauw *et al.* (2010), o PBF têm impactos positivos e significativos no peso ao nascer, antropometria e vacinação das crianças, além de pré-natais realizadas por gestantes. Shei *et al.* (2014) relata que o PBF melhorou os cuidados com saúde dos indivíduos em geral, principalmente com as condicionalidades. Sendo assim, a hipótese é que como os indivíduos estão cuidando melhor de sua saúde, os gastos são menores de 2005 para 2009, para beneficiários do PBF, quando comparados com indivíduos não beneficiários.

5. Conclusão

O objetivo desse estudo foi avaliar o impacto do Programa Bolsa Família sobre a renda, a oferta de trabalho de adultos de 18 a 69 anos e sobre os gastos com saúde de indivíduos de 15 anos ou mais, além de comparar os resultados considerando o plano amostral, pois, ao ser ignorado, podem-se produzir estimativas incorretas para as variâncias das estimativas pontuais dos parâmetros de interesse, o que pode comprometer a qualidade da inferência estatística.

Os resultados mostram que o Programa Bolsa Família tem um impacto significativo e negativo na renda dos indivíduos beneficiários, de 2005 para 2009, quando comparados aos indivíduos não beneficiários, mas com características observáveis semelhantes. O resultado indica que beneficiários do PBF possuem uma renda total, em média, de R\$66,90 a menos que não beneficiários. No entanto, esse resultado passa a ser não significativo quando se leva em consideração o plano amostral.

Para a oferta de trabalho, o resultado não é significativo, o que indica que o PBF não tem impacto sobre o número de horas trabalhadas dos indivíduos. O mesmo

resultado é encontrado quando se considera o plano amostral. Segundo Brauw (2015), os resultados de oferta de trabalho só são significativos nas áreas urbanas quando desagregadas por setor formal e informal.

Quando se analisa gastos *per capita* com consultas médicas, para indivíduos com 15 anos ou mais, o resultado é negativo e significativo, indicando que indivíduos com BF gastaram, em média, R\$ 141,00 a menos que não beneficiários de 2005 para 2009. No entanto, quando se leva em consideração o plano amostral, o resultado passa a ser não significativo, indicando que o resultado sem o plano amostral pode estar enviesado. Para gastos com remédios de uso contínuo, levando em consideração o plano amostral, tem-se que indivíduos que recebem BF gastaram, de 2005 para 2009, R\$ 34,42 a menos do que indivíduos não beneficiários.

Quanto aos gastos totais com saúde, o resultado não é significativo. No entanto, quando se considera o plano amostral, o resultado é significativo e negativo, o que nos diz que os indivíduos que participam do PBF gastaram menos que os indivíduos que não participam do PBF, cerca de R\$65,30, de 2005 para 2009. Para Brauw *et al.*(2010) e Shei (2014), indivíduos que recebem BF cuidam mais da sua saúde, dado que essa é uma condicionalidade do programa. A hipótese é que os indivíduos cuidando melhor da saúde gastam menos com saúde. Outra hipótese que pode ser considerada é que essa diminuição pode ser atribuída a um aumento dos investimentos do Governo Federal no SUS (SILVEIRA, OSORIO E PIOLA, 2002; GARCIA, 2013).

Esses resultados divergem da maioria dos resultados encontrados na literatura, que embora empreguem metodologias semelhantes, não utilizam dados no nível individual como no presente trabalho. Sendo assim, uma das principais contribuições desse estudo é empregar dados longitudinais no nível de indivíduos, que permitem uma compreensão mais profunda sobre as relações entre as variáveis observadas, pois acompanham trajetória de vida dos indivíduos incluídos na amostra, capturando variações em momentos diferentes, que não coincidem com o momento da coleta de dados.

6. Referências

ALZÚA, María Laura; CRUCES, Guillermo; RIPANI, Laura. Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, v. 26, n. 4, p. 1255- 1284, 2013.

ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press, 2008.

BUCKLEY, Jack; SHANG, Yin. Estimating policy and program effects with observational data: the “differences- in-differences” estimator. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, v. 8, n. 24, 2003.

CALIENDO, Marco; KOPEINIG, Sabine. Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of economic surveys*, v. 22, n. 1, p. 31-72, 2008.

CALIENDO, Marco; KOPEINIG, Sabine. Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of economic surveys*, v. 22, n. 1, p. 31-72, 2008.

CARD, David; KRUEGER, Alan B. Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania. *National Bureau of Economic Research*, 1993.

CEDEPLAR (2006). Projeto de avaliação do impacto do bolsa família [Impact assessment of Bolsa Família].

Final analytical report. Belo Horizonte, CEDEPLAR.

Cedeplar/UFMG. (2005-2006). Descrição da Pesquisa AIBF – O Processo Amostral. Acesso em Outubro de 2014. Disponível em: http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/site/pesquisas/bolsa_familia/Anexo1_AIBF_O_Processo_Amostral.pdf.

DE BRAUW, Alan et al. Bolsa Família and household labor supply. *Economic Development and Cultural Change*, v. 63, n. 3, p. 423-457, 2015.

DE BRAUW, Alan et al. The impact of Bolsa Familia on child, maternal, and household welfare. IFPRI. Washington, DC, 2012.

DE TOLEDO VIEIRA, Marcel. Desafios na Análise de Dados Longitudinais Amostrais Complexos. FISHER, Ronald Aylmer. *Statistical methods for research workers*. 1934.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert Rüdiger; FERREIRA, Francisco HG. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. *World Bank Publications*, 2009.

GALASSO, Emanuela. With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile. Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC, 2006.

GARCIA, Leila Posenato et al. Gastos com saúde das famílias brasileiras residentes em regiões metropolitanas: composição e evolução no período 1995-2009. *Cienc Saude Coletiva*, v. 18, n. 1, p. 115-28, 2013.

GROSH, Margaret E. For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. *World Bank Publications*, 2008.

HECKMAN, James J.; ICHIMURA, Hidehiko; TODD, Petra E. Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *The review of economic studies*, v. 64, n. 4, p. 605-654, 1997.

HECKMAN, James J.; ICHIMURA, Hidehiko; TODD, Petra. Matching as an econometric evaluation estimator. *The Review of Economic Studies*, v. 65, n. 2, p. 261-294, 1998.

HECKMAN, James J.; ROBB, Richard. Alternative methods for evaluating the impact of interventions: An overview. *Journal of econometrics*, v. 30, n. 1, p. 239-267, 1985.

- HIRANO, Keisuke; IMBENS, Guido W. Estimation of causal effects using propensity score weighting: An application to data on right heart catheterization. *Health Services and Outcomes research methodology*, v. 2, n. 3-4, p. 259-278, 2001.
- IMBENS, Guido W.; NEWHEY, Whitney K.; RIDDER, Geert. Mean-square-error calculations for average treatment effects. 2005.
- KISH, Leslie. *Survey sampling*. 1965.
- LECHNER, Michael et al. The estimation of causal effects by difference-in-difference methods. Now, 2011.
- OLIVEIRA, Fabiana de Cássia Carvalho et al. Bolsa Família Program and child nutritional status: strategic challenges. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 7, p. 3307-3316, 2011.
- PARKER, Susan; SKOUFIAS, Emmanuel. The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2000.
- PESSOA, Djalma GC; SILVA, Pedro Luis Nascimento. *Análise de dados amostrais complexos*. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, v. 1, 1998.
- RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The lancet*, v. 382, n. 9886, p. 57-64, 2013.
- RAVALLION, Martin. Assessing the poverty impact of an assigned program. The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools, v. 1, 2003.
- ROSENBAUM, Paul R.; RUBIN, Donald B. Assessing sensitivity to an unobserved binary covariate in an observational study with binary outcome. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)*, p. 212-218, 1983.
- ROSENBAUM, Paul R.; RUBIN, Donald B. Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician*, v. 39, n. 1, p. 33-38, 1985.
- ROSENBAUM, Paul R.; RUBIN, Donald B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.
- RUBIN, Donald B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*, v. 66, n. 5, p. 688, 1974.
- SHEI, Amie et al. The impact of Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC international health and human rights*, v. 14, n. 1, p. 10, 2014.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger; OSORIO, Rafael Guerreiro; PIOLA, Sérgio Francisco. Os gastos das famílias com saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 4, p. 719-31, 2002.
- SKOUFIAS, Emmanuel; DI MARO, Vincenzo. Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty. *The Journal of Development Studies*, v. 44, n. 7, p. 935-960, 2008.
- VILLA, Juan M. Simplifying the estimation of difference in differences treatment effects with Stata. 2012.

Gerenciamento financeiro dos benefícios advindos do Programa Bolsa Família: uma análise da alfabetização financeira, do endividamento e do bem-estar financeiro²¹⁸

Kelmara Mendes Vieira é Professora do Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, Brasil.

Jéssica Pulino Campara é Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, Brasil.

Ani Caroline Grigion Potrich é Professora Assistente do Departamento de Administração - UFSM/Palmeira das Missões, Doutoranda em Administração - Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFSM).

Resumo: o Programa Bolsa Família (PBF) foi desenvolvido para minimizar as vulnerabilidades de famílias pobres. Todavia, mesmo com esse auxílio, elas estão impostas a uma ampla restrição orçamentária, o que enaltece a importância de práticas financeiras eficientes. Desse modo, o objetivo do estudo é identificar como as famílias da Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense beneficiadas com o PBF gerenciam seus recursos monetários. Para isso aplicou-se 595 questionários, os quais foram analisados por meio de estatística descritiva, análise fatorial confirmatória, modelagem de equações estruturais e análise de *cluster*. Os principais resultados revelam a predominância de mulheres, com baixo nível educacional, sazonalidade empregatícia e salarial e ampla restrição orçamentária que acarreta dificuldades no pagamento das despesas mensais e impossibilidade de poupança. Quanto aos fatores comportamentais, verifica-se atitude financeira, atitude ao endividamento e bem-estar financeiro medianos, comportamento financeiro favorável, baixo nível de conhecimento financeiro e satisfação global de vida elevada. Na análise do primeiro *clusters* percebem-se grupos de pessoas com baixo nível de Conhecimento Financeiro, Atitude e Comportamento intermediário e elevada Atitude a dívida, os quais se encontram em uma situação financeira críticas. No segundo cluster, o grupo de maior representatividade possui alta Satisfação Global de Vida e baixo Bem-estar Financeiro, os quais se encontram com muitas dificuldades financeiras. Como conclusões, evidencia-se a necessidade de maiores investimentos no sentido de educar esses indivíduos financeiramente. Além disso, fica claro que um dos propósitos do Governo Federal com o PBF está sendo atendido, pelo menos na região investigada, as famílias estão ampliando seu bem-estar. Por outro lado, o valor do benefício ainda não é suficiente para que as famílias atendam as suas necessidades financeiras o que implica em baixo nível de Bem-estar Financeiro.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Alfabetização Financeira, Bem-estar financeiro, Satisfação global de vida e Gestão financeira.

²¹⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Gerenciamento financeiro dos benefícios do programa Bolsa Família: uma análise da alfabetização financeira, do endividamento e do bem-estar financeiro” coordenado por Kelmara Mendes Vieira

Abstract: The Bolsa Família Program (PBF) was developed to minimize the vulnerabilities of poor families. However, even with such aid, they are imposed on a broad budget constraint, which underscores the importance of efficient financial practices. Thus, the objective of the study is to identify how families of Mesoregion Western Center Rio-Grande benefited from the PBF manage their monetary resources. For this it applied 595 questionnaires, which were analyzed using descriptive statistics, confirmatory factor analysis, structural equation modeling and cluster analysis. The main results show the predominance of women, with low educational levels, employment and wage seasonality and wide budget constraints, that causes difficulties in the payment of monthly expenses and saving impossibility. As for behavioral factors, we verified average financial attitude, attitude to debt and financial well-being, positive financial behavior and high global life satisfaction. In the analysis of the first cluster, we realize groups of people with low financial knowledge levels, intermediary attitude and behavior and high attitude to debt, which are in a critical financial situation. In the second cluster, the most representative group has a high global life satisfaction and low financial well-being, which are facing many financial problems. As conclusions, highlights the need for greater investment to educate these individuals financially. In addition, it is clear that one of the purposes of the Federal Government with the PBF is being serviced, at least in the investigated region, where families are expanding their well-being. On the other hand, the benefit amount is still not enough for families to attend their financial needs, implying in low financial well-being level.

Keyword: Bolsa Familia program, Financial literacy, Financial well-being, Global life satisfaction and Financial Management

1. Introdução

A diferenciação entre classes sociais no Brasil é consequência de uma longa conjuntura histórica, que parte desde a colonização do país passando pelo regime fundiário e o período republicano até chegar aos dias atuais com o sistema capitalista, que alicerçou definitivamente a desigualdade social. Diante disso, na contemporaneidade existissem indivíduos pobres e extremamente pobres sem condições plenas de sobrevivência, que necessitam de amparo para terem melhores condições de vida (CODES, 2008). Assim, nos últimos vinte anos, o Governo Federal vem desenvolvendo programas de assistência social a fim de minimizar as dificuldades destas famílias.

As primeiras iniciativas surgiram no ano de 1996, mas foi no ano de 2001 que ganharam maior notoriedade por meio dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás e em 2003 com o Cartão Alimentação. Logo, tinham-se quatro programas de iniciativas louváveis, todavia o alcance era limitado, geridos por órgãos distintos, com métodos de adesão e suspensão específicos, não havendo uma coordenação mínima entre eles (SOARES; SÁTYRO, 2010). Percebendo essas dificuldades e no intuito de

corrigi-las, no ano de 2003 foi realizada a unificação desses programas surgindo um programa multidimensional: o Programa Bolsa Família (PBF), que tem como objetivo combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres, por meio de um programa de transferência de renda condicionada, buscando assim, a superação da pobreza e extrema pobreza (MDS; SENARC, 2014).

Essa dinâmica vem ampliando consideravelmente a qualidade de vida dos beneficiários, que a partir do cumprimento das condicionalidades melhoram a educação e as condições de saúde de suas famílias e por meio do recurso monetário auferido, passam a ter uma renda mínima para suprir as principais necessidades (CAMPELLO, 2013). Nesse âmbito, ressalta-se que há diversos estudos que visam identificar os impactos do PBF nas áreas da saúde e educação, todavia no âmbito financeiro são mais escassos, havendo assim uma lacuna na literatura que merece ser investigada, já que os beneficiários têm total liberdade na alocação dos recursos financeiros advindos do Governo Federal e medidas de gestão financeira e fatores comportamentais seriam decisivos para consolidar uma melhora na condição de vida dessas pessoas.

A gestão financeira é o processo de ajuste entre os recursos que as famílias têm disponível e suas demandas (CUI, I-JUN; YAN, 2012). Para as famílias de baixa renda, como as beneficiárias do PBF, esse processo torna-se ainda mais relevante, pois ajuda os indivíduos na definição de medidas corretivas diante de seus gastos, estabelecendo assim, os desembolsos prioritários e os superficiais que podem ser eliminados (GAO et al., 2007). Outra relevância da gestão financeira para indivíduos de baixa renda é a sua relação com a propensão ao endividamento. Bricker e Kennickell (2012) constataram que o endividamento é superior entre as famílias com menor nível de renda, principalmente pela restrição orçamentária, o que amplia as preocupações em relação à saúde financeira dessas famílias.

Desse modo, buscando fatores que poderiam auxiliar na tomada de decisões financeiras destaca-se a alfabetização financeira que vem assumindo papel fundamental na relação monetária dos indivíduos, pois resulta na capacitação intelectual para tomada de decisões responsáveis (HUSTON, 2010). A Alfabetização Financeira é conceituada como o conhecimento e a compreensão de conceitos e riscos financeiros; as habilidades, a motivação e a confiança para aplicar esse conhecimento; e a compreensão, a fim de tomar decisões eficazes em uma variedade de contextos financeiros, para com isso, melhorar o bem-estar financeiro (OECD, 2013a).

Bem-estar financeiro este que é a consequência positiva de uma gestão financeira eficiente, alicerçada na alfabetização financeira (MALONE et al., 2010), definido como o sentimento de estar financeiramente saudável e isento de preocupações (JOO, 2008). Em outras palavras, é o nível de preocupação de um indivíduo com a sua situação financeira atual e futura, que acaba por afetar a percepção de satisfação global com a vida, pois é a disponibilidade de recursos financeiros que possibilita o alcance de sonhos e inspirações (NORVILITIS; SZABLICKI; WILSON, 2003).

Partindo desse contexto, o objetivo principal é identificar como as famílias da Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense beneficiadas pelo Programa Bolsa Família gerem seus recursos financeiros e como percebem sua relação com o endividamento, atitude financeira, bem-estar financeiro e bem-estar global com a vida. Como objetivos específicos têm-se: i) analisar a situação financeira, alocação dos recursos, gestão financeira e ferramentas de gestão utilizadas; ii) investigar a alfabetização financeira, a atitude ao endividamento, o Bem-estar Financeira e a Satisfação Global de Vida dos entrevistados; iii) validar os construtos investigados e iv) agrupar os pesquisados com características semelhantes.

Como principais contribuições destaca-se inicialmente a possibilidade de aprofundar os conhecimentos sobre os beneficiários do PBF o que possibilita compreender as necessidades e demandas dessa população. Em um segundo momento, salienta-se a importância de realizar essa investigação em um contexto interiorano. Por fim, a grande ênfase do estudo nos aspectos financeiros possibilitará, identificar como essas famílias sobrevivem e gerem seus recursos diante da restrição orçamentária a que estão impostas, podendo por meio dos resultados o Governo Federal desenvolver ações mais focadas, em prol do perfil das famílias que mostrarem-se mais fragilizadas financeiramente.

2. Método

A população alvo do estudo compreende os beneficiários do PBF residentes na Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, a qual é composta por 31 municípios (Cacequi, Dilermando de Aguiar, Itaara, Jaguari, Mata, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Toropi, Vila Nova do Sul, Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Nova Palma, Restinga Seca, São João do Polêsine, Silveira Martins, Capão do Cipó,

Itacurubi, Jarí, Júlio de Castilhos, Pinhal Grande, Quevedos, Santiago, Tupanciretã e Unistalda). O interesse em investigar esse público, nessa localização específica, se deu inicialmente pela identificação de uma lacuna na literatura, pois os principais estudos realizados com público de baixa renda que abordaram aspectos financeiros foram desenvolvidos em cidades metropolitanas e capitais (MOURA, 2005; MATTOSO, 2005; MDS; SAGI, 2014). Além disso, essa é uma região voltada à agropecuária e ao setor terciário (ALONSO, 2009), onde o desempenho do PIB per capita é o mais baixo de todas as 7 mesorregiões apontadas pelo IBGE (2010), o que torna essa região ainda mais interessante, pois diante dessas dificuldades econômicas as oportunidades de emprego e desenvolvimento para essa gama da sociedade são ainda menores (MORAES, 2013).

Para identificar a população utilizaram-se os dados disponíveis no Portal da Transparência no mês de outubro de 2014. Assim, a coleta foi realizada com base no número de beneficiários correspondentes a cada um dos 31 municípios identificados. Para um erro amostral de 4%, com 95% de confiança e uma população finita de 31.671 beneficiários do Programa Bolsa Família (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014), a amostra final mínima a ser investigada fixou-se em 590, mas obteve-se um total de 595 entrevistados. Ressalta-se que os resultados aqui apresentados não podem ser extrapolados para outros contextos.

Para coleta de dados foi utilizado um questionário estruturado, com 93 questões fechadas, subdivididas em oito blocos de perguntas, as quais foram submetidas a três etapas: tradução reversa (para as escalas internacionais), avaliação de especialistas e o pré-teste. De maneira mais detalhada, elucida-se que a tradução reversa foi realizada com algumas variáveis da parte inicial do instrumento (questões 11, 13, 14 e 15) e com as escalas de bem-estar financeiro, atitude financeira, comportamento financeiro e conhecimento financeiro, pois estas derivam de pesquisas internacionais. O processo de tradução foi realizado por duas pessoas em três etapas, as perguntas foram traduzidas do inglês para o português, do português para o inglês e finalmente para o português novamente. A avaliação por especialistas foi feita por três profissionais conhecedores da área de pesquisa. Por fim, o pré-teste foi realizado com cerca de 30 beneficiários, a fim de identificar se a semântica e os questionamentos estavam coerentes com o contexto social dessas pessoas, bem como se as perguntas estavam realmente questionando o que se pretendia investigar. A Figura 01 ilustra a composição do questionário.

| Tema | Questões | Referências |
|--|----------|--|
| Sentimento dos beneficiários e situação financeira, gestão e ferramentas utilizadas. | 1 a 35 | Brasil (2009) MDS; SAGI (2014), Adaptado de Shockey (2002); OCED (2013b). |
| Bem-estar Financeiro | 36 a 43 | Norvilitis, Szablicki e Wilson (2003) |
| Atitude Financeira | 44 a 53 | Adaptado de Shockey (2002); OECD (2013b). |
| Atitude ao Endividamento | 54 a 62 | Moura (2005) |
| Bem-estar global com a vida | 63 a 69 | Hutz (2014). |
| Comportamento financeiro | 70 a 77 | Shockey (2002); O'Neill e Xiao (2012) e OCED (2013b). |
| Conhecimento Financeiro | 78 a 82 | Rooij, Lusardi e Alessie (2011); OCED (2013b); Klapper, Lusardi e Panos (2013); <i>National Financial Capability Study</i> (NFCS, 2013). |
| Perfil | 11 | Elaboradas pelos autores |

Figura 01 - Resumo do instrumento de coleta de dados.

Quanto às escalas ressalta-se que o bem-estar financeiro, a atitude financeira a satisfação global de vida e a atitude ao endividamento são do tipo *likert* de cinco pontos (Discordo Totalmente (1) a Concordo Totalmente (5)), sendo que devem ser analisadas quanto maior a frequência das respostas melhor, exceto a atitude ao endividamento que quando maior a frequência das respostas mais predisposto a dívida o indivíduo estará. A escala de comportamento financeiro também é do tipo *likert* de 5 pontos, mas varia de Nunca (1) a Sempre (5), sendo quando maior a frequência de respostas melhor o comportamento.

A análise dos dados se deu inicialmente, por meio da estatística descritiva, que utilizando as frequências, evidenciou o perfil do grupo pesquisado, a situação, gestão e ferramentas financeiras e por meio do cálculo das médias, da mediana e do desvio-padrão, salientou o comportamento dos entrevistados referente aos construtos investigados. Na etapa seguinte, com o objetivo de validação dos construtos foi utilizada a Análise Fatorial Confirmatória (AFC). A validade do modelo de mensuração foi avaliada por meio da verificação da validade convergente (mede o quanto a variável latente está positivamente relacionada com as variáveis manifestas designadas para mensurar a mesma variável latente (GARVER; MENTZER, 1999)), a confiabilidade (indica o grau de consistência interna entre os múltiplos indicadores de um construto, referindo-se, dessa forma, à extensão na qual um mesmo instrumento de medida produz resultados coerentes a partir de diversas mensurações (SCHUMACKER; LOMAX, 1996)) e a unidimensionalidade (indica o grau em que um conjunto de itens representa apenas um construto ou ainda a existência de um construto subjacente a um conjunto de

itens (GARVER; MENTZER, 1999).) de cada construto, seguindo recomendação de Hair et al. (2010).

A validade convergente foi analisada pela observação da magnitude e da significância estatística dos coeficientes padronizados e pelos índices de ajustes absolutos: estatística qui-quadrado (χ^2), *root mean square residual* (RMR), *root mean square error of approximation* (RMSEA), *goodness-of-fit index* (GFI) e índices de ajuste comparativos: *comparative fit index* (CFI), *normed fit index* (NFI), *Tucker-Lewis index* (TLI). Para o qui-quadrado/graus de liberdade os valores recomendados variam de menores que cinco até menores que dois. Para CFI, GFI, NFI e TLI, sugerem-se valores maiores que 0,95 e o RMR e o RMSEA, devem ficar abaixo de 0,05 e 0,08, respectivamente (HOOPER; COUGHLAN; MULLEN, 2008). Para mensurar a confiabilidade utilizou-se o índice de confiabilidade e o *Alpha* de *Cronbach*, em que valores superiores a 0,6 têm sido considerados aceitáveis para pesquisas de natureza exploratória. A verificação da unidimensionalidade foi realizada mediante a avaliação dos resíduos padronizados, sendo que valores absolutos menores que 2,58 não sugerem problema (HAIR *et al.*, 2010).

Após a validação dos construtos, foram formados os fatores, para os quais se aplicou a análise de *cluster*, também conhecida como análise de conglomerados. Como método de aglomeração foi utilizado o Ward, selecionado por ser um dos mais consistentes para escalas intervalares (HAIR *et al.*, 2010). Após conhecer o *cluster* ao qual cada indivíduo pertence, calcularam-se as estatísticas descritivas dos construtos dentro de cada *cluster*. Além disso, a fim de verificar se há diferença significativa entre os grupos, aplicou-se o teste de diferença de média (Teste ANOVA). Para aprofundar-se na caracterização dos *clusters*, realiza-se a estatística descritiva das variáveis vinculadas aos aspectos de gestão, situação financeira, ferramentas e perfil nos diferentes grupos da amostra pesquisada. Nessa etapa todas as variáveis da questão 1 a 35 e todas referentes ao perfil foram testadas, mas apenas as que se mostraram significância estatística por meio do teste de Qui-Quadrado foram discutidas.

3. Análise e discussão dos resultados

A apresentação dos resultados foi estruturada em quatro partes, inicialmente apresentou-se a estatística descritiva do perfil, situação, gestão e ferramentas financeiras

dos beneficiários, na segunda tem-se a estatística descritiva dos construtos, seguida pela validação e análise de cluster.

3.1. Estatística descritiva do perfil, situação, gestão e ferramentas financeiras

Investigando o perfil dos entrevistados, percebe-se uma que há grande diversidade de faixas etárias, deste modo, utilizando a técnica de *quartiles* (pontos de corte estabelecidos pela característica da própria amostra) identifica-se que 27% possuem até 29 anos, 23,9% estão no intervalo de 30 a 36 anos, 25,2% encontram-se de 37 a 45 anos e 23,4% têm mais de 45 anos. Em relação às demais características verifica-se maior homogeneidade, a presença feminina é quase unanime (97,6%), são casados (48,3%) ou solteiros (30,6%), possuem filhos (95,6%), casa própria (67,1%), concluíram até a 8ª série (76,7%) e trabalham (43,0%), sendo que os parceiros também possuem vínculo empregatício, mas a grande parte dessas atividades é realizada informalmente (21,6%). Logo, auferem uma renda mensal média de R\$200,00 a R\$500,00 (27,1%), sendo que parte desse valor é decorrente do PBF que transfere em média R\$173,62 para os beneficiários. Realizando um paralelo com o perfil da região investigada, conjectura-se que o baixo nível de emprego formal pode ser consequência das piores condições econômicas dessa região, que não tem estrutura produtiva que possa atender as necessidades empregatícias de toda a população.

Buscando verificar as condições alimentícias identifica-se que a maior parte dos entrevistados (47,31%) sempre possuem alimentos suficientes para toda família. Vale observar ainda, que 81,14% dos entrevistados nunca sofreram preconceito por serem beneficiário do PBF, demonstrando uma mudança na percepção da sociedade, já que por muitos anos os pobres foram associados a marginais, e os beneficiários do PBF além desse “rótulo”, também eram acusados de acomodados (SANTOS; PIRES, 2014).

Esses aspectos fazem com que os beneficiários percebam o PBF de maneira positiva, sendo que 67,68% dos entrevistados relataram que as condições de vida melhoraram posteriormente à entrada no programa. Além disso, quando instigados a atribuir uma nota ao programa 56,47% apontaram em uma escala de 0 a 10 a nota máxima (10), corroborando a visão favorável dos entrevistados. Segundo Fonteles et al. (2011) isso se dá pelo fato de o programa proporcionar aos seus beneficiários uma maior segurança financeira, autonomia na tomada de decisão, independência, ampliação

da capacidade de compra e da manutenção de uma qualidade de vida mínima garantida pelo valor monetário concedido.

Todavia, a maior parte dos entrevistados relata que esse valor é muito baixo (36,97%), suficiente (25,04%) e médio (32,04%), tendo apenas 0,5% percebido como um valor bastante alto. Santos et al. (2014) esclarecem que eles sentem-se realizados pela possibilidade de ampliação da renda, no entanto que ela não é suficiente para suprir todas as necessidades para a emancipação sustentada da família de modo que a situação financeira dessa parcela da população mostra-se bastante adversa. Com isto, em relação à situação financeira observa-se que os entrevistados pagam as despesas mensais, mas não conseguem comprar coisas extras (36,5%), gastam mais do que ganham (53,1%) e o dinheiro auferido do PBF já está todo comprometido (53,8%) no ato do recebimento. Assim, a porcentagem de indivíduos com algum tipo de conta em atraso chega a 63,2%, principalmente com lojas de crediários (80,2%). Dos entrevistados, 39,4% dizem estar com o nome vinculado a algum cadastro de dívida ativa, 25,6% já estiveram com o nome nessa situação e 35% nunca chegaram a condições tão críticas. Dentre as justificativas para tal adversidade, muitos apontam o ato de terem emprestado o nome para alguma outra pessoa (46,9%), mas observando o risco dessa atitude no momento apenas 5,9% estão emprestando o nome para alguém. Mesmo diante desse cenário, 37% relataram estarem satisfeitas com as suas condições financeiras. Esse fato pode ser justificado pela concessão do benefício do PBF, que de certa maneira amenizou as dificuldades vivenciadas por essas famílias, que a partir do recebimento do recurso ampliam suas possibilidades de consumo e qualidade de vida (SOUZA, LAMOUNIER, 2010).

Quanto à alocação dos recursos, os resultados revelam que 87,2% do total alegaram utilizar o dinheiro do PBF para ampliar o consumo de alimentos, 79,5% para compra de material escolar para as crianças, 64,8% para remédios, mas que não utilizam o dinheiro para comprar bebidas alcoólicas e/ou cigarro (97,3%), passagens para transporte (87,2%), bens duráveis como geladeira, televisão, etc (86,7%), e pagamento de dívidas em lojas (64,0%). Esse panorama evidencia que as famílias buscam utilizar o dinheiro recebido do PBF realmente em prol da ampliação da qualidade de vida da unidade familiar, com investimentos mais eminentes na área da alimentação, educação, saúde e bem estar das crianças confirmando os achados de Sampaio e Sousa (2013).

No que se referem às decisões financeiras, as beneficiárias (69,3%) relatam decidir como vai ser gasto o dinheiro. Quando questionadas do por que delas decidirem como/onde gastar o dinheiro da casa, elas apontam o fato de serem mais responsáveis (59,0%) e saberem o que precisa (33,6%). Elucidam também, serem mais controladas, sendo que 37,1% realizam anotações por escrito para manter um maior controle sobre os gastos e 68,0% dizem controlar seus gastos de alguma maneira. Por possuírem essas características, pesquisam preço antes de escolher o lugar onde comprar, dando preferências para os lugares mais baratos (76,4%).

Todavia, mesmo com esse manejo cuidadoso, essas famílias não conseguem fazer com que as receitas durem até o final do mês (45,4%), sendo que as necessidades na falta de recursos financeiros são supridas por meio de empréstimos com amigos e/ou familiares (55,9%) ou pelo consumo de bens no crediário de supermercados, farmácias e lojas (compra fiada) (34,7%). Justifica-se a utilização dessas alternativas por serem de mais fácil acesso, dependendo apenas da disponibilidade dos amigos/familiares ou da concessão da compra fiada e também pela informalidade, que não exige contrapartidas e processos burocráticos.

Quanto às ferramentas identifica-se que o cartão de crédito não é utilizado (80,2%), todavia 80,3% dos entrevistados relataram possuir carnê de crediário, o que amplia suas possibilidades de compra, mas por outro lado aumenta a preocupação e a necessidade de instruir essas famílias a utilizarem essa ferramenta de consumo. Contrária a essas ferramentas que levam ao consumo, a poupança seria uma boa estratégia para ampliação da qualidade e segurança na vida dessas pessoas. No entanto, 73,6% nunca realizaram nenhum tipo de poupança, provavelmente por indisponibilidade de caixa. Outro aspecto relevante é o baixo contato desses indivíduos com o sistema bancário, pois mesmo que a maioria (98,99%) receba o dinheiro do PBF em bancos, por meio do saque com um cartão (os demais 1,01% da amostra recebem o benefício por meio de guia), a maior parte não possui nenhum tipo de conta bancária (59,5%).

Esse perfil de família sofre com o que denominam por "tripla ameaça", ou seja, baixos rendimentos, fluxos de caixa irregulares e o comportamento das instituições financeiras que fazem pouco para amenizar seus problemas (COLLINS et al., 2009).

3.2. Estatística descritiva dos construtos

Partindo para a análise dos fatores comportamentais, busca-se compreender a alfabetização financeira, conceituada como o conhecimento e a compreensão de conceitos e riscos financeiros; as habilidades, a motivação e a confiança para aplicar esse conhecimento; e a compreensão, a fim de tomar decisões eficazes em uma variedade de contextos financeiros, para com isso, melhorar o bem-estar financeiro dos indivíduos (OECD, 2013a). Assim, compreende-se alfabetização financeira como um conjunto de atitude, conhecimento e comportamento financeiro. Com isto, iniciam-se as análises pelo construto atitude financeira, que é reconhecida como a combinação de conceitos, informações e emoções sobre a aprendizagem, que resulta em uma predisposição a reagir favoravelmente diante de eventualidades (SHOCKEY, 2002) (Tabela 1).

Tabela 1 - Estatística descritiva do construto Atitude Financeira

| Variáveis | Missing | Média** | Percentuais | | | | |
|--|---------|---------|---------------------|----------|-------------|---------------------|----|
| | | | Discordo totalmente | Discordo | Indiferente | Concordo totalmente | |
| 44. Para você, é importante definir metas para o futuro. | 1 | 4,156 | 2 | 2 | 5 | 61 | 30 |
| 45. Você acredita que a maneira como administra seu dinheiro vai afetar o seu futuro. | 3 | 2,967 | 9 | 39 | 7 | 36 | 9 |
| 46. Você não se preocupa com o futuro, vive apenas o presente.* | 2 | 3,382 | 19 | 43 | 3 | 25 | 10 |
| 47. Poupar é impossível para a sua família.* | 3 | 2,844 | 7 | 37 | 6 | 32 | 18 |
| 48. Depois de tomar uma decisão sobre dinheiro, você se preocupa muito com a sua decisão.* | 2 | 2,411 | 5 | 20 | 6 | 47 | 22 |
| 49. Você gosta de comprar coisas, porque isso faz você se sentir bem.* | 2 | 2,898 | 12 | 33 | 5 | 33 | 17 |
| 50. É difícil construir um planejamento de gastos familiar.* | 4 | 2,654 | 5 | 29 | 7 | 46 | 13 |
| 51. Você se permite gastar dinheiro em coisas que são importantes para você.* | 4 | 2,991 | 10 | 35 | 8 | 39 | 8 |
| 52. Você considera mais satisfatório gastar dinheiro do que poupar para o futuro.* | 2 | 3,478 | 14 | 52 | 8 | 21 | 5 |
| 53. Para você, o dinheiro é feito para gastar.* | 2 | 2,642 | 7 | 25 | 10 | 40 | 18 |

* Variável invertida. ** Quanto maior a média das respostas melhor a Atitude Financeiras.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

De modo geral, as respostas permeiam a alternativa indiferente, indicando que os entrevistados não desenvolvem hábitos prejudiciais as suas famílias, mas também não se encontram com atitudes tão favoráveis a ponto de alterar significativamente suas condições monetárias. Dentre as variáveis, salienta-se que a maior média está na questão AF44, apontando que os beneficiários preocupam-se em economizar para o futuro. No entanto, mesmo que eles considerem importante e sintam-se mais satisfeitos com o ato de economizar do que gastar, raramente o conseguem fazer, pois a indisponibilidade de caixa restringe suas ações (LUCKE et al., 2014), podendo ser esse também um fato que impulsiona as preocupações com o futuro. Assim outras duas variáveis de destaque são: AF46 e AF51, as quais revelam que os pesquisados se preocupam com o futuro e não se permitem gastar com coisas que importantes para si (dão preferência as necessidades dos filhos).

As variáveis com pior desempenho são: AF48, AF53 e AF50, as quais apontam que as pessoas preocupam-se com suas decisões financeiras, concordam que o dinheiro foi feito para gastar e que é muito difícil planejar os gastos da casa. Essa caracterização pode ser fundamentada, mais uma vez no fato de a maior parte da amostra ser composta por mulher, as quais estão constantemente a mercê das necessidades de seus filhos, mas como possuem elevada restrição orçamentária não conseguem economizar e planejar o futuro.

O segundo fator referente à alfabetização financeira, diz respeito ao Conhecimento Financeiro, o qual é compreendido como a capacidade de um indivíduo compreender as informações financeiras vinculadas às transações operacionais (HUSTON, 2010). Segundo Lusardi e Mitchell (2013), essas informações referem-se ao conhecimento de conceitos como juro simples e compostos, risco e retorno, e inflação (Tabela 2).

Tabela 2 - Frequência e percentual válido do construto Conhecimento Financeiro

| Variáveis | Missing | Alternativas | Frequência | Percentual |
|---|---------|--------------------------|------------|------------|
| 78. Você tem R\$ 100,00 em uma conta poupança a uma taxa de juros de 10% ao ano. Depois de 5 anos, qual o valor que você terá na poupança? Considere que não tenha sido depositado e nem retirado dinheiro. | 7 | Menos do que R\$ 150,00. | 24 | 4,1 |
| | | Exatamente R\$ 150,00. | 88 | 15,0 |
| | | Mais do que R\$ 150,00.* | 97 | 16,5 |
| | | Não sabe. | 379 | 64,5 |
| 79. Suponha que no ano de 2015 sua renda dobrará e os preços de todos os bens também dobrarão. Em 2015, o quanto você será capaz de comprar com a sua renda? | 7 | Mais do que hoje. | 72 | 12,2 |
| | | Exatamente o mesmo.* | 164 | 27,9 |
| | | Menos do que hoje. | 119 | 20,2 |
| | | Não sabe. | 233 | 39,6 |

| | | | | |
|---|---|--------------|-----|------|
| 80. Imagine que cinco amigos recebem uma doação de R\$ 1.000,00 e precisam dividir o dinheiro igualmente entre eles. Quanto cada um vai ganhar? | 5 | 100 | 26 | 4,4 |
| | | 200* | 264 | 44,7 |
| | | 1000 | 9 | 1,5 |
| | | 5000 | 7 | 1,2 |
| | | Não sabe. | 284 | 48,1 |
| 81. Um investimento com alta taxa de retorno terá alta taxa de risco. Essa afirmação é: | 6 | Verdadeira.* | 194 | 32,9 |
| | | Falsa. | 50 | 8,5 |
| | | Não sabe. | 345 | 58,6 |
| 82. Alta inflação significa que o custo de vida está subindo rapidamente. Essa afirmação é: | 7 | Verdadeira.* | 370 | 62,9 |
| | | Falsa. | 23 | 3,9 |
| | | Não sabe. | 195 | 33,2 |

* Respostas corretas

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O elevado percentual de erro nas questões indica baixo nível de conhecimento financeiro. Pontualmente, verifica-se que a questão de maior dificuldade foi referente à taxa de juros, sendo que 16,5% souberam respondê-la e 64,5% não. O MDS e SAGI (2014) esclarecem que indivíduos com esse perfil não conseguem operacionalizar os cálculos que lhes permitiriam saber qual o rendimento dessa taxa de juros, justificando assim este resultado. A questão sobre valor do dinheiro no tempo também apresentou baixo rendimento, 32,4% erraram e 39,6% responderam não saber. Resultado mais satisfatório é verificado na pergunta de matemática simples, em que 44,7% dos respondentes acertaram a divisão de 1.000 por 5, mas 48,1% não sabem e 7,1% erraram, o que é preocupante, à medida que, cálculos básicos como estes são de extrema importância para operações diárias.

A quarta questão refere-se a um aspecto talvez menos vivenciado por este público, a relação de retorno e risco, confirmado pelo fato de que 58,6% dos respondentes assinalaram que não sabem a resposta e apenas 32,9% acertaram. Por fim, a variável sobre inflação foi a que os entrevistados demonstraram um melhor desempenho (62,9% acertaram), provavelmente por esse ser um assunto recorrente na mídia. Posterior à investigação de cada uma dessas variáveis, busca-se compreender o desempenho geral (Tabela 3).

Tabela 3 – Número de acertos por respondente, percentual válido, percentual de acerto e classificação

| Número de acertos | Frequência | Percentual Valido | Porcentual de Acertos | Classificação* |
|-------------------|------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| 0 | 140 | 23,7 | 0% | Baixo |
| 1 | 122 | 20,6 | 20% | Baixo |
| 2 | 128 | 21,7 | 40% | Baixo |
| 3 | 105 | 17,8 | 60% | Baixo |
| 4 | 82 | 13,9 | 80% | Médio |
| 5 | 14 | 2,4 | 100% | Alto |

* *Classificação do nível de Conhecimento Financeiro dos entrevistados baseado no modelo de Chen e Volpe (1998).*

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Utilizando a classificação proposta por Chen e Volpe (1998), ratifica-se o baixo nível de conhecimento financeiro dos entrevistados, sendo que 83,8% deles são identificados como detentores de baixo nível, 13,9% médio e apenas 2,4% alto. Esse resultado é relevante e preocupante, pois demonstra que além da elevada restrição orçamentária essas famílias não possuem o conhecimento que subsidiaria tomadas de decisões mais coerentes (VITT, 2004). Ressalta-se, no entanto, que ainda não há na literatura brasileira uma escala específica de conhecimento financeiro para indivíduos de baixa renda. Neste sentido, salienta-se que as variáveis aqui utilizadas não foram desenvolvidas para este público e apenas adequadas a eles pelos procedimentos já apresentados no método.

O comportamento financeiro é a última dimensão da alfabetização financeira, mas é revelado pela OECD (2013a), como sendo um elemento essencial, e sem dúvida o mais importante dentre os três, pois é o comportamento que concretiza o equilíbrio ou o desequilíbrio financeiro, ou seja, a ação efetivamente (Tabela 4).

Tabela 4 - Estatística descritiva do construto Comportamento Financeiro

| Variáveis | Missing | Média* | Percentuais | | | | |
|--|---------|--------|-------------|-------------|----------|--------------|--------|
| | | | Nunca | Quase nunca | Às vezes | Quase sempre | Sempre |
| 70. Você anota e controla os seus gastos (ex: com planilha). | 1 | 3,308 | 23 | 10 | 16 | 14 | 37 |
| 71. Você compara preços ao fazer uma compra. | 2 | 4,519 | 3 | 1 | 7 | 20 | 69 |
| 72. Você tem um plano de gastos/orçamento. | 1 | 3,143 | 22 | 11 | 22 | 21 | 24 |
| 73. Você consegue identificar os custos que paga ao comprar um produto no crédito. | 3 | 3,128 | 24 | 10 | 20 | 23 | 23 |
| 74. Você paga suas contas em dia. | 1 | 4,143 | 1 | 7 | 16 | 28 | 48 |
| 75. Você analisa suas contas antes de fazer uma compra grande. | 3 | 4,429 | 4 | 2 | 6 | 22 | 66 |
| 76. Passa a poupar mais quando recebe um aumento de salário. | 2 | 3,534 | 14 | 10 | 15 | 29 | 32 |
| 77. Nos últimos 12 meses, você tem conseguido poupar dinheiro. | 1 | 1,875 | 58 | 14 | 15 | 8 | 5 |

* *Quanto maior a média das respostas melhor o Comportamento Financeiro.*

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Em relação ao comportamento financeiro, ressaltam-se as altas médias na maioria das questões, manifestando que os entrevistados comportam-se adequadamente no uso de seus recursos financeiros. Investigando as variáveis separadamente, detecta-se

que os indivíduos possuem um controle no ato de suas compras, pois compraram preços, pensam se possuem condições de realizar aquela compra e posterior à aquisição, procuram pagar em dia. Além disso, a amostra pesquisada tenta poupar quando recebe um aumento salarial, boa parte anota os gastos, tentam desenvolver um orçamento dos gastos e conseguem verificar o custo das mercadorias. Outro comportamento que auxiliaria na melhor qualidade de vida desses indivíduos e na segurança financeira seria a poupança, mas eles não conseguem realizar, pois não possuem disponibilidade de recursos financeiros para isso, ou por considerarem que a compra de bens duráveis é uma maneira de economia (LUCKE et al., 2014).

