

Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas

**INDICADORES DE GÊNERO
E DE RAÇA NO PPA 2008-2011**

**Suzana Cavenaghi
(organizadora)**



Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas

INDICADORES DE GÊNERO
E DE RAÇA NO PPA 2008-2011

Suzana Cavenaghi
(organizadora)

Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado(a) o(a) autor(a) e que se inclua a referência ao artigo original.

Elaboração:

Suzana Cavenaghi (organizadora)

Equipe de Pesquisadores

Barbara Cobo Soares

José Eustáquio Diniz Alves

Suzana Cavenaghi

Revisão:

Clarice Braconi e Gilda Cabral

Capa, projeto gráfico e diagramação:

Eduardo Meneses « Quiz Design

Impressão:

Athalaia Gráfica e Editora

Tiragem:

3 mil exemplares

Apoio Impressão:

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ AECI – Agência Espanhola da de Cooperação Internacional

Apoio Pesquisas e estudos realizados em 2007:

Fundação Avina

Fundação Ford

Instituto Heinrich-Boll

Fundo para Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (FIG/CIDA)

OXFAM

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

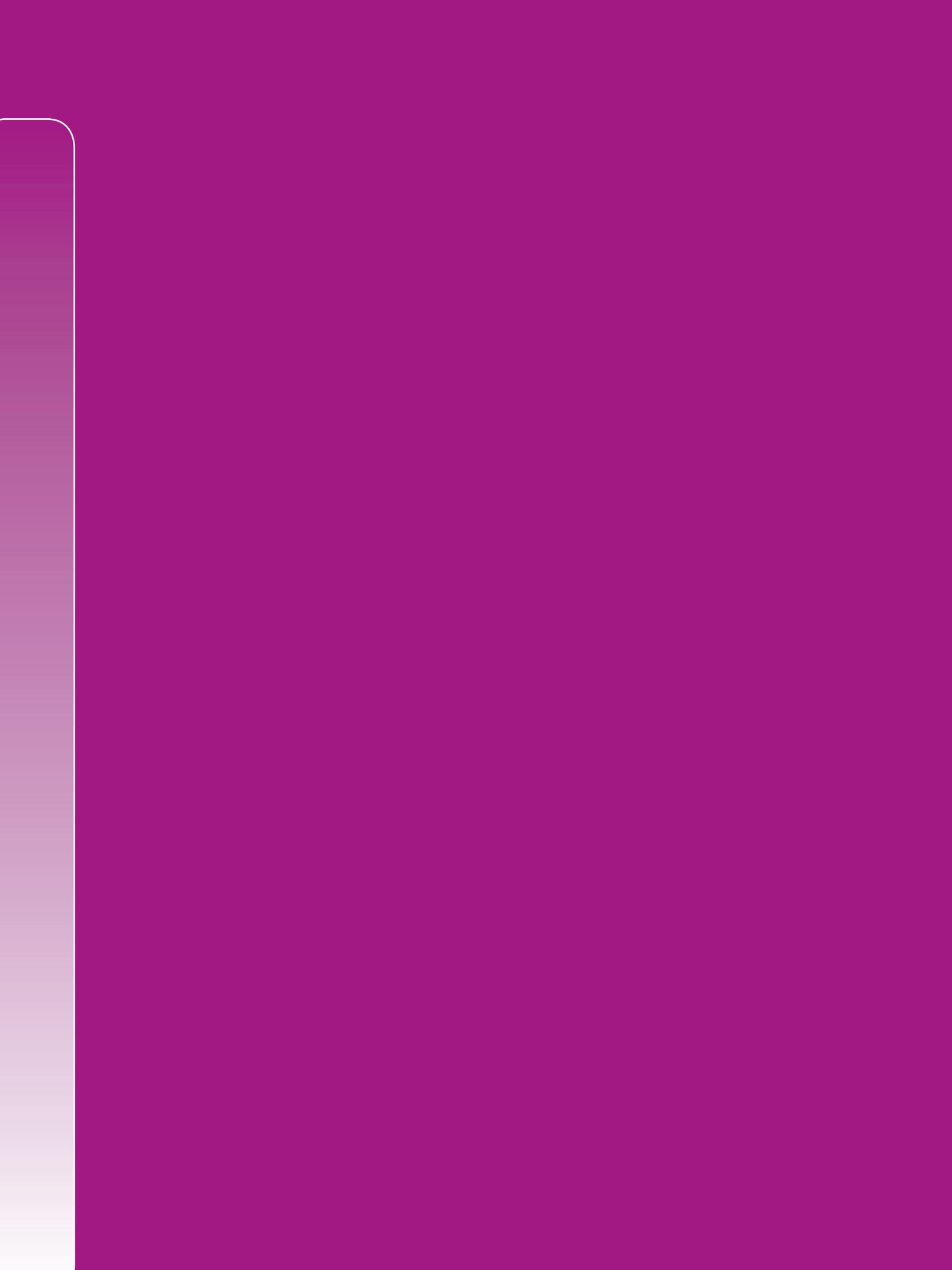
UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ AECI – Agência Espanhola da de Cooperação Internacional

Sumário

Apresentação	5
Introdução	9
Capítulo 1. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Redução das Desigualdades Sociais	15
Capítulo 2. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades no PPA	37
Capítulo 3. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres	61
Capítulo 4. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família	81
Capítulo 5. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Qualificação Social e Profissional	103
Capítulo 6. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	127
Capítulo 7. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa Habitação de Interesse Social	151
Capítulo 8. Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil	187
Capítulo 9. Para concluir, os desafios	207

Apresentação

Gilda Cabral



É com grande alegria que agora apresentamos o resultado dos estudos relativos a sete programas do Plano Plurianual, com propostas concretas de indicadores de gênero e raça para sua avaliação. O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) cansou de ouvir de administradores públicos que avaliar as políticas governamentais a partir da perspectiva da igualdade de gênero e raça era loucura, muito caro, inviável e inexecutável a curto e médio prazo.

Os dois últimos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) citam o combate às desigualdades e inclusão social como prioridade em seus objetivos estratégicos e metas a serem alcançadas, mas não planejam as ações do governo a partir da perspectiva da equidade de gênero e raça. São raríssimos também os programas do PPA que consideram as variáveis sexo, raça e as relações de gênero em seu monitoramento e avaliação.

Esta publicação contém nove capítulos que abordam aspectos conceituais sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, detalham a metodologia utilizada e dificuldades enfrentadas para analisar os sete programas [1] do PPA 2004/2007 selecionados, e o último capítulo que traz alguns desafios e perspectivas quando se objetiva avaliar as políticas públicas a partir da multidimensionalidade da discriminação de raça e gênero. Também foram elaboradas sugestões de indicadores que vão possibilitar o acompanhamento mais qualificado da implantação e da avaliação dos resultados desses programas e tais propostas podem ser implementadas de imediato.

Por acreditar que o Orçamento é um instrumento político e que a produção de indicadores e informações sobre as políticas públicas é função do governo, o CFEMEA agrupou um grupo de pesquisadores para estudar a viabilidade de construção e proposição de indicadores de gênero e raça nesses sete programas. As versões preliminares dos estudos foram discutidas em sete reuniões, durante o ano de 2007, com os gestores dos programas selecionados, com representantes das áreas técnicas do programa em questão e de profissionais de outras áreas afins e especialistas nas temáticas tratadas. O propósito desses encontros era discutir a viabilidade dos indicadores propostos. Os indicadores propostos neste trabalho precisam ser testados e possivelmente modificados e adaptados. Pretendemos mostrar que é possível pensar em indicadores de gênero e raça para o monitoramento dos programas do PPA, que permitem mostrar os avanços ou retrocessos nas mudanças provocadas pelos programas.

As reuniões com esses especialistas e gestores governamentais foram bastante produtivas e muito importantes para entendermos melhor os mecanismos de definição, implementação, monitoramento e avaliação dos programas a partir da lógica do PPA. Além das pessoas diretamente ligadas aos programas, participaram os/as responsáveis pela interlocução com a área do Ministério do Planejamento responsável pelo gerenciamento do PPA, representantes da Secretaria de Planejamento e Investimentos

Estratégicos (SPI), do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Percebemos que apesar das questões de gênero e raça não estarem incorporadas aos indicadores do PPA, há um interesse e reconhecimento, por parte dos técnicos, sobre a importância do tema.

Nessas reuniões com os representantes do governo, apesar de convidadas, poucas pessoas do movimento feminista e do movimento negro participaram. Para além dos problemas financeiros de deslocamento, tal fato nos leva a refletir sobre a importância de aprofundar o debate e as discussões sobre a complexidade desse acompanhamento e avaliação das políticas públicas considerando, ao mesmo tempo, os aspectos da discriminação de raça e sexo e de entender o monitoramento do gasto público como um bom caminho a ser perseguido.

Esperamos que esta discussão possa avançar e que outros parceiros, tanto da sociedade civil organizada, quanto o corpo técnico das áreas de governo e a academia, possam se somar à busca de soluções e formas mais adequadas de implementar políticas públicas eficazes e eficientes, que impliquem a utilização dos recursos públicos com responsabilidade.

Esse momento não significa a chegada, mas sim um outro ponto de partida e início de novos desafios, tais como o de juntar o monitoramento dos orçamentos públicos e dos gastos governamentais com a avaliação de suas políticas. A largada agora é para apropriar corretamente o gasto governamental e seu impacto no combate às desigualdades e na promoção da inclusão e justiça social.

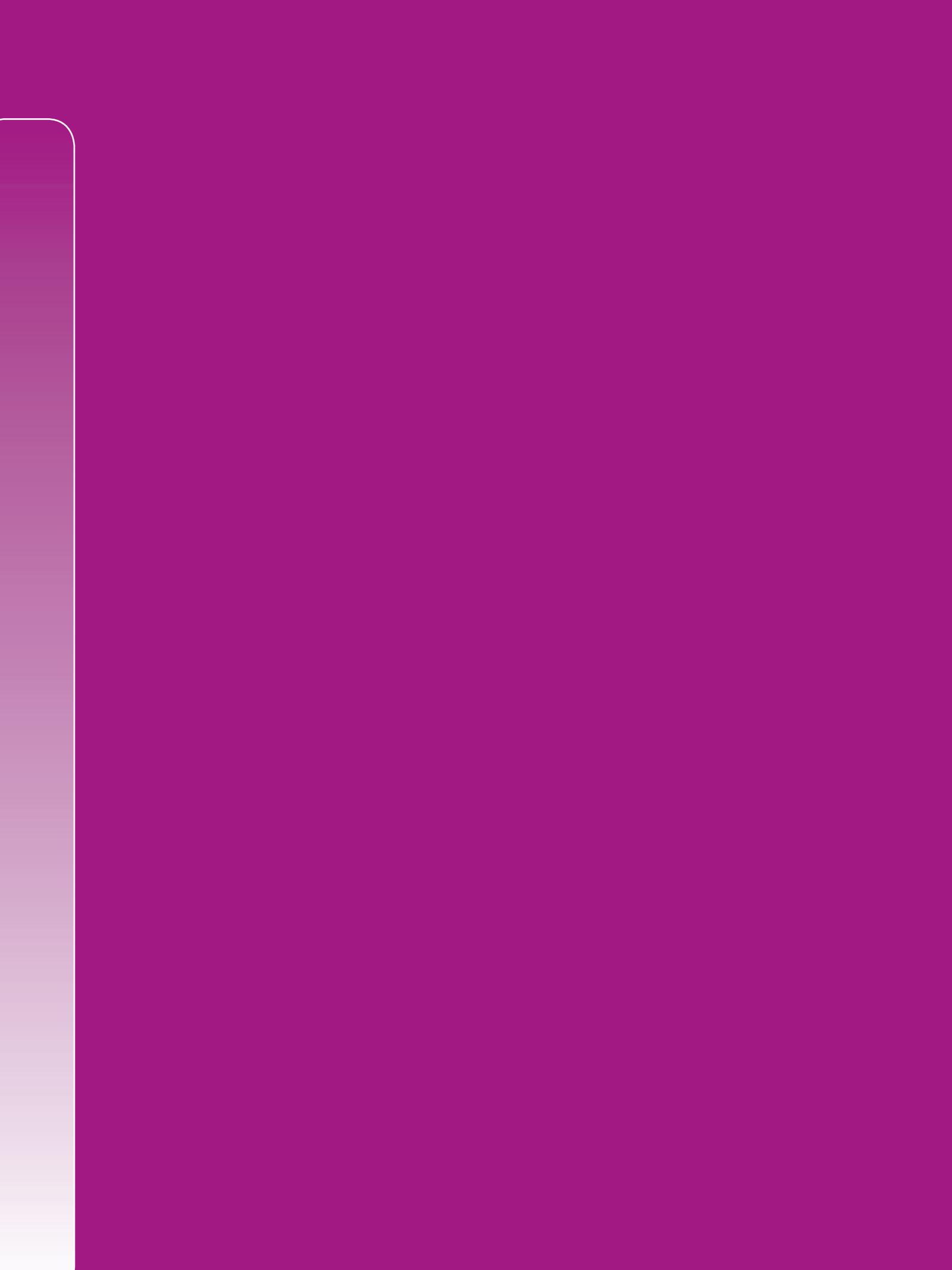
Sabemos que essa é uma grande maratona em trilhas acidentadas. Mas temos de iniciar a corrida já! Os passos podem até ser pequenos, mas estão efetivamente no caminho para sair do lindo campo dos discursos e ingressar no árido campo do acompanhamento e da avaliação concreta da política e do uso dos recursos públicos e como as mesmas combatem ou agravam as desigualdades.

[1] Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família
Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres
Programa de Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família
Programa de Qualificação Social e Profissional
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Programa Habitação de Interesse Social
Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil – Creche

Introdução

Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem à autora e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



Antecedentes

O monitoramento e a avaliação são componentes essenciais nos programas, projetos ou intervenções para se possibilitar a obtenção de melhores resultados. As ações que têm um enfoque específico de diminuir ou erradicar desigualdades requerem ainda mais um monitoramento e avaliação criteriosa dos processos como um todo, desde o seu início, e nos vários aspectos, financeiros, gerenciais e nos resultados obtidos. Contudo, esta não é uma prática muito comum na implementação de políticas públicas, principalmente as políticas sociais, sendo bastante incipiente em algumas áreas, apesar do crescente e visível interesse pelo tema.

A dificuldade na abordagem do tema e na implementação de sistemas de monitoramento e avaliação é agravada, não somente pela falta de prática decorrente da falta de experiência neste campo, mas principalmente devido ao fato que aqueles que implementam as políticas, geralmente e muito rapidamente associam o monitoramento e a avaliação à fiscalização. Esta última, se bem necessária como instrumentos de gestão, não tem absolutamente nada a ver com os propósitos do monitoramento e menos ainda com a avaliação. É fundamental que se avance no sentido de mostrar que o monitoramento e avaliação têm propósitos de tornar as ações e intervenções mais eficazes, eficientes e efetivas e não cancelar ou interromper ações, menos ainda punir gestores e executores. Sem este entendimento, se torna inviável a implementação de bons sistemas de monitoramento ou realização de pesquisas de avaliação que tenham seus resultados realmente aproveitados, servindo de insumo para melhorias e ajustes nas ações monitoradas e avaliadas.

Adicionalmente, para um adequado monitoramento ou avaliação de programas é essencial a utilização de bons indicadores. No Brasil temos a ampla prática de utilizar indicadores e coletar muitos e muitos dados, gerenciais, administrativos e levantamentos estatísticos domiciliares amostrais e censitários. Se bem estes dados são essenciais para a etapa anterior que é a formulação e implementação de programas e ações voltadas para melhorar as condições de vida da população, não são, na maioria das vezes, adequados para monitorar a evolução de um programa ou ação. Ao contrário então do que se deveria esperar, estes indicadores são usados (e abusados) para se avaliar impactos de programas e fazer inferências que somente poderiam ser comprovadas com estudos criteriosos e, principalmente, com dados coletados de maneira adequada e responsável. A indisponibilidade de dados e instrumentos adequados praticamente legitima e institucionaliza o uso inadequado das informações que conseqüentemente irá informar inadequadamente as mudanças ou permanências nos rumos das políticas públicas.

Diante deste quadro, há muito tempo o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFE-MEA) vem advogando junto às esferas governamentais no sentido de apontar para a importância de se incluir indicadores no Plano Plurianual (PPA), principalmente intro-

duzindo a perspectiva de gênero e raça nestes indicadores, para mensurar eventuais mudanças nas condições de vida da população feminina e da população negra brasileira, que sabidamente apresentam desvantagens profundas na maioria dos indicadores sócio-econômicos comparadas a seus pares. Deve-se ressaltar que a inclusão da perspectiva de gênero e principalmente raça nos indicadores de monitoramento do PPA não tem a intenção de demonstrar ou provar discriminação de qualquer tipo. A inclusão destes recortes tem o objetivo de destacar desigualdades existentes, que são produtos de uma série de motivos. Muitos deles históricos, que podem até incluir discriminação, mas não é o foco do trabalho. Conhecer estas desigualdades existentes e monitorar estatísticas que possam indicar a diminuição ou erradicação destas desigualdades provocadas por injustiças sociais é a questão importante e o que está sendo colocada como propósito principal na proposta de inclusão de indicadores de gênero e raça no monitoramento dos programas do PPA.

Vale lembrar que em 2002, juntamente com a Articulação de Mulheres Brasileiras e com a SOS Corpo, foi sugerida ao governo a criação de um grupo de trabalho (SPM/CNDM e SPI/Planejamento) para dar início a essa proposta, a qual não seguiu adiante. Em 2003, no processo de consulta sobre o PPA 2004-2007, o CFEMEA propôs novamente, em acordo com a ABONG/Inter-redes, que a inclusão de indicadores de gênero e raça era uma questão central para os objetivos do próprio PPA, os quais visavam à superação das desigualdades nesta área. Adicionalmente, reforçou-se a idéia de que esta medida, que significa a transparência das informações sobre as políticas públicas, é absolutamente necessária à participação social no monitoramento das políticas públicas. A resposta dada a estas solicitações foi sempre baseada na dificuldade e muitas vezes colocada como inexecutável, devido à complexidade e o alto custo financeiro para inclusão de indicadores de monitoramento do combate as desigualdades nos programas do PPA.

Em 2006, o CFEMEA propôs, e conseguiu que fosse aprovado pelo Congresso Nacional, um dispositivo na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, que determina a publicação anual de relatórios sobre o impacto do desenvolvimento de programas e ações governamentais e das operações de crédito das agências oficiais de fomento (BNDES, CEF, BB) sobre as desigualdades. Também conseguiu que alguns parlamentares apresentassem emendas alocando mais recursos, em 2007, para a elaboração desse relatório governamental pelo IPEA (R\$300 mil). Acredita-se que estes relatórios podem ser um dos caminhos para abrir espaço no debate sobre indicadores de gênero e raça no PPA dentro do Executivo, mas não são as únicas e suficientes ações capazes de mudar a situação atual.

Uma das áreas de atuação intensa e importante do CFEMEA é o acompanhamento da aplicação dos recursos orçamentários às políticas públicas voltadas ao bem estar das mulheres e, principalmente, um acompanhamento que visa examinar a aplicação efi-

ciente dos recursos públicos. A falta de indicadores que permitam acompanhar devidamente e avaliar os efeitos dos programas na diminuição das desigualdades sociais e de raça torna a responsabilidade do CFEMEA praticamente inexecutável.

Diante do exposto acima, o CFEMEA procurou desenvolver um plano de trabalho que seja capaz de mostrar que a solicitação feita ao Executivo, de inclusão de indicadores de gênero e raça nos programas do PPA, é executável no plano teórico e prático, através da seleção de alguns programas específicos. Para realizar esta tarefa o CFEMEA convidou alguns profissionais especialistas na área de indicadores para discutir e, posteriormente, colocar em prática um plano de ação. Um dos aspectos importantes concluídos nas discussões foi da necessidade de resultados em curto prazo que possibilitassem a sua consideração no planejamento do PPA do próximo ciclo (2008-2011).

Vale destacar que não se está advogando aqui pela inclusão indiscriminada de indicadores de gênero e raça em todos os programas do PPA. O argumento é que naqueles programas em que a diminuição das desigualdades sociais passam necessariamente por uma diminuição ou erradicação de diferenciais persistentes devido a relações desiguais de gênero e por questões raciais, os indicadores de monitoramento do programa e eventuais projetos de avaliação deveriam pelo menos levar em consideração estes recortes e, ao mesmo tempo, deveriam se colocar esforços para um planejamento adequado para a obtenção dos dados básicos necessários para o cálculo destes indicadores.

Objetivo do Estudo

Desenvolver estudo para investigar a viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento dos programas e políticas implementados que tenham como objetivo na ação a diminuição das desigualdades sociais, principalmente desigualdades de gênero e raça. Adicionalmente, a partir da elaboração destes estudos, se buscará algumas estratégias de atuação política, a curto, médio e em longo prazo, que devem ser adotadas frente aos Poderes Executivo e Legislativo Federais para a inclusão de indicadores no PPA 2008-2011.

Para viabilizar a realização deste estudo alguns programas específicos foram selecionados com base nos seguintes critérios: 1) O programa deveria estar presente no orçamento mulher, acompanhado pelo CFEMEA; 2) O programa deveria ter alta probabilidade de continuar no próximo ciclo do PPA; 3) O programa deveria ter vulto significativo de recursos alocados; 4) O programa deveria ter direta ou indiretamente metas de diminuição das desigualdades sociais; 5) O conjunto de programas deveria conter áreas temáticas distintas; e 6) Deveriam se considerar algum programa emblemático, que pudesse ser utilizado como exemplo de demonstração. Espera-se que estes relatórios

possam subsidiar os movimentos de mulheres nos processos de participação social nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, de Saúde, de Segurança Alimentar, da Criança e do Adolescente e das Cidades.

Este primeiro relatório busca conhecer em mais detalhe o Programa Bolsa Família (“Transferência de Renda com Condiionalidades”) e os relatórios seguintes buscarão relatar outros seis programas, a saber: 1) 0156 - Combate a Violência Contra as Mulheres; 2) 1214 - Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família; 3) 0101 - Qualificação Social e Profissional; 4) 0351 - Agricultura Familiar – Pronaf; 5) 9991 - Habitação de Interesse Social; E 6) 1065 - Desenvolvimento da Educação Infantil – Creche, conforme numeração no PPA 2004-2007.

O texto está dividido em duas partes, com várias seções. A primeira parte apresenta uma seção com resumo de um breve diagnóstico sobre as conhecidos desigualdades de gênero no Brasil. A segunda seção apresenta alguns aspectos conceituais importantes na abordagem de monitoramento e avaliação de programas, questões essenciais para se entender como hoje é feito o monitoramento e a avaliação do PPA. A terceira seção busca investigar como o processo de monitoramento foi abordado e implementado no PPA 2004-2007, não somente neste programa, mas sim no Plano como um todo e como as questões de gênero e raça foram abordadas nas ações do plano.

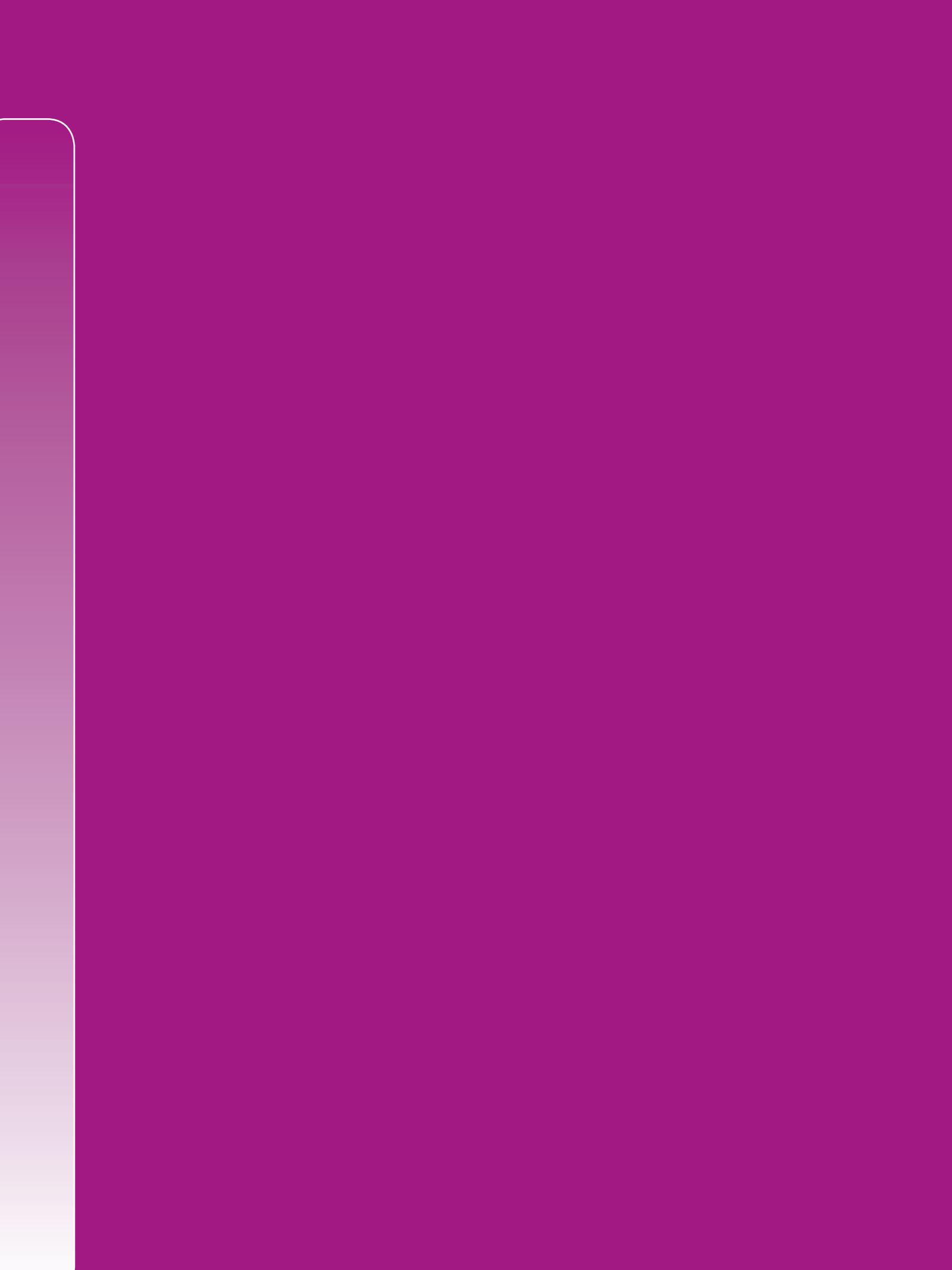
A segunda parte do relatório está destinada à análise de cada um dos programas selecionados, os quais são divididos em capítulos. Em cada um destes capítulos, primeiro se faz uma descrição do programa, buscando-se analisar principalmente como gênero e raça foram ou não pensadas no desenho do programa. Na seqüência é mostrado um breve relato das avaliações realizadas ou disponibilizadas para o programa especificamente, ou dentro de um escopo maior onde o programa esteja inserido. São apresentados os indicadores propostos diretamente no PPA e aqueles que porventura foram pensados internamente na gestão do programa. Na última seção de cada capítulo se apresenta uma proposta de indicadores para o monitoramento do programa no que concerne às questões de gênero e raça.

Capítulo 1

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Redução das Desigualdades Sociais

Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem à autora e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. Introdução

Este capítulo se destina a abalzar algumas questões conceituais e metodológicas referentes às práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, intervenções governamentais e ações específicas, todas destinadas a diminuir as desigualdades sociais. Como a preocupação central do grupo envolvido no trabalho concerne principalmente às questões de desigualdades de gênero, é apresentado na primeira seção um diagnóstico sucinto das principais questões sociais vinculadas às desigualdades de gênero.

1.1 Desigualdades de Gênero: relatando o conhecido

As desigualdades de gênero são amplamente conhecidas e reconhecidas. Nos últimos anos no Brasil os avanços em direção a uma maior equidade de gênero são amplas, em algumas áreas mais que outras. A área de educação é sempre citada como um excelente exemplo, não obstante, as conquistas nesta área não se deram somente por ações voltadas para diminuir as desigualdades de gênero¹. Outras conquistas se devem em grande parte à cobrança e atuação constante, principalmente do movimento de mulheres, para se alcançar uma sociedade mais justa, assim os planejadores de políticas públicas já não podem ignorar estes pleitos.

A mudança no cenário nacional apontando para estas conquistas de maior equidade de gênero pode ser constatada em vários trabalhos (Pitanguy, e Barsted, 2006) e diretamente pela análise de vários indicadores sociais, disponíveis nos mais variados sistemas nacionais e internacionais organizados nos últimos dez anos. Nesta seção se apresenta um breve panorama dos avanços que as mulheres tiveram no Brasil em várias áreas e aponta para questões que ainda devem ser foco de políticas públicas. Adicionalmente, se discorre sobre alguns importantes esforços de instituições e organizações preocupadas em determinar indicadores sensíveis, capazes de mostrar as desigualdades de gênero, como o caso do trabalho do *Social Watch*, uma rede internacional de monitoramento voltada para a erradicação da pobreza e equidade de gênero, e outras que desenvolveram sistemas de indicadores com o objetivo de mapear as condições das mulheres em várias áreas, dando subsídio para a formulação e implementação de políticas sociais capazes de diminuir as desigualdades existentes.

¹ Alguns autores afirmam que a discriminação no mercado de trabalho, que exige maior qualificação das mulheres, ou por outro lado, por dar preferência aos homens, acabaram por ajudar a aumentar o nível de escolaridade das mulheres comparadas aos homens (Beltrão e Alves, 2004).

1.2 Avanços e Desafios em Busca da Equidade de Gênero

A educação brasileira ainda possui muitas carências qualitativas. Mas do ponto de vista quantitativo, os avanços foram significativos, especialmente para as mulheres que reverteram as desigualdades de gênero na educação brasileira. Pelos dados dos censos demográficos, em 1960, a escolaridade média dos homens brasileiros era de 1,9 ano e a das mulheres, de 1,7 anos, passando no ano 2000, para 5,8 anos para os homens e 6,1 anos para as mulheres. A diferença, que era de 0,2 ano em favor dos homens no censo de 1960, passou para 0,3 ano, em 2000, a favor das mulheres. Portanto houve uma reversão do hiato de gênero na educação brasileira.

Uma análise por cortes feita por Beltrão e Alves (2004) mostrou que as mulheres mais jovens e de menores níveis inferiores de escolaridade começaram a apresentar melhor desempenho do que os homens já no final dos anos 1930 e para os níveis superiores desde os anos 1970. Na segunda metade do século XX a escolaridade média cresceu para ambos os sexos, mas as mulheres conseguiram avançar numa velocidade maior.

Paralelamente ao avanço educacional, as mulheres brasileiras aumentaram suas taxas de inserção no mercado de trabalho. Uma das grandes transformações sociais ocorridas no Brasil na segunda metade do século XX foi o aumento da participação feminina em empregos remunerados. A taxa de atividade total das mulheres com mais de 10 anos de idade subiu de 13,6% em 1950 para 26,9% em 1980, alcançando 44,1% em 2000. Apesar das diferenças metodológicas existentes entre os diversos censos é inquestionável o aumento contínuo da participação feminina na População Economicamente Ativa - PEA. Houve um aumento persistente da inserção das mulheres das gerações mais novas, fazendo com que as mulheres com idades entre 20 e 50 anos tenham taxas de atividade superiores a 60%. O padrão das taxas de atividade femininas está cada vez mais parecido com o padrão das taxas masculinas, apesar do nível ser mais baixo. Como aponta o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2004) da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, as taxas de atividade femininas ainda estão cerca de 20 pontos abaixo das taxas masculinas.

Mas as diferenças de gênero no mercado de trabalho não se restringem ao nível de participação. Existem três características que contribuem para desvalorizar o trabalho feminino e que marcam a inserção da mulher na PEA: a segregação ocupacional, a discriminação salarial e o desemprego. A questão da segregação é marcada pela existência de “guetos” ou “nichos” ocupacionais que torna a demanda pelo trabalho das mulheres menor do que a oferta de mão-de-obra feminina. Segundo o censo demográfico de 1970, mais de 80% do contingente feminino ativo trabalhava em apenas 10 ocupações, todas elas de baixo prestígio e poder de remuneração: 1) empregadas domésticas; 2) trabalhadoras rurais; 3) professoras primárias; 4) funcionárias de escritório; 5) costureiras; 6) lavadeiras; 7) balconistas; 8) serventes; 9) enfermeiras e 10) tecelãs

(UNICEF, 1982). Ao longo das últimas 3 décadas do século XX, o leque ocupacional feminino foi se ampliando e, conseqüentemente, a segregação ocupacional no mercado de trabalho diminuiu progressivamente. Mesmo assim, segundo o censo 2000, a profissão de empregadas domésticas continuava a absorver o maior contingente de mulheres da PEA, sendo que 90% delas ganhavam menos do que dois salários mínimos e cerca de 80% não tinham registro em carteira. Segundo Bruschini (2000), as últimas décadas trouxeram mudanças alvissareiras para um certo contingente de mulheres – particularmente aquele com nível superior de educação – embora ainda persistam grandes contingentes de mulheres em ocupações de baixo prestígio e poder.

Um dos efeitos da segregação ocupacional é reforçar a discriminação salarial, pois a defasagem entre a procura e a oferta de trabalho feminino atua em detrimento da remuneração das mulheres. Mas a discriminação salarial tem outros componentes que decorrem da divisão sexual do trabalho, da falta de acesso aos cargos de chefia e dos preconceitos de gênero e raça. Segundo o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2004), com base nos dados da PNAD de 2003, o salário médio recebido por hora trabalhada era assim distribuído: homens brancos: R\$.7,16; mulheres brancas: R\$.5,69; homens negros: R\$.3,45 e mulheres negras: R\$.2,78. A discriminação salarial possui complexas relações que podem envolver questões de acesso diferenciado a educação de qualidade e questões discriminatórias de gênero e de raça.

A elevação acentuada do desemprego feminino aberto é um fenômeno recente. Até 1980, as taxas de desemprego aberto das mulheres eram menores que as dos homens. Com a crise econômica dos anos 80 e 90 que restringiram as oportunidades de emprego cresceram as taxas de desemprego feminino, pois ao mesmo tempo, continuava a inserção crescente das mulheres na PEA. Estudos mostram que, especialmente após o Plano Real, houve não só crescimento do desemprego aberto, como houve aumento do tempo que as mulheres ficavam sem emprego e houve também crescimento do subemprego feminino (Aquilini, Gonzaga, Guerra, 2002; e Penido, Machado, 2002).

Ainda no plano da economia, as mulheres têm maior dificuldade de acesso aos créditos bancários e as mulheres pobres têm dificuldade de acesso ao microcrédito. O Banco Central do Brasil (BACEN) tem atuado na área de micro finanças desde 1997. Primeiro, em parceria com o Programa Comunidade Solidária e atualmente em parceria com o Programa Economia Solidária do Ministério do Trabalho (Alves e Soares, 2006). Um dos empecilhos para o acesso das mulheres ao microcrédito é a falta de instrumentos eficientes de garantia e a falta de documentos de identidade entre a população mais pobre. Já existe no Brasil um conjunto de ações governamentais e não governamentais que buscam entender as micro finanças ou crédito popular como um importante instrumento de política de inclusão social e de preservação e uso sustentável do meio ambiente, como a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Opera-

doras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (Abcred, 2007). Existem iniciativas e ações voltadas para promover o microcrédito no meio urbano e no meio rural. Neste último, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA – criou um “programa de promoção da igualdade de gênero aplicando o princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os procedimentos da Reforma Agrária e garantindo acesso das mulheres ao crédito via o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf” (MDA, 2007).

No meio urbano, o Congresso Nacional aprovou, em junho de 2003, projeto de lei do presidente Lula, criando no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem como objetivo promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário. A SENAES poderia atuar junto as empresas do setor informal (ver a pesquisa ECINF, 2003 do IBGE) e junto a iniciativas de autogestão e do “novo cooperativismo”. Em uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário e do impacto em renda do microcrédito no município de São Paulo, Monzoni-Neto (2006) não encontrou impacto positivo na desigualdade de gênero: “Diferentemente de todas as expectativas daqueles que trabalham no cotidiano das operações, e dos resultados de avaliação de impacto realizadas no mundo inteiro, nesta pesquisa o gênero feminino teve impacto negativo significativo sobre todas as variáveis dependentes. A cautela me avisa que uma avaliação mais cuidadosa deveria ser feita para entender este fenômeno”. (P.166). Portanto, é preciso avaliar com mais cuidado os impactos de gênero e a contribuição das políticas públicas e das iniciativas privadas e de organizações não governamentais (via agências do setor financeiro) – como o banco da mulher (2007) – na redução das desigualdades entre homens e mulheres ao acesso ao crédito.

Um outro aspecto importante das relações de gênero diz respeito à participação política. As mulheres brasileiras conquistaram o direito de voto em 1932 mas só se tornaram a maioria do eleitorado a partir do ano 2000. Nunca houve uma mulher Presidente da República. Apenas 4 mulheres em toda a história brasileira chegaram aos governos estaduais através do voto. No Senado, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais o espaço das mulheres gira em torno de 10% das cadeiras. Na Câmara de Deputados as mulheres chegaram a 45 deputadas eleitas em 2006, representando somente 8,8% do total de deputados. Apesar da existência de uma política de cotas visando elevar a participação feminina na vida parlamentar (Lei 9.504/97) falta muito ainda a ser feito nessa área. O Brasil ocupava em abril de 2007 a 137ª posição em termos de representação parlamentar entre 189 países, ficando em último lugar na América do Sul².

2 Dados disponíveis no Inter-Parliamentary Union em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.

A mortalidade materna pode ser uma causa de morte evitável quase que na totalidade dos casos, diante de atenção adequada no período pré-natal, no parto e pós-parto, assim, não somente o acesso ou disponibilização dos serviços, mas ainda mais importante é a qualidade no atendimento ao pré-natal que é necessária para se evitar a morte materna (Tanaka e Mitsui, 1999). Apesar da dificuldade na declaração correta sobre a causa de morte e ausência de dados em várias regiões, mesmo diante da portaria do Ministério da Saúde por ocasião do Pacto da Atenção Básica à Saúde (Portaria Nº 2.394 de 19 de dezembro de 2003) que inclui a mortalidade materna como um indicador para monitoramento e avaliação dos serviços e ações de saúde para municípios com mais de 80 mil habitantes, estima-se que o nível de mortalidade materna estava em 73 mortes para cada cem mil nascimentos em 2002 (Laurenti et al. 2004). Este valor está muito acima daquele encontrado em países desenvolvidos que possuem boa coleta de estatísticas, onde esta razão está ao redor de 10. Segundo Laurent e colegas (2004), as mortes maternas ocorreram em maior proporção entre as mulheres com baixa escolaridade e que não participam do mercado de trabalho. Apesar da gravidade do problema e de todos os esforços feitos nesta área, um maior empenho no sentido de mensurar melhor o evento e investigar as causas associadas a ele são essenciais para o desenho adequado de programas de redução da mortalidade materna. Importância da atenção qualificada às complicações do parto (atenção obstétrica e de emergência) salientada em muitos estudos da OPAS/UNFPA/UNICEF é reconhecida pelo Ministério da Saúde no Pacto da Redução da Mortalidade Materna de 2004.

O grande número de abortos realizados no Brasil, como já foi apontado por Martine (1996), teve efeito importante no declínio das taxas de fecundidade no passado e, na atualidade, continuam sendo importantes para assegurar taxas baixas de fecundidade. A realização de aborto inseguro tem correlação direta com o estado de saúde reprodutiva das mulheres brasileiras, com efeitos inclusive na mortalidade materna, e é em parte resultado do acesso deficiente a métodos contraceptivos. Segundo os dados do Ministério da Saúde, em 2004 o SUS realizou 252.825 internações por aborto, das quais metade destas foram declaradas como internações por aborto espontâneo e as demais como “outras gravidezes que terminam em aborto”, muito provavelmente decorrente da busca por ajuda médica após a realização de aborto induzido realizado pelas usuárias de forma insegura. O total de abortos realizados é desconhecido, mas estima-se que sejam realizados de 750 mil a 1,4 milhões de abortos anualmente (Sorrentino, 2001) e esta diferença depende dos supostos que se utilize na estimativa. Destaca-se que no Brasil os nascimentos vivos anuais estão ao redor de 3,5 milhões de crianças.

É inegável a conquista social das mulheres brasileiras nos últimos séculos e a diminuição de algumas desigualdades de gênero, principalmente na área de educação e mercado de trabalho. No entanto, a violência contra as mulheres ainda é uma questão social grave e com conseqüências diretas na saúde sexual e reprodutiva. No Brasil,

como em vários outros países latino-americanos, a violência não é somente praticada, como muitas vezes reconhecida e legitimada por parte da sociedade, principalmente quando envolve infidelidade conjugal. A forma mais comum de violência contra as mulheres é o abuso por parte do companheiro, que envolve desde agressão psicológica, física, até relação sexual forçada. O cenário mais real da violência doméstica ainda não é conhecido, pois na maioria das vezes a agressão não é denunciada às autoridades e a mulher busca ajuda com amigas ou dentro da família, quando não se silencia totalmente. Adicionalmente, a violência contra as mulheres não se encerra nos espaços domésticos, a violência sexual e a institucional também se mostram presentes em todas as esferas, mas ainda conhecemos pouco sobre elas.

1.3 Rumo ao Futuro: em busca de respostas eficientes

A despeito dos enormes esforços feitos no sentido de mapear a situação das mulheres no Brasil, apontando para as enormes desigualdades, deve-se ressaltar que os sistemas de indicadores criados, os relatórios e análises publicadas são importantes instrumentos para o desenho de políticas públicas que possibilitam traçar ações e intervenções para redução destas desigualdades. No entanto, estes são inadequados para o monitoramento dos programas e ações implementadas. Entre estas iniciativas e trabalhos podem-se citar alguns como o Sistema Nacional de Indicadores de Gênero (SNIG)³, coordenado pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres; as publicações anuais do Radar Social, a cargo do IPEA; os relatórios de acompanhamento das metas do milênio, a cargo do PNUD; e o trabalho internacional desenvolvido pelo *Social Watch*, dentre outras iniciativas igualmente importantes.

Desta forma, se reconhece a importância destes trabalhos, que apontam para os resultados das ações em conjunto e também possibilitam diagnósticos de áreas que ainda precisam de ações. Ressalta-se, porém, a necessidade de um passo adiante, buscando maior eficiência e eficácia nas ações implementadas para redução da pobreza e equidade de gênero. Assim, deve-se buscar instrumentos que permitam encontrar as ações mais adequadas dentro dos contextos específicos a que estas estão submetidas.

O monitoramento e a avaliação dos programas e das políticas públicas são os instrumentos mais adequados para buscar as respostas sobre a efetividade e eficácia das ações e intervenções voltadas a diminuir as desigualdades sociais. Na próxima seção apresentam-se de forma sucinta alguns aspectos teóricos e metodológicos envolvidos

3 Por iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e apoio do IBGE, como mencionado no site do Sistema, "o SNIG foi criado para ser um instrumento de conhecimento da realidade das mulheres no Brasil, oferecendo subsídios indispensáveis para o planejamento e implementação de políticas públicas." (SNIG-Br, Sistema Nacional de Informações de Gênero. <http://200.130.75/snig/>, acessado em 25/05/2007).

nos processos de monitoramento e avaliação de programas, para somente a seguir passar para a análise dos sete programas selecionados para propostas de inclusão de indicadores de gênero e cor/raça para monitoramento no PPA.

2. Monitoramento e Avaliação: alguns aspectos conceituais

O aumento da pobreza, na maioria das vezes, acompanhado de grande aumento das desigualdades sociais, faz com que a responsabilidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade no uso dos recursos públicos sejam cada vez mais cobradas dos planejadores e gestores. A sociedade civil, as organizações não governamentais e as agências de cooperação bilateral, dentre outras, jogam um papel importante na cobrança da utilização correta destes recursos. Nos últimos anos, esta preocupação, muitas vezes surgida como resultado da pressão da sociedade civil organizada, também passou a fazer parte da agenda das próprias organizações governamentais, de seus técnicos e de seus gestores. As leis e diretrizes vinculadas ao Plano Plurianual de 2004-2007 deixam esta preocupação dos planejadores clara, mas a implementação de medidas adequadas e o pleno exercício de verificação da correta aplicação dos recursos públicos ainda tem um longo caminho a percorrer antes de chegar ao minimamente necessário. Não se pode negar que há um certo avanço, em algumas áreas mais do que em outras. Assim, é importante entender e aprender com as experiências passadas, para delinear melhor o plano para os próximos anos.

Sabe-se que os instrumentos mais adequados para a aferição da eficácia, eficiência e relevância dos programas, projetos e intervenções são o monitoramento e a avaliação das ações programáticas. Muitos autores argumentam que não existe um consenso sobre o que seja um e outro (Costa e Castanhar, 2003), mas o que existe na maioria das vezes é uma confusão e uso indevido dos termos e, conseqüentemente, erros nas práticas e implementações de monitoramento e avaliação. A confusão às vezes deve-se ao fato de que o termo *avaliação de processo* em várias oportunidades é utilizado ao invés do termo *monitoramento* do programa. Os termos são utilizados como sinônimos, já que o monitoramento se preocupa com os processos de implementação do programa e também com uma avaliação destes processos.

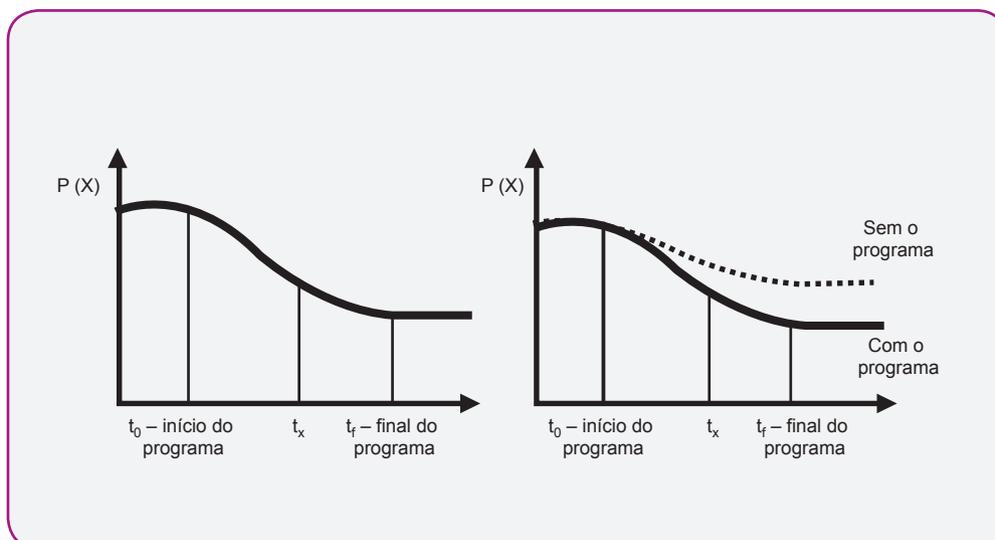
Entretanto, o monitoramento está voltado para medir quão bem uma atividade, ação ou intervenção tem sido realizada, a partir do desenho inicial programado ou das mudanças impostas ao longo do período de execução. Uma forma que facilita a distinção entre ambos os termos é que o monitoramento necessariamente deve se referir a um processo contínuo de acompanhamento (monitoramento) dos processos e a avaliação de processos não exige acompanhamento contínuo, pode ocorrer em períodos pré-de-

terminados ao longo da execução do programa. O monitoramento, ao longo do tempo, deve responder às questões como: 1) O programa está implementado a contento (a partir do desenho delineado)?; 2) Há diferenças na implementação do programas em diferentes localidades?; 3) O programa beneficiou o público-alvo definido (está bem focado)?; 4) A que custo a implementação e o atendimento do público-alvo foram alcançados (os custos de implementação compensam)?

Uma distinção essencial, contudo a que se deve estar atento é que o monitoramento de programas não deve buscar saber os resultados (impactos) das ações tomadas sobre as condições de vida da população ou o atingimento dos objetivos do programa, mas deve buscar saber se o programa foi bem desenhado desde o início, se a sua continuidade se dá de forma satisfatória ao longo do tempo ou se os gerentes e gestores do programa devem tomar novas medidas ou propor mudanças de curso para que o programa seja efetivo e que os recursos empregados sejam utilizados de forma eficiente.

A avaliação de programa, por outro lado, se diferencia do monitoramento, pois esta requer análise dos impactos causados na população-alvo na presença do programa ou ação, tendo sido controlados os efeitos de outros possíveis impactos. Adicionalmente, sua realização supõe o conhecimento das características da população alvo no início da implementação do programa e que as mudanças (ou permanências) destas características sejam registradas em momentos específicos durante a execução do programa. Desta forma, a avaliação supõe que exista uma população-alvo, com características muito similares aos beneficiários do programa, que ainda não estão inseridos no programa sob avaliação. Utilizando o exemplo gráfico simples abaixo se torna mais fácil visualizar a diferença entre monitoramento e avaliação, em todos os aspectos mencionados. Percebe-se claramente que, na avaliação é necessário buscar informações e comparar dois grupos distintos, aqueles que estão e aqueles que não estão no programa, mas que guardam em si outras características muito similares.

Aqui pode-se cair em uma contradição, pois se o programa estiver bem focado e atingindo todo seu público-alvo, não mais teremos um grupo de controle, com as mesmas características do grupo avaliado, diferenciando-se somente por estar ou não estar no programa avaliado. A avaliação de impacto de um programa, portanto, não pode acontecer somente quando todo público-alvo já foi atingido, sendo essencial o planejamento da avaliação desde o desenho da ação a ser implementada e não após a sua implementação e muito menos quando decorrido muito tempo do início do programa.



Pelo exposto acima, pode-se ter uma idéia de como um processo de avaliação pode ser complicado e complexo e, assim, não é difícil imaginar as dificuldades e críticas que avaliadores de políticas enfrentam durante a execução e após a divulgação dos resultados de uma avaliação. Esta é uma das razões pelas quais os resultados das avaliações são pouco utilizados na re-estruturação dos programas e melhor aproveitamento dos recursos públicos, que é o seu propósito fundamental (Pinto, 1986 e Garcia, 2001). O monitoramento por sua vez, apesar de demandar muitas informações e bom planejamento não sofre desta mesma desvantagem que a avaliação, pois não necessitam da análise comparativa entre grupos do público-alvo que estão e aqueles que não estão no programa. Desta forma, achamos que do ponto de vista gerencial do PPA, o monitoramento dos programas deveriam ser a preocupação prioritária em termos de planejamento⁴. A leitura do “Relatório de Avaliação, Plano Plurianual 2004-2007” (Brasil, 2004b, 2005, 2006 e 2006c) de qualquer um dos anos de exercício, 2004, 2005 ou 2006, mostra claramente se tratar mais de um relatório de acompanhamento (monitoramento) do que propriamente uma avaliação dos programas contidos no PPA.

Como o próprio relatório do PPA cita, na verdade este é somente um instrumento gerencial, não chegando mesmo a ser um relatório de monitoramento dos programas. No entanto, este poderia ser muito mais do que isto se no escopo de cada um dos programas do PPA fossem previstos instrumentos de monitoramento adequados. Estes instrumentos pressupõem a definição de objetivos claros e específicos dos próprios programas, necessitam de definição precisa de indicadores de acompanhamento e, principalmente, demandam alocação de recursos específicos para o gerenciamento

⁴ Não estamos afirmando com isto que a avaliação de programas não é importante, ao contrário. No entanto, esta deveria fazer parte do escopo de cada programa específico e não parte da preocupação dos vários setores em conjunto. A avaliação de processo poderia ser considerada, mas pelos motivos citados acima, o monitoramento nos parece mais adequado para acompanhar a implementação e a execução dos programas do PPA.

dos sistemas de monitoramento e levantamento dos dados que são essenciais para viabilizar a estimação e cálculo dos indicadores de monitoramento.

Os relatórios do PPA de qualquer um dos anos de exercício do plano mostram claramente as falhas no desenho dos programas com relação à previsão de indicadores de monitoramento, na grande maioria das vezes nem foi definido e as poucas vezes onde foi, é mostrada a inadequação na definição e/ou na formulação adotada. Por exemplo, no relatório do exercício de 2005, com relação ao programa de Transferência de Renda com Condicionalidade, cita *“O indicador ‘Taxa de Pobreza’, calculado pela relação percentual entre o número de famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza e o número total de famílias, é influenciado por inúmeras variáveis, sendo o programa Bolsa Família apenas uma delas. Logo, não é possível avaliar os resultados do programa apenas com base neste indicador”* (Brasil, 2006 p. 58). Desta forma, os gestores do programa definiram novo indicador, a taxa de atendimento do programa. Contudo, este ainda apresenta problemas, pois a porcentagem de pessoas inseridas no programa com relação ao número estimado de pobres na população não garante que a população pobre, que é alvo do programa, seja aquela que está recebendo os benefícios. Assim, outros indicadores complementares seriam necessários.

Mesmo para os poucos indicadores previstos no PPA, a dificuldade é ainda maior, pois como pode ser observado em várias ocasiões no relatório de avaliação, o indicador previsto não pode ser calculado para o período por falta de dados, devido à mudança em alguma diretriz, ou porque as pesquisas do IBGE não incluíram aquela informação para o ano devido, ou porque as pesquisas anuais não eram capazes de identificar o público-alvo e assim por diante (Brasil, 2004b, 2005, 2006 e 2006c).

Com relação às propriedades dos indicadores, vale a pena ressaltar que algumas das propriedades requeridas são a factibilidade, periodicidade e replicabilidade. Ou seja, que o indicador seja de fácil obtenção, que esteja disponível em períodos compatíveis com as mudanças que se queria captar e que seja possível a obtenção e cálculo em situações ou período distintos (Holt, 2003). A maioria dos indicadores propostos no PPA na verdade não cumprem com estas propriedades, muitas vezes não por inviabilidade das propostas, mas por falta de planejamento conjunto para a obtenção do dado requerido para o cálculo do indicador proposto.

Mesmo sabendo que nem todas as propriedades dos indicadores são possíveis de serem encontradas em um mesmo indicador, deve-se estar atento as quais destas propriedades são essenciais para a mensuração do evento que se deseja monitorar. Por exemplo, os indicadores devem ser específicos às ações previstas nos programas, pois se são influenciados fortemente por outras ações não controladas no programa em questão, estes não servem para monitorá-lo. Outras propriedades importantes em programas, principalmente aqueles que têm ação descentraliza-

da é a desagregabilidade, tanto em termos regionais quanto sociais, para poder se referir à população alvo do programa; a confiabilidade, que se refere à precisão da informação básica, sendo, portanto necessária a implementação de mecanismos de controle de qualidade das informações; a cobertura do evento, para captação de todos os casos existentes, ou pelo menos que se garanta que aqueles não captados não sejam seletivos ou introduzam vieses nos resultados; e a comparabilidade ao longo do tempo, que depende da forma de captação do dado e forma de cálculo definidas previamente (United Nations, 1989; Jannuzzi, 2001).

Para que um indicador possa ser bem pensado, definido e calculado, os objetivos dos programas, o público-alvo e as metas precisam estar bem claros. Com relação aos objetivos, vários autores, baseados em experiências anteriores de monitoramento e avaliação, afirmam que para um bom delineamento de programas, projetos ou intervenções na área de políticas sociais é essencial que estes objetivos estejam muito bem definidos. Por exemplo, as recomendações da Measure DHS (Frankel e Gage, 2007) para a definição dos objetivos de um programa sugerem que o objetivo deve ser: específico, mensurável, apropriado, realístico e ter prazo determinado de execução⁵. Um objetivo específico é aquele que o resultado esperado é claramente explicitado sem dubiedade; mensurável se o resultado esperado pode ser medido ou se o dado pode ser coletado no tempo necessário; apropriado se está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais; realístico se pode ser alcançado (não ser utópico) e, finalmente, o prazo para alcance dos objetivos não pode ser indefinido ou infinito.

Para que se possam definir programas com estas características, já no delineamento dos seus objetivos e garantir que os indicadores de monitoramento possam ter pelo menos as propriedades mais essenciais se requer um compromisso muito grande entre as instituições, unidades gerenciais e atores envolvidos. Em geral estas questões são bastante complexas e de difícil solução, portanto, algumas delas devem ser construídas ao longo do tempo e muitas vezes em parceria com a sociedade civil organizada, viabilizando a construção de redes, além de mecanismos gerenciais mais responsáveis e eficientes, em parceria constante entre as instituições e organismos envolvidos.

Um aspecto vital que deve ser levado em consideração para que as questões mencionadas acima sejam viáveis, é a institucionalização de mecanismos de financiamento das ações necessárias à implementação de sistemas ou procedimentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Não existe uma norma específica para determinar o montante de verba especificamente destinada ao monitoramento e avaliação de programas, mas existem algumas propostas que este montante deveria ficar ao

⁵ A sigla SMART é utilizada para resumir estas recomendações, que significam: specific, mensurable, appropriate, realistic and timely.

redor de 5 a 10% do valor total destinado ao programa (Frankel e Gage, 2007). Desde o desenho e planejamento inicial do programa deveria se planejar as ações que permitissem o monitoramento e avaliação como parte do próprio programa e com verba destinada e garantida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Diante deste quadro o presente trabalho buscará traçar um panorama de como as questões de gênero e raça foram incorporadas no PPA 2004-2007 e, posteriormente, mostrar como isto se reflete nos resultados apontados nos relatórios anuais de avaliação do PPA. A partir desta análise, será feita uma proposta de como estas questões deveriam passar a fazer parte do PPA de 2008-2011 e adicionalmente, se fazer uma proposta de como monitorar as questões de gênero e raça no programa de Transferência de Renda com Condicionais (Bolsa Família), por ser este o programa social atual com maiores recursos financeiros aprovados na LDO (Congresso Nacional, 2006).

3. Monitoramento e Avaliação do PPA

A Lei que instituiu o PPA 2004-2007 prevê em um de seus artigos a realização de relatório anual de avaliação⁶. Está previsto pela Lei que este relatório deve conter avaliação de cada um dos programas, o alcance dos indicadores e o cumprimento das metas estabelecidas no programa com indicações de medidas corretivas nas proposições iniciais⁷. Esta prática foi introduzida pela primeira vez no PPA do período anterior (2000-2003), como uma experiência inovadora e sem precedentes nos planos anteriores, que se iniciaram no ano de 1991. Deve-se destacar que no período de 1996-1999, o PPA instituiu um relatório sobre a execução do plano, que na verdade era um relatório de acompanhamento financeiro e de metas físicas.

Os relatórios de avaliação previstos nos Planos mais recentes são decorrentes da mudança de modelo de gestão do Governo, onde os recursos orçamentários devem estar vinculados aos programas e ações do Governo. Em anos anteriores era impossível se traçar um panorama completo de onde os recursos tinham sido aplicados. Com a definição do modelo de recursos vinculados aos programas e ações, o PPA institucionaliza e formalização o planejamento dos programas vinculados ao orçamento. No entan-

6 A lei N° 10.933 de 11 de agosto de 2004, em seu artigo 9° do Capítulo VI, estabelece: "O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano...". A coordenação da elaboração deste relatório está a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

7 Conforme estabelecem os incisos III e IV, do Capítulo VI, da referida lei, o relatório anual de avaliação deve conter: "demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos" e "avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias".

to, a diferença de gestão, organização e conhecimento técnico nos diferentes setores do governo é refletida na própria definição dos objetivos, público-alvo, indicadores e ações específicas dentre de cada programa existente no PPA.

O atual relatório de avaliação, portanto, é um avanço enorme e é o resultado de uma evolução contínua na prática das políticas públicas. Porém, a partir dos resultados apresentados nos relatórios de avaliação anual, disponibilizados pelo Governo⁸, verifica-se que se está longe de atingir o que foi previsto na lei. A dificuldade e a complexidade das atividades propostas, avaliação e monitoramento, são as razões fundamentais para os poucos resultados apresentados. Além disso, o motivo parece estar no fato de existir uma definição ainda insuficiente e imprecisa dos objetivos, do público-alvo e das metas dos programas e ações. Conseqüentemente, isto leva à definição inadequada de indicadores de acompanhamento e falta de definição e planejamento dos instrumentos necessários para o levantamento dos dados e aferição dos indicadores propostos. Agrega-se a estes motivos a falta de alocação de recursos financeiros designados especificamente para o monitoramento e eventuais pesquisas de avaliação dos programas, que são absolutamente necessárias, como indicado nas recomendações internacionais a respeito do uso efetivo dos recursos públicos. Na maioria das vezes estes recursos para levantamento e administração dos dados são diluídos em outras atividades e ações em cada Ministério, tornando muitas vezes difícil a identificação dos recursos utilizados para com este fim no final da implementação da ação ou mesmo para o acompanhamento anual dos gastos orçamentário do PPA, como mostrado em pesquisa realizada por Ghirlanda (2002), em uma avaliação do PPA 2000-2003.

Com a intenção de embasar as afirmações acima, busca-se mostrar aqui de maneira sucinta, a partir de breve análise dos relatórios dos exercícios de 2004, 2005 e 2006, o problema ainda presente na avaliação dos programas, principalmente mostrando a deficiência e inadequação dos indicadores definidos. Adicionalmente, mostra-se como as questões de gênero e raça são incluídas no plano, apontando para algumas diretrizes que precisariam ser adotadas para se avançar neste tema. Finalmente, é apresentado o Programa Bolsa Família e, ressaltando os mecanismos de monitoramento e avaliação adotados especificamente neste Programa, sempre fazendo referência ao tratamento das questões de gênero neste Programa.

⁸ Todos os relatórios estão disponíveis na Internet, a partir do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm.

4. Os relatórios de Monitoramento e Avaliação do PPA 2004-2007

O monitoramento e a avaliação, assim como a definição dos programas e ações, incluídos no PPA, previstos em lei, são feitos utilizando-se o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan)⁹, coordenado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas realizado como uma ação conjunta com as secretarias de planejamento e orçamento de cada Ministério.

4.1 Os Programas e Ações no PPA

O Plano Plurianual está embasado em três mega-objetivos, que são as prioridades de Governo. O primeiro mega-objetivo tem foco na inclusão social e redução das desigualdades. São apontadas as diretrizes para delimitação dos programas e ações setoriais e os desafios que o governo deve enfrentar para alcançar o objetivo proposto. É neste primeiro mega-objetivo do Plano que as ações com ênfase em gênero e raça estão mais presentes, dado que a análise com esta perspectiva é condição essencial para redução das iniquidades sociais. O segundo mega-objetivo está mais voltado para as questões ligadas ao crescimento econômico, geração de emprego e renda. O terceiro mega-objetivo agrega programas de promoção da cidadania e fortalecimento da democracia.

O plano como definido em seu início tinha 30 desafios, que resultaram em 374 programas e praticamente 4.300 ações. A maior parte deste programas e ações tem caráter finalístico, ou seja, tem como resultado um produto ou serviço para a sociedade. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponibiliza o detalhamento dos resultados do plano em publicação denominada “Monitoramento em Números: Programas e Ações do Plano Plurianual de 2004-2007” (Brasil, 2006c).

⁹ O Sistema está disponibilizado na Internet em <http://www.sigplan.gov.br/>. Existem vários tipos de permissão de acesso, desde permissões para os gestores alimentarem o sistema até permissão de leitura, para acompanhamento por servidor do órgão de interesse. O acesso a um resumo dos dados disponíveis no SIGPlan para a sociedade civil não está disponível em módulo específico como previsto na lei (10.933). Disponibilizam-se somente os relatórios de avaliação enviados ao Congresso.

4.2 Questões de Gênero e Raça no PPA

Nos primeiros planos plurianuais, que foram instituídos a partir de 1991, as questões de gênero e raça não faziam parte da pauta dos programas e ações governamentais. A atuação do movimento de mulheres¹⁰ foi modificando este cenário ao longo dos últimos 15 anos. Como afirma Peres (2006), o CFEMEA teve papel importante nesta área, onde começou com atuação constante para o levantamento e acompanhamento de projetos em defesa dos direitos das mulheres que estavam em tramitação na Câmara e no Senado. Aliado a questões conjunturais e atuação de outros atores importantes, as questões de gênero e raça passaram a estar cada vez mais presentes nas preocupações das políticas públicas (Montaño, et all, 2003).

No PPA de 2000-2003 somente dois programas faziam explicitamente menção às mulheres como público-alvo de ações¹¹, mas o plano, apesar de ter foco o “combate à pobreza” em um de seus macro-objetivos, não tinha as questões de gênero colocadas explicitamente nem nas ações nem nos macro objetivos. Já no PPA 2004-2007 as questões de gênero e raça, assim como diferenciais regionais, são tomadas como aspectos centrais em muitos programas e ações (Prates e Nogueira, 2005). Além de estar explícito nas diretrizes e desafios de todos os macro-objetivos, especificamente, ao redor de 10 programas, têm o objetivo explícito de redução das desigualdades de gênero e raça como foco. Adicionalmente, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com status de Ministério a partir de 2004, passou a dar destaque para ações voltadas para os temas relacionados diretamente aos direitos das mulheres, além de suas próprias criações atestarem para uma mudança fundamental na forma do Governo considerar as questões das desigualdades sociais.

Se bem este cenário é alentador, pois mostra conquistas e os importantes avanços obtidos pelo movimento de mulheres no Brasil, por outro lado mostra as dificuldades e resistências pelas quais os movimentos de mulheres têm passado ao longo da história brasileira. Os relatórios sobre a situação das mulheres e da população negra, disponibilizados por várias instituições, mostram ainda os enormes diferenciais por sexo e raça nas esferas do trabalho, renda, saúde, educação, política, etc. A história

10 O movimento de mulheres ganha força política no Brasil enfatizando as questões de iniquidade de gênero, principalmente a partir das Conferências internacionais da ONU, também com a criação do CNDM em 1985 e com a Constituição de 1988 (ÁVILA, 2002).

11 Os programas que diretamente se referiam às mulheres eram: 1) Combate à Violência Contra a Mulher, vinculado ao objetivo de “Promover a Garantia dos Direitos Humanos” coordenado pelo Ministério da Justiça; 2) Saúde da Mulher, com atuação em três áreas específicas (“Redução da taxa de cesáreas no SUS”, “Redução da taxa de letalidade materna no SUS” e “Aumento do coeficiente de atendimento pré-natal”), vinculado ao objetivo de “Assegurar o Acesso e a Humanização do Atendimento na Saúde”, coordenado pelo Ministério da Saúde.

tem demonstrado que estes diferenciais somente poderão ser superados com ações específicas voltadas para a sua redução. Não são somente questões de mulheres, são questões sociais mais amplas que afetam a vida das mulheres de forma diferenciada e, por isso, buscam-se maneiras mais eficientes para resolvê-las em um cenário de recursos financeiros cada vez mais escassos. A melhor gestão do dinheiro público, com ações que realmente possam diminuir as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que se promova o crescimento econômico, é o caminho que tentamos apontar aqui, ou seja, buscar ações que realmente sejam capazes de reduzir as desigualdades sociais de forma eficiente.

Como afirmado anteriormente, o monitoramento e a avaliação do PPA se restringem, mormente a acompanhar os repasses dos recursos para as ações: execuções financeiras. Os indicadores, na forma que foram definidos no plano, ficaram com execução baixa, como reconhecido no próprio relatório do Governo. Algumas das razões desta baixa taxa de execução, que compromete o monitoramento das ações, residem na inadequação dos indicadores propostos, na falta de dados para o seu cálculo e, principalmente, na forma ainda incipiente de definição dos procedimentos de monitoramento e avaliação da maioria dos programas.

A primeira razão, inadequação do indicador, muitas vezes decorre do fato que o próprio objetivo não está delineado de forma a permitir a definição de indicadores de acompanhamento. Existem vários programas no PPA que claramente poderiam ou deveriam fazer referência às desigualdades de gênero e raça, mas são totalmente omissos e, na forma que estão, inviabilizam a definição de qualquer indicador para monitoramento. O programa “0154 Direitos Humanos, Direitos de Todos” se encaixa totalmente nesta categoria. O objetivo declarado no PPA é “Promover e defender os direitos humanos, assegurando acesso aos mecanismos necessários para o exercício pleno da cidadania” e tem como público-alvo a “Sociedade”. O objetivo não está bem delineado e é quase que uma declaração de intenções, se bem muito pertinentes, não viabiliza o monitoramento da ação: o objetivo não é específico, não é mensurável, não tem tempo definido para sua execução e o público alvo é muito amplo.

Por outro lado, existem programas no PPA com público-alvo tem a perspectiva de gênero e raça, mas que não tem nem o objetivo claramente definido e, conseqüentemente, os indicadores não são adequados para o monitoramento. Um claro exemplo deste tipo de programa é o “Primeiro Emprego” (1329). Seu público-alvo é “*Jovens de 16 a 24 anos, desempregados, precariamente ocupados ou que procuram o primeiro emprego, com prioridade de acesso para os de baixa renda e baixa escolaridade, com destaque para gênero, raça/cor e necessidades especiais*”. Seu objetivo é “*Inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego*”. O indicador de acompanhamento é simplesmente a “Taxa de Desemprego da Faixa entre 16 e 24 anos”. O objetivo não tem as características desejadas de ser específico, mensurável,

apropriado, realístico e ter tempo determinado para alcance do propósito. O público-alvo inclui parte do que deveria estar no objetivo, ou seja, levar em consideração os acessos desiguais de gênero, raça e populações com deficiências. Finalmente, no indicador, apesar do público-alvo tratar de populações específicas, este não faz menção a nenhuma medida que leve, pelo menos, em consideração os diferenciais por sexo. Qualquer monitoramento adequado do programa, que deveria pelo menos verificar se o público-alvo está sendo atendido, não é possível a partir da forma como o programa está explicitado no PPA.

Outro exemplo interessante é um programa onde os indicadores foram definidos com a perspectiva de gênero e raça, mas o programa foi extinto nos anos seguintes de execução do plano. Isto aconteceu com o Programa “Atendimento Integral à Família (1093)”, que tinha como objetivo “*Promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero*”. Este tinha três indicadores definidos, onde um deles é para a população em situação de pobreza em geral, o segundo para população feminina em situação de pobreza e vulnerabilidade e o terceiro para a população negra nesta situação¹². O problema que se podia antever com estes indicadores seria a infatibilidade de se conseguir dados adequados para o monitoramento. Os dados necessários para o cálculo estariam a cargo do IBGE, que pelo plano não tem atribuição específica de produzir estes indicadores para atender ao monitoramento deste programa. Adicionalmente, se o dado tivesse que ser proveniente das pesquisas do IBGE, o nível geográfico de monitoramento não poderia ser o município, onde provavelmente as ações para atender as famílias em situação de vulnerabilidade estariam se dando, já que os levantamentos anuais das pesquisas domiciliares não permitem desagregação em nível de município. Assim, outro tipo de informação deveria estar sendo produzida para o correto monitoramento do programa. E como já afirmamos anteriormente, para ser produzida uma informação esta deve estar no planejamento e ter recursos financeiros designados para a ação.

É interessante observar que a avaliação do PPA de 2000-2003 já apontava para sérios problemas com os indicadores, como pode ser visto na passagem abaixo, que aponta para formas de solucionar o problema. A partir da leitura dos relatórios de avaliação do PPA 2004-2007 percebe-se que este problema ainda não tinha sido sanado.

“O índice de 28,9% de indicadores inadequados pode ser considerado elevado, pois se trata de um instrumento de suma importância para a avaliação e posterior aperfeiço-

12 Os indicadores eram: 1) Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a Salário Mínimo (percentagem); 2) Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo chefiadas por Mulheres (percentagem); 3) Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita Inferior a 1/2 Salário Mínimo, chefiadas por Negros ou Negras (percentagem).

amento dos programas. Mas, ao se analisar as respostas individuais e a baixa amostragem de indicadores com variação captada em 2000 têm-se a percepção de que este índice, na realidade, pode ser maior do que o apontado na Avaliação, o que demanda a necessidade urgente de o Ministério do Planejamento e suas diversas unidades – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria de Gestão (Seges), Ipea, Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – desenvolverem um amplo processo de revisão e reconstrução dos indicadores de programas, em parceria com os Ministérios setoriais”. (http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/content/desafios/adequacao_indic.htm, acessado em 17/05/2007).

Pode-se afirmar que o PPA de 2004-2007 teve um avanço enorme ao incluir as questões de gênero e raça como fundamento para se reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. Também os esforços para implantar processos de monitoramento e avaliação dos programas são progressos importantes na gestão dos recursos públicos. Todavia, na prática, os programas ainda não foram capazes de considerar estes aspectos plenamente, nem incluir plenamente gênero e raça em suas premissas quando devido, nem definir formas adequadas de monitoramento. Para que isto possa acontecer no próximo plano plurianual são necessárias algumas medidas importantes, que sucintamente são:

- Definir os objetivos dos programas de forma adequada (*SMART*);
- Identificar claramente o público-alvo de cada ação;
- Incluir os seguimentos populacionais específicos em ações que buscam diminuir as desigualdades sociais, como iniquidade de gênero e raça;
- Definir claramente indicadores de monitoramento;
- Definir os instrumentos de levantamento e gerenciamento dos dados para o monitoramento;
- Designar recursos financeiros para o levantamento e gerenciamento dos dados necessários ao monitoramento;
- Definir mecanismos rápidos de ajustes nos programas a partir da identificação de problemas durante o monitoramento;
- Definir instrumentos de avaliação de resultados das ações e mecanismos de financiamento;
- Definir mecanismos de atualização, correções e mudanças nas ações a partir dos resultados das avaliações;
- Garantir a participação da sociedade civil e de corpo técnico-científico especializado em todas as etapas do processo de formulação do plano.

Referências Bibliográficas

- ABCRED, Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Similares. ABCRED, 2007. Disponível em: www.abcred.org.br Visitado em 04/07/2007.
- ALVES, S. D. S. e SOARES, M. M. Microfinanças: democratização do crédito no Brasil e atuação do Banco Central, BACEN, Brasília, 2006, disponível em:
- <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/NotaDC200512.pdf>.
- AQUILINI, G.H., GONZAGA, L.L. e GUERRA, M.H. O desemprego feminino na Região Metropolitana de São Paulo – 1985-2000. Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Ouro Preto, MG, ABEP, 2002.
- ÁVILA, M. B. M. . Cidadania, Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G.. (Org.). Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira. 1 ed. São Paulo: FCC, 2002, p. 121-142.
- BELTRÃO, K.I. e ALVES, J.E.D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG, ABEP, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007 : relatório de avaliação – exercício 2004 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2004b. 190 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2005 – ano base 2004: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2006 – ano base 2005: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2006.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “Roteiro para construção de modelo lógico de programas” – (em elaboração). IPEA 2006b.
- BRASIL. Monitoramento em números: programas e ações do Plano Plurianual 2004- 2007: ano base 2005/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2006c.
- BRUSCHINI, Cristina. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistências da discriminação? (Brasil, 1985/95). Rocha, M. I. B. (org), Trabalho e Gênero: mudanças, permanências e desafios. Campinas: ABEP, NEPO/UNICAMP e CEDEPLAR/UFMG, São Paulo: Ed. 34, 2000.
- CONGRESSO NACIONAL, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2007, (Projeto de Lei nº 02/2006-CN).
- COSTA Frederico Lustosa da, CASTANHAR José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. RAP Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003.
- FRANKEL, Nina; GAGE, Anastasia. M&E Fundamentals A Self-Guided Minicourse. MEASURE Evaluation. Janeiro de 2007 (<http://www.cpc.unc.edu/measure/training/mentor>, acessado em 10/05/2007) .
- Ghirlanda, Marta Penna Marinho. A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- HOLT, D. Methodological issues in the development and use of statistical indicators for international comparisons. Survey Methodology, Statistics Canada, v.29, n.1, June 2003, p.5-17. 2003.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea. 2001.
- LAURENTI, R., JORGE, M. H. P. de M. e GOTLIEB, S. L. D. 2004. A mortalidade materna nas capitais brasileiras: algumas características e estimativa de um fator de ajuste. Rev. Bras. Epidemiologia, 2004, 7(4):449-60.