Concluindo a análise descritiva da alfabetização financeira, identifica-se um baixo nível de conhecimento financeiro, atitude financeira com pontos positivos e outros a melhorar, tendo o comportamento financeiro resultados mais favoráveis. O que se pode conjecturar, é que o baixo nível de conhecimento leva a atitudes ainda difusas, mas que diante da restrição que eles estão impostos buscam comportar-se de maneira a controlar o máximo possível de seus recursos monetários a fim de suprir as necessidades da família e evitar elevados níveis de endividamento.

Nesse sentido, busca-se compreender “o grau de favorabilidade frente ao endividamento” (MOURA, 2005, p.68), ou seja, a atitude ao endividamento dessas famílias (Tabela 5).

Tabela 5 - Estatística descritiva do construto Atitude ao Endividamento

| Variáveis | Missi ng | Média** | Percentuais | | | | |
|--|-------------|---------|------------------------|----------|-------------|--------------|----------------------------|
| | | | Discordo totalmente | Discordo | Indiferente | Concord o | Concordo totalment e |
| 54. Para você, é normal as pessoas ficarem endividadas para pagar suas contas. | 2 | 2,381 | 20 | 51 | 4 | 21 | 4 |
| 55. Você prefere comprar parcelado do que esperar ter dinheiro para comprar à vista. | 3 | 3,065 | 9 | 36 | 5 | 39 | 11 |
| 56. Você prefere pagar parcelado mesmo que no total saia mais caro. | 1 | 2,951 | 14 | 33 | 7 | 35 | 11 |
| 57. Não tem problema ter dívida se você sabe que pode pagar. | 3 | 3,630 | 4 | 18 | 4 | 58 | 16 |
| 58. Não é certo gastar mais do que você ganha.* | 1 | 1,835 | 4 | 5 | 2 | 48 | 41 |
| 59. As pessoas ficariam desapontadas contigo se soubessem que você tem | 5 | 3,171 | 14 | 36 | 12 | 28 | 10 |

| dívida.* | | | | | | | |
|---|---|-------|---|----|---|----|----|
| 60. É melhor primeiro juntar dinheiro e só depois gastar.* | 5 | 2,083 | 4 | 9 | 4 | 59 | 24 |
| 61. Você sabe exatamente quanto deve em lojas, cartão de crédito ou banco.* | 6 | 2,453 | 9 | 18 | 8 | 39 | 26 |
| 62. É importante saber controlar os gastos da sua casa.* | 3 | 1,677 | 1 | 1 | 2 | 58 | 38 |

* Variável invertida. ** Quanto maior a média das respostas maior a Atitude ao Endividamento.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Preocupa o fato dos entrevistados concordarem (58%) que não tem problema ter dívida se sabem que podem pagar, todavia, diante da sazonalidade de seus rendimentos e da informalidade de suas relações empregatícias, essa alternativa pode ser relevante para essas famílias. Atenta-se ainda para o fato dos pesquisados relatarem que as pessoas ficariam desapontadas se soubessem sobre suas dívidas e que preferem comprar parcelado a esperar ter dinheiro para comprar à vista mesmo que no final seja mais caro. Variáveis que amenizam essa tendência à atitude ao endividamento revelam que a amostra sabe quanto deve em lojas de crediário, não acham normal que as pessoas fiquem endividadas mesmo que seja para pagar contas, acham melhor primeiro juntar dinheiro para depois gastar, não acham certo gastar mais do que ganham e acreditam ser importante controlar os gastos.

Em seguida buscou-se avaliar a percepção dos beneficiários quanto ao bem-estar financeiro, fator que evidencia a classificação auferida por cada indivíduo em relação à adequação de sua renda para satisfazer suas necessidades gerais (ARBER; FENN; MEADOWS, 2014) (Tabela 6).

Tabela 6 - Estatística descritiva do construto Bem-estar Financeiro

| Variáveis | Missin g | Média ** | Percentuais | | | | |
|---|-------------|-------------|------------------------|----------|-------------|----------|------------------------|
| | | | Discordo totalmente | Discordo | Indiferente | Concordo | Concordo totalmente |
| 36. Você se sente financeiramente satisfeito. | 1 | 2,830 | 9 | 40 | 12 | 37 | 2 |
| 37. Você acredita estar em uma boa situação financeira. | 2 | 2,558 | 11 | 50 | 14 | 23 | 2 |
| 38. Daqui a 1 ano, você pretende ter pago todas suas dívidas. | 1 | 4,075 | 1 | 5 | 5 | 62 | 27 |
| 39. Daqui a 5 anos, você pretende ter pago todas as suas dívidas. | 1 | 4,380 | 1 | 2 | 5 | 41 | 51 |
| 40. Você se sente desconfortável com a quantia | 2 | 2,330 | 7 | 16 | 8 | 40 | 29 |

| que deve.* | | | | | | | |
|--|---|-------|----|----|---|----|----|
| 41. Você se preocupa constantemente com o pagamento de suas dívidas.* | 0 | 1,747 | 4 | 6 | 2 | 38 | 50 |
| 42. Você pensa muito em suas dívidas.* | 1 | 1,851 | 4 | 9 | 4 | 32 | 51 |
| 43. Você tem tido discussões com outras pessoas (pais, amigos, esposo(a) e outros) devido a sua dívida.* | 2 | 3,941 | 47 | 27 | 4 | 17 | 5 |

* *Questões invertidas.* ** *Quanto maior a média das respostas melhor o Bem-estar Financeiro*

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Percebe-se que as variáveis com maior média indicam que os beneficiários acreditam que estarão, no futuro, em melhores condições financeiras, podendo assim arcar com os compromissos firmados hoje. De mesmo modo, destaca-se que eles não estão tendo discussões com outras pessoas devido à sua dívida. Percepções mais desfavoráveis assinalam que a maior parcela dos respondentes não se sentem satisfeitos e não consideram estar em boa situação financeira. Esse resultado corrobora o fato, já evidenciado na estatística descritiva, da situação financeira dessas famílias ser bastante controversa. Agravando ainda mais o bem-estar financeiro dessas famílias 40% relatam sentirem-se desconfortável com a quantia que devem e pensam constantemente em suas dívidas.

Por fim, analisa-se a satisfação global de vida conceituada por Hutz (2014, p. 43) como o “contentamento que alguém percebe quando pensa sobre sua vida de modo geral” (Tabela 7).

Tabela 7 - Estatística descritiva do construto Satisfação Global de Vida.

| Variáveis | Missing | Média* | Percentuais | | | | |
|--|---------|--------|---------------------|----------|-------------|----------|---------------------|
| | | | Discordo totalmente | Discordo | Indiferente | Concordo | Concordo totalmente |
| 63. Você tem tudo o que precisa. | 1 | 2,683 | 13 | 46 | 7 | 29 | 5 |
| 64. Você gosta da sua vida. | 1 | 4,055 | 1 | 6 | 8 | 56 | 29 |
| 65. Você está satisfeito com as coisas que tem. | 1 | 3,634 | 4 | 17 | 8 | 53 | 18 |
| 66. Você se sente bem do jeito que você é. | 2 | 4,015 | 2 | 9 | 4 | 57 | 28 |
| 67. Você está satisfeito com a sua vida. | 2 | 3,839 | 2 | 12 | 9 | 53 | 24 |
| 68. Você é uma pessoa feliz. | 2 | 4,052 | 1 | 7 | 10 | 48 | 34 |
| 69. Você se sente realizado com a vida que leva. | 1 | 3,564 | 3 | 19 | 16 | 42 | 20 |

* *Quanto maior a concordância com as alternativas maior será a Satisfação Global de Vida.*

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Observando a satisfação global de vida, salienta-se que esses beneficiários gostam, são felizes com suas vidas e se sentem bem do jeito que são. Todavia, ao serem indagados se possuem tudo que precisam 46% das pessoas discordam, ou seja, elas estão satisfeitas e felizes, mas não possuem tudo que precisam. Buscando justificar esse resultado, destaca-se o fato de os entrevistados fazerem parte do PBF, o qual proporciona uma melhor qualidade de vida ao permitir que seus beneficiários satisfaçam ao mínimo suas necessidades básicas, fazendo assim com que mesmo sem possuírem tudo o que precisam sintam-se mais satisfeitos com a vida.

3.3. Validação dos construtos

Para validação individual dos construtos utilizou-se a Modelagem de Equações Estruturais (MEE). Assim, inicia-se apresentando os índices de ajuste da atitude financeira, do comportamento financeiro e da alfabetização financeira inicial e final (Tabela 8).

Por meio da Tabela 8, observa-se que os modelos de atitude financeira e comportamento financeiro iniciais são inadequados, pois a razão do qui-quadrado/graus de liberdade é superior ao valor três, os índices de ajuste GFI, CFI, NFI e TLI, não atingem o valor mínimo de 0,95 e os índices RMR e RMSEA são superiores a 0,05 e 0,08, respectivamente. Além disso, os índices de confiabilidade ficaram abaixo de 0,6 para o fator atitude financeira. Com isso, na busca por modelos de mensuração mais adequados, foi adotada a estratégia de retirada das variáveis não significativas e com carga fatorial padronizada com valores baixos que não contribuíam significativamente para os modelos.

Tabela 8 - Índices de ajuste dos construtos da Atitude Financeira, Comportamento Financeiro e do modelo integrado de Alfabetização Financeira.

| Índices de ajuste | Atitude Financeira Modelo Inicial | Atitude Financeira Modelo Final | Comportament o Financeiro Modelo Inicial | Comportament o Financeiro Modelo Final | Alfabetização Financeira Modelo Inicial e Final |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|--|---|
| Qui-quadrado (valor) | 170,101 | 0,598 | 105,648 | 0,194 | 28,902 |
| Qui-quadrado (probabilidade) | 0,000 | 0,439 | 0,000 | 0,660 | 0,004 |
| Graus de Liberdade | 35 | 1 | 20 | 1 | 12 |
| Qui-quadrado / Graus de Liberdade | 4,860 | 0,598 | 5,282 | 0,194 | 2,408 |
| GFI - Goodness of Fit | 0,942 | 0,999 | 0,954 | 1,000 | 0,986 |
| CFI - Comparative Fit | 0,697 | 1,000 | 0,856 | 1,000 | 0,973 |

| Index | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| NFI - Normed Fit Index | 0,654 | 0,997 | 0,830 | 0,999 | 0,952 |
| TLI- Tucker-Lewis Index | 0,611 | 1,005 | 0,798 | 1,010 | 0,952 |
| RMR - Root Mean Square Residual | 0,101 | 0,013 | 0,090 | 0,014 | 0,050 |
| RMSEA - R. M. S Error of Approximation | 0,081 | 0,000 | 0,085 | 0,000 | 0,049 |
| Índice de Confiabilidade | 0,457 | 0,750 | 0,693 | 0,648 | - |
| Alpha de Cronbach | 0,437 | 0,644 | 0,686 | 0,639 | - |

Fonte: Resultados da pesquisa (2015).

Assim, inicialmente no fator atitude financeira excluíram-se gradativamente as variáveis AF45 (SIG, 0,745), AF47INVER (SIG. 0,091) e AF50INVER (sig. 0,014). Na sequência, foram eliminadas as questões AF48INVER, AF51INVER, AF44 e AF46INVER, as quais apresentaram coeficientes abaixo do desejado. Partindo destes procedimentos, atingiu-se um modelo de mensuração adequado. No construto de comportamento financeiro foram excluídas respectivamente as seguintes questões: CompF77, CompF76, CompF74, CompF71 e CompF75. Após esse processo o modelo também se mostrou validado. Verificando os índices de ajuste do modelo de inicial de alfabetização financeira, percebe-se que todos estão ajustados não sendo necessário a realização de nenhum ajuste. As ilustrações dos modelos inicial e final de atitude e comportamento financeiro são exibidos na Figura 2.

Quanto ao modelo final de atitude financeira, identifica-se que a variável com maior impacto é a AF53INVER, seguida pela AF52INVER e AF49INVER. Por meio dessas variáveis, conclui-se que a atitude financeira é mensurada por meio de questões que se referem especialmente ao ato de consumir, partindo da percepção de para que o dinheiro é feito, se acha mais satisfatório consumir do que guardar e se gosta de comprar. Verificando o modelo final do comportamento financeiro, elucida-se que a variável com maior representatividade é a CompF72, referente a um plano de gastos/orçamento, indicando que o fato de as pessoas realizarem ou não um planejamento referente ao uso do dinheiro, pode impactar significativamente no comportamento financeiro deste. Corroborando com essa evidência as outras duas questões que compõem o modelo final também se referem ao controle do dinheiro.

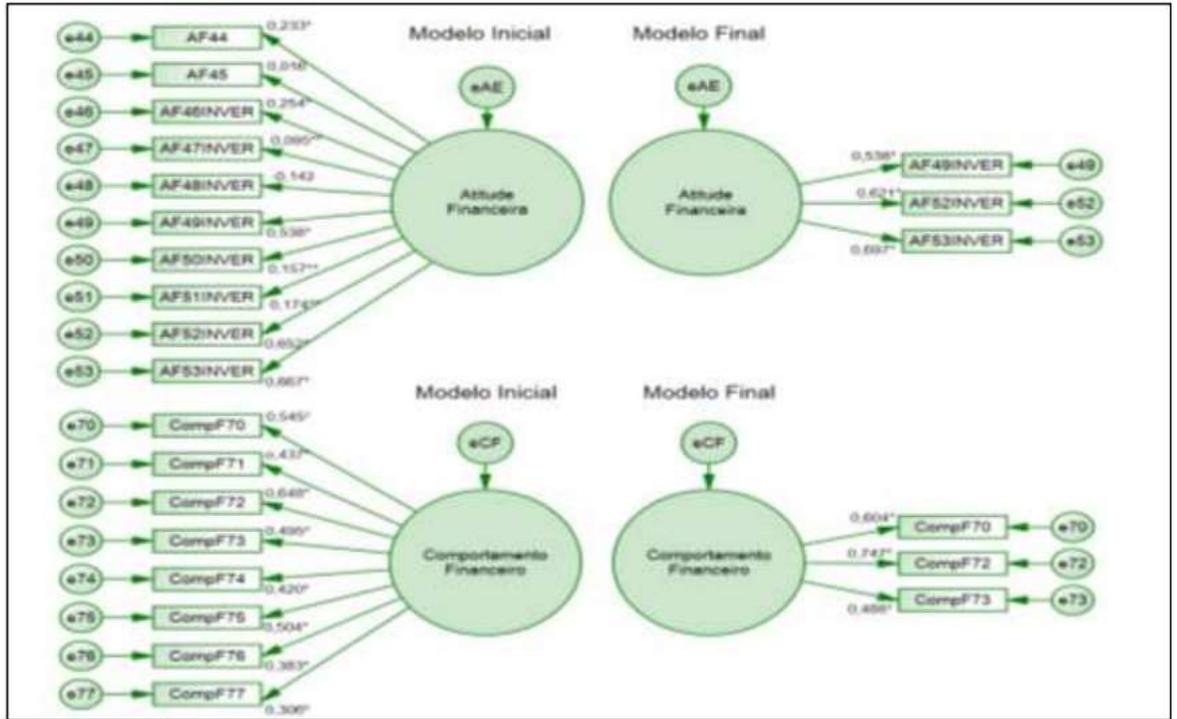


Figura 2 - Modelo de mensuração inicial e final com os coeficientes padronizados e significância das variáveis dos construtos Atitude Financeira e Comportamento Financeiro.

Nota: * $p < 0,01$. ** $p < 0,010$. ¹valor de z não calculado, onde o parâmetro foi fixado em 1, devido às exigências do modelo.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O desenho do modelo integrado de alfabetização financeira é apresentado na Figura 3.

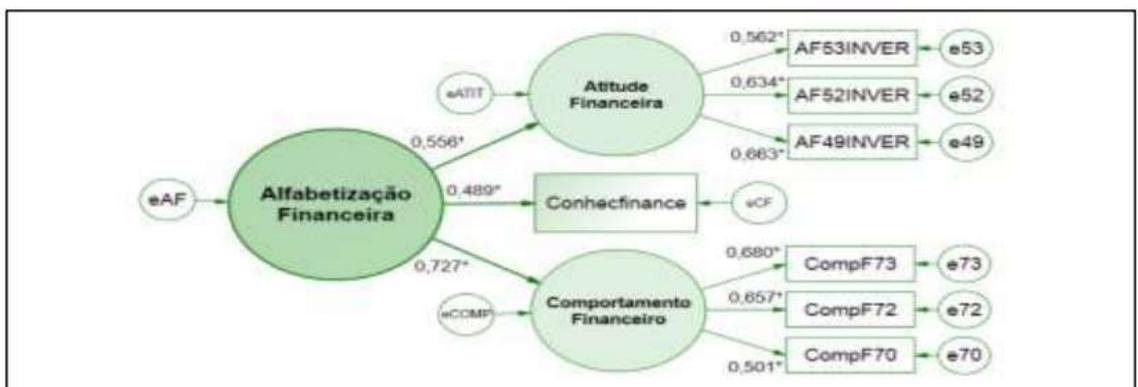


FIGURA 3 - MODELO INTEGRADO FINAL COM OS COEFICIENTES PADRONIZADOS E SIGNIFICÂNCIA DAS VARIÁVEIS E DOS CONSTRUTOS NA ALFABETIZAÇÃO FINANCEIRA.

Nota: * $p < 0,01$. ** $p < 0,010$. ¹valor de z não calculado, onde o parâmetro foi fixado em 1, devido às exigências do modelo.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A análise da composição do modelo final permite identificar que o construto com maior impacto para a consolidação da alfabetização financeira é o comportamento financeiro, seguido pela atitude e conhecimento. Tal resultado pode ser explicado pelo fato de o comportamento ser efetivamente o que determina as ações de um indivíduo, dessa maneira de nada adianta elevados níveis de conhecimentos e atitudes favoráveis a uma gestão eficiente se o indivíduo não aplicar essas habilidades por meio do comportamento, corroborando assim com o exposto pela OECD (2013a). Os índices de ajuste da atitude ao endividamento são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 - Índices de ajuste do construto Atitude ao Endividamento

| Índices de ajuste | Atitude ao Endividamento Modelo Inicial | Atitude ao Endividamento Modelo Final |
|--|--|--|
| Qui-quadrado (valor) | 182,436 | 2,213 |
| Qui-quadrado (probabilidade) | 0,000 | 0,137 |
| Graus de Liberdade | 27 | 1 |
| Qui-quadrado / Graus de Liberdade | 6,756 | 2,213 |
| GFI - Goodness of Fit | 0,930 | 0,998 |
| CFI - Comparative Fit Index | 0,810 | 0,998 |
| NFI - Normed Fit Index | 0,786 | 0,996 |
| TLI- Tucker-Lewis Index | 0,746 | 0,994 |
| RMR - Root Mean Square Residual | 0,073 | 0,014 |
| RMSEA - R. M. S Error of Approximation | 0,098 | 0,045 |
| Índice de Confiabilidade | 0,499 | 0,759 |
| Alpha de Cronbach | 0,541 | 0,724 |

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A verificação dos índices de ajuste corroboram o fato de o modelo não estar adequado. A primeira alternativa é eliminar as questões que não se revelaram significativas para o modelo, assim, foram excluindo-se gradativamente as seguintes variáveis: AE61INVER (sig. 0,854), AE58INVER (sig. 0,627), AE62INVER (sig. 0,584), AE59INVER (sig. 0,197). Posteriormente eliminaram-se também as questões AE54 e AE57, as quais não exibiram coeficientes satisfatórios. Por fim, o modelo mostrou-se válido, a Figura 4 evidencia o modelo final e inicial para atitude ao endividamento.

O construto atitude ao endividamento apresentou em seu modelo final três variáveis. Salienta-se que todas as questões referem-se ao fato da preferência dos indivíduos no ato da compra, ou seja, se eles preferem comprar parcelado mesmo que no final seja mais caro e se acham melhor primeiro juntar dinheiro e só depois gastar. Provavelmente, as pessoas que indicarem preferir comprar parcelado, não vão assinalar

que preferem primeiro juntar dinheiro para só depois gastar, sendo essas atitudes comprometedoras a saúde e equidade financeira dessas famílias.

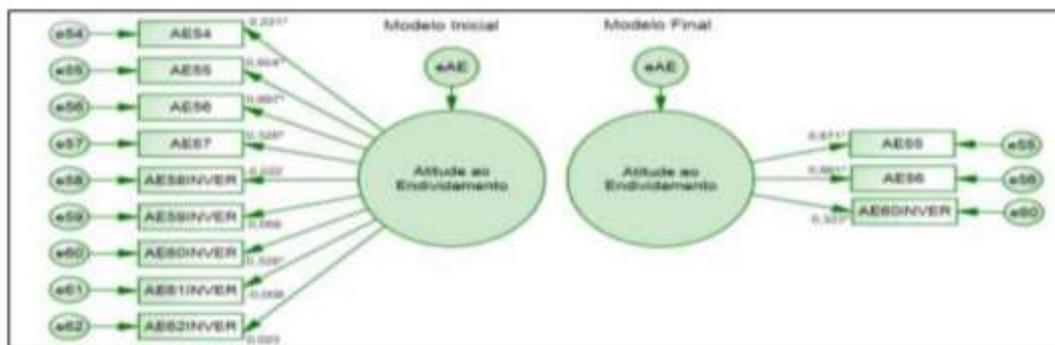


Figura 4 - Modelo de mensuração inicial e final com os coeficientes padronizados e significância das variáveis do construto Atitude ao Endividamento

Nota: * $p < 0,01$. ¹valor de z não calculado, onde o parâmetro foi fixado em 1, devido às exigências do modelo.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A validação do bem-estar financeiro e da satisfação global de vida são apresentadas na Tabela 10.

Tabela 10 - Índices de ajuste dos construtos bem-estar financeiro e satisfação global de vida.

| Índices de ajuste | Bem-estar Financeiro Modelo Inicial e Final | Satisfação Global de Vida Modelo Inicial | Satisfação Global de Vida Modelo Final |
|--|--|---|---|
| Qui-quadrado (valor) | 0,305 | 150,648 | 16,026 |
| Qui-quadrado (probabilidade) | 0,581 | 0,000 | 0,042 |
| Graus de Liberdade | 1 | 14 | 8 |
| Qui-quadrado/Graus de Liberdade | 0,305 | 10,760 | 2,003 |
| GFI - Goodness of Fit | 1,000 | 0,932 | 0,991 |
| CFI - Comparative Fit Index | 1,000 | 0,921 | 0,995 |
| NFI - Normed Fit Index | 1,000 | 0,914 | 0,990 |
| TLI - Tucker-Lewis Index | 1,002 | 0,881 | 0,990 |
| RMR - Root Mean Square Residual | 0,004 | 0,073 | 0,015 |
| RMSEA - R. M. S Error of Approximation | 0,000 | 0,128 | 0,041 |
| Índice de Confiabilidade | 0,841 | 0,856 | 0,865 |
| Alpha de Cronbach | 0,814 | 0,843 | 0,863 |

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Quanto ao fator bem-estar financeiro, ressalta-se que no processo de validação as estimativas iniciais do construto mostraram um grande número de variáveis com coeficientes muito baixos ou não significativos. Assim, optou-se por realizar uma

análise fatorial exploratória antes da modelagem. Os resultados indicaram que o componente principal deveria ser formado pelas variáveis (BE40INVER, BE41INVER e BE42INVER). Portanto, optou-se pela estimação do construto com estas dimensões, as quais já compuseram o modelo validado sem que houvesse a necessidade de realizar alterações, já que todos os índices avaliados mostraram-se satisfatórios.

Em relação à satisfação global de vida, percebe-se que os índices de ajuste do modelo inicial apresentaram valores fora dos padrões pré-estabelecidos. Na busca por um modelo de mensuração mais adequado foram adotadas duas medidas principais: excluiu-se a questão SGV63, por apresentar um coeficiente de 0,349 e foi inserida uma correlação entre o erro das variáveis e64 e e68 (valor 36,040). Após estas alterações os índices de ajuste revelaram adequação do modelo. A ilustração do modelo inicial e final são exibidos na Figura 5.

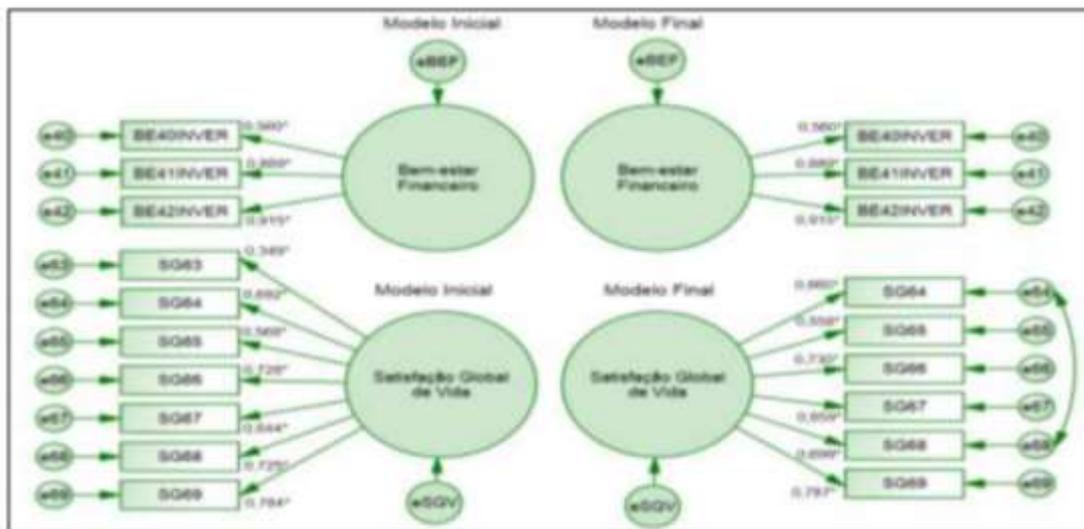


Figura 5 - Modelo de mensuração inicial e final com os coeficientes padronizados e significância das variáveis dos construtos Bem-estar Financeiro e Satisfação Global de Vida

*Nota: * $p < 0,01$. ¹valor de z não calculado, onde o parâmetro foi fixado em 1, devido às exigências do modelo.*

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Observando os coeficientes do modelo de mensuração validado do bem-estar financeiro, percebe-se que a variável que mais impacta na percepção deste é a BE42INVER, a qual questiona se os entrevistados pensam muito sobre suas dívidas, seguida da BE41INVER e BE40INVER. Esse resultado indica que há uma maior relevância da preocupação em relação à dívida para a consolidação de um Bem-estar Financeiro do que o sentimento de encontrar-se nessa situação. Quanto à satisfação

global de vida, conclui-se que a variável SG67 é a que tem um maior impacto, seguida pela questão SG69. O maior coeficiente identificado nessas duas questões enaltece a representatividade da percepção de satisfação e realização pessoal na formação de uma melhor ou pior satisfação global de vida. Atenta-se para o menor coeficiente na questão SG65, a qual evidencia uma menor relevância da percepção positivas acerca de aspectos materiais para a formação do construto.

3.4. Análise de cluster

A partir dos modelos validados, foram formados os construtos de atitude financeira, comportamento financeiro, atitude ao endividamento, bem-estar financeiro e satisfação global de vida para as etapas seguintes de análise. Para formação de cada construto utilizou-se os coeficientes identificados para cada uma das variáveis nos modelos validados. Assim, ponderou-se a 100% o impacto de cada uma das questões na formação de cada construto e posteriormente formaram-se os fatores com a soma das variáveis multiplicadas pelos seus respectivos pesos como, por exemplo, a equação da atitude financeira = $[Q49i*0,290+Q52i*0,335+Q53i*0,376]$. Diferentemente da formação desses fatores, o conhecimento financeiro foi consolidado por meio da soma dos acertos de cada indivíduo. Para isso, as cinco perguntas realizadas tinham apenas uma alternativa correta, sendo cada uma das respostas certas equivalente a 1 ponto. Então o fator foi formado pela soma das respostas corretas e erradas de cada entrevistado, sendo a variação da nota de 0 (errou todas as questões) a 5 (acertou todas as questões). De posse dos fatores padronizados, aplicou-se a análise de *cluster* a fim de classificar os indivíduos acerca dos construtos investigados.

Nessa etapa foram realizadas duas análises de *cluster* hierárquico através do método de Ward. O primeiro é consolidado por meio dos fatores padronizados de atitude financeira, comportamento financeiro, conhecimento financeiro e atitude ao endividamento. Já o segundo explora grupos com características de bem-estar financeiro e satisfação global de vida semelhantes. O resultado do primeiro *cluster* é apresentado na Tabela 11.

Tabela 11 - Estatísticas descritivas dos construtos conforme a distribuição dos *clusters*

| | Cluster 1 n=153 (26%) | Cluster 2 n=296 (50%) | Cluster 3 n=132 (22%) | |
|-----------|---|---|---|----------------|
| Construto | Atitude e Comportamento Financeiro mediano, baixo Conhecimento | Atitude Financeira mediana, bom Comportamento Financeiro, razoável | Atitude e Comportamento Financeiro desfavorável, baixo Conhecimento Financeiro e elevada | Teste ANOVA |

| | Financeiro e baixa Atitude ao Endividamento | | | conhecimento e baixa Atitude ao Endividamento | | | Atitude ao Endividamento | | | Sig. |
|--------------------------|---|---------|---------------|---|---------|---------------|--------------------------|---------|---------------|-------|
| | Média | Mediana | Desvio Padrão | Média | Mediana | Desvio Padrão | Média | Mediana | Desvio Padrão | |
| Atitude Financeira | 3,010 | 3,093 | 0,857 | 3,270 | 3,334 | 0,908 | 2,377 | 2,337 | 0,832 | 0,000 |
| Comportamento Financeiro | 2,976 | 2,997 | 1,104 | 3,658 | 3,918 | 1,031 | 2,405 | 2,341 | 0,993 | 0,000 |
| Conhecimento Financeiro | 0,608 | 0,000 | 0,681 | 3,020 | 3,000 | 0,890 | 0,614 | 1,000 | 0,626 | 0,000 |
| Atitude ao Endividamento | 2,128 | 2,002 | 0,691 | 2,804 | 2,845 | 1,055 | 3,885 | 3,692 | 0,581 | 0,000 |

Fonte: Resultados da pesquisa (2015).

Verifica-se que o *Cluster 1* é formado por indivíduos com atitude (média 3,01) e comportamento financeiro (média 2,97) medianos, baixo nível de conhecimento financeiro (média 0,608) e baixa atitude ao endividamento (média 2,12). Nessa perspectiva, verifica-se um perfil curioso, em que os beneficiários não apresentam uma boa alfabetização financeira, mas em contra partida não possuem elevada atitude ao endividamento. Na busca por compreender esse resultado, destaca-se que outras variáveis podem estar balizando a gestão financeira desses indivíduos e desse modo, mesmo sem muito conhecimento e com atitudes e comportamentos nem sempre positivos eles estão conseguindo se manter longe das dívidas.

O *Cluster 2* é formado pela maior parte dos respondentes (50%), os quais são descritos com atitude financeira mediana (média 3,27), bom comportamento financeiro (média 3,65), conhecimento financeiro razoável (média 3,02) e baixa atitude ao endividamento (média 2,80). Essa caracterização revela que mesmo em condições precárias financeiramente, com elevada restrição orçamentária, ainda há boa parte dos respondentes que se preocupam em desenvolver uma boa alfabetização financeira que evite elevados níveis de dívida.

Em contra partida, ainda há aqueles que exibem um elevado analfabetismo financeiro, o qual pode ser o responsável por uma maior atitude ao endividamento. Esse perfil é verificado no *cluster 3*, o qual representa a composição mais crítica, em que os pesquisados revelam atitude (média 2,37) e comportamento financeiro (média 2,40) desfavorável, baixo conhecimento financeiro (média 0,61) e elevada atitude ao endividamento (média 3,88).

Buscando caracterizar esses clusters, evidencia-se que no *Cluster 1* os indivíduos relatam já terem emprestado o nome para outra pessoa comprar (58,0%), não possuir cartão de crédito (63,4%), nem conta em banco (64,7%) e não manter escrito as despesas da família, mas controla os gastos (39,2%). Quando ao *cluster 2* os participantes possuem cartão de crédito (56,1%) e conta em banco (51,0%) e buscam manter por escrito o controle dos gastos (51,7%). Por fim o *cluster 3*, os respondentes nunca emprestaram o nome (50,0%), mas possuem cartão de crédito (56,1%) não possuem conta em banco (74,2%) e costumam manter apenas um pequeno controle sobre seus gastos (31,8%).

O desenvolvimento do segundo *Cluster* é evidenciado na Tabela 12.

Tabela 12 - Estatísticas descritivas dos construtos conforme a distribuição dos clusters

| Construto | Cluster 1 n=380 (64%) Alta | | | Cluster 2 n=122 (21%) Média | | | Cluster 3 n=86 (15%) Alta | | | Teste ANOVA Sig. |
|---------------------------|---|---------------|---------------|---|---------------|---------------|--|---------------|---------------|---------------------|
| | Satisfação Global de Vida, Baixo Bem-estar Financeiro | | | Satisfação Global de Vida, Baixo Bem-estar Financeiro | | | Satisfação Global de Vida e elevado Bem-estar Financeiro | | | |
| | Média | Desvio Padrão | Desvio Padrão | Média | Desvio Padrão | Desvio Padrão | Média | Desvio Padrão | Desvio Padrão | |
| Satisfação Global de Vida | 4,202 | 4,092 | 0,459 | 2,746 | 2,870 | 0,483 | 3,955 | 4,000 | 0,651 | 0,000 |
| Bem-estar Financeiro | 1,608 | 1,613 | 0,532 | 1,584 | 1,474 | 0,568 | 3,831 | 4,000 | 0,750 | 0,000 |

Fonte: Resultados da pesquisa (2015).

Os indivíduos com alta satisfação global de vida (média 4,20) e baixo bem-estar financeiro (média 1,60) compõem o *Cluster 1*, o qual abarca o maior número de respondentes (64%). Essa composição caracteriza uma combinação instigante, à medida que representa os beneficiários do PBF que estão satisfeitos com suas vidas, mas que financeiramente possuem restrições significativas, que os levam a um bem-estar financeiro reduzido. Isso indica, que mesmo em condições financeiras desfavoráveis e baixa renda a satisfação com a vida não é afetada, ratificando os achados da OECD (2014) que evidencia a renda como sendo o aspecto que menos impacta o bem-estar dos brasileiros.

No *Cluster 2*, tem-se indivíduos com uma satisfação global de vida intermediária (média 2,74) e um baixo bem-estar financeiro (média 1,58). Analisando conjuntamente o *Cluster 1* e o *Cluster 2*, verifica-se que estes representam em torno de 85% dos entrevistados, os quais apresentam uma baixo nível de Bem-estar Financeiro, mas uma

elevada e intermediária Satisfação Global de Vida respectivamente. Uma justificativa para essa situação é o fato de a pesquisa ter sido realizada com beneficiários do PBF. Por fim, de maneira contrária ao comportamento dos outros *cluster*, o *Cluster 3* é formado por indivíduos com alta satisfação global de vida (média 3,95) e alto bem-estar financeiro (média 3,83).

Buscando caracterizar cada um desses clusters, percebe-se que o *Cluster 1* é representado por pessoas que possuem dívida (60,0%), gastam mais do que ganham (50,8%), pagam as despesas mensais, mas não conseguem comprar coisas extras (36,8%), utilizam anotações por escrito para manter maior controle sobre os gastos (36,6%), estão satisfeitos com a situação financeira (40,5%), não possuem nenhum tipo de poupança (77,1%), estão com o nome vinculado a um cadastro negativo de dívida (39,7%), poucos estão emprestando o nome para alguém (5,6%) e não possuem conta em banco (62,9%).

No *Cluster 2*, os indivíduos são aqueles que possuem dívida (85,2%), gastam mais do que ganham (73,0%), geralmente, não conseguem pagar todas as despesas mensais (44,3%), anotam por escrito os gastos mensais para manter maior controle sobre as despesas (38,5%), estão insatisfeitos com a situação financeira (47,5%), não conseguem realizar nenhum tipo de poupança (69,7%), estão com o nome ligado a um cadastro de dívida ativa (46,3%), já emprestaram o nome para amigo e/ou familiares (55,8%) e possuem conta em banco (53,3%). Finalmente no *Cluster 3* encontram-se as pessoas que não possuem dívida (53,5%), gastam igual ao que ganham (43,0%), pagam as despesas mensais, mas não conseguem comprar coisas extras (29,4%), sendo que boa parcela (28,2%) pagam todas as contas e de vez em quando ainda sobra algum recurso para comprar coisas extras, utilizam anotações por escrito para manter maior controle sobre os gastos (38,4%), estão satisfeitos com a situação financeira (46,5%), não realizam poupança (64,0%), nunca tiveram o nome cadastrado em uma lista de dívida ativa (44,2%), evitam emprestar o nome para outra pessoa realizar alguma compra (55,8%) e não possuem conta em banco (59,3%).

4. Considerações Finais

As vulnerabilidades sociais e econômicas vivenciadas por muitas famílias brasileiras exigem do governo brasileiro iniciativas que maximizem sua qualidade de vida. Assim, dentre as ações governamentais destaca-se o PBF, pelo qual o poder

público concede um valor monetário para as famílias e estas tem total liberdade na alocação desse recurso. Diante disso, e da ampla restrição orçamentária a que essas famílias estão impostas, é que se enaltece a importância de pesquisas que foquem-se nas questões financeiras dessas famílias. Partindo desse contexto, o objetivo principal desse estudo foi identificar como as famílias da Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense beneficiadas pelo Programa Bolsa Família gerem seus recursos financeiros e como percebem sua relação com o endividamento, atitude financeira, bem-estar financeiro e bem-estar global com a vida. Para isso, realizou-se 595 entrevistas com os beneficiários do PBF residentes na Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense.

Por meio da caracterização da amostra destaca-se que novas ações poderiam ser desenvolvidas em prol de ampliação do nível educacional dessas mães de família, que não ultrapassa a 8^o série. Com isso, elas teriam um maior embasamento para as tomadas de decisão e principalmente teriam maiores oportunidades de empregos formais. Verificando o impacto do programa na vida dos beneficiários da região, percebe-se que o PBF amenizou as dificuldades relacionadas à sazonalidade das rendas mensais, pois garante um recurso mínimo regularmente, o que proporcionou uma melhora na qualidade de vida dessas famílias principalmente no que se refere à alimentação. Todavia, apontam que o valor concedido pelo governo é baixo. Nesse sentido, uma das possibilidades seria a ampliação dos investimentos por parte do governo no programa.

Sugere-se essa elevação no valor do benefício, pois a investigação inerente à situação financeira dessas pessoas revelou que estes sobrevivem em condições precárias, com uma ampla restrição orçamentária. Por outro lado, mesmo com essas condições, a maior parte revela estar satisfeito com sua situação atual. Assim, pode-se conjecturar que a concessão do benefício trás para estas pessoas uma percepção de melhoria na vida cotidiana de maneira que, comparativamente com sua situação anterior, elas se sintam financeiramente mais realizadas.

Em relação aos fatores comportamentais, a evidência de um baixo nível de conhecimento financeiro aponta para a necessidade de desenvolver medidas preventivas e corretivas. Essas medidas dizem respeito a maiores investimentos do governo em prol do letramento financeiro desses indivíduos, como por exemplo, cursos de capacitação financeira. Neste contexto, sugere-se a criação de ações, como a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), no entanto, voltada às famílias de baixa renda. Dentre os outros fatores destaca-se ainda o baixo nível de bem-estar financeiro e a elevada

satisfação global de vida, o que pode ser justificado pelo efeito positivo do PBF para vida destes.

No âmbito da validação de instrumentos, esse trabalho é relevante, à medida que se desenvolveu a validação de escalas para mensuração da atitude financeira, comportamento financeiro, atitude ao endividamento, bem-estar financeiro e satisfação global de vida de indivíduos de baixa renda. Todavia, atenta-se nesse processo para o grande número de variáveis que tiveram de ser eliminadas em todos os fatores, com exceção do de satisfação global de vida. Isso traz um *insight* de que outras escalas devem ser testadas com públicos de baixa renda, pois provavelmente há outras questões relevantes em cada um desses fatores.

Por fim, a análise de cluster possibilitou identificar que dentro da mesma amostra, há indivíduos mais alfabetizados financeiramente com menor nível de atitude ao endividamento, mas que também existem aqueles com baixo nível de conhecimento financeiro, atitude e comportamento intermediário e elevada atitude a dívida. Os que se encontram com as características do segundo grupo representam indivíduos em situações críticas, que merecem uma maior atenção das autoridades no sentido de alfabetizá-los financeiramente para que sejam mais eficientes nas suas decisões e controlem melhor seus gastos já que eles também apontam que não possuem um controle rígido de suas despesas. Em relação ao segundo cluster, os resultados mais significativos apontam um maior grupo de respondentes pertencente ao *Cluster 1* representado por pessoas com alta satisfação global de vida e baixo bem-estar financeiro ratificando os achados da estatística descritiva.

Como maiores contribuições do estudo, do ponto de vista governamental, destaca-se a necessidade de maiores investimentos do Governo Federal em prol do programa. Esses investimentos podem ser voltados ao letramento financeiros dessas famílias, a ampliação do nível educacional dessas mães e a ampliação do desenvolvimento de ações complementares. Para a academia as principais contribuições dizem respeito à ampliação dos conhecimentos inerentes as famílias de baixa renda. Além disso, enaltece-se a validação dos fatores, por meio da modelagem de equações estruturais, que proporciona às pesquisas futuras a utilização das escalas aqui validadas para públicos de baixa renda. Do ponto de vista empresarial, este estudo contribui ao ponto de revelar a necessidade de maiores ações principalmente das instituições financeiras voltadas ao público de baixa renda. Assim, surge à possibilidade de os

bancos e instituições financeiras adorarem estratégias para aproximar esse público de seus serviços, o que para as organizações traria maior clientela e para as pessoas de baixa renda maiores oportunidades.

Como sugestão para estudos futuros destaca-se a ampliação da população, a tentativa de validação de outras escalas com os mesmos objetivos para públicos de baixa renda, o aprofundamento de estudos que investiguem a alfabetização financeira dessa parcela da população e a realização de pesquisas similares, para que se possa verificar se a elevada satisfação global de vida e o baixo bem-estar financeiro é um resultado específico para essa amostra ou ocorre em outros contextos de baixa renda.

Como limitação do estudo, destacamos a utilização da escala de conhecimento financeiro, a qual não é específica para o público de baixa renda, sendo esta outra possibilidade para estudos futuros.

5. Referências

- ALONSO, J. A. F. A emergência de Aglomerações Urbanas não metropolitanas no Rio Grande do Sul, *Indicadores Econômicos FEE*, v.37, n.3, 2009.
- ARBER, S.; FENN, K., MEADOWS, R. Subjective financial well-being, income and health inequalities in mid and later life in Britain. *Social Science & Medicine*, v. 100, p. 12-20, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Programa de Gestão do PBF. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/um-panorama-da-gestao-do-bolsa-familia.pdf/view>> Acesso em: 23/09/2013
- BRICKER, J.; KENNICKELL, A. B.; MOORE, K. B.; SABELHAUS, J. Changes in U.S. family finances from 2007 to 2010: evidence from the Survey of Consumer Finances. *Federal Reserve Bulletin*, v. 98, n. 2, p. 1-80, 2012.
- CAMPELO T. Uma Década Derrubando Mitos E Superando Expectativas. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania /organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: ipea, 2013.
- CHEN, H.; VOLPE, R. P. An analysis of personal financial literacy among college students. *Financial Services Review*, v. 7, n. 2, p. 107-128, 1998.
- CODES, A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. In: *Texto para discussão nº 1332*, Brasília: IPEA, 2008
- COLLINS, D.; MORDUCH, J.; RUTHERFORD, S.; RUTHVEN, O. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* Hardcover. 1. ed. Nova Jérsei: Princeton University Press, 2009.