MARTINE, G., CARVALHO, J.A.M e ARIAS, A.R. Mudanças recentes no padrão demográfico brasileiro e implicações para a agenda social. TD 345. Brasília, IPEA, 1994.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007. Balanço 2003-2006. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/index.php?scid=1322>

MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; e LOBO, Thereza. “As Políticas Públicas de Gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil”, (45) Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

MONZONI-NETO M. P. Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo, Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ FGB. 2006, 195 f.

SORRENTINO, S. Dossiê aborto inseguro. Direito de decidir sobre o aborto: uma questão de cidadania e democracia. Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – Rede Feminista de Saúde, 2001. Disponível em <http://www.redesaude.org.br/dossies/html/dossieaborto.html>.

PERES, A. Em defesa das mulheres no Congresso. In: UNIFEM, O Progresso das Mulheres no Brasil. Brasília: UNIFEM, 2006. Pp. 94-101.

PENIDO, Mariângela, MACHADO, Ana Flávia. Desemprego: evidências da duração no Brasil Metropolitano, Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Ouro Preto, 2002.

PINTO, Ana Maria Resende. O Fetichismo da Avaliação. Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura, V.1, Nº 2, maio-agosto 1986.

PITANGUY, J. BARSTED, L. L. O Progresso das Mulheres no Brasil, Brasília, Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006.

PRATES, C. A. e NOGUEIRA, M.B.B. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período 2000-2003: avanços e possibilidades. Serie Mujer Y Desarrollo 63, Santiago do Chile, CEPAL, 2005.

TANAKA, A.C. Dossiê de mortalidade materna. Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos – Rede Feminista de Saúde, 1999. Disponível em <http://www.redesaude.org.br/dossies/html/dossiemort-materna.html>.

UNICEF. Mulher, Sociedade e Estado no Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1982.

UNITED NATIONS. Handbook of social indicators. Studies in Methods, Série F, N. 49. 1989. Disponível em http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_49S.pdf.

MONZONI-NETO M. P. Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo, Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ FGB. 2006, 195 f.

SORRENTINO, S. Dossiê aborto inseguro. Direito de decidir sobre o aborto: uma questão de cidadania e democracia. Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – Rede Feminista de Saúde, 2001. Disponível em <http://www.redesaude.org.br/dossies/html/dossieaborto.html>.

PERES, A. Em defesa das mulheres no Congresso. In: UNIFEM, O Progresso das Mulheres no Brasil. Brasília: UNIFEM, 2006. Pp. 94-101.

PENIDO, Mariângela, MACHADO, Ana Flávia. Desemprego: evidências da duração no Brasil Metropolitano, Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Ouro Preto, 2002.

PINTO, Ana Maria Resende. O Fetichismo da Avaliação. Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura, V.1, Nº 2, maio-agosto 1986.

PITANGUY, J. BARSTED, L. L. O Progresso das Mulheres no Brasil, Brasília, Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006.

PRATES, C. A. e NOGUEIRA, M.B.B. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período 2000-2003: avanços e possibilidades. Serie Mujer Y Desarrollo 63, Santiago do Chile, CEPAL, 2005.

TANAKA, A.C. Dossiê de mortalidade materna. Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos – Rede Feminista de Saúde, 1999. Disponível em <http://www.redesaude.org.br/dossies/html/dossiemort-materna.html>.

UNICEF. Mulher, Sociedade e Estado no Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1982.

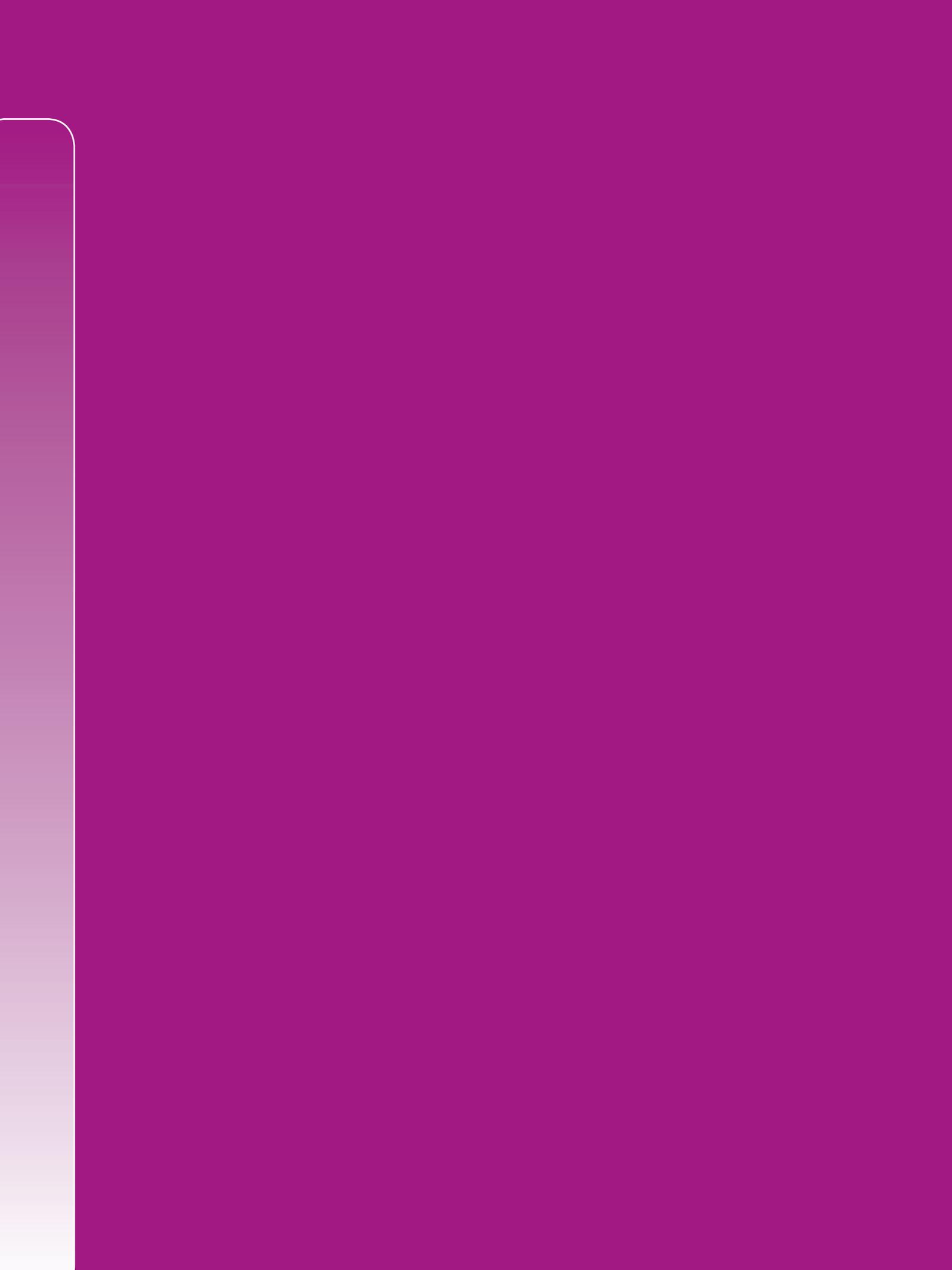
UNITED NATIONS. Handbook of social indicators. Studies in Methods, Série F, N. 49. 1989. Disponível em http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_49S.pdf.

Capítulo 2

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades no PPA

Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem à autora e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. O Programa Bolsa Família

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise sobre a viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e cor/raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento do Programa 133 - “Transferência de Renda com Condicionalidades”, conhecido como Bolsa Família. Na primeira seção são apresentadas de forma sucinta as principais características do programa e ações implementadas para o monitoramento e avaliação do programa. Na segunda seção se faz de forma propositiva a sugestão de alguns indicadores de monitoramento que poderiam ser pensados para o programa, assim sugestões de mecanismos para avaliação de ações específicas do programa.

1.1 Características do Programa Bolsa Família

O Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades (Nº 1335, no PPA 2004-2007), conhecido como Bolsa Família, surgiu em 2003, a partir da junção de outros programas de transferência de renda implementados anteriormente, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio-gás¹. É um programa que transfere renda diretamente às famílias institucionalmente reconhecidas como pobres e extremamente pobres. Segundo o PPA 2004-2007, o público-alvo do programa Bolsa Família são as **famílias em situação de pobreza** e tem o objetivo de:

“Combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios”.(Brasil, 2003, p. 620).

Para operacionalizar o programa, as famílias são reconhecidas como pobres a partir do cadastramento feito no Cadastro Único, que tem justamente o objetivo de “identificar todas as famílias pobres do país”. Para o recebimento do benefício estas famílias são identificadas em duas categorias: extremamente pobres e pobres. A definição de famílias extremamente pobres para o programa é baseada em uma linha de pobreza, que inicialmente começou como sendo rendimento mensal familiar per capita de até R\$50,00 e atualmente está em R\$60,00. As famílias denominadas como pobres são aquelas que recebiam mensalmente o valor de mais de R\$50,00 até R\$100,00 e atualmente está entre R\$60,00 e R\$120,00. Uma das dificuldades dos gestores no monitoramento do programa no que se refere à determinação de atendimento ao público-alvo

¹ A Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004 criou o Programa Bolsa Família, que é destinado às ações de transferência de renda às famílias pobres com condicionalidades.

está vinculada a este valor, pois ao longo do tempo, durante a execução do programa os valores devem alterar-se devido à dinâmica econômica do país.

- O Programa, no PPA, está dividido em três ações na linha de operações, com dotações orçamentárias e metas específicas. Estas ações são:
- Transferência de Renda Básica diretamente a Famílias em Situação de Pobreza Extrema para Melhoria da Segurança Alimentar Nutricional (ação N° 003Q);
- Transferência Variável de Renda diretamente a Famílias com Crianças de 7 a 15 Anos (ação N° 003U);
- Transferência Variável de Renda diretamente às Famílias Beneficiárias de Outros Auxílios Similares Extintos (ação N° 003V).

As transferências de renda se dão sob condicionalidades que as famílias devem cumprir para continuar recebendo o benefício. Estas exigências referem-se: *“ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”* (Brasil, 2004). Estas condicionalidades foram regulamentadas e mais detalhadas em portaria interministerial específica do Ministério da Saúde e MDS (Portaria MS/MDS nº2.509, de 18 de novembro de 2004) para as condicionalidades relacionadas à saúde dos menores de 7 anos e das gestantes e nutrízes e em portaria do Ministério da Educação e MDS (Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004) com relação à população de 6 a 15 anos de idade.

Como o programa está concebido sob a ótica de condicionalidades, estas devem ser objeto de fiscalização específica, família a família, mas como tal, como já se mencionou, esta fiscalização não deveria ser parte do processo de monitoramento do programa. Por outro lado, como a eficiência do programa deve ser olhada também do ponto de vista de se estar cumprindo com o desenho e objetivos propostos no programa, e este inclui condicionalidades, alguma medida geral de cumprimento de condicionalidades também deveria ser incluída no monitoramento de processos vinculados com a execução do programa.

O total dos recursos previstos no Plano e aprovados na LOA (Lei Orçamentária Anual) foi de quase 7 bilhões de reais (R\$ 6.930.420.777,00) no ano de 2005 e mais de 8 bilhões autorizado (R\$ 8.911.703.950) em 2006, no ano seguinte orçamento autorizado de R\$ 9.207.844.141. Para o ano de 2008 a dotação inicial foi de R\$ 10.885.357.347). Adicionalmente, são previstas ações do orçamento fiscal e seguridade que estão ligadas às atividades de gestão do Programa. Esta atividade é essencial para a geração e gerenciamento local de dados de boa qualidade para o Programa, importante para a viabilização do monitoramento. Nesta linha, grande parte dos recursos está vinculada à atividade de *“Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda”* que, conforme regulamentado

pela Portaria Nº 360 do MDS, em 2005 foram repassados aos municípios para a implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e ao aprimoramento do Cadastro Único. Nesta ação os Municípios recebiam R\$ 6,00 por cadastro inserido ou atualizado. Este valor e o procedimento foram modificados em 2006, a partir da criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que tem o objetivo medir o desempenho das administrações municipais relacionadas ao cadastramento e atendimento das famílias pobres de seus municípios².

O índice (IGD) considera basicamente duas dimensões, uma de atualização de campos básicos do cadastro das famílias pobres (endereço domiciliar; renda familiar; inclusão de membros na família; exclusão de membros na família; e mudança de responsável legal) e outra de mecanismos de controle das condicionalidades (taxa de crianças com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde), todas a cargo das gestões municipais³. Se por um lado o incentivo financeiro é importante para que os municípios recebam recursos necessários ao gerenciamento e manutenção dos cadastros atualizados, que são instrumentos essenciais para o monitoramento do programa, por outro lado, o repasse de verba vinculado à atualização do cadastro não garante a eficácia das informações do cadastro. Em muitos casos, este mecanismo pode ser responsável pela atualização indevida de gestores interessados em receber maior volume de recursos. Parece ser que a forma mais adequada de manter os registros atualizados seria uma parceria concreta com outras instâncias da gestão municipal, como as secretarias de ação social e da saúde. Adicionalmente, a possibilidade de interligação entre os vários registros administrativos, principalmente da área de saúde e educação, com o Cadastro Único, é um avanço necessário para se obter maior qualidade das informações com menores esforços.

Deve-se ressaltar que, como a atualização cadastral está a cargo do município, cada um com níveis distintos de organização e gerenciamento, e deve seguir um fluxo contínuo desde o nível municipal e, posteriormente, para inclusão na Folha de Pagamentos da Caixa Econômica Federal, esta atualização pode gerar atrasos nos pagamentos dos benefícios. Este expediente, em curto prazo, é conhecido pelos beneficiários e funciona como um desincentivo à atualização cadastral, principalmente no que se refere ao endereço residencial e à composição familiar, dados que são essenciais para o monitoramento adequado do programa e estas características apresentam alto índice de mudanças, principalmente entre a população com piores condições sócio-econômicas.

2 O IGD foi criado pela Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006, do MDS.

3 A execução destas atividades está a cargo da Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) do MDS, que tem sob sua responsabilidade a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

1.2 Monitoramento e Avaliação do Bolsa Família

Com relação ao monitoramento e avaliação, o MDS, criou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação,⁴ (SAGI) especificamente com a finalidade de acompanhar, monitorar e avaliar todos os programas do Ministério que estão vinculados ao desenvolvimento social e combate à fome. Dentre estes programas estão todos aqueles vinculados à transferência de renda, como o Bolsa Família e os demais programas como, por exemplo, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Atenção Integral à Família e Programa de Atenção à Criança. Esta experiência e a geração de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação é relatada em documento apoiado pela Unesco, a partir do ponto de vista dos gestores da Secretaria. As dificuldades encontradas durante este processo de instalação da secretaria e da implantação do processo de monitoramento e avaliação estão bem resumidas por Defourny, representante da UNESCO no Brasil, logo na apresentação do trabalho:

“Sistemas de monitoramento e avaliação constituem uma das etapas mais sensíveis na gestão de programas e políticas públicas, sobretudo de desenvolvimento social, ainda que sua relevância seja inquestionável. O acompanhamento cotidiano e a realização de estudos específicos são procedimentos relativamente novos no Brasil e, portanto, ainda não institucionalizados de forma adequada por órgãos públicos, para além daqueles criados para essa função específica.” (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p. 6).

No texto os autores citam algumas das dificuldades na implementação do monitoramento que já foram citadas anteriormente. Já de partida, a Secretaria encontrou dificuldades institucionais e políticas para conseguir se instalar e implementar os projetos. Uma das maiores dificuldades iniciais relatadas pelos gestores foi a questão das demais instâncias do Ministério entenderem o trabalho da SAGI como de fiscalização e não monitoramento e avaliação dos programas. Muito treinamento, capacitação foi necessário para conseguir aberturas dentro das demais Secretarias (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006).

A velocidade na implementação das ações programadas e aquela com que a informação é divulgada à sociedade não é a mesma e, portanto, a análise abaixo é realizada a partir dos dados publicados pela Secretaria, ou na Internet ou em publicações disponibilizadas ao público em geral. Todo o trabalho realizado pela SAGI durante os anos de 2005 e 2006, a partir do relato desta experiência e dos resultados já apresenta-

4 Informações detalhadas sobre a Secretaria e as atividades vinculadas a ela estão disponíveis em <http://www.mds.gov.br/sagi/>.

dos à sociedade, merece ser reconhecido e apreciado, pois mostra grandes avanços no monitoramento e avaliação dos programas ligados ao Ministério do Desenvolvimento Social⁵. Entretanto, entende-se que alguns pontos sobre o processo de implementação das ações voltadas para o monitoramento e avaliação devem ser levantados para análise, no sentido de se avançar neste processo.

O primeiro ponto diz respeito à questão de definição/redefinição dos objetivos de cada programa. Apesar de não ser da competência institucional da SAGI redefinir os objetivos dos programas e ações, o esclarecimento e a necessidade de especificação apropriada dos objetivos e do público-alvo dos programas deve ser matéria de análise pela Secretaria, pois sem estes, como amplamente mostrado na literatura, é impossível se propor qualquer boa metodologia de monitoramento. Assim como os objetivos, as metas dos programas sociais deveriam estar explícitas, para se proceder à avaliação destes. O modelo atual de implementação dos programas do PPA não exigem que os proponentes do programa informem objetivos bem definidos e com metas delineadas. Portanto, cada área de Governo necessita trabalhar melhor os objetivos de seus programas, para que estes sejam condizentes com o monitoramento e para isto, nada mais indicado que a discussão sobre estes objetivos seja realizada intersetorialmente, principalmente, incluindo os setores responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos programas⁶.

O segundo ponto a ser destacado é a idéia de se utilizar dados de pesquisas nacionais por amostragem de domicílio como fontes de dados importantes para a avaliação de programas. Por exemplo, a inclusão de perguntas na PNAD sobre o recebimento de benefícios de transferência de renda não ajuda na avaliação do programa, somente fornece uma estimativa do tamanho do público-alvo e, portanto, estimativas de cobertura do programa. Estes dados também permitem, em nível geográfico agregado, mapear características sócio-demográficas das famílias que declaram ter recebido o benefício e, desta forma, podem ser comparadas com muito cuidado com aquelas de mesmas características que não recebem o benefício. Entretanto, esta comparação pode ser bastante complicada a medida que se alcança altas porcentagens de cobertura do programa, pois a característica básica, ser pobre ou não, seria muito difícil de se controlar nesta comparação, já que em teoria, todos os pobres deveriam estar

5 Em meados de 2007 foram publicados três livros sobre os projetos de avaliação que tinham sido encomendados pela SAGI (PAES-SOUSA e VAITSMAN, 2007 e 2007b; VAITSMAN e PAES-SOUSA, 2007c). O primeiro com os instrumentos (questionários) de coleta de dados e os outros dois com os resultados da avaliação.

6 Nas reuniões de discussão de versão preliminar deste documento, onde participavam representantes do Ministério do Planejamento e das Secretarias do Ministério de Desenvolvimento Social, ficou claro que a definição do Programa Bolsa Família no PPA não passava por uma discussão ampla entre as várias secretarias no MDS e, principalmente, pela SAGI. Como mais tarde se verificou, este foi o padrão encontrado na maioria dos demais programas estudados neste projeto. Ou seja, a definição dos objetivos, metas e indicadores dos programas no PPA, em cada Ministério, não passava por uma discussão ampla com cada secretaria ministerial, isto em parte pela dificuldade de se ajustar os programas que são muito amplos ao escopo do PPA.

incluídos entre os beneficiários do programa. Assim, qualquer tentativa de aferição de impactos do programa BF não é possível a partir das PNADs, e para tal é necessário o acompanhamento dos beneficiários ao longo do tempo.

Finalmente, outro ponto a destacar foi a forma de iniciar o trabalho para se montar o sistema de monitoramento relatado por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006). Os autores afirmam que o primeiro passo na criação do sistema de monitoramento e avaliação do MDS foi fazer um mapeamento dos dados existentes. Se bem isto é importante, na verdade, o primeiro passo deveria ser a identificação de dados necessários para o monitoramento do programa, a partir dos objetivos e metas determinados previamente no desenho dos programas. O segundo passo deveria ser conhecer o que existe para, desta forma, poder estabelecer se são indispensáveis o levantamento e a sistematização de novos dados ou se com aqueles existentes se pode propor uma metodologia adequada de monitoramento e avaliação. Na prática, quando se inicia um trabalho partindo praticamente do marco zero, as dificuldades são enormes e, às vezes se opta por trabalhar com o que se tem e não com o que seria necessário. Neste caso, seria importante manter os dois trabalhos, no mínimo em paralelo, pois quando o levantamento dos dados existentes passa a ser a prioridade, a utilização de dados existentes para a análise, que é uma decisão técnica, passa a ser uma decisão política, tornando difícil e às vezes inviabilizando a busca das informações mais adequadas que seriam necessárias para uma boa análise dos programas.

Especificamente para avaliar o Bolsa Família, com relação a diferentes aspectos do Programa, foram encomendadas várias pesquisas de avaliação e estudos, alguns destes quantitativos e probabilísticos e outros qualitativos. Um resultado sumarizado de cada uma destas pesquisas, que já tiveram seus resultados avaliados, foi divulgado em Cadernos de Estudos da SAGI (PAES-SOUSA e VAITSMAN, 2007) e para o Bolsa Família foram relatados os resultados de cinco pesquisas.

Dentre estas pesquisas, uma inclui uma avaliação de impacto do programa com relação a três aspectos: consumo domiciliar, trabalho e antropometria. Apesar de não estar explícito questões de gênero, a avaliação encontrou resultado significativo de menor participação das mulheres no mercado de trabalho quando estavam em domicílios que recebiam o benefício, comparadas com aquelas do grupo de controle que moravam em domicílios que não recebiam o benefício. Por outro lado, aquelas com menor taxa de participação no mercado de trabalho também foram as que apresentaram maior procura por trabalho, indicando que não haveria um desincentivo à participação da mulher no mercado de trabalho como resultado do recebimento do Bolsa Família, mas sim uma dificuldade em encontrar emprego.

Vale ressaltar que, não somente por motivos de justiça social e igualdade de oportunidades por gênero, não se pode afirmar que a permanência da responsável legal no

domicílio é um fator protetor para a educação das crianças, como parecem acreditar alguns, mas principalmente, porque a qualidade da educação e convivência social que a criança está exposta na escola não pode ser substituída pela presença da mãe no domicílio. Adicionalmente, a redução da participação no mercado de trabalho de mulheres chefes de famílias beneficiárias do programa não pode ser justificada pela suposição de serem trabalhos insalubres (Medeiros et al, 2007). Um programa que busca a diminuição das desigualdades sociais não poderia estar causando uma retirada das mulheres do mercado de trabalho. Deveria sim estimular a participação em melhores empregos, já que um dos objetivos do programa é retirar as pessoas da pobreza e extrema pobreza. Assim, avaliações específicas e indicadores de monitoramento da situação dos beneficiários, para confirmar ou refutar estes resultados do programa na diminuição ou aumento dos diferenciais de gênero, são mais que urgentes para que trabalhos publicados não continuem no nível da especulação e crenças que não sejam baseadas em evidências empíricas.

Outro estudo realizado tinha objetivo específico de analisar as desigualdades de gênero: “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”. Apesar de ter objetivo de investigar os efeitos do Bolsa Família sobre as condições sociais das beneficiárias, foi adotada uma metodologia qualitativa, com estudos de caso, que na verdade permitem mapear situações específicas que deveriam ser monitoradas ou avaliadas com metodologia quantitativa que permita saber a relevância das situações encontradas. Um resultado interessante que merece maior detalhamento ou monitoramento se refere à afirmação: “Receber o benefício significa, para essas mulheres, uma possibilidade de expansão da “maternagem”, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social do grupo doméstico pelo qual são responsáveis” (PAES-SOUSA e VAITSMAN, 2007, p. 21). Não se pode deixar de mencionar, no entanto, que a divulgação dos relatórios de pesquisa completos, com maior detalhamento da metodologia, resultados dos estudos e dados coletados, deveria ser prática adotada como rotineira.

1.3 Os Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Bolsa Família

Especificamente para o monitoramento do programa Bolsa Família, a SAGI definiu, conforme disponível no Dicionário de Indicadores (DICI-VIP)⁷, uma lista de 57 indica-

⁷ O Dicionário Social do MDS é uma ferramenta construída para dar subsídios ao monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no MDS e constitui-se em um compêndio de dicionários de dados, indicadores e variáveis onde as informações são organizadas, validadas e armazenadas para consultas. Apesar de não existirem até o momento informações sobre as estimativas dos indicadores definidos, para uso público, para maiores detalhes sobre esta ferramenta, consulte <http://200.152.41.7/sagi/dicivip/pages/index.php?paginaAlIncluir=dicivip>.

dores⁸ (Anexo A), onde muitos deles são na verdade indicadores compostos para categorias diferenciadas das variáveis de interesse, como é o caso da escolaridade. Dentre todos estes indicadores, somente dois são para o seguimento da população feminina: um que indica o percentual de famílias com responsável legal do sexo feminino e outro o percentual de responsáveis legais do sexo feminino⁹. Em vista do exposto no item sobre a centralidade das mulheres neste programa, deveria se esperar que mais indicadores apontando para diferenciais de gênero, pudessem estar presentes no sistema de monitoramento. Da mesma forma, somente dois indicadores apontam para desagregações por cor/raça.

Para que os indicadores de monitoramento do Bolsa Família pudessem ser melhor definidos, seria importante ter os objetivos do programa definidos de forma mais específicas com metas delineadas e com prazos de cumprimento explicitados, como já mencionado anteriormente. Como é um programa muito abrangente e destinado a uma população alvo muito grande, uma solução seria definir objetivos específicos, recortes populacionais melhor delimitados e metas específicas por objetivo. Após esta redefinição é que se deveria explicitar quais são os indicadores necessários ao monitoramento e, no caso de inexistência do dado, o próprio PPA deveria prever ação orçamentária que possibilitasse a coleta ou registro das informações necessárias. É praticamente impossível se pensar que um programa que está destinado a atender ao redor de 11 milhões de famílias, mais de 40 milhões de pessoas, possa ser monitorado a partir de procedimento único e que estudos ou pesquisas de avaliação possam ser pensados e executados de forma eficiente, isolando claramente os impactos do programa na vida das famílias beneficiadas, sem uma previsão orçamentária adequada.

Por último, mas não menos importante, deve-se destacar que o montante de recursos investidos em pesquisa (monitoramento e avaliação) e os recursos dos programas, como relatado por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006) estão muito aquém do recomendado. Somente um programa do MDS teve ao redor de 6% de gastos com monitoramento e avaliação. Os demais tiveram uma quantia bastante baixa, se comparada com os valores recomendados pelas instituições internacionais com experiência em monitoramento e avaliações exitosas de programas. O Bolsa Família ficou com somente 0,206% de gastos com este item, enquanto a recomendação é entre 5 e 10% dos recursos totais do programa. A idéia é que se o recurso não estiver sendo bem

8 Novo trabalho da SAGI, com a divulgação de um catálogo de Indicadores (Brasil, 2007b) que busca incorporar indicadores de sexo e cor/raça foi elaborado em 2007 (disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/livros>). Como o objetivo deste trabalho está voltado para as ações no PPA 2004-2007, não cabe aqui fazer uma análise deste catálogo, no entanto, se reconhece o esforço do trabalho, que deveria ser instrumento de análise em outra oportunidade.

9 Estes indicadores somente se diferenciam porque na verdade em cada domicílio (que aqui é chamado de família) pode ter mais de um responsável legal, no entanto, a definição de família e domicílio não é muito clara nos documentos do Programa.

gasto, é recurso público que pode estar indo para o ralo. Assim, gastar pelo menos 5% com monitoramento e avaliação para se ter programas eficazes, eficientes e efetivos é sempre o caminho mais lógico a ser trilhado.

2. Proposta de Indicadores de Gênero e Cor/Raça no PPA para o Programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família, apesar de não ter explicitado em seu objetivo ou no seu público-alvo as questões de gênero e cor/raça, entende-se que, por ser o programa carro-chefe do mega-objetivo de inclusão social, deveria estar considerando estes aspectos explicitamente, já que os diferenciais sociais e econômicos enormes para as mulheres e para a população negra são tão conhecidos e tão bem diagnosticados em todas as pesquisas. Assim, qualquer ação que tenha como objetivo a redução da pobreza com equidade, deve buscar eficiência, eficácia e efetividade a partir da identificação correta do público-alvo.

Na introdução foi abordada a importância da determinação de instrumentos de avaliação dos programas e ações. No caso do Bolsa Família, apesar das dificuldades metodológicas envolvidas, vários esforços foram e continuarão a ser realizados no sentido de determinar o impacto do benefício nas condições de vida da população pobre, buscando mensurar ou determinar possibilidades de saídas da pobreza, ou dizendo de outra forma, buscando possibilidades de inclusão social e redução das desigualdades sociais. Ressalta-se que as questões de gênero e cor/raça deveriam ser mais enfatizadas em algumas avaliações, mas pode-se dizer que, de modo geral, há preocupação importante com as questões de gênero em algumas avaliações do BF. No entanto, as questões das desigualdades raciais ainda não são foco de estudos sobre avaliação do BF.

Já a questão do monitoramento do programa BF, até o momento não deu destaque às questões de gênero e cor/raça, principalmente naquilo que está definido no PAA. Mostra-se aqui a necessidade de definição de indicadores de gênero e cor/raça, apresentando ao final algumas sugestões, como exemplo de indicadores que seriam bastante informativos e que permitem acompanhar as perspectivas de gênero e cor/raça. Antes de passar a falar sobre os indicadores propostos, apresentam-se alguns aspectos importantes relacionados à definição dos indicadores e os argumentos que reforçam a importância da inclusão das questões de gênero no monitoramento do programa, questões estas que estão implícitas no desenho do programa, mas não estão explícitas nas ações, metas e indicadores, como já mencionado várias vezes.

Como o público-alvo do Bolsa Família, como definido no PPA, são as famílias em situação de pobreza, deve-se entender bem o conceito de família neste âmbito, pois este

conceito não é unicamente definido. Segundo a Lei que estabelece o Programa Bolsa Família, deve-se entender família no BF como “*a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros*”¹⁰. Este conceito de família é utilizado no Cadastro Único, que identifica o público potencialmente elegível como beneficiários do programa (já que o corte de extrema pobreza e pobreza utilizam rendimento familiar per capita). Este não é o conceito de família utilizado em todas as pesquisas do IBGE, de onde se espera obter o número total de famílias em situação de pobreza para comparar àquelas beneficiadas pelo programa. O conceito de família adotado no programa é parecido com aquele que o IBGE adota nos Censos Demográficos e nas Pesquisas por Amostra de Domicílios (PNADs), pois identifica o núcleo reprodutor (e até ampliado sem laços de parentesco). No entanto, mistura conceitos de produção, pois são núcleos que se *mantém pela contribuição dos seus membros*, conceito que está presente em parte da definição de família das pesquisas de orçamento familiares, onde, por motivos operacionais, o IBGE identifica a família (ou Unidade de Consumo) como o núcleo produtor, determinada a partir da noção de despesas comuns com alimentação ou moradia. No entanto, nenhuma das definições de família (CadÚnico, Censos, PNADs e POFs) são totalmente correspondentes.

Para o monitoramento, com cálculo de indicadores de atendimento, seria necessária a determinação de público-alvo bem definido para o programa e, para isto, estes conceitos deveriam estar padronizados, ou como mais se conhece tecnicamente o termo, os conceitos e variáveis deveriam estar harmonizadas para se falar das mesmas medidas ao se utilizar diferentes fontes de informação. Contudo, as pesquisas domiciliares, como PNAD e POF, e mesmo os programas governamentais têm objetivos específicos e a forma como as famílias são definidas respondem, na maioria das vezes, aos objetivos propostos na pesquisa ou programa. Seria necessário então que os levantamentos de dados (por pesquisas amostrais, registros administrativos ou cadastros) prevessem formas de identificar as famílias sob os vários conceitos para fazer a aproximação correta. Por exemplo, o domicílio pode ser a base de tudo, já que para esta variável os conceitos utilizados são praticamente uniformes, e dentro dos domicílios se fizesse perguntas para identificar os núcleos produtores e os núcleos reprodutores dentro de um mesmo domicílio. Exemplos de perguntas são as conhecidas relações de parentesco e convivência com uma pessoa de referência do domicílio, mas acrescidas de informações que permitam identificar diferentes arranjos familiares definidos ao redor da reprodução (parentesco) ou produção (por exemplo, alimentação). A lista de moradores do domicílio com a localização de membros-chave da família, como pai, mãe e companheiro(a)/ cônjuge permitem identificar uma enormidade de arranjos

10 LEI No 10.954, DE 29 DE SETEMBRO DE 2004, disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.954.htm

domésticos que facilitam a aproximação entre os vários conceitos de família utilizados atualmente nas diversas pesquisas amostrais e cadastros (Cavenaghi, 2005).

Outra questão que deve ser analisada no programa Bolsa Família é o papel dado à mulher dentro do escopo deste programa. Em duas situações a mulher é colocada como agente direto do benefício. Por um lado, como explicitado na lei, o pagamento do benefício deve ir preferencialmente para a mulher, ou como chamada no programa, a responsável legal pelo benefício¹¹. Também a mulher é foco do programa quando está grávida ou é nutriz, desde “*que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento*”. Claramente, um projeto de monitoramento do BF deveria estar acompanhado de indicadores que fossem capazes de informar se as mulheres estão sendo atendidas na forma como prevista nos objetivos do programa. De outro lado, este tipo de intervenção requer processos de avaliação de impactos e resultados não esperados que possam estar afetando de maneira negativa a vida das mulheres.

Por exemplo, escolher a mulher como a responsável legal do benefício pode realmente ter um resultado positivo de melhor aproveitamento dos recursos financeiros transferidos. Também, pode causar impacto positivo no empoderamento das mulheres que estão em situações de pobreza bastante acentuadas. Por outro lado, este mecanismo pode causar conflitos familiares intensos e agravar ainda mais o cenário de violência doméstica contra a mulher, assim como perpetuar os papéis femininos na responsabilidade da reprodução familiar. Estas indagações somente podem ter uma resposta se a avaliação do programa, com o propósito explícito de mensurar estes aspectos, for desenhada e implementada ao longo da execução do programa. As avaliações feitas até o momento não têm condições de afirmar com clareza se os impactos no empoderamento das mulheres são positivos em todos os aspectos. Existem indícios, segundo os resultados da primeira onda da pesquisa de avaliação em âmbito Nacional do BF, onde comparando-se os grupos de casos e de controles (beneficiárias e não-beneficiárias), se afirma que as beneficiárias têm maior poder de barganha¹² do que as não-beneficiárias, no entanto, a partir da síntese do relatório publicado não se tem maiores informações da dimensão deste maior “poder de barganha”.

11 Vale mencionar que este critério foi adotado, pois a literatura aponta para indícios que a mulher aproveita melhor os recursos com a própria família do que o homem. Ou seja, um critério de aproveitamento econômico dos recursos transferidos.

12 Segundo o relatório da pesquisa, “O poder de barganha das mulheres, é medido pelo seu poder discricionário em questões de gastos, emprego e educação. As perguntas foram referentes a quem decide sobre os gastos com alimentação, vestuário para a respondente, vestuário para o parceiro da respondente, vestuário para as crianças, bens de consumo, saúde e remédios para as crianças.

“Interessou ainda saber quem decidia se as crianças devem continuar estudando, se a respondente deve ter um emprego, se o parceiro da respondente deve ter um emprego e sobre o uso de contraceptivos” (BRASIL, 2007d).

Da mesma forma, ao colocar condicionalidades para as gestantes, como prática de consultas pré-natal, ou consultas de saúde e acompanhamento nutricional, também para as nutrizes, pode ter impactos totalmente negativos para alguns segmentos de mulheres que residam em áreas com péssima oferta e acesso à atenção básica à saúde. As mulheres nesta situação seriam penalizadas duplamente, por não terem o acesso que seria um direito inegável e por estarem sujeitas a se tornarem inelegíveis para o benefício do BF. Assim, as dificuldades que envolvem o cumprimento das condicionalidades, por parte das mulheres e de outros membros da família, deveriam ser monitoradas no programa e não somente verificar se as condicionalidades são cumpridas por parte das mulheres.

A seguir apresenta-se alguns indicadores com perspectiva de gênero e cor/raça que são essenciais para o monitoramento do Bolsa Família, considerando-se participação das mulheres para a efetividade do programa. Ressalta-se que não se entra no mérito de outros indicadores, para outros grupos populacionais específicos, também alvos do programa, pois apesar de extremamente importantes para a aferição adequada do alcance do programa, estes não são focos desta proposta específica.

Importante destacar também que para a definição destes indicadores, se procurou dar ênfase aos dados disponíveis nos sistemas atuais, cadastros e registros administrativos. Com isto, não se ignora a importância de sistematizar, planejar e institucionalizar o levantamento de outros dados também essenciais para um monitoramento completo, mas se quer enfatizar que mesmo a partir dos dados que já existem é possível utilizar indicadores mais adequados ao monitoramento do programa nos aspectos aqui abordados. Adicionalmente, os indicadores propostos somente fazem sentido a partir da comparação com distribuições esperadas na população, que dependem exclusivamente de dados coletados em pesquisas de âmbito nacional e com periodicidade curta. A coleta de informações para indicadores adicionais, assim como os dados coletados em pesquisas nacionais, que sirvam de parâmetros de referência para o monitoramento do programa dependem de uma definição anterior de ações específicas e compromissos no orçamento da união. Estas ações devem envolver a coordenação do Sistema Estatístico Nacional¹³ e ter dotação orçamentária designada e garantida no PPA.

13 De acordo com Lei nº 5.878 de 1973, O IBGE tem sob sua responsabilidade a coordenação do Sistema Estatístico Nacional. Esta coordenação obviamente envolve a parceria com os demais produtores de dados brasileiros. Em agosto de 2006 o IBGE organizou o Segundo Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas e Geográficas, e tem o compromisso de, juntamente com os demais parceiros, atualizar o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (PGIEG) que está em vigor na atualidade e foi aprovado pelo Decreto Nº 74.084, de 20 de maio de 1974.

Os indicadores propostos aqui têm como fonte o CADASTRO ÚNICO (numerador e denominador) e os dados do Sistema Ambulatorial de Saúde (SIA/SUS). Ou seja, busca-se mostrar que incluir questões de gênero e cor/raça no monitoramento do Bolsa Família não somente é viável, como já poderia ter sido realizado e divulgado em anos anteriores¹⁴. Já os parâmetros de referência devem vir de pesquisas externas como, por exemplo a PNAD.

Como já mencionado em seções anteriores, a proposta não é que cada programa do PPA, e neste caso o Bolsa Família, inclua uma lista grande de indicadores de monitoramento. Esta lista maior deveria ser pensada e planejada para o monitoramento nas ações específicas do programa. Estes poucos indicadores exemplificados a seguir são propostas para serem incluídas como indicadores mínimos de acompanhamento do PPA e que deveriam fazer parte do relatório anual de execução do Plano. Não se exclui assim, a necessidade de que outras formas e conjuntos de indicadores de monitoramento façam parte do programa como um todo.

1. Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de cor/raça segundo grandes regiões
 - a) Cálculo: Número de mulheres no grupo de cor/raça específico que declararam serem as responsáveis legais pelo benefício entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
 - b) Conceito: Mede se o programa está atendendo a população feminina, na mesma proporção que está representada no público-alvo.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por cor/raça que se declarou chefe ou cônjuge na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
2. Percentual de mulheres que são responsáveis legais pelo benefício e sem cônjuge/companheiro por grupos de cor/raça segundo grandes regiões
 - a) Cálculo: Número de mulheres sem cônjuge ou companheiro que declararam serem as responsáveis legais por grupos de cor/raça pelo benefício entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
 - b) Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade.
 - c) Periodicidade: anual

¹⁴ Tem-se o conhecimento que as informações do Cadastro Único, assim como todos os demais dados do sistema nacionais, têm problemas de qualidade das informações. Acredita-se que o uso das informações e sua divulgação com as devidas ressalvas contribuem para a melhora contínua dos registros e cadastros.

- d) Parâmetro de referência: Percentual de população feminina sem cônjuge ou companheiro por grupos de cor/raça na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
3. Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício com cônjuges/companheiros sem emprego (ou renda igual a zero) por grupos de cor/raça segundo grandes regiões
- Cálculo: Número de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de cor/raça cujo cônjuge ou companheiro não tem emprego entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
 - Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade, mas com maiores possibilidades teóricas de sair da situação de pobreza que aquelas do indicador anterior (2).
 - Periodicidade: anual
 - Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por grupos de cor/raça cujo cônjuge ou companheiro estava sem emprego na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
4. Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício sem emprego (ou com renda zero) por grupos de cor/raça segundo grandes regiões
- Cálculo: Número de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de cor/raça que não têm emprego entre todas as beneficiárias legais do programa, no local e período de referência (por cem).
 - Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade, e ao longo do tempo indica mudanças nas possibilidades de sair da situação de pobreza.
 - Periodicidade: anual
 - Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por grupos de cor/raça que estava sem emprego na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
5. Percentual de gestantes morando em distrito de saúde sem adesão ao PHPN e sem sisprenatal implementado
- Cálculo: Número de gestantes na população beneficiária que moravam em distrito de saúde sem adesão ao PHPN e sem Sisprenatal implementado sobre o total de gestantes beneficiárias do programa (por cem).
 - Conceito: Mede grau de possibilidade de cumprimento das condicionalidades para as gestantes.
 - Periodicidade: anual
 - Parâmetro de referência: O parâmetro ideal é que 100% das gestantes tivessem disponível no seu distrito os serviços de pré-natal humanizado.

6. Percentual de nutrizes morando em distrito de saúde sem disponibilidade de atenção básica nutricional
 - a) Cálculo: Número de nutrizes na população beneficiária que moravam em distrito de saúde sem disponibilidade de atenção básica nutricional sobre o total de nutrizes beneficiárias do programa (por cem).
 - b) Conceito: Mede grau de possibilidade de cumprimento das condicionalidades para as nutrizes.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: O parâmetro ideal é que 100% das nutrizes tivessem disponível no seu distrito os serviços de atenção básica nutricional.

Os indicadores acima são propostos para o PPA com recorte regional, pois dadas as desigualdades regionais existentes no Brasil, acompanhar os gastos no programa em nível regional, acompanhados da evolução dos indicadores de monitoramento é muito importante. No entanto, para o monitoramento local dos programas, estes indicadores podem ser calculados em nível municipal. Neste caso, no entanto, os parâmetros de comparação a partir de dados de cobertura nacional não poderão ser utilizados, assim, outros parâmetros de comparação podem ser utilizados para o monitoramento, como a própria evolução temporal, como dados do Estado ou regiões com características sócio-econômicas similares.

Os indicadores sobre as condicionalidades do programa somente são pertinentes enquanto existirem estas condicionalidades, pois sabe-se que no momento atual os benefícios não são cancelados pelo não cumprimento das condicionalidades de saúde. Ressalta-se, no entanto, que esta decisão de não cancelamento deve-se muito mais ao fato de dificuldades em se acompanhar (ou fiscalizar) estas condicionalidades do que pela dupla penalidade colocada sobre as mulheres pobres que não podem cumprir as condicionalidades por falta de acesso adequado aos serviços de saúde. No evento de exclusão destas condicionalidades, os indicadores perdem sentido no contexto do Programa Bolsa Família, porém, poderiam ser utilizados como bons indicadores de acesso à atenção básica à saúde.

Referências Bibliográficas

ÁVILA, M. B. M. . Cidadania, Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G.. (Org.). Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira. 1 ed. São Paulo: FCC, 2002, p. 121-142.

ATAIDE, P. A. B. Avaliação do Plano Plurianual: Análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal. Universidade de Brasília – UNB. Dissertação de mestrado em administração. Brasília, Junho de 2005.

BANCO DA MULHER site corporativo. Disponível em: <http://www.bancodamulher.org.br/instituicao.php>. Acessado em: 04/07/2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei, Anexo III / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003.

BRASIL. DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, de 12.1.2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Manual de Elaboração de Programas 2004, http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/Manual_de_Elaboracao_de_Programas_2004c.zip, 2005b. Acessado em 10/04/2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2006- ano base 2005: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2006c. 1570p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Elaboração de Programas do Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2006, <http://www.sigplan.gov.br>, 2006d. Acessado em 18/05/2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional. PAES-SOUSA, Rômulo e VAITSMAN, Jeni (orgs.). - Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. 534p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social. PAES-SOUSA, Rômulo e VAITSMAN, Jeni (orgs.), Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007b, v. 2, 534p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional. VAITSMAN, J. e PAES-SOUSA, R. (orgs.), Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007c, v. 1, 412 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa bolsa família. , Brasília, DF: MDS; SAGI, maio, 2007d.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS. / Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.). ___ Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007e. 224 p.

BRITTO, T.; SEPÚLVEDA, J.; BARBOSA, D. *Levantamento dos sistemas de informação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

CAVENAGHI, S. Reflexão sobre as formas de captar famílias em pesquisas e cadastros. Apresentado no Seminário "As Famílias e as Políticas Públicas", ABEP, Belo Horizonte, 21-22/11/2005.

GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. IPEA, Texto para Discussão nº 776. Brasília, jan/2001.

IBGE. ECINF, 2003. Rio de Janeiro: IBGE 2005. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/default.shtm>

MEDEIROS, M., Britto, T. E Soares, F. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Texto para Discussão Nº 1283 IPEA: Brasília, junho de 2007.

NASCIMENTO, C.. A autogestão e o "novo cooperativismo". Texto para discussão, Brasília, maio de 2004, disponível em <http://www.mtb.gov.br/ecosolidaria/progautogestaocooperativismo.pdf>

PAES-SOUSA, R. e VAITSMAN, J. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. N. 5, 2007, disponível em <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publica/coes/cadernos-de-estudo>.

VAITSMAN, J., RODRIGUES, R. W. S. e PAES-SOUSA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Policy Papers /17*. Unesco, 2006.

ANEXO A: Lista de indicadores propostos no- Dicionário Social (Dici-VIP) do MDS.

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
i0011	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em domicílios com escoamento sanitário adequado	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui escoamento sanitário adequado (rede pública, fossa rudimentar ou fossa séptica) como escoamento sanitário em seu domicílio.	Semestral
i0012	Tamanho médio das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Expressa o número médio de indivíduos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Semestral
i0013	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, cujo representante legal é analfabeto	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), cujo representante legal é analfabeto, no local e período de referência	Anual
i0014	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, cujo responsável legal é mulher	Expressa o percentual de famílias do Programa Bolsa Família (PBF) cujo responsável legal é mulher, no local de referência	Semestral
i0015	Razão de dependência de jovens em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	Expressa a razão média do número de jovens (de 0 a 15 anos) em relação ao total de beneficiários com idade entre 15 a 64 anos, no local e período de referência	Semestral
i0016	Percentual de alcance da meta de cadastramento para o Programa Bolsa Família.	Expressa a relação entre o número de famílias inscritas no CadÚnico com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 100,00 e a estimativa do número de famílias com renda familiar per capita até R\$ 100,00.	Mensal
i0018	Proporção de famílias do Programa Bolsa Família com informação de acompanhamento da condicionalidade de educação.	Expressa a proporção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para as quais há registro de informação de acompanhamento da frequência escolar das crianças de 6 a 15 anos, controladas pelos municípios.	Trimestral em 2005 e bimestral de 2006 em dia
i0019	Taxa de Cobertura do Programa Bolsa Família	Expressa a cobertura do Programa Bolsa Família numa área geográfica, segundo a periodicidade e o nível de desagregação, tendo como base a estimativa da quantidade de famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 100,00.	Mensal
i0020	Valor médio do benefício do Programa Bolsa Família.	Valor médio mensal por família do benefício (R\$) transferido pelo Programa Bolsa Família (PBF), no local e período de referência.	Mensal
i0021	Benefícios transferidos pelo programa Bolsa Família.	Total de benefícios (R\$) transferidos pelo Programa Bolsa Família (PBF), no local e período de referência.	Mensal

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
i0023	Proporção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação.	Expressa a proporção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que mantêm a frequência escolar de crianças de 6 a 15 anos acima de 85%, considerando o total de famílias beneficiárias que possuem crianças na faixa etária.	Trimestral em 2005 e bimestral de 2006 em dia
i0303	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em domicílios com escoamento sanitário inadequado	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com escoamento sanitário inadequado (vala ou céu aberto), no local e período de referência	Semestral
i0304	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Fossa Séptica como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Fossa Séptica como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Semestral
i0305	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Vala como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Vala como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Semestral
i0306	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Céu Aberto como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Céu Aberto como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Semestral
i0307	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Outro tipo de escoamento sanitário em seu domicílio (que não seja: Rede pública, Fossa rudimentar, Fossa séptica, Vala ou Céu aberto).	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Outro tipo de escoamento sanitário em seu domicílio (que não seja: Rede pública, Fossa rudimentar, Fossa séptica, Vala ou Céu aberto)	Semestral
i0308	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, cujo representante legal é analfabeto funcional	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), cujo representante legal é analfabeto funcional, ou seja, não concluiu o primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1º a 4º série), no local e período de referência	Anual
i0309	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: com 4ª série completa do ensino fundamental.	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), cujo representante legal é escolarizado, ou seja, concluiu pelo menos o primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1º a 4º série), no local e período de referência	Anual
i0310	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: de 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
i0311	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino fundamental completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0312	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino médio incompleto.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0313	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino médio completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0314	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: superior incompleto.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0315	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: superior completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0316	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: especialização.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0317	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: mestrado.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0318	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: doutorado.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
i0319	Razão de dependência de jovens em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	Razão entre o número de jovens (de 0 a 14 anos de idade) beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e o total de beneficiários com idade entre 15 e 64 anos, no local e período de referência.	Semestral
i0320	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que são analfabetos.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
i0321	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem a 4ª série completa do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
i0322	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem o ensino fundamental completa.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
i0323	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem ensino médio completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
i0324	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem ensino superior completo ou mais alto grau de escolaridade.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
i0325	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Rede Pública como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Rede Pública como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Anual
i0326	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Fossa Rudimentar como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Fossa Rudimentar como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Anual
i0327	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Fossa Séptica como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Fossa Séptica como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Anual
i0328	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Vala como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Vala como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Anual
i0329	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Céu Aberto como escoamento sanitário em seu domicílio.	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Céu Aberto como tipo de escoamento sanitário em seu domicílio.	Anual
i0330	Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com Outro tipo de escoamento sanitário em seu domicílio (que não seja: Rede pública, Fossa rudimentar, Fossa séptica, Vala ou Céu aberto).	Expressa o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possui Outro tipo de escoamento sanitário em seu domicílio (que não seja: Rede pública, Fossa rudimentar, Fossa séptica, Vala ou Céu aberto)	Anual
i0331	Tamanho médio das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	Tamanho médio das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), no local e período de referência.	Anual
i0332	Percentual de responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: analfabeto.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
io333	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: até 4ª série incompleta do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io334	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: até 4ª série completa do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io335	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: de 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io336	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino fundamental completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io337	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino médio incompleto.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io338	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: ensino médio completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io339	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: superior incompleto.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io340	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: superior completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io341	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: especialização.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io342	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: mestrado.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io343	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com grau de instrução: doutorado.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual

Código	Indicador	Descrição	Periodicidade
io344	Percentual de responsáveis legais do sexo feminino nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Expressa característica de sexo dos responsáveis legais nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io345	Razão média de dependência das crianças nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Expressa a razão média do número de crianças (de 0 a 15 anos) em relação ao número de adultos em idade produtiva (de 16 a 64 anos) das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Anual
io346	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que são analfabetos.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
io347	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem a 4ª série completa do ensino fundamental.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual
io348	Percentual dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem o ensino fundamental completo.	Expressa características de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo faixas.	Anual

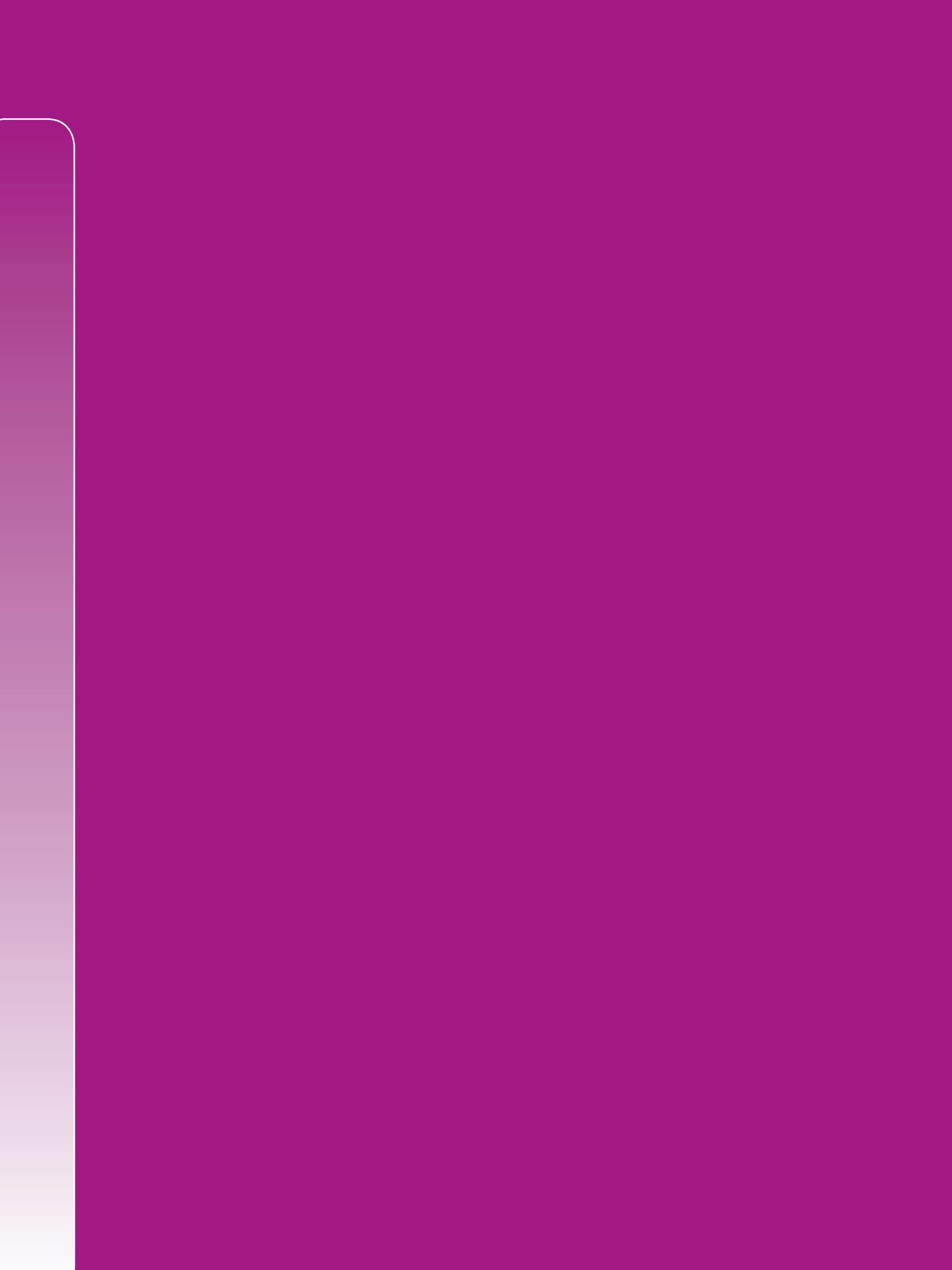
Fonte: MDS. SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Capítulo 3

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres

Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem à autora e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. INTRODUÇÃO

Mundialmente a violência contra as mulheres tem sido incluída na pauta das agendas governamentais em todas as esferas administrativas, mas principalmente, passou a ser pauta de muitos programas de governo em nível federal. Isto se deve em grande medida à contínua ação da sociedade civil organizada, principalmente dos movimentos de mulheres, que deu visibilidade ao tema, passando este a ser discutido, estudado e considerado na pauta das agências multilaterais, principalmente atrelado à discussão sobre direitos humanos.

Na seção sobre os avanços e desafios em busca de equidade de gênero, no capítulo I deste trabalho, menciona-se que em muitas áreas os avanços na direção de diminuição das iniquidades de gênero são grandes, apesar dos enormes desafios ainda a enfrentar, mas os indicadores apontam para resultados importantes com relação à redução das desigualdades, como na área de educação e mercado de trabalho. Com relação à violência contra as mulheres, apesar de grandes esforços, é uma questão ainda muito crítica e com pequenos avanços na redução da violência, não somente devido à dificuldade de se conseguir resultados significativos das ações de prevenção e combate da violência contra a mulher, mas muito atrelado ao enorme desafio em se conseguir diagnósticos adequados da situação, necessários para mensuração de qualquer possível avanço e identificação de medidas eficazes e eficientes.

A inexistência de dados adequados e com a periodicidade necessária é devido não somente à dificuldade de se coletar estas informações dada a natureza e complexidade das situações que envolvem a violência, mas principalmente, devido à pouca atenção e poucas ações no nível das políticas públicas direcionadas ao diagnóstico deste problema, com o desenho e implementação de pesquisas para a produção de dados nesta área em âmbito nacional.

A única pesquisa no Brasil de âmbito nacional que fornece um diagnóstico muito parcial sobre a violência é uma pesquisa de vitimização datada de 1988. Ressalta-se que o objetivo da pesquisa não era diagnosticar os tipos de violência doméstica, ou informações sobre o agressor, mas forneceu dados importantes sobre o assunto, principalmente por ser a primeira nesta área no Brasil. Como afirma Soares:

Além de visar os atos delituosos que teriam vitimado a população, essa pesquisa trouxe alguma luz sobre a violência interpessoal e permitiu, ainda, que se vislumbressem certos aspectos da violência contra a mulher. Ela mostrou que 63% das vítimas de violência no espaço doméstico eram mulheres e em mais de 70% dos casos, o agressor era seu próprio marido ou companheiro. (2006, p.2).

Esta pesquisa de vitimização foi feita em um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), na qual se “elege” uma pessoa residente no domicílio para responder o questionário¹. No caso de pesquisa sobre vitimização, ou qualquer pesquisa de violência doméstica ou de gênero, não é recomendado utilizar esta mesma metodologia de pesquisa. Na verdade, esta estratégia é adotada em pesquisas domiciliares por limitações de recursos financeiros e tempo da pesquisa em campo para a coleta dos dados. As pesquisas atuais da PNAD identificam quem é a pessoa que responde ao questionário, mas como a de 1988 não identificou, é impossível se determinar qualquer viés que esta estratégia de pesquisa pode ter acarretado nos resultados sobre vitimização.

Mesmo diante deste problema metodológico e da limitação de perguntas disponíveis para um bom mapeamento da situação de violência contra as mulheres, a informação coletada em 1988 é ainda aquela que mais nos pode informar sobre a violência em âmbito nacional e regional. Outra pesquisa Nacional, mas de alcance regional muito restrito, foi a pesquisa intitulada *A Mulher Brasileira nos Espaços Públicos e Privados*, realizada pela Fundação Perseu Abramo em 2002. O número de entrevistas realizadas (2.502), apesar da abrangência nacional, não permite maiores desagregações regionais, mas por outro lado apresenta maior profundidade temática, mesmo ainda não tratando de aspectos vinculados à identificação das características do agressor.

Apesar de termos uma noção da gravidade e complexidade do assunto, a partir destas pesquisas maiores e de várias outras de âmbito municipal ou estadual que foram realizadas nestes últimos anos, ainda não temos informações adequadas sobre a violência doméstica no Brasil. Como afirma Soares: “*Não dispomos, portanto, até o presente momento, de uma pesquisa brasileira, que contenha informações consistentes sobre os padrões, a magnitude, as conexões e os impactos das violências a que estão submetidos, tanto homens quanto mulheres, em diferentes contextos* (2006. p.2).

Não se pretende aqui fazer uma revisão de todas as pesquisas específicas ou pontuais sobre a violência contra as mulheres, ou de análises que são possíveis a partir de dados dos Institutos de Segurança Pública que contenham a identificação da violência perpetrada contra as mulheres, pois isto já foi desenvolvido em outros trabalhos² e como referência podemos citar alguns dentre muitos, como, por exemplo, Saffioti e Almeida (1995), RedeSaúde (1999), Araújo e Rodrigues (2002), Araújo e colegas (2005) e as pesquisas mais recentes como a Pesquisa Ibope/Instituto Patrícia Galvão (2006)

1 As análises com base nos dados da pesquisa de vitimização disponível na PNAD de 1988 devem levar em consideração uma possível seletividade da população que respondeu ao questionário da PNAD, tomando-se, portanto os devidos cuidados nas análises.

2 Vários textos estão sobre violência de gênero, violência doméstica e violência contra as mulheres e as legislações referentes estão disponíveis em <http://www.cfemea.org.br/violencia/> e também em http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/publicacoes/.

e alguns resultados de análises dos dados disponíveis na base de dados da Central de Atendimento à Mulher 180³. O que se quer chamar a atenção aqui é que existem várias tentativas de conhecer e dimensionar melhor o problema da violência contra as mulheres, mas o que se destaca é uma falta generalizada de dados em nível nacional, ou de pesquisas, mesmo em âmbito regional restrito que realmente possam dar conta de toda a complexidade que o problema envolve. A mudança nesta situação, para o objetivo que se coloca neste trabalho, como se verá mais adiante é essencial.

Outra dificuldade nesta temática reside na falta de consenso na definição de indicadores de violência contra as mulheres comparáveis em vários contextos. O desenvolvimento de um conjunto de indicadores que possam mensurar a violência contra a mulher tem sido cobrada dos governantes e ativistas, mas não se tem um consenso sobre quais são os indicadores mais adequados para a comparação internacional, ou mesmo regional dentro de um país tão grande e heterogêneo como o Brasil. Segundo o documento de base para a 61ª sessão da Assembléia da ONU de 2006, os motivos primordiais para se ter este conjunto de indicadores são: 1) para persuadir os gestores e políticos sobre a necessidade de abordarem o tema sobre programas e ações de combate à violência contra as mulheres, 2) para medir acesso e qualidade dos serviços oferecidos às vítimas sobreviventes desta violência; e 3) para monitorar o progresso das nações no cumprimento de suas obrigações em tratar do combate à violência contra as mulheres (ONU, 2006).

Um problema para a operacionalização das recomendações da ONU é que não há consenso na forma de se medir a violência contra as mulheres, como mencionado neste mesmo documento citado anteriormente⁴. Destarte, sabe-se que para o planejamento de políticas públicas de combate à violência são necessários indicadores básicos capazes de medir a prevalência da violência contra as mulheres, como o volume (número de casos), a frequência com que ela ocorre, e a severidade das agressões, além de poder identificar os tipos de agressões físicas e emocionais. Para a prevenção e o combate à violência, também é essencial conhecer minimamente o perfil dos agressores e o contexto em que estas situações se dão. Desnecessário dizer que para calcular estes indicadores é essencial a coleta de dados adequados.

As diretrizes colocadas no Documento da ONU estão também colocadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) em seu capítulo 4, “Enfrentamento da Violência contra as Mulheres” (Brasil, 2004). Os objetivos, metas, prioridades e planos

3 Deve-se ressaltar que a base de dados da Central de Atendimento à Mulher ainda não estão disponíveis para uso público.

4 Algumas das iniciativas para definir um conjunto de indicadores para o acompanhamento internacional podem ser encontradas em: Walby, S., *Developing indicators on violence against women*. New York: United Nations Division for the Advancement of Women, 2005; Almeras, D., Bravo, R., Milsavljevic, V., Montañó, D. e Rico, M. N., *Violence against women in couples: Latin America and the Caribbean. A proposal for measuring its incidence and trends*. Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2004.

de ação estão bem explicitados no plano. No entanto, estas ações, como definidas no PNPM, com orçamento garantido no PPA, como se verá mais adiante, é o que realmente ainda é um desafio grande para o próximo período do PPA. Este passo no nosso entendimento é essencial, se bem que ainda não suficiente, para garantir um mínimo de execução dos programas, pois é a partir deste mecanismo que a sociedade civil pode cobrar o seu não cumprimento.

Busca-se com a análise apresentada neste capítulo mostrar os caminhos que o programa de Combate à Violência contra as Mulheres (0156), desde o PPA 2000-2003, tem trilhado referente às ações voltadas para o monitoramento e avaliação do próprio programa. Aponta-se para algumas falhas e tenta-se mostrar um novo caminho a seguir para o PPA 2008-2011, de modo a assegurar o minimamente necessário para monitorar o programa e, ao mesmo tempo por ser essencial nesta situação, acompanhar indicadores que apontem para redução das iniquidades de gênero e raça. Pois, como comentado por Koffi Anan (2006): *“A violência contra a mulher requer uma atenção prioritária e recursos para que possa ser abordada com seriedade e visibilidade. Não podemos dizer que fizemos um progresso real em direção à igualdade, ao desenvolvimento e à paz enquanto esta violência continuar”*. (Koffi Annan, Folha Online, 10/10/06).

Desta forma, o objetivo deste capítulo é apresentar uma análise sobre a viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento do Programa 0156 - *“Combate à Violência Contra as Mulheres”*. Na primeira seção são apresentadas de forma sucinta as principais características do programa e ações implementadas para o monitoramento e avaliação do programa, começando por um histórico do Programa no PPA de 2000-2003 e, em seguida apresentando brevemente o Programa para o período 2004-2007 e os resultados do monitoramento e avaliação. Na terceira seção se faz de forma propositiva a sugestão de alguns indicadores de monitoramento que poderiam ser pensados para o programa, que inclui a redefinição de objetivos, público alvo e metas dos programas. Adicionalmente, se apresentam algumas sugestões de indicadores de monitoramento da lei Maria da Penha e alguns mecanismos de avaliação de ações específicas como a avaliação de implementação e a avaliação dos impactos desta lei.

2. O Programa Combate à Violência Contra as Mulheres

Este programa, assim como todos os demais programas governamentais, tem seus objetivos, metas, diretrizes e ações definidas de maneira ampla pelas áreas técnicas das secretarias de governo. O Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres está definido no PNPM, como mencionado na Introdução deste capítulo, no entanto,

deve-se deixar claro que o propósito aqui não é avaliar o programa como definido na Secretaria, mas sim como está definido, quais são suas ações, projetos e indicadores de monitoramento no PPA, pois é nele onde são assegurados os recursos financeiros para sua execução no quadriênio.

2.1 Breve Histórico e Características do Programa Combate à Violência Contra as Mulheres no PPA 2000-2003

O PPA de 2000-2003 foi o primeiro Plano a incluir um programa com o objetivo de redução da violência contra as mulheres. O programa denominava-se “*Combate à Violência Contra a Mulher*” e estava vinculado ao objetivo mais amplo de “*Promover a Garantia dos Direitos Humanos*”, e seu objetivo específico era combater a violência doméstica e sexual contra a mulher, oferecendo apoio de qualidade às vítimas, com locais adequados de denúncia e capacitação de pessoal nas delegacias da mulher e oferecendo casas-abrigo para mulheres em situação de extrema violência. O Órgão Federal responsável por gerenciar o programa era o Ministério da Justiça e coordenado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Para o período de 2000-2003 foram alocados R\$ 34,1 milhões de reais para a execução das ações definidas no programa.

Ressalta-se que os recursos alocados no programa sofreram contingenciamento muito grande durante a execução anual das atividades e projetos, o que resultou em prejuízo à execução do programa. No final do ciclo, apesar de um aumento nos recursos alocados em relação ao previsto inicialmente, da ordem de 7%, segundo o relatório de avaliação dos gestores do programa, o contingenciamento de mais da metade dos recursos no início do ciclo e a liberação somente no final de cada exercício, acabou por priorizar algumas ações específicas e não o programa como planejado inicialmente. Como relatado: “*A maior liberação concentrou-se no segundo semestre, comprimindo a execução em poucos meses e gerando sobrecarga de trabalho. Os recursos liberados foram concentrados nas ações de casas-abrigo e de capacitação dos quadros das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAM's*” (Brasil, 2003, p.770).

O programa estava composto por três *Atividades* dirigidas à manutenção das casas-abrigo e a criação e manutenção de sistemas de proteção às vítimas de violência doméstica em situação de risco de vida e por oito *Projetos* que cobriam áreas desde a capacitação de quadros nas Delegacias de Mulheres e instalação de equipamentos necessários até o desenvolvimento de pesquisas e promoção de eventos sobre direitos da mulher. Importante destacar que estes “*Projetos*” e “*Atividades*” (assim como “*Ações Especiais*”) são custeadas com recursos do Orçamento da União. O programa propunha também uma atividade denominada de “*Outras Ações*”, voltada para a elaboração de legislação específica sobre violência doméstica. Estas “*outras ações*” foram custeadas por outras fontes (não-governamentais) e, portanto, somente foram incluídas

no programa para mostrar coerência global nas ações propostas na área temática de interesse do programa.

A principal preocupação no momento inicial de implementação deste programa, segundo o relatório anual de avaliação do PPA (Brasil 2003) para o exercício de 2002, foi garantir os locais de denúncia e apoio às mulheres vítimas de violência doméstica, para que fosse possível combater a violência. Desta forma, as ações previstas no PPA estavam voltadas para a construção de abrigos⁵ e capacitação de pessoal nas Delegacias de Mulheres. Conforme consta do referido relatório, “*estas instâncias de denúncia e combate à violência estão consolidadas, torna-se, então, premente voltar à atenção para: as ações preventivas da violência; os mecanismos de responsabilização criminal do agressor e ações voltadas ao empoderamento das mulheres*” (Brasil, 2003, p.769). Estas prioridades mencionadas deveriam, portanto, ser as premissas para as ações desenhadas no Plano do período seguinte: 2004-2007.

Os principais resultados do programa no primeiro período de quatro anos de execução deste, conforme relatório de avaliação⁶, foram:

“1) Investimentos na ordem de R\$ 800 mil na construção de casas-abrigo em Campo Grande (MS), Uberlândia (MG) e manutenção de outras 40 casas-abrigo já existentes; 2) Instalação de 69 telessalas em penitenciárias para educação formal, abrangendo 100% das penitenciárias femininas; 3) Campanhas em 16 estados brasileiros em parceria com o Ministério Público do Trabalho, Delegacias da Mulher e Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher”(Avança Brasil, acessado 28/07/2007).

Os indicadores previstos no Programa de 2000-2003 eram a *Taxa de Mulheres Vítimas de Agressão Física no Âmbito Familiar*, incluída desde o início do período, e a *Taxa de Mulheres Vítimas de Violência Sexual* incluída após o primeiro ano de execução. Os valores para estes indicadores não foram aferidos em nenhum dos relatórios de avaliação disponível. Vale mencionar que já nos relatórios daquele período se mencionava a necessidade de melhor avaliação⁷ dos programas, mas nenhuma avaliação foi realizada de forma ampla e sistemática mesmo no período seguinte: “*O Programa precisa, ainda, implantar mecanismos de acompanhamento e avaliação tanto física quanto das ações descentralizadas, por meio de parcerias com os Conselhos estaduais e municipais e com as estruturas formais de atenção à mulher (Secretarias, coordenadorias, núcleos e*

5 Apesar de um erro de dimensionamento de custo da implementação das casas-abrigo, onde se estimava ao redor de 20 mil reais para a instalação de cada unidade e na prática custou ao redor de 120 mil reais, é mencionado que este objetivo foi alcançado plenamente, como previsto no programa.

6 A descrição do programa e relatórios de avaliação anual das atividades estão disponíveis em: <http://www.abrasil.gov.br/>.

7 Menciona-se no mesmo relatório que uma pesquisa de avaliação de satisfação com o público alvo foi feita junto às Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher - DEAMs.

similares)” (Brasil, 2003 p. 770). Como veremos adiante, mesmo no programa no período seguinte, já vinculado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o programa apresentou a mesma lacuna, falta de dados para indicadores de monitoramento e basicamente nenhuma avaliação das ações realizada de forma sistemática.

Interessante observar que na avaliação do exercício de 2002 se mencionou que no ano de 2003 seria realizada uma pesquisa nacional sobre vitimização que seria realizada pelo IBGE “*para identificar as vítimas de violência, os tipos de violência mais frequentes e a incidência de casos de violência doméstica. Será identificado também o nível de conhecimento das mulheres sobre as políticas voltadas para o enfrentamento da violência contra elas*” (Brasil, 2003, p. 773). Na mudança de governo e na finalização do PPA em 2003 esta pesquisa não foi realizada, sendo que somente em 2007 esta pesquisa está sendo planejada para ir a campo em 2008. Ou seja, mais de cinco anos se passaram até que a realização de uma pesquisa planejada em um programa de governo pudesse ser viabilizada, sendo que se for efetivamente a campo, os resultados provavelmente estarão disponíveis somente a partir de 2009.

Mesmo não sendo prerrogativa do programa de *Combate à Violência Contra a Mulher*, reafirmamos que o monitoramento dos programas do PPA sofre de mal crônico, pois não tem de maneira apropriada a definição de objetivos, público alvo, indicadores e metas. No caso deste programa, não somente a falta de planejamento e alocação de recursos inviabilizou o cálculo dos indicadores propostos. As duas taxas propostas, de agressão física intrafamiliar e a de violência sexual, não são adequadas para acompanhar os resultados das ações e projetos propostos no programa. O simples fato da instalação de novas delegacias e capacitação de profissionais no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica poderiam aumentar o volume de casos denunciados. Estas taxas na verdade são importantes para o diagnóstico, ou uma *proxy*, da dimensão do problema, mas não servem para monitorar as ações específicas desenhadas no programa. São na verdade indicadores de resultados globais de uma série de ações (ou falta destas) tomadas em conjunto e estas ações podem inclusive apresentar resultados agindo em direções opostas.

2.2 O Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres no PPA de 2004-2007

No plano plurianual de 2004-2007 o programa de Combate à Violência Contra as Mulheres ficou sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas (SPM) para as Mulheres⁸. O objetivo definido no programa foi: “*Prevenir, combater, de forma sistemá-*

⁸ A SPM assumiu o programa desde o ano de 2003, portanto, no último ano de ação do PPA 2000-04.

tica, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e violência simbólica) e dar suporte àquelas em situação de violência ou risco” e o público-alvo foi identificado como as “Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência”.

O programa teve uma simplificação em termos de atividades e ações, comparado com as ações definidas no Plano anterior. Duas atividades foram definidas e recursos alocados a elas: 1) 6243-Capacitação de Profissionais de Instituições Públicas atuantes no Combate à Violência contra as Mulheres e 2) 2272-Gestão e Administração do Programa. Em operações especiais foram definidas outras duas ações: 1) 0790-Apoio a Abrigos para Mulheres em Situação de Risco e 2) 091-Apoio a Serviços Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. Como mencionado no início, estas ações eram parte de outras definidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2004), onde os objetivos, metas e prioridades estão melhor definidos.