- CUI, C.; I-JUN, C.; YAN, G. Family Resource Management Style and Life Adjustment of Low-Income Single Mothers in China. *Social Behavior and Personality: an international journal*, v. 40, n. 6, p. 959-970, 2012.
- FONTELES, A. L. et al. Programa Bolsa Família e mobilidade social: sociabilização, trabalho e educação nas famílias beneficiadas. In: 35º Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2011.
- GAO, S.; WANG, H.; XU, D.; WANG, Y. An intelligent agent-assisted decision support system for family financial planning. *Decision Support Systems*, v. 44, n.1, p. 60-78, 2007.
- GARVER, N. S.; MENTZER, J. T. Logistics research methods: employing structural equation modeling to test for construct validity. *Journal of Business Logistics*, v. 20, n. 1, p. 33-57, 1999.
- HAIR, J. R.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. *Multivariate Data Analyses*. 7 ed. New Jersey: Pearson, 2010.
- HOOPER, D.; COUGHLAN, J.; MULLEN, M. R. Structural Equation Modelling: Guidelines for Determining Model Fit. *The Electronic Journal of Business Research Methods*, v. 6, n. 1, p. 53-60, 2008.
- HUSTON, S. J. Measuring financial literacy. *The Journal of Consumer Affairs*, v. 44, n. 2, p. 296-316, 2010.
- HUTZ, C. S. (Org.). Avaliação em psicologia positiva. In: SEGABINAZI, J. D.; ZORTEA M.; GIACOMONI, C. H. Avaliação de bem-estar subjetivo em adolescentes. Porto Alegre: Artmed, 2014.
- JOO, H. Personal financial wellness. In XIAO, J. J. (Ed.), *Handbook of consumer finance research*, p. 21-33, New York: Springer, 2008.
- KEESE, Matthias. Who feels constrained by high debt burdens? Subjective vs. objective measures of household debt. *Journal of Economic Psychology*, v. 33, n. 1, p. 125-141, 2012.
- KLAPPER, L.; LUSARDI, A.; PANOS, G. A. Financial literacy and its consequences: Evidence from Russia during the financial crisis. *Journal of Banking & Finance*, v. 37, p. 3904-3923, 2013.
- LUCKE, V. A. C.; FILIPIN, R.; BRIZOLLA, M. M. B.; VIEIRA, E. P. Comportamento financeiro pessoal: um comparativo entre jovens e adultos de uma cidade da região noroeste do estado do RS. Anais... Seminários em Administração, São Paulo, Brasil, 2014.
- LUSARDI, A.; MITCHELL, O. S. The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. National Bureau of Economic Research, 2013.
- MALONE, Kathleen; STEWART, Susan D.; WILSON, Jan; KORSCHING, Peter F. Perceptions of financial well-being among american women in diverse families. *Journal of Family and Economic Issues*, v. 31, n. 1, p. 63-81, 2010.
- MATTOSO, C. L. de Q. Identidade, inserção social e acesso a serviços financeiros: um estudo na favela da Rocinha. 2005.237 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (MDS; SAGI, 2014). Pesquisa sobre os conhecimentos, atitude e práticas das famílias inscritas no cadastro único para programas sociais. Cadernos de Estudo, n. 16, Brasília: Indago, 2014

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS), SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (SENARC) (MDS; SENARC, 2014). Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. 2. ed. Brasília: Governo Federal, maio/2014.

MORAES, S. L. A relação entre interação setorial e o desempenho econômico das mesorregiões gaúchas nos anos 2000. 2013. 81f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Porto Alegre, 2013.

MOURA, A. G. Impacto dos Diferentes Níveis de Materialismo na Atitude ao Endividamento e no Nível de Dívida para Financiamento do Consumo nas Famílias de Baixa Renda do Município de São Paulo. 2005. 174 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

NATIONAL FINANCIAL CAPABILITY STUDY (NFCS). Financial Capability in the United States - Report of Findings from the 2012 National Financial Capability Study. Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) Investor Education Foundation, Maio de 2013. Disponível em: < http://www.usfinancialcapability.org/downloads/NFCS_2012_Report_Natl_Findings.pdf >. Acesso em: 24/10/2013

NORVILITIS, J. M.; SZABLICKI, P. B.; WILSON, S. D. Factors influencing levels of credit card debt in college students. *Journal of Applied Social Psychology*, v. 33, p. 935-947, 2003.

O'NEILL, B.; XIAO, J. Financial Behaviors Before and After the Financial Crisis: Evidence from an Online Survey. *Journal of Financial Counseling and Planning*, v. 23, n. 1, p. 33-46, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 2013a), PISA 2012 Assessment and Analytical Framework: Mathematics, Reading, Science, Problem Solving and Financial Literacy, OECD Publishing. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190511-en> >. Acesso em: 07/09/2013.

_____ (OECD, 2013b). Financial literacy and inclusion: Results of OECD/INFE survey across countries and by gender. OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/fin/financialeducation/TrustFund2013_OECD_INFE_Fin_Lit_and_Incl_SurveyResults_by_Country_and_Gender.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____ (OECD, 2014). OECD Better life index. OECD Publishing. Disponível em: < <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/brazil/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Beneficiários de Programas Sociais, 2013. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/SitePages/Benefici%C3%A1rios/ListaBenefici%C3%A1rios.aspx>>. Acesso em: 10/10/2013

ROOIJ, M. C. J. V.; LUSARDI, A.; ALESSIE, R. J. M. Financial literacy and retirement planning in the Netherlands. *Journal of Economic Psychology*, v. 32, n. 4, p. 593-608, 2011.

SAMPAIO M. A. P.; SOUSA E. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre os gastos das famílias beneficiárias em Mauriti, Ceará. In: VIII SOBER Nordeste, Parnaíba- PI – Brasil, Novembro de 2013

SANTOS, M. C. M. D., GOUVEIA JUNIOR, A., OLIVEIRA, P. R. M. D., MELO, D. R. A. D., & SOUZA, W. A. D. R. D. A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 6, 1381-a, 2014.

SANTOS, P. O. S.; PIRES, F. F. O Programa Bolsa Família e a voz dos invisíveis: dinheiro, autonomia, liberdade e cidadania. *Revista Política & Trabalho*, v. 1, n. 40, 2014.

SCHUMACKER, R. E., LOMAX, R. G. A beginner's guide to structural equation modeling. New Jersey, Lawrence Erlbaum, 1996.

SHOCKEY, S. S. Low-wealth adults financial literacy, money management behavior and associates factors, including critical thinking. 740 f. Thesis, Ohio State University, Utah, 2002.

SOARES, S.; SÁTYRO N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ipea. Brasília, 2009

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade. Elsevier: São Paulo, 2010.

VITT, L. A. Consumers' financial decisions and the psychology of values. *Journal of Financial Service Professionals*. 2004. Disponível em: <<http://www.isfs.org/documents-pdfs/jfsp-vitt-article-11-04.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

APÊNDICE 1 : Primeira parte do questionário (Sentimento dos beneficiários e situação financeira, gestão e ferramentas utilizadas) e Perfil dos respondentesi.

1. Depois que passou a receber o benefício do Programa Bolsa Família, a sua vida:

1.01 () Melhorou muito. 1.02 () Melhorou. 1.03 () Continua igual. 1.04 () Piorou. 1.05 () Piorou muito.

2. Na sua opinião, o valor que a sua família recebe do Programa Bolsa Família é:

2.01 () Bastante alto. 2.02 () Alto. 2.03 () Médio. 2.04 () Suficiente. 2.05 () Muito baixo.

3. De 0 a 10, sendo 0 a pior e 10 a melhor nota, que nota você dá para o Programa Bolsa Família?_____.

4. Pensando na quantidade de alimentos consumidos por sua família, você diria que:

4.01 () Muitas vezes não é suficiente para todos se alimentarem bem.

4.02 () Algumas vezes não é suficiente para todos se alimentarem bem.

4.03 () Sempre é suficiente para todos se alimentarem bem.

5. Quando vai ao banco o benefício em dinheiro é retirado com o cartão ou com a guia?

5.01 () Cartão. 5.02 () Guia.

6. Em quanto tempo o recurso do bolsa família é gasto?

6.01 () Quando recebo já estou com todo o dinheiro gasto. 6.02 () Em uma semana. 6.03 () Em duas semanas.

6.04 () Em três semanas. 6.05 () Em um mês.

7. Você possui dívidas ? (Pode marcar mais de uma alternativa).

7.01 () Não possuo dívidas. 7.02 () Sim, com algum banco/financeira.

7.03 () Sim, no supermercado do bairro.

7.04 () Sim, com amigos. 7.05 () Sim, com lojas de crediário próprio (Quero-Quero). 7.06 () Sim, com agiotas.

7.07 () Sim, com familiares. 7.08 () Sim, com outros.

Quem?_____.

8. Alguém que mora na sua casa possui cartão de crédito (Visa, Mastercard, Banricompras, etc.)?

8.01 () Não. 8.02 () Sim, eu tenho. 8.03 () Sim, outra pessoa.
Quantos? _____ . 8.04 () Não sei.

9. Alguém que mora na sua casa possui carnê de crediário (Quero-Quero, etc.)?

9.01 () Não. 9.02 () Sim, eu tenho. 9.03 () Sim, outra pessoa.
Quantos? _____ . 9.04 () Não sei.

10. Com relação aos seus gastos? Você diria que:

10.01 () Gasto mais do que ganho. 10.02 () Gasto igual ao que ganho.
10.03 () Gasto menos do que ganho.

11. Na sua casa, quem decide como vai ser gasto o dinheiro?

11.01 () Você. 11.02 () Seu(a) parceiro(a). 11.03 () Você e seu(a) parceiro(a).

11.04 () Seus filhos e/ou netos. 11.05 () Seus pais. 11.06 () Outro membro da família.

12. Por que essa(s) pessoa(s) decide(m) como/onde gastar o dinheiro da casa?

12.01 () Porque é (são) o(s) responsável(is). 12.02 () Porque são os que trabalham.

12.03 () Porque são os que ganham mais. 12.04 () Por que contribuem financeiramente.

12.05 () Porque estudam / entendem melhor de contas.

12.06 () Porque é quem sabe o que precisa comprar / quais as necessidades da casa.

12.07 () Outro motivo. Qual? _____ . 12.08 () Não sei.

13. Qual a frase MELHOR descreve a situação do dinheiro que a sua família ganha a cada mês?

13.01 () Geralmente, temos mais do que precisamos para pagar todas as contas mensais e podemos economizar ou comprar coisas extras.

13.02 () Pagamos todas as contas e de vez em quando sobra um pouco para comprarmos coisas extras.

13.03 () Pagamos todas as contas e temos o suficiente para gastos esporádicos (ex. presentes de aniversário).

13.04 () Pagamos as despesas mensais, mas não conseguimos comprar coisas

extras.

13.05 () Geralmente, não conseguimos pagar todas as despesas mensais.

14. Qual das seguintes afirmações MELHOR descreve o quanto você controla seus gastos regulares.

14.01 () Não costumo controlar meus gastos. 14.02 () Mantenho um pequeno controle sobre meus gastos.

14.03 () Não mantenho escrito, mas controlo os gastos.

14.04 () Utilizo anotações por escrito para manter maior controle sobre dos gastos.

15. No geral, quanto satisfeito você está com sua situação financeira?

15.01 () Totalmente insatisfeito.

15.02 () Insatisfeito. 15.03 () Indiferente. 15.04 () Satisfeito. 15.05 () Totalmente satisfeito.

16. Você faz algum tipo de poupança? (Pode marcar mais de uma alternativa)

16.01 () Não, nunca fiz. 16.02 () Não, mas já fiz. 16.03 () Sim, em dinheiro, em casa.

16.04 () Sim, em dinheiro, no banco/caderneta de poupança.

16.05 () Sim, em animais, sementes e/ou outros produtos. 16.06 () Sim, em estoque/equipamentos do negócio.

16.07 () Sim, de outra forma. Qual? _____.

Nº / Com que você gasta o dinheiro do Programa Bolsa Família?

17. Paga suas dívidas (prestação de lojas, carnês). Sim () Não ()

18. Compra material escolar para as crianças. Sim () Não ()

19. Compra passagens para o transporte. Sim () Não ()

20. Compra remédios. Sim () Não ()

21. Compra alimentos. Sim () Não ()

22. Paga as contas de água/luz/gás/aluguel. Sim () Não ()

()

23. Compra roupas/calçados/créditos para o celular. Sim ()

Não ()

24. Compra bebidas alcoólicas e cigarro. Sim () Não

()

25. Compra bens duráveis (geladeira, televisão, etc.). Sim () Não

()

26. Guarda o dinheiro. Sim () Não

()

27. No dia em que você recebe o dinheiro do Bolsa Família, o que você faz primeiro:

27.01 () Paga suas dívidas (prestação de lojas, carnês). 27.02 () Compra material escolar para as crianças.

27.03 () Compra passagens para o transporte. 27.04 () Compra remédios.
27.05 () Compra alimentos.

27.06 () Paga as contas de água/luz/gás/aluguel. 27.07 () Compra roupas/calçados/ créditos para o celular.

27.08 () Compra bebidas alcoólicas/cigarro. 27.09 () Compra bens duráveis (geladeira, televisão, etc.).

27.10 () Guarda o dinheiro. 27.11 () Outros: _____.

28. Quando sobra dinheiro no final do mês, o que você faz?

28.01 () Nunca sobra dinheiro. 28.02 () Compra mais alimento. 28.03 () Gasta com lazer.

28.04 () Investe no negócio ou no aumento da produção. 28.05 () Faz uma reforma/ampliação da casa.

28.06 () Paga prestações. 28.07 () Guarda o dinheiro para gastos futuros.
28.08 () Compra roupas e calçados.

28.09 () Outro. Qual? _____.

29. O que você faz quando não tem dinheiro e surge uma necessidade?

29.01 () Compra fiado. 29.02 () Pede dinheiro emprestado para amigo/familiar.

29.03 () Pede dinheiro ao banco ou a uma financeira. 29.04 () Pede para algum conhecido comprar no nome dele.

30. Como você escolhe o lugar onde vai realizar suas compras? (Supermercado, farmácia, roupas, etc).

30.01 () Pela proximidade com minha casa. 30.02 () Pesquiso os preços e compro no local mais barato.

30.03 () Por que o dono é meu amigo. 30.04 () Por que tenho conta (anoto no caderninho).

31. Você já teve, ou tem, seu nome ligado ao cadastro negativo? (Nome sujo na praça).

31.01 () Não. 31.02 () Sim, já estive no passado. 31.03 () Sim, está atualmente.

32. Você já emprestou seu nome para outra pessoa realizar alguma compra?

32.01 () Não. 32.02 () Sim, já emprestei. 32.03 () Sim, estou emprestando.

33. Você tem conta em algum banco.

33.01 () Não possuo conta. 33.02 () Só possuo conta poupança. 33.03 () Só possuo conta corrente.

33.04 () Possuo conta corrente e poupança.

34. Alguma vez você, ou alguém da sua família, sofreu algum preconceito ou constrangimento, pelo fato de receber o Bolsa Família? 34.1 () Sim. 34.2 () Não.

35. Onde isso aconteceu?

35.01 () Na escola. 35.02 () No serviço de saúde. 35.03 () No local de recebimento do benefício.

35.04 () No local de trabalho. 35.05 () Na comunidade onde moram. 35.06 () Em prefeituras

35.07 () Em algum outro lugar. 35.08 () Não se aplica.

PERFIL

1. Idade: _____ anos.

2. Gênero: 2.01 () Masculino. 2.02 () Feminino.

3. Estado civil: 3.01 () Casado(a). 3.02 () Solteiro(a). 3.03 () Viúvo(a). 3.04 () Separado(a).

4. Possui dependentes (filhos, enteados, menores, etc.): 4.01 () Não. 4.02 () Sim. Quantos? _____.

5. Sua moradia é: 5.01() Própria. 5.02() Alugada. 5.03() Financiada. 5.04() Outros. Qual? _____.

6. Qual seu nível de escolaridade? (Marque a alternativa que contém o curso mais elevado que já concluiu).

6.01() Nunca estudei. 6.02() Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série. 6.03() Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série. 6.04() Ensino Médio (antigo 2º Grau). 6.05() Faculdade (Ensino Superior). 6.06() Não sei.

7. Quem mora com você atualmente?

7.01() Moro sozinho(a). 7.02() Com meu(a) parceiro(a).

7.03() Com meu(a) parceiro(a) e meus filhos. Quantos filhos?_____.

7.04() Com meu(a) parceiro(a) e meus netos. Quantos netos?_____.

7.05() Com meu(a) parceiro(a), meus filhos e meus netos. Quantos filhos?_____. Quantos netos?_____.

7.06() Com meus filhos e/ou meus netos. Quantos filhos?_____. Quantos netos?_____.

7.07() Com outros familiares. Quantas pessoas moram na casa?_____.

8. Quem trabalha na sua família: 8.01() Você. 8.02() Seu parceiro(a). 8.03() Você e seu(a) parceiro(a). 8.04() Seus filhos/netos. 8.05() Você, seu(a) parceiro(a) e seus filhos/netos. 8.06() Outras pessoas.

9. Qual é a sua ocupação? 9.01() Assalariado com carteira de trabalho assinada. 9.02() Assalariado sem registro em carteira de trabalho. 9.03() Funcionário Público. 9.04() Autônomo regular (ISS). 9.05() Empresário. 9.06() Free-lance / Bico. 9.07() Estagiário/aprendiz. 9.08() Dona de casa.

9.09() Só aposentado. 9.10() Só estudante. 9.11() Só vive de rendas. 9.12() Desempregado (à procura de emprego). 9.13() Desempregado (não procuro emprego). 9.14() Outra. Qual?_____.

10. Quanto recebe por mês do Programa Bolsa Família? _____.

11. Qual é aproximadamente a renda total mensal de todas as pessoas que moram neste domicílio, somando todas as fontes como salário, pensão, aposentadoria, benefícios sociais, aluguéis, bicos?

11.01() Até 100 reais. 11.02() De 100 a 200 reais. 11.03() De 200 a

500 reais. 11.04 () De 500 a 700 reais.

11.05 () De 700 a 800 reais. 11.06 () De 800 a 1.000 reais. 11.07 () De
1.000 a 1.500 reais.

11.08 () De 1.500 a 2.000 reais. 11.09 () Mais de 2.000 reais.

INCLUSÃO PRODUTIVA

Políticas públicas educacionais com recorte de gênero: caminhos da inclusão para o mundo do trabalho?²¹⁹

Elisabete Corcetti – IFES –Doutoranda em Economia Doméstica.

Letícia Queiroz de Carvalho – IFES - Doutora em Educação.

Paulo Roberto Prezotti Filho – IFES - Doutorando em Engenharia Ambiental.

Amanda Leandro Conceição Licerio – IFES - Graduanda em Administração.

Carla Cristina Arruda Menezes – IFES - Graduanda em Administração.

Joicy Paganini do Nascimento – IFES – Graduanda em Administração.

Raiza de Lima Souza – IFES - Graduanda em Administração.

Resumo: Evidências empíricas revelam um aumento significativo do trabalho feminino, que atingiu mais de 40% da população ocupada no Brasil entre 2011 e 2014, todavia, ele é ainda marcado pela informalidade, pela divisão sexual do trabalho e pelos rendimentos em média menores que dos homens. Tendo em vista as desigualdades de gênero, o objetivo geral do artigo é analisar o acesso, a implementação e os resultados de ações do Programa Nacional Mulheres Mil no Espírito Santo. O método de pesquisa proposto é o estudo de caso. Os resultados demonstram que o Programa Mulheres Mil no Espírito Santo não atingiu seus objetivos de incluir produtivamente, pois a maioria das mulheres está desempregada. Conclui-se que o programa também não avançou em termos da equidade de gênero, pois reforça a formação das subjetividades femininas associadas à domesticidade. Portanto, recomenda-se a reestruturação do programa, principalmente com relação à metodologia escolhida para implementá-lo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gênero. Equidade. Avaliação.

1. Introdução

Fundamentado no projeto “Metas Educativas 2021”, o Programa Mulheres Mil foi implementado no ano de 2005 no Nordeste, como tentativa de o governo fomentar a maior equidade de gênero e superar dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social. Ele é reconhecido como política pública afirmativa e foi instituído nacionalmente pela Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, integrando também o Plano Brasil Sem Miséria. O programa propõe que mulheres moradoras de comunidades integrantes dos Territórios da Cidadania e/ou comunidades com baixo Índice de Desenvolvimento

²¹⁹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Políticas públicas educacionais com recorte de gênero: caminhos da inclusão para o mundo do trabalho?” coordenado por Elisabete Corcetti.

Urbano tenham uma formação educacional, profissional e tecnológica, que permitam sua elevação de escolaridade, emancipação e acesso ao mundo do trabalho, por meio do estímulo ao empreendedorismo, economia solidária e empregabilidade (BRASIL, 2012).

O sistema contempla o reconhecimento de aprendizagens adquiridas ao longo da vida e um serviço de aconselhamento e atendimento às demandas das mulheres, por meio de equipe multidisciplinar, capacitada para encaminhar o alunado não tradicional e desfavorecido para o desenvolvimento de programas personalizados. O programa pretende ainda, ampliar o atendimento, garantindo o direito à educação e oportunidade de melhorias de renda através de acesso ao trabalho decente (BRASIL, 2012).

Entretanto, Carpenedo (2011) analisou a produção de subjetividades nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho e concluiu que elas propõem a diminuição das desigualdades de gênero no mundo laboral ao mesmo tempo em que traem seus preceitos de equidade, ao produzirem novas hierarquias entre os sujeitos ou, ainda, ao reproduzirem as já conhecidas hierarquias entre homens e mulheres, muitas vezes, através do reforço do papel cuidador e reprodutor da mulher, naturalizando esses papéis, ou por meio do incentivo à criação de associações e cooperativas, essas se colocando mais como uma alternativa frente à vulnerabilidade e à miséria do que uma inclusão decente das mulheres no setor produtivo.

Assim, muitas das políticas públicas continuam a ver as mulheres como depósitos passivos do bem estar social, correndo-se o risco de as políticas públicas sensíveis ao gênero continuarem sendo orientadas, na sua maioria, às mulheres de baixa renda da área urbana e rural, com o objetivo de que elas possam aperfeiçoar suas habilidades na costura, na nutrição, na saúde, no planejamento familiar, no secretariado, no artesanato e para que seus filhos possam ter melhores oportunidades de vida (STROMQUIST, 1996).

Por conseguinte, esses enfoques de gênero muitas vezes incidem na promoção do bem estar social para a maioria das mulheres carentes envolvidas no programa, mas não oportunizam autonomia, nem a essas e nem às mulheres como um grupo (STROMQUIST, 1996), como demonstram as pesquisas realizadas com foco no Programa Mulheres Mil, em alguns estados brasileiros. Elas apresentaram resultados e conclusões que evidenciam que o programa proporcionou aumento da autoestima; contudo, não foi capaz de alterar o cenário de vulnerabilidade em que se encontram

essas mulheres, não contribuindo de maneira significativa para a elevação da escolaridade, para a entrada e/ou retorno dessas mulheres ao mercado de trabalho e para a promoção de mudança social, pois a maioria das mulheres está desempregada ou trabalha na informalidade e não continuou os estudos após o programa (BRAGA, 2011; OLIVEIRA, 2013; RIBEIRO, 2013; LAGOS, 2014; ARAÚJO, 2015; BRAVIN, 2015; MENDES e SILVA, 2015; NASCIMENTO, 2015; PEREIRA, 2015; SILVA, 2015).

Diante desse cenário, o objetivo do artigo é analisar o acesso, a implementação e os resultados de ações do Programa Nacional Mulheres Mil no Espírito Santo. Esse artigo é apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) e pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES).

2. Políticas Públicas com Recorte de Gênero

A partir da década de 2000, as mulheres obtiveram ganhos significativos em direitos, educação e saúde, em acessos a empregos e meios de subsistência, entretanto, o processo não tem acontecido facilmente e de maneira uniforme para todos os países ou para todas as mulheres. A taxa de mortalidade entre mulheres em relação aos homens é mais alta nos países de baixa e média renda em comparação aos países de alta renda. As mulheres continuam ocupando setores caracterizados “femininos” e mal remunerados. O segmento feminino também tem uma maior probabilidade de serem vítimas da violência doméstica e, em quase todos os países, a representação das mulheres na política e nos cargos de alta gerência em empresas continua inferior a dos homens. Para as mulheres pobres e muito pobres ainda existem lacunas consideráveis de gênero, e esses hiatos, em termos de ganhos e produtividade, persistem em todas as atividades econômicas, seja na agricultura, no emprego assalariado ou no empreendedorismo (BANCO MUNDIAL, 2011).

Tendo em vista as desigualdades de gênero, Bruschini (2007) observou os contrastes da situação das mulheres no mercado de trabalho atualmente: de um lado, o aumento constante da participação feminina, de outro, o grande desemprego de mulheres e a má qualidade do trabalho feminino; ali, a conquista de bons empregos, o acesso a carreiras e profissões de prestígio para as mulheres escolarizadas, e aqui, a prevalência do trabalho feminino em atividades precárias e informais. A referida autora

acrescenta, relatando sobre as alterações no perfil feminino: mais velhas, casadas, mães e voltadas tanto para o trabalho, quanto para a família em 2005; em contraste com o perfil das trabalhadoras até o final de 1970, que eram, na sua maioria, jovens, solteiras e sem filhos.

Analisando a validade dessas discussões no contexto atual, autores, como Ávila e Ferreira (2014), apontam que as mulheres estão cada vez mais incorporadas ao mercado de trabalho, sem que isso signifique uma transformação na sua relação com o trabalho doméstico. Ou seja, apesar das mudanças nas estruturas familiares e de relações de gênero, nas últimas décadas, as manutenções e as nuances quanto ao tema dos cuidados acompanham as mentalidades históricas, destacando-se as representações relativas às assimetrias de gênero, sobretudo, com relação à participação masculina nessa abordagem relacional (CAVALCANTI; BARBOSA; CALDEIRA, 2012).

Essa situação não é específica de países em desenvolvimento, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos existem versões modernas da divisão do trabalho tradicional: homens e mulheres participam do mercado de trabalho, todavia, as mulheres continuam especialistas no trabalho doméstico. Assim, na França, como em outros países europeus, muitas mulheres ainda acumulam atividade profissional e vida familiar (CROMPTON; LYONETTE, 2005; MANDEL; SEMYONOV, 2006). As mulheres europeias vêm optando pelo trabalho parcial, contudo, esses trabalhos tratam-se, na maioria, de empregos pouco qualificados, concentrados em algumas atividades e profissões que oferecem baixos salários e horários instáveis; contribuindo para a divisão sexual do mercado de trabalho (MARUANI, 2008).

Observa-se que, a precariedade no trabalho é um processo social que atinge atualmente homens e mulheres no mercado laboral; porém, as mulheres já estavam em maior número nas ocupações precárias e ainda presenciam taxas maiores de informalidade e precariedade, apesar dos indicadores de escolaridades mais elevados (SEGNINI, 2000). Como pontua Abramo (2007), mesmo com maior escolaridade, a mulher continua sendo considerada uma força de trabalho secundária por diversas instâncias (empresários, instituições do mercado de trabalho, formuladores das políticas públicas e até pelas teorias econômicas), e apesar do avanço das taxas de ocupação de empregos e as contribuições para a economia dos países, as mulheres ainda são consideradas mais caras e menos produtivas, apesar de não haver evidências estatísticas de produtividade segmentada por sexo. A visão que considera a mulher como força de

trabalho secundária contribui para debilitar a sua posição e a confinar as mulheres a um lugar subordinado no mercado de trabalho, tal como tem sido na história da humanidade escrita pelos homens.

Todavia, apesar das dificuldades, a partir da declaração dos direitos da mulher, de Olympe de Gouges, até os dias atuais, já houve no Brasil muitas conquistas em relação à cidadania feminina e com respeito à implementação de políticas públicas de gênero. Inicialmente, pela conquista do direito ao voto e, recentemente, com a Constituição de 1988, que incorporou pontos fundamentais aos direitos políticos, sociais, sexuais e reprodutivos da mulher. O movimento feminista teve e tem papel fundamental nestas conquistas (LISBOA; MANFRINI, 2005); uma vez que ele auxiliou na inclusão da questão de gênero na agenda pública e sob o seu impacto, na década de 1980, foram implementadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero (FARAH, 2004).

Com base na plataforma de ação definida na Conferência Mundial em Beijing, em 1995, e na trajetória do movimento de mulheres no Brasil, constituiu-se no país uma agenda relacionada às questões de gênero. Nessa agenda, foram formuladas diversas diretrizes no campo de políticas públicas relacionadas à violência, saúde, meninas e adolescentes, geração de empregos e rendas, educação, trabalho, infraestrutura urbana e social, questão agrária, incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade), acesso ao poder político e Empoderamento (FARAH, 2004).

Segundo Lisboa e Manfrini (2005), a incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas aponta para a implementação de projetos específicos voltados às mulheres, que tenham a capacidade de responder a singularidade da situação das mulheres e a necessidade de desenvolver medidas de discriminação positiva para neutralizar as dificuldades iniciais que alguns grupos de mulheres compartilham.

Como resposta a essas diretrizes, tentativas de mudanças ocorreram entre 2003 e 2010 no enfrentamento das desigualdades vivenciadas pelas mulheres em termo de políticas e do orçamento público, principalmente em decorrência do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O I Plano Nacional foi fruto da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), que aconteceu em julho de 2004. Ele traduzia em ações o compromisso de enfrentar a desigualdade entre mulheres e homens no Brasil e reconheceu o papel fundamental do Estado, por meio de ações e políticas públicas no combate às desigualdades sociais. Já o II PNPM foi estruturado em

decorrência da II CNPM, do Plano Plurianual 2008-2011 e da agenda do governo. Ele contava com 91 metas, cinco prioridades e 394 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação, incluindo seis novas áreas estratégicas que se somaram àquelas existentes no primeiro plano.

Dentre as políticas desenvolvidas para a equidade de gênero estão o Programa Pró-Equidade de Gênero; a criação do Centro de Atendimento à Mulher – ligue 180; a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340 de agosto de 2006); o Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da Mulher; o Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres; o Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil; o Programa Mulheres Mil e a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. No final de 2011, ocorreu a III CNPM, que teve como resultado a elaboração do III PNPM, contemplando o triênio de 2013 a 2015. Ele tem como princípios norteadores: a busca pela autonomia das mulheres, a busca da equidade de gênero, o respeito à diversidade e ao combate a todas as formas de discriminação, a maior participação política das mulheres e a transversalidade de gênero em todas as políticas públicas. Ele também visa reforçar o desenvolvimento de ações para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em profissões não tradicionais com o objetivo de reduzir a diferença de rendimentos (RIBEIRO, 2013).

Por sua vez, a principal política de inclusão produtiva instituída pelo governo federal, entre 2011 e 2014, foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que realizou mais de oito milhões de matrículas, sendo 60,37% mulheres. Ele tem o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país e estimular a articulação entre as políticas educacionais e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015). A partir de agosto de 2013, através do ofício circular 51/2013 – DIR/SETEC/MEC, o Pronatec também passou a integrar o Programa Nacional Mulheres Mil.

Entretanto, para Silveira (2003), é necessário indagar o modo como as políticas são construídas e a quem beneficiam, pois elas não são neutras. É preciso também observar a lógica tradicional do Estado que muitas vezes envereda para a fragmentação das ações. Para Lisboa e Manfrini (2005), as políticas de gênero e as políticas específicas às famílias chefiadas por mulheres necessitam de ações em três eixos: capacitação dos profissionais e técnicos que trabalham com políticas públicas com

recorte em gênero; atenção à transversalidade da questão de gênero nas diversas políticas públicas; políticas específicas de gênero, através de programas e projetos específicos às mulheres, que possam responder à particularidade da sua situação e a necessidade de desenvolver ações de discriminação positiva para neutralizar as desvantagens iniciais que alguns grupos de mulheres compartilham.

Pollack e Hafner-Burton (2000) também chamam a atenção para a questão da transversalidade de gênero. Essa concepção exige a incorporação sistemática das questões de gênero em todas as instituições governamentais e políticas. Esse conceito entrou na agenda política pública internacional em setembro de 1995, quando foi apresentado na plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em Beijing. A União Europeia introduziu rapidamente a perspectiva de gênero nas políticas públicas em várias áreas, entretanto, as mesmas autoras ressaltam a importância de não se abandonar ações específicas e positivas em favor das mulheres e reforçam a necessidade de repensar os objetivos fundamentais do país a partir da perspectiva de gênero e não apenas de integrar mulheres e questões de gênero nas políticas públicas.

No Brasil, a incorporação formal da transversalidade de gênero e raça como princípio de governo foi a partir do Plano Plurianual 2008-2011. Entretanto, Papa (2012) constatou que o governo federal está pouco preparado para implementar a transversalidade como diretriz de governo, pela falta inexistência de instrumentos institucionalizados. A pesquisa realizada pela pesquisadora ainda demonstrou que a agenda das mulheres e da população negra avançou muito mais pela insistência militante de seus quadros técnicos e políticos, do que das condições oferecidas pelo aparato estatal para apoiar estas políticas.

Assim, a transversalização da perspectiva de gênero no país permanece muito mais como uma diretriz orientadora da atuação governamental do que como um elemento de planejamento e gestão da política na prática. Percebe-se ainda que, mais de dez anos após a SPM ser criada, o país alcançou êxito limitado no que se refere à incorporação da temática de gênero e/ou mulheres de forma sustentada e efetiva no governo federal (IPEA, 2015).

Contudo, ainda no início da década de 2000 houve diversas críticas ao processo de empobrecimento analítico e metodológico da estratégia de transversalização do gênero, que transferiu a transformação das relações de gênero aos operadores de políticas públicas (NOBRE, 2016). De acordo com Standing (2007, apud NOBRE,

2016), a concretização dessa estratégia descontextualizou e banalizou as relações de poder em que o gênero se enquadra e não tocou no cerne das políticas macroeconômicas dos países.

Labrecque (2010) também alega que, apesar de a maioria dos autores atribuírem a perspectiva da transversalização do gênero à Conferência de Beijing, em 1995, outros concordam em afirmar que foi, acima de tudo, a partir de 2001 que a integração do gênero ao conjunto da estratégia do Banco Mundial se tornou sistemática nos contextos nacionais e locais. Entretanto, a transversalização do gênero, disseminada a partir da Conferência de Beijing, constitui-se numa ‘prática reguladora’ da governança internacional provinda do sistema das Nações Unidas e que, nos últimos anos, aumentou as capacidades das mulheres no mercado de trabalho sem que seja questionado o panorama social e político, assim, as causas estruturais das desigualdades de gênero não são colocadas em dúvida, tampouco as relações de poder em todos os níveis.

O relatório da ONU Mulheres intitulado “*Progress of the World’s Women 2015-2016*”, reconhece as dificuldades de implementação efetiva da transversalização de gênero e defende que o enfrentamento das desigualdades de gênero tem mais chances de alcançar resultados substantivos quando se utiliza da estrutura de direitos humanos para associar a política e a economia, ampliar a noção de trabalho e retomar o princípio da universalidade (NOBRE, 2016). O documento sustenta ainda que, para corrigir as desvantagens socioeconômicas das mulheres é preciso fortalecer as políticas sociais com políticas de emprego, de proteção social e serviços sociais de natureza universal (SORJ, 2016).

3. Metodologia

A fim de atingir os objetivos propostos, foi realizado um estudo de caso com abordagem quantitativa e qualitativa. Optou-se pela análise de documentos, registros em arquivos, visitas e entrevistas para a pesquisa qualitativa e questionários fechados como instrumentos da pesquisa quantitativa.

O presente estudo de caso utilizou o projeto do Programa Nacional Mulheres Mil, assim como os projetos implementados nas cidades de Alegre, Aracruz, Colatina, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Mucurici, Piúma e Vitória. Também utilizou o guia metodológico do programa e o III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Como fontes de evidências, foram utilizados os relatórios gerados pelo Sistema acadêmico do IFES como as relações de alunas matriculadas, relatórios de levantamentos socioeconômicos, relatórios de acompanhamento das atividades do programa, relatórios finais do programa e análises dos rendimentos e permanências das alunas que participaram do programa entre 2011 e 2014. As seguintes informações foram levantadas no perfil socioeconômico das 230 alunas egressas, que responderam à pesquisa: escolaridade, idade, situação empregatícia anterior à entrada no programa, noções de informática, renda familiar, recebimento de benefícios sociais, etnia, estado civil e noções de informática.

Este estudo de caso também optou pela entrevista semiestruturada para coletar os dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa. Foram entrevistados os envolvidos no Programa Mulheres Mil nos Estados: 11 gestores e gestoras locais nas cidades que implementaram o programa, 1 pedagoga, 3 docentes, 3 assistentes sociais, 2 psicólogas, 1 enfermeiro, 1 assistente administrativo, 1 diretora, 59 mulheres egressas e 35 mulheres desistentes do Programa Mulheres Mil no Espírito Santo.

As entrevistas ocorreram entre março de 2014 e março de 2015, utilizando a amostra não probabilista com aquelas pessoas que demonstraram maior acessibilidade para as entrevistas nas cidades de Alegre, Aracruz, Colatina, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Mucurici, Piúma e Vitória. Ele também abrangeu como fontes de evidências, visitas às cidades e localidades que se beneficiaram do programa, englobando todas as 9 cidades que pactuaram e implementaram a política no Espírito Santo entre os anos de 2011 e 2014.

O questionário fechado também foi utilizado como instrumento de coleta de dados. Ele foi aplicado pelo telefone a 230 alunas egressas que atenderam às ligações, entre março de 2014 e março de 2015, do total de 497 mulheres egressas do programa, e abordou as seguintes questões: se está trabalhando atualmente, condição empregatícia, se está trabalhando na área do curso, função, continuidade dos estudos. Essas categorias de análises foram escolhidas em função do objetivo do programa que é fomentar a equidade de gênero e emancipação das mulheres por meio do acesso à educação e ao mundo do trabalho.

A análise dos dados foi realizada através de estatística descritiva simples para realização dos testes estatísticos da pesquisa quantitativa. Utilizaram-se dados comparativos estatísticos nacionais para a análise dos resultados, levando-se em

consideração que, as justificativas para a implementação da política e o perfil de acesso das alunas foram fundamentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Por sua vez, a análise das entrevistas foi realizada por meio da análise qualitativa de conteúdo e as categorias foram estruturadas após a pesquisa de campo e abordaram: a metodologia utilizada pelo programa e a oferta de cursos, o perfil das egressas, os obstáculos para a permanência no programa e continuidade dos estudos, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho e as contribuições do programa.

4. Resultados

No Espírito Santo, o programa Mulheres Mil possuía a meta de beneficiar 2.900 mulheres entre 2011 e 2014, entretanto, matriculou 1.080 mulheres, não atingindo as metas de matrículas devido a *problemas nos repasses de recursos, principalmente no segundo semestre de 2014. Os resultados apresentados têm como objetivo descrever e analisar a metodologia utilizada pelo programa, assim como o perfil das alunas e os resultados de ações no Espírito Santo.*

4.1. A metodologia utilizada pelo programa e a oferta de cursos

O Programa Nacional Mulheres Mil se estrutura em torno da metodologia de acesso, permanência e êxito. Os serviços de acesso incluem ações de busca das alunas, composição da infraestrutura, ingresso e acolhimento. Para viabilizar o acesso das mulheres no programa, um escritório de acesso deverá ser estruturado e uma equipe multidisciplinar deverá se montar e capacitada para o programa. Das nove cidades visitadas, apenas o campus de Piúma estruturou um local adequado para receber as alunas, com computadores, mesas de escritório, mesa de reunião, geladeira, cadeiras, sofá e exposição dos produtos desenvolvidos pelas aulas. Nas demais cidades, os escritórios foram improvisados ou nem existiam. Em alguns casos, houve demora na compra dos equipamentos ou demora no repasse de recursos financeiros para a aquisição de materiais, equipamentos e móveis para o programa.

Percebeu-se que as equipes multidisciplinares foram estruturadas considerando a disponibilidade de pessoal. Foram encontradas equipes formadas por assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros, docentes, assistentes administrativos, pedagogos, educadores e gestores. Até junho de 2013, todas as equipes eram constituídas de voluntários, porém, a partir de julho de 2013, quando o programa foi integrado ao Pronatec, todos os participantes das equipes do programa nos Institutos Federais passaram a receber uma

bolsa, que varia de acordo com a carga horária dedicada ao programa e a função exercida.

Por sua vez, o programa, no Espírito Santo, optou pelos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração entre 160 e 200 horas. Notou-se que, eles foram escolhidos muito mais em função dos conhecimentos prévios das alunas do que nas possibilidades locais de trabalho, conforme se verifica na Figura 1. Assim, a metodologia utilizada pelo programa destaca as aprendizagens prévias das alunas, oferecendo *qualificação em áreas tradicionalmente femininas, marcadas pelo papel tradicional da mulher na sociedade, que é organizar, costurar, cozinhar, arrumar, cuidar e reproduzir. A figura da mulher ligada à domesticidade, a privacidade, ao conforto e ao bem estar da família foi naturalizada durante séculos (STROMQUIST, 1996; CARVALHO 2008; CARPENEDO, 2011) e são as representações valorizadas pelo Programa Mulheres Mil.*

| <i>Cidade</i> | <i>Cursos</i> |
|------------------------|--|
| <i>Alegre e Guaçuí</i> | <i>Artesanato, agroindústria, pintura em tecido, preparado de doces e conservas.</i> |
| <i>Aracruz</i> | <i>Preparo, conservação e congelamento de alimentos, corte e costura.</i> |
| <i>Colatina</i> | <i>Cuidadora de idosos, camareira.</i> |
| <i>Guarapari</i> | <i>Camareira, secretariado, garçoneiro.</i> |
| <i>Ibatiba</i> | <i>Corte e costura.</i> |
| <i>Muquirci</i> | <i>Artesão de biojóias.</i> |
| <i>Piúma</i> | <i>Processamento de alimentos, artesanato, preparo de alimentos.</i> |
| <i>Vitória</i> | <i>Gestão e relacionamento com o cliente, recepcionista.</i> |

Figura 1: Cursos oferecidos pelo IFES no Programa Mulheres Mil entre 2011 e 2014.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Logo, a oferta dos cursos, na maioria das vezes, foi determinada pelo IFES, sem considerar a história feminina, como relata uma psicóloga lotada em um CRAS:

Deveria-se levar em consideração o histórico dessa mulher e o que ela pretende. Enquanto os cursos forem oferecidos de acordo com a procura das usuárias, continuaremos a oferecer cursos que favorecem a informalidade e a divisão sexual do trabalho, pois essa é a realidade delas. E assim, a reprodução dessa realidade é passada de mãe para filha (PSICÓLOGA 1).

Percebe-se na fala da entrevistada, a necessidade de entender o contexto histórico e social e ainda o projeto de vida dessas mulheres para então, oferecer cursos

que venham a agregar maior autonomia para as mesmas. Entretanto, a proposta curricular do programa foi estruturada pelo IFES a partir da análise e aproveitamento dos conhecimentos prévios que essas mulheres traziam de suas vidas, conforme recomendação da metodologia utilizada. A identificação dos saberes foi alicerce para desenvolver o mapeamento dos conhecimentos preliminares das mulheres, bem como para identificar os objetivos acadêmicos, o desenho dos itinerários formativos e a qualificação para geração de emprego e renda.

Scott (1995) observa que, é constante nas análises e no entendimento das sociedades um pensamento dicotômico e polarizado sobre os gêneros: masculino versus feminino, que se relacionam dentro de uma lógica invariável de dominação e submissão (LOURO, 2013). Logo, observa-se que o termo “gênero” ainda continua concebendo e naturalizando a existência de uma visão binária sobre os papéis culturais e sociais, ou seja, as categorias de análise ainda continuam divididas entre os dois polos: homem e mulher (SALIH, 2013).

Dessa forma, segundo Carpenedo (2011), essas crenças nos remetem a uma divisão tradicional do trabalho com base no gênero, que ajudam a perpetuar a manutenção de mulheres em profissões e funções de mercados informais, muitas vezes ausentes de vínculos e cobertura dos sistemas de seguridade social. Dessa maneira, as mulheres estariam engajadas em atividades produtivas conectadas aos cuidados e atenção ao próximo, devido a uma produção cultural e material do feminino no processo de socialização e educação. A mesma autora pontua que, as políticas públicas com recorte de gênero reafirmam e reforçam o papel cuidador e reprodutor da mulher no interior de suas tramas discursivas, determinando, assim, a formação de subjetividades femininas conectadas às premissas de cuidado e proteção à família.

Por conseguinte, com relação às ações articuladas e intersetoriais, notou-se que, a interlocução entre os demandantes (prefeituras) e os ofertantes (IFES) se mostrou frágil. Essa parceria tem como objetivo avaliar a necessidade de cursos de acordo com a demanda do local de execução do programa, assim como, acompanhar o desenvolvimento das alunas e encaminhar as egressas para o mercado de trabalho. Todavia, na maioria das cidades visitadas, a missão das prefeituras, via CRAS, foi divulgar os cursos para a comunidade e realizar a pré-matrícula. Essa divulgação ocorreu através das rádios ou através dos próprios usuários dos CRAS, como se pode

verificar nas falas das egressas: “Eu fiquei sabendo por uma professora, eu trabalhava na época na casa dela”. Outra egressa comentou:

Primeiro foi minha prima Gabriela que já fazia outros cursos aqui no CRAS, aí depois entrou eles (companheiros de curso) e minha filha me questionou e disse: “ Mãe porque a senhora não faz nada? Só fica em casa, é bom pra sair um pouco. “ Então fui lá ver me matriculei, é bom pra gente que tem idade... eu não sei fazer nada, mas fui lá fazer companhia me divertir com o pessoal. Aí eu vim e gostei, gostei da professora, dos outros alunos... (EGRESSA 2).

Nota-se na fala da egressa, que, nem sempre o objetivo da matrícula foi a busca por uma colocação no mercado de trabalho. A pesquisa encontrou diversos motivos pelos quais as mulheres procuraram o programa: algumas se matricularam, pois consideravam que os cursos eram uma “terapia”, como motivo para sair de casa, pelo auxílio financeiro que o programa proporciona, algumas procuravam um aperfeiçoamento e outras vieram em busca de uma oportunidade de emprego.

Logo, percebe-se que, por vezes, o objetivo principal da mulher, que procurou pelo programa, foi sair de casa e socializar-se, haja vista que, de acordo com Marques (2010), quando comparadas com as classes médias, as redes de indivíduos em situação de pobreza tendem a ser menores, mais locais, menos coerentes e apresentar sociabilidade menos diversificada. O mesmo autor também aponta que, na análise individual de variabilidade da sociabilidade dos sexos, percebe-se que, as mulheres têm menores proporções nas esferas do trabalho e do lazer e maiores na esfera da igreja.

4.2. O Perfil das alunas egressas do programa

Foi analisado o perfil socioeconômico das 230 mulheres egressas do programa, entre 2011 e 2014, que participaram da pesquisa quantitativa. Observou-se que, 51% das mulheres tinham ensino fundamental incompleto, entretanto, 25% das mulheres tinham ensino médio completo, perfil que fugiu do foco do programa, que tinha como prioridade as mulheres com baixa escolaridade (Figura 2). A escolaridade pode influenciar na possibilidade de conseguir um emprego, porém, o avanço da escolaridade não tem sido suficiente para romper um quadro de desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho (IBGE, 2014).

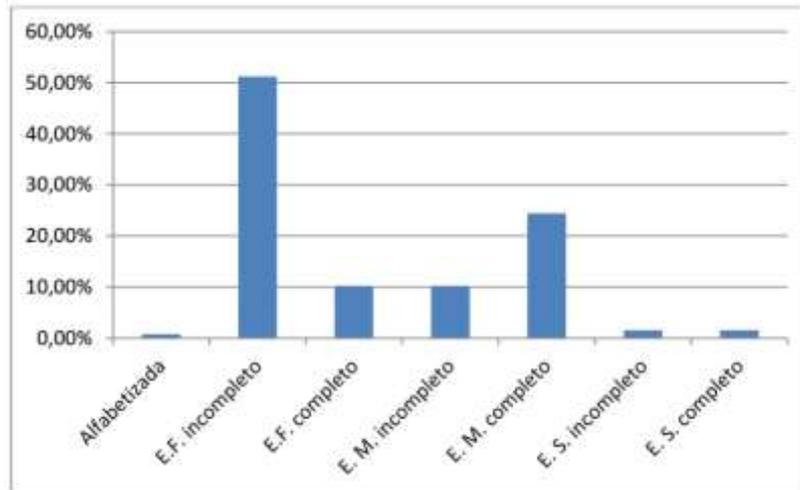


Figura 2. Escolaridade das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

Observa-se na Figura 3 que, 60% das mulheres pesquisadas tinham entre 25 e 44 anos. Segundo dados do IBGE (2014), a taxa de desocupação diminuiu nos últimos 10 anos em todos os grupos etários da população, porém, percebe-se que apesar de a maioria das mulheres estar na faixa da população em idade ativa, observa-se que 59% das mulheres estavam desempregadas ao ingressarem o programa entre os anos de 2011 e 2014 (Figura 4). Acredita-se que o grande número de mulheres nessa condição se deva ao foco do programa: mulheres chefes de família em situação de extrema pobreza, inscritas no CadÚnico.

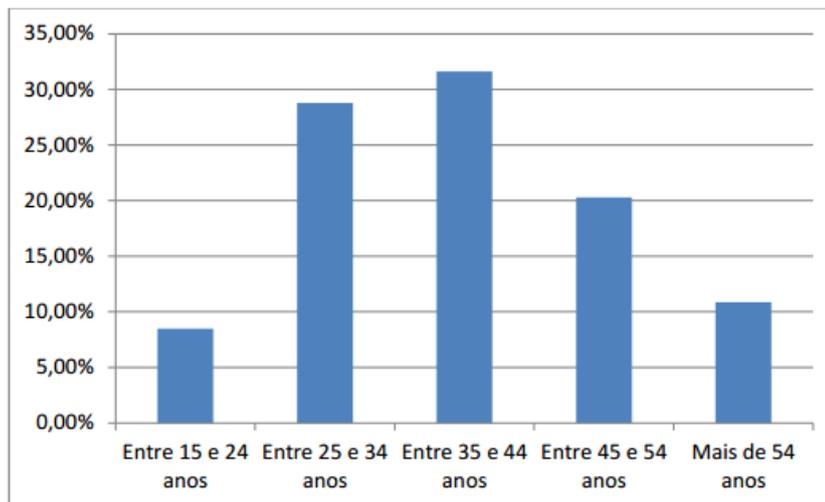


Figura 3. Idade das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

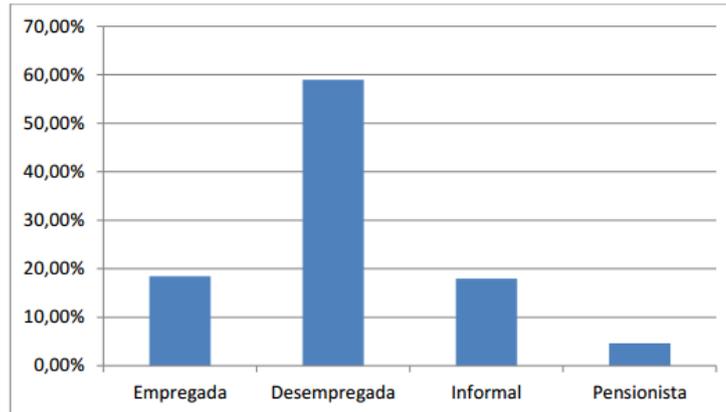


Figura 4. Situação empregatícia anterior das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

Observou-se que, 86% das mulheres inscritas no programa tinham a renda familiar de até 2 salários mínimos (Figura 5). Segundo o IBGE (2014), embora a taxa de formalização entre homens e mulheres seja bastante próxima, as mulheres recebem em média menos que os homens em todas as formas de trabalho, seja formal ou informal. Apesar da baixa renda, 54% das mulheres não recebiam o benefício bolsa família (Figura 6).

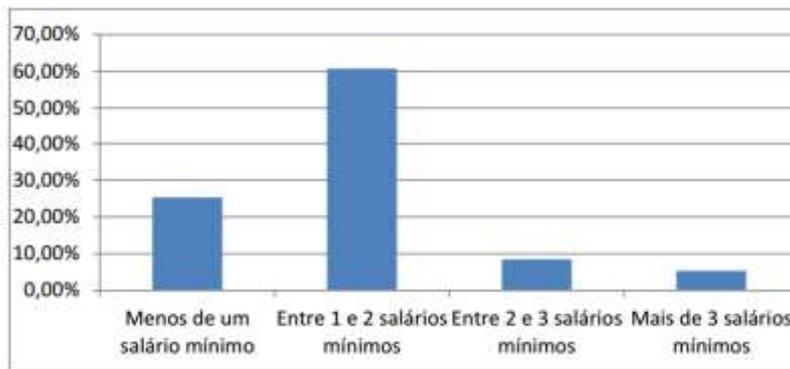


Figura 5. Renda familiar das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

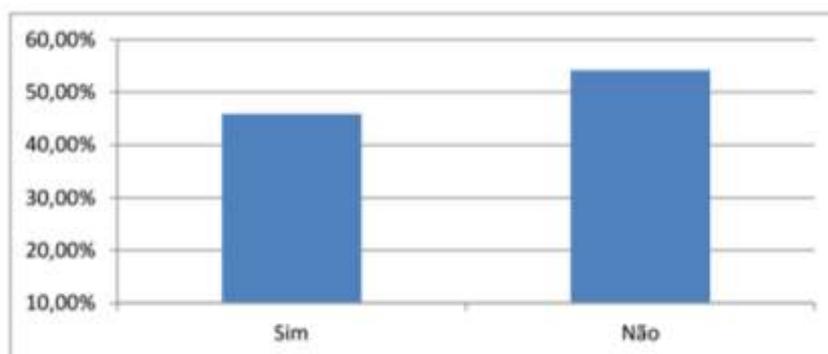


Figura 6. Recebimento de benefícios sociais das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

Por conseguinte, observa-se na Figura 7 que, 64% das mulheres pesquisadas são negras ou pardas. Segundo o IBGE (2014), quase metade das pessoas de 16 anos ou mais de idade de cor preta ou parda ocupadas estão em trabalhos informais. Apesar da crescente formalização nos últimos anos, a distância que separa a população ocupada de cor preta e parda da população ocupada de cor branca no que se refere às características de inserção no mercado de trabalho pouco se alterou.

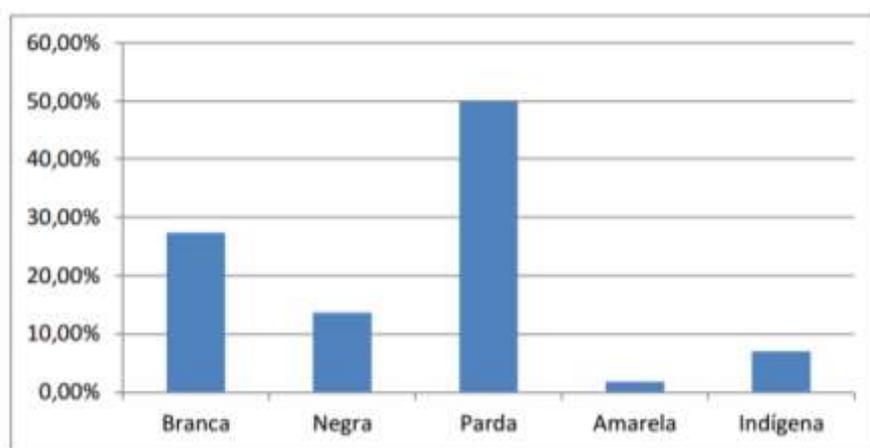


Figura 7. Raça (Etnia) das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

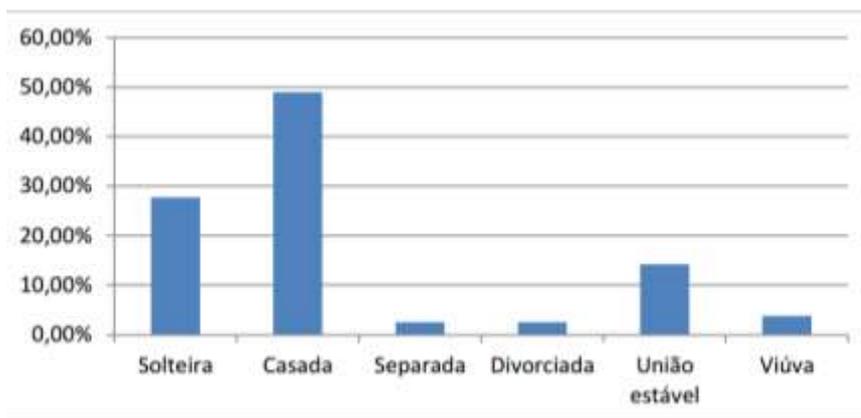


Figura 8. Estado civil das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

Identificou-se que, 63% das mulheres inscritas no programa eram casadas ou tinham união estável (Figura 8), situação que destoou do foco do programa que era priorizar mulheres chefes de famílias. Segundo as Estatísticas de gênero (IBGE, 2014), 87% das mulheres chefes de família no Brasil não têm cônjuge e possuem filhos.

Por conseguinte, observa-se na Figura 9 que, 61% das mulheres inscritas no programa declaram que não possuíam qualquer conhecimento de informática anterior aos cursos.

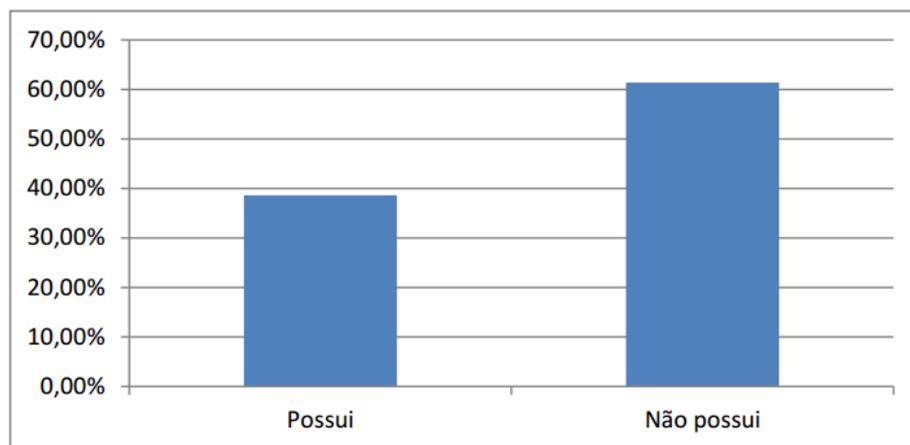


Figura 9. Noções de informática das mulheres egressas do programa

Fonte: IFES (2014)

Cada vez mais o mercado de trabalho exige conhecimentos de informática, logo, a baixa escolaridade e o pouco conhecimento de informática podem estar relacionados à dificuldade de acesso ao emprego formal. Importante apontar que apenas algumas cidades pesquisadas ofereceram o curso de informática para as alunas do programa e os dados apresentados demonstram a necessidade de enfatizar essa disciplina no programa, pois a maioria das alunas não tinha qualquer conhecimento dessa habilidade.

4.3. Os obstáculos para a permanência no programa e continuidade dos estudos

Ao entrevistar-se 35 mulheres desistentes do programa das cidades, que tiveram maiores índices de evasão (Guarapari, Piúma, Alegre e Aracruz), os principais motivos para o não prosseguimento no programa foram: conseguiram empregos e os horários dos cursos não eram compatíveis; não tinham onde, nem com quem deixar os seus filhos para continuar no programa; atrasos nos repasses financeiros (auxílio estudantil); problemas de relacionamento com os professores e necessidade de acompanhar familiares doentes.

Com relação aos repasses financeiros, houve atrasos na maioria das cidades, dificultando a permanência dessas mulheres, pois dependiam de transporte para a locomoção até o local dos cursos e necessidade de alimentar-se durante a permanência no programa, pois a duração diária dos cursos era de 4 horas. O Instituto também teve dificuldade de preparar um local apropriado, com profissionais adequados para a permanência dos filhos das alunas nos locais dos cursos e a parceria com as prefeituras demonstrou incipiente, já que elas não conseguiram garantir vagas nas creches públicas

desses municípios, dificultando a permanência dessas mulheres até o final do programa e a continuidade dos estudos. Uma assistente social comentou sobre as dificuldades das mulheres:

Nós até tentamos, implementar uma turma do EJA, mas possuem muitas avós querendo fazer, mas tomam conta dos netos para os filhos estudarem e o EJA é alfabetização, começa bem do início e a necessidade das pessoas aqui é um complemento, como um supletivo que desse preparo para eles fazerem a prova e obterem diploma... Na verdade elas querem, mas não podem, normalmente esses cursos são a noite e a maioria tem que tomar conta da casa, dos filhos, netos e não há como elas virem e a quantidade que pode vir, não dá pra formar turma (ASSISTENTE SOCIAL 1).

Percebe-se na fala da assistente social as dificuldades dessas mulheres para complementarem seus estudos. A maioria das mulheres continua sendo a principal responsável pelos cuidados dos filhos e familiares e pelos afazeres domésticos, inviabilizando a conclusão e continuidade de seus estudos. Notou-se também que, as desistências das alunas foram menores nas cidades onde houve maior acolhimento e acompanhamento das mulheres. Nas cidades de Colatina, Ibatiba e Mucurici, as gestoras locais se empenharam para conhecer cada uma das participantes do programa, assim como, as suas dificuldades. Isso motivou muitas alunas a continuarem no programa, apesar dos muitos problemas enfrentados.

Com relação à continuidade dos estudos, das 230 mulheres contatadas, 89% das mulheres não estavam estudando após o programa. Notou-se que a maioria das mulheres ainda não despertou o interesse pela continuidade dos estudos (Figura 10), contudo, isso se deve ao fato de que elas, na maioria das vezes, não têm com quem deixar seus filhos, conforme relatou uma egressa: “Eu, particularmente, porque não tenho com quem deixar o meu filho. Não consegui vaga na creche e o outro motivo é porque sou medrosa, tenho medo de arrumar um trabalho e não conseguir dá conta”.

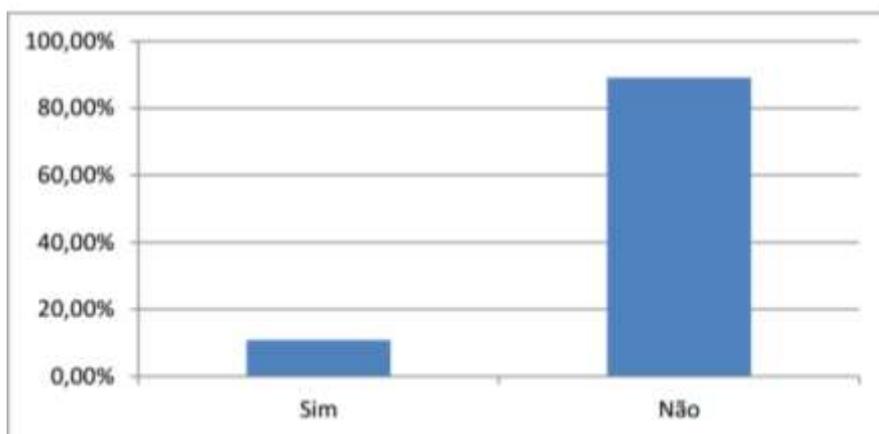


Figura 10. Continuidade dos estudos das mulheres egressas do programa

Fonte: Autores (2015)

Entretanto, o relatório da ONU Mulher intitulado “*Progresso of World’s Women 2015-2016*” admite que o trabalho remunerado se transforma em uma base fundamental para a igualdade substantiva das mulheres quando o trabalho doméstico e de cuidado é compartilhado entre homens e mulheres, quando disponibiliza tempo para o ócio e ao aprendizado das mulheres e possibilita renda suficiente para a qualidade de vida (SORJ, 2016).

4.4. Dificuldades de inserção no mercado de trabalho após o programa

Das 230 mulheres contatadas, 55% das mulheres estão desempregadas, 22,5% estão empregadas com carteira assinada e 18,5% estão na informalidade, conforme Figura 11. Das que estão trabalhando na informalidade a maioria trabalha como auxiliar de serviços gerais, costureira, revendedora de cosméticos, empregada doméstica, cuidadora de idosos, manicure, copeira, diarista ou catadora de materiais recicláveis. Quando comparado a situação empregatícia anterior ao curso das mulheres contatadas (Figura 4), observa-se que não houve mudança significativa na empregabilidade das mulheres egressas do programa.

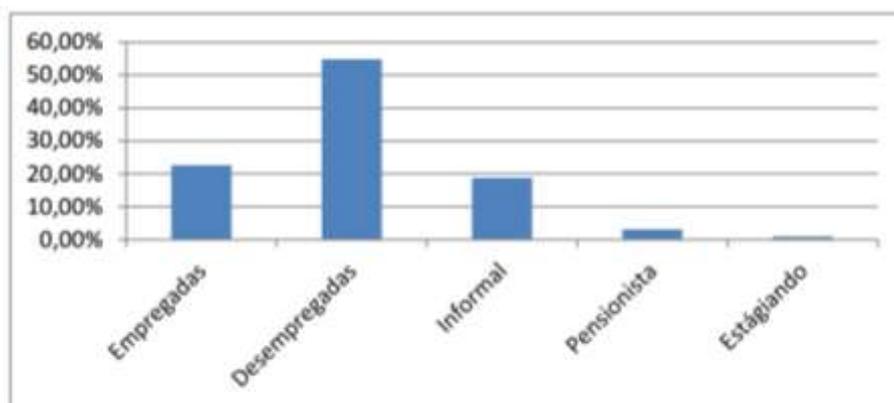


Figura 11. Situação empregatícia das mulheres egressas após o programa

Fonte: Autores (2015)

Com relação às mulheres que estão trabalhando, 72% delas não estão nas áreas dos cursos do total de 97 mulheres, conforme figura 12. Das mulheres que estão trabalhando nas áreas dos cursos, apenas 22% trabalham com carteira assinada, 44,5% estão trabalhando na informalidade e 33,5% já trabalhavam anteriormente ao programa do total de 27 mulheres (Figura 13).

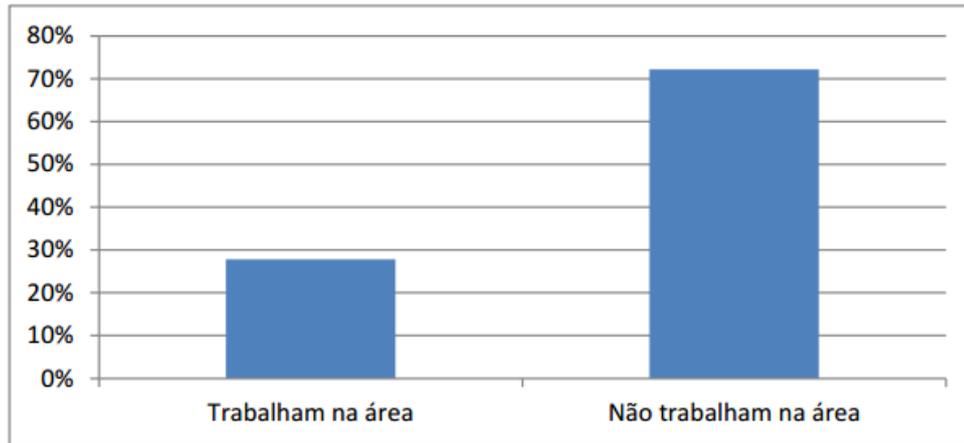


Figura 12: Mulheres egressas que trabalham nas áreas dos cursos

Fonte: Autores (2015)

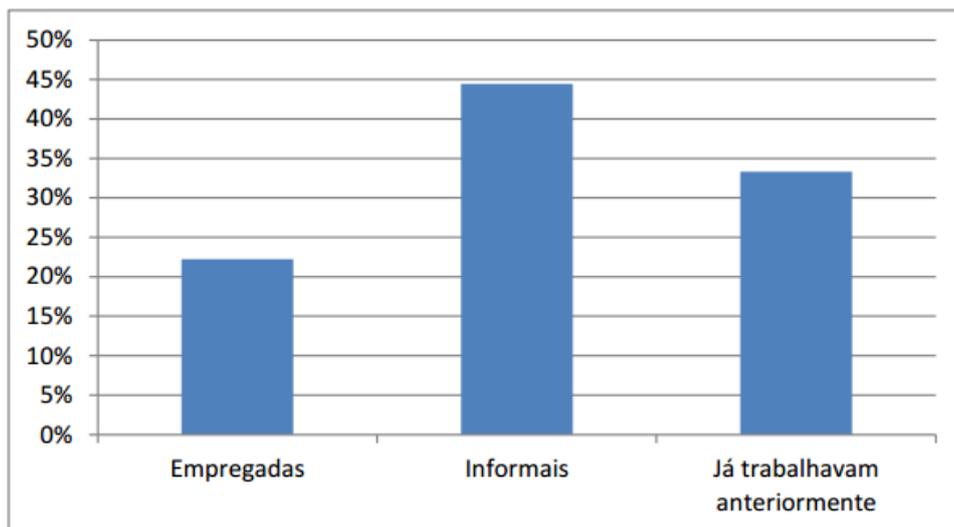


Figura 13: Situação empregatícia das mulheres egressas que trabalham nas áreas dos cursos

Fonte: Autores (2015)

Com relação às mulheres que estavam desempregadas anteriormente ao programa e estão trabalhando atualmente, 41% das mulheres trabalham com carteira assinada, 57% estão na informalidade e 2% estão estagiando do total de 63 mulheres, conforme figura 14.

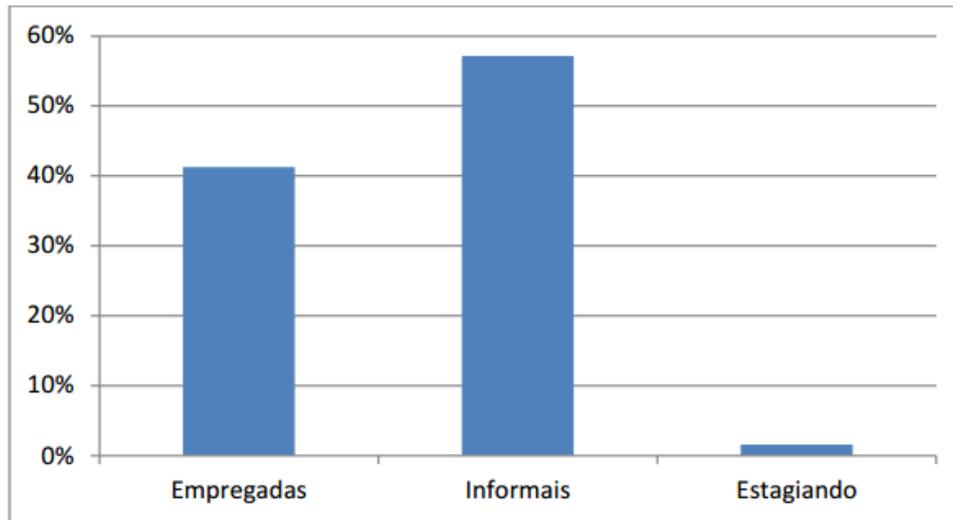


Figura 14: Situação empregatícia das mulheres que estavam desempregadas antes do programa

Fonte: Autores (2015)

O III PNPM reforça a importância de se desenvolver ações para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho. Especialmente em profissões não tradicionais com o objetivo de diminuir as diferenças de rendimentos, assim como, incentiva a inserção em ocupações que não reforcem a divisão sexual do trabalho. Ainda tem como proposta aumentar a formalização das mulheres, a carteira assinada e a garantia de direitos trabalhistas. Porém, os cursos oferecidos pelo programa o Estado do Espírito Santo quase sempre não proporcionaram a inclusão das egressas no mundo do trabalho e ainda reforçaram a divisão sexual do trabalho, quando se optou pelos cursos de camareira, artesanato, cuidadora de idosos, culinária, recepcionista e costura.

Quando houve uma oportunidade de trabalho, na maioria das vezes, foi informal. Ao ser perguntado para as egressas sobre as dificuldades de inserção no mercado de trabalho após o programa, elas comentaram: “Difícil arrumar emprego com pintura. Trabalha mais no individual, a gente faz em casa. Consegui vender meus paninhos tudinho”.

Eu acho que a valorização, eles não valorizam o trabalho aqui, principalmente de doméstica. Então raramente você encontra carteira assinada, o salário é bem pouquinho, menos que um salário mínimo. Eu sempre desde que cheguei aqui trabalhei e eu sai por causa disso, porque não prioriza, não valoriza o serviço. É bom em escolas, se você faz tem estudo pra fazer concurso na prefeitura, mas a não ser é muito difícil serviço (EGRESSA 5).

Como eu disse, eu sempre trabalhei por conta própria, não dependo de ninguém, nem de prefeitura, só de Deus que me dá força. Eu

sempre fiz croché e às vezes nem dou conta de atender tudo mandar pra Vitória, então ajuda. Mas eu também sou vendedora de cama, mesa e banho e já tem 6 meses que não vendo, não sei o que está acontecendo, então esse ano não vai entrar pra mim muito não, por causa disso (EGRESSA 6).

A maioria das pessoas que querem trabalhar tem que ser autônomo, é a única forma de conseguir renda. A gente tem intenção de montar uma cooperativa, mas não tem quem ajuda ou apoia. A cooperativa seria uma boa opção pra gente trabalhar, mas tá difícil pra conseguir emprego aqui (EGRESSA 7).

Acho que falta ajuda financeira, pois a maioria das meninas que fazem o curso aqui, não têm condições de comprar uma máquina de costura, então como que ela vai produzir uma peça que aprendeu no curso, sendo que ela não possui o seu “cantinho” em casa (EGRESSA 8).

Quando perguntado às egressas se estão preparadas para montar um negócio, uma delas respondeu: “Eu não, para montar tem que ter mais capacitação, mais conhecimento. Conhecimento de leis, de como montar um negócio.” Outra comentou: “... quanto que você gasta, quanto você ganha, do tempo que você começa até o tempo que você ganhar aquele dinheiro, é... cobrir o dinheiro que foi gasto”.

As egressas comentaram ainda que gostariam que os cursos tivessem uma carga horária maior, principalmente a prática, pois muitas têm medo de não realizarem seus serviços com a qualidade que o mercado exige. Outra solicitação foi com relação ao acesso ao microcrédito para comprarem equipamentos, matéria prima e instrumentos de trabalho para exercerem as atividades que aprenderam no programa.

Outra dificuldade encontrada, referente à inclusão das mulheres no mercado de trabalho, tem relação com a alta rotatividade dos gestores locais e profissionais dos CRAS. Essa alternância de profissionais dificulta o estreitamento do relacionamento com os empregadores locais, pois a maioria deles têm contratos temporários, inviabilizando o relacionamento de longo prazo com os diversos atores locais e a intersetorialidade.

Para Abreu (2009), a intersetorialidade é ainda um grande desafio para a área social como um todo. Como pontua Veiga e Bronzo (2014), a intersetorialidade necessita de mudanças organizacionais e de gestão, assim como, modificações nas concepções dos profissionais, na cultura organizacional dos diferentes setores e na alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos, dentre outros. Para as autoras, a noção de intersetorialidade situa-se em um contínuo que abarcaria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais preexistentes até uma gestão com forte articulação

entre os setores, configurando arranjos organizacionais que determinariam intersetorialidade de baixa ou de alta densidade.

4.5. *As contribuições do programa*

As ações governamentais são capazes de promover mudanças e a implementação do Programa Mulheres Mil no Espírito Santo contribuiu com algumas dessas transformações. Apesar das dificuldades, ele proporcionou aumento da autoestima, maior consciência da importância da saúde da mulher e de seus direitos, como se verificar nas falas das egressas: “Eu aprendi muita coisa, saúde da mulher... palestras, o SEBRAE deu dicas financeiras muito legais, aprendi muito aqui... levei para casa”.

Acho que não só eu, mas como todo mundo, ganhamos a oportunidade de melhorar a nossa autoestima, no meu caso eu não costuro por dinheiro, mas é bom ter o reconhecimento de vestir alguém essa pessoa falar que foi você, então no meu caso foi outro bem que o curso me fez, o fato de você aprender a fazer bem feito (EGRESSA 12).

Eu mesmo levei (o certificado), minhas netas chegam em casa eu coloco elas para lerem, conquistei meus certificados eles sentem muito orgulho, os meus filhos falam que eu não pude aprender coisas melhores mas esse certificado já me deixa boas lembranças até pra eles que estão crescendo, pra mim e pros meus amigos (EGRESSA 13).

O curso ajudou, me incentivou a investir mais no artesanato, por que eu já fazia, mas ficava em casa, se falasse vendia, mas se não falasse não vendia. Depois do curso eu fiquei sabendo da Casa das Artes e fiz a minha carteirinha de artesão. Com ela nos podemos viajar para as feiras de artesanato (EGRESSA 14).

Como se observa nas falas, o programa foi capaz de proporcionar o aumento da autoestima e auxiliou aquelas mulheres que já trabalhavam na área dos cursos a oferecerem um produto ou serviço com mais qualidade, utilizando as técnicas aprendidas no programa, fatos que corroboram as demais pesquisas que tem como objeto o Programa Mulheres Mil (BRAGA, 2011; OLIVEIRA, 2013; RIBEIRO, 2013; LAGOS, 2014; ARAÚJO, 2015; BRAVIN, 2015; MENDES e SILVA, 2015; NASCIMENTO, 2015; PEREIRA, 2015; SILVA, 2015).

5. Considerações finais

Nota-se que as convenções e tratados internacionais tiveram um importante papel na promoção de políticas de equidade de gênero no país, uma vez que elas impulsionaram a produção de intervenções políticas específicas para as mulheres brasileiras. Todavia, Carpenado (2011) argumenta que essas políticas estão respaldadas em discursos feministas moderados, especialmente naqueles que não desestabilizam, na prática, a norma de gênero e as hierarquias de poder, pois através da proposta de valorização dos trabalhos e ocupações femininas, estas políticas reeditam a divisão da

organização do mercado de trabalho e reforça a formação das subjetividades femininas associadas à domesticidade.

Em virtude dessas diretrizes internacionais, o Programa Mulheres Mil tem objetivos claros e almeja reduzir a pobreza e incluir as mulheres com risco de vulnerabilidade social no mercado de trabalho e assim, produzir renda e aumentar a autonomia dessas mulheres. Essa política tem como instrumentos a portaria Nº 1.015, DE 21 DE JULHO DE 2011, que a incluiu no Plano Brasil Sem Miséria; a parceria realizada com os Institutos Federais de Educação e os auxílios financeiros destinados às alunas. Por sua vez, a técnica utilizada para a sua implementação é a metodologia de acesso, permanência e êxito e as ferramentas aplicadas ao programa são o questionário socioeconômico, mapa da vida e o portfólio. Logo, a sua implementação está relacionada com a perspectiva Top down, pois ela coincide com os objetivos incorporados nas decisões centrais (MATLAND, 1995; HILL; HUPE, 2002).

Portanto, reconhece-se que, os instrumentos políticos constituem uma forma concentrada de conhecimento sobre o controle social e as formas de exercê-los (LASCOURMES; LEGALES, 2007) e, nesse caso pesquisado, mantêm as mulheres em áreas consideradas tradicionalmente femininas, reproduzindo e reforçando a divisão sexual do trabalho existente no mercado laboral brasileiro.

Constatou-se também que, o programa não foi capaz de despertar o desejo de empreender, e apesar de as egressas terem sido informadas sobre o microempreendedor individual, poucas mulheres que trabalham informalmente se interessaram pelo incentivo. Também foi observado que o Programa Mulheres Mil não está em consonância com o III PNPM, que enfatiza a valorização das mulheres em profissões não tradicionais.

Contudo, devem-se considerar os limites relacionados às políticas públicas frente aos aspectos culturais arraigados historicamente nas desigualdades de gênero, como apontado por alguns estudos, que reiteram a pouca eficácia e efetividade das mesmas na promoção da igualdade de gênero (STROMQUIST, 1996; CARPENEDO, 2011). Logo, a análise do Programa Mulheres Mil também aponta para a complexidade que permeia o processo de formulação e implementação dessas políticas públicas.

Por conseguinte, a fim de superar os obstáculos e aprimorar a eficácia do programa, recomenda-se a maior integração dos atores e das soluções adequadas ao contexto das regiões contempladas pelo programa. Portanto, os cursos escolhidos devem

ter ligação com a oferta de empregos e devem ser relacionados ao desenvolvimento local das cidades que desejarem implementar o programa.

Propõe-se também que os determinantes que, muitas vezes, produzem ou reproduzem as desigualdades entre os sexos sejam identificados, e assim, promova-se a inclusão produtiva das mulheres em setores não tradicionais e formais, com o intuito de oferecer a possibilidade de maior renda e proteção social, além de desafiar as normas de gênero predominantes na sociedade.

Com relação à inclusão educacional, sugere-se a promoção prioritária de cursos técnicos inseridos ao Programa de educação de Jovens e Adultos (PROEJA), assim, a continuidade dos estudos estará aliada a qualificação profissional das mulheres participantes do programa. Recomenda-se também a reestruturação do programa, principalmente com relação à metodologia escolhida para implementá-lo, enfatizando não apenas a maior conscientização e reflexão das mulheres a respeito de relações igualitárias de gênero, mas também incluindo a família, principalmente os homens, no entendimento que as desigualdades têm raízes históricas e sociais e, portanto, podem ser contestadas e redefinidas.

6. Referências:

ABRAMO, Laís Wendel. A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária? 2007. 327 f. Tese de doutorado (Sociologia). Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ABREU, Cassiani C. A intersectorialidade na Plenária Nacional de Saúde. 2009. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

ARAÚJO, Suede Mayne Pereira. Mulheres em situação de fragilidade social e o Programa Mulheres Mil: o papel das políticas na perspectiva de emancipação para o trabalho. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

ÁVILA, Maria Betâni; FERREIRA, Verônica. Trabalho produtivo e reprodutivo no cotidiano das mulheres brasileiras. In: ÁVILA, Maria B.; FERREIRA, Verônica (orgs). Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres. SOS CORPO Instituto Feminista Para a Democracia. Recife: Instituto Patrícia Galvão, 2014.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial de igualdade de gênero e desenvolvimento. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C, 2011.

BRAGA, Ana Carolina Falcão. Projeto Mulheres Mil e gênero: comercialização das pequenas produções das mulheres no setor Santa Bárbara em Palmas – TO. 2011. 77 f.

Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola. Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2013.

_____. Ministério da Educação e Cultura –MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec. Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito. Brasília, 2012.

BRAVIN, Sullien Miranda Ribeiro. A contribuição do Programa Mulheres Mil para a formação de capital social. 2015. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado, Canoinhas, 2015.

BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. Cad. Pesqusa, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 537-572, dez. 2007.

CARPENEDO, Manoela. Quando a resistência se torna política publica. Analisando a produção de subjetividade (s) nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho. 2011. 150 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO, Vânia Carvalho de. Gênero e artefato. O sistema doméstico na perspectiva da cultura material. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CAVALCANTI, Vanessa R. S.; BARBOSA, Claudia de Faria; CALDEIRA, Bárbara Maria dos Santos. Ética do cuidar e relações de gênero? Práticas familiares e representações da divisão do tempo. Estud. sociol., v.17, n.32, p.189-204, 2012.

CROMPTON, Rosemary; LYONETTE, Clare. Work-life “balance” in Europe. City University. GeNet working paper nº 10, October, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 12, n. 1, p.47-71, 2004.

GALLINDO, Erica de Lima; FERES, Marcelo Machado; SCHROEDER, Nilva. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24. Brasília, DF: Ministério Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

HILL, Michael; HUPE, Peter. Implementing public policy: an introduction to the study of operation. London: Sage Publications Ltda, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar. 2015.

_____. Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 23. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: julho 2015.

LABRECQUE, Marie France. Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres? Revista de Estudos Feministas. Florianópolis, v.16, n.3, p. 901-912, set. /out. 2010.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, n. 20, p. 1-22, 2007.

LAGOS, Marcia Beraldo. “Palmas para Mulheres Mil” em comunidades quilombolas: a participação do IFPR – campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

LISBOA, Teresa Kleba; MANFRINI, Daniele Beatriz. Cidadania e equidade de gênero: políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos. Katálysis. Florianópolis, v. 8, n. 1, p.67-77, jan./fev. 2005.

LOURO, Guacira Lopes. Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MANDEL, Hadas; SEMYONOV, Moshe. Welfare state paradox: state interventions and women's employment opportunities in 22 countries. American Journal of Sociology, v. 111, p. 1910-1149, 2006.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais, segregação e pobreza. São Paulo: Editora UNESP, Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

MARUANI, Margaret. Emprego, desemprego e precariedade: uma comparação europeia. In: COSTA, Albertina de Oliveira; SORJ, Bila; BRUSCHINI, Cristina; HIRATA, Helena (Org). Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MATLAND, Richard. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration, Houston, v. 5, n. 2. p. 145-174, 1995.

MENDES E SILVA, Tassia. A educação profissional e a política pública mulheres mil: a implementação no âmbito do IFMA em São Luís. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015. NASCIMENTO, Sara Diniz. Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do programa mulheres mil na ótica das egressas em São Luís MA. *Dissertação* (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

NASCIMENTO, Sara Diniz. Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do programa mulheres mil na ótica das egressas em São Luís MA. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

NOBRE, Miriam. Igualdade para todas: estratégias para políticas públicas e ações do movimento. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 645-652, ago. 2016.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Silva Moreira. Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: interfaces com a educação e o trabalho. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2013.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política. 2012. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PEREIRA, Juliana de Souza Augustin. Programa Mulheres Mil: uma análise no campo das políticas de inclusão do IFSC. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

POLLACK, Mark A.; HAFNER-BURTON, Emilie. Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, n. 7, p. 432–456, 2000.

RIBEIRO, Letícia Érica Gonçalves. A qualificação profissional e cidadã: um estudo do Programa Mulheres Mil, a partir da experiência do Instituto Federal de Goiás, campus de Luziânia. 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SALIH, Sara. Judith Butler e a teoria queer. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre v. 20, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1995.

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14, n. 2, jun. 2000.

SILVA, Carla Renata Capilé. Programa Mulheres Mil: subjetividade, inclusão e governabilidade. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. Trabalho apresentado no URBIS 2003: Congresso Internacional de Cidades. Seminário Nacional de Coordenadorias da Mulher no Nível Municipal: o Governo da Cidade do ponto de vista das mulheres – Trabalho e Cidadania Ativa. São Paulo, Anhembi, 22 e 23 de julho de 2003.

SORJ, Bila. Igualdade de gênero e políticas macroeconômicas. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 617-620, ago. 2016.

STROMQUIST, Nelly. P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 1, p. 27-49, 1996.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizont. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 48(3), p. 595-620, maio/jun. 2014.