Lembrando sobre as sugestões de como definir os objetivos de um programa (deve ser específico, mensurável, apropriado, realístico e com tempo determinado para execução), vamos tentar verificar se estas características estão presentes no objetivo do programa de Combate à Violência contra as mulheres:

1. É específico? Não. Em primeiro lugar observa-se duplo objetivo, ou seja, a prevenção e o combate à violência. As ações voltadas para prevenir não são necessariamente aquelas mais apropriadas para combater a violência existente. De forma muito simplificada, uma está mais voltada para mudanças em hábitos culturais e outra mais voltada à punição. Da mesma forma, os tipos de violência que se quer prevenir ou combater têm características muito distintas, que dificilmente se obterá resultados positivos com as mesmas ações. Finalmente, o mais grave, o objetivo prevê dar suporte às mulheres em situação de violência ou risco, que deve ter ações muito específicas que pouco guarda em comum com o objetivo de combater ou prevenir a violência, mas está direcionado a dar assistência às vítimas.
2. É mensurável? Não. A falta de especificidade do objetivo torna as ações de difícil mensuração. Alguns objetivos mais específicos, apesar da dificuldade de coleta dos dados, poderiam ser mensuráveis.
3. É apropriado? Sim. O objetivo está vinculado a promover e garantir os direitos humanos, portanto, está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais declaradas nas diretrizes do plano plurianual.
4. É realístico? Sim. Apesar de diferentes contextos e conjunturas dificultarem o alcance do objetivo proposto, devemos acreditar que se não é possível eliminar a violência, pelo menos temos que propor ações para diminuí-la. No entanto, seria possível melhorar a especificação do objetivo com a inclusão de um termo fazendo referência aos graus de prevenção e combate, tornando o objetivo mais

realístico, já que dificilmente se conseguirá prevenir ou combater ou dar suporte a 100% dos casos.

5. Tem tempo determinado para execução? Não. A temporalidade de alcance do objetivo não é sequer mencionada. O tempo de execução, no entanto, fica implícito pelo tempo de planejamento das ações, podendo chegar a quatro anos (período de execução do plano).

As características vinculadas ao objetivo ajudam a definir de forma mais clara o público alvo. Como o objetivo é muito amplo, o público alvo inclui mulheres potencialmente ou em situação de violência. É fácil observar que se a ação estiver vinculada a dar apoio às mulheres em situação de violência, o público alvo não deveria incluir aquelas *potencialmente* em situação de violência, já que isto ampliaria sobremaneira o público alvo e, possivelmente, os recursos alocados para esta ação. Outra questão de difícil solução, mas que deve ser pensada, é sobre recorte etário, pois nem todas as mulheres (entendendo estas de todas as idades) estariam sujeitas às ações deste tipo de programa, se pensarmos principalmente que se sobreporiam com outros programas. Da mesma forma, os tipos de violência não têm o mesmo público alvo, já que conhecemos por resultados de pesquisas, ainda que parciais, que temos diferenciais importantes de classe com relação ao tipo de violência. Sabe-se que as mulheres nas camadas sociais menos favorecidas são aquelas mais sujeitas à violência física e com menores possibilidades de saída desta situação, dadas suas características sócio-econômicas muito ruins e baixo grau de autonomia.

Não se advoga aqui uma compartimentação do programa, mas sim a melhor especificação do objetivo geral, possivelmente criando-se objetivos específicos e, cada um deles, por sua vez com seu público-alvo melhor identificado, essencial para se garantir a execução de ações que sejam eficazes (resultados próximos do esperado) e efetivas (recursos financeiros bem aplicados). Por outro lado, este procedimento é primordial para o monitoramento das ações e a devida definição de indicadores capazes de acompanhar os processos, tanto de implementação das ações como de inferência sobre os resultados e impactos do programa.

A metodologia do PPA como definida atualmente não permite que os programas sejam fragmentados, mesmo porque se espera que obtenham resultados globais e a fragmentação pode comprometer a obtenção destes. No entanto, a boa definição dos objetivos e até uma divisão dos objetivos pode ser necessária para programas muito amplos ou complexos. Os próprios relatórios de avaliação dos exercícios de 2004 e 2005 mostram claramente os reflexos das falhas na definição do objetivo do programa apontados acima, como pode ser observado no trecho a seguir:

“O objetivo do programa é muito amplo em relação ao propósito de suas ações, pois o programa atua na prevenção e no combate à violência contra as mulheres, ainda, de forma incipiente. Além disso, o programa atua na

promoção do atendimento às mulheres vítimas de violência, por meio do apoio aos serviços especializados de atendimento e da capacitação dos profissionais desses serviços, e não na prestação desse atendimento como consta no seu objetivo. Originalmente, não havia qualquer ação de combate ou prevenção no programa. Após a revisão do PPA, incluiu-se a ação “Apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência contra as mulheres”, que atua na linha da prevenção. A linha de combate, porém, ainda necessita de ações.” (Brasil, 2005, p. 1180).

No mesmo relatório é mencionado que o programa apresentou resultado acima daquilo que se previa, mas isto foi muito mais devido a ações não orçamentárias do PPA e, também, devido às parcerias com outras instâncias governamentais. Por exemplo, é mencionado em destaque o projeto de Lei para coibir a violência doméstica e familiar (Lei 4559/2004), assim como a promulgação da Lei 10.886, também de 2004, que amplia o Código Penal em seu artigo 129 e cria o tipo de lesão corporal denominado “Violência Doméstica”, assim como mais tarde a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340), em 2006. Os bons resultados desta parceria com a sociedade civil organizada e outras instituições não-governamentais são constatados na passagem do relatório de avaliação de 2005:

“Os aspectos que mais contribuíram para o alcance dos resultados do programa foram as parcerias com outras entidades governamentais e não-governamentais, que proporcionaram alcance de resultados não previstos no escopo das ações do programa, bem como o estabelecimento da rede de atendimento à mulher vítima de violência, que fortalece os diversos setores entre si, garantindo o bom resultado.” (Brasil, 2005, p. 1180).

Este fato remete a uma questão importante neste tipo de programa que tem característica intersetorial, pois apesar de estar alocado na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a efetividade do programa depende sobremaneira de ações conjuntas com outros setores governamentais, por exemplo, com o Ministério da Justiça. A SPM em todos os seus programas tem buscado esta intersetorialidade, no entanto, como este mecanismo não está institucionalizado e padronizado no planejamento e execução do PPA, a tarefa se torna todavia mais complexa que sua natureza já impõe.

2.3 Os Indicadores de Monitoramento e Avaliação de 2004-2007

Com relação aos indicadores do Plano, há uma mudança fundamental se comparado ao Plano do período anterior, passando de dois indicadores de resultado, como mencionado na seção anterior, para quatro indicadores, com um indicador de resultado (*2-Grau de Evolução de Violência contra as Mulheres*) e outros três estão mais vincula-

dos à cobertura e atendimento de algumas ações (1-*Grau de Evolução do Atendimento Prestado pela Rede de Apoio a Mulheres Vítimas e/ou em Situação de Violência*; 3- *Coefficiente de Delegacias Especializadas no Atendimento da Mulher*; e 4-*Taxa de Estados Brasileiros com Conselhos de Promoção dos Direitos da Mulher*).

Esta mudança nos indicadores selecionados não mudaram o cenário de monitoramento, pois se os indicadores de violência sexual e violência intrafamiliar não puderam ser aferidos no período de 2000-2003, os novos indicadores propostos tampouco puderam ser estimados. Logo no primeiro ano de execução do programa se constatou que os indicadores 1 e 2 não tinham dados para o seu cálculo e as formas de obtenção dos dados ainda estavam em discussão. Os dois indicadores foram excluídos e para substituir o indicador 1, evolução no atendimento prestado às mulheres, definiu-se outro indicador, o “*Grau de evolução dos registros em DEAMs*”, que compararia os casos registrados em um ano com os registros do ano precedente. Adicionalmente, é feita uma recomendação de inclusão do indicador “*Média Anual de Ocorrências de Delito Registradas por Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres*”.

O indicador 3, denominado de *Coefficiente de Delegacias Especializadas*, não foi apurado também no primeiro ano e foi retirado do programa, pois se alegou que este não tinha como objetivo criar delegacias especializadas, mas sim prestar o atendimento às mulheres. Para substituí-lo é sugerido que se utilize um indicador de número de municípios com pelo menos uma delegacia instalada. O dado para cálculo deste indicador está disponibilizado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE. Ressalta-se, no entanto, que esta pesquisa não tem periodicidade anual garantida, pois os recursos orçamentários para a sua realização não estão assegurados no orçamento governamental, adicionalmente, os módulos de perguntas levadas a campo variam ao longo dos anos.

O indicador 4, *Conselhos de Promoção dos Direitos da Mulher*, também não foi apurado e, da mesma forma, foi retirado na revisão do programa, pois foi alegado que o Programa não atuava no apoio a estes conselhos. Ou seja, nenhum dos quatro indicadores foi calculado no primeiro ano de exercício e todos foram excluídos e apresentados a proposição de inclusão de dois novos indicadores, além de um indicador sobre a existência de pelo menos uma delegacia em cada município.

No relatório de avaliação de 2005 (Brazil, 2005) foram apresentados dois indicadores, o indicador 1, como proposto inicialmente no Plano (mesmo tendo sido proposto sua exclusão no relatório anterior) e o indicador que no relatório de 2004 foi proposto para substituir este indicador 1, ou seja, em 2005 deveriam ter sido apurados os indicadores: 1- Grau de evolução do Atendimento Prestado pela Rede de Apoio a Mulheres em Situação de Violência; e 2- Grau de evolução dos registros em Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher. Os dois indicadores não foram novamente

calculados para o ano de 2005. Com relação ao primeiro, se informa que “*Ainda não foi implantada uma sistemática para que os dados do atendimento prestado na rede sejam compilados, uniformizados e trabalhados.*” (Brasil, 2005, p. 107). Para o indicador de evolução dos registros, afirma-se novamente que o indicador precisa ser aprimorado e será substituído pela “*Média Anual de Ocorrências de Delito Registradas por Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres*”, sugestão que já tinha sido feita no relatório do ano anterior.

Da breve exposição de fatos anterior se depreende duas constatações. A primeira é que os indicadores propostos não foram pensados de forma coerente com os objetivos do programa e diga-se, em grande parte este fato deve-se à definição inadequada do próprio objetivo e falta de metas claras. A segunda constatação é que os indicadores de monitoramento foram pensados de forma desarticulada com o levantamento ou coleta das informações necessárias para o seu cálculo. Ao se planejar os programas deve-se desenhar ou articular procedimentos de coleta das informações necessárias, ou mesmo de forma mais abrangente, deve-se planejar o monitoramento das ações previstas desde o início do programa.

Se o monitoramento do programa apresenta resultados muito aquém do desejado, no que concerne ao monitoramento do processo de implementação e execução (não-financeira) do programa, com relação à avaliação os resultados são inexistentes⁹. Não existe nenhuma pesquisa de avaliação de impacto ou de resultado do programa. Algumas ações podem não requerer avaliações para definir impactos e medir efetividade do programa, pois são ações de garantia dos direitos humanos, no entanto, ações como a capacitação ao atendimento das mulheres em situação de violência deveriam ser foco de preocupação. Da mesma forma, a implementação e regulação das leis promulgadas seriam matérias quase que naturais para uma pesquisa de avaliação de impacto.

Na seção seguinte apresenta-se uma proposta, dentre várias possíveis, de indicadores que poderiam ser utilizados para monitorar o programa no período de 2008-2011. No entanto, dada a importância da Lei Maria da Penha, aprovada em 2006, que tem como propósito coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, apresentamos também uma breve proposta de avaliação. Na verdade, dada a complexidade da lei, que envolve muitos atores e formas de atuação, mais do que uma avaliação seria necessária. Aqui apresentamos proposta de avaliação da lei segundo dois aspectos distintos: avaliação de aspectos vinculados à implementação da lei e avaliação de impacto da lei na redução da violência contra as mulheres.

⁹ Deve-se ressaltar que O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, apesar de conter um capítulo sobre o “Enfrentamento à violência contra as mulheres” e outro capítulo sobre a “Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres” não apresenta objetivos e prioridades para a avaliação das ações voltadas para o programa de Combate à Violência contra as Mulheres.

Faz-se necessário planejar a *avaliação da própria implementação da lei* nas instâncias legais e jurídicas. Esta avaliação deve procurar saber se as pessoas conhecem e como percebem a lei. Saber também, por exemplo, se as mudanças no tipo de pena, a vedação da entrega da intimação pela mulher ao seu agressor, a renúncia da denúncia somente perante o juiz têm sido aplicadas conforme previsto na lei. Do lado da autoridade policial deve-se avaliar se os procedimentos que deveriam ser seguidos a partir das denúncias estão sendo seguidos ou apresentam deficiências e, se estas são devidas às dificuldades de infra-estrutura e pessoal ou por tratamento desigual às vítimas.

Outra avaliação importante para ser realizada seria para *conhecer os impactos causados* pela lei, principalmente, para saber se esta tem coibido a violência, se tem coibido a denúncia utilizada como ameaça ou poder de barganha entre os casais, se tem sido aplicada nos termos previstos na lei, se as mulheres estão recebendo os cuidados previstos nas leis, quanto tempo leva entre a denúncia e o encerramento do caso, como se dão os desfechos das denúncias, se a instância de delegacias especializadas, ao invés de varas de família, por exemplo, não dificultam ao invés de facilitar o ato da denúncia e seu desfecho, dentre outras questões importantes colocadas pela Lei Maria da Penha.

A primeira avaliação envolve mais a questão de avaliação de processo e, se esta for implementada de forma periódica, poderia ser vista como o monitoramento do processo de instalação da lei. A segunda avaliação, no entanto, é mais complicada, pois exige metodologia mais complexa para a determinação de impacto. Para esta segunda avaliação é necessária informação de base para serem comparadas com informações ao longo do tempo de implementação da lei. Como a lei ainda não é amplamente conhecida, uma pesquisa de base para colher informações sobre a violência doméstica seria extremamente urgente. Por outro lado, pode-se pensar em mecanismos gerenciais de coleta de informações no momento da denúncia que permitissem o acompanhamento ao longo da tramitação do caso, buscando comparar momentos distintos no tempo.

3. Proposta de Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011 para o Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres

Apesar de se tratar de um programa que tem como perspectiva questões de gênero, as ações do programa de combate à violência contra as mulheres no PPA não têm indicadores que busquem identificar como as iniquidades de gênero estão relacionadas com a existência deste evento. A violência contra as mulheres na sua grande maioria está vinculada ao fato de que a vítima é do sexo feminino e está envolvida em uma relação de dominação. Adicionalmente, se reconhece na literatura e nas pesquisas localizadas realizadas que os agressores são em sua grande

maioria pessoas envolvidas em relação de conjugalidade ou amorosa com a vítima. O monitoramento de uma ação que vise prevenir a ocorrência de violência contra as mulheres deveria buscar acompanhar mudanças nestas relações de gênero que permitissem a diminuição da violência.

Somando-se à perspectiva de gênero, apesar da questão da violência contra as mulheres acontecer em todas as classes sociais e grupos, existem matizes importantes na ocorrência da violência associadas às classes sociais a que as mulheres e seus agressores pertencem. As ações adequadas do combate a todos os tipos de violência (agressão física, moral, simbólica, sexual, etc) deveriam ter presentes análises que apontem para possíveis desigualdades de classe. Estas desigualdades podem ser percebidas claramente a partir das análises com perspectiva de cor/raça, pois é sabido que a grande maioria da população negra está sobre-representada entre a população mais pobre. Desta forma, a inclusão da perspectiva de cor/raça nas análises da evolução da violência ou no atendimento às mulheres vítimas de violência é uma questão essencial para a realização de ações eficientes.

Estas duas últimas assertivas, inclusão de questões de gênero e raça nos indicadores de monitoramento do programa de Combate à Violência contra as Mulheres, torna o desafio ainda maior no que concerne à definição de indicadores de monitoramento para esta política pública. Como mencionado por Oliveira e colegas (2004), em relatório de pesquisa intitulado “Avaliação de um método de intervenção no enfrentamento da violência intrafamiliar”:

“A complexidade do tema, evidenciada na discussão apresentada neste Relatório, demanda mais tempo de reflexão e de formulação. Questionamos, ainda, concluído o trabalho, se não seria fantasiosa a meta de propor um sistema de avaliação normatizado como o que pretendíamos ao elaborarmos o projeto. Isto porque as singularidades são tantas, os desenlaces tão imprevistos, os matizes tão importantes, que uma normalização poderia ser inadequada. Talvez pouco acrescentasse na tarefa de avaliação. Este tema exigirá mais reflexão, que esperamos podermos fazer ao longo da continuidade do projeto.”(Oliveira et all, 2004, p.73).

De todos os modos, o primeiro passo na proposição de indicadores passa pela redefinição do objetivo do programa e seu público-alvo. Se o PPA não permite a inclusão de objetivos específicos e recortes do público-alvo, uma proposta possível seria definir as atividades vinculadas a estes possíveis objetivos específicos. No entanto, se não houver mudança no objetivo do programa, este precisa, pelo menos ser dividido em 3 partes:

1. Prevenir as diferentes formas de violência contra as mulheres
2. Combater as diferentes formas de violência contra as mulheres
3. Dar suporte, assistência àquelas mulheres em situação de violência ou risco

Assim, poderia se pensar em atividades, projetos ou operações especiais. As prioridades na área, definidas no Capítulo 4 do Plano Nacional de Políticas para as mulheres, podem nos dar algumas sugestões de quais seriam estas atividades (ordenados na seqüência dos objetivos propostos):

1. Promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual.
 2. Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados, visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.
 3. Capacitar os profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero.
 4. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência.
 5. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual.
 6. Ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita.
 7. Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres.
1. Número de ações preventivas realizadas segundo o tipo de ação e por região (ou município)
 - a) Cálculo: Somatório de todas as ações classificadas por tipo de ação.
 - b) Conceito: Serve como um indicador sentinela sobre a prática de ações preventivas nas várias regiões do país.
 - c) Periodicidade: anual
 2. Porcentagem de profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial capacitados na temática da violência de gênero segundo o sexo, por região (ou município)
 - a) Cálculo: Número de profissionais das delegacias de atendimento às denúncias de violência contra as mulheres capacitados em cursos de gênero e raça dividido pelo total de profissionais destas delegacias, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: O indicador medirá se as ações de capacitação estão voltadas somente para as profissionais mulheres ou para ambos os sexos. Deve ter como parâmetro de referência a porcentagem de profissionais do sexo masculino e feminino. A comparação regional fornece informação sobre disparidades regionais.
 - c) Periodicidade: anual

3. Número de delegacias de atendimento às mulheres por 20 mil habitantes, por região (ou município)
 - a) Cálculo: Número de delegacias de atendimento à mulher dividido pela estimativa populacional na região específica de interesse e multiplicado por 20 mil.
 - b) Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
 - c) Periodicidade: anual

4. Número de centros de saúde com serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual por 20 mil habitantes, por região (ou município)
 - a) Cálculo: Número de centros de saúde com serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual dividido pela estimativa populacional na região específica de interesse e multiplicado por 20 mil.
 - b) Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
 - c) Periodicidade: anual

5. Porcentagem de casos de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual com assistência jurídica gratuita no total de casos denunciados segundo a cor/raça da denunciante, por região (ou município)
 - a) Cálculo: Número de casos de mulheres em situação de violência doméstica e sexual com assistência jurídica gratuita atendidas no total de casos denunciados multiplicado por 100, para cada grupo de cor/raça.
 - b) Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
 - c) Periodicidade: anual

Adicionalmente seria necessário se coletar dados periódicos sobre a implementação da Lei Maria da Penha. Alguns destes dados já estão disponíveis nos registros dos boletins de ocorrência de agravos. No entanto, deveria ser desenvolvida ação para padronização e disponibilização dos dados em âmbito nacional. Ressalta-se que estes indicadores não são suficientes para dar uma idéia da magnitude da violência ou mapeamento da implementação da Lei Maria da Penha. Estes têm o objetivo de serem indicadores sentinela, que caso mostrem resultados inconsistentes ou incoerentes, outras informações sobre a lei deveriam ser coletadas para proposição de ajustes nas ações previstas na lei.

1. Razão entre o total de casos denunciados com renúncia em relação aos casos denunciados encerrados segundo região (ou município)

- a) Cálculo: Número de casos denunciados com renúncia da denúncia perante o juiz, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Mede de maneira relacional o número de casos em que a denunciante desistiu da denúncia em relação ao total de casos denunciados.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública
2. Porcentagem de casos denunciados onde o agressor era companheiro/marido/namorado segundo a cor/raça da denunciante por região (ou município).
- a) Cálculo: Número de casos denunciados onde o agressor era o companheiro/marido/namorado, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Mede de forma relacional quão prevalente é a ocorrência de agressões por parte do companheiro, marido ou namorado.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública
3. Porcentagem de casos de agressão física denunciados onde o agressor era companheiro/marido/namorado segundo a cor/raça da denunciante por região (ou município).
- a) Cálculo: Número de casos de denuncia por agressão física onde o agressor era o companheiro/marido/namorado, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Mede de forma relacional quão prevalente é a ocorrência de agressões físicas por parte do companheiro, marido ou namorado.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Deve-se esclarecer novamente que a proposta parte do pressuposto que o objetivo geral do programa N. 0156 continuaria o mesmo que do período de 2004-07 e que as prioridades elencadas no Plano Nacional de Políticas para as mulheres também são as mesmas. Os indicadores propostos procuram dar noção básica sobre a implementação do programa com relação a cada uma de suas prioridades. Praticamente todos os indicadores devem ser obtidos de registros administrativos onde as ações são desenvolvidas. No entanto, deve fazer parte da ação do órgão governamental responsável pelo programa assegurar a coleta e disponibilidade das informações necessárias ao cálculo destes indicadores.

Finalmente, vale lembrar que a coleta de informação em nível nacional para o diagnóstico da dimensão do problema e que possibilite traçar um panorama mais fidedigno da situação de violência doméstica no Brasil, identificando tipos de agressão, perfil do agressor e da vítima dentre outras informações, deveria ser prioridade do programa, assim como o incentivo ao desenvolvimento de projetos de avaliação das ações programadas. Parte essencial da coleta destes dados se refere ao período de apuração e disponibilização dos dados. Assegurar uma série completa, com informações básicas, é condição necessária para se acompanhar indicadores de resultado.

Referências Bibliográficas

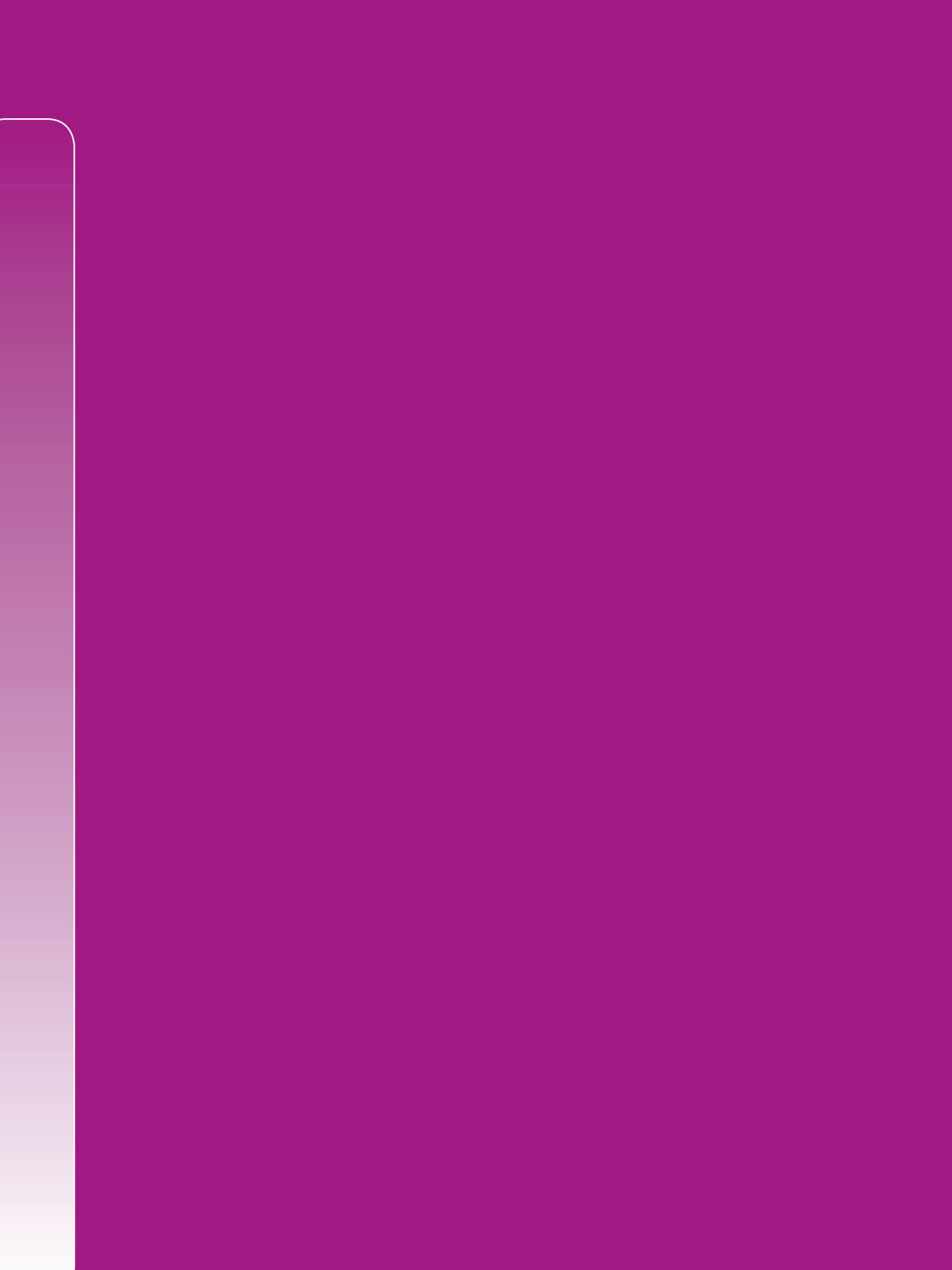
- ANNAN, K. ONU denuncia aumento da violência contra mulher em todo o mundo. Folha Online, 10/10/2006.
- ARAÚJO, C. RODRIGUES, D. O CIAM, o perfil do seu atendimento e a violência de gênero: constatações e desafios. Relatório de pesquisa apresentado à FAPERJ, 2002.
- ARAÚJO, C.; POLI, M. de; PICANÇO, F.; RODRIGUES, D.; RIBEIRO, E.; e LIMA, L. Programa Nova Baixada e Violência Doméstica Contra Mulheres. Relatório Final, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório anual de avaliação - PPA 2000-2003 - exercício 2002. Brasília: MP, 2003.
- (www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa202000-2003/ppa_rel_aval/010_Justica.PDF)
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2005 – ano base 2004: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2005.
- BRASIL. Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm, Acesso em: 25 out. 2007.
- OLIVEIRA, M. C. et al.. Avaliação de um Método de Intervenção no Enfrentamento da Violência Intrafamiliar, Relatório Técnico Narrativo Final. PróMulher, Família e Cidadania – PMFC e Núcleo de Estudos de População – NEPO da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Outubro de 2004.
- ONU. In-depth study on all forms of violence against women, Report of the Secretary-General. Document A/61/122/Add.1. para a 61ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2006. (Disponível em: www.un.org/womenwatch/daw/vaw/violenceagainstwomenstudydoc.pdf).
- PESQUISA IBOPE/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. Percepção e Reações da Sociedade sobre a Violência Contra a Mulher. Pesquisa Ibope/Instituto Patrícia Galvão. Brasil, 2006.
- SAFFIOTI, H. I. B. & ALMEIDA, S. S. Violência de gênero, poder e Impotência. Rio de Janeiro, Revinter, 1995.
- SOARES, B. M. A violência doméstica e as pesquisas de vitimização. II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, IBGE: Rio de Janeiro, 2006.
- REDESAÚDE. Dossiê: violência contra a mulher. Recife: Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos – Regional Pernambuco, 1999.

Capítulo 4

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família

Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem à autora e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise sobre a viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento do Programa 1214 - Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família. Este programa tem como objetivo “Expandir o Saúde da Família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada”.

Dentre os programas analisados neste trabalho, a análise para este programa é uma das tarefas mais difíceis e são muitas as questões que dificultam o trabalho. A primeira delas é que o Programa de Saúde da Família é um programa com objetivos muito amplos, englobando toda a atenção básica em saúde. Em segundo lugar, já existe um grande número de atividades de monitoramento e avaliação sobre vários aspectos deste programa, realizadas tanto por iniciativas da gestão governamental como de iniciativas acadêmicas, ora estimuladas pela própria gestão dos sistemas de saúde, ora estimuladas pela “curiosidade” científica, e esta quantidade enorme de trabalhos dificulta sua sistematização. Outra questão está relacionada ao desafio de buscar indicadores para o PPA, que devem ser em número limitado e factível, diante da enormidade de informações e temas existentes na área de atenção básica.

Adicionada às dificuldades anteriores, sabe-se que na área de saúde, as mulheres e as crianças são sempre os maiores usuários em potencial dos serviços. Assim, um dos maiores desafios no monitoramento da atenção básica reside em fazer um trabalho de monitoramento da prevenção às enfermidades em homens, que em geral não são usuários da atenção básica. Adicionalmente, para os demais usuários, deve-se buscar formas de medir se o atendimento atual está se dando de forma equânime, verificar se as desigualdades no acesso à saúde estão diminuindo, ou ainda se o atendimento está vinculado a melhoras nas condições de vida desta população. Neste sentido, o desafio aqui é duplo, buscar indicadores que mostrem as dificuldades no atendimento à população masculina e, ao mesmo tempo, buscar indicadores que sejam capazes de acompanhar/monitorar o programa para a população usuária, com o objetivo de adaptação, mudanças ou inclusão de novas estratégias de funcionamento para fazer com que os resultados sejam positivos e que permitam reduzir as desigualdades sociais.

Para dar conta desta tarefa hercúlea, a estratégia adotada foi selecionar alguns tópicos importantes que remetem ao objetivo inicial do trabalho como um todo, que é mostrar como a inclusão de indicadores de gênero e raça é importante para o acompanhamento, pela sociedade civil, dos resultados alcançados pelo programa, o qual tem em seu objetivo a busca da redução das desigualdades no acesso à saúde de toda a população, principalmente a mais necessitada. Adicionalmente, se buscará mostrar que a inclusão destes recortes nos indicadores não é somente importante, mas tam-

bém uma tarefa viável e factível desde que planejada devidamente e desenvolvida pelos gestores do programa.

Nas seções a seguir busca-se mostrar em primeiro lugar uma síntese do que é o Programa de Saúde da Família, mostrar alguns dados de sua evolução, apresentar as iniciativas de monitoramento e avaliação existentes e mostrar alguns resultados das avaliações. Na seguinte seção se faz um breve histórico do que foi o programa no PPA de 2000-03, com os resultados da avaliação e monitoramento disponíveis nos relatórios de avaliação do PPA, que são instrumentos importantes, tanto para a gestão governamental como para o acompanhamento da sociedade civil. Na quarta seção se repete e se aprofunda a análise do Programa no PPA, com as mudanças introduzidas no período de 2004-2007 e o detalhamento sobre o acompanhamento dos indicadores propostos para aquele período. Para finalizar o capítulo, na quinta seção, é apresentada uma proposta de indicadores que poderiam ser incluídos no PPA de 2008-2011, enfatizando informações sobre diferenciais de sexo e cor/raça.

2. O Programa de Saúde da Família

Na década de 90 ocorreu uma mudança importante no modelo de atendimento à atenção básica à saúde no Brasil, principalmente geradas a partir de experiências concretas na atenção à saúde, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) no Ceará, iniciado em 1987, as experiências bem sucedidas de Cuba e de Niterói-Rio de Janeiro, de Programas de Médico de Família. Em 1994 o Programa de Saúde da Família (PSF) foi implantado, como iniciativa do Ministério da Saúde (MS), seguindo este modelo de concepção de atenção à saúde. Somente em 1998 o Programa tomou um impulso maior e consolidou sua implementação. Neste mesmo ano se deu início ao registro das informações sobre o cadastramento e atendimento à população onde o programa foi implantado, com o uso do Sistema de Informação em Atenção Básica (SIAB).

Desde a sua concepção e implementação, o Programa de Saúde da Família sofreu mudanças e vários ajustes. Em sua concepção não se previa que este fosse substituir o modelo do PACS, mas no decorrer do tempo, a implantação das Equipes de Saúde do Programa foi se dando em áreas onde o PACS estava implantado, atuando quase como uma evolução natural entre a delimitação de áreas de atendimento do PACS e posterior implementação do PSF. Este aspecto pode ser observado nas palavras dos gestores do Programa: “O Programa de Agentes Comunitários de Saúde é hoje considerado parte da Saúde da Família. Nos municípios onde há somente o PACS, este pode ser considerado um programa de transição para a Saúde da Família.”¹

¹ Texto disponível em <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php>, acessado em 25/11/2007.

Vale lembrar que o PACS é composto por um instrutor ou supervisor e com até 30 agentes por equipe. Estas equipes estão vinculadas às unidades básicas de saúde onde não existe ainda implantado o Posto de Saúde da Família. Em um mesmo distrito de saúde podem existir áreas onde a cobertura da atenção básica é feita por agentes da saúde vinculados ao PACS e áreas cobertas pelo PSF. A composição das Equipes de Saúde da Família (ESF) é mais complexa e envolve grupos completos de profissionais da saúde. Para cada equipe se tem pelo menos um médico de família, pelo menos um enfermeiro e um auxiliar de enfermagem, além de seis agentes comunitários de saúde. Outra diferença fundamental é que os agentes do PSF são pessoas que residem na área onde atuam como profissionais da saúde. Quando a ESF incorpora saúde bucal, esta ainda tem em seu quadro de servidores um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico de higiene bucal. Parte fundamental do acompanhamento das famílias é feita pelas ACS, sejam estas vinculadas ao PSF ou a PACS, e estas já somam um grupo de profissionais da saúde bastante grande:

“Os agentes comunitários de saúde podem ser encontrados em duas situações distintas em relação à rede do SUS: a) ligados a uma unidade básica de saúde ainda não organizada na lógica da Saúde da Família; e b) ligados a uma unidade básica de Saúde da Família como membro da equipe multiprofissional. Atualmente, encontram-se em atividade no país 204 mil ACS, estando presentes tanto em comunidades rurais e periferias urbanas quanto em municípios altamente urbanizados e industrializados.” (<http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php>).

Enquanto nas áreas delimitadas pelo PACS a orientação e o acompanhamento do trabalho dos agentes comunitários de saúde são realizados por enfermeiro, designado como supervisor que trabalha na unidade básica de saúde, no PSF existe uma hierarquia na equipe multiprofissional que trabalha em conjunto, tanto na orientação quanto no acompanhamento do trabalho de todos os profissionais envolvidos. Cada equipe do PSF é responsável por uma área geográfica que engloba ao redor de mil famílias, o que corresponde em média de 3 a 4,5 mil pessoas residentes na área. Desta forma, em geral cada ACS fica responsável por até 250 famílias (em média 750 pessoas).

A Tabela 1 mostra a evolução da cobertura do Programa de Atenção Básica, com dados de três momentos específicos: no início do período do PPA 2000-2003, logo no início do PPA 2004-2007 e o momento atual do programa. Verifica-se que o número de famílias atendidas pela atenção básica aumentou 3 vezes em tamanho, passados de mais de 9 milhões de famílias para mais de 29 milhões. A grande maioria (80%) destas famílias está em áreas delimitadas pelo PSF (ESF e ESF Bucal). Segundo os dados do SIAB, a população coberta nas áreas cadastradas (PACS e PSF) chegou a quase 110 milhões de pessoas em setembro de 2007. Pensar no gerenciamento das informações para um programa como este não é trivial e as dificuldades no moni-

toramento e avaliação são elevadas à potência, ainda mais quando se considera as diversidades e diferenças regionais.

Tabela 1: Número de Famílias cadastradas nos programas de atenção básica à saúde, por ano segundo tipo de equipe. Brasil, Dez/1999, Dez/2003, Set/2007.

Tipo de Equipe	Dez/1999	Dez/2003	Set/2007
TOTAL	9.262.705	24.138.664	29.525.467
ESF - Equipe de Saúde da Família	2.233.932	15.209.070	10.764.214
ESFSB1 - Saúde Bucal Modal 1	-	-	11.986.750
ESFSB2 - Saúde Bucal Modal 2	-	-	1.086.588
EACS - Equipe de Agentes Comunitários de Saúde	6.986.389	8.555.762	5.668.488
Outros	42.384	373.832	19.427

Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB.

Uma análise da evolução do Programa de Saúde da Família, cobrindo o período de 1998 a 2004, em termos de cobertura do programa, de evolução de indicadores selecionados segundo estratos de cobertura do PSF pode ser obtida em Brasil (2006). Dada a grande quantidade de especialidades médicas atendidas em um programa de atenção básica à saúde, optou-se no relatório por selecionar tanto a área geográfica como indicadores específicos que pudessem dar uma idéia geral do estágio de implementação do programa e de benefícios que este pode ter trazido à saúde da população. Chama a atenção, porém, que na temática de saúde da mulher os indicadores selecionados estão todos vinculados à atenção à maternidade. Ou seja, trata-se de saúde das mães e não de saúde das mulheres.

Alguns estudos apontam para resultados importantes do programa, principalmente, a redução da mortalidade infanti, com estimativa em estudo realizado pelo MS, USP e Universidade de Nova Iorque, indicando que a mortalidade infantil cai 4,5% a cada aumento de 10% na cobertura populacional do programa, conforme dados relatados pelo Departamento de Atenção Básica (DAB) no seu sítio de Internet². No entanto, outras avaliações do próprio MS apontam para problemas de várias ordens na implantação do programa. Um dos principais problemas recorrentes, relatado em várias pesquisas, foi a dificuldade de implantação do Programa em municípios de grande porte. Para dar conta deste problema, em consonância com os demais objetivos do Programa, em 2001 o Governo lançou o programa de expansão do PSF, denominado Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família (PROESF)³ que ficou sob a responsabilidade do Departamento de Atenção

² <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/>.