O desafio da inclusão. O lugar das políticas públicas de intermediação no acesso ao emprego entre trabalhadores de baixa renda²⁰²²¹

Nadya Araujo Guimarães - Professora Titular, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo; Pesquisadora Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Murillo Marschner Alves de Brito - Professor Assistente Doutor, Dep. de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Pesquisador Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Ana Carolina Silva Andrada - Doutoranda em Sociologia, Universidade de São Paulo; Pesquisadora Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Monise Fernandes Picanço - Doutoranda em Sociologia, Universidade de São Paulo; Pesquisadora Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Ian Prates - Professor Substituto, Departamento de Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais; Doutorando em Sociologia, Universidade de São Paulo; Pesquisador Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Priscila Pereira Faria Vieira - Doutoranda em Sociologia, Universidade de São Paulo; Pesquisadora Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP

Resumo: Este texto reúne os principais achados de um estudo que analisou o lugar do sistema de intermediação de oportunidades de trabalho nas políticas de inclusão produtiva dos trabalhadores pobres. Para tanto, analisa inicialmente (com base em dados da PNAD para o período 2001-2012) como os beneficiários das políticas sociais do governo têm acesso à informação sobre oportunidades ocupacionais; em seguida, descreve como os mesmos são acolhidos pelo sistema público (analisando dados da PED) e que trajetórias cumprem no mercado quando passam por empregos propiciados por intermediadores privados (com base em dados do CAdUnico e informações longitudinais da RAIS-Vinculos). Finalmente, um estudo piloto qualitativo em São

²²⁰ Este texto é uma versão bastante condensada de um extenso relatório de pesquisa (Araujo Guimarães et al, 2016). Os autores agradecem os comentários e sugestões recebidos por ocasião dos “Seminários de Validação de Resultados” (Intermediário e Final), realizados no CEBRAP, São Paulo, respectivamente em 12.11.2014 e 21.09.2015 e do II Seminário Conjunto do Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 07.03.2016. Beneficiamo-nos igualmente das ricas discussões que tiveram lugar nas três Oficinas Técnicas promovidas pelo MDS/SAGI ao longo da pesquisa. Agradecimentos especiais são devidos a: (i) Paula Montagner e Maria Emilia Piccinini Veras (MTE), pelo acesso aos bancos de dados RAIS Vinculos; (ii) Marco Antonio Natalino, pelo suporte aos contatos com vistas ao trabalho de campo em São Paulo; (iii) Jonas Tomazi Bicev, que esteve conosco nos primeiros meses do trabalho (e de preparo de dados) como bolsista DTI-B/CNPq; (iv) ao Centro de Estudos da Metrópole e FAPESP (através do Proc. 2013/07616-7) e ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, instituições que sediaram o estudo e garantiram sua viabilidade.

²²¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Estratégias individuais e políticas de intermediação na procura de trabalho. Desafios para a inclusão produtiva da população de baixa renda” coordenado por Nadya Araujo Guimarães.

Paulo coleta percepções de beneficiários do Pronatec/Brasil sem Miséria sobre a iniciativa de política pública voltada para associar qualificação e inserção produtiva.

Palavras-chave: Mercado de trabalho, pobreza, políticas sociais, intermediação de empregos

1. Introdução

O mercado de trabalho está no coração dos mecanismos de redistribuição social. Não sem razão; é dali que a imensa maioria dos indivíduos retira as condições para a sua sobrevivência. Neste texto privilegiamos uma dimensão: aquela que focaliza o modo pelo qual os indivíduos têm acesso às oportunidades de emprego; a “ante-sala”, por assim dizer, do mercado de trabalho. O nosso objeto de interesse analítico concentrar-se-á em um grupo social específico, cujas estratégias de procura de trabalho carecem de estudo sistemático: a população de baixa renda, com especial interesse por aqueles que são destinatários da política social, ou seja, os inscritos (ou aqueles que têm perfil para estarem inscritos) no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Como procuram trabalho, que mecanismos se revelaram eficazes para lhes dar acesso à ocupação, qual a importância das instituições mercantis (agências de emprego e similares), qual o lugar das iniciativas governamentais nessa matéria e como os indivíduos as apreciam, essas foram as principais indagações que perseguimos.

Trata-se de uma agenda que, conquanto relevante, é ainda pouco contemplada na discussão sobre as modalidades de políticas que possam contribuir para ampliar a inclusão produtiva. Isso porque não basta estar em busca de trabalho; é preciso saber encontrá-lo. Não basta criar para si a capacitação e as habilidades para o desempenho no emprego; há que estar preparado para confrontar triagens que demandam competências atitudinais para a procura de emprego e para a performance nos processos seletivos. Tal como encontramos em nossos estudos anteriores (Guimarães, 2009; Vieira, 2012; Tartuce, 2011; Guimarães e Vieira, 2015), informação, competências relacionais e habilidades para o adequado desempenho nos processos de recrutamento são recursos desigualmente distribuídos entre os indivíduos, e que os desigalam socialmente, operando em detrimento dos mais pobres, dos menos escolarizados e daqueles cujos percursos laborais são dominados por ocupações de baixa qualidade. Ou seja, tais recursos são tanto mais escassos quanto mais nos aproximamos da base da pirâmide, para a qual se dirigem as políticas de inclusão produtiva e social. Há lugar, portanto - e um lugar privilegiado -, para a ação pública e para as iniciativas de política social neste

domínio. Tal é o problema que nos propusemos a confrontar e os principais resultados deste esforço estão aqui consolidados.

O texto se organiza em seis seções, aí compreendida esta “Introdução”. Na segunda e subsequente, sublinharemos os avanços e lacunas deixadas pela literatura quando tentamos entender os movimentos de procura por emprego encetados pelos mais pobres. Diante disso, e na terceira seção, trataremos das formas de procura, com especial interesse nesses trabalhadores brasileiros, evidenciando as mudanças nos mecanismos de que lançam mão para terem acesso ao trabalho (com base na PNAD) e quão relevante é, para eles, o recurso ao sistema público de intermediação (com base em dados da PED). Na quarta seção analisaremos os destinos, no mercado formal, dos trabalhadores de baixa renda e inscritos no CadÚnico que lograram ser recrutados através de intermediários privados; suas trajetórias serão observadas a partir de um corte especial da Rais Migra-Vínculos. Na sexta seção, serão apresentados os resultados de um estudo qualitativo piloto sobre a experiência da procura e da intermediação, focalizando um grupo de trabalhadores atendidos, em São Paulo, pelo Pronatec/Brasil sem Miséria. Finalizando, alinharemos, na sétima seção, as nossas conclusões principais.²²²

2. Os Intermediários e o acesso a oportunidades de emprego: entre o mercado e a política pública

A informação sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho circula sob diferentes formas, mercantis e não-mercantis. Com efeito, os indivíduos mobilizam desde as redes pessoais, tecidas nos seus espaços da sociabilidade, até os agentes econômicos especializados em intermediar oportunidades de emprego. Estes últimos formam o que já foi por nós tratado, em outra ocasião, como um verdadeiro mercado ao interior do que convencionalmente temos entendido como o mercado de trabalho (Guimarães, 2009). Duas características especificam “esse outro mercado”: por um lado, a mercadoria que nele circula (a informação sobre vagas, e não propriamente a força de trabalho); por outro, a existência de um terceiro ator econômico (o intermediador, e não apenas o comprador e o vendedor de força de trabalho).

²²² Dada a pluralidade de fontes usadas neste estudo, usaremos parte do espaço de cada seção para dar ao leitor as informações necessárias com respeito aos procedimentos metodológicos ali adotados. Para uma descrição extensa dos achados e dos caminhos (teóricos e operacionais) para chegar até eles, ver a íntegra do relatório final desta pesquisa (Araujo Guimarães et al, 2016).

Importante literatura internacional tem abordado o tema dos intermediários e da intermediação no mercado de trabalho.²²³ Com efeito, a constituição de instituições de intermediação e, notadamente, daquelas voltadas ao assim-chamado “negócio do trabalho temporário” vinha sendo crescentemente tratada por autores ávidos por descrever o papel de tais atores na (re)inserção ocupacional. Se tal literatura não chegava a ser abundante, ela não deixava de ser significativa.²²⁴ Os estudos destacavam a nova figura que emergia no mercado de trabalho, organizando a intermediação entre, por um lado, necessidades das empresas cada vez mais flexíveis (em termos numéricos e funcionais) e, por outro lado, a busca de novas oportunidades ocupacionais por parte de trabalhadores que, ou haviam sido desligados depois de contratos duradouros em funções agora reestruturadas, ou eram (re)ingressantes no mercado de trabalho. Eram empresas organizadas com o fito de prover pessoal para outras firmas, seja intermediando trabalhadores para contratos a serem firmados com outrem, seja contratando diretamente para uso por múltiplos demandantes finais. Ademais, conquanto se tratasse de um fenômeno em crescente expansão e visível nos vários quadrantes, eram consideráveis as suas variações entre contextos sociais, tanto no que concernia às modalidades da intermediação, como à seletividade social com que o trabalho temporário se distribuía entre grupos específicos, ou ainda aos modos de gestão dessas novas relações de trabalho contratado mediante intermediadores (Autor, 2008 e Fu, 2015).

Num esforço por resumir tal literatura, de maneira introdutória, poderíamos agrupá-la em duas grandes linhas de reflexão. De um lado, os trabalhos que buscam entender quem são e como atuam as empresas que agem como intermediárias no mercado de trabalho (a exemplo de Peck e Theodore, 1999; Forde, 2001 e 2008). De outro lado, os estudos sobre os trabalhadores ocupados por meio de tais vínculos de emprego (a exemplo de Murtough e Waite, 2000; Burgess e Connell, 2004; Burgess 2005).

²²³ Curiosamente, essa literatura segue pautada por indefinições, reiterando o que observara de há muito Kalleberg (2000), quando reconheceu a persistência de definições inconsistentes, de medidas frequentemente inadequadas e em especial a escassez de pesquisas comparativas.

²²⁴ Análises estão hoje disponíveis no que concerne aos Estados Unidos (Peck e Theodore, 1999; Benner et al, 2006), à Europa (Forde, 2001; Beynon et al, 2002; Gray, 2002; Bergstrom e Storrie, 2003; Koene e Purcell, 2013), a países da América Latina (Echeverría, 2001), e mesmo alguns estudos comparativos já podem ser encontrados (Autor, 2008 e Fu, 2015).

Poucos foram os estudos que buscaram caracterizar o lugar do Brasil nesta dinâmica.²²⁵ Observando as estatísticas produzidas pela International Confederation of Private Employment Agencies (CIEET), em relatórios referentes a dados de 2008 e 2009 (respectivamente CIEET, 2010 e 2011), vê-se que o Brasil ocupa lugar proeminente no indicador da CIEET relativo ao volume absoluto do emprego provido por intermediadores, tanto em 2008 quanto em 2009, só sendo ultrapassado pelos Estados Unidos, Japão, Reino Unido e África do Sul (Guimarães, 2011). O Brasil também se destaca no que concerne ao número de agências de emprego e pela complexidade dessas firmas, expressa no tamanho do corpo de funcionários por ela mobilizados (Guimarães e Vieira, 2015).

Entretanto, revendo achados da literatura internacional e dos estudos no Brasil, pode-se entrever o pouco que sabemos sobre a dinâmica do sistema de intermediação de empregos e mesmo sobre a dinâmica das formas de procura de trabalho no que respeita aos trabalhadores de mais baixa renda. No nosso caso, evidências apontam que os mecanismos acionados para procurar trabalho estão fortemente correlacionados à posição que se alcança na hierarquia ocupacional, e muito especialmente associados à escolaridade daquele em busca de emprego. Ou seja, atividades específicas parecem supor mecanismos específicos de recrutar e, com isso, formas específicas de fazer circular a informação sobre as oportunidades ocupacionais (Guimarães, Brito e Silva, 2011; Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012). Se esse achado importa do ponto de vista acadêmico, com muito mais razão ele pode ser considerado relevante do ponto de vista da política pública e das formas de mitigar desigualdades no trabalho que advêm das formas de acesso à informação sobre as oportunidades ocupacionais.

Por outro lado, a trajetória da construção institucional do sistema público de intermediação de empregos no Brasil é um outro elemento importante a considerar.²²⁶ Especialmente porque, entre nós, as políticas públicas de emprego (aí compreendidas a qualificação profissional, o seguro desemprego, o acesso à informação e à intermediação de vagas) constituíram-se desarticuladamente, de maneira social e espacialmente circunscrita e, sobretudo, assentadas num regime de proteção social recente e restrito, e numa estrutura do mercado de trabalho onde o notável e persistente

²²⁵ Nesse domínio, a pesquisa desenvolvida pela equipe USP/CEM-Cebrap, ao longo dos 10 últimos anos, tem sido pioneira na academia brasileira. Ver a respeito: Guimarães, 2008, 2009 e 2011; Bicev, 2010; Vieira, 2012; Guimarães, Consoni e Bicev, 2013; Guimarães e Vieira, 2015.

²²⁶ Esse argumento está mais extensamente desenvolvido em Guimarães (2008)

peso dos vínculos sem contrato formal assegurou, por longo tempo, as condições para uma flexibilidade estrutural ímpar. Nesse contexto, iniciativas públicas de intermediação datam de muito recentemente.

Essa trajetória de institucionalização do sistema público de intermediação está, por certo, na raiz de algumas das suas vicissitudes, em especial no que respeita à sua restrita capacidade de acolher os mais pobres, do que trataremos nas várias seções que se seguem. Com efeito, não foi senão muito recentemente que as políticas públicas de emprego passaram a se empenhar em articular o apoio à (re)qualificação ao suporte à procura de empregos (via iniciativas de intermediação e colocação) e à concessão de benefícios àqueles momentaneamente desempregados. Mais recentes ainda foram as iniciativas no sentido de articular essas ações, mirando naqueles trabalhadores mais vulneráveis e, por isso mesmo, beneficiários (ou elegíveis) para as políticas sociais.

Isso nos coloca diante de uma nova agenda de perguntas, a saber: como os mais pobres buscam oportunidades no mercado de trabalho; como, nessa busca, são acolhidos pelo sistema público de intermediação e pelos intermediadores privados; e, sobretudo, como dizem das suas experiências nessa busca. Esses são os temas de que trataremos a seguir.

3. As tendências recentes das formas de procura: como os mais pobres buscam oportunidades no mercado de trabalho e qual o lugar do sistema público de empregos?

3.1. – Como mudam as formas de procura...

A incidência da procura de trabalho, tanto quanto os mecanismos pelos quais se busca alcançar o emprego variam ao longo do tempo. Tal variação é, evidentemente, sensível à conjuntura do mercado, que pode apresentar-se mais ou menos atrativo para os demandantes de trabalho. Mas, ela responde também a outras dinâmicas, tanto da política de proteção aos que buscam (re)inserir-se, como de dimensões da estrutura social que reconfiguram o perfil da oferta de trabalho.

Para acompanhar as principais variações recentes, fixamo-nos na década dos 2000, e nela selecionamos momentos bastante diversos no que concerne à dinâmica do crescimento da atividade econômica: (i) um momento de contração na oferta de oportunidades (2001), (ii) um momento de inflexão em direção à retomada do crescimento (2004), (iii) um momento de auge na ampliação de oportunidades e no

vigor do sistema de intermediação (2008), (iv) e um novo momento de desaceleração no crescimento (2012)²²⁷. Tal escolha, ademais, nos permitiu dispor de dados comparáveis, vindos de um inquérito de âmbito nacional, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Para entender como se alteraram as formas de procura nesses marcos de tempo, analisamos os casos da PNAD segundo os níveis de renda familiar. Para tal, os domicílios foram distribuídos segundo a sua renda per capita e classificados em cinco faixas de renda conforme valores correntes do salário mínimo, com especial atenção para as faixas em que se concentram os trabalhadores mais pobres.²²⁸

Tabela 1

| Pessoas que procuraram trabalho na semana de referência (Brasil, anos selecionados) | | | | | | | | |
|---|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| Renda domiciliar per capita (em Salários Mínimos) | 2001 | | 2004 | | 2008 | | 2012 | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Até 1/2 Salário Mínimo | 4312505 | 15,4% | 4836903 | 17,6% | 4189367 | 14,8% | 3464918 | 12,5% |
| Mais de 1/2 a 1 Salário Mínimo | 3219423 | 11,6% | 4172781 | 12,6% | 4235777 | 11,3% | 3591481 | 8,8% |
| Mais de 1 a 2 Salários Mínimos | 2561466 | 9,6% | 3013708 | 9,8% | 3009328 | 8,5% | 2557247 | 6,6% |
| Mais de 2 a 5 Salários Mínimos | 1430898 | 7,2% | 1476915 | 7,1% | 1493548 | 7,0% | 1125618 | 5,3% |
| Mais de 5 Salários Mínimos | 676904 | 6,1% | 368291 | 4,8% | 395039 | 5,7% | 292261 | 4,7% |
| Total (Média) | 12201196 | 10,8% | 13868598 | 11,6% | 13323059 | 10,3% | 11031525 | 8,2% |

Fonte: IBGE, PNAD.

Como se pode notar, é nas faixas inferiores de renda que se mostram mais elevados os percentuais de pessoas que se dispõem a procurar trabalho; e isso vale para todos os períodos que selecionamos. Mas é igualmente interessante que, observado ponto a ponto, comparando-se 2001 a 2012, o contingente de indivíduos em procura tenha declinado para todas as faixas de renda e em valores razoavelmente semelhantes (em torno de 3 pontos percentuais). Entretanto, quando a tendência inflete e o mercado

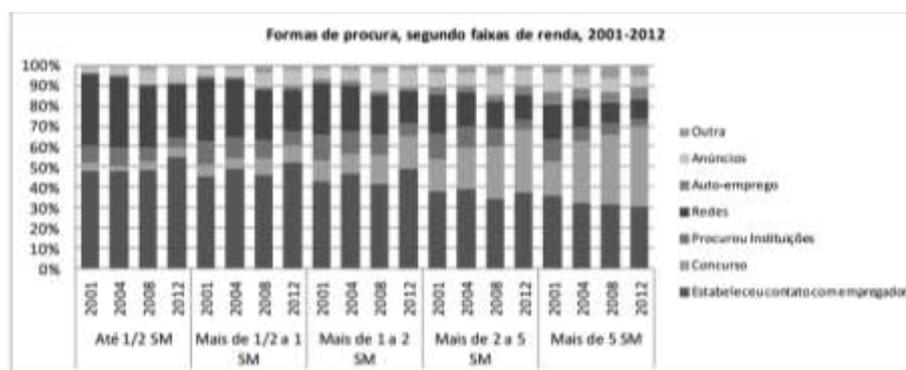
²²⁷ O ano de 2012, ademais, era aquele para o qual dispúnhamos de dados mais recentes quando iniciamos o projeto, em 2013.

²²⁸ As faixas foram construídas de modo a ressaltar as especificidades da população que nos importa, a está na base da distribuição de renda, daí porque desagregamos em três categorias o grupo de renda de até 2 salários mínimos: (i) a primeira com até ½ SM de renda domiciliar per capita (criando, com isso, um proxy para os trabalhadores com perfil CadÚnico); (ii) a segunda formada por aqueles com mais de ½ e até 1 SM per capita; (iii) a terceira abarcando os que dispunham de 1 a 2 SM per capita. As demais faixas de renda compreendem: (iv) um estrato que denominamos "intermediário" – 2 a 5 SM per capita e (v) um último estrato, aqui tratado como "superior" – daqueles com mais de 5 SM per capita. A presença dessas duas últimas faixas nos possibilitará o contraste com as faixas inferiores, de maneira a melhor destacarmos especificidades.

volta a entrar em rota de recuperação da sua atratividade (em 2004), é exatamente entre os mais pobres - e especialmente entre os mais pobres dentre eles, com renda familiar de até meio salário mínimo - que a propensão a buscar trabalho tenha se elevado. Tais achados parecem, por um lado, reforçar algo esperado, ou seja, que a compulsão ao engajamento no mercado é vivida mais intensamente entre os mais pobres; e que, ademais, ela se torna tanto mais efetiva quando mais a demanda por trabalhadores se aquece. Mas os achados também estão a indicar outra tendência especialmente relevante do ponto de vista do impacto das políticas sociais sobre a procura: a compulsão à busca de emprego não se reduz quando se ampliam os institutos que protegem aqueles em busca de trabalho; e se redução existe, quando se ampliam simultaneamente oportunidades e proteção, ela afeta igualmente a todos.²²⁹

Os resultados tornam-se ainda mais interessantes quando acompanhamos o que se passa com os mecanismos acionados pelos indivíduos para encontrar trabalho. De maneira a verificar como os mesmos variaram no período analisado, eles são apresentados, nos Gráficos 1 e 2, segundo a renda domiciliar *per capita*.

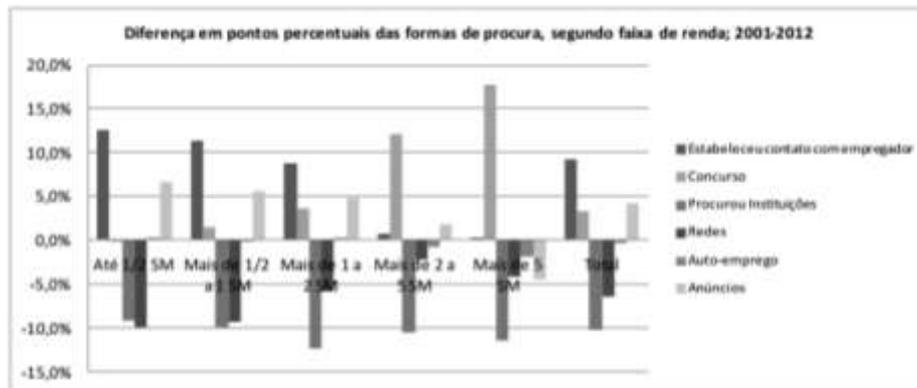
Gráfico 1



Fonte: IBGE, PNAD.

²²⁹ Interessante também observar que essa tendência não se altera, mesmo sob o movimento de substancial valorização do salário mínimo que tem lugar ao longo do período analisado.

Gráfico 2



Fonte: IBGE, PNAD.

Muito embora seja evidente (e quase um truísmo) afirmar que a procura se assenta na capacidade de agência individual, quando observamos com maior acuidade os mecanismos pelos quais ela se realiza, podemos distingui-los em dois grandes subconjuntos. No primeiro estão aqueles mecanismos que denotam a capacidade do indivíduo estabelecer relações diretas com o mundo por onde circulam as chances de emprego (contato com empregadores, resposta a anúncios, inscrição em concursos ou mesmo o autoemprego). No segundo, estão os mecanismos que revelam a necessidade do recurso a formas de apoio, que mediam os elos entre quem procura a vaga e quem a oferece, sendo essas formas tanto mais relevantes quanto mais opaco o mercado e/ou mais intensas as condições de competição e/ou mais destacável a força dos laços sociais na construção da conduta mercantil; e, neste caso, os mediadores podem ser tanto instituições do mercado de trabalho (agências de emprego, sindicatos e congêneres), quanto as redes pessoais em que se inserem os demandantes de emprego.²³⁰

²³⁰ A PNAD informa sobre os mecanismos de procura a partir de respostas sobre “a providência tomada para conseguir trabalho”, ou seja, investiga a procura habitual e não a chamada “procura efetiva”, ou seja, aquele mecanismo através do qual se chegou a obter trabalho. As respostas são classificadas usando as seguintes alternativas: “estabeleceu contato com o empregador”, “fez concurso”, “consultou agência ou sindicato” (que, juntas, renomeamos como “procurou instituições”, para indicar se o respondente recorreu a alguma das instituições de intermediação existentes no mercado de trabalho), “colocou ou respondeu anúncio”, “consultou parente, amigo ou colega”, “tomou medida para iniciar negócio” (alternativa que renomeamos como “auto-emprego”). Tal classificação guarda uma ambiguidade que tem efeitos sobre o cômputo da frequência com que se recorre a vários dos mecanismos de busca. Assim, por exemplo, o “contato com empregador”, tal como medido pela PNAD, é bem mais amplo que o que habitualmente se entende como “prospecção direta”. Esta categoria compreende não apenas a inscrição em serviço ou departamento de pessoal de empreendimento, ou o envio de *curriculum vitae*, ou a resposta a placa ou aviso de vaga, mas inclui igualmente a inscrição em agência de emprego ou em sindicato, a resposta a anúncio em jornal ou revista, o recurso a parente, colega ou amigo, visita pessoal, carta, telegrama ou qualquer outro veículo para acesso ao potencial empregador. Vale dizer, parte das formas de busca por anúncios, por redes, por instituições de intermediação passa a estar subsumida na categoria “estabelecimento de contato com o empregador”, reduzindo, muito provavelmente, o peso daquelas categorias.

A primeira tendência a destacar, observando-se os Gráfico 1 e 2, é o crescimento da procura via contato individual com potenciais empregadores. No total do período, ela se amplia em quase 10 pontos percentuais – de 37,6% em 2001 para 46,8% em 2012. Ademais, é possível notar que aquela modalidade mais fortemente impessoal – a busca via anúncios – também cresceu razoavelmente, de 6,4% para 10,7%. Ainda entre os que ganharam em importância estão os concursos públicos, que passaram a representar, em 2012, outros 10,0% dos modos de procura, evidenciando a expansão de critérios mais universalistas de recrutamento nos serviços e no funcionalismo público.

Por outro lado, a maior queda se deu no recurso às instituições de intermediação (de 17,9% em 2001 para 7,6% em 2012). Mais expressivo ainda é o recuo justamente daquele mecanismo de busca que fora prevalecente sob um mercado adverso, em 2001, o recurso às redes pessoais (que então ombreava com a consulta a empregadores). No agregado, a procura via redes declinou quase 8 pontos percentuais no período. Ou seja, recuam as formas de encontro entre ofertantes e demandantes que se sustentam em algum tipo de mediação, seja aquela propiciada pelas instituições do mercado de trabalho (agências de emprego e similares), seja pelos circuitos relacionais gerados nos espaços de sociabilidade privada (os familiares, amigos ou conhecidos).

Ademais, e como ambos os gráficos também nos deixam entrever, tais tendências estão fortemente estratificadas segundo a faixa de renda domiciliar *per capita*. É notável, por exemplo, que o crescimento das iniciativas de contato com empregadores se deva quase que exclusivamente à população de até 2 salários mínimos e, dentre esses, é justamente entre os trabalhadores com perfil CadÚnico que ele cresce com maior intensidade. Na direção contrária, mas com sentido semelhante, o mesmo se passa com o acionamento das redes. Sua queda também é mais expressiva entre os mais pobres. De outro lado, o crescimento da busca via concursos públicos, se não deixa de estar presente entre os pobres, o faz de modo pouco expressivo, e parece se constituir num nicho para as famílias de renda mais alta. Já a busca mediada por instituições mercantis caiu de maneira mais pronunciada entre os estratos de renda média.

Em suma, e a despeito de eventuais deficiências de classificação, os dados da PNAD sugerem que, muito provavelmente, o período 2001-2012 possa ser caracterizado por três tipos de movimento no que diz respeito aos mecanismos de procura. Em primeiro lugar, o incremento da procura assentada na iniciativa individual. Mas, ao observarmos os saldos que dizem das tendências temporais (Gráfico 2), percebe-se um

segundo traço: a polarização no fluxo desses mecanismos. Entre os estratos de renda mais baixos aumenta significativamente a incidência da busca via contato direto com os empregadores e através de anúncios, ao passo que nos estratos de renda mais alto os concursos são a principal (e quase única) estratégia que cresce no período. Em terceiro lugar e na contramão, a procura intermediada seja por redes pessoais, seja por instituições mercantis declinou fortemente. Num e noutra movimento, as mudanças nos mecanismos acionados pelos mais pobres (especialmente os trabalhadores com perfil CadÚnico) foram não apenas decisivas, como sinalizadoras da sua mobilização na busca de trabalho. Talvez isso nos permita conjecturar que, quando o mercado se torna mais amigável, menos opaco, dado o crescimento das oportunidades ocupacionais, os indivíduos não apenas a ele afluem, procurando mais intensamente por trabalho (em especial os mais pobres), como se sentem mais seguros para fazê-lo sem o suporte de mediadores (seja advindos da esfera privada seja do mundo mercantil).

Esses resultados são especialmente interessantes em se tratando de um período em que a capilaridade das instituições de intermediação avança, o sistema público de emprego ganha maior musculatura e as políticas sociais de proteção mais solidez e intercomplementariedade; sem contar que seguíamos, então, uma sociedade fortemente ancorada no suporte dos laços de sociabilidade privada no que respeita à organização da vida cotidiana dos indivíduos. Vemos, a respeito, que varia no tempo a importância da intermediação enquanto mecanismo para acesso ao emprego. Ademais, quando a sua importância decresce, é justamente entre os mais pobres que tal recuo é menos significativo. Vale dizer, são os mais pobres os que mais precisam do suporte das instituições de intermediação quando buscam localizar as oportunidades de trabalho.

Infelizmente, os dados da PNAD não nos permitem caracterizar a importância dos diferentes tipos de intermediadores.²³¹ Eles são silentes com respeito a uma questão que é particularmente interessante neste estudo: qual o lugar da intermediação pública e com que intensidade os trabalhadores mais pobres a acionam. Disso trataremos em seguida, recorrendo a outra fonte de informação.

²³¹ Felizmente a PNAD Contínua superou este problema e incluiu a procura junto ao sistema público como uma das alternativas em seu novo questionário. Entretanto, os dados para analisá-lo ainda não haviam sido disponibilizados até o momento em que preparávamos este texto.

3.2. – O recurso à intermediação pública entre os trabalhadores mais pobres

Para entender se os indivíduos com perfil CadÚnico têm maiores ou menores chances de recorrer às agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) quando se mobilizam em sua busca por trabalho, utilizamos os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), único inquérito regular que investiga este aspecto. Mantivemos o mesmo lapso de tempo para a análise, o período 2001 e 2012. Entretanto, a PED, à diferença da PNAD, não cobre o país, o que restringiu a nossa observação a apenas alguns mercados, localizados em seis das principais regiões metropolitanas brasileiras, a saber, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal, as únicas pesquisadas por este inquérito.

A coleta dos mecanismos de procura na PED parte de uma pergunta ao respondente sobre se procurou trabalho nos 30 últimos dias e, em caso afirmativo, o mesmo é instado a indicar a providencia que tomou, selecionando-a entre as seguintes: (i) procurou empresa, agencia ou sindicato, (ii) procurou o SINE, (iii) colocou/respondeu anuncio, (iv) procurou parente, amigo ou conhecido, (v) procurou na rua, (vi) fez contatos com possíveis clientes.²³² Buscamos observar as chances de recurso à intermediação pública, focalizando com especial atenção os indivíduos com perfil de renda que os faria elegíveis à inscrição no CadÚnico, definida a partir da variável de rendimento domiciliar per capita.

A Tabela 2 apresenta o contingente populacional analisado, bem como a subpopulação, dentro deste contingente, que relata ter buscado trabalho nas agências do SINE, nos anos considerados. É desses grupos que trataremos doravante.

Tabela 2

Procura de Trabalho e Procura de Trabalho no SINE - PED – 2001, 2004, 2008 e 2012

| | 2001 | % | 2004 | % | 2008 | % | 2012 | % |
|---------------------------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|
| procurou trabalho | 3.736.046 | 13,1% | 4.178.020 | 14,0% | 3.445.119 | 10,8% | 3.445.119 | 10,8% |
| procurou trabalho no SINE | 83.093 | 0,3% | 86.717 | 0,3% | 87.708 | 0,3% | 50.897 | 0,2% |
| não procurou trabalho | 24.708.954 | 86,0% | 25.639.979 | 85,7% | 28.276.882 | 88,9% | 28.276.882 | 89,0% |
| Total | 28.528.093 | 100,0% | 29.904.716 | 100,0% | 31.809.709 | 100,0% | 31.772.598 | 100,0% |

²³² A categorização adotada pela PED também apresenta limites, embora distintos daqueles que indicamos com respeito à PNAD. No caso da PED mesclam-se, numa mesma classe de mecanismo, a procura direta junto a empresas, a procura via agencia privada de emprego e a procura via sindicato. Isso impede uma análise mais acurada do papel dos intermediadores não-governamentais (sindicatos e agencias), que se somam, de maneira injustificada, às iniciativas de prospecção direta junto a empresas.

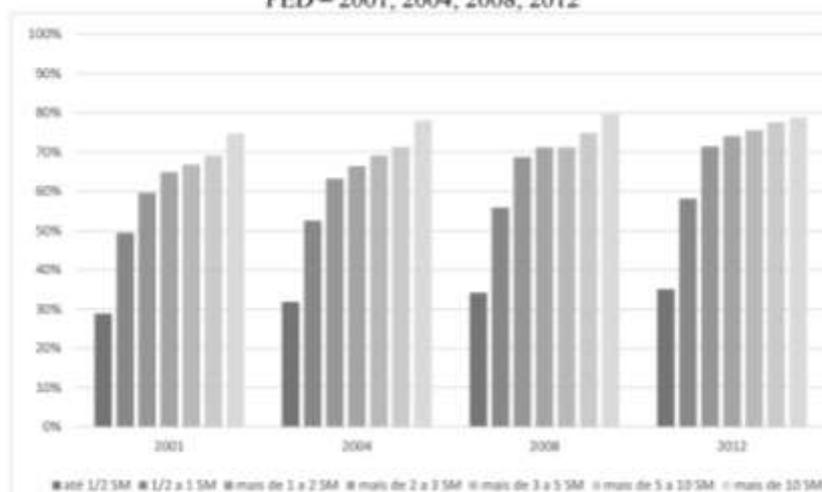
Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal

O primeiro resultado é eloquente e revela como se estruturam as desigualdades nesses mercados metropolitanos de trabalho, se as observamos por níveis de renda per capita domiciliar: a população CadÚnico é aquela que tem sempre as menores chances de estar ocupada, se comparada aos outros estratos de renda (Gráfico 3).

Gráfico 3

Percentual de ocupados (trabalho nos últimos 7 dias) por faixas de renda per capita domiciliar

PED – 2001, 2004, 2008, 2012

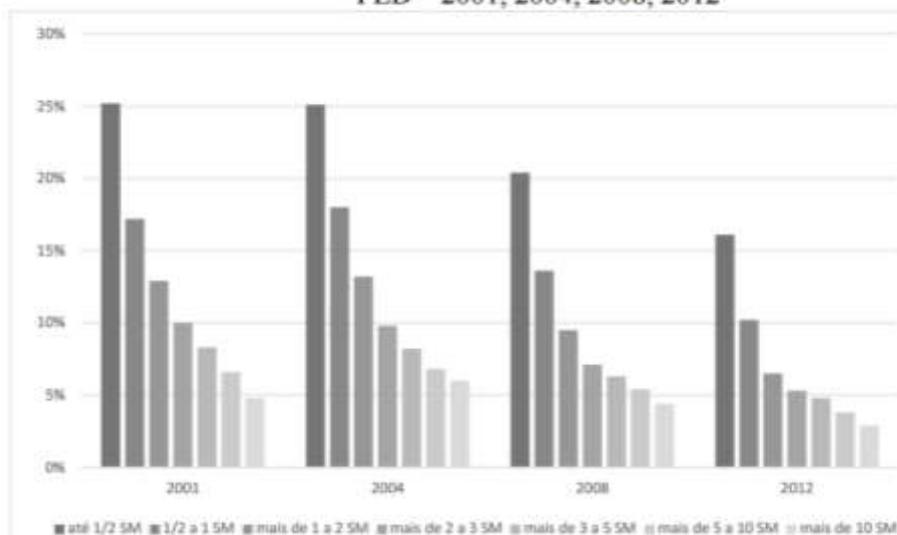


Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal

Ademais, os dados para as seis metrópoles reiteram o que havia sido encontrado na seção anterior para o país como um conjunto: o período 2001 – 2012 marca uma diminuição na proporção de pessoas que procuram trabalho, e isso vale para todos os estratos de renda. Entretanto, nesses anos (e novamente de modo consistente com o nosso achado anterior), a incidência de procura tende a diminuir à medida em que subimos nos estratos de renda per capita domiciliar. Não sem razão, por suas menores chances de estar ocupados, os indivíduos com perfil CadÚnico encontram-se mais frequentemente buscando trabalho (Gráfico 4). Vale dizer, entre os trabalhadores elegíveis para as políticas públicas, a procura de trabalho é um elemento estruturante do modo como se relacionam com o mercado laboral. Por certo, nas conjunturas econômicas favoráveis, crescem os ocupados, aumenta a renda domiciliar, logo, menos indivíduos estão instados a buscar empregos. Entretanto, entre os mais pobres, segue sendo muito significativa a busca por trabalho ou por um trabalho de melhor qualidade.

Gráfico 4

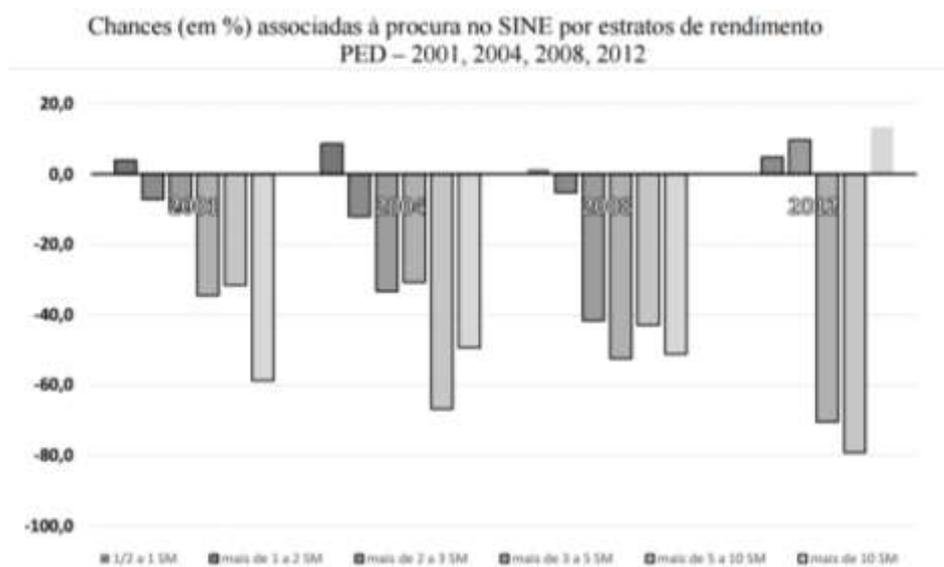
Procura de Trabalho (nos últimos 7 dias) por estratos de renda per capita domiciliar
PED – 2001, 2004, 2008, 2012



Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal

De modo a mensurar a importância do sistema público de emprego enquanto recurso de suporte à procura, utilizamos um modelo *logit* para estimar, entre a população que procurou trabalho, as chances de fazê-lo através do SINE. Como variável teste, utilizamos a renda per capita domiciliar, desdobrada em diversas variáveis *dummy*, uma para cada faixa de renda per capita domiciliar, tal como definidas na seção anterior. Utilizamos como referência para a análise a nossa população-alvo, formada pelos indivíduos com renda per capita domiciliar inferior a 1/2 salário mínimo. Ademais, quisemos testar se a associação entre o nível de renda per capita domiciliar e a chance de recurso ao SINE se sustentaria, mesmo controlando-a por características típicas da segmentação no mercado brasileiro de trabalho, como sexo, raça, escolaridade, idade, mercado metropolitano em que se compete por trabalho, todas elas mensuradas pela PED. Por isso mesmo, incluímos no modelo como controles: (a) idade e idade ao quadrado; (b) *dummies* indicadoras das seis regiões metropolitanas, (c) sexo, (d) raça e (e) nível de escolarização.

O Gráfico 5 apresenta as estimativas de chances de recorrer-se ao SINE por níveis de rendimento, nos quatro anos analisados, tomando como referência a população CadÚnico.

Gráfico 5

Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal

Os resultados sugerem que a procura por trabalho através do sistema público de emprego está negativamente associada a quase todos os estratos de rendimento diferentes da nossa população de interesse. Ademais, verificamos que a probabilidade de se recorrer ao SINE não é significativamente diferente entre os dois estratos mais baixos (a população CadÚnico e o estrato formado por aqueles com renda domiciliar per capita em 1/2 e 1 salário mínimo). Entretanto, e reiteramos, a chance de apelar para a intermediação pública se torna, em média, tanto mais reduzida quanto mais alto o estrato de renda do domicílio do indivíduo. Essa tendência é mais clara no início do período (em 2001), e os resultados sugerem que recorrer ao SINE passa a ser cada vez menos comum entre os estratos mais altos entre 2004 e 2008, ainda que significativamente menos comum do que entre os dois estratos mais baixos (nos quais encontram-se os mais pobres, a saber nossa população de interesse e os trabalhadores em domicílios com renda per capita de até 1 salário mínimo). Em 2012, as chances de procura por emprego através do sistema público passam a ser significativamente maiores para os dois estratos logo acima da população CadÚnico, ao passo que os indivíduos em domicílios com renda per capita entre 3 e 10 salários mínimos se diferenciam (e ainda mais do que no início do período) por terem chances indiscutivelmente menores de recurso ao SINE vis-à-vis os estratos mais pobres. Estes resultados sugerem uma diminuição na capacidade de atração do SINE com relação aos trabalhadores de nível socioeconômico mais alto (de renda per capita domiciliar acima

de 2 salários mínimos) entre 2008 e 2012; e um aumento na atratividade do Sistema entre os trabalhadores mais pobres (com renda domiciliar per capita de até 2 salários mínimos).

Em suma, mesmo observando-se um período em que o mercado de trabalho se mostrava crescentemente acolhedor (dado o importante crescimento de oportunidades de emprego que estava tendo lugar), o sistema público era uma ancora significativa justamente para os mais pobres, aí compreendidas tanto a população com perfil CadÚnico, quanto aquela com renda domiciliar per capita ligeiramente mais elevada (entre ½ e 1 salário mínimo). Ou seja, não apenas os mais pobres estão mais instados a buscar trabalho, mesmo quando a conjuntura se torna favorável, mas eles são os que mais recorrentemente buscam o sistema público como fonte de informação e acesso às oportunidades ocupacionais.

Isso nos remete a uma outra questão, igualmente relevante em termos analíticos e para a política pública. Quão eficaz é o sistema público de intermediação em sua acolhida aos mais pobres, que a ele recorrem preferencialmente? Sabemos da dificuldade do sistema público de intermediação (vis-à-vis o sistema privado) no sentido de capturar vagas. Tal dificuldade de emplacar colocações se assenta em outro óbice que lhe é precedente: a capacidade de atrair empregadores a que disponibilizem suas vagas nas agências públicas (Guimarães, 2009). Oportunidades de baixa qualidade, e ainda assim em número relativamente escasso face ao afluxo dos demandantes, têm deixado o sistema público com performance claramente secundária se comparado ao sistema privado de intermediação. Já esse último passa a crescer em sua capacidade de prover empregos, maiormente temporário, e com notável velocidade, a partir do momento em que se reanima a economia e se aquece o mercado de trabalho (Guimarães, 2011; Guimarães, Consoni e Bicev, 2013; Guimarães e Vieira, 2015).

Diante desse conjunto de achados, a nova questão decorre. Se os mais pobres acorrem em maior volume ao mercado em procura de emprego, se o fazem privilegiando o sistema público (em muito maior medida que quaisquer outros grupos de renda), se continuam acionando-o mesmo quando a procura cai e a busca por empregos intermediados (por redes ou por instituições mercantis) declina. Mas, se, por outro lado, o sistema onde buscam acolhida é lento em sua construção e pouco abundante nas chances de colocação, ao tempo em que o circuito privado de intermediação mostra crescente agilidade na captura de vagas e intermediação dos

demandantes em busca de trabalho, que se passa com os mais pobres e elegíveis para as políticas sociais quando ocorrem à intermediação privada?

Se os dados sócio-demográficos (como PNAD e RAIS) são silentes ou imprecisos (por seus lapsos de medida) quanto à capacidade de atração dos intermediadores privados, é certo, entretanto, que o Brasil dispõe de um sistema de registros administrativos (a Relação Anual de Informações Sociais, RAIS) que torna possível produzir dados confiáveis para descrever os percursos ocupacionais dos trabalhadores pobres que recorrem - e são acolhidos - pelas empresas de locação, agenciamento e seleção de mão de obra, vale dizer, que chegam aos empregos através dos intermediários privados. Disso trataremos na seção seguinte.

4. Os trabalhadores pobres e a intermediação privada: percursos no mercado formal

Quando claudica o sistema público de intermediação, podemos acreditar que o circuito privado venha a suprir as lacunas por ele deixadas no que concerne a essas populações de mais baixa renda? Para dar consequência em termos metodológicos a essa inquietação, procuramos apreender a inserção produtiva desses indivíduos em sua dinâmica temporal. Observamos as suas trajetórias no mercado de oportunidades ocupacionais criadas pelas empresas de intermediação.

Se o olhar sobre a dinâmica longitudinal das oportunidades criadas pelos intermediadores tem atraído alguns analistas, as trajetórias ocupacionais dos trabalhadores mais pobres e/ou dos beneficiários da política social do Governo têm sido pouco estudadas. Menos ainda observando-se, como aqui, o destino ocupacional daqueles elegíveis para a proteção social pública que conseguem ultrapassar a barreira (seletiva e não raro discriminadora²³³) das agências de emprego e das empresas de trabalho temporário. Este é um alvo até aqui intocado na literatura brasileira sobre procura e acesso ao trabalho.

Para operacionalizar esse alvo, um banco de dados foi especialmente construído abrangendo um período de dois anos, compreendidos entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013. Para tal momento, observamos, com base na informação propiciada pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) longitudinal, as mudanças ocorridas nos

²³³ Vide, por exemplo, o que se documenta em Tartuce (2011), Vieira (2012) e Guimarães e Vieira (2015).

vínculos empregatícios da coorte de indivíduos que, em julho de 2012, estavam contratados por empresas que a RAIS classifica como provedoras de serviços de “seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra” (classe 74500 da CNAE 95). A escolha do período 2012-2013 como marco temporal para a análise foi guiada pela necessidade de dispormos de dados sobre as trajetórias desses trabalhadores num momento em que já estivessem em cena iniciativas de política social voltadas para preencher o hiato entre qualificação e inserção produtiva dos mais pobres. Essas políticas ganharam forma através do Pronatec-Brasil sem Miséria, que já estava operante no período 2013.²³⁴ Outra novidade da análise: selecionamos na base de dados de indivíduos indicados na RAIS como empregados por intermediadores privados apenas aqueles que também estavam registrados no CadÚnico, compatibilizando esses dois importantes bancos.

Duas perguntas organizarão o nosso argumento: qual o tipo de percurso no mercado formal dos trabalhadores pobres e elegíveis para a política social do Governo, uma vez que eles são acolhidos pelos intermediadores privados de empregos? Que características descrevem socialmente os indivíduos que fazem cada um desses distintos tipos de percurso?

4.1. – As trajetórias no mercado formal dos trabalhadores pobres acolhidos por empresas de intermediação privada. Diferenças de gênero nos padrões de percurso

A construção de *clusters* hierárquicos, com base em uma análise fatorial de correspondência múltipla, nos permitiu identificar grupos de indivíduos cujos percursos ocupacionais apresentavam características semelhantes.²³⁵ Assumimos, ao fazê-lo, que

²³⁴ Agradecemos a Margarida Cardoso por ter chamado a nossa atenção para os ganhos de tal concatenação. Tomamos o mês de julho de 2012 como momento para seleção do vínculo de referência porque necessitávamos dispor de um certo número de meses antes e de outros tantos depois desse vínculo. Só assim poderíamos apreciar a situação antecedente ao recrutamento por um intermediador privado (entre janeiro a junho de 2012), e também o percurso que se segue ao recrutamento (julho de 2012 a dezembro de 2013), sendo este último deliberadamente mais longo para bem caracterizar-se o tipo de trajetória.

²³⁵ A identificação dos tipos de trajetória teve como ponto de partida a construção de uma matriz que descreve o movimento de cada indivíduo, entre posições, ao longo do tempo de referência. Trata-se de uma matriz tridimensional cuja ordem era o resultado do produto das posições em seus três eixos, formados pelo total de casos x total de meses x conjunto de alternativas de posição no mercado de trabalho. Para chegar às 198 alternativas de situação no mercado (que aparecerão nos gráficos adiante), usamos a classificação dos grandes setores de atividade, ligeiramente adaptada para destacar as empresas de seleção, recrutamento e agenciamento de mão-de-obra; a alternativa “ignorado” foi adicionada de modo a registrar o momento em que cada indivíduo desaparecia do banco RAIS, ou seja, estava fora do mercado formal de trabalho. Uma vez montada a matriz, procedemos às análises fatorial de

a condição de gênero é um marcador importante destes percursos empregatícios, pelo que a análise estatística foi replicada para um grupo de casos formado por 20.455 homens e 35.966 mulheres. As tabelas que se seguem apresentam as sete classes de trajetória no mercado formal que identificamos para os homens inscritos no CadÚnico e que tinham um vínculo de trabalho, em julho de 2012 com uma empresa de seleção, agenciamento e locação de mão de obra (Tabela 3), e as seis classes identificadas para as mulheres em igual condição (Tabela 4). Observemo-las em maior detalhe.

Em ambas as tabelas chama atenção a importante concentração dos casos ao redor de um número muito pequeno de percursos, a sugerir a escassez de alternativas que se lhes abrem quando chegam ao mercado formal através de intermediadores privados: ou permanecem duradouramente engajados em empresas de intermediação (4 em cada 10 homens e 5 em cada 10 mulheres), ou tendem a ser expulsos do mercado formal, em seguida a uma curta experiência ocupacional numa empresa de seleção, agenciamento ou locação de pessoal (3 em cada 10 casos, sejam homens ou mulheres).

Tabela 3

Trajetórias masculinas. Janeiro 2012-dezembro 2013
Coorte dos inscritos no CadÚnico, empregados em julho de 2012 por intermediários privados

Fontes: MDS, CadÚnico e MTE, RAIS.

| Classes | Grandes grupos e classes de trajetória dos homens | Frequência absoluta | Frequência relativa | Frequência acumulada |
|---------|--|---------------------|---------------------|----------------------|
| 1 | 1. Engajamento duradouro via intermediários | 8677 | 43,4 | 43,4 |
| 2 | 2. Engajamento episódico via intermediários e expulsão do mercado formal | 6333 | 31,0 | 74,4 |
| | 3. Transição para emprego direto em outros setores | | 25,6 | 100,0 |
| 3 | 3.1 Transição para atividades imobiliárias | 1560 | 7,6 | |
| 4 | 3.2 Transição para indústria | 1338 | 6,5 | |
| 5 | 3.3 Transição para construção civil | 974 | 4,8 | |
| 6 | 3.4 Transição para comércio | 863 | 4,2 | |
| 7 | 3.5 Transição para transporte | 510 | 2,5 | |
| | Total de casos | 20455 | | |

correspondência e de clusters, que nos permitiram (i) identificar padrões recorrentes de percurso e (ii) associá-los aos indivíduos.

Tabela 4

Trajetórias femininas. Janeiro 2012-dezembro 2013
Coorte das inscritas no CadÚnico, empregadas em julho de 2012 por intermediários privados

| Classes | Grandes grupos e classes de trajetória das mulheres | Frequência absoluta | Frequência relativa | Frequência acumulada |
|---------|--|---------------------|---------------------|----------------------|
| 1 | 1. Engajamento duradouro via intermediários | 18870 | 52,5 | 52,5 |
| 2 | 2. Engajamento episódico via intermediários e expulsão do mercado formal | 10245 | 28,5 | 81,0 |
| | 3. Transição para emprego direto em outros setores | | 19,0 | 100,0 |
| 3 | 3.1 - Transição para atividades imobiliárias | 2875 | 8,0 | |
| 4 | 3.2 - Transição para a indústria | 1452 | 4,0 | |
| 5 | 3.3 - Transição para atividades imobiliárias+retornos aos intermediários | 1305 | 3,8 | |
| 6 | 3.4 - Transição para o comércio | 1219 | 3,4 | |
| | Total de casos | 35866 | | |

Fontes: MDS, CadÚnico e MTE, RAIS.

Para uma parcela minoritária desses trabalhadores pobres existem alternativas de recolocação, mediante o engajamento em empresas-fim, que os retiram do circuito da intermediação. Isso vale para pouco mais que 2 em cada 10 homens e pouco menos que 2 em cada 10 mulheres, que se dispersa num leque de caminhos pelo mercado formal. Um leque mais amplo, no caso dos homens, que transitam para atividades imobiliárias (7,6% deles), indústria (6,5%), comércio (4,8%), construção civil (4,2%) ou transporte (2,5%); e mais restrito, no caso das mulheres, que podem transitar para as atividades imobiliárias (8,0% delas às quais se somam outras 3,6% que podem ficar neste setor fim ou eventualmente refazer novos vínculos episódicos com intermediadores), indústria (4%) ou comércio (3,4%). Nas Tabelas 3 e 4 essas classes de trajetória formam um terceiro grande grupo de destinos, o dos que logram transitar a um emprego formal diretamente contratado, sem mais intermediação.

4.2. – Trajetórias e perfis, dos vínculos e dos trabalhadores

A escassez das alternativas de ocupação é a segunda característica importante que marca a passagem pelo mercado formal dos trabalhadores pobres e elegíveis para a política pública, quando os mesmos são acolhidos pelos intermediadores privados.

No caso das mulheres isso é notável. O trabalho de limpeza, em suas diversas formas (tais como faxineiras, garis, lixeiras e similares) é responsável por metade das oportunidades de inserção ocupacional criadas na classe de trajetória mais importante (a 1a), que agrupa metade das trabalhadoras formais registradas no CadÚnico; vale lembrar que esta é também a classe onde a inserção produtiva é mais estável, pois os vínculos ali tecidos duram, em média, 20 dos 24 meses observados. Mas não apenas nesse tipo de trajetória se destacam as ocupações associadas ao trabalho de limpeza;

elas se fazem presentes em quatro das seis classes de percurso das mulheres. Alternativas ocupacionais diferentes do trabalho de limpeza (e com significação numérica) aparecem apenas para aquele pequeno grupo de mulheres (meras 4,6% delas) que logram sair do circuito dos intermediadores e estabelecer vínculos diretos na indústria (onde trabalham, em primeiro lugar, como alimentadoras de linha de produção) ou no comércio (como operadoras de caixa, balconistas e promotoras de vendas).

O insulamento ocupacional também se faz presente entre os homens, conquanto em menor escala. As atividades de segurança (porteiro e vigia) e de limpeza (faxineiro, gari e similares) têm um peso especialmente significativo. Juntas, elas respondem por metade dos vínculos tecidos na mais importante classe de trajetória masculina (a 1a, formada por aqueles duradouramente contratados pelos intermediadores privados). Elas são quase um terço na classe seguinte em importância (a 2a, formada pelos que, tendo sido acolhidos pelos intermediários, perdem seus empregos e já não conseguem estabelecer outros vínculos no mercado formal no período em análise), e pouco menos que 20% na classe 3, daqueles que transitam para o setor de atividades imobiliárias (onde se destacam os porteiros de edifício). Entretanto, nas quatro outras classes de percurso encontramos-os inseridos em atividades produtivas que, conquanto de baixo prestígio social, ocupam-nos em serviços distintos da segurança e limpeza, como sejam alimentadores de linha de produção (20% dos que transitam para empregos diretos na indústria, classe 4), serventes, pedreiros e carpinteiros (quase 30% dos diretamente contratados na construção civil, classe 5), balconistas, promotores e repositores (perto de 20% dos que conseguem ser contratados por empresas do comércio, classe 6) e carregadores, motoristas e ajudantes, operadores de empilhadeiras (quase 30% dos que transitam para o setor de transportes, classe 7).

Uma última observação com respeito a este efeito de segregação em ocupações de muito baixa qualidade. Se os mais pobres estão muito sujeitos ao insulamento ocupacional em atividades de baixo prestígio, baixa qualificação, baixa remuneração²³⁶, este é um risco desigualmente repartido por sexos. Entre as mulheres, não apenas é menor, como vimos, o número de classes de percurso em que se passa a um emprego diretamente contratado (escapando do mundo dos intermediários), como também é

²³⁶ E, muito provavelmente, alta rotação entre locais de trabalho, como soe acontecer entre aqueles duradouramente contratados por intermediários privados e por eles alocados para prestar serviços em outros setores.

significativamente mais restrito o leque de alternativas ocupacionais vis-à-vis o que se passa entre os homens. Observemo-lo por meio de um indicador relativamente simples: quantas ocupações diferentes precisamos agregar para abarcar 2/3 dos indivíduos que partilham uma mesma classe de trajetória. Entre os homens, precisamos listar no mínimo 20 a 25 delas (e isso vale para nas classes 1, 5 e 7); em alguns casos a dispersão é ainda maior (30 ocupações são requeridas para descrevermos 2/3 dos homens nas classes 2 e 6; e nada menos que 50 diferentes ocupações são necessárias no caso da classe 4); em apenas uma classe o nicho masculino se restringe a menos que 20 ocupações (a classe 3, onde 70% dos homens têm sua inserção descrita por não mais que 16 ocupações). Muito diverso, diríamos oposto, é o que se observa entre as mulheres. Uma listagem com apenas 15 ou menos alternativas de ocupação nos permite descrever 70% dos casos de mulheres em todos os tipos de percurso exceto um, a classe 4, formada por aquelas poucas mulheres (2,6% apenas) que conseguem transitar para um emprego direto na indústria.²³⁷

Quando observamos os perfis dos trabalhadores que fazem esses trajetos-tipo, um outro achado se destaca: ali onde é proeminente o número de beneficiários do Bolsa Família é pior a qualidade dos percursos. Os beneficiários do Programa pesam especialmente no grupo dos que tendem a fazer trajetórias de expulsão do mercado formal, após uma rápida passagem por empregos intermediados (observe-se que o tempo médio dos vínculos é o menor nesses casos, seja para homens, seja para mulheres).

Ademais, nos dois tipos principais de trajetórias (seja a de permanência duradoura com contrato intermediado, seja a de expulsão do mercado formal depois de vínculo com um intermediador), nas quais se inclui a maioria dos indivíduos, predominam os pouco escolarizados (nelas, quase metade carece de qualquer diploma escolar). Bem assim, os negros (pretos e pardos), chegam a ser 7 em cada 10 indivíduos submetidos aos percursos mais frágeis (de expulsão, classe 2) ou de impossibilidade de obter um contrato direto com um empregador (de permanência em contratos intermediados, classe 1). Isso vale tanto para homens como para mulheres, a mostrar a superposição entre percursos com certas características (como maior precariedade e/ou

²³⁷ Significativamente, a classe dos que logram transitar para um emprego direto na indústria (meros 2,4% dos homens e 2,6% das mulheres) é aquela onde o leque de alternativas ocupacionais é substancialmente mais amplo, qualquer que seja o grupo de sexo de que se trate, distinguindo-se bastante de todos demais tipos de percurso e sugerindo a provável existência de uma especificidade setorial na divisão do trabalho e gestão do pessoal pouco qualificado.

instabilidade, ou segregados em postos de muito baixa qualidade) e indivíduos com certos perfis (negros e pouco escolarizados).

Significativamente, são distintos os perfis dos que fazem trajetórias de saída dos vínculos intermediados em direção a contratos diretos, e se estabelecem em setores/ocupações um pouco mais valorizadas (como as do trabalho industrial, mesmo se manual, ou o comércio). Nesses grupos, aumenta significativamente o peso dos trabalhadores/as brancos/as, dos mais escolarizados/as (médio completo predomina) e dos mais jovens. Isso não impede que, como os demais, estejam sujeitos a grande instabilidade de vínculos; observe-se que o tempo médio destes é de apenas 7 meses entre os que logram transitar para o comércio ou a indústria.

Finalmente, quando observamos não para onde se dirigem estes trabalhadores depois do vínculo intermediado (como fizemos até aqui), mas de onde provinham, antes do estabelecimento de um vínculo através de agências e empresas de trabalho temporário em julho de 2012, encontramos que se trata de um grupo não apenas com história de circulação no mercado formal, mas majoritariamente experimentado em acessar ao emprego registrado graças aos intermediadores privados. Nada surpreendente, haja vista a sua média de idade mais elevada.

Assim, entre os homens, cerca de 80% dos que fazem as trajetórias de tipos 1 e 3 - ou seja, quase todos eles, e observe-se que aí se encontra a classe com maior número de casos, a 1- já haviam estado ocupados nos meses anteriores através de intermediários privados. Cerca de metade daqueles que fazem os trajetos de tipos 4 e 2 também haviam se moviam, nos meses anteriores, nesse mesmo circuito. E mesmo ali onde o percentual é menor (classes 5, 6 e 7), ainda assim reúne-se um terço dos indivíduos experimentados na lide com os intermediadores privados.

No caso das mulheres, tal experiência anterior no trabalho formal provido através dos intermediários é ainda mais marcante. Em quatro das classes de trajetória, a saber as de tipo 1, 2 (e nestas duas está a maioria dos casos), mas também nas de tipo 3 e 5, as mulheres com experiência anterior em vínculos formais intermediados são no mínimo 60% (classes 2 e 3), alcançando 80% em algumas delas (classes 1 e 5). Apenas aquelas trabalhadoras inscritas no CadÚnico que fazem os percursos dos tipos 4 e 6 (que transitam, respectivamente, para empregos diretos na indústria e no comércio) tiveram menor experiência de estabelecimento de vínculos anteriores com intermediadores privados.

Vale dizer, à luz do conjunto de achados alinhados nesta quarta seção, fica patente que a acolhida propiciada aos trabalhadores pobres pelos intermediadores privados não lhes chega verdadeiramente a abrir portas sólidas no mercado de trabalho, mesmo se em camadas inferiores da hierarquia ocupacional. Estes mantêm-nos num circuito de trajetórias que são majoritariamente precárias, seja por sua retenção num nicho de baixa qualidade e prestígio ocupacional (tipo 1 de percursos para homens e mulheres), seja por sua instabilidade e recorrente expulsão, ou mesmo expulsão mais duradoura, do mercado formal de trabalho. E se a inserção formal lhes dá acesso a direitos e proteção, a grande insegurança laboral, decorrente do reduzido tempo médio dos vínculos e da baixa qualidade das ocupações, faz os institutos da proteção ligada ao trabalho regular lhes serem de pouca valia.²³⁸ Por isso mesmo, é para a política pública de proteção, notadamente aquela que associa os circuitos da qualificação e da intermediação, que se voltam as necessidades desses indivíduos. E para ela também se dirigirá o nosso olhar, na próxima (e última) seção de apresentação de resultados. Um olhar que privilegiará as percepções dos indivíduos que viveram uma iniciativa especial de política pública assim direcionada.

5. A inserção produtiva no outro lado do espelho: sondando apreciações de beneficiários

Achar a “porta de entrada” em oportunidades de emprego seguras e de qualidade é, como vimos até aqui - e como ainda veremos nesta seção, um interesse do próprio trabalhador. Transitar do apoio social à inserção ocupacional estável é seu objetivo. Por isso mesmo, mapear as experiências dos indivíduos em procura no mercado de trabalho, entendendo o modo como vivem algumas das suas iniciativas (bem-sucedidas ou malfadadas) tornou-se nosso último objetivo. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec em sua vertente articulada ao Plano “Brasil Sem Miséria” foi o caso empírico que decidimos focalizar.²³⁹ Ele se constituiu, nos anos

²³⁸ Especialmente depois das recentes alterações nas condições de utilização do seguro desemprego, elevando o tempo médio de emprego no vínculo formal imediatamente anterior à demanda do benefício.

²³⁹ O Pronatec é um programa federal de qualificação profissional criado em 2011 e coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Um programa que já em seu próprio nome espelha o desafio de tentar assegurar acesso ao ensino técnico e ao emprego. A especificidade do Pronatec-Brasil Sem Miséria, gerido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), é que ele almeja qualificar profissionalmente e inserir no mercado de trabalho a população em situação de pobreza, quer seja beneficiária do Programa Bolsa Família, quer esteja apenas inscrita no Cadastro Único (ou que tenha perfil para estar); ou seja, trata-se de uma iniciativa que busca responder ao problema da inserção produtiva dos trabalhadores pobres.

recentes, na principal política pública do Governo Federal de inclusão produtiva voltada para os trabalhadores pobres. Mais ainda, uma política que explicitamente – e por primeira vez – focalizava na inserção produtiva articulando iniciativas de qualificação e de intermediação no acesso a empregos. Por isso, o elegemos, acreditando que proveria um terreno fértil para adentrarmos às percepções e iniciativas dos atores em seu esforço por vencer as barreiras que se interpõem entre a busca (e alcance) da qualificação e o ingresso (ou re-ingresso) no trabalho de melhor qualidade, deixando entrever o papel da intermediação pública.

O Pronatec lhes acenava com cursos de qualificação de curta duração gratuitos e associados ao pagamento de uma bolsa para ajuda de custo. Mas, tal como concebido, ele supunha que a iniciativa governamental não devia se encerrar na oferta de cursos de qualificação profissional, mas requeria apoio à frequência e conclusão dos cursos profissionalizantes, aliadas a ações de alocação da mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho durante e/ou após o término dos cursos. Ou seja, marcava o Programa uma intenção explícita de articular qualificação e intermediação – e este era o seu maior atrativo para os interesses do nosso estudo. Bem assim, partiu-se do pressuposto de que a intermediação pública de mão de obra é componente importante do processo de inclusão produtiva da população de baixa renda. Novidades, sem dúvida, no que concerne às ações governamentais voltadas à intermediação. O Programa cresceu exponencialmente entre 2011 e 2014, mas foi temporariamente interrompido em 2015 em razão dos cortes orçamentários do ajuste fiscal do Governo Federal. Em 2016, o Programa foi sendo retomado, sob instabilidade e limitações enormes de orçamento.²⁴⁰

O Pronatec despertou o interesse acadêmico e inspirou uma série de estudos. Alguns deles se dedicaram a tratar da construção institucional do Pronatec, ressaltando o contexto político e econômico da sua criação e desenvolvimento (Cassiolato e Garcia, 2014); outros sublinharam as discontinuidades em relação aos programas federais anteriores (Castione, 2013; Franzoi, Silva, Costa, 2013; Lima, 2012) ou a articulação do governo com as unidades ofertantes de ensino (Santos e Rodrigues, 2012; Lima, 2012, Saldanha, 2013). Há ainda aqueles que têm se dedicado a tratar de experiências de implementação municipal do Pronatec-BSM (Bernardino, 2012; Trogiani, 2012; Trogiani, Pereira, Campo e Medina, 2012; Rombach 2014). Sobre o Plano Brasil sem Miséria, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

²⁴⁰ Em termos de operacionalização, o Pronatec/BSM é implementado pelos municípios, majoritariamente através das secretarias municipais de assistência social ou pela instituição que detenha o controle do Cadastro Único das Políticas Sociais. É obrigatória a realização da pré-matrícula nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e, em tese, as equipes desses equipamentos seriam responsáveis pelo acompanhamento dos beneficiários para solução de eventuais problemas para a conclusão dos cursos e posterior encaminhamento dos egressos para intermediação de mão-de-obra. O papel da Assistência Social dentro da inclusão produtiva seria o de captação e mediação, não de provimento de serviços de qualificação profissional ou intermediação. Ou seja, tal desenho supõe uma integração entre as áreas da Assistência Social e do Trabalho para a construção de elos institucionais entre as iniciativas de qualificação e a efetiva inserção produtiva dos indivíduos.

Nesta seção reuniremos os primeiros achados desse esforço e refletiremos a partir dos relatos dos trabalhadores egressos do Programa sobre: (i) as suas iniciativas individuais de inserção profissional e procura de trabalho, (ii) como percebem o hiato entre qualificação e inserção profissional (iii) as suas dificuldades e estratégias para vencer esse hiato, (iv) a efetividade da ação governamental no que tange a enlaçar qualificação e intermediação.

Elegemos o município de São Paulo para um estudo empírico piloto.²⁴¹ Nele, a implementação do Pronatec/BSM acontece através da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a pré-matrícula nos cursos de qualificação é realizada nos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social)²⁴². Como observamos, a falta de articulação entre Assistência e Trabalho no município se mantém e a inexpressividade da intermediação pública se torna evidente pelos relatos. Entre os diversos gestores locais entrevistados, foi recorrente a constatação de que inexistia articulação da Assistência Social com as iniciativas de intermediação pública de mão-de-obra. Em alguns CRAS as equipes não sabiam sequer qual a agência de intermediação pública de mão-de-obra mais próxima, mesmo se, como observamos, existissem postos nas imediações do CRAS. Ademais, em razão de disputas político-partidárias, a falta de articulação entre políticas municipais e estaduais também é uma característica marcante do contexto de São Paulo. É possível notar, por exemplo, uma pulverização de iniciativas governamentais de qualificação profissional nos diferentes níveis de governo que não apenas não se articulam, como concorrem pelo mesmo

²⁴¹ Ainda que existam alguns trabalhos sobre o Pronatec com foco em municípios da Região Metropolitana de São Paulo (Bernardino, 2012; Trogiani, 2012; Trogiani, Pereira, Campo e Medina, 2012 e Rombach, 2014), há uma lacuna de estudos sobre a Cidade de São Paulo.

²⁴² Havia no município de São Paulo, no momento do nosso trabalho (em 2015), cinquenta CRAS implantados, e dois em fase de implantação. A implementação federal do Programa começou entre 2011 e 2012, mas em São Paulo o Pronatec/BSM começou a ser operacionalizado – e timidamente – apenas no fim de 2012 (com somente 357 matrículas). Foi apenas em 2013 que o Programa se consolidou, ano no qual foram realizadas 4.814 matrículas na cidade. Em 2014, ele se expande no município e foram registradas 6.293 matrículas (conforme dados que nos foram fornecidos pela SMADS). Diferentemente da estatística nacional do Programa, onde as matrículas de mulheres constituíam maioria, em São Paulo houve um equilíbrio na porcentagem de matrículas de homens e mulheres. No que diz respeito à escolaridade dos beneficiários que se matricularam, mais de 45% declararam ensino médio completo, resultado similar à média nacional. Os cursos de formação foram ofertados por quatro instituições diferentes no município: SENAI, SENAC, SENAT e Rede Federal de Ensino Técnico e Profissional, sendo as duas primeiras as principais (agregando maior número de matrículas, cursos e unidades de ensino). No ano de 2013 os cursos foram ofertados em 37 e, em 2014, em 40 unidades de ensino espalhadas pela cidade, mas com pouca presença nas regiões mais periféricas (novamente conforme dados que nos foram fornecidos pela SMADS).

público-alvo. Sabe-se que em outros contextos institucionais a realidade pode ser diferente, como mostra o emblemático caso do estado do Ceará, reconhecido por sua virtuosa articulação entre as diferentes políticas de emprego e pelos arranjos de cooperação das políticas estaduais com as federais e municipais.

Nosso estudo piloto sobre as experiências e percepções dos beneficiários baseou-se num trabalho de campo realizado em julho de 2015, em dois CRAS, com egressos do Programa do ano de 2014.²⁴³ Nossa estada em campo deu-se num momento bastante singular. Marcado pela inflexão na economia e na configuração das políticas governamentais, reflexo da conjunção entre crises econômica e política, era uma conjuntura de desaquecimento da economia nacional e de retração do mercado de trabalho, com aumento dos índices de desemprego. Mais relevante ainda, o drástico ajuste fiscal que vem atingindo grande parte das políticas federais, alcançou o Pronatec - que foi temporariamente paralisado justamente quando estávamos em campo - bem como outros dispositivos de proteção ao trabalhador. Ora, sabemos que as percepções do indivíduo sobre suas experiências se transforma de acordo com os contextos sociais. Com efeito, a maneira como se elaboram as percepções sobre o passado está fortemente assentada em como se vive o presente. O contexto macroeconômico e institucional é, assim, elemento estruturante das percepções. Mas o é também com respeito à construção das estratégias. As políticas sociais e suas características (tipos, leque de serviços e cobertura) redefinem os graus de liberdade e sujeição dos indivíduos ao mercado de trabalho, ainda que não os retire desse espaço, já que a ampliação da política convive com a ampliação do engajamento dos indivíduos no mercado formal de trabalho.

²⁴³ Os critérios para seleção dos CRAS a observar foram estabelecidos levando em conta as características sociais do território, o tamanho e volume do atendimento, a performance de execução do Programa, a distribuição pelas zonas da cidade e a proximidade de instituições públicas de intermediação de trabalho. Um estudo exploratório sobre os 50 CRAS existentes no município de São Paulo (a partir dos dados do Censo SUAS de 2013), permitiu a pré-seleção de oito deles. Buscando maximizar a diversidade, de situações, fixamo-nos em um conjunto de sete CRAS: Cidade Tiradentes, Itaquera, São Miguel Paulista, Ipiranga, Vila Mariana, Sé e Lapa. Com base nos bancos de dados das pré-matrículas do Pronatec/Brasil sem Miséria realizadas nos CRAS pré-selecionados, fizemos um estudo exploratório do perfil dos beneficiários de cada um desses equipamentos. Levando em consideração esses achados e o número de pré-matrículas realizadas por cada CRAS no ano de 2014, refinamos nossa seleção prévia e decidimos focar a pesquisa em quatro desses CRAS, dois na Zona Leste e dois na Zona Sul: Cidade Tiradentes, São Miguel Paulista, Ipiranga e Vila Mariana. Em cada um dos quatro CRAS selecionados fizemos um conjunto de três entrevistas (totalizando 12 entrevistados) e pelo menos um período (manhã ou tarde) de observação, compreendendo o espaço do entorno, as instalações do equipamento e o modo de atendimento do público. Entrevistamos a coordenadora de cada um dos CRAS, bem como as pessoas ali diretamente responsáveis pela operacionalização do Pronatec. Só depois de todo esse percurso é que escolhemos os dois CRAS - Ipiranga e Vila Mariana- para o trabalho com egressos.

Para construirmos uma primeira aproximação às percepções sobre a experiência dos beneficiários do Pronatec/BSM em São Paulo foram organizados três grupos focais, que mobilizaram em total dezesseis egressos do Programa.²⁴⁴ Eles haviam se matriculado, no ano de 2014, em dois CRAS que foram por nós selecionados para o trabalho de campo: Ipiranga e Vila Mariana.²⁴⁵ Três grandes grupos de temas foram abarcados no roteiro de moderação dos grupos focais: motivações e expectativas, dificuldades e experiência de procura e inserção no mercado de trabalho. Em torno deles organizaremos a apresentação dos resultados.

5.1. Motivações e Expectativas

M: Ainda falando sobre expectativas, tem mais alguma coisa que vocês gostariam de falar?

T: Então, nesse quesito... eu achava que, quando eu acabasse o curso, o próprio SENAI pudesse me encaminhar para algo, para um meio-oficial de elétrica, para alguma empresa, que era o que eu queria. Mesmo ganhando pouco e tal, mas para mim pegar experiência; porque, sem a experiência, quando você parte para o mercado de trabalho, você não consegue, você está frito; não consegue, pode esquecer. Eu procurei muito e era 1 ano, 2 anos, mínimo 6 meses [exigência de experiência]. Agora, eu conseguir entrar em uma empresa? Impossível! Sem chance!

M: Você tinha a expectativa de que o próprio SENAI te encaminhasse para uma empresa?

T: Achei que poderiam me encaminhar, para eu entrar em algum lugar como meio-oficial, entendeu? Ai sim... Porque as empresas pedem experiência comprovada, e eu não tenho como provar experiência nenhuma, nunca trabalhei em empresa nenhuma, acabei de fazer o curso, como eu vou ter experiência? Então, se o SENAI tivesse dado essa força, que eu imaginei que poderia ser assim, daí simplifica bem para quem está terminando o curso, entendeu?

(M: Moderadora

²⁴⁴ Para dispormos de uma caracterização mínima do perfil dos participantes, um questionário foi aplicado aos beneficiários na ocasião dos grupos focais. Assim podemos fazer uma breve caracterização do perfil dos 16 trabalhadores participantes. Oito deles eram homens e 8 mulheres; 6 casados, 9 solteiros e 1 viúvo; 5 jovens entre 16 e 29 anos e 11 adultos com mais de 30 anos; 2 com Ensino superior incompleto, 10 com Ensino Médio completo e 4 com Ensino Médio Incompleto; 8 com filhos e 8 sem filhos (idade do filho mais novo variando de 5 a 26 anos); e apenas 4 se declaram como principais responsáveis pela manutenção do domicílio. No que se refere ao local de nascimento, 5 eram migrantes do Nordeste, 2 nascidos no interior do Estado de São Paulo e 8 nascidos no município de São Paulo. Oito deles planejavam voltar a estudar. Já no que se refere a cursos concluídos pelo Pronatec, 10 tinham finalizado 1 curso, 5 finalizado 2 cursos e 1 deles era egresso de 3 cursos. Em termos de inserção profissional na área de qualificação, no momento da pesquisa nenhum dos participantes trabalhava na área do curso de realizado do Pronatec; e 3 já tinham trabalhado anteriormente na área de qualificação pós Pronatec. Por fim, no que concerne ao mecanismo de obtenção do primeiro trabalho, 1 participante o conseguira através de concurso público, 9 deles através de contatos pessoais, 3 através de contato direto com empregador e 3 nunca tinham trabalhado.

²⁴⁵ Na nota 23 esclarecemos em maior detalhe sobre os critérios para a escolha desses dois CRAS.

T: Homem, 49 anos, Ensino Médio completo, egresso do curso de Eletricista, trabalha como eletricista autônomo)

De maneira geral, pudemos identificar dois tipos principais de motivações/expectativas. A principal motivação apontada foi a inserção no mercado de trabalho, que, a depender do caso, estava relacionada à expectativa de conseguir um emprego formal ou ao sonho de trabalhar por conta própria. A referência à expectativa de obtenção de trabalho formal foi ainda mais recorrente do que a intenção de abrir um negócio próprio. Dentro do grupo de beneficiários que tinha esse tipo de expectativa, havia uma predominância de trajetórias profissionais prévias marcadas por eventos de desemprego recorrente, de trabalho informal ou em ocupações pouco qualificadas e desvalorizadas (como trabalho doméstico, serviços de manutenção e portaria). Nesses casos, os discursos revelaram como motivação para a iniciativa de qualificação a busca por uma formação que levasse a uma “profissão”, apresentada como sinônimo de trabalho qualificado, e em contraposição às ocupações informais e/ou desvalorizadas, por eles habitualmente desempenhadas e categorizadas como “bico” ou “ganha pão”, ou seja, como meras formas de obtenção de dinheiro para sobrevivência. Por isso, para a maioria, a iniciativa de realizar o curso de qualificação representava o investimento em uma nova área de atuação profissional, uma área considerada melhor e mais valorizada, e não necessariamente o aperfeiçoamento da formação em uma atividade já desenvolvida. E, justamente por essa iniciativa representar o primeiro passo em direção a uma nova área de atuação profissional, na qual lhes faltava experiência, os beneficiários depositaram muita esperança no poder de articulação da política de qualificação com o mercado de trabalho, inclusive revelando-nos essa expectativa de maneira espontânea e direta. A narrativa de alguns desses participantes mostra que a motivação para a busca de qualificação via instituições do Sistema S estava diretamente articulada à representação de que o diploma dessa instituição lhes garantiria um emprego no fim do curso, tanto por seu prestígio quanto pela reconhecida articulação da instituição com o sistema produtivo. Ou seja, a grande expectativa, expressa por alguns dos participantes, era de que circulassem oportunidades de trabalho nas escolas e que a política pública estabelecesse as parcerias com empresas e empregadores requeridas para a colocação dos egressos no mercado de trabalho. Assim fazendo, minimizar-se-iam os efeitos da sua falta de experiência comprovada no ofício e/ou da sua dificuldade individual de vencer o hiato entre qualificação e inserção. Porém, essa expectativa foi frustrada na maioria dos casos. E, como disse uma das beneficiárias, depois que

acabavam o curso os alunos ficavam “*ao Deus dar*”, expressão que evoca a sensação de abandono, de estar à deriva. Vamos retomar esse assunto adiante.

Por outro lado, também foi possível identificar outro grupo de beneficiários, menor que o primeiro, que não tinha o objetivo imediato de inserção profissional. Estes buscaram os cursos de qualificação por interesse no objeto do mesmo. Isso era manifesto no desejo de aprender o conteúdo para uso pessoal, sem intenção de exercer a atividade profissionalmente. Assim, alguém almejava realizar curso de costura para produzir suas próprias roupas, ou seguir cursos relacionados ao setor automotivo para aprender a consertar o próprio carro. No grupo que tinha esse tipo de motivação, as expectativas foram atendidas muito mais facilmente.

5.2. – Dificuldades e Constrangimentos

I: A minha intenção, quando eu fui fazer curso de assistente administrativo, era trabalhar na área. Mas, como ele falou, é verdade: é um curso muito curto. Então, o que a gente aprende lá não dá para você se virar.

F.: É muito curto. É tipo o resumo mesmo.

I: É, então quando as empresas procuram [trabalhadores], o que eles querem? Eles querem experiência! Eles não querem pegar você e falar “ah, você fez um curso? Então tá bom. Vamos partir daí, a gente, vai, te ensina”. Não, eles querem alguém com experiência.

(I: Mulher, 57 anos, Ensino Médio completo, egressa dos cursos de confecção em bijuterias, confecção de couro e assistente administrativo, trabalhando como operadora de telemarketing

F: Homem, 37 anos, Ensino Médio completo, egresso dos cursos Ar condicionado automotivo e Elétrica Automotiva, trabalhando como instalador técnico de internet)

No que diz respeito às dificuldades e constrangimentos enfrentados na experiência de participar da política de inclusão produtiva, alguns participantes registraram o atraso do pagamento da bolsa no início do curso como um elemento que lhes criou problemas. Todavia, a principal dificuldade apontada foi o curto tempo de duração dos cursos; isso porque os cursos do Pronatec/BSM são do tipo Formação Inicial e Continuada (FIC- mínimo de 160 horas). Segundo relatos, que se repetiram nos três grupos focais e permearam os diferentes perfis de beneficiários, a curta duração dos cursos lhes criava dois tipos de problemas, a depender do caso: em primeiro lugar, sendo muito conteúdo para pouco tempo, os tópicos eram ensinados muito rapidamente; em segundo lugar, o conteúdo era muito básico, sem o necessário aprofundamento.

Esses dois problemas, ambos decorrentes da curta duração dos cursos, dificultariam a aprendizagem, o aprofundamento de questões e o esclarecimento de dúvidas dos alunos.

Devido a esses fatores alguns egressos expressaram insegurança em exercer a ocupação que aprenderam no curso, principalmente quando esta poderia envolver riscos (como no caso dos eletricitistas ou de ocupações que envolvem máquinas). E, por não se sentirem seguros no exercício do novo ofício aprendido, não investiam na procura de empregos nesse tipo de ocupação, esperando que se lhes oferecesse a oportunidade para realizar uma continuação da qualificação iniciada, o que não aconteceu visto que o Programa foi interrompido. Uma estratégia traçada (e relatada) por três participantes foi realizar o mesmo curso duas vezes, uma delas via Pronatec outra através do programa de qualificação profissional do Governo Estadual de São Paulo.

Mesmo para os egressos que buscaram trabalhar na área do ofício recém aprendido, a curta duração dos cursos foi apontada como um fator determinante para o insucesso na procura. Segundo os relatos, as empresas buscam candidatos que tenham realizados cursos mais longos, que tenham passado por experiências de qualificação mais aprofundadas. Assim, a principal dificuldade apontada durante a realização do curso tem relação direta com as dificuldades enfrentadas após a conclusão do curso, na busca de inserção ocupacional e nas iniciativas individuais de superação do hiato entre qualificação e colocação profissional.

Já no que concerne mais diretamente às dificuldades enfrentadas no período pós-curso, na experiência propriamente dita de busca por inserção no mercado de trabalho, a exigência de experiência, requerida tanto dos jovens quanto dos adultos, foi o principal fator apontado, tendo sido relatado enfaticamente em todos os grupos. Isso se compreende pois a expectativa de boa parte dos egressos era conseguir trabalho na área do curso de qualificação realizado, investimento que representava, para grande parte dos participantes, a entrada em uma “nova área de trabalho”, por eles mais valorizada, mas uma área na qual eles não possuíam experiência prévia. A questão da idade foi a segunda dificuldade apontada, principalmente para os adultos, formulada como o problema da “idade avançada”. Finalmente, entre os rapazes mais jovens também surgiu a questão da fase de alistamento militar e obtenção da dispensa de reservista como dificuldade à entrada no mercado de trabalho²⁴⁶.

²⁴⁶É importante enfatizar que estamos tratando nesse estudo apenas de beneficiários que concluíram pelo menos um curso de qualificação e que, portanto, enfrentaram dificuldades diferentes daqueles

5.3. - Percepções sobre oportunidades de trabalho e inserção produtiva

L: As empresas pegam as pessoas que fizeram dois anos de curso técnico, não curso de dois meses. São os cursos técnicos que as empresas se interessam. Eu acho que o curso do Pronatec o que oferece é isso mesmo, o tal do “biquinho”. Não um trabalho registrado, de empresa... É o que eu te falo, você trabalhar por conta; não uma empresa te contratar, te registrar. Acho que ninguém da uma oportunidade dessas se você só tem o curso do Pronatec. (...) Quando o governo pensou em cursos, quando o governo fez esse monte de cursos, não sei se era viável fazer associações com empresas, mesmo pequenas, para colocar as pessoas no mercado de trabalho. Não houve isso. A gente fez o curso e ficou ao Deus dará. Se tivesse tido essa...ponte... mas não teve.

(L: Mulher, 53 anos, Ensino Superior incompleto, trabalhando como atendente, egressa dos cursos de informática e promotora de vendas)

Na minha visão, teria que fazer uma divisão. No meu curso, que é muito específico, para uma área muito específica e que não tem muita gente trabalhando e tem poucas vagas, tem possibilidades de você fazer e acontecer, empreender, eu quero dizer. E, por outro lado, a questão do mercado formal, que é mais complicado, é mais restrito. Então, eu consegui fazer uns “freelas” de desenho [de jóias]. Mas, para mim essa sua pergunta tem um porém: se for mercado formal, é totalmente difícil. Da turma toda do Pronatec, ninguém se inseriu. Durante o curso, foi lá umas duas ou três empresas atrás de gente; mas eles queriam gente que soubesse desenhar e que tivesse feito o curso de confecção de jóias. Que soubesse fazer tudo, polimento, fundição, várias frentes de trabalho. Então, essa pergunta para mim tem esse porém, se é pro mercado formal ou se é para você empreender.

(A: Homem, 36 anos, Ensino Médio completo, egresso do curso de desenho de jóias, trabalha como desenhista autônomo)

Ao explorar as percepções sobre as oportunidades que o curso do Pronatec lhes proporcionara tendo em vista o alvo de se inserir no mercado de trabalho, surgiu uma avaliação coletiva de que a resposta para essa pergunta variaria caso se tratasse da inserção no mercado formal, ou informal. Os participantes acreditavam que a experiência do Pronatec não lhes ajudara (ou ajudara muito pouco) na inserção no mercado formal de trabalho. Entretanto, reconheceram que ela poderia ajudar a estabelecer-se no trabalho por conta própria, no empreendedorismo, e mesmo na prestação de serviços. Isso era por eles apresentado como um motivo de frustração, pois a expectativa da grande maioria era justamente alcançar um posto no mercado formal, “trabalhar numa firma”, “entrar em uma empresa”; mesmo se ganhando menos do que o

beneficiários não concluintes Para mais informações sobre as dificuldades dos beneficiários não-concluintes do Pronatec/Brasil Sem Miséria ver: MDS, 2015.

habitual, e mesmo que fosse em programas de estágios e aprendizado, voltados para adquirir a almejada experiência.

A expectativa dos egressos era de que circulassem oportunidades de trabalho e estágio nas escolas profissionalizantes, durante ou após a realização dos cursos de qualificação. Que a própria escola realizasse a intermediação para o trabalho, construindo uma ponte com o setor produtivo. Ou que a escola criasse programas próprios de estágio (como o exemplo do restaurante-escola do SENAC), para que os alunos adquirissem experiência antes de se lançarem na busca por posições no mercado de trabalho. Na contramão dessa expectativa, apenas três participantes relataram haver presenciado eventos de parcerias entre as escolas técnicas e as empresas em busca de mão-de-obra qualificada. Nesses casos, as empresas buscavam estudantes dos cursos técnicos - isto é, dos cursos de longa duração - ou quando menos dos módulos avançados do currículo. Ou seja, buscavam estudantes em fase final de um percurso longo de formação profissional ou com conhecimentos especializados e aprofundados sobre determinados processos produtivos. Pela característica de curta duração dos cursos FIC, os alunos do Pronatec/Brasil sem Miséria não se encaixavam no perfil almejado pelas empresas. E, com efeito, nenhum dos participantes da pesquisa conseguiu trabalho através desse mecanismo, o que é um dado relevante.