³ Informações sobre este programa estão disponíveis em: <http://dtr2002.saude.gov.br/proesf/Site/Paginas/ComponenteIII.htm>

Básica, da Secretaria de Políticas de Saúde (SPS) do MS. O objetivo deste programa é “apoiar a expansão e consolidação do PSF em grandes centros urbanos, caracterizados como municípios acima de 100 mil habitantes” (Brasil, 2005, p.21). Do total de municípios brasileiros, somente ao redor de 200 podem ser incluídos nesta categoria de grande centro urbano, no entanto, dada a concentração demográfica, a maioria da população reside nestes municípios.

Os maiores desafios do monitoramento e avaliação do próprio programa, que será tema tratado na sub-seção seguinte, foram apontado no relatório de avaliação do programa, realizado em 10 grandes centros urbanos (Brasil, 2005).

“(…) das avaliações realizadas, bem como da percepção advinda do acompanhamento rotineiro do PSF, foram detectados três grandes grupos de problemas para a sua implementação: os relacionados à dificuldade de substituir o modelo e a rede tradicional de atenção à saúde, proposta denominada pelo Ministério da Saúde como de conversão de modelo; aspectos afetos à inserção e desenvolvimento de recursos humanos; e o monitoramento efetivo do processo e resultados do PSF, incluindo os instrumentos e estratégias de sua avaliação” (Brasil, 2005, p. 18).

Conforme ressaltado em Informe da Atenção Básica (Ano IV, setembro/ outubro/2003), “Apesar dos avanços na área de avaliação da Atenção Básica, ainda são observadas limitações importantes relacionadas à coleta de dados, à sistematização e integração de processos e ao dimensionamento do impacto das ações.” (p. 3). O Componente III do PROESF previa o investimento nesta área com os seguintes objetivos:

“Adequação dos sistemas de monitoramento da atenção básica (fortalecimento do sistema de monitoramento do pacto dos indicadores e criação de Centros Regionais de Colaboração para monitoramento da Atenção Básica);

Avaliação da implementação das ESF (avaliação normativa das ESF);

Qualificação das unidades básicas de saúde e Equipes de Saúde da Família (desenvolvimento de metodologia, arcabouço normativo e plano para acreditação das ESF e unidades);

Fundo de Investigação e Avaliação (estudos e pesquisas de pós-graduação e estudos de linha de base de municípios selecionados).

A operacionalização desse Componente seguirá processos seletivos e contará com a cooperação técnica de instituições de ensino e pesquisa para realização de ações de avaliação das equipes e desempenho dos serviços.”⁴

Estas diretrizes do PROESF colocam em boa perspectiva a possibilidade de avanços na área de monitoramento e avaliação do PSF. Esta é uma oportunidade ímpar para se pensar no formato de avaliação e monitoramento que levem em consideração a identificação de grupos mais vulneráveis, para se medir o impacto do Programa na melhoria de condições de saúde destes grupos. Neste sentido, o recorte de idade no desenho, prática e monitoramento de ações na área de saúde é bastante óbvio e tem sido considerado há séculos. No entanto, os grupos populacionais por sexo e cor/raça deveriam ser considerados, principalmente porque as desigualdades sociais são muitas marcadas para estes grupos. Informações sobre estes segmentos populacionais têm um enorme potencial para indicar correções, ajustes e mudanças nas ações do programa para torná-lo mais eficaz e eficiente.

2.1 Monitoramento e Avaliação do Programa de Saúde da Família

Existem inúmeros estudos sobre temas específicos de avaliação da implantação do PSF desde o seu início e outras avaliações do processo de implantação realizado pelas gerências do MS. Com relação à atenção básica como um todo, a criação da Coordenação de Acompanhamento e Avaliação (CAA) no Departamento de Atenção Básica da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (DAB/SAS/MS) foi resultado da importância que, reconhecidamente, o MS dá a esta questão. Esta Coordenadoria enfrenta vários desafios. A missão da CAA é “Monitorar e avaliar a atenção básica instrumentalizando a gestão e fomentar/consolidar a cultura avaliativa nas três instâncias de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)” (Felisberto, 2003, p. 318).

Os desafios da CAA são grandes, dentre outros motivos, pela complexidade da própria atenção básica, pela diversidade regional no atendimento da atenção básica e muito atrelada aos motivos anteriores, devido à qualidade diferencial nos dados coletados⁵. O principal instrumento de coleta de dados para o acompanhamento do Programa de Saúde da Família, o SIAB, tem passado por adaptações para fornecer dados para toda atenção básica e não somente ao PSF. Na atualidade o SIAB fornece dados sobre a situação de saúde da população, indicadores de produção e marcadores, dados sobre o cadastramento familiar e situação de saneamento básico dos domicílios. As

⁴ Disponível em <http://dtr2002.saude.gov.br/proesf/Site/Paginas/ComponenteII.htm>

⁵ Todo o resultado do trabalho desenvolvido pela CAA (os documentos, os indicadores e os resultados das avaliações realizadas) pode ser obtida em: <http://dtr2002.saude.gov.br/caadab/>.

informações disponíveis no sistema são coletadas em várias fichas do SIAB, a grande maioria coletada pelas agentes de saúde. As informações coletadas, se não completas sobre as pessoas, são bastante amplas. As informações contidas nas fichas manuscritas são agregadas para entrada no sistema informatizado. Com isto perde-se muita informação dos indivíduos e da composição das famílias assistidas pelo programa. Se bem se reconhece a dificuldade em manter um sistema que atualize informações de mais de 29 milhões de famílias, ou ao redor de 100 milhões de pessoas, é fundamental que a informação individual não se perca. Por exemplo, os diferenciais de gênero e raça no acesso e atendimento à saúde da população e os resultados na diminuição das desigualdades não podem ser estudados se informações com estes recortes para as pessoas ou para as famílias não forem regularmente coletados e disponibilizados para análises. No caso das informações por sexo, a ficha de cadastramento fornece esta informação, assim como outras sobre alfabetização/escolaridade e ocupação. No entanto, a informação sobre cor/raça não existe nesta ficha, apesar de estar presente em vários sistemas de dados do Ministério da Saúde, como o Sistema de Informações de Mortalidade Infantil e Sistema de Informações de Nascidos Vivos. Para a inclusão de indicadores para homens e mulheres é necessário o processamento destas informações individuais, ou pelo menos, informações agregadas que permitissem acompanhar alguns indicadores selecionados por sexo.

Interessante observar que as informações sistematizadas no SIAB, algumas já na forma de indicadores, não levam em consideração questões importantes de gênero, como se homens e mulheres no atendimento à saúde fossem somente um número de população alvo. Conseguir dar o atendimento adequado a homens e mulheres passa necessariamente por entender as questões relacionadas aos papéis femininos e masculinos. Somente para dar um exemplo simples, ao se falar em número de cadastrados de alcoolismo em jovens, apesar da idade ser importante fator de risco e para menores de 14 anos ser um problema de saúde pública, entender e atender esta situação é totalmente distinta se este problema de saúde for com um homem ou com uma mulher, ainda mais porque em muitos casos isto se relaciona com violência doméstica. Ressalta-se também que uma questão de gênero importante aparece na lista de indicadores selecionados quando se vincula somente a figura feminina à maternidade. As mulheres aparecem na lista de indicadores quando são mães e não como indivíduos. Por outro lado, os homens não são incluídos nesta seara da vida cotidiana.

Outro instrumento importante de monitoramento da atenção básica, e por consequente do PSF, é o Pacto de Indicadores de Atenção Básica (SISPACTO)⁶. É por intermédio do Pacto que os estados e municípios se comprometem e, na verdade, buscam alcançar metas acordadas para indicadores que possam refletir na melhoria do atendimento à

6 Os indicadores do SISPACTO estão disponíveis para vários anos (desde 2002), mas a versão mais atualizada encontra-se em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/siab/pacto2006/pacmap.htm>.

atenção básica da saúde. Os indicadores pactuados estão divididas em várias dimensões ou temáticas: população, saúde da criança, saúde da mulher, controle de hipertensão, controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, saúde bucal e indicadores gerais (cobertura de PSF e atenção básica). A fonte de dados destes indicadores é ampla e está, com exceção da população, disponível nos sistemas gerenciados pelo Ministério da Saúde. Novamente, a mulher aparece nos indicadores, mas o único que se refere à mulher realmente, e não somente à mãe, é o indicador de exames citopatológicos. Os homens novamente não aparecem como público alvo em nenhum indicador.

Se, como visto, a questão de gênero está ausente nos indicadores do pacto pela saúde, a questão de diferenciais raciais está ainda mais ausente. Apesar de se reconhecer a dificuldade em manter uma lista de indicadores dentro do manejável, chama a atenção que a maioria dos indicadores, que tem como fonte de dados bases que fornecem informações por sexo e cor/raça, não incluem estes recortes nos indicadores propostos. Se a União, os estados e os municípios precisam melhorar o atendimento à atenção básica, é essencial se estabelecer metas que reconheçam o profundo estado de desigualdade de gênero e cor/raça existentes no atendimento à saúde da população brasileira, além dos diferenciais regionais e etários.

No que se refere ao Programa no PPA, especificamente, o MS criou um sistema de monitoramento e avaliação da gestão do programa em 2004. O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Ações em Saúde (SISPLAM)⁷, “*é um aplicativo disponibilizado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO a fim de auxiliar os gestores no acompanhamento dos programas e ações do Plano Plurianual (PPA), bem como de planos ou projetos específicos do Ministério da Saúde, de forma a subsidiar os órgãos e entidades na organização do processo de trabalho interno e na implementação das ações sob sua responsabilidade*”. (Ministério da Saúde, Versão 2007, p. 5). O sistema tem acesso à ferramenta chamada “Sala de Situação em Saúde”, desenvolvida pelo Dataus/MS, a qual tem acesso a várias bases do MS para a atualização periódica dos indicadores definidos. Foi realizada uma avaliação do próprio sistema, por parte dos usuários, onde se aponta para grande satisfação dos usuários e grande potencialidade do sistema no monitoramento e gestão dos programas. No entanto, não está claro ao público qual a facilidade que a ferramenta trará à sociedade civil para o acompanhamento dos programas no PPA.

Como mencionado no início do capítulo, existem inúmeras avaliações sobre a implantação do PSF e algumas análises de impacto do programa, mas avaliações que levam em consideração as questões de gênero e cor/raça são escassas. Deve-se mencionar, no entanto, a pesquisa de avaliação sobre relações de gênero na implementação do

7 O SISPLAM está disponível para usuários cadastrados em <http://sisplam.saude.gov.br/>.

PSF em Recife (SOS-Corpo, n.d.). Esta pesquisa teve como público alvo os profissionais de saúde do programa e não os usuários, mas aponta para problemas importantes na execução das ações diárias que estão bastante relacionadas com o desempenho que o programa possa vir a ter. Por exemplo, aponta para a hierarquia no sistema de atendimento que reproduz as relações desiguais de gênero no mercado de trabalho, onde as mulheres têm posições de menor status e prestígio. Fato importante, que respalda afirmações anteriores é de que *“saúde como assunto feminino (saúde reprodutiva e planejamento familiar) afasta usuários homens, assim como a delimitação do posto como espaço feminino.”* (SOS-Corpo, n.d., p. 216).

Outra ação de grande vulto referente à avaliação e monitoramento do Programa de Saúde da Família é a Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família (AMQ). A AMQ se refere a *“(...)uma metodologia de gestão interna ou autogestão dos processos de melhoria contínua da qualidade desenvolvida especificamente para a estratégia Saúde da Família (SF)”*⁸. Os gestores municipais devem aderir livremente ao programa e enviar os formulários regulares sobre auto-avaliação referente à gestão, coordenação e funcionamento de suas unidades Saúde da família. Os resultados dos indicadores calculados a partir da coleta destas informações estão disponíveis somente para os municípios.

Para finalizar, deve-se mencionar a existência de outro projeto de implantação de avaliação da atenção básica em saúde, Sistema de Monitoramento de Indicadores da Atenção Básica (MonitorAB). A criação deste sistema foi uma iniciativa do MS juntamente com a Fundação Oswaldo Cruz, o qual é o resultado de um estudo que buscava soluções para fornecer indicadores capazes de monitorar o desempenho dos sistemas de saúde locais e com o propósito de melhorar a qualidade da assistência à saúde. Foram elencados vários indicadores em nível municipal que serviriam para monitorar a atenção básica. Estes indicadores foram classificados segundo suas características de atributo para o monitoramento (indicadores de acesso, cobertura, impacto, efetividade, implantação e qualidade técnica) ou segundo áreas programáticas (contexto sócio-demográfico, contexto do SUS, PACS-PSF, saúde da criança, saúde do adolescente, saúde da mulher, saúde do idoso, saúde bucal, controle de hipertensão e diabetes e controle de tuberculose e hanseníase). O projeto encontra-se disponível na Internet⁹, no entanto, com alguns problemas de execução na ferramenta disponível.

A partir das informações anteriores, percebe-se que há uma quantidade grande de iniciativas e ações específicas para o monitoramento e avaliação de programas na área da Atenção Básica à Saúde. Se esta característica é boa por um lado, por outro, parece apontar para uma pulverização de atividades e algumas delas com pequenos

⁸ Disponível em <http://dtr2002.saude.gov.br/proesf/autoavaliacaoesf/paginas/amqOquee.asp>

⁹ O monitorAB está disponível em <http://157.86.8.19/base.asp>.

resultados práticos. Com relação às questões de gênero e cor/raça no monitoramento, se reconhece a dificuldade de tratar estes temas, mas como qualquer outro tema complexo, somente se começa a diminuir sua complexidade com planejamento, ações e recursos financeiros disponíveis para execução do plano.

3. Breve Histórico e Características do Programa de Saúde da Família no PPA 2000-2003

Os programas de Atenção Básica à Saúde no período de 2000-2003 estavam estruturados em torno de vários programas. O programa de Saúde da Família tinha como objetivo geral “*ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde tendo as equipes de Saúde da Família como eixo estruturante*”. Ou seja, a área da saúde buscava consolidar uma mudança na estrutura de atendimento da população, a partir da ampliação do modelo de Saúde da Família, baseado nas equipes de saúde da família (ESF) e aumento do número de áreas atendidas por agentes comunitárias de saúde (ACS). Para atingir este objetivo o programa contava com 12 bilhões de reais, dos quais, no final de 2002 já tinham sido gastos mais de 8 bilhões.

As principais ações do programa giravam em torno de três eixos básicos. Duas delas voltadas para o atendimento da população, separando-se os municípios conforme sua habilitação no sistema de saúde e uma voltada para a capacitação de profissionais. Estas ações foram definidas como:

- Atendimento assistencial básico referente à parte fixa do piso de atenção básica – PAB, nos municípios em gestão plena da atenção básica.
- Incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica – PAB, para a saúde da família.
- Capacitação de recursos humanos em atenção básica - saúde da família.

Como visto na Tabela 1, na seção anterior, a ampliação da cobertura do programa neste período foi bastante expressiva, principalmente no aumento de famílias atendidas por Equipes de Saúde da Família (ESF), mas também houve aumento considerável do número de famílias atendidas por Agentes Comunitários de Saúde. Em termos de estimativas populacionais, isto significou um aumento da ordem de 40 milhões de pessoas para 93 milhões atendidas nos programas da Atenção Básica. Segundo os relatórios de avaliação do Governo Federal (Brasil, 2003), para o atendimento a esta população, o aumento do número de ACS e de ESF superou as metas preconizadas para os indicadores do PPA 2000-2003. Segundo o relatório:

“Quanto ao índice de cobertura da população pelos ACS, a meta prevista para 2002, de 150 mil agentes, foi ultrapassada em dezembro de 2001, quando já estavam atuando 153 mil agentes comunitários de saúde. Portanto, a meta prevista para 2002, no mês de dezembro deste mesmo ano, já havia sido ultrapassada em 17%, ou seja, 175,4 mil agentes qualificados, atendendo a 90,7 milhões de pessoas, cerca de 53% da população, em 5.076 municípios.”...

“Quanto à cobertura da população pelas ESF, em dezembro de 2002, o Programa já contava com 16.698 equipes, atendendo a 55 milhões de pessoas, 31,8% da população em 4.161 municípios, ou seja, atingiu-se 83% da meta proposta para este ano. Comparado ao ano 2001, verifica-se um crescimento de 25% nesta cobertura.” (http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/249/prog249.htm, acessado em 20/11/2007).

Os indicadores propostos para o acompanhamento e a avaliação do programa no PPA 2000-03 foram 5, basicamente indicadores de cobertura de atendimento e indicadores de resultados sobre mortalidade infantil e por causas de morte preveníveis selecionadas para crianças menores de 5 anos de idade. Estes indicadores de mortalidade, apesar de serem capazes de mostrar indícios de melhoras nas condições de saúde das crianças, não são capazes de monitorar o programa em si, pois podem ser o resultado de outro programa ou ação executada em paralelo, ou mais provavelmente devido à combinação de várias ações, tanto na área de saúde, como saneamento básico, educação, etc. Os indicadores selecionados no programa estão listados abaixo, para os quais, no relatório de avaliação de 2003, exercício de 2002, constavam como não apurados. Interessante observar que apesar do grande aumento de cobertura, mostrados nos indicadores 1 e 2, este pode ser constatado somente alguns anos depois e não no decorrer da execução do programa¹⁰. Adicionalmente, os indicadores de resultado, mesmo não sendo os mais apropriados para medir diretamente os efeitos do programa, também não foram apurados durante a execução do programa, devido à falta de planejamento prévio adequado para a coleta de dados e definição de metodologia de cálculo destes indicadores.

1. Taxa de cobertura da população acompanhada por agentes comunitários de saúde.
2. Taxa de cobertura da população pelas equipes de saúde da família.
3. Taxa de mortalidade infantil na população coberta pelos agentes e equipes de saúde da família.

¹⁰ Deve-se mencionar que a falta de mensuração dos indicadores no relatório anual de avaliação ocorreu a despeito de ter sido criado o SIAB (Sistema de Informações da Atenção Básica) já em 1998. A sistematização das informações de forma confiável e sua disseminação somente ocorreram muitos anos depois.

4. Taxa de mortalidade por doença diarréica aguda em menores de 5 anos de idade.
5. Taxa de mortalidade por infecção respiratória aguda em menores de 5 anos de idade.
6. Importante mencionar que o aumento de cobertura do programa foi de maior alcance nos municípios de pequeno e médio portes. Nos grandes centros urbanos houve uma resistência inicial por parte dos gestores na mudança de modelo de atenção à saúde, e como desafio para os anos seguintes do programa foi definida a ampliação em municípios de grande porte, com 100 mil habitantes ou mais. Segundo dados do relatório de avaliação, “até setembro de 2001, apenas 15% da população dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes estavam vinculadas às ESF” (Brasil 2003)¹¹.

4. O Programa de Saúde da Família no PPA de 2004-2007

O programa de Saúde da Família no período de 2004-07 sofreu re-estruturação, mudando principalmente seu objetivo, que passou a ser “*Expandir o Saúde da Família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada*”. Devido à política universal da atenção básica no Brasil, o público-alvo deste programa foi definido como “Sociedade”. Entretanto, sabe-se que as áreas de implantação das equipes do PSF cobrem as áreas mais carentes do país. Neste sentido, deve-se ressaltar que apesar do caráter universal do programa, seria importante ter um público-alvo melhor definido, já que a idéia é facilitar o acesso à saúde para as populações mais carentes, diminuindo assim as desigualdades existentes na sociedade.

Apesar de não ter tido um aumento tão expressivo em termos da população coberta pela Atenção Básica neste período, comparada ao período anterior, houve uma ampliação priorizada das Equipes de Saúde da Família e até uma diminuição da população coberta pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Ou seja, as áreas cobertas pelo PACs foram gradativamente sendo substituídas pela implantação de Equipes de Saúde da Família. Outro aspecto importante a ser destacado neste período foi a implementação do programa de saúde bucal, junto às ESF. Em meados de 2007, mais da metade das famílias moradoras de área cobertas pelo PSF (quase 30 milhões de famílias) tinham implantadas as equipes de saúde bucal.

Com relação à definição do objetivo, de forma que este possa ser alcançado no programa de forma eficaz e eficiente, como analisado nos programas apresentados nos capítulos anteriores, busca-se abaixo responder se o objetivo é específico, mensurável, apropriado, realístico e com tempo determinado para execução.

¹¹ Disponível em www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/249/prog249.htm.

1. É específico? Não. Na verdade o objetivo é muito geral, sem especificação daquilo que realmente se pretende atingir ou chegar no final de sua execução. Não existe explicitação de metas a alcançar no próprio objetivo, o que dificultará a mensuração de qualquer indicador que se queira estabelecer para o monitoramento ou acompanhamento do programa. A expressão “*expansão do Saúde da Família*” mencionada no enunciado do objetivo, parece indicar dois grandes objetivos, ou metas a alcançar no programa, os quais na verdade somente ficam mais claros a partir da explicitação das ações específicas e operações especiais e da leitura dos relatórios de avaliação. Por um lado, um grande objetivo/meta parece ser a implantação de ESF em locais onde somente existia o PACs, já que em termos de população coberta por programas de atenção básica à saúde, no início de 2004, era bastante alta. Outro grande objetivo parece ser a expansão do PSF em municípios com 100 mil habitantes ou mais. Ainda, outro grande objetivo parece ser a ampliação da forma de atuação das equipes de saúde da família, com a disponibilização de atenção à saúde bucal¹². Assim, mesmo sem correr o risco de se perder o caráter universal do programa, a definição de grandes objetivos, ou até mesmo as metas a alcançar, como as mencionadas, seriam mais apropriadas para a definição dos objetivos do programa de forma adequada ou específica e facilitariam o monitoramento deste.
2. É mensurável? Sim, mas erra o alvo. A expansão do Saúde da família pode ser medida através de número de equipes implantadas, ou através da população ou famílias cobertas no programa, no entanto, esta medida global não ajudaria no monitoramento do programa, ou pelo menos, se fosse medida desta forma, mostraria até um baixo desempenho do programa. Por exemplo, o número de famílias cobertas pelo programa de 2004 para 2007 passaria de 24 milhões para 29 milhões. O que seria importante mensurar neste caso é a cobertura diferenciadas por tipo de equipe (ESF e EACS) e inclusive a inclusão de profissionais da atenção à saúde bucal.
3. É apropriado? Sim. Apesar de não explicitar no objetivo, este está vinculado a promover e garantir o direito à saúde e diminuir desigualdades sociais no acesso à saúde, portanto, está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais declaradas nas diretrizes do plano plurianual. Adicionalmente, o programa preconiza procedimentos de prevenção às enfermidades como forma de atuar, o que é entendido como a forma mais apropriada de se dar acesso à saúde à população.
4. É realístico? Não se sabe. Para responder a esta pergunta precisa-se saber sobre a possibilidade de alcançar o objetivo dentro das metas propostas. Como somente diz que o objetivo é a expansão do programa, fica difícil saber o que realmente é esta expansão. Além do mais, se tomado como explicitado, o programa deveria

12 Vale ressaltar que as ações em saúde bucal são mencionadas no Relatório Anual de Avaliação do PPA como um ajuste feito ao programa e, portanto, inclui ajuste orçamentário para adequar à Política Nacional de Saúde Bucal, com o lançamento do Programa Brasil Sorridente (Brasil, 2005. p. 564).

ser expandido para a sociedade como um todo e, neste caso, a resposta a esta pergunta é que o objetivo não é realístico, dado o contexto social atual do país e, ainda mais, dado o tempo curto de execução do plano plurianual (4 anos), onde seria totalmente irrealístico se pensar nesta expansão global.

5. Tem tempo determinado para execução? Não. O objetivo e nem suas ações específicas deixam claro em quanto tempo se quer atingir a “expansão do saúde da família”, seja ela qual for. No entanto, a partir do valor esperado que se pretende atingir em 2007 para os indicadores definidos no plano para este programa, pode-se inferir que o tempo de execução é de 4 anos.

O que pode-se perceber claramente é que existe uma distância muito grande entre aquilo que é descrito no programa específico para o plano plurianual e aquilo que é definido para a implementação do programa junto ao ministério e suas secretarias de gestão. Dado o grande número de programas existentes no PPA, poderia se justificar esta diferença. No entanto, o PPA é um instrumento de gestão e também uma ferramenta que possibilita à sociedade civil organizada acompanhar as ações governamentais e a aplicação dos recursos públicos. Portanto, a definição de objetivos, metas, ações e indicadores no PPA são de importância fundamental e deveriam refletir melhor os objetivos e ações realmente levadas a cabo na execução dos projetos. Ou seja, os programas não devem estar descritos no PPA somente para cumprir com obrigações administrativas, mas sim devem ser operacionalizados como instrumentos de gestão e controle social.

4.1 Os Indicadores de Monitoramento e Avaliação de 2004-2007

Com relação ao programa no período anterior, há uma mudança brusca na definição dos indicadores para acompanhamento do Programa de Saúde da Família no período de 2004-07. O número de indicadores é reduzido a três e somente ficam os indicadores de cobertura, ou seja, os indicadores de resultado sobre mortalidade por causas preveníveis e mortalidade infantil saem da lista. Os novos indicadores propostos são:

1. Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família (percentagem)
2. Taxa da População Coberta por Equipe de Saúde Bucal (percentagem)
3. Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em Municípios com mais de 100.000 Habitantes (percentagem)

Na proposta do plano plurianual, são apresentados valores de referência para estes indicadores e valores esperados para se atingir no final do período em 2007. Para a cobertura populacional de ESF pretende-se sair de 31,9% para 70%. Para o segundo indicador, cobertura populacional de equipes de saúde bucal espera-se sair de 15,2% de

cobertura para 60%. Finalmente o terceiro indicador, espera-se sair de 19% de cobertura de ESF em municípios com mais de 100 mil habitantes para 48% de cobertura.

No relatório anual do primeiro ano de execução do programa, apresentado no Relatório Anual de 2005, Exercício de 2004, não se faz uma análise dos indicadores propostos para acompanhamento. São apresentados os resultados do programa da forma a seguir:

- Cobertura de 39% da população brasileira, o que corresponde a cerca de 69,1 milhões de pessoas em 5,1 mil municípios, por meio das 21,2 mil Equipes de Saúde da Família em atuação pelo país.
- Cobertura de 26,6% da população brasileira, correspondendo a cerca de 47,1 milhões de pessoas, em 3,1 mil municípios por meio das 8,9 mil Equipes de Saúde Bucal.
- Cobertura de 55,5% da população brasileira, cerca de 98,3 milhões de pessoas, em 5,1 mil municípios, por meio dos 192,7 mil Agentes Comunitários de Saúde.
- Prestada assessoria técnica em todas as UF na melhoria da estrutura para o processo de fortalecimento da Gestão da Atenção Básica no contexto da Norma Operacional Básica da Assistência - NOAS/01.” (Brasil, 2005, p. 563).

Deve-se mencionar que da forma como estão apresentados estes resultados, apesar de serem calculados da forma como propostos no programa, não dizem muito sobre o monitoramento do programa e de sua evolução. Na forma como apresentado, não se sabe os valores de partida da cobertura populacional do PSF, do PACs e tampouco das equipes que incluem profissionais e ações de saúde bucal. Adicionalmente, dos 3 indicadores propostos no plano, somente o primeiro e segundo têm estimativas, mas o terceiro, ESF para municípios com 100 mil habitantes ou mais não é mencionado.

No relatório de avaliação do exercício seguinte, 2005, a disponibilização dos resultados do acompanhamento a partir dos indicadores é mais explícita, no entanto, o mesmo procedimento anterior de não informar o ano base se repete como no relatório do ano anterior. Somente se informa a meta aonde se quer chegar. Segundo o relatório, no ano de 2005 a cobertura de ESF era de 44,4% (em 2004 foi de 39%); para o indicador de cobertura por equipe de saúde bucal estimou-se 34,8% (em 2004 tinha sido de 26.6); o indicador de cobertura de ESF em municípios de grande porte foi de 29,4 (sem estimativa anterior). Ainda ressalta-se que no relatório se fez menção a reduzir a meta para este último indicador para 35% alegando o seguinte motivo: “*O redimensionamento da meta foi provocado em razão da baixa adesão verificada até o final de 2005, cerca de 50% menor à registrada em Municípios com menos de 100.000 habitantes.*” (Brasil, 2006 p. 34).

Importante chamar a atenção para o fato mencionado como resultado positivo na execução do programa em 2005. Como se menciona no relatório “*até 2005, a*

implantação do programa 'Saúde da Família' registra um crescimento acentuado, particularmente nos Municípios de menor renda, atuando, portanto, como instrumento de promoção da equidade na atenção básica à saúde." (Brasil, 2006, p. 34). Esta afirmação corrobora a necessidade de se buscar identificar no programa a cobertura e atendimento da população mais carente. Sabe-se que a identificação pela renda, apesar de boa identificadora de desigualdades econômicas da população, além de ser de difícil mensuração, nem sempre mede toda a desigualdade social. Assim, indicadores de gênero e cor/raça no atendimento da população ao programa de Saúde da Família são importantes para identificar corretamente o público atendido. A indicação de que municípios de baixa renda aderiram ao programa não garante que a população mais necessitada está sendo atendida naqueles municípios. Ou seja, indicadores que apontem na possibilidade de redução das desigualdades necessitam ser definidos neste programa.

O último relatório divulgado (Brasil, 2007), com a avaliação do exercício de 2006 mostra também os três indicadores de cobertura do programa estimados. Há um aumento modesto na cobertura em relação a 2005, onde a cobertura populacional para ESF passa a 46,2%, a cobertura populacional para saúde bucal passa a 39,8% e a cobertura populacional para municípios de grande porte passa a 31,4%. Todos estes indicadores ficam ainda bastante aquém daquele definido como meta para se alcançar em 2007. Assim, o relatório faz uma projeção do valor que será alcançado, baseado nas metas de aumento de equipes e chega à conclusão que o programa tem insuficiência de acesso da população às ações básicas e aos serviços de saúde.

Da mesma forma que no ano anterior, o relatório destaca aspecto relevante do programa que é promover a equidade. No entanto, neste relatório esta conclusão está baseada no fato que o programa tem maior cobertura nos municípios de IDH mais baixos e afirma que o programa está conseguindo diminuir a brecha do IDH entre estes municípios e aqueles de maior IDH. Além do problema já mencionado anteriormente sobre o indicador de mortalidade infantil, que esta informação não indica que o programa tem efeito na diminuição das desigualdades, neste caso a conclusão de diminuição da brecha causada pelo IDH é uma assertiva ainda mais forte e de difícil mensuração.

Ainda com relação ao relatório de avaliação, são mencionadas ações de capacitação de profissionais que são essenciais para o bom andamento do programa. Menciona-se que há necessidades regionais de capacitação na atenção à saúde da criança, saúde do idoso, saúde da mulher, entre outras. Estas constatações também corroboram para a importância de se conseguir monitorar ações voltadas para grupos populacionais específicos, ou seja, se o programa preconiza atender de forma adequada e com qualidade estas populações específicas, os gestores do programa devem ser capazes de acompanhar a realização destas ações.

Na seção seguinte procura-se definir alguns indicadores que contenham pelo menos as perspectivas de gênero e cor/raça, para serem monitorados no programa. Adicionalmente, ressalta-se a importância de monitorar estes indicadores regionalmente. Outro aspecto que também deve ser de preocupação no monitoramento do programa é o acesso da população em grandes centros urbanos. Um indicador que mostre que somente ao redor de 30% da população dos grandes centros (municípios com 100 mil habitantes ou mais) não é suficiente para mostrar a eficiência ou ineficiência do programa nestes locais.

5. Proposta de Indicadores de Gênero e Cor/Raça no PPA 2008-2011 para o Programa de Saúde da Família

A proposta de indicadores mostrada a seguir não esgota a sugestão dos indicadores que deveriam estar no PPA. São somente alguns indicadores que consideram as desigualdades regionais e de gênero e cor/raça, e que podem ser considerados como um conjunto mínimo a ser estimado para possibilitar o acompanhamento da população atendida por este programa.

As informações para o cálculo destes indicadores são coletadas pelas ACS nas fichas para alimentação do SIAB, no entanto, deveria ocorrer uma mudança fundamental no Sistema, que é a identificação de famílias (ou arranjos domiciliares) e de indivíduos que compõem estas famílias. Ou seja, os dados agregados na forma como são alimentados no SIAB não são suficientes para estimar os indicadores propostos. Adicionalmente, a informação sobre cor/raça, que já existe em muitos formulários dos diversos sistemas do SUS deveria ser incluída na ficha de cadastramento das famílias e indivíduos no PSF.

Como mencionado no início deste capítulo, a questão do acesso e atendimento à saúde é um desafio para a população masculina. Desta forma, os indicadores propostos abaixo não procuram apenas sinalizar para atendimento inadequado da população feminina, mas principalmente, busca indicar possíveis vieses no atendimento de homens. Não se assume contudo que baixo atendimento da atenção básica à saúde do homem seja falha no programa, mas sim procura sinalizar para possíveis correções e redirecionamentos que devem ser adotados no programa de forma a oferecer igualdade de acesso a ambos os sexos.

1. Porcentagem de domicílios monoparentais femininos cadastrados no PSF por cor/raça e região (ou município).

- a) Cálculo: Número de domicílios monoparentais femininos divididos pelo total de domicílios cadastrados para cada categoria de cor/raça e região (por cem).
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para iniquidades no atendimento da população carente, principalmente identificando grupos vulneráveis como famílias chefiadas por mulheres onde o cônjuge ou o companheiro não está presente.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro: valor do indicador calculado a partir da PNAD.
2. Porcentagem de domicílios monoparentais masculinos cadastrados no PSF por sexo e cor/raça e região (ou município).
 - a) Cálculo: Número de domicílios monoparentais masculinos divididos pelo total de domicílios cadastrados para cada categoria de cor/raça e região (por cem).
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para iniquidades no atendimento da população carente, principalmente identificando grupos vulneráveis como famílias chefiadas por homens onde o cônjuge ou a companheira não está presente.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro: valor do indicador calculado a partir da PNAD.
 3. Porcentagem de domicílios com somente um dos pais presentes e com crianças menores de 14 anos cadastrados no PSF por cor/raça e região (ou município).
 - a) Cálculo: Número de domicílios com somente um dos pais presentes e com crianças menores de 14 anos divididos pelo total de domicílios cadastrados para cada categoria de cor/raça e região (por cem).
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para iniquidades no atendimento da população carente, principalmente identificando grupos vulneráveis como famílias onde um dos pais não está presente e moram crianças menores de 14 anos.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro: valor do indicador calculado a partir da PNAD.
 4. Porcentagem pessoas com hipertensão acompanhadas, dentre o total de cadastradas, por sexo e por cor/raça.
 - a) Cálculo: Número de homens com hipertensão arterial cadastrados que receberam pelo menos uma visita domiciliar da ACS no mês de referência sobre o total de homens com hipertensão arterial cadastrados por cor/raça (idem para mulheres).
 - b) Conceito: Além de medir a atenção à doenças crônica tem a capacidade de medir se há um diferencial no atendimento para homens e mulheres nas diferentes categorias de raça. Este indicador pode indicar uma maior resistên-

- cia de algum destes grupos ao acompanhamento, assim como pode mostrar diferentes formas dos profissionais atenderem à população.
- c) Periodicidade: anual
5. Número de consultas médicas anuais realizadas em pessoas residentes na área de abrangência da ESF, no total de pessoas cadastradas, por sexo e por cor/raça.
 - a) Cálculo: 5. Número de consultas médicas anuais realizadas em pessoas residentes na área de abrangência da ESF dividido pelo total de pessoas cadastradas nas áreas, para cada um dos sexo e cor/raça.
 - b) Conceito: Possibilita estimar equidade ou iniquidade no atendimento médico dos diversos grupos populacionais, ou identificar grupos com maior necessidade de atendimento médico.
 - c) Periodicidade: anual
 6. Número de atendimentos médicos e de enfermagem em residentes nas áreas de PSF nas doenças e condições cujo acompanhamento deve se dar de forma sistemática (diabetes, DSt-Aids, hipertensão arterial, hanseníase e tuberculose) na população cadastrada por sexo e cor/raça.
 - a) Cálculo: 5. Número de atendimentos médicos e de enfermagem em residentes nas áreas de PSF nas doenças de diabetes, DSt-Aids, hipertensão arterial, hanseníase e tuberculose divididos pela população cadastrada para cada um dos sexos e cor/raça.
 - b) Conceito: Possibilita estimar equidade ou iniquidade no atendimento médico dos diversos grupos populacionais, ou identificar grupos com maior necessidade de atendimento médico para doenças de tratamento sistemático e de ocorrência em toda a população.
 - c) Periodicidade: anual
 7. Número de atendimentos médicos e de enfermagem em residentes nas áreas de PSF nas doenças e condições cujo acompanhamento deve se dar de forma sistemática (puericultura, pré-natal e preventivo-citologia) na população cadastrada por cor/raça.
 - a) Cálculo: 5. Número de atendimentos médicos e de enfermagem em residentes nas áreas de PSF em puericultura, pré-natal e preventivo-citologia dividido pela população cadastrada para cada uma das categorias de cor/raça.
 - b) Conceito: Possibilita estimar equidade ou iniquidade no atendimento médico dos diversos grupos populacionais, ou identificar grupos com maior necessidade de atendimento médico para doenças de tratamento sistemático e de ocorrência na população feminina.
 - c) Periodicidade: anual

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003, Exercício 2002*. 2003 (Internet) <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação de Acompanhamento e Avaliação. *Avaliação na Atenção Básica em Saúde: caminhos da institucionalização* / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação de Acompanhamento e Avaliação; Coordenação técnica: Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia e Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira, IMIP. – Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2005. 36 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. *Saúde da Família: avaliação da implementação em dez grandes centros urbanos: síntese dos principais resultados* / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz; [elaborado por Sarah Escorel (Coord.); Lígia Giovanella; Maria Helena Mendonça; Rosana Magalhães; Mônica de Castro Maia Senna]. – 2. ed. atual. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005. 210 p.: il. color.– (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Saúde da família no Brasil: uma análise de indicadores selecionados: 1998-2004* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica - Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 200 p. - (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2006 – ano base 2005; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2006.

FELISBERTO, E. Monitoramento e avaliação na atenção básica: novos Horizontes. *Revista Brasileira de Saúde da Família*, 2003, 5 (7): 24-29.

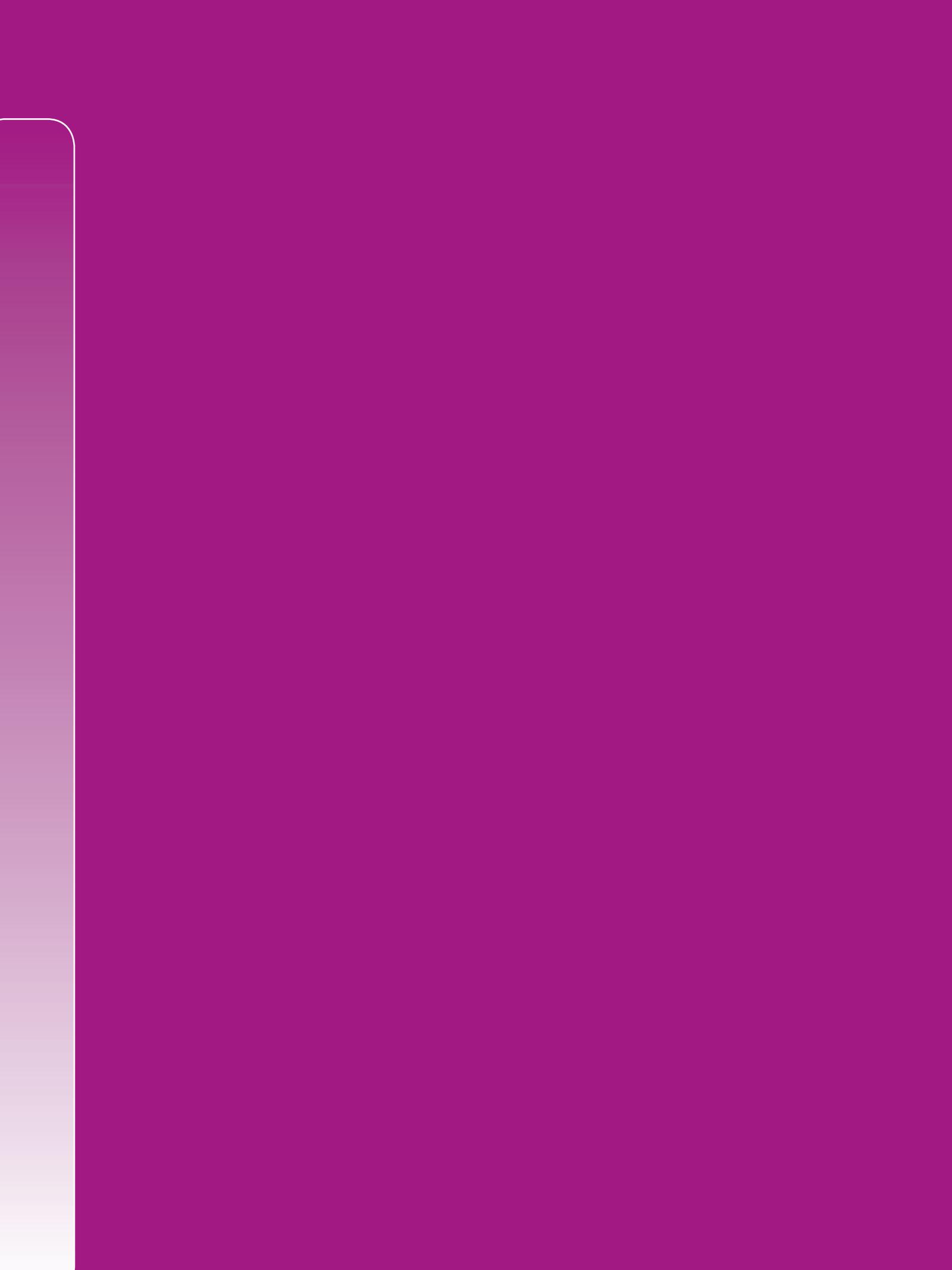
SOS-CORPO. Relatório final do diagnóstico de situação - Fase I do projeto. Como estão as desigualdades em gênero no Programa de Saúde da Família? Relatório de Pesquisa.

Capítulo 5

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Qualificação Social e Profissional

Barbara Cobo*

* Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas no capítulo pertencem a autora e não refletem necessariamente a posição oficial das Instituições de filiação.



1. Introdução

Ao longo dos anos, os debates políticos e acadêmicos em torno do tema “qualificação profissional” vêm direcionando a concepção do termo cada vez mais além do *stricto sensu* de educação técnica para o trabalho. A crescente incorporação de dimensões sociais e de desenvolvimento econômico, humano e social é evidente, principalmente quando se observam as diretrizes recentes de implementação de políticas públicas na área. A própria utilização do termo ampliado “qualificação profissional e social” no planejamento de ações do governo federal indica esse caráter mais complexo do tema. Assim, de acordo com documentos do próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)¹ à época da implementação da atual política nacional de qualificação profissional:

“A qualificação profissional, como uma complexa construção social, inclui, necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a uma ação educativa, nem muito menos a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico. Por outro lado, quanto mais associada estiver a uma visão educativa que a tome como um direito de cidadania, mais poderá contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento”. (MTE, 2003, p. 23).

Nesse sentido, torna-se um grande desafio a integração de políticas de qualificação profissional com programas de geração de emprego e renda e de inclusão social, além, claro, das ações voltadas ao crescimento econômico e atendimento das próprias e crescentes exigências dos postos de trabalho. Tal orientação encontra-se em conformidade com a *Recomendação 195* (“Recomendação sobre o Desenvolvimento de Recursos Humanos: educação, formação e aprendizagem permanente”), adotada em 2004 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual busca orientar a implementação de políticas e programas nessa área para o século XXI. Segundo a referida Recomendação, para que as políticas de educação, formação e aprendizagem sejam eficazes, estas devem fazer parte de políticas integradas nos âmbitos econômico, social e de mercado de trabalho e de programas destinados ao crescimento econômico e do emprego (OIT, 2005, p. 3).

Ainda segundo essa Recomendação, a educação de qualidade, a formação prévia ao emprego e a aprendizagem ao longo da vida são os três pilares necessários para fomentar e manter a empregabilidade dos indivíduos. Além disso, reconhece que a aprendizagem permanente, entendida como aquela que envolve todas as atividades de aprendizagem realizadas ao longo da vida com o propósito de desenvolver competências e qualificações, propicia o desenvolvimento pessoal, o acesso à cultura e a cida-

¹ Disponível no Ministério do Trabalho e Emprego, <http://www.trabalho.gov.br>, acessado em 14/11/2007.

dania. Cabe ressaltar ainda que dentre as diversas recomendações propostas pela OIT para a elaboração e aplicação de políticas em matéria de educação e formação, destaca-se a promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, assim como o fomento ao acesso de pessoas com necessidades específicas, segundo assim se definam em cada país, tais como jovens, pessoas pouco qualificadas, pessoas com deficiência, migrantes, trabalhadores idosos, minorias étnicas e pessoas socialmente excluídas, trabalhadores de pequenas e médias empresas, da economia informal, do setor rural e trabalhadores autônomos.

É evidente, mas não custa salientar, que a qualificação social e profissional, conforme discutida nesse trabalho, não ambiciona resolver os problemas de geração de emprego, de renda e a pobreza no país. O objetivo fundamental que esta se propõe atualmente é o incremento à empregabilidade associada a uma maior inclusão social dos indivíduos e maior qualificação profissional dos trabalhadores. Citando Rios-Neto e Oliveira (2000):

“Em suma, é claro que a formação profissional não cria emprego. O crescimento econômico e a política macroeconômica são os determinantes fundamentais. Já a formação profissional pode afetar a empregabilidade (inclusão) dos segmentos excluídos, além de gerar ganhos salariais e de produtividade daqueles segmentos empregados. Muito menos a formação profissional é panacéia para resolver os problemas da privação e da pobreza. Ela pode contribuir para aliviar o problema em duas linhas: melhorando a capacidade de formação de renda das famílias e, em segundo lugar, reduzindo os problemas de incentivo e custo dos programas de renda mínima destinados a aliviar a pobreza” (p.596).

Por outro lado, não se deve perder de vista que a qualificação profissional no Brasil ganhou novos significados e importância nas últimas décadas. Isso se deve, por um lado, à introdução de novas tecnologias e novas técnicas gerenciais, inerentes aos processos de reestruturação produtiva, e de outro, ao crescimento do desemprego e da heterogeneização das formas de trabalho, decorrentes do modelo econômico adotado no País a partir do início dos anos 90. Além disso, a mudança decorre também dos processos político-sociais que tiveram como marco decisivo a promulgação da Constituição de 1988 (MTE, 2007).

Não é novidade para qualquer estudioso do tema o diferencial existente por sexo e cor/raça nos ganhos monetários dos trabalhadores. Como a qualificação profissional é um dos fatores que diminui o diferencial de ganhos nos salários, é importante mostrar aqui o tamanho deste diferencial ainda existente no Brasil. A Tabela 1, mostra para seis Regiões Metropolitanas o índice de rendimento médio mensal por hora trabalhada da população ocupada por cor e sexo do trabalho, sempre comparados aos homens

brancos (não-negros) em trabalho divulgado pelo DIEESE. Em primeiro lugar nota-se o grande diferencial regional, onde as mulheres negras residentes na Região Metropolitana de Salvador recebem em média somente 39,2% dos salários médio dos homens brancos. Já em Porto Alegre, este diferencial é bem menor, onde apesar das mulheres negras receberem em média menos do que os homens, este índice chega a 61,2%, ou seja, bem acima do valor médio recebido pelas mulheres negras de Salvador. Outro diferencial importante é o diferencial por sexo: as mulheres recebem menos do que os homens em todas as regiões. No entanto, deve-se ressaltar que as mulheres brancas recebem em média mais do que os homens negros. Assim, além do diferencial por sexo no rendimento médio mensal, a cor/raça do trabalhador o coloca em extrema desvantagem em todas as regiões consideradas e esta desvantagem é exacerbada em Salvador.

Políticas e programas que buscam democratizar o acesso ao trabalho não são suficientes para, no curto e médio prazos, reduzirem estes diferenciais tão visíveis a partir do exemplo colocado. Dentre as várias políticas que permitem reduzir estas desigualdades, a qualificação profissional é uma ação que pode ter efeitos bastante positivos. No entanto, esta qualificação deve ser eficaz e atingir o público-alvo mais vulnerável no mercado de trabalho, que como vimos anteriormente, podem ser classificados em ordem de maior para menor vulnerabilidade: mulheres negras, homens negros, mulheres não-negras e homens não-negros (para utilizar a mesma terminologia utilizada no estudo mencionado).

Tabela 1: Índice do rendimento hora média mensal dos ocupados, por sexo e cor, Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - Biênio 2004/2005 (em %).

	Mulheres negras	Homens negros	Mulheres não-negras	Homens não-negros
Belo Horizonte	48,9	66,2	80,4	100,0
Distrito Federal	50,8	63,9	78,0	100,0
Porto Alegre	61,2	68,8	86,4	100,0
Recife	53,3	67,6	82,1	100,0
Salvador	39,2	49,6	82,3	100,0
São Paulo	42,2	52,9	79,5	100,0

Fonte: DIEESE, 2005.

Notas dos autores: Cor Negra=pretos + pardo, Cor não-negra=brancos+amarelos

Inflatores utilizados: IPCA-BH/IPEA, INPC-DF-IBGE, IPC-IEPE/RS, INPC-MR/IBGE/PE, IPC-SEI/BA, ICV-DIEESE/SP.

Dados apurados entre janeiro de 2004 e setembro de 2005.

Assim, considerando as diretrizes de implementação da política nacional de qualificação profissional e social no Brasil, à luz das recomendações propostas pela OIT, o objetivo deste trabalho consiste em apresentar uma análise sobre a viabilidade de

inclusão de indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento do Programa 0101 - “*Qualificação Social e Profissional*” conforme consta no PPA 2004-2007. A seção seguinte, denominada Qualificação Social e Profissional, faz um breve e sucinto histórico recente das políticas de qualificação profissional no Brasil em sua parte introdutória e subdivide-se ainda em 4 sub-seções. A primeira apresenta uma caracterização do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) do governo federal, evidenciando objetivos, metas, diretrizes, público-alvo e formas de implementação. A segunda sub-seção faz uma análise crítica da avaliação e monitoramento do Programa. A terceira analisa especificamente o tema como ação integrante do PPA 2004-2007, com respectivas ações e indicadores de acompanhamento previstos, assim como a inclusão do tema nos PPAs dos triênios anteriores. Por fim, a última sub-seção discute viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e raça nas avaliações do Programa, apresentando de forma propositiva, quando for o caso, a sugestão de alguns desses indicadores.

2. Qualificação Social e Profissional

Historicamente, o chamado *Sistema S* (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; e Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes – SENAT) constituiu a base da formação profissional brasileira, ao mesmo tempo em que o ensino técnico encontrava-se inserido no sistema formal e regular de ensino. Em relação ao *Sistema S*, de acordo com Rios-Neto e Oliveira (2000), “sob o ponto de vista da literatura comparativa internacional, este é considerado um caso de sucesso pela qualidade dos seus cursos de longa duração e inserção dos seus profissionais, principalmente na chamada indústria de transformação” (p. 590). Entretanto, estudos diversos, como o de Amadeo (1992, op. cit. Rios-Neto e Oliveira, 2000), concluíram que, embora eficientes no treinamento da população ocupada, os cursos oferecidos pelo Senai, por exemplo, não atendiam satisfatoriamente desempregados, pessoas com menor grau de escolaridade e tampouco supriam pequenas e médias empresas com mão-de-obra especificamente qualificada para o trabalho desenvolvido por estas.

A partir dessas constatações, o governo brasileiro passou então a buscar uma atuação mais efetiva e institucional na área de qualificação e formação profissional, passando por uma reestruturação do Sistema Nacional de Empregos - SINE, em 1994, e pela formulação do Programa Governamental de Reciclagem Profissional (PRP), pelo Ministério do Trabalho, na tentativa de incorporar parcelas de trabalhadores até então excluídas do sistema de formação profissional vigente. Tais tentativas culminaram no desenho do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, implementado entre 1995 e 2002, também sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Em-

prego (MTE), cujo principal objetivo era propiciar uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA, cerca de 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos.

Todavia, diversas fragilidades foram se acentuando ao longo dos dois quadriênios de vigência do PLANFOR (1995-1998 e 1999-2002), tais como a ênfase em cursos de curta duração; o baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação; a baixa integração com demais políticas de geração de emprego e renda; e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (MTE, 2007). Tais fragilidades acabaram influenciando na baixa qualidade e efetividade social dos cursos oferecidos no âmbito do PLANFOR e levaram a instituição de novas diretrizes para a ação pública na área de qualificação profissional, resultando na elaboração e implementação do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, também por meio do MTE, a partir de 2004.

2.1 O Plano Nacional de Qualificação – PNQ

Entre o fim da vigência do PLANFOR em 2002 e a total implementação do PNQ em 2004, houve um ano de transição e preparação, no qual foram elaboradas e decretadas as legislações específicas para a nova ação pública de qualificação proposta pelo governo federal. Dentre estas, destaca-se a Resolução nº 333 de 10 de julho de 2003, que instituiu o PNQ e estabeleceu critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Programa. Tal Resolução definiu qualificação social e profissional (QSP) como *aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução dos objetivos descritos para o Programa*, que são:

1. a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;
2. aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
3. elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos;
4. inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
5. aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
6. elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e

7. efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

A Resolução estabelece ainda que para fins da consecução dos objetivos propostos, as ações do PNQ deverão ser orientadas no sentido da crescente integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, particularmente a intermediação de mão-de-obra, o microcrédito, a economia solidária e o seguro desemprego, e outras políticas públicas que envolvam geração de trabalho, emprego e renda.

A implementação do PNQ prevê ainda o estabelecimento de convênios com entidades diversas para sua execução, com destaque para as próprias Secretarias Estaduais ou Municipais de Trabalho; entidades públicas que comprovadamente executem ações de QSP; serviços nacionais sociais e de aprendizagem; centrais sindicais e outras entidades representativas de setores sociais organizados; universidades; fundações, institutos, escolas comunitárias rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na QSP; e organizações não governamentais e seus consórcios com existência legal que comprovadamente realizem atividades de QSP.

Ainda em relação à sua execução, o PNQ é implementado por meio de Planos Setoriais e Territoriais de Qualificação – PlanSeQs/PlanTeQs e de Projetos Especiais de Qualificação - ProEsQs, viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes firmados entre os respectivos executores e o MTE. Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de QSP circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual ou Municipal de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de QSP levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano.

Os ProEsQs, por sua vez, contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de QSP destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo MTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT.

São, portanto, definidas como ações de QSP no âmbito do PNQ cursos, seminários, oficinas, assessorias, extensão, pesquisas, estudos, que envolvam:

1. Para os PlanTeQs – ações de educação profissional envolvendo: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde

e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade;

2. Para os ProEsQs – ações de estudos, pesquisas e desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação abrangendo prioritariamente os seguintes temas: educação profissional, certificação profissional e orientação profissional de populações específicas; gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação; memória e documentação sobre qualificação.

A carga horária mínima de cada atividade, assim como o conteúdo ministrado e a qualificação técnica das entidades participantes foram estabelecidos na legislação como forma a assegurar a qualidade pedagógica das atividades oferecidas no âmbito do PNQ.

Por fim, deve-se ainda ressaltar que a referida Resolução define como população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, os seguintes segmentos:

1. trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e ações de economia solidária;
2. Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;
3. pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;
4. trabalhadoras/es domésticos;
5. trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
6. pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
7. trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;
8. trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;

9. trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;
10. gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais;

Terão ainda preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente *os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social* e, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, como desempregados de longa duração, afrodescendentes, indídescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras, tendo como referência a proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa.

A ênfase anterior é colocada, pois é para estes grupos prioritários que chamamos atenção neste trabalho. O pressuposto de redução das desigualdades que são resultado de iniquidades passa necessariamente pelo estabelecimento de processos de monitoramento e avaliação do Programa que possibilitem inferir sobre o cumprimento das metas do programa e do adequado alcance do público-alvo definido. É neste sentido que nos propomos a fazer nas seguintes seções uma revisão sobre a situação atual no monitoramento e avaliação do PNQ e dos mecanismos de avaliação deste programa no PPA 2004-2007, que é o instrumento que permite a distribuição e a aplicação orçamentária direcionada à implementação do programa.

2.2 Monitoramento e Avaliação do PNQ

A Recomendação 195 da OIT estabelece que os países membros devem avaliar o impacto que apresentam suas políticas em matéria de educação, formação e aprendizagem permanente após a consecução dos principais objetivos de desenvolvimento humano, tais como a criação de empregos decentes e erradicação da pobreza. Em particular, a OIT recomenda:

- a) compilar informações, desagregadas por sexo, idade e outros critérios sócio-econômicos, sobre os níveis de educação, as qualificações, as atividades de formação, o emprego e rendas, principalmente por meio de pesquisas periódicas de população, de maneira que se possam determinar tendências e realizar análises comparativas destinadas a orientar as políticas;
- b) criar bases de dados e definir indicadores quantitativos e qualitativos, desagregados por sexo, idade e outros critérios, sobre o sistema nacional de formação, e

- compilar dados sobre a formação no setor privado, considerando as repercussões de tal compilação para as empresas; e
- c) compilar informação sobre as competências e as tendências emergentes no mercado de trabalho a partir das diversas fontes, incluindo estudos longitudinais, que não se limitem a classificação tradicional das ocupações.

No que se refere ao PNQ, a Resolução n° 333 prevê a implementação de um sistema integrado de planejamento, monitoramento e avaliação (SPMA), que envolve um processo permanente de acompanhamento de ações iniciadas na elaboração participativa do plano territorial e na demanda das entidades pré-selecionadas para execução de projetos especiais de qualificação. São os objetivos do SPMA: sistematizar as informações mais relevantes produzidas pelos mecanismos e instâncias de planejamento, monitoramento e avaliação já existentes no âmbito do PNQ; construir um conjunto de indicadores de Efetividade Social e Qualidade Pedagógica para análise dos programas e projetos de qualificação; avaliar os PlanTeQs e ProEsQs; avaliar os impactos do Programa Nacional de Qualificação para os trabalhadores envolvidos e a integração deste com as políticas públicas de geração de emprego e renda, educação e desenvolvimento sócio-econômico.

Com base na legislação em vigor, as informações relativas ao desempenho físico do PNQ são, portanto, captadas por meio desse Sistema (cujo acesso não é público, mesmo em nível agregado das informações), sendo alimentado, segundo o Relatório de Avaliação do PPA - Revisão 2006 (Brasil, 2007), por meio de três estratégias:

- As entidades contratadas por Secretarias Estaduais ou Municipais de Trabalho conveniadas alimentam o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE (informatizado), especificando quantitativo, identificação do educando, Município e curso realizado. No caso de Projetos Especiais de Qualificação e Planos Setoriais de Qualificação, a alimentação é feita diretamente pelas entidades conveniadas. Não há periodicidade pré-definida, pois a alimentação é realizada ao final dos cursos. Entretanto, ainda são verificados atrasos no processo de alimentação do SIGAE, causando problemas ocasionais para a apuração periódica do nível de execução física do Programa;
- Visitas técnicas de monitoramento por parte da Coordenação de Monitoramento e Supervisão do Departamento de Qualificação, em conjunto com as Delegacias Regionais do Trabalho, para verificação do grau e das condições de realização das metas físicas conveniadas junto às Secretarias Estaduais/Municipais de Trabalho para os Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs e entidades responsáveis pelos ProEsQs. A abrangência das visitas de monitoramento é nacional e sua periodicidade é determinada pelo grau de realização das ações de qualificação e pela disponibilidade orçamentário-financeira; e

- Realização de avaliação do Programa por entidade externa de abrangência nacional, que visita todas as entidades conveniadas, com vistas à preparação dos relatórios. As visitas de avaliação iniciam-se, em geral, após 50% da execução total das ações.

Em termos de indicadores de desempenho, o MTE disponibiliza na sua página na Internet apenas alguns indicadores de desempenho para o PNQ/PlanTeQs para os anos de 2003 e 2004, seguindo 4 dimensões principais: Efetividade Social, Qualidade Pedagógica, Eficiência e Eficácia². Os indicadores pertencentes a dimensão Efetividade Social permitem mensurar a participação dos públicos prioritários de pessoas e trabalhadores(as) beneficiários(as) do PNQ. São eles:

1. Integração de Políticas de Qualificação e de Trabalho, Inclusão Social e Desenvolvimento: a soma das participações de cada público prioritário a cada ano resulta numa *proxy* do grau de integração das políticas nessas 3 áreas. De acordo com a metodologia adotada, se este somatório for maior que 65%, então o PNQ terá ALTA EFETIVIDADE SOCIAL do ponto de vista da integração das políticas. Porém, se o somatório for menor que 65%, então o PNQ terá BAIXA EFETIVIDADE SOCIAL do ponto de vista do referido indicador. São grupos prioritários que compõem esse indicador:
 - a) Beneficiários de Políticas de Trabalho/SPE (Primeiro Emprego; Intermediação de Mão de Obra; Economia Solidária; e Microcrédito);
 - b) Beneficiários de Políticas de Inclusão Social (Programa Fome Zero; Programa Bolsa-Família; Políticas Afirmativas: Gênero, Etnia, Deficiência, Agrícolas/Agrária e Desenvolvimento Territorial);
 - c) Beneficiários de Políticas de Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda (Setores exportadores; Setores beneficiários de investimento estatal; e Arranjos produtivos locais e do turismo).
2. Cobertura relativa por grupo específico da população vulnerável: A participação relativa é calculada a partir da diferença entre o percentual de participação do grupo no PNQ e o percentual de participação do grupo na PEA. Como foi estipulada uma meta para cada um desses grupos, o resultado encontrado deverá ser maior ou igual ao percentual previsto na meta, assim será possível indicar a efetividade do PNQ quanto a esse indicador. Os grupos vulneráveis que compõem esse indicador são:
 - a) Mulheres;
 - b) Pretos, pardos e indígenas;
 - c) Pessoas com baixa escolaridade;
 - d) Jovens.

² PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ/PlanTeQs: 2003 e 2004. Indicadores de Desempenho. Disponível em <http://www.trabalho.gov.br>

3. Participação de Trabalhadores/as sem Ocupação: percentual de educandos que estavam sem ocupação antes do início do curso de qualificação.
4. Integração, qualificação e intermediação de mão de obra: percentual de educandos que sofreram algum mecanismo de intermediação ao mercado de trabalho após a conclusão dos cursos. Foram desconsiderados para esse cálculo os educandos que optaram por não ser encaminhados a algum sistema de intermediação e os educandos que já estavam ocupados antes do início do curso.

Em relação aos indicadores pertencentes à dimensão Qualidade Pedagógica, estes permitem verificar se os cursos contratados estão seguindo a carga horária média adequada às ações de qualificação profissional e social, conforme determinação prevista na Resolução nº. 333 do CODEFAT. O MTE disponibilizou apenas um indicador, - Carga Horária Média (horas) – que é a somatória da carga horária geral e da carga horária específica, multiplicada pela quantidade de educandos concluintes em cada um dos cursos e dividida pela quantidade total de educandos concluintes. Trata-se, portanto, de uma carga horária média ponderada pela quantidade de educandos concluintes. Adotou-se como meta, em 2003, 120 horas e em 2004, 200 horas. Se o valor encontrado for maior do que a quantidade de horas estabelecida na meta, então o PNQ terá alcançado uma satisfatória qualidade pedagógica em seus cursos.

Por fim, a dimensão Eficiência é medida por meio do indicador Custo Educando-Hora, enquanto a dimensão Eficácia é medida pelo indicador Taxa de Conclusão dos Cursos, a partir da comparação ente número de inscritos e número de concluintes.

A metodologia de construção de tais indicadores não se encontra disponível, o que deixa algumas margens de dúvida quanto a interpretação dos mesmos. Em paralelo, foram selecionados poucos indicadores para um acompanhamento mais efetivo do desempenho do Programa (principalmente nas três últimas dimensões) e sua atualização não parece estar sendo realizada sistematicamente (ou pelo menos não está disponibilizada ao público).

Em relação ao impacto do programa, foi recentemente divulgada uma avaliação externa implementada pela Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), em convênio com o MTE, no Seminário de Socialização dos Resultados da Avaliação do PNQ 2003-2006, realizado em Salvador em junho de 2007. O documento “Plano Nacional de Qualificação – Avaliação Externa 2003-2006” (MTE, 2007) resume os principais resultados da pesquisa no que concerne à avaliação dos PlanTeQs, dos ProEsQs e Curso de Formação de Conselheiros (realizado pela Fundação Unitrabalho). Priorização de grupos vulneráveis (jovens, mulheres, afrodescendentes) e realização de ações pontuais com trabalhadores com mais de 40 anos;

3. A Qualificação Social e Profissional no PPA 2004-2007 e Respective Indicadores de Monitoramento e Avaliação

A temática de qualificação profissional esteve presente nos Planos Plurianuais dos dois triênios anteriores. No PPA 1996-1999, a “implantação de um sistema de qualificação e requalificação do trabalhador para melhor inserção no mercado de trabalho” era uma das ações específica da área de Trabalho, apresentando os seguintes objetivos:

- i. Promover Programas em Nível Nacional para a Capacitação e Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho;
- ii. Promover, em Parceria com o Setor Privado, a Qualificação e o Oferecimento de Vagas de Aprendiz/Estagiário a Menores Carentes, Sentenciados e Deficientes; e
- iii. Propiciar a qualificação e a requalificação de trabalhadores(as) com baixa escolaridade, desempregados, afetados por processos de reestruturação produtiva e excluídos; habilitar os trabalhadores(as) beneficiados a uma melhor inserção no mercado de trabalho; integrar as ações de educação profissional desenvolvidas por instituições públicas, privadas, ONGs, sindicatos de empregados e empregadores, dentre outros, em uma política nacional de educação profissional; apoiar e acompanhar os planos estaduais de educação profissional; descentralizar as ações de educação profissional.

Já no PPA 2000-2003, o Programa Qualificação Profissional do Trabalhador foi considerado um programa estratégico para o governo federal. As principais ações previstas eram: (i) Qualificação de trabalhadores desempregados ou sob risco de desemprego; (ii) Qualificação de trabalhadores autônomos e treinamento para autogestão; e (iii) Qualificação para micro e pequenos empreendedores. Aqui, nota-se que a priorização de grupos sociais mais vulneráveis à discriminação no mercado de trabalho não se fez de forma explícita como nos objetivos propostos no PPA 1996-1999.

No Plano Plurianual de 2004-2007, a Qualificação Social e Profissional (Programa nº 0101) encontra-se inserida no Megaobjetivo “Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”, cujo desafio é “Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade”. Assim, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, definiu-se como objetivo do Programa: *Promover a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador, articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.*

O público-alvo do Programa foi definido pelo conjunto de trabalhadores que necessitam de qualificação ou requalificação profissional para sua inserção no mercado de

trabalho ou manter seus empregos e pessoas que desejem abrir negócio próprio. Tal definição se equivale a proposta no âmbito do próprio PNQ, a qual dirige as ações de qualificação tanto aos desempregados e excluídos do mercado de trabalho quanto aos ocupados empregados e autônomos.

Em relação às ações para o Programa, foram definidas três: (i) Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária; (ii) Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social; (iii) Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda. As ações foram, portanto, direcionadas aos grupos considerados prioritários pelo PNQ e já descritos na seção anterior quando se tratou dos indicadores de desempenho do Programa, em particular aqueles voltados para a mensuração da Efetividade Social do PNQ. Incluem-se aqui, portanto, a qualificação profissional de trabalhadores beneficiários de políticas de ação afirmativa, como mulheres e minorias étnicas que são o objeto de estudo deste trabalho.

Os indicadores selecionados para acompanhamento e monitoramento do Programa QSP no PPA, com os respectivos valores de 2005 e meta para 2007 (final da vigência do PPA), encontram-se na Tabela 2. Vale notar que praticamente todas as metas estabelecidas para serem alcançadas em 2007 foram consideradas com alta viabilidade de realização. A atual realidade do mercado de trabalho brasileiro, desfavorável às mulheres e jovens e ainda caracteristicamente desigual no que concerne às oportunidades de emprego a grupos sociais sujeitos à discriminação (pretos e pardos, pobres e/ou com baixa escolaridade) encontra-se presente nos indicadores de acompanhamento das ações do Programa.

Tabela 2: Indicadores de acompanhamento e monitoramento do Programa Qualificação Social e Profissional no PPA 2004-2007, com os respectivos índices apurados para 2005 (preliminar), índices-meta para 2007 e análise de viabilidade de alcance da meta pelo MTE.

Indicador (%)	2005	2007 (Meta)	Viabilidade
Carga Horária Média por Pessoa Qualificada (em horas)	130,94	200,00	Alta ⁽¹⁾
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres	1,26	1,35	Alta
Número-Índice de Participação da Qualificação nas Políticas Públicas	66,0	80,0	Alta ⁽²⁾
Taxa de Encaminhamento Pós-qualificação ao Mundo do Trabalho	87,5	30,0	Alta*
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Jovens (16 a 24 anos)	2,14	1,70	Alta*
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Não-Brancos	1,35	1,65	Média ⁽³⁾
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Baixa Escolaridade	0,94	1,00	Alta ⁽⁴⁾

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação – Plano Plurianual Exercício 2006 – Ano Base 2005 – Volume I.

* Metas já alcançadas

(1) Considerando-se que a carga horária média, em 2004, foi de 195,08h e que o índice referente a 2005 ainda é preliminar.

(2) Considerando-se que em 2003 e 2004 alcançou-se o resultado de 75%, percentual que deverá ser ampliado assim que for apurado novamente o índice em abril de 2006.

(3) Dificuldades relacionadas a declaração de etnia dos participantes, que é opcional, e não propriamente ao atingimento da meta.

(4) Considerando-se que 94% dos beneficiários do Programa possuem baixa escolaridade (menos que ensino médio incompleto).

Por outro lado, analogamente ao que ocorreu com os indicadores de desempenho do PNQ, como a metodologia de construção dos indicadores não está disponibilizada, algumas dúvidas quanto a conceituação e interpretação de alguns permanecem, como por exemplo, o Número-Índice de Participação da Qualificação nas Políticas Públicas. Além disso, considerando as ações definidas para o Programa, não é possível saber se os grupos contemplados nos indicadores de cobertura são provenientes de quais ações especificamente (Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária, ou Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social; ou Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda), o que dificulta o acompanhamento individualizado das mesmas, além de não avaliar a qualificação dos demais grupos envolvidos, como os próprios trabalhadores ocupados e mesmo aqueles que estavam desocupados antes da qualificação.

Cabe ressaltar que o Relatório de Avaliação do PPA (Revisão 2006) aponta que a apuração dos resultados do Programa, com base na evolução dos índices de seus indicado-

res, ficou prejudicada, já que as ações de qualificação relativas aos convênios firmados em 2005 têm término previsto para abril de 2006. Esta situação decorreu tanto das limitações orçamentário-financeiras a que o PQSP foi submetido quanto de especificidades da gestão operacional.

Considerando ainda o objetivo proposto para o Programa no PPA 2004-2007, este pode ser analisado segundo alguns aspectos importantes, como sua especificidade, mensurabilidade, propriedade, realismo e temporalidade:

1. É específico? Sim e não. O objetivo demonstra claramente que se busca a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador por meio da articulação com outras ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade, embora não especifique quais ações seriam essas.
2. É mensurável? Sim, embora as metodologias de construção dos indicadores propostos devam estar disponíveis, assim como as bases de dados que serviram de fonte de informação para a construção dos mesmos, de forma que outros indicadores auxiliares e complementares possam ser construídos, dependendo dos objetivos da análise.
3. É apropriado? Sim. O objetivo está vinculado ao “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”, portanto, está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais declaradas nas diretrizes do Plano Plurianual. Além disso, o Programa encontra-se em consonância com diversos estudos que apontam a complexidade e multidimensionalidade da qualificação social e profissional no contexto atual.
4. É realístico? Sim. Com o arcabouço analítico que já se tem sobre qualificação social e profissional no país e os atuais desafios impostos, o PNQ, e o Programa QSP no PPA foram concebidos justamente com base na idéia de que a QSP pode ser um importante instrumento de geração de emprego, renda e inclusão social.
5. Tem tempo determinado para execução? Não. A temporalidade de alcance do objetivo não é mencionada, sendo o tempo de execução implícito pelo tempo de planejamento das ações.

Em suma, pode-se dizer que a QSP no PPA 2004-2007 tem como público-alvo os grupos prioritários do PNQ, com ações especificamente estabelecidas para os mesmos (três linhas de ação). A avaliação dos resultados dessas ações se baseia, fundamentalmente, no indicador de Efetividade Social do PNQ “Cobertura relativa por grupo específico da população vulnerável” (envolvendo índice de cobertura de mulheres, jovens, não-brancos e baixa escolaridade). De fato, considerando o Megaobjetivo de redução das desigualdades sociais ao qual está relacionado o Programa de QSP, tem-se que “o combate à discriminação no mercado de trabalho brasileiro – que reduz o acesso às oportunidades de emprego, trabalho e renda, qualificação, educação, saúde e a outros direitos essenciais à cidadania – deve necessariamente levar em conta as dimensões

de gênero, etnia, raça, faixa etária e escolaridade, que apesar de não esgotarem a questão da discriminação são o foco de grandes desigualdades no mercado de trabalho” (Moraes, 2005, p. 29).

O conjunto de indicadores inclui ainda um indicador de Qualidade Pedagógica (Carga horária), um indicador de taxa de encaminhamento ao mercado de trabalho pós-qualificação (que se assemelha ao indicador de Efetividade Social do PNQ “Integração, qualificação e intermediação de mão de obra”, mas que não se pode afirmar ao certo ser o mesmo) e um indicador também não muito claro de Participação da Qualificação nas Políticas Públicas, que talvez seja o indicador de integração de políticas proposto também no PNQ, mas que igualmente não se pode afirmar serem os mesmos em função da ausência de documentos sobre a metodologia de construção dos indicadores.

O conjunto de indicadores proposto permite um acompanhamento parcial das ações estabelecidas em seu conjunto, considerando que nem todos os grupos e indivíduos pertencentes ao público-alvo estão contemplados nos indicadores e que não há uma relação individualizada entre as ações e indicadores, uma vez que os grupos vulneráveis incluídos nos índices de cobertura podem estar distribuídos entre as três linhas de ação propostas.

4. Proposta de Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011 para Qualificação Social e Profissional

A promoção da igualdade de oportunidades e a eliminação de todas as formas de discriminação são alguns dos elementos fundamentais da Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e da Agenda de Trabalho Decente da OIT. Visando a contribuir para esses processos, a OIT desenvolve mundialmente o Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego – GPE, estando presente em 10 países da América Latina, incluindo o Brasil. Aqui, o Programa foi ampliado para incorporar também a dimensão racial, devido à importância desse fator na determinação da situação de pobreza e na definição dos padrões de emprego e desigualdade social, passando a denominar-se Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego – GRPE (OIT, 2006).

O objetivo principal do GRPE no Brasil é apoiar a integração das dimensões de gênero e de raça nas políticas de erradicação da pobreza e de geração de emprego e renda. No âmbito do MTE, alguns programas e ações vêm sendo desenvolvidos nesse sentido,

inclusive no PNQ. De acordo com a OIT (2006), um dos aspectos estratégicos para que essas ações sejam bem sucedidas é justamente a capacitação de gestores/as de políticas públicas, sensibilizando e oferecendo informações e instrumentos que garantam a incorporação das dimensões de gênero e raça, de forma transversal, nos processos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas:

Assim, as políticas de qualificação profissional são entendidas como parte de um esforço maior de construção de políticas afirmativas de gênero, raça/etnia e geração de emprego e renda. A participação do Programa GRPE no PNQ consistiu basicamente no apoio à transversalização dos enfoques de gênero e raça por meio de atividades de informação e capacitação de coordenadores/as e organizações executoras do PNQ. Como resultado, observamos na seção anterior que os indicadores de acompanhamento das ações de QSP propostos no PPA 2004-2007 já apresentam alguma perspectiva de gênero e raça em termos de índice de cobertura do Programa. De fato:

“A preocupação com a questão de gênero, na qualificação social e profissional, parte da premissa de que a concepção curricular de formação construída no PNQ tem como pressuposto básico a valorização do educando e educanda, como sujeitos dotados de saberes e identidades construídas socialmente. Reconhece e valoriza as diversidades culturais, étnicas, sociais, regionais, de gênero, que os perpassa. Articula os eixos trabalho e cidadania na perspectiva da inserção no mundo do trabalho e da participação social e política de mulheres e homens”. (Moraes, 2005).