Os egressos apresentam trajetórias de ocupação instável e informal, assentadas no recurso às redes sociais como mecanismo principal de obtenção de trabalho. Entretanto, permanece o horizonte normativo do trabalho com carteira. Horizonte este que eles sabem ser impossível alcançar com os escassos recursos que possuem, mas que acreditavam possível de atingir no momento em que a economia estava aquecida e os mecanismos de proteção social ampliados. Entre as barreiras diversas que se apresentam para alcançá-lo, mesmo em momentos econômicos favoráveis, explicitavam a falta de experiência comprovada. Cientes dessa barreira, tentam driblar a questão da experiência com uma credencial valorizada e a política de qualificação profissional do Pronatec, que lhes propiciava acesso gratuito a cursos em instituições prestigiadas. Essa era uma oportunidade única, à qual eles se agarraram. As iniciativas de qualificação estavam, portanto, permeadas pela expectativa de que o efeito negativo da falta de experiência e da falta de bons contatos seria compensado pelo efeito positivo da credencial. Todavia, o resultado almejado não se concretiza, na percepção desses egressos, porque a política pública falhou na sua conexão com o sistema produtivo.

5.4. - Percepções sobre mecanismos de procura e obtenção de trabalho

M: E, como você procurava trabalho?

F: Eu ia atrás, né? Eu não gostava de entregar currículo ou esses negócios de internet, não. Nunca gostei disso. Eu ia pessoalmente, mesmo, falar direto com o proprietário.(...)

Eu não mando currículo, porque uma vez eu fui entregar meus currículo, eu estava andando lá no Centro; daí eu tava olhando as folhas que ficam lá coladas, daí eu tava olhando assim o anúncio. A folha estava meio solta e eu olhei embaixo. Daí eu puxei, assim, rasgou, e deu para ver: era o currículo de uma pessoa, servindo de rascunho, entendeu?! Então, o que adianta? O que adianta você pagar, fazer e entregar o currículo e o cara lá, quando você vira as costas,

joga no lixo! [indignado]

(M: Moderadora)

F: Homem, 37 anos, Ensino Médio completo, egresso dos cursos Ar condicionado automotivo e Elétrica Automotiva, trabalhando como instalador técnico de internet)

N: Eu fiz o curso de promotora de vendas e teve toda essa dificuldade [para conseguir trabalho nessa área]. Então eu estou trabalhando na casa de uma senhora como doméstica, mas eu não quero mais isso.

M: E conta como você está procurando trabalho?

N: Eu não estou procurando mais porque eu já me irritei. Agora eu estou querendo é virar sacoleira; preciso juntar dinheiro. Eu desisti porque eu fui na internet, daí até fiquei animada a fazer “freelancer”, para ganhar um dinheiro, fazer alguma coisa, eu ia tentar... Daí eles pedem 6 meses [de experiência], “deixa seu telefone que a gente entra em contato”. Tudo pede 6 meses, não sei quanto tempo...

M: E você procurou em agência de emprego?

N: Agência, eu procurei só internet.

M: Agência privada?

N: É.

M: Você já chegou a procurar em agência pública alguma vez?

N: Não, essas não. Eu nem sei onde tem alguma dessas, nesse ramo aí...

M: E esse trabalho que você tem hoje, como você conseguiu?

N: Esse trabalho... Olha, sinceridade, desde que eu cheguei em São Paulo, eu nunca consegui trabalho por essas, como é que se chama... Assim, que eu fiz o currículo e alguém me chamou. Nunca... Nunca, desde que eu cheguei.

M: E como você conseguia?

N: Ah, sei lá, as pessoas vão me indicando, olha tem ali, daí eu vou, sempre assim, eu não sei o que acontece...

(M: Moderadora)

N: Mulher, 50 anos, Ensino Médio Completo, trabalha como empregada doméstica, egressa do curso de promoção de vendas)

M: Você disse que conseguiu o seu atual trabalho através de um contato. Como você procurava?

L: Foi. Mas eu já fui direto. Quando eu pensei em voltar, eu já fui direto em uma pessoa e deu certo. Mas, por que? Eu já tinha 52 anos, estava há 12 anos fora do mercado de trabalho. Então, quase impossível, né? Só com contato mesmo. Até cheguei a procurar por outros meios. Mas, procurar trabalho acho que é por todos os meios, contato, internet, currículo, boca a boca, conversa, acho que a gente tem que usar todos os meios. (...) Mas, infelizmente o nosso país é assim mesmo: só com alguém que te indica, só indicação.

(M: Moderadora)

L: Mulher, 53 anos, Ensino Superior incompleto, trabalhando como atendente, egressa dos cursos de informática e promotora de vendas)

Convergente com o que havíamos encontrado nas análises antes apresentadas, baseadas em informações sócio-demográficas, em todos os grupos focais o mecanismo de procura e obtenção de trabalho mais citado foi o recurso a contatos pessoais. Os participantes acreditam que esse é o recurso que mais facilmente (ou exclusivamente) pode lhes dar acesso a oportunidades de trabalho. Por isso mesmo e, quando possível, acionam suas redes de contatos. Mas os discursos também revelam uma outra percepção a respeito da dependência com respeito aos contatos pessoais: quem tem bons contatos, tem mais oportunidades de trabalho, mas, ao mesmo tempo, “bons contatos” são bens escassos.

O recurso ao contato com empregadores também se mostrou uma estratégia útil e, em algumas áreas profissionais, até mais produtiva que outras estratégias, tal como foi possível identificar nos relatos de egressos que buscavam trabalho como mecânico automotivo ou eletricista. Durante a discussão, os participantes do grupo chegaram à conclusão que essa estratégia é boa para algumas áreas, mas não para todas, pois a maioria das firmas não abre essa possibilidade de contato direto, restringindo-se ao uso de intermediadores de mão-de-obra.

A procura de emprego por meio de agências privadas de intermediação é mais frequente do que através de agências públicas. Poucos foram os participantes que procuraram alguma vez por meio destas últimas; nesses casos, isso ocorrera há muito tempo e nenhum deles foi bem sucedido. Muitos participantes mostraram desconhecer esse recurso, afirmando não possuir informação sobre a localização ou mesmo a forma de acessar as agências governamentais. Mais ainda, nenhum dos participantes estava usando (ou cogitando usar) o sistema público de intermediação como mecanismo de

procura por trabalho, nem mesmo havia recorrido a ele recentemente. Em relação às agências privadas, o seu uso se mostrou mais recorrente e chegou a dar acesso ao trabalho em alguns casos. A procura através das agências privadas se dá principalmente por meio da internet, uma estratégia com baixo custo, mas também de baixa eficácia, segundo a percepção dos participantes. Nos discursos é possível constatar que há um certo descrédito em relação a essas instituições. Em parte porque só possibilitam o acesso a trabalhos ruins - no dizer de uma participante, “*agencia de emprego só chama para trabalho em telemarketing*”; em parte pelo descaso de parte desses estabelecimentos para com os candidatos.

Resumidamente, diríamos que as percepções dominantes entre os beneficiários sobre os mecanismos de procura de trabalho poderiam ser assim formuladas: dependência dos contatos pessoais, descrédito/desconfiança em relação às instituições privadas de intermediação de mão-de-obra e pouco conhecimento com respeito às instituições públicas de mão-de-obra.

5.5. – Em suma: Entre o encantamento com a experiência de qualificação e a frustração com a busca de inserção.

N: Eu gostei muito. Nossa! Foi assim... maravilhoso! Os melhores professores, de alto nível... Eu não esperava que fosse tanto assim. Eu fui surpreendida. Eu fiquei encantada. Os professores eram maravilhosos, os alunos eram muito bem preparados também. O pessoal ficou muito ligado um com o outro. Foi um aprendizado que, mesmo se eu não trabalhar nessa área, que eu não estou trabalhando nesse ramo, mesmo se eu não trabalhar, para mim foi muito gratificante. Como pessoa, eu cresci muito.

(N: Mulher, 50 anos, Ensino Médio Completo, trabalha como empregada doméstica, egressa do curso de promoção de vendas)

A avaliação da experiência de ter participado do Pronatec se constrói ao redor de duas dimensões: o curso e as oportunidades de inserção pós-qualificação.

De maneira geral, quando os participantes fazem a avaliação da experiência levando em conta apenas o curso de qualificação, eles tratam dos professores, das instalações da escola, do conteúdo e do material e, nesses quesitos a avaliação resultante é extremamente positiva. Excetuada a crítica à curta duração da formação propiciada, os demais aspectos foram muito bem avaliados. Eles se mostraram deslumbrados com a infra-estrutura das escolas, especialmente as do Sistema S, e com a preparação e competência dos professores. Outro aspecto positivo apontado, especialmente pelas mulheres que se encontravam em trabalho doméstico ou fora do mercado, foi a

dimensão da sociabilidade e da realização pessoal. Os egressos que não tinham o objetivo imediato de se inserir no mercado a partir do ofício aprendido no Pronatec tenderam a focar suas avaliações nesses aspectos.

Todavia, quando os participantes refletiam sobre a experiência do ponto de vista das possibilidades de inserção no mercado de trabalho proporcionadas pelo investimento em qualificação, a sua avaliação era crítica e muitos explicitaram a frustração de suas expectativas. A inserção ocupacional na área da qualificação realizada se mostrou um grande desafio para os que tinham esse objetivo. Dizendo-o de maneira breve, a experiência lhes desencantava por dois grandes motivos, que recorrentemente apareceram: por um lado, a curta duração dos cursos, que não fornecem a preparação suficiente ao desempenho do ofício; por outro, a falta de articulação com os setores produtivos para intermediação do trabalho qualificado visando emprego, estágio ou programas de aprendizagem. Os indivíduos narram uma experiência de investimento em qualificação que não se converte em inserção profissional, e que pode gerar a médio e longo prazo um efeito desestímulo ou descrédito em relação às iniciativas governamentais de inclusão produtiva.²⁴⁷

6. Considerações finais

Tem sido crescente, nos últimos anos, o interesse acadêmico pelo tema das instituições de intermediação e das formas pelas quais relacionam os indivíduos com as oportunidades de trabalho. Não sem razão, haja vista tanto a crescente opacidade, que

²⁴⁷ Ainda que localizados em uma realidade específica e advindos de um estudo piloto, tais achados sobre a política de inclusão produtiva - encantamento com a experiência de qualificação e frustração com a busca de inserção - se repetem em estudos recentes conduzidos com egressos dos cursos FIC do Pronatec em outros municípios e em outras regiões do país. A avaliação positiva dos cursos (professores, materiais e infraestrutura) e dos efeitos na vida pessoal (efeitos positivos em termos de aumento de autoestima e do desejo de voltar a estudar), associada à frustração da expectativa de trabalhar na área da qualificação profissional também são achados de pesquisas conduzidos em Erechim (RS), Lábrea (AM) e Paraíso do Tocantins (TO) (Dalberto, Zanchett, Silva, Rosa, Câmara, Menegalli, 2015; Paiva, Almeida, 2015; Souza, 2015).

desafia empregadores e empregados em suas decisões com respeito ao mercado de trabalho, como a assimetria no acesso à informação ocupacional especialmente assentada na desigualdade do capital escolar dos indivíduos.

Neste estudo vimos que os mecanismos – mercantis e não-mercantis - que enlaçam oferta e demanda de trabalho são acionados de formas diversas pelos indivíduos, não apenas a depender da configuração do mercado de trabalho, mas segundo características que os especificam enquanto demandantes. Assim, os achados apresentados ao longo da seção 3 mostraram as principais tendências nas mudanças das formas de procura ao longo dos anos 2000, e, mais especificamente, mudanças nos mecanismos acionados pelos mais pobres. No início do período estudado, o contato direto com o empregador se mostrava como o principal modo de busca utilizado pelos indivíduos de todos os estratos de renda, embora fosse exatamente entre o público CadÚnico que ele se apresentava de maneira mais intensa. O interessante é que, ao longo da série, foram justamente os mais pobres que passaram a se utilizar ainda mais desse meio. Já os concursos - um outro mecanismo de corte fortemente impessoal e demandante de uma maior posse de recursos – cresceu, por isso mesmo, entre os estratos superiores de renda. Ao mesmo tempo, a busca por meio das instituições de intermediação, que já era significativamente baixa em 2002, recuou ainda mais entre todas as faixas. Diante desse cenário, sugerimos que, em virtude de uma menor opacidade do mercado, aquecido pelo crescimento econômico, a procura assentada na iniciativa individual passou a se mostrar fortemente estratificada, mas ao mesmo tempo guiada pelos tipos de ocupação que cresceram no período. Dados os baixos níveis de escolaridade dos mais pobres, o recurso ao contato direto com o empregador viabilizou-se na esteira de uma expansão do mercado de trabalho assentada no crescimento de oportunidades de emprego situadas na base da hierarquia ocupacional. Por outro lado, não deixa de ser intrigante observar que o recurso a instituições mercantis de intermediação deu-se justamente num período em que tanto o sistema público de intermediação como as políticas de proteção social mostravam claros sinais de sua crescente robustez.

Tudo isso nos remeteu a observar a capacidade das instituições de intermediação. Começamos verificando o que se passa com o recurso ao sistema público de emprego, e como os trabalhadores pobres demandam o seu suporte quando buscam oportunidades de trabalho. E o fizemos à luz de dados da PED – Pesquisa de

Emprego e Desemprego, mesmo se apenas para algumas regiões metropolitanas, posto ser esse o único inquérito que permite sondar tal tendência. Analisamos o mesmo lapso de tempo antes observado a partir das PNADs, a saber 2001 a 2012. Os resultados sugerem que a procura por trabalho através do sistema público de emprego está negativamente associada a quase todos os estratos de rendimento diferentes da nossa população de interesse – os trabalhadores mais pobres. Ademais, verificamos que a probabilidade de se recorrer ao SINE não é significativamente diferente entre os dois estratos mais baixos (a população CadÚnico e o estrato formado por aqueles com renda domiciliar per capita em $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo). Entretanto, a chance de apelar para a intermediação pública se torna, em média, mais reduzida quanto mais alto o estrato de renda do domicílio do indivíduo. Essa tendência é mais clara no início do período (em 2001), e os resultados sugerem que recorrer ao SINE passa a ser cada vez menos comum entre os estratos mais altos entre 2004 e 2008, ainda que significativamente menos comum do que entre os dois estratos mais baixos (nos quais encontram-se os mais pobres, a saber nossa população de interesse e os trabalhadores em domicílios com renda per capita de até 1 salário mínimo). Em 2012, as chances de procura por emprego através do sistema público passam a ser significativamente maiores para os dois estratos logo acima da população CadÚnico, ao passo que os indivíduos em domicílios com renda per capita entre 3 e 10 salários mínimos se diferenciam (e ainda mais do que no início do período) por terem chances indiscutivelmente menores de recurso ao SINE vis-à-vis os estratos mais pobres. Estes resultados sugerem uma diminuição na capacidade de atração do SINE com relação aos trabalhadores de nível socioeconômico mais alto (de renda per capita domiciliar acima de 2 salários mínimos) entre 2008 e 2012; e um aumento na atratividade do Sistema entre os trabalhadores mais pobres (com renda domiciliar per capita de até 2 salários mínimos).

Se a intermediação do sistema público de empregos não parece ter sido, ao longo dos anos 2000, um caminho efetivo para fazer com que os trabalhadores mais pobres chegassem aos empregos, que dizer do papel dos intermediadores privados (como as agências de emprego e as empresas de trabalho temporário)? Já havíamos documentado, em outros estudos, que os anos 2000 testemunharam, no Brasil, um notável crescimento da capacidade desses intermediários no que concerne a gerar acesso a postos formais de trabalho. Procuramos, por isso mesmo, verificar o que se passava com as trajetórias no mercado formal de trabalho, daqueles indivíduos inscritos no CadÚnico que logravam

chegar a empregos pelo recurso à intermediação privada. Para tal um banco de dados foi especialmente construído abarcando o período compreendido entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013. Com base na informação propiciada pela RAIS longitudinal, observamos as mudanças ocorridas nos vínculos empregatícios da coorte de indivíduos que, sendo inscritos no banco do CadUnico, estavam contratados, em julho de 2012, por empresas que a RAIS classifica como provedoras de serviços de “seleção, agenciamento e locação de mão de obra”; um momento em que já estavam em curso uma nova iniciativa de política pública voltada a associar qualificação e intermediação, com foco nesses trabalhadores, o Programa Pronatec-Brasil sem Miséria. A análise das trajetórias no mercado formal de cerca de 50 mil indivíduos bem-sucedidos no recurso aos intermediadores privados nos deixa um resultado nada animador. Chamou a nossa atenção a importante concentração de casos ao redor de um número muito pequeno de percursos, a sugerir a escassez de alternativas que se lhes abrem quando acedem ao mercado formal através desse tipo de intermediação: ou permanecem duradouramente engajados em empresas de intermediação (4 em cada 10 homens e 5 em cada 10 mulheres), ou tendem a ser expulsos do mercado formal, em seguida a uma curta experiência ocupacional numa empresa de seleção, agenciamento ou locação de pessoal (3 em cada 10 casos, sejam homens ou mulheres).

As vicissitudes que parecem vividas pelos mais pobres, tal como sugeridas pelas estatísticas que documentam as suas iniciativas seja junto aos intermediadores públicos, seja junto aos privados, careciam, então, ser observadas mais de perto, perscrutando as percepções desses indivíduos. Para tal, elegemos um terreno empírico especial para ali realizarmos um estudo piloto. Tomamos a experiência do primeiro programa nacional de inclusão produtiva voltado aos mais pobres (população inscrita no CadUnico), e que pretendeu aliar iniciativas de qualificação e de intermediação – o Pronatec Brasil sem Miséria. Observamos egressos de cursos em São Paulo, selecionando pessoas para grupos focais, em dois CRAS da cidade de São Paulo. Disso resultaram interessantes articulações analíticas para entendermos melhor os elos entre as dimensões individual e institucional da inserção da população pobre no mercado de trabalho.

Com efeito, a política de inclusão produtiva foi formulada a partir do suposto de que a população pobre enfrentava dificuldades particulares frente à dinâmica do mercado de trabalho. Por isso mesmo, a qualificação profissional desenhada especialmente para esse público, associada à intermediação pública de mão-de-obra

foram concebidas como os pilares para a promoção de sua (re)inserção no mercado de trabalho. Todavia, o nosso estudo, bem como outros estudos de avaliação do Pronatec/BSM (MDS, 2015) apontam para as dificuldades de articulação entre a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Assim, por exemplo, aos beneficiários das políticas sociais a iniciativa governamental destina apenas cursos de curta duração. Estes, conforme a percepção dos egressos que pesquisamos, não oferecem a bagagem necessária à prática profissional, nem a credencial efetivamente valorizada pelo mercado de trabalho e nem a esperada articulação com o sistema produtivo, o que eles acreditam que acontece apenas nos cursos de longa duração. Enquanto isso, os cursos de longa duração (ou seja, o ensino técnico) são concorridos, caros e acessíveis apenas através de competitivos processos seletivos (SISUTEK, no caso do programa federal de qualificação profissional), no qual as chances dos indivíduos mais pobres são muito limitadas. Assim, é desigual não apenas o acesso às melhores oportunidades de qualificação profissional (cursos que oferecem as melhores credenciais), mas também o acesso às melhores conexões entre qualificação e intermediação para superação de tal hiato e consequente inserção na área de formação. Por isso mesmo, aos indivíduos mais pobres – e esta é a sua percepção - cabe o desafio de construir estratégias individuais de superação desse hiato.

Importante enfatizar não apenas a importância do papel das redes sociais na procura de trabalho – achado de resto reiterado pelos estudos quantitativos/estruturais e qualitativos/biográficos que empreendemos - mas a consciência, transparente nas representações e discursos formulados pelos mais pobres, dos limites da dependência em relação às redes, numa clara percepção da (academicamente tão decantada) homofilia que marca os circuitos em que estão inseridos. Eles sabem que poucos são os que têm “bons contatos” aos quais se podem recorrer, contatos que se mostram eficazes. Cientes dessa desvantagem relacional, tentam neutralizá-la através de iniciativas individuais, como o recurso ao contato direto com o empregador (quando possível) ou às agências privadas de emprego (apesar da percepção negativa em relação a essas instituições). Entretanto, mesmo quando recém-saídos de uma política governamental de inclusão produtiva, a busca dos beneficiários por trabalho não passa pelas instituições públicas e se constitui numa experiência individual ou, quando muito, compartilhada com os seus contatos pessoais próximos.

Isso nos leva à necessidade de sublinhar o custo individual da falta de inter-setorialidade das políticas e da opacidade das instituições governamentais vis-à-vis a procura de trabalho dos beneficiários das políticas sociais. Isso porque recai sobre o indivíduo pobre - com todas suas limitações de tempo, de recursos materiais e de acesso às informações sobre oportunidades ocupacionais - a responsabilidade de fazer a articulação entre as dimensões da política pública e do mercado, entre a proteção social governamental e o provimento de renda, construindo algum tipo precário e complexo de rede de proteção, que oscila conforme os movimentos da economia e seus reflexos no mercado e a oferta de serviços sociais. A política, seja ela de transferência de renda, de qualificação profissional ou de intermediação, funciona como uma âncora para melhorar as condições de competição e acesso às oportunidades de trabalho, mas não como uma muleta.

Para finalizar estas notas conclusivas, dois elementos de reflexão devem ser destacados de maneira a refletirmos sobre o modo complexo pelo qual a iniciativa pública responde às necessidades de inclusão produtiva dos mais pobres. Primeiro: vimos, neste estudo, como a inserção dos beneficiários da política social - em empregos duradouros e de qualidade - é, antes de mais nada, um elemento que orienta e dá sentido à conduta dos próprios indivíduos no mercado de trabalho, mobilizando-os subjetivamente. De maneira permanente e reiterada eles acionam todos os mecanismos ao seu alcance que sejam capazes de aumentar as suas próprias chances, seja pela via de iniciativas de qualificação, seja pelo recurso a agentes que reduzam a opacidade do mercado, compensem as assimetrias de informação e os aproximem das vagas almejadas. Dito de outro modo, e reiterando um argumento antes enunciado: achar a “porta de entrada” em oportunidades de emprego seguras e de qualidade é, antes de mais nada, interesse do próprio trabalhador; transitar do apoio social à inserção ocupacional estável é seu objetivo. Isso significa ter em mente que a inserção produtiva é um alvo da política pública que extrai a sua legitimidade da própria volição daqueles que dela serão beneficiários. Entretanto, reconhecer a capacidade de agencia dos trabalhadores em sua relação com o mercado de trabalho não significa tê-los como promotores exclusivos da sua própria inserção. Políticas são necessárias, especialmente voltadas para os mais pobres. Tal necessidade se fez evidente ao longo deste texto a cada vez que documentávamos as lacunas, a falta (como na escassa capacidade de cobertura do sistema público de intermediação); ou quando documentávamos a sua

fragilidade (como no caso da forma de operar do Pronatec/Brasil sem Miséria). O acesso à informação sobre as alternativas ocupacionais é, como fartamente evidenciado neste estudo, um momento crucial no processo de ampliar as chances de se alcançar uma inserção estável e de qualidade no mercado de trabalho. A assimetria de informação e o efeito de opacidade que ela estabelece afetam especialmente os trabalhadores mais pobres e menos escolarizados. Enxergar a “porta de entrada” no mercado é, por isso mesmo, uma capacidade desigualmente distribuída entre os trabalhadores pobres que buscam colocação. Eles são os principais beneficiários de uma política pública de intermediação pois, e como tratamos de demonstrar, quando o seu acesso se faz pela via dos intermediadores privados, comprometem-se as suas chances de aceder a postos de qualidade. Nesse sentido, há lugar – e estratégico – para as iniciativas públicas de intermediação, notadamente dirigidas aos mais pobres. Elas se constituem em mecanismos cruciais para preencher o hiato entre as políticas de proteção ao trabalhador e de qualificação para o trabalho, por um lado, e a obtenção de emprego, por outro.

Mas, e para concluir, há que ter em mente que a inclusão produtiva não esgota a presença dos trabalhadores pobres na cena pública como sujeitos de direitos sociais. Ao contrario, o conjunto de políticas que formam a rede de proteção pública segue desafiado a cumprir o imperativo do direito à vida digna, que vai além da mera inserção no mercado de trabalho, conquanto tenha nesta uma ancora estratégica. Neste sentido, a “porta de entrada” no mercado de trabalho nem de longe deve deixar o indivíduo na “porta de saída” das políticas públicas de proteção social. Todavia, quando essas operam como “quase-direitos”, premidas pelos limites orçamentários, a sua reversibilidade é sempre uma possibilidade na ordem do dia. Este é o risco com que nos deparamos no momento atual. Revertê-las, como documentamos até aqui, ocasionará um resultado desastroso justamente para os trabalhadores mais pobres.

7. Referencias bibliográficas

AMANCIO, J. M. Parcerias entre estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo. Dissertação mestrado IFCH/ UNICAMP, 2008.

AUTOR, D. *Studies of Labor Market Intermediation*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

- BENNER, C., L. LEETE, and M. PASTOR Staircases of tradmills. Labor market intermediaries and economic opportunity in a changing economy. New York: Russell Sage Foundation, 2006.
- BERNARDINO, G. Reflexos dos arranjos político-institucionais nas políticas de direitos humanos em São Paulo: Análise da implementação do Pronatec voltado à população em situação de rua. Biblioteca digital FGV. Mestrado da FGV-SP em Gestão e Políticas Públicas, 2013.
- BEYNON, H.; GRIMSHAW, D.; RUBERY, J.; WARD, K. Managing Employment Change: The New Realities of Work, Londres: Oxford University Press, 2002.
- BICEV, J.T. Os trabalhadores subcontratados da Região Metropolitana de São Paulo: Precariedade ou estabilização? Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2010.
- BICHIR, R. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese de doutorado. IESP/UERJ, 2011.
- BURGESS, J. Temporary Agency Work and Precarious Employment: a review of the current situation in Australia and New Zealand. *Management Revue*, 2005, 16 (3), pp. 351 – 369, 2005.
- BURGESS, J.; CONNELL, J. International aspects of temporary agency employment: an overview. In: BURGESS, J.; CONNELL, J. (Ed.) *International Perspectives in Temporary Work and Workers*. New York: Routledge, 2004. pp. 1-23.
- CAMPELLO, T; FALCÃO, T; COSTA, P.V. O Brasil sem Miséria. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, 841 pp
- CASSIOLATO, M. M. C., GARCIA, R.C. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Rio de Janeiro; IPEA. 2014.
- CASTIONE, R. “Planos, Projetos e Programas de Educação Profissional: Agora é a vez do Pronatec.” In: *Revistas Sociais e Humanas*, Santa Maria. v. 26, n 1, jan/abr 2013. pp 25-42.
- CIEET – International Confederation of Private Employment Agencies (2011). *The Agency Industry around the World, Economic Report* (based on figures available for 2009) . Extraído em 25 de maio de 2011 em <http://www.ciett.org/index.php?id=163>
- DALBERTO, C. R.; ZANCHETT , C. S.; SILVA, R. C.; ROSA, K. C.; CÂMARA, C.; MENEGALLI, M. M. Contribuições do Pronatec para a vida pessoal e profissional dos egressos do IFRS – Campus Erechim. III Seminário de Extensão do IFRS: Conectando saberes e fazeres. Bento Gonçalves, 2015.
- ECHEVERRÍA, M. Las empresas intermediarias en el mercado laboral. In: DÍAZ, X.; HOLA, E. (Eds.) *Trabajo, flexibilidad y género: tensiones de un proceso*. Centro de Estudios de la Mujer: Santiago, 2001, pp. 69-98.
- FORDE, C. Temporary Arrangements: the Activities of Employment Agencies in the UK. *Work, Employment and Society*, 15 (3), 2001, pp. 631-644.
- FORDE, C. You know we are not an Employment Agency: Manpower, Government, and the Development of the Temporary Help Industry in Britain. *Enterprise and Society*, 9 (2), 2008. pp. 337-365

FRANZOI, N.; SILVA, C.O.; COSTA, R.C. “Proeja e Pronatec: ciclo de políticas, políticas recicladas”. In: Revista Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 84-100, 2013.

FU, Huiyan (ed.) *Globalisation and Temporary Agency Work: Anthropological Perspectives on Labour Flexibility and Inequality*, London: Ashgate/Gower, 2015

GRAY, A. Jobseekers and gatekeepers: the role of the private employment agency in the placement of the unemployed. *Work, Employment and Society*, 16 (4), 2002, pp. 655-674.

GUIMARÃES, N. A. “Empresariando o trabalho: os agentes econômicos da intermediação de empregos. Esses ilustres desconhecidos”. *Dados*, 51, 2008, pp. 275-311

GUIMARÃES, N. A. *À Procura de Trabalho: Instituições do Mercado e Redes*. Coleção Trabalho & Desigualdade (10). Belo Horizonte: Argvmentvn, 2009, 224 pp.

GUIMARÃES, N. A. *Desemprego, uma construção social*. São Paulo, Paris, Tóquio. Belo Horizonte: Argvmentvn, 2009-a.

GUIMARÃES, N. A.. “O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da Sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo?). *Dados*, v. 57, pp. 97-130, 2011

GUIMARÃES, N. A., ALVES DE BRITO, M. M., ANDRADA, A.C., PIKANÇO, M., PRATES, I., VIEIRA, P. P. F. O desafio da inclusão. O lugar das políticas públicas de intermediação no acesso ao emprego de populações de baixa renda. Relatório Final, CNPQ-MDS ((Processo 457138/2013-0 MCTI-CNPq/MDS-SAGI No. 24/2013). São Paulo: CEM e DS/USP, Versão apresentada ao II Seminário Conjunto do Centro de Estudos da Metrópole, Fevereiro de 2016, 70 pp.

GUIMARÃES, N. A., BARBOSA, R.; CARVALHAES, F. “Desigualdades ocupacionais e acesso a informações sobre oportunidades de emprego: explorando a fronteira entre os estudos da estratificação e do trabalho”. XVII Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia, Porto Alegre, 2015.

GUIMARÃES, N. A; CONSONI, F. L.; BICEV, J. T. “Os intermediários no mercado de trabalho. Qual o lugar do Brasil frente a recentes tendências internacionais?”, Comunicação apresentada ao GT 06 – Subcontratação e Organização de Trabalhadores Precários, VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho (O Trabalho no Século XXI. Mudanças, Impactos e Perspectivas”), São Paulo, 2 a 5 de julho de 2013.

GUIMARÃES, N. A. ; VIEIRA, P. “Labour flexibility in an already flexible market: Temporary agency work in Brazil”. In FU, Huiyan (ed.) *Globalisation and Temporary Agency Work: Anthropological Perspectives on Labour Flexibility and Inequality*, London: Ashgate/Gower, 2015

IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 23, 2015.

KALLEBERG, A. L. Nonstandard employment relations: part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 2000. pp. 341–365

KOENE, B.; PURCELL, K. The value of relationship in a transactional labour market: constructing a market for temporary employment. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 30, 2013, pp 43-70. Downloaded em: www.relet.iesp.uerj.br/Relet_30/06 - The value of relationships in a transactional labour market - RELET 30 - WEB.pdf.

LIMA, M. “Problemas na educação profissional no governo Dilma: Pronatec, PNE e DCNEMs”. In: Revista Trabalho & Educação, Belo Horizonte, v.21, n.2, p.73-91, mai./ago.2012

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social . (2015) Cadernos de Estudos. Desenvolvimento social em debate, nº 24: Inclusão Produtiva Urbana: O fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Montagner, Paula.; Muller, Luis. Herberto. (orgs), Brasília.

MURTOUGH, G.; WAITE, M. The growth of non-traditional employment: are jobs becoming more precarious? Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra, 2000. 40 pp.

PAIVA, A. M. ; ALMEIDA, N. R. “Impactos causados pelo programa Pronatec no IFAM Campus Lábrea” in: Nexus Revista de Extensão do IFAM. Vol.1 , Nº2 , Dez. 2015.

PECK, J.; THEODORE, N. O trabalho eventual: crescimento e reestruturação da indústria de empregos temporários em Chicago. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, 5 (10), ALAST, São Paulo, 1999. pp. 135-160.

ROMBACH, M. Qualificação de mulheres de baixa renda: uma política feminista? Reflexões a partir do Pronatec Brasil Sem Miséria. Dissertação apresentada a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Mestrado em Administração Pública e Governo, 2014.

SALDANHA, L. “A relação Público-privado: Estado e políticas de educação Profissional (Pronatec)”. Comunicação. Anais II Colóquio Nacional A produção do conhecimento em Educação Profissional. Natal UFRN. 2013

SANTOS, M.; RODRIGUES, R. “Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (Pronatec)”. In: Revista Tear: Revista de Educação Ciência e Tecnologia, Canoas, v.1, n.2, 2012

SOUZA, F. E. Educação profissional e tecnológica: análise do Pronatec no campus de Paraíso do Tocantins do IFTO. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins. Programa Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, 2015.

SPOSATI, A. A política de assistência social na cidade de São Paulo. 2ª. Edição. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).

TARTUCE, G. Jovens na transição escola-trabalho. Tensões e intenções. São Paulo: Ed. AnnaBlume, 2011

TROGIANI, C. Qualificação profissional para beneficiários de programas sociais: qual o próximo passo para a inserção no mundo do trabalho? Biblioteca digital FGV. Mestrado da FGV-SP em Gestão e Políticas Públicas, 2012.

TROGIANI, C.; PEREIRA, L.; CAMPO, L.; MEDINA, M.A Desafios para a implementação do programa Pronatec/Osasco sem miséria. Dissertação Mestrado apresentada ao Programa de Gestão e Políticas Públicas da FGV, 2012.

VIEIRA, P. A experiência da procura de trabalho: vivências, significados e interações. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2012. v. 1. 190p .

YAZBEK, M. C. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22)

Avaliação de programa governamental: o micro empreendedor individual (MEI) no estado de Rondônia.²⁴⁸

Resumo: O Governo Federal, por meio do programa do MEI (Micro Empreendedor Individual), instituído pela Lei Complementar nº 128/08, teve como objetivos principais minimizar o problema da informalidade no Brasil e possibilitar a inserção dos microempreendedores informais na conjuntura social e econômica, tendo como principais contribuições elevar a taxa de crescimento econômico do país e a melhoria da qualidade de vida dos envolvidos. Neste sentido, o objetivo desta pesquisa foi avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do Programa de inclusão produtiva Microempreendedor Individual (MEI) nos principais municípios do Estado de Rondônia. Para tanto, utilizou-se a metodologia descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando questionário estruturado. A pesquisa foi aplicada no período de abril de 2014 a janeiro de 2015, contemplando um total de 398 MEIs pesquisados. Os resultados obtidos com a pesquisa evidenciam que os MEIs de forma geral estão satisfeitos com o programa; no entanto, requerem melhorias, principalmente quanto ao limite de faturamento, números de funcionários e acesso a créditos. As principais contribuições da proposta referem-se à: formação de um banco de dados sobre os MEIs dos municípios de abrangência da pesquisa; subsídios para tomada de decisão no que se refere ao aperfeiçoamento do programa MEI; e apresentação de demandas dos microempreendedores não satisfeitas pela Lei nº 128/2008.

Palavras Chave: Microempreendedor Individual (MEI). Inclusão Produtiva. Avaliação de Programa Governamental. Políticas Públicas.

Governmental program assessment: the individual micro-entrepreneur in the state of Rondônia

Abstract: The Federal Government, through the MEI program (Micro Individual Entrepreneur), established by Complementary Law No. 128/08, had as main objective to minimize the problem of informality in Brazil and enable the inclusion of informal micro-entrepreneurs in the social and economic situation, and main contributions raise the economic growth rate of the country and improving the quality of life of those involved. In this sense, the objective of this research was to evaluate the access, the implementation and the effects of actions Microentrepreneur Individual Productive Inclusion Program (MEI) in major cities in the state of Rondonia. For this, we used the descriptive methodology with a qualitative approach, using a structured questionnaire. The survey was conducted from April 2014 to January 2015, comprises a total of 398 Meis searched. The results obtained from the research show that the general honeys are satisfied with the program; however, they require improvement, especially on the revenue limit, officials and access to credit numbers. The main contribution of the proposal refer to: formation of a database on the honeys of the research scope of municipalities; subsidies for decision making with regard to improving the MEI program; and presenting demands unmet microentrepreneurs by Law No. 128/2008.

²⁴⁸ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Avaliação de programa governamental: o micro empreendedor individual (MEI) no estado de Rondônia” coordenado por Suzenir Aguiar da Silva Sato

Keywords: Microenterprise Individual (MEI). Productive Inclusion. Governmental Program Evaluation. Public policy.

1. Introdução

O trabalhador informal sempre foi tema de debates no cenário social (SACHS, 2004a; 2004b), pois tem forte presença no mercado de trabalho; no entanto, carece de atenção no que se refere a políticas públicas para melhoria das condições socioeconômicas.

A informalidade pode estar relacionada a diversos fatores como a falta de recursos do empreendedor, a extrema burocratização tanto para a abertura quanto o encerramento de empresas e as altas taxas tributárias existentes no país. Com isso, a permanência na informalidade torna-se inevitável e traz desvantagens ao trabalhador que, por sua vez, não conta com benefícios do governo como cobertura previdenciária, licença maternidade, aposentadoria e auxílio doença, dificuldade de acesso a empréstimos ou financiamentos para seu negócio. O governo, por sua vez, deixa de arrecadar impostos e assim investimentos são drenados para outras áreas, sendo que poderiam ser investidos em áreas importantes para a sociedade, como educação e saúde (SACHS, 2004a).

Preocupado com a condição social do trabalhador informal, o Governo Federal instituiu a Lei complementar nº 128, de 19 de dezembro 2008 que, em seu texto legal, estabelece condições para que o Microempreendedor não formalizado possa vir a legalizar o seu negócio, desburocratizando todo o processo de formalização, reduzindo de forma significativa a carga tributária, com seguridade social, acesso facilitado aos serviços bancários, bem como vantagens proporcionadas a uma empresa que possui registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Assim, por meio da Lei Complementar nº 128/2008, surge, então, a figura do MEI - Micro Empreendedor Individual, que tem como objetivo de alcançar aqueles empreendedores menores, os chamados autônomos ou ambulantes, como cabeleireiros, sapateiros, costureiras, pipoqueiros, entre outros.

No entanto, formalizar o microempreendedor não significa que o problema da informalidade no Brasil seja resolvido ou amenizado. Faz-se necessário avaliar a efetividade da Lei Complementar 128/2008 para verificar se, na prática, todas as

vantagens e benefícios realmente acontecem; caso contrário, muitos microempreendedores mesmo formalizados abandonam o negócio formal e voltam para a informalidade.

Diante deste contexto, o presente estudo apresentou a seguinte questão de pesquisa: Na prática, a Lei Complementar nº 128 oferece ao microempreendedor individual (MEI) as vantagens e benefícios às quais se propõe?

Assim, a partir da problemática apresentada, o objetivo desta pesquisa consistiu em avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do Programa de inclusão produtiva Microempreendedor Individual – MEI nos principais municípios do Estado de Rondônia.

E como objetivos específicos: 1) Diagnosticar a adesão do Microempreendedor Individual (MEI) à Lei Complementar 128/2008 nos principais municípios do Estado de Rondônia; 2) Levantar o perfil do MEI; 3) Identificar as vantagens e os benefícios proporcionados ao MEI após a adesão à Lei complementar 128/2008; 4) Identificar os desafios a serem vencidos pelo microempreendedor individual; e, 5) Avaliar as experiências do programa de Inclusão Produtiva - MEI nos principais municípios do Estado de Rondônia.

Neste sentido, a presente pesquisa se justifica de forma relevante por ser um tema atual e de importância no âmbito empresarial, social e econômico. A Lei do MEI propõe benefícios sociais para aqueles diretamente envolvidos, e benefícios econômicos para os municípios do Estado de Rondônia e outros estados de forma geral.

2. Empreendedorismo

Em meados do século XVIII, o termo empreendedorismo alcançou novas definições. O empreendedor foi diferenciado do fornecedor de capital (o atual investidor de risco). Uma das causas para tal diferenciação foi a industrialização. Por meio de pesquisas feitas por Thomas Edison (inventor e empresário americano que desenvolveu muitos dispositivos importantes e de grande interesse industrial, como, por exemplo, a lâmpada incandescente), as quais somente se realizaram graças à captação de recursos de investidores, se fez necessária a distinção entre os termos empreendedor (o que assume o risco) e capitalista (o que fornece o capital) (DORNELAS,2008;HISRICH; PETERS; SHEPHERD,2009).

Já no Brasil o conceito de empreendedorismo tem se disseminado nos últimos anos, e diversos fatores podem explicar esse interesse pelo assunto, como: a preocupação com a criação de novas pequenas empresas e a necessidade da diminuição das elevadas taxas de mortalidade desses empreendimentos. Estes são, sem dúvida, motivos para a popularização do empreendedorismo, que tem recebido especial atenção por parte do governo e de diversas entidades de classe (DORNELAS, 2008).

Outro fator que contribuiu para a disseminação do empreendedorismo no Brasil foi o aumento do desemprego, principalmente nas grandes cidades, onde a concentração de empresas é maior. Sem alternativas, os ex-funcionários dessas empresas começaram a criar novos negócios, às vezes mesmo sem nenhuma experiência no ramo, utilizando o pouco que ainda lhe restava de economias pessoais, fundo de garantia etc. Muitos dos empreendedores ainda ficaram na economia informal por falta de crédito, por excesso de impostos e por elevadas taxas de juros, uma vez que na maioria das vezes não possuíam capital próprio para arcarem com todas as despesas decorrentes da legalização do negócio (DORNELAS, 2008).

Para Dornelas (2008), o empreendedor é definido como um ser capaz de detectar uma oportunidade e criar um negócio para capitalizar sobre ela, assumindo riscos calculados, conforme detalhado na Figura 1.

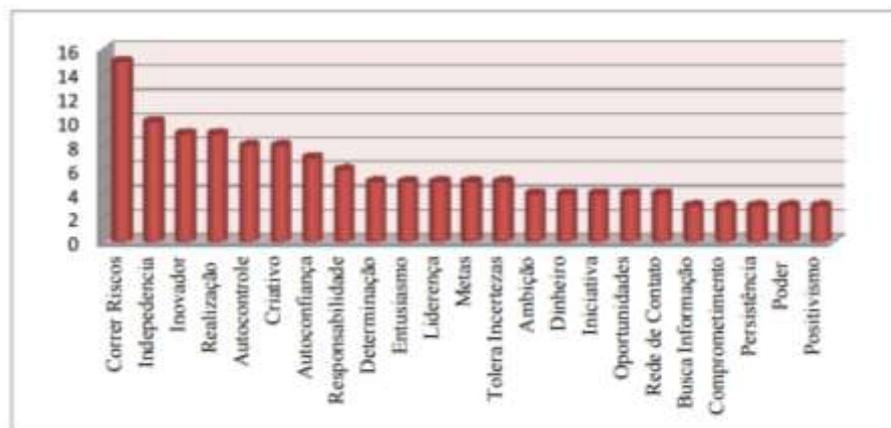


Figura 1: Quem é o empreendedor?

Fonte: Adaptado de Dornelas (2008).

Já Hisrich, Peters e Shepherd (2009) define empreendedorismo como o processo de criar algo novo, dedicando o tempo e o esforço que forem necessários, assumindo os riscos financeiros, psíquicos e sociais correspondentes e recebendo as consequentes recompensas da satisfação e da independência financeira e pessoal.

Nota-se que em quase todas as definições de empreendedorismo, o empreendedor deve apresentar um tipo de comportamento que abrange (HISRICH; PETERS; SHEPHERD, 2009):

1. Tomar iniciativa;
2. Organizar e reorganizar mecanismos sociais e econômicos a fim de transformar recursos e situações para proveito prático;
3. Aceitar o risco ou o fracasso.

O sucesso de um empreendimento para Lago *et al.* (2008) deve estar apoiado no comportamento e motivação do empreendedor aliado à visão estratégica, porém, tomar uma decisão pode afetar o futuro da empresa, principalmente no que se refere a uma decisão de alto risco.

Para Dornelas (2008), o processo empreendedor, auxilia identificar e avaliar uma oportunidade de um novo negócio que é a parte mais difícil no processo de empreender. Pois, gerenciar uma empresa parece ser fácil, mas não é bem assim. Cada parte deste processo empreendedor tem desafios a serem apreendidos, conforme detalhado na Figura 2.



Figura 2 – O processo empreendedor.

Fonte: Hisrich, Peters e Shepherd (2009).

O Brasil apresenta algumas ações que visam desenvolver programas de ensino ao processo do empreendedorismo através do SEBRAE. A exemplo o EMPRETEC, Jovem Empreendedor do SEBRAE e ainda o programa Brasil Empreendedor, do Governo Federal, dirigido à capacitação de mais de 1 milhão de empreendedores em todo país.

3. A importância do empreendedorismo para a inclusão produtiva

Ao analisar a difusão do empreendedorismo no Brasil por volta de 1990, Dornelas (2008) explica que, com as tentativas de estabilização da economia e a globalização, muitas grandes empresas brasileiras tiveram de procurar alternativas para aumentar a competitividade, reduzindo custos para manter-se no mercado e gerando como consequência imediata o aumento do índice de desemprego, principalmente nas grandes cidades.

Para Hisrich, Peters e Shepherd (2009), o papel do empreendedorismo no desenvolvimento econômico dos países, não está relacionado somente ao aumento de produção e de renda *per capita*; mas envolve iniciar e construir mudanças na estrutura econômica e social. Para que essas mudanças sejam acompanhadas pelo crescimento da produção, o que possibilita que a riqueza gerada alavanque o crescimento do meio.

Com a criação de novos empreendimentos, observam-se vários aspectos que se seguem, como: inovação, oportunidades, empregos e riqueza. Por esse motivo, Lago *et al* (2008) acreditam que o melhor recurso de que se dispõe para solucionar os graves problemas socioeconômicos é a liberação da criatividade dos empreendedores, através da livre iniciativa para produzir bens e serviços.

Entretanto, para enfrentar os rigores do mercado, Sachs (2004a; 2004b) argumenta que o empreendedor não tem outra solução a não ser mergulhar na informalidade. A maioria dos pequenos empreendedores são obrigados buscar a competitividade por meios diversos como: baixos salários, ausência de proteção social, longas jornadas de trabalho, sonegação de impostos e péssimas condições de trabalho.

Ribeiro (2000) aponta alguns fatores principais que têm causado o crescimento da economia informal no Brasil, como o crescimento da carga tributária, a redução forçada do tempo de trabalho, o desemprego, a aposentadoria e a inflação, dentre outros.

O relatório do *Global Entrepreneurship Monitor – GEM* (2006) destaca que o crescimento da informalidade no país está ainda relacionado: à excessiva burocracia para abrir, manter em funcionamento e fechar negócios no país; à elevada carga tributária; e à insuficiência de recursos financeiros para fomentar atividades empreendedoras, principalmente as mais inovadoras.

Já Sachs (2004a; 2004b) observa que a saída da informalidade requer um conjunto de políticas públicas complementares inspiradas pelo princípio do tratamento desigual aos desiguais, ou seja, ações afirmativas em favor dos empreendedores mais fracos para que possam, com o tempo, enfrentar o mercado em condições de competitividade genuína e de produtividade suficiente para proporcionar postos de trabalho decentes.

Com a ideia de criar novas políticas públicas sobre o assunto, o governo brasileiro aprovou a Lei Complementar nº128, em 19 de dezembro de 2008, que tem o intuito de trazer os empreendedores informais para a formalidade.

4. Empreendedorismo e inclusão produtiva como alternativas para a progressão social no plano Brasil Sem Miséria

O Governo Federal lançou, em 2011, o programa Brasil Sem Miséria (BSM) que objetivava a superação da pobreza extrema num horizonte de quatro anos. Embora o Brasil tenha sofrido alguns avanços em progressão social nos últimos anos, aproximadamente 16 milhões de pessoas ainda vivem em uma conjuntura precária, com renda abaixo de R\$ 70,00 por mês. O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e envolve diversos outros ministérios, além de bancos públicos e instituições do setor privado e do terceiro setor (SOUZA, 2012).

Conforme Souza (2012), neste programa existem três eixos principais: transferência de renda (Programa Bolsa Família); acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva. Em todos os eixos, existem ações que demandam novos programas e o desdobramento dos já existentes, assim, o governo tem procurando incluir a população mais pobre em mais oportunidades para que o crescimento econômico do país.

Neste contexto, é importante sinalizar que a crise econômica e social pode ter efeitos diferenciados entre os homens e mulheres e que somente por meio de políticas públicas é que se pode reduzir estas desigualdades. Por exemplo, os programas de estímulo, em geral, têm um viés em relação ao emprego masculino, como é o caso dos programas de grande infraestrutura, mais intensivos em mão de obra masculina. Neste sentido, é necessário criar opções de emprego diante do cenário de crise existente no Brasil, mas que ofereçam oportunidades para o emprego feminino, por exemplo, nos

serviços de atenção e de extensão da rede social além de obras pequenas de infraestrutura social local (GRYNSPAN, 2010).

Assim, evidenciou-se uma convergência com o programa Micro Empreendedor Individual, no viés da inclusão produtiva mediante o empreendedorismo. Grande parte dos favorecidos adultos do Programa Bolsa Família, sejam eles homens ou mulheres já possuem alguma atividade econômica. E, uma vez que o benefício tem por objetivo complementar a renda da família. Há, porém, uma maior propensão à informalidade entre os beneficiários, pois persiste certa incompreensão sobre as regras do MEI e sobre a Lei Complementar (LC) nº 128/2008, a qual introduziu a figura (MEI) no cenário brasileiro, com o objetivo de formalizar os trabalhadores que se encontram na informalidade, com o temor de que uma inserção no CNPJ ou uma carteira assinada resultariam na perda do benefício.

Hisrich (2009) ressalta que o empreendedorismo tem uma função importante na criação e no crescimento dos negócios, assim como no crescimento e na prosperidade de nações e regiões. Esses resultados podem ter princípios um tanto modestos, pois as ações empreendedoras começam no ponto em que uma oportunidade lucrativa encontra um indivíduo empreendedor.

Para Bessant e Tidd(2009), as pessoas buscam criar novos empreendimentos por diversos motivos, mas é essencial entender esses diferentes motivos e mecanismos do empreendedorismo:

- a) Empreendedores “como um modo devida”- pessoas que procuram sua independência com base nas possibilidades e também nos valores pessoais. Estatisticamente, esses são os tipos mais comuns de um novo empreendimento e são uma importante fonte de empregos autônomos em quase todas as economias.
- b) Empreendedores do crescimento- são pessoas que tem com o objetivos e tornarem ricos e poderosos por meio da criação e do crescimento agressivo de novos negócios. Empreendedores de crescimento de sucesso tendem a criar corporações muito amplas por meio das aquisições, que podem dominar mercados nacionais.
- c) Empreendedores inovadores- são pessoas guiadas pelo desejo de criar ou mudar algo de determinado setor e que possuem independência financeira, reputação e riqueza. De certo modo, a principal inovação é, de fato, para mudar ou criar algo novo. Empreendedores inovadores incluem empreendedores tecnológicos e

empreendedores sociais, mas esses novos empreendimentos raramente são baseados em invenções, novas tecnologias ou avanços científicos.

Assim, Bastos, Vale e Teodósio (2015) ressaltam a importância de se compreender melhor o porquê dessa ampliação do espaço de discussão acerca do empreendedorismo, pois, as modificações no entendimento do trabalho que, na era industrial, se referia apenas ao emprego formal, têm contribuído para uma maior valorização da habilidade individual empreendedora, o que tem se explicado no aumento das opções financeiras e técnicas que apoiam essa tendência.

Barreto (2014) acrescenta ainda que o empreendedorismo se tornou a base efetiva da economia em qualquer país desenvolvido, pois possui um papel de suma importância na inclusão produtiva no Brasil. É uma atividade que vai além das exigências de qualificação profissional para quem já é empresário e, ao mesmo tempo, trata-se de uma opção importante para a carreira de quem deseja entrar neste mercado tão competitivo. Tornando-se um caminho estratégico para gerar oportunidades de trabalho e de renda tanto no campo como nas cidades, e em especial quando se trata de pequenos negócios que representam a quase totalidade das empresas brasileiras (99%).

Portanto, MPEs são consideradas de suma importância para a economia do país e servem como um dos principais pilares do desenvolvimento econômico. Nos debates sobre políticas públicas em países em desenvolvimento, como o Brasil, e subdesenvolvidos, as MPEs recebem um grande destaque, uma vez que são consideradas agentes fundamentais de equidade social devido a sua capacidade de geração de emprego e renda, agrupada à oferta maior de possibilidades de trabalho para os indivíduos com baixa qualificação (NOGUEIRA E OLIVEIRA, 2009).

5. Microempreendedor individual (MEI)

Com o objetivo de regulamentar as empresas que atuam na informalidade, a Lei Complementar nº. 123/2006 idealizou o Simples Nacional, que teve como objetivo unificar a arrecadação dos tributos de âmbito federal, estadual e municipal para as Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP. Porém, com a complexidade da lei, muitos empreendedores ainda se mantiveram na informalidade, não atingindo a expectativa de formalizações que a Lei almejava inicialmente.

A partir desta, criou-se a Lei Complementar (LC) nº 128/2008, a qual introduziu a figura do Microempreendedor Individual (MEI) no cenário brasileiro, com o objetivo

de formalizar os empreendedores que se encontravam na informalidade. Além de ser tratada como uma forma de combater a informalidade, a lei poderia incentivar o empreendedorismo no país.

O Microempreendedor Individual (MEI), segundo o Portal do Empreendedor (2013), é uma pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para que se enquadre nesse regime, poderá ter um faturamento máximo de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) por ano e não ter nenhuma participação em outra empresa como sócio ou titular.

Ainda segundo o Portal do Empreendedor (2013), o novo empreendedor, ao se enquadrar nesse novo sistema MEI, passará a assumir uma série de obrigações e responsabilidades correspondentes ao novo regime. A partir de sua inscrição, a qual pode ser feita em qualquer escritório de contabilidade optante pelo Simples Nacional, obterá o alvará provisório de funcionamento, válido por um período de 180 dias, sendo todo esse processo totalmente gratuito. Neste momento, o empreendedor deve realizar ainda uma consulta junto à Prefeitura Municipal para verificar a viabilidade do local escolhido para exercer a atividade e, somente após o resultado desta consulta, poderá ou não receber o alvará final de funcionamento.

Com o enquadramento como MEI, o custo de tributação para o empreendedor corresponde ao pagamento mensal de R\$ 33,90 (trinta e três reais e noventa centavos), que compreende 5% do salário mínimo, acrescido de R\$ 5,00 (cinco reais) de Imposto sobre Serviços (ISS) e R\$ 1,00 (um real) de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS).

O Art. 2º da L.C 128/08 isenta o empreendedor dos impostos federais: Imposto de Renda; Programa de Integração Social – PIS Contribuição de Financiamento para Seguridade Social – COFINS; e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

O Empreendedor Individual poderá emitir o DAS-MEI (Documento de Arrecadação do Simples Nacional do Microempreendedor Individual) através do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (PGDAS). No módulo do Programa Gerador do Microempreendedor Individual (PGMEI), seu acesso é livre sem a necessidade de utilizar um código de acesso ou senha. Com o número do CNPJ, o Empreendedor Individual consegue acessar a página do PGDAS e emitir as

guias a qualquer momento. O pagamento do DAS-MEI deverá ser feito até o dia 20 (vinte) de cada mês.

O próprio Portal do Empreendedor (2013) observa algumas obrigações pertinentes ao Microempreendedor Individual: mensalmente, o empreendedor apresentará um relatório referente às receitas brutas, anexando as notas fiscais de compra de produtos e serviços, bem como as notas fiscais que emitir; e, anualmente, deverá emitir uma declaração simplificada referente ao faturamento do ano anterior.

O Art. 18-C da Lei Complementar diz que o microempreendedor individual pode contratar até um empregado com remuneração salarial mínima ou o piso salarial da profissão. Quanto aos encargos, deverá efetuar a retenção de 8% (oito por cento) de contribuição previdenciária, descontadas do salário do empregado. Além disso, deve ser recolhida a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) de 3% (três por cento) sobre o salário do empregado e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) de 8% (oito por cento) incidente também sobre o salário do empregado. O empregado terá direito às férias e ao 13º salário, garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Portanto, o MEI terá um custo de 11% (onze por cento) a título de encargos trabalhistas (INSS e FGTS) sobre a remuneração, férias e 13º salário, devidos ao empregado.

Sobre o encargo referente ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o mesmo deverá ser recolhido por meio de Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informação à Previdência Social (GFIP) até o dia 7 de cada mês, utilizando-se um sistema chamado Conectividade Social da Caixa Econômica Federal.

O Portal do Empreendedor (2013) orienta que, ao preencher e entregar a GFIP, o Microempreendedor Individual deve depositar o FGTS, calculado à base de 8% sobre o salário do empregado. Além disso, deverá recolher 3% desse salário para a Previdência Social. Com esses procedimentos, o microempreendedor individual protege-se contra reclamações trabalhistas e o seu empregado tem direito a todos os benefícios previdenciários como, por exemplo, aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio por acidente de trabalho, doença ou licença maternidade.

A partir da adesão ao MEI, conforme o Portal do Empreendedor (2013), uma das vantagens oferecidas ao empreendedor é a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que lhe permite a emissão de notas fiscais, maior

facilidade na abertura de contas bancárias e obtenção de crédito, principalmente em Bancos Públicos como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, e a comprovação de renda.

Em resumo, a LC 128/08 prevê uma série de benefícios que visam possibilitar o crescimento da empresa como: cobertura previdenciária, contratação de um funcionário com menor custo, isenção de taxas para o registro da empresa, ausência de burocracia, acesso a serviços bancários inclusive crédito, redução da carga tributária, controles muito mais simplificados, e possibilidade de compras em conjunto.

Na formalização e durante o primeiro ano como Empreendedor Individual, haverá uma rede de empresas contábeis para prestar assessoria a custo zero, como forma de incentivar e melhorar as condições de negócio do País.

6. Metodologia

Nesta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados neste estudo que teve como objetivo principal avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do Programa de Inclusão Produtiva Microempreendedor Individual – MEI nos principais municípios do Estado de Rondônia.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva, utilizada para descrever situações, fatos, opiniões, dentre outros (HAIR *et al.*, 2005). De acordo com Gil (2008), tem por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma determinada população, assim como descobrir a existência de associações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados como, por exemplo, o questionário. Configura-se ainda como descritiva pelo fato de levantar opiniões e percepções dos pesquisados, identificando, descrevendo e interpretando os resultados obtidos através de indicadores de avaliação de programas de governo.

Quanto à abordagem, a pesquisa se classifica como qualitativa. A adoção da abordagem qualitativa justifica-se por proporcionar ao estudo um nível mais aprofundado, o entendimento de particularidades não observadas na abordagem quantitativa e pela intenção de analisar a interação entre as variáveis. Entende-se ser adequada para melhor entendimento do fenômeno social estudado, pois de acordo com Minayo (2011) a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, das crenças, valores, motivos, considerados parte da realidade social. A análise qualitativa

busca dar ênfase em termos e expressões qualitativas. Neste sentido, justifica-se pela proposta de levantar o perfil, as opiniões e as percepções do MEI.

Trata-se de um estudo de natureza aplicada ao apresentar elementos de avaliação que possam auxiliar na condução ou indicar ajustes ao Programa de Inclusão Produtiva MEI e, também, por se tratar de um projeto de avaliação de programas de governo o qual prevê a criação de indicadores de avaliação (BRASIL, 2010).

A coleta de dados foi realizada junto aos municípios de Cacoal, Ji-Paraná, Rolim de Moura, Vilhena e Pimenta Bueno. Os MEIs foram identificados por meio de listagens fornecidas pelo SEBRAE e pelas prefeituras. A partir das listagens, foram priorizados os bairros com maior quantitativo de MEIs cadastrados. Não foi realizada amostragem probabilística devido aos objetivos da análise e, assim, o MEI que se propôs a conversar com o pesquisador foi incluído na amostra. Nesse contexto, 398 MEIs foram entrevistados: 150 (37,7%) em Cacoal; 74 (18,6%) em Rolim de Moura; 59 (14,8%) em Ji-Paraná; 66 (16,6%) em Pimenta Bueno; e 49 (12,3%) em Vilhena. A aplicação da pesquisa se deu entre abril de 2014 e janeiro de 2015, de forma presencial.

Para a coleta de dados, foi utilizado questionário estruturado, construído em três blocos de questões. O bloco I tratou da identificação e do perfil do empreendedor, composto de 08 questões fechadas; o bloco II tratou do perfil do MEI, composto por 10 questões fechadas; e o bloco III foi dedicado à avaliação do programa de inclusão produtiva MEI, subdivida em cinco conjuntos de questões: o acesso, a implantação, os benefícios e vantagens, a percepção e as expectativas do MEI. Essas questões tiveram cinco alternativas de concordância de acordo com a escala *Likert* de cinco pontos para medir o grau de concordância dos entrevistados. Considerando a escala, os valores mais próximos de 5 refletem maior concordância e os mais próximos de 1 refletem maior discordância, em relação a questão avaliada.

Após a coleta, com a utilização do software SPSS (17.0) os dados foram tabulados com o apoio de planilhas eletrônicas onde cada questão nomeou uma variável de estudo. Em cada variável, foi atribuído um código (número natural) de 1 a *i*, dependendo do número de alternativas.

De posse dos dados consolidados, procedeu-se a análise tendo como base os objetivos da pesquisa organizados por blocos de questões, conforme a estrutura do instrumento de coleta de dados.

7. Resultados e análise de dados

Esta seção expressa à consolidação dos dados da pesquisa realizada com microempreendedores com adesão ao Programa MEI nos municípios de Cacoal, Pimenta Bueno, Rolim de Moura, Ji-Paraná e Vilhena. Por meio dos dados da pesquisa, foi possível realizar uma análise sobre a percepção dos microempreendedores individuais e assim avaliar as vantagens e benefícios, bem como os desafios enfrentados pelos microempreendedores formalizados pelo programa MEI.

A apresentação desta seção segue a seguinte dinâmica: inicialmente, tem-se o bloco I que trata da identificação e do perfil dos microempreendedores; na sequência, o bloco II aborda o perfil do microempreendedor individual MEI; e o bloco III que trata da avaliação do Programa Microempreendedor Individual MEI.

7.1. Bloco I: identificação e perfil dos empreendedores

Pretendeu-se nesse bloco identificar o perfil do microempreendedor com adesão ao programa MEI. Desta forma, na Tabela 1, são apresentados os dados referentes à idade, escolaridade, sexo e estado civil.

Tabela 1 – Identificação e Perfil dos Microempreendedores

| | | Idade | | Escolaridade | | Sexo | | Estado Civil | |
|----|---|------------------|-------|---------------------------|-------|-------|------|----------------|-------|
| EI | M | Até 30 anos | 24,9% | Ens. Fundamental completo | 30% | Masc. | 51% | Solteiro (a) | 28,9% |
| | | De 31 a 40 anos | 35,8% | Ens. Médio (cursando) | 15,6% | | | Casado (a) | 61,5% |
| | | De 41 a 50 anos | 25,6% | Ens. Médio (completo) | 38,8% | Fem. | 49 % | Viúvo | 1,8% |
| | | Acima de 50 anos | 13,7% | Ens. Superior (cursando) | 10,1% | | | Divorciado (a) | 7,8% |
| | | | | Ens. Superior Completo | 5,3% | | | | |
| | | | | Curso técnico | 3% | | | | |

Fonte: Pesquisa campo (2014).

Assim, verificou-se que a maior parte dos trabalhadores pesquisados que se formalizaram como microempreendedores individuais são jovens, pois encontram-se com até 40 anos de idade (60,7%) e, portanto, com disposição para o empreendedorismo e a inovação.

A escolaridade dos microempreendedores individuais revelou que 45,6% não possuem o ensino médio completo (30% ensino fundamental e 15,6% cursando ensino

médio), 38,8% têm ensino médio completo, 15,4% possuem ensino superior (10,1% cursando e 5,3% completo) e apenas 3% têm o curso técnico.

Os dados revelam ainda que a maioria dos entrevistados são do sexo masculino, 51% contra 49% do sexo feminino. Já quanto ao estado civil dos microempreendedores, a pesquisa revelou que 61,5% são casados, 28,9% solteiros e 9,6% viúvos ou divorciados.

Ainda quanto ao perfil, verificou-se que a maior parte dos trabalhadores formalizados pelo MEI percebem renda entre 1 a 3 salários mínimos, correspondendo a 64% dos entrevistados, sendo 35,8% de 1 a 2 salários e 28,2% de 2 a 3 salários mínimos.

No tocante à renda complementar, 89,4% dos MEIs entrevistados não possuem outras fontes de renda que complementam o orçamento, conforme apontado na Tabela 2. Desta forma, pode-se dizer que o rendimento que mantém as famílias dos entrevistados provém integralmente dos seus empreendimentos. Destaca-se, portanto, a importância socioeconômica desses empreendimentos na manutenção das famílias envolvidas.

Tabela 2– Identificação e Perfil microempreendedores

| | Renda Principal | | Renda complementar | | Nº filhos | | Nº filhos dependentes | |
|----|-------------------|-------------|--------------------|-------------|-----------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Descrição | Porcentagem | Descrição | Porcentagem | Descrição | Porcentagem | Descrição | Porcentagem |
| EI | Até 1 salário | 2,4% | Bolsa família | 0,3% | Não tem | 8,8% | Não tem | 37,4% |
| | De 1 a 2 salários | 5,8% | Apoio | 0,3% | 1 filho | 4,4% | 1 filho | 1,7% |
| | De 2 a 3 salários | 8,2% | Auxílio doença | 0,0% | 2 filhos | 3,9% | 2 filhos | 4,9% |
| | De 3 a 5 salários | 3,7% | Outras fontes | 0,8% | 3 filhos | 5,6% | 3 filhos | 7,8% |
| | | | Não | | | | 4 | 3 |

| | | | | | | | | |
|--|---------------------|------|--------|------|------------------|------|--------|---|
| | | | possui | 9,4% | filhos | ,8% | filhos | % |
| | Acima de 5 salários | 3,0% | | | 5 filhos ou mais | 2,5% | | |

Fonte: Pesquisa campo (2014)

A Tabela 2 trata também do número de filhos que compõem a família dos microempreendedores, a qual evidencia que: 18,8% dos entrevistados não possuem filhos; 24,4% possuem apenas 1; 33,9% possuem 2 filhos; 15,6% possuem 3 filhos; e 7,3% possuem 4 filhos ou mais.

Quanto à dependência financeira dos filhos, 37,4% dos microempreendedores informaram que não possuem dependentes, 31,7% mantêm um filho dependente, 24,9% possuem 2 dependentes e 8,8% mantêm 3 filhos ou mais como dependentes.

Questionou-se ainda aos microempreendedores qual o tipo de imóvel de residência. A pesquisa apontou que 65,3% residem em imóvel próprio, 27,6% em imóvel alugado e 7,1% em outro tipo de imóvel. Dos que pagam aluguel, 1% paga entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00, 7,6% de R\$ 200,00 a R\$ 400,00, 9% de R\$ 400,00 a R\$ 600,00 e os que pagam acima de R\$ 600,00 totalizaram 9,4%.

7.2. Bloco II: perfil do microempreendedor individual - MEI

Nesta seção, são tratados os dados da pesquisa referentes ao perfil do Microempreendedor individual – MEI. Pode-se observar na Figura 1 os ramos de atuação dos empreendedores que fizeram parte da pesquisa. As atividades que se destacaram foram as de serviços de metalurgia, mecânica e serralheria (28,9%), seguida da atividade de salão de beleza com 20,1%.

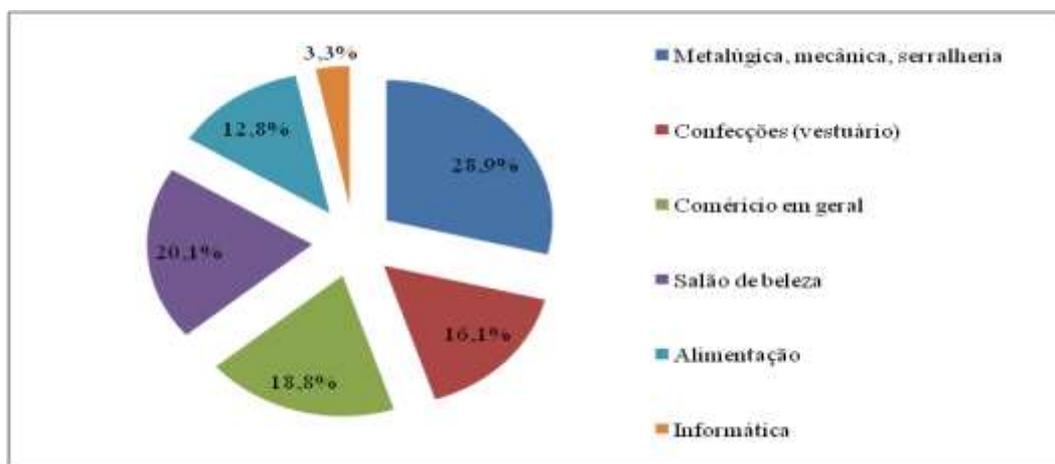


Figura 1 – Ramos de negócios do MEI

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Os pequenos negócios, segundo o SEBRAE (2013), são responsáveis por uma grande parte da geração de empregos formais e ainda têm uma grande participação no Produto Interno Bruto (PIB) e na produção e comercialização de bens e serviços que suprem as necessidades básicas da sociedade. No entanto, mesmo sendo grandes colaboradoras da economia brasileira, percebe-se que a maioria destas empresas não conseguem se manter por muito tempo no mercado.

No que se refere ao tempo de atuação, 48,2% dos MEIs entrevistados atuam há mais de 5 anos no mercado, o que permite dizer que estes empreendimentos estão mais consolidados, já superaram várias crises e encontram-se atuantes.

São inúmeras as razões que levam muitas pessoas a constituir o seu próprio negócio e assumir todos os riscos que possam surgir. A pesquisa identificou duas razões mais relevantes que levaram os empreendedores entrevistados a abrir seu próprio negócio: a independência, para 36,2% ; e a experiência na área de atuação, na opinião de 32,7%. A pesquisa identificou, ainda, que essa experiência foi adquirida quando os MEIs atuavam na condição de empregados, resposta de 53,5%.

O SEBRAE (2013) ressalta que a instituição tem como uma de suas ações básicas a ampliação das oportunidades de registro dos empreendimentos informais junto aos órgãos públicos, por meio do esclarecimento ao empreendedor sobre as formas e as vantagens de formalizarem seus negócios. Por isso, o SEBRAE tem exercido um papel de grande relevância na difusão do MEI.

Quanto ao tempo de adesão ao MEI, a pesquisa evidenciou que, dos entrevistados, 70,9% aderiram ao MEI há mais de 24 meses e 29,1% têm mais de 36 meses de adesão, usufruindo assim dos benefícios proporcionados pela Lei.

No que se refere ao faturamento mensal da empresa, apresentado na Tabela 3, a pesquisa mostra que: 12,4% percebem até R\$ 1.000,00; 40,7% auferem de R\$1.000,00 a R\$3.000,00 de faturamento por mês; 37,1%, de R\$ 3.000,00 a R\$ 5.000,00; e, acima de R\$ 5.000,00, 9,8% dos entrevistados. Em levantamentos realizados pelo SEBRAE (2014), este identificou que o rendimento mensal médio dos empreendedores individuais brasileiros é superior a R\$1.200,00 reais, o que converge com os dados obtidos nesta pesquisa.

Tabela 3– Faturamento mensal da empresa

| Faturamento | (%) |
|--------------------------------|------|
| Até R\$ 1.000,00 | 12,4 |
| De R\$ 1.000,00 a R\$ 3.000,00 | 40,7 |

| | |
|---------------------------------|-------|
| De R\$ 3.000,00 a R\$ 5.000,00 | 37,1 |
| De R\$ 5.000,00 a R\$ 10.000,00 | 7,8 |
| Acima de R\$ 10.000,00 | 2,0 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Quanto ao tempo de atuação na informalidade, 66,6% dos microempreendedores entrevistados já exerceram suas atividades de maneira informal por algum tempo, conforme evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4–Tempo de informalidade

| Tempo de atuação na informalidade | (%) |
|-----------------------------------|-------|
| Até 1 ano | 16,6 |
| De 1 a 4 anos | 17,1 |
| De 5 a 8 anos | 10,8 |
| Acima de 8 anos | 22,1 |
| Não atuou na informalidade | 33,4 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Pesquisas realizadas pelo IBGE (2003) e pelo SEBRAE (2013) identificaram vários fatores condicionantes da informalidade, como as altas cargas tributárias e as exigências de documentações para os registros. Assim, o empresário somente decide formalizar seu negócio quando os custos da regularização são cobertos pela atividade. A redução das receitas do negócio informal também constitui um dos fatores para a não legalização de microempresas.

Já os MEIs participantes da pesquisa apontaram como principais razões para a informalidade a falta de informação, para 32,5%; e a burocracia no processo de formalização, para 13,1%(Tabela 5);o que corrobora as pesquisas do IBGE (2003) e do SEBRAE (2013)no que se refere às exigências de documentações para os registros.

Quanto à alta carga tributária, esta questão não foi apontada pelos MEIs pesquisados como razão que leva à informalidade. Este indicativo pode ser considerado como reflexo positivo da Lei 128/2008, que determina o recolhimento de um valor mensal pequeno, o que desonerou a carga tributária dos MEIs e favoreceu a inclusão econômica e social.

Tabela 5 – Razões da informalidade

| Razões da informalidade | (%) |
|-------------------------|------|
| Carga tributária; | 9,7 |
| Burocracia; | 13,1 |
| Taxas de abertura; | 0,8 |
| Falta de informação | 32,5 |
| Para não pagar impostos | 2,1 |

| | |
|---|--------------|
| Outras razões: Falta de interesse; ausência de programas semelhantes ao MEI; problemas particulares; medo; problemas com sócios; CPF negativado; não tinha conhecimento do MEI. | 41,8 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Na tentativa de alcançar os objetivos almejados com a abertura do negócio, os MEIs participantes da pesquisa informaram quantas horas por dia dedicam à empresa: para 46,2%, o tempo dedicado à empresa é de 8 horas; 36,9% dedicam em torno de 12 horas diárias; e 16,9% dedicam acima de 12 horas.

7.3. Bloco III: avaliação do programa microempreendedor individual MEI

Esta seção trata da análise do bloco III de questões, as quais tratam da avaliação do Programa Microempreendedor Individual MEI.

Quanto à avaliação do acesso e implantação do MEI, os principais motivos estão elencados na Figura 2. Os atributos foram avaliados considerando 1 para discordo e 5 para concordo.

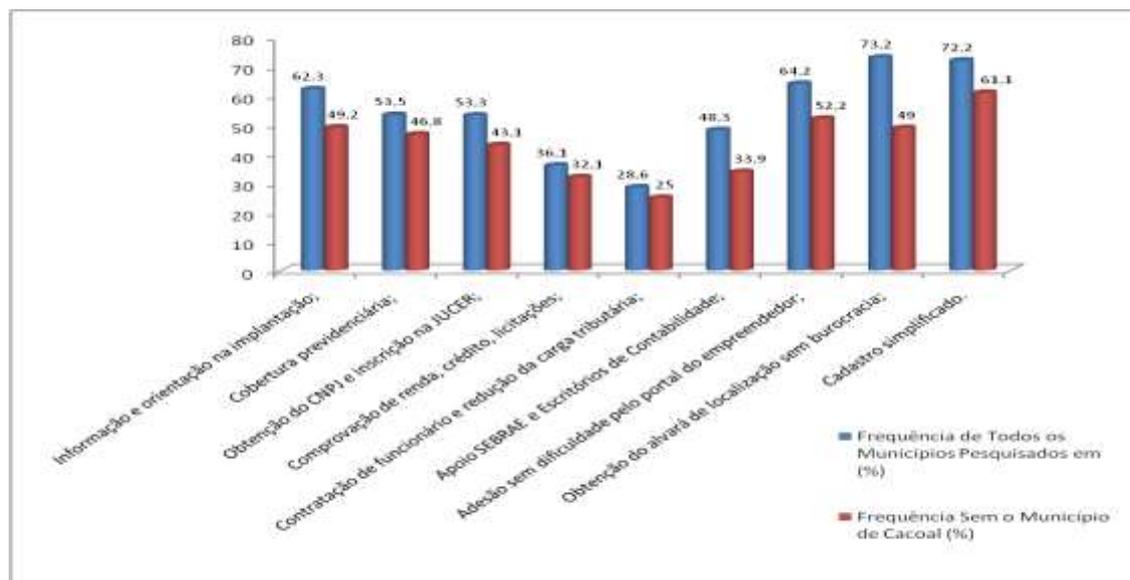


Figura 2– Motivos de acesso e implementação do MEI

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008 que está em vigor desde junho de 2009, foi instituída com objetivo de reduzir a informalidade com a inclusão econômica e social desses trabalhadores. Essa Lei permite a formalização dos empreendedores autônomos, tornando-se um empreendedor individual legalizado. Dentre as vantagens estabelecidas pela Lei está o Registro de Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ), o qual

proporciona a abertura de conta bancária, contratação de empréstimo, emissão de notas fiscais, dentre outros.

No tocante aos motivos de acesso e implantação do MEI (figura 11) os pesquisados destacaram como relevantes o cadastro simplificado (72,2%; 61,1%) e a obtenção do alvará de localização sem burocracia (73,2%; 49%), seguido da facilidade de obtenção de informação durante a abertura (62,3%; 49,2%). Apesar das informações sobre o Programa MEI estarem disponíveis via internet, informativos disponibilizados pelo SEBRAE, jornais, palestras, entre outros meios, observa-se na presente pesquisa que, ao excluir o município de Cacoal (49,2%), os empresários ainda alegam falta de conhecimento sobre o programa e seus benefícios.

Por se tratar de uma categoria empresarial recente, a adesão de novos empreendedores ao sistema MEI, conforme o SEBRAE (2015), tem sido surpreendente. Acredita-se que, com o acesso às informações de forma adequada, o governo, por meio da nova lei do MEI, tem conseguido atingir o seu objetivo inicial de trazer para a formalidade os pequenos trabalhadores que não tem condições de arcar com os custos de uma empresa normal.

Com relação ao grau de satisfação dos empreendedores com o programa do MEI, 86,9% dos entrevistados consideram-se satisfeitos (17,1% muito satisfeito e 69,8% satisfeito), conforme detalhes evidenciados na Figura 3. Com a instituição do programa MEI, os microempreendedores passaram a ter algumas vantagens e benefícios aos quais, enquanto trabalhadores informais, não teriam acesso. Todavia, 13,1% mostram-se insatisfeitos.

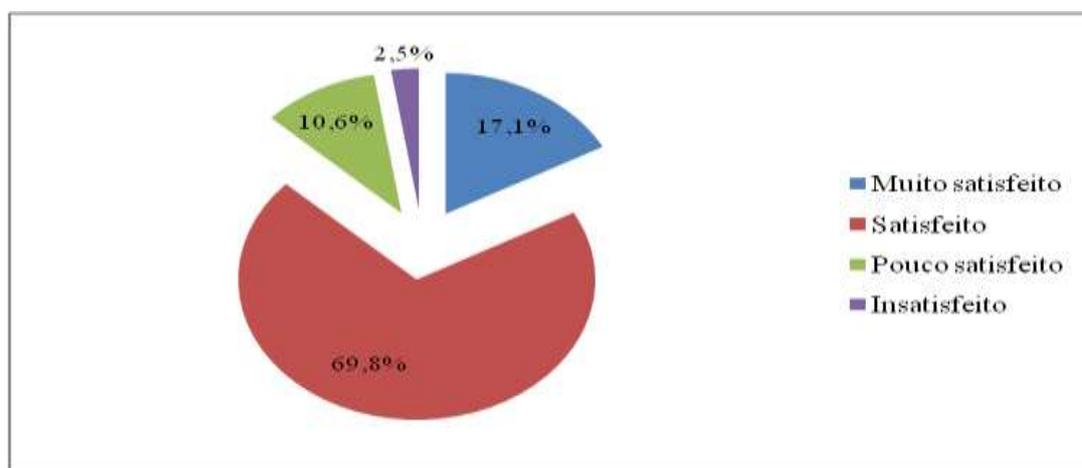


Figura 3 – Satisfação com programa MEI

Fonte: Pesquisa de Campo (2014)

Sobre o que precisa ser mudado/melhorado no Programa MEI, 38,9% acreditam que não precisa mudar nada, consideram bom; para 23,2%, as mudanças devem ocorrer com relação ao crédito no tocante à facilidade de acesso, redução da taxa de juros e aumento da oferta. Já para 10,9%, faz-se necessário aumentar a faixa de receita do MEI; e, para 12,2%, aumentar o número de funcionários a serem contratados. Todas as opiniões dos entrevistados estão evidenciadas na Tabela 6.

Tabela 6 - Mudanças necessárias para melhoria do MEI

| Mudanças necessárias | (%) |
|---|-------|
| Não precisa mudar nada, bom por enquanto, continuar assim | 38,9 |
| Facilidade no crédito, aumentar o crédito, diminuir juros... | 23,2 |
| Aumentar limite de receita | 10,9 |
| Permissão para contratar mais funcionários | 12,2 |
| Dar mais apoio, mais cursos ou projetos, melhorar informações | 4,6 |
| Reduzir Burocracias e dificuldades | 5,3 |
| Diminuir taxas, ser gratuito | 4,8 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Ao questionarmos entrevistados se os mesmos estão conseguindo efetuar o pagamento da guia de recolhimento mensal do MEI, 79% responderam que estão efetuando os pagamentos em dia e 21% tem efetivado os pagamentos com atraso.

O SEBRAE tem buscado promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos empreendimentos, atuando em todo o território nacional com atendimento aos microempreendimentos. Portanto, com base nessa premissa, questionou-se aos entrevistados sobre o atendimento do SEBRAE dispensado aos microempreendedores e 69,3% consideram bom, alegando receber visitas. Já 30,7% consideram ruim, ou seja, que o SEBRAE não visita ou visita pouco.

Por fim, foi questionado se os microempreendedores participavam de outros programas dos governos Federal, Estadual ou Municipal e 98,5% responderam não participar de outros programas, apenas 1,5% disseram que participavam.

8. Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa consistiu em avaliar o acesso, a implantação e os efeitos de ações do Programa de inclusão produtiva Microempreendedor Individual – MEI, nos principais municípios do Estado de Rondônia.

A instituição da figura do MEI possibilitou a concretização do desejo de vários empreendedores de ter um negócio formal. A partir do levantamento bibliográfico, foi possível identificar na LC nº 128/2008 as exigências legais e procedimentos que devem

ser realizados para a formalização através do MEI. Dessa forma, foi possível trazer os principais conceitos e informações para que o trabalhador informal possa ter conhecimento básico da Lei e dos benefícios garantidos pela legislação a estes trabalhadores.

Os resultados apontaram que, através do MEI, no estado de Rondônia, o governo está conseguindo tirar muitos trabalhadores do setor informal e trazendo estes Empreendedores Individuais para a economia formal. O microempreendedor tem fácil acesso às informações para a adesão, a qual por muitas vezes ocorre no mesmo momento, mas o acesso às vantagens e benefícios proporcionados pela lei ainda continua burocratizado.

Assim, os resultados demonstram que o sistema do MEI não é suficiente, apesar do Governo Federal tentar formalizar os trabalhadores que atuaram durante tanto tempo na informalidade. O sistema ainda apresenta algumas falhas, deixando a desejar no acompanhamento e na fiscalização. No entanto, o principal desafio enfrentado pelo microempreendedor está na falta de capital próprio, pois sem recursos para fomentar e melhorar a atividade exercida o que por muitas vezes significa o insucesso do empreendimento. Esses fatores estão possibilitando que as atividades das empresas muitas vezes até se encerrem precocemente.

Por meio da análise realizada, concluiu-se que a pesquisa atendeu ao objetivo proposto ao analisar as vantagens, os benefícios e os desafios proporcionados ao Microempreendedor Individual (MEI) de Rondônia. Após a adesão à Lei complementar 128/2008. Os resultados apontaram que, de forma geral, os trabalhadores locais que estavam informais e que aderiram ao programa do MEI estão satisfeitos com os benefícios obtidos.

A partir das contribuições dessa pesquisa, sugere-se que outros trabalhos sejam realizados no sentido de implementar o conhecimento sobre o programa do MEI e verificar os impactos causados no setor informal do Estado de Rondônia.

9. Referências

BARRETO, Luiz. O Empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Organizadores) O Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 385-406.

BASTOS, Maria Flávia; VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Redes, Empreendedorismo Social e Negócios Inclusivos: em

busca de um modelo compreensivo sobre inovação no combate à pobreza na América Latina. 2015. Disponível em:

http://www.lasociedadcivil.org/wpcontent/uploads/2015/09/maria_flavia_bastos_glaucia_maria_vasconcellos_vale_armindo_dos_santos_de_sousa_teodosio.pdf> Acesso em: 05 maio 2015.

BESSANT, John; TIDD, Joe. Inovação e empreendedorismo. São Paulo: Bookman, 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº. 128 de 19 de dezembro de 2008. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm> Acesso em: 30 set. 2013.

_____. Lei Complementar nº. 123 de 14 de dezembro de 2006. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm.> Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Indicadores de programa: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/projetos-encerrados/projeto-de-integracao-para-a-eficiencia-da-gestao/guia-de-indicadores-dos-programas>>. Acesso em: 23 set. 2013.

DAVILA, T, EPSTEIN, M. J; SHELTON, R. As regras da inovação. Porto Alegre: Bookman, 2007.

DORNELAS, José Carlos Assis. Empreendedorismo: Transformando ideias em negócios. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). Empreendedorismo no Brasil: 2006. Curitiba: IBQP, 2007. Disponível em: <<http://www.gemconsortium.org/docs/download/446>>. Acesso em: 21 set. 2013.

GRYNSPAN, Rebeca. Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Organizadoras). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

HAIR JR. Joseph F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, Willian C. Análise multivariada de dados. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HISRICH, Robert D.; PETERS, Michael P.; SHEPHERD, Dean A. Empreendedorismo. 7ª.

ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. O Brasil tem mais de 10 Milhões de Empresas na Informalidade. Brasília: Comunicação Social, 2005. Disponível

em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=366&busca=1&t=brasil-tem-mais-10-milhoes-empresas-informalidade>> Acesso em: 23 set. 2013.

LAGO, Adriano; CORONEL, Daniel Arruda; LENGLER, Leticia; SILVA, Tania Nunes da.

Potencialidades e Espaços ao Empreendedorismo. Estudos do CEPE: Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas. Santa Cruz do Sul, RS, Nº 27, p. 78-101, jan./jun, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Desafio da pesquisa social. In. MINAYO, Maria Cecília

de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 30ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

NOGUEIRA, Mauro Oddo. OLIVEIRA, João Maria de. Da baleia ao ornitorrinco: contribuições para a compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior.N.25,Abril, 2013. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17976>. Acesso em: xxxxxxxx.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. O Microempreendedor Individual. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>. Acesso em: 23 Set. 2013

RIBEIRO, Roberto Name. Causas, Efeitos e Comportamento da Economia Informal no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília,2000. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/TrabAcademicos/Textos/RobertoCausasEfeitoSeComportamentodaEconomiaInformalnoBrasil.pdf>>Acesso em: 24 set. 2013.

SACHS, Ignacy. Trabalho decente – a ponte entre o econômico e o social.Desafios do Desenvolvimento. Ano 1, Edição 2, Setembro 2004 (2004a).

_____. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. Estudos Avançados, Vol. 18,Nº51), São Paulo, Mai/Ago 2004 (2004b).

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.Maioria dos empreendedores individuais é do comércio varejista. 2010. Disponível em: <<http://www.investne.com.br/Destaques/maioria-dos-empreendedores-individuais-e-do-comercio-varejista>>. Acesso em: 05 out. 2013.

_____. Perfil do Microempreendedor Individual 2015. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/estudos-apresentam-perfil-do-microempreendedor-individualdetalhe6,6a1713074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em agosto de 2015.

SOUZA. Israel Alves Jorge de. Empreendedorismo, Inclusão Produtiva e Progressão Social: Possibilidades Participativas no Plano Brasil sem Miséria. 2015. Disponível em: <http://www.territoriosemrede.com.br/06/12/2012/empreendedorismo-inclusao-produtiva-e-progressao-social-possibilidades-participativas-no-plano-brasil-sem-miseria/>. Acesso em: 05 de maio de 2015.