Em um seminário realizado em 2004 pelo MTE em conjunto com a OIT, denominado “A Transversalização de gênero, raça e etnia no PNQ”, cujo objetivo foi capacitar os coordenadores e coordenadoras dos Planteq’s/PNQ estaduais e municipais para implementação de políticas públicas afirmativas de gênero, raça e etnia nos Programas de Qualificação Social e Profissional, discutiu-se os motivos de se transversalizar a perspectiva de gênero e raça/etnia no PNQ. Conforme o relatório³ ():

(...) Porque existem fatores comuns entre a discriminação de gênero e de raça/etnia. Ou seja, é maior o subemprego entre mulheres e negros, marcadamente mulheres negras; as mulheres e os negros ocupam os postos mais baixos da escala salarial; a sua remuneração é desigual em ocupações de igual categoria; há discriminação na admissão, na promoção e na qualificação;

³ Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/geral/publicacoes.asp>, acessado em 21/12/2007.

Porque a qualificação profissional das mulheres ainda está focada na segregação por gênero, quando deveria estar focada nas oportunidades geradas pelas políticas de desenvolvimento e na geração de trabalho e renda e pautada na igualdade de oportunidades;

Porque os sistemas formais e não formais de educação ainda encaminham meninos e meninas para áreas diferenciadas. As meninas estudam disciplinas que basicamente representam uma extensão das tarefas domésticas (costura, elaboração de alimentos, nutrição) e o papel reprodutivo da mulher. Deste modo, desde cedo, as meninas são encaminhadas a ocupações tradicionais do feminino, com níveis mais baixos de renda e menos perspectivas de desenvolvimento profissional;

Porque, embora haja notável avanço nos níveis educacionais das mulheres, elas ganham menos que os homens em todos os estados brasileiros, em todos os níveis de escolaridade, mesmo que ambos tenham a mesma média de anos de estudo, mesmo que as mulheres tenham maior grau de escolarização.

Porque, apesar do aumento significativo nos níveis de escolaridade da população brasileira, em especial da População Economicamente Ativa (PEA) observada nas últimas décadas, se mantém padrão de desigualdade observado em nossa sociedade como uma tendência". (MTE, 2007, p. 22).

Assim, a luz das justificativas que respaldam a transversalidade de gênero e raça/etnia nas políticas de QSP, alguns indicadores com tais perspectivas são propostos para o PPA 2008-2011:

1. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres, Unidade da Federação e Brasil (indicador já existente no PPA 2004-2007)
 - a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação do grupo no PNQ e o percentual de participação do grupo na PEA.
 - b) Conceito: Mostra a participação relativa das mulheres nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual

2. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Pretos, Pardos e Indígenas, por Unidade da Federação e Brasil (indicador já existente no PPA 2004-2007)
 - a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação de cada grupo no PNQ e o respectivo percentual de participação na PEA.

- b) Conceito: Mostra a participação relativa de pretos, pardos e indígenas nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual
3. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Pretos, Pardos e Indígenas, segundo o sexo, por Unidade da Federação e Brasil (indicador já existente no PPA 2004-2007)
- a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação de cada grupo no PNQ e o respectivo percentual de participação na PEA.
 - b) Conceito: Mostra a participação relativa de pretos, pardos e indígenas homens e mulheres nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual
4. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres Jovens (16 a 24 anos), por Unidade da Federação e Brasil
- a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação do grupo no PNQ e o percentual de participação do grupo na PEA.
 - b) Conceito: Mostra a participação relativa das mulheres nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual
5. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Pretos, Pardos e Indígenas Jovens (16 a 24 anos), por Unidade da Federação e Brasil
- a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação de cada grupo no PNQ e o respectivo percentual de participação na PEA.
 - b) Conceito: Mostra a participação relativa de pretos, pardos e indígenas jovens nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual
6. Número Índice de Cobertura Relativa da População de Pretos, Pardos e Indígenas Jovens (16 a 24 anos), segundo o sexo, por Unidade da Federação e Brasil
- a) Cálculo: diferença entre o percentual de participação de cada grupo no PNQ e o respectivo percentual de participação na PEA.
 - b) Conceito: Mostra a participação relativa de pretos, pardos e indígenas jovens, homens e mulheres, nas ações de QSP em comparação com a sua participação na PEA.
 - c) Periodicidade: anual

7. Taxa de Encaminhamento Pós-qualificação ao Mundo do Trabalho, segundo sexo e cor/raça, por Unidade da Federação e Brasil
 - a) Cálculo: percentual de educandos que sofreram algum mecanismo de intermediação ao mercado de trabalho após a conclusão dos cursos sobre o total de participantes, considerando sexo e cor/raça dos participantes.
 - b) Conceito: Mostra o grau de empregabilidade dos educandos concluintes dos cursos de QSP, considerando sexo e cor/raça dos participantes.
 - c) Periodicidade: anual
8. Participação de Trabalhadores sem Ocupação, segundo sexo e cor/raça, por Unidade da Federação e Brasil
 - a) Cálculo: percentual de educandos que estavam sem ocupação antes do início do curso de qualificação, sobre o total de participantes de cada grupo.
 - b) Conceito: Mostra o acesso de homens, mulheres, pretos, pardos e indígenas sem ocupação às ações de QSP.
 - c) Periodicidade: anual
9. Participação de Trabalhadores Domésticos, segundo sexo e cor/raça, por Unidade da Federação e Brasil
 - a) Cálculo: percentual de trabalhadores domésticos sobre o total de participantes de cada grupo.
 - b) Conceito: Mostra o acesso de homens, mulheres, pretos, pardos e indígenas sem ocupação às ações de QSP.
 - c) Periodicidade: anual
10. Taxa de Conclusão dos Cursos por Trabalhadores, segundo sexo e cor/raça, por Unidade da Federação e Brasil
 - a) Cálculo: total de inscritos homens, mulheres, pretos, pardos e indígenas sobre total de concluintes dos respectivos grupos.
 - b) Conceito: Mostra a eficácia dos cursos oferecidos em termos de conclusão dos mesmos.
 - c) Periodicidade: anual

Os indicadores propostos buscam cobrir não somente a cobertura do programas segundo gênero e raça/etnia, como também o impacto dos cursos ofertados em termos de conclusão e empregabilidade dos participantes em cada grupo. Praticamente todos os indicadores devem ser obtidos dos registros administrativos devidamente adequados para a captação das informações sobre sexo e cor/raça dos beneficiários, assim como deve-se ter informações atualizadas anualmente sobre a participação dos grupos na PEA, facilmente obtida por meio das pesquisas domiciliares amostrais como PNAD.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Elaboração de Programas do Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2006, <http://www.sigplan.gov.br>, 2006d. acessado em 18/05/2007.

DIEESE. A mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação. Estudos e Pesquisas, Ano II – Nº 14 – Novembro de 2005.

Ministério do Trabalho e Emprego/OIT (2004). Relatório do Seminário “A Transversalização de gênero, raça e etnia no PNQ”. Projeto “Desenvolvimento de ações no campo da qualificação social e profissional para a promoção da inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras”, BRA/03/MO7/BRA. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego / Departamento de Qualificação. Brasília, 14, 15 e 16 de Setembro de 2004. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br> (Acesso 24/10/2007).

OIT (2005). “Recomendación 195 - Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente”. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra.

OIT (2006). “Gênero, raça, pobreza e emprego: o Programa GRPE no Brasil”. Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE). Brasília: OIT, Secretaria Internacional do Trabalho.

Rios-Neto, E. L. & Oliveira, A. M. H. C. (2000). “Políticas voltadas para a pobreza: o caso da formação profissional”. In: *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Organizado por Ricardo Henriques. Capítulo 21. Rio de Janeiro: IPEA.

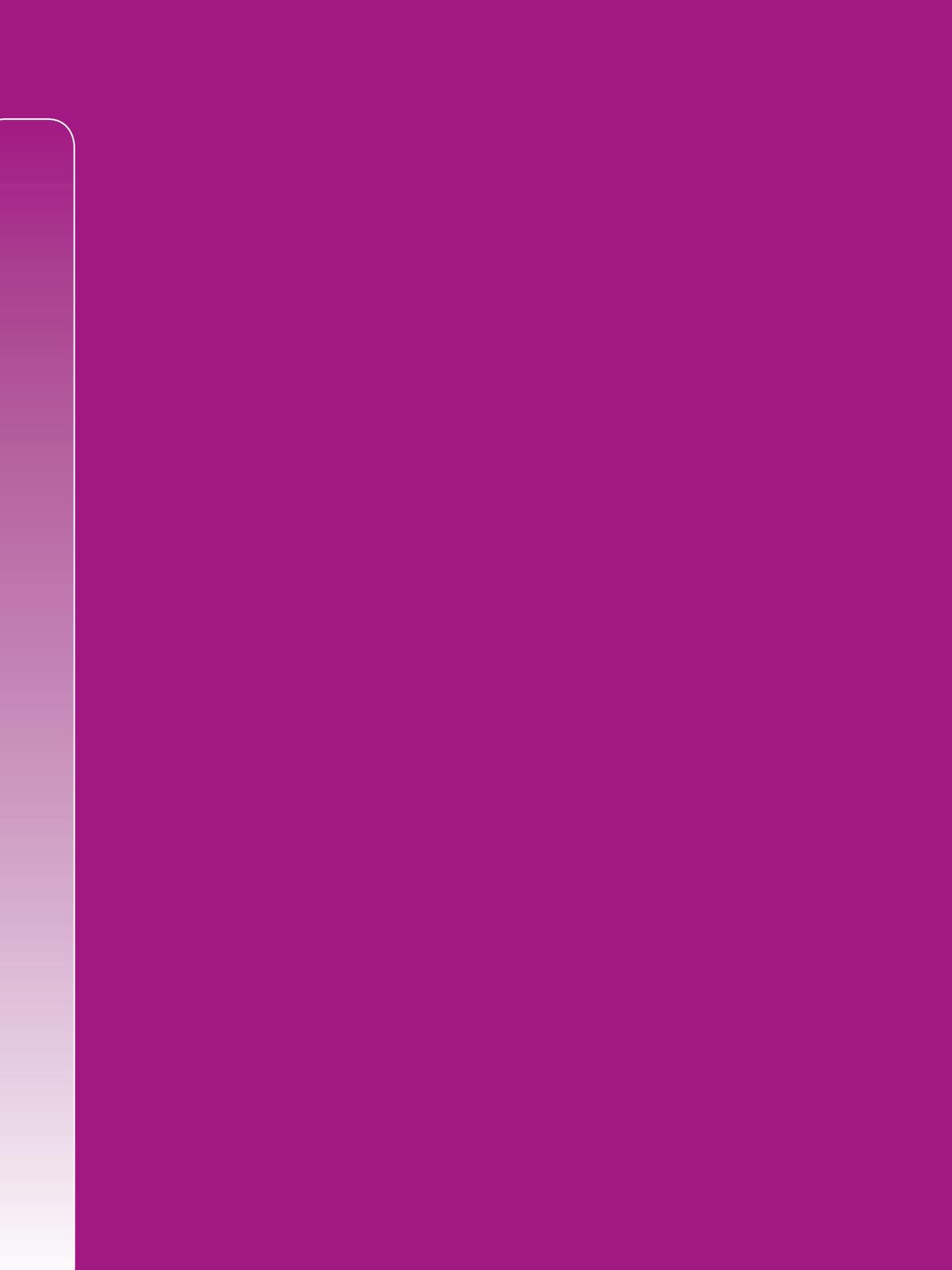
Moraes, E. L. de (2005). “Relação gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional. Brasília: MTE, SPPE. DEQ. 39 p. (Construindo identidades sociais; v. 1)

Capítulo 6

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Barbara Cobo*

* Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas no capítulo pertencem a autora e não refletem necessariamente a posição oficial das Instituições de filiação.



1. Introdução

De forma bastante simplificada, pode-se afirmar que o processo histórico de modernização da agricultura brasileira, baseada fundamentalmente na penetração capitalista nas atividades agropecuárias, gerou profundos desequilíbrios econômicos (pela influência exercida sobre os preços relativos dos fatores de produção) e sociais (em função do forte êxodo rural em direção aos centros urbanos). Nesse contexto, o segmento da agricultura familiar foi marginalizado das políticas públicas implementadas e não houve qualquer processo efetivo de reforma agrária que pudesse reverter os custos sociais resultantes da opção pela chamada “modernização conservadora”.

Todavia, nos últimos anos, a formulação de políticas de combate à pobreza e à exclusão social vem suscitando o debate sobre o papel que a agricultura familiar pode desempenhar como fonte de geração de renda, emprego e qualidade de vida. Nessa medida, uma análise criteriosa das condições de funcionamento e do comportamento dos indivíduos proprietários e membros dos estabelecimentos familiares deve fundamentar a inserção deste segmento no atual contexto socioeconômico e permitir ao setor público promover políticas direcionadas ao seu fortalecimento. Por outro lado, diversos autores defendem ainda que as propostas de fortalecimento da agricultura familiar e mesmo as políticas de reforma agrária devem assumir uma abordagem mais social, considerando as recentes mudanças que vem ocorrendo no mercado de trabalho rural.

Dessa forma, alguns desafios são impostos aos governos em termos de democratização do acesso a terra. Políticas de reforma agrária são importantes não apenas no sentido de aumentar a eficiência da economia como um todo, mas também porque funcionam como efetivos instrumentos de combate à pobreza e à concentração da renda. Mesmo em países como o Brasil, onde a estrutura agrária herdada desde os tempos coloniais é essencialmente latifundiária, a agricultura familiar vem se destacando no cenário econômico, requerendo de forma ainda mais intensa e integrada a presença do Estado na condução de políticas dessa natureza. A alta correlação entre pobreza, fragilidade da produção agrícola familiar e elevada concentração fundiária indica a necessidade do Estado atuar no enfrentamento desses problemas (Soares, 2001).

Um exemplo representativo desta tendência é a implementação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – pelo governo brasileiro através do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O programa envolve tanto uma política de crédito rural para custeio e investimento, quanto o financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios, capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e o incentivo à negociação de políticas públicas com órgãos setoriais. Em outras palavras, *“o espaço – institucional e político – ocupado pelo PRONAF resultou do reconhecimento que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a*

criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda, sobretudo em municípios de pequeno porte populacional, cujo potencial econômico repousa no desenvolvimento rural e agrícola” (Ferreira et al., 2001 p. 481).

Em particular, considerando o contexto da análise de gênero do presente trabalho, cabe reforçar que os próprios estudos sobre a dinâmica de funcionamento dos estabelecimentos familiares tratam dessa questão, por meio da discussão sobre eficiência das unidades familiares, medida fundamentalmente pelo trabalho familiar empregado. No entanto, tal estimativa ainda permanece sujeita a erros devido às peculiaridades do trabalho familiar, uma vez que é difícil para o agricultor familiar quantificar a duração de seu trabalho total e alocá-lo entre as diferentes atividades por ele exercidas. Isso se torna ainda mais evidente no caso da mulher, que além das tarefas atribuídas a ela na produção agrícola familiar (diretamente na produção ou indiretamente nas atividades de secretaria e administração do negócio familiar), há as tarefas relativas ao próprio funcionamento do lar. A consequência é a dupla subestimação do tempo de trabalho empregado. De acordo com recente publicação do NEAD sobre a situação das mulheres no campo e as políticas públicas de gênero do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

“A inserção econômica das mulheres rurais é marcada pela pobreza e pela invisibilidade das suas atividades produtivas. Significativa parcela do seu tempo de trabalho é considerada trabalho doméstico, ou apenas uma ajuda ao trabalho do ‘chefe da família’, mesmo que esta seja decisiva para a manutenção do grupo familiar. O impacto dessa situação na obtenção de renda é muito grande. Uma pequena proporção de mulheres tem alguma renda, e nestes casos a renda é bem menor do que aquela obtida pelos homens”. (NEAD, 2005, p. 17).

Além disso, as mudanças em curso no meio rural, em direção à diversificação de tarefas e atividades realizadas, consubstanciadas no processo conhecido como “reurbanização”, é fruto da diminuição do tempo de trabalho empregado exclusivamente em atividades agropecuárias e sua realocação em atividades como artesanato, turismo rural, produção orgânica, etc. Esse fenômeno vem afetando fundamentalmente cônjuges e filhos antes dedicados exclusivamente à agricultura familiar. O próprio PRONAF possui uma linha de crédito denominada PRONAF – Mulher, voltada exclusivamente para a concessão de crédito, conforme será visto adiante. Cabe ainda ressaltar que o Decreto nº 3991 de 30 de outubro de 2001, sobre o PRONAF, destaca, em seu artigo 4º, como um dos princípios norteadores do Programa, a implementação de ações afirmativas que facilitem o acesso de mulheres, jovens e minorias étnicas aos benefícios do mesmo.

Todavia, não obstante as crescentes pressões por uma maior eficiência na alocação de recursos públicos e na condução das políticas públicas, o sistema de monitoramento e avaliação do PRONAF ainda não é transparente. Embora já existam algumas avaliações sobre seu desempenho, estas foram implementadas por instituições e estudiosos independentes, grande parte a partir de fontes de dados secundárias e poucas com avaliação de impacto que tenham produzido resultados significativos que pudessem levar à percepção de possíveis erros e acertos na condução do programa.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise sobre a viabilidade e necessidade de inclusão de indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011 que sirvam para o monitoramento do Programa 0351 - “*Agricultura Familiar - PRONAF*”. Para alcançar este objetivo, é necessário antes entender algumas características do programa e a situação dos indicadores propostos no PPA 2004-2007, assim a seção seguinte é subdividida em 4 sub-seções. A primeira apresenta de forma sucinta as principais características do programa, e tal qual a Introdução deste trabalho (Seção I), foi elaborada com base nas informações institucionais disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e na dissertação de mestrado de Soares (2001) sobre o Programa. A segunda mostra a caracterização do PRONAF como plano de ação do governo federal, com respectivas ações e indicadores previstos, no PPA 2004-2007. Na terceira subseção se faz uma análise crítica da avaliação e monitoramento do Programa. Por fim, a última subseção discute viabilidade de inclusão de indicadores de gênero e raça nas avaliações do Programa, apresentando de forma propositiva, quando for o caso, a sugestão de alguns desses indicadores.

2. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

O PRONAF foi criado em 1995, como uma linha de crédito, e ganhou status de programa em 1996 (Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996). Inicialmente executado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, passou a ser gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quando da criação deste, em 1999, e mais especificamente pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)¹.

Dessa forma, de acordo com o Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001, mais recente, cabe à SAF planejar, coordenar e supervisionar o PRONAF em âmbito nacional, competindo-lhe, especialmente: (i) estabelecer normas operacionais do Programa; (ii) elaborar e implementar a programação físico-financeira do Programa; (iii) analisar e apro-

¹ Ministério do Desenvolvimento Agrário. <http://www.mda.gov.br/saf>

var o apoio do Programa a projetos voltados para o desenvolvimento local sustentável; (iv) monitorar e avaliar o desempenho do Programa; e (v) negociar e articular junto aos Governos Federal, Estaduais e Municipais, organizações dos agricultores familiares e as entidades da sociedade civil, ações que favoreçam o desenvolvimento rural.

Cabe ressaltar que, desde sua criação, o PRONAF passou por uma série de modificações visando atender às reivindicações de seu público alvo bem como aos objetivos do governo. A fonte dos recursos do Programa é composta por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos constitucionais de desenvolvimento, Orçamento Geral da União e contrapartida dos municípios

2.1 Características do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

Até a criação das linhas de crédito do PRONAF, o financiamento do pequeno agricultor restringia-se quase que exclusivamente ao crédito oferecido ao pequeno produtor pelo Banco do Brasil e aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (PROCERA), extinto em 1999. O PROCERA tinha destinação específica e limitada, pois apenas poderia ser acessado pelos beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Em contraste, o PRONAF-Crédito estabelecia condições mais amplas para acesso dos agricultores aos financiamentos.

A legislação em vigor considera beneficiários do PRONAF (público-alvo) todos aqueles que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, comodatários ou parceiros, desenvolvendo naqueles estabelecimentos atividades agrícolas ou não-agrícolas e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

1. não possuam, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
2. utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento;
3. obtenham renda familiar originária, predominantemente, de atividades vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento;
4. residam no próprio estabelecimento ou em local próximo.

São também beneficiários do Programa os aqüicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

As normas para a concessão dos créditos passaram por importantes ajustes ao longo da implementação do programa, sendo a mais significativa a criação de grupos de acesso aos créditos do PRONAF em meados de 1999, que inicialmente classificou os agricultores familiares conforme os níveis de renda que alcançavam a partir da atividade agropecuária desenvolvida no estabelecimento agrícola, permitindo que fossem adotados encargos financeiros diferenciados, com bônus e rebates para aqueles de menor renda. Assim, a concessão de linhas de crédito do PRONAF obedece a um enquadramento pré-determinado dos beneficiários, em função da renda bruta anual familiar. Tanto os valores de enquadramento, como o teto de crédito a ser financiado, já foram corrigidos algumas vezes ao longo dos anos. Atualmente, as condições de concessão de crédito encontram-se estruturadas de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1: Linhas de crédito para Investimento e Custeio, com respectivas condições, por enquadramento de beneficiários (safra 2007/2008).

Grupo	Público	Modalidade	Crédito (mil R\$)	Juros aa	Prazo de Pagamento
A	Assentados RA	Investimento	16,5	0,5% + 45% BP	10 anos + 5 (carência)
		Custeio	-	-	-
A/C	Egressos do A / Proceca	Investimento	-	-	-
		Custeio	3,5	1,5% + R\$ 200 B	2
B	RBAF ffi 4 mil	Investimento	1,5	0,5% + 25% BP	2
		Custeio	-	-	-
C	4 mil < RBAF ffi 18 mil	Investimento	6	2% + R\$ 700 B	8 anos + 5 (carência)
		Custeio	5	3% + R\$ 200 B	2
D	18 mil < RBAF ffi 50 mil	Investimento	18	2%	8 anos + 5 (carência)
		Custeio	10	3%	2
E	50 mil < RBAF ffi 110 mil	Investimento	36	5,50%	8 anos + 5 (carência)
		Custeio	28	5,50%	2

Fonte: SAF/MDA (www.pronaf.gov.br). Acesso em 24/09/2007. Elaboração Própria.

Notas: RBAF = renda bruta anual familiar; B = Bônus independente do valor contratado; BP = Bônus sobre Principal; BJ = Bônus sobre Juros; AT = Assistência Técnica. Os bônus são concedidos como desconto para pagamentos em dia dos financiamentos.

As linhas de crédito do PRONAF podem, portanto, ser destinadas tanto a custeio quanto a investimento. Investimento este que pode ser tanto na infra-estrutura do próprio estabelecimento (maquinário, depósitos, etc) quanto em comercialização da produção. O valor a ser financiado, assim como as condições de financiamento, são diferenciadas em função do nível de renda do agricultor familiar e da sua condição de assentado ou não do Programa de Reforma Agrária. A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é o instrumento que identifica a família como beneficiária do Programa, informando a que grupo essa família pertence e constituindo documento obrigatório para acessar o

crédito Programa. Além disso, o DAP também habilita a família a interagir com outras ações da SAF, como a compra direta, a comercialização de matéria prima do Biodiesel, entre outras.

No que se refere aos objetivos propostos pelo Programa, o mesmo Decreto de 2001 enfatiza que o PRONAF tem por finalidade geral apoiar as atividades agrícolas e não-agrícolas desenvolvidas por agricultores familiares no estabelecimento ou aglomerado rural urbano próximo. Essa orientação de objetivos mais voltados às atividades não agrícolas veio ganhando força ao longo do tempo como resultado da percepção acerca da diversificação das atividades e ocupações em curso no meio rural, já comentada na introdução deste trabalho. O Programa tem ainda como objetivos específicos:

1. Negociar e articular políticas e programas junto aos órgãos setoriais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais que promovam a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias;
2. Promover a capacitação dos agricultores familiares com vistas à gestão de seus empreendimentos;
3. Disponibilizar linhas de crédito adequadas às necessidades dos agricultores familiares;
4. Contribuir para a instalação e melhoria da infra-estrutura pública e comunitária de apoio às atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares;
5. Apoiar as ações de assistência técnica e extensão rural e a geração de tecnologia compatíveis com as características e demandas da agricultura familiar e com os princípios da sustentabilidade;
6. Estimular a agregação de valor aos produtos e serviços das unidades de base familiar, contribuindo para a sua inserção no mercado e a ampliação da renda familiar;
7. Apoiar a criação de fóruns municipais e estaduais representativos dos agricultores familiares para a gestão integrada de políticas públicas

Articulando tais objetivos com o que o programa considera como potenciais beneficiários, foram criadas linhas de crédito com destinação específica, tais como:

- *Pronaf Alimentos* – Crédito especial para estimular a produção de cinco alimentos básicos da mesa dos brasileiros - arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. Os agricultores terão 50% a mais de crédito, em relação à safra anterior, para a produção dessas culturas.
- *Pronaf Semi-Árido* – Crédito especial para os agricultores da região do semi-árido. Os agricultores terão recursos para a construção de pequenas obras hídricas, como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização da água.
- *Pronaf Mulher* – Destinados às mulheres agricultoras, independente do estado civil, para investimento em atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de interesse da mulher agricultora.

- *Pronaf Jovem Rural* – Os jovens que estiverem cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio, com idade entre 16 e 25 anos, poderão acessar crédito até 50% superior aos dos financiamentos de investimento dos grupos C e D.
- *Pronaf Pesca* – Linha de investimento para pescadores artesanais com renda familiar anual bruta de até R\$ 40 mil. Assim os pescadores terão recursos para modernizar e ampliar suas atividades produtivas.
- *Pronaf Florestal* – Estimula o plantio de espécies florestais, apoiando os agricultores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais.
- *Pronaf Agroecologia* – Incentiva projetos, seja para a produção agroecológica seja para a transição rumo a uma agricultura sustentável. O governo estimulará o adequado manejo dos recursos naturais, agregando renda e qualidade de vida aos agricultores familiares.
- *Pronaf Pecuária Familiar* – Crédito para aquisição de animais destinados à pecuária de corte (bovinos, caprinos e ovinos), outra importante fonte de renda para a agricultura familiar.
- *Pronaf Turismo da Agricultura Familiar* - Os agricultores familiares terão mais recursos para desenvolverem projetos de turismo rural em suas propriedades, como pousadas, restaurantes e cafés coloniais, por exemplo.
- *Pronaf Máquinas e Equipamentos* – Crédito para os agricultores familiares modernizarem suas propriedades, melhorando a produção e produtividade.

Em 10 de agosto de 2000, foi estabelecida uma nova linha de crédito denominada “Microcrédito Rural Pronaf Grupo B”, voltada para produção e geração de renda das famílias agricultoras de mais baixa renda do meio rural. Essa linha disponibiliza recursos de pequenos valores e sem burocracia para pequenos investimentos em atividades agrícolas e não agrícolas no meio rural, tais como: compra de pequenos animais, artesanato, implementos para fabricação de alimentos, caixas de abelha etc. Podem acessar essa linha famílias com renda bruta anual familiar de até R\$ 4 mil reais, sendo que até 70% da renda pode ser proveniente de outras atividades além daquelas desenvolvidas no estabelecimento rural. São público do Microcrédito Rural Pronaf Grupo “B”, as famílias pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural.

Em particular, no que tange a linha Pronaf-Mulher, esta foi criada em 2003-2004 como uma nova tentativa de melhorar o acesso das mulheres ao Programa. Em estudos realizados pelo próprio MDA, ainda em 2001, constatou-se que os créditos destinados às mulheres no PRONAF não ultrapassavam 10% do total concedido. Embora se tenha estabelecido uma cota mínima de 30% dos créditos do Pronaf às mulheres agricultoras por meio da Portaria nº 121 de 22/05/2001, como nenhuma outra estratégia de acesso às mulheres ao Programa foi estabelecida em conjunto com esta Portaria, tal cota acabou não sendo efetivada (NEAD, 2005). A linha Pronaf-Mulher foi, portanto, estabelecida no sentido de mudar esse quadro.

Vale ainda ressaltar que, na sua concepção original, o PRONAF previa uma linha de crédito direcionada a investimentos em infra-estrutura nos municípios que dispusessem de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). O CMDR deveria ser formado por representantes das prefeituras, dos órgãos de assistência técnica, dos agricultores familiares e demais entidades e instituições relacionadas. Aos agricultores familiares caberia o papel de protagonistas na discussão sobre as propostas de desenvolvimento rural local e na elaboração do PMDR. Atualmente, as ações de investimento em infra-estrutura nos municípios foram transferidas da SAF e do âmbito do PRONAF para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), também no MDA, criada com a missão de “*apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas*”². Dessa forma, adotou-se uma abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável e as decisões sobre quais estruturas instalar e sua localização deixaram de ser definidas pelos conselhos municipais e passaram a ser discutidas no âmbito dos territórios.

Por fim, a linha de financiamento para a capacitação dos agricultores familiares (ações de ATER e recursos não retornáveis) ganhou maior relevância nos últimos anos com a transferência de ações de assistência técnica e extensão rural para a SAF. Assim, cabe ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), entre outras atribuições, formular, coordenar e implementar as políticas de assistência técnica e extensão rural, capacitação e profissionalização de agricultores familiares; supervisionar a execução e promover a avaliação de programas e ações no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural; e fomentar a inovação tecnológica na agricultura familiar.

2.2 Monitoramento e Avaliação do PRONAF

O PRONAF conta com um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMAP) que, a princípio, é responsável pelo processamento e controle de emissões de DAPs e das ações de capacitação do Programa. Todavia, tais informações não se encontram facilmente disponíveis no *site* do MDA (para acessar as informações tanto do sub-sistema de capacitação quanto das emissões de DAP é necessário o uso de *login* e senha para usuários cadastrados). De qualquer forma, se assemelha mais um sistema de monitoramento de avaliação de processo, ou seja, de implementação do programa do que propriamente um sistema de avaliação de resultados do Programa.

2 Disponível em (<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=532>), acessado em 20/01/2008.

Foram encontrados documentos sobre a operacionalização de um Sistema de Monitoramento da Capacitação e Avaliação da Aprendizagem (no âmbito da ação denominada “Capacitação PRONAF 2002”) e que remete ao atual SMAP, onde as instituições conveniadas para realizarem capacitação inserem dados sobre suas atividades no sistema e os gestores do programa podem acompanhar o desenvolvimento das mesmas. As senhas de acesso, segundo o Manual, são fornecidas diretamente pelo Departamento de Avaliação e Monitoramento³. Logo, sem acesso público, mesmo para dados e indicadores agregados que permitam um acompanhamento mínimo pela sociedade civil organizada.

Adicionalmente, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) disponibilizou recentemente o “PROJETO INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE ATER”⁴ (junho de 2007), que abrange as seguintes categorias e indicadores:

1. Organização Social e Autonomia Comunitária (semestral)
 - a) *Participação em processos decisórios*: identificação da participação do grupo comunitário em cada uma das fases deste processo (% de representatividade em cada reunião ou momento deliberativo da ATER), apresentação de projetos e ações pela comunidade e grau de incorporação pela entidade de ATER; e participação direta do grupo comunitário em atividades de planejamento, execução e iniciativas de avaliação e monitoramento de resultados das ações de ATER.
 - b) *Inclusão e participação de grupos comunitários existentes*: Levantamento dos grupos comunitários (Composição – sexo, idade, escolaridade e ocupação na família), quantidade de famílias por grupo comunitário; registro da participação dos grupos existentes em reuniões e atividades de formação técnica promovidas pela ATER; Avaliação qualitativa (grupos focais) da melhoria da qualidade de vida (comparação no último semestre).
 - c) *Impacto dos processos participativos sobre o planejamento regional e territorial*: Identificação de ações e instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional e territorial (associações de municípios, órgãos de planejamento regional governamental ou não governamental, CMDRS, Conselhos Regionais de Desenvolvimento ou outros); Participação direta dos grupos comunitários nestas instâncias.

³Cabe ressaltar que a autora tentou contato com a SAF para solicitar informações sobre o SMAP e formas de utilização dos dados para estudo, através do endereço eletrônico fornecido no site do Programa (pronaf@mda.gov.br), e não houve qualquer resposta sobre o mesmo.

⁴ Disponível em <http://www.pronaf.gov.br/dater/index.php?sccid=1577> (Acesso 20/09/2007).

2. Renda Familiar (Semestral)
 - a) *Lucro líquido e diversidade produtiva (monetário e não monetário) – ANUAL*: informações sobre atividades produtivas no último ano agrícola;
 - b) *Acesso a programas de transferência de renda – ANUAL*: frequência de famílias que participaram de cada programa no último ano agrícola; valor monetário médio por programa, por família no último ano agrícola;
 - c) *Aposentadoria e pensão sobre a renda familiar – ANUAL*: Levantamento de renda familiar de aposentadoria e pensão no último ano agrícola.

3. Concepção Pedagógica (Semestral)
 - a) Produção e tipo de material de registro de saberes técnicos e comunitários;
 - b) Produção e tipo (cartilhas, vídeos, álbum seriado etc) de material didático e divulgação (definição de conteúdos);
 - c) Grau de satisfação de atendimento das famílias e comunidades assistidas.

4. Quadro Profissional (Semestral)
 - a) Tipos de contrato de trabalho com o agente
 - b) Qualificação profissional dos técnicos envolvidos (gestão de competências e habilidades técnicas e gerenciais)
 - c) Uso do tempo nas ações de ATER (ações administrativas, formativas, de atendimento às famílias e atendimento às famílias e grupo comunitário, de planejamento)
 - d) Carreira (mobilidade, incentivos)

5. Qualidade de Vida e Segurança Alimentar (Semestral)
 - a) Grau de socialização e inserção social a partir de: relacionamento com vizinhos, formas de compadrio, participação em mutirões, grupos de vizinhança, troca de dias, cursos de capacitação/ treinamento, lazer.;
 - b) Infra-estrutura de bem-estar social e saneamento;
 - c) Diversificação e adequação da dieta alimentar (hortas, criações, pomares caseiros e comunitários e produção para auto-sustento);
 - d) Distribuição das despesas de consumo.

Como se pode perceber, é um quadro bastante amplo de indicadores, passível de ser construído a partir da coleta de informações junto aos egressos dos cursos providos pelo DATER, em formulários e questionários próprios. Não há, todavia, dados disponíveis para análise de acesso público.

Quanto à avaliação das linhas de crédito do PRONAF, a SAF disponibiliza uma série histórica desde 1999 de informações sobre os créditos repassados pelo Programa por meio dos Agentes Financeiros (Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN E BNDES e Banco Central), tanto para o ano fiscal, quanto para o ano agrícola. Além disso, os dados têm

possibilidade de desagregação para Estados e Municípios, Agentes Informantes, Enquadramento (Grupos), Modalidade (custeio ou investimento), Fonte dos Recursos e Mês de concessão do crédito. Não é possível desagregar os dados para as linhas de crédito com destinação específica.

Diversos autores, instituições e organizações independentes (acadêmicas, públicas ou privadas) realizaram estudos para avaliar a implementação do Programa, principalmente em termos do acesso dos agricultores familiares ao crédito e a distribuição espacial dos recursos. Em relação ao acesso, os resultados dessas avaliações independentes mostraram que há uma predominância do Grupo D e A na destinação dos créditos do Programa. O fato de historicamente os grupos D e A apresentarem maior acesso aos recursos do Programa se deve ao fato de que os primeiros possuem maior capacidade de pagamento e que os assentados contam com a salvaguarda do Tesouro em seus empréstimos. Tal fato ocorre muito embora a maioria dos agricultores familiares esteja enquadrada nos grupos B e C.

Esse indicativo de viés dos recursos para os agricultores mais capitalizados e melhor estruturados, como os agricultores do Grupo D (e também do Grupo E a partir de 2003), parece ter sido considerado pelos gestores, resultando na criação de condições e linhas de crédito especiais para o Grupo B, mais pobre e marginalizado do sistema. Em 2006, embora a participação desse Grupo no montante total dos recursos ainda fosse cerca de 7,7% (principalmente em função do menor limite de crédito), sua participação no montante de contratos realizados foi a maior entre os grupos (30,4%, em 2005 esse percentual foi de 27,9%). Analogamente, os resultados das mesmas avaliações acerca do viés de recursos para a região Sul do país também gerou esforços dos gestores de forma a diminuir o peso da região no montante total dos recursos concedidos e um concomitante aumento da participação da região Nordeste, conforme observado nos últimos anos. Fica, portanto, demonstrada a importância da disponibilização de informações ao público para estudos e possíveis correções no andamento dos programas de política pública, assim como a internalização e avaliação dessas informações pelos próprios gestores do programa, de forma a aumentar a eficiência e eficácia do mesmo.

Em recente avaliação dos impactos do Programa por meio de análise de indicadores, Mattei (2005) ressalta que mudanças importantes promovidas na safra 2003/2004 permitiram que o programa ultrapassasse o patamar de 900 mil contratos/ano, no qual estava estacionado, atendendo 1,4 milhão de famílias: *“a partir daquela safra, o Pronaf ganhou abrangência nacional crescendo significativamente no Norte e no Nordeste. Com a simplificação do acesso ao crédito, a diversificação de linhas e uma nova política de assistência técnica e extensão rural, agricultores das regiões mais pobres e com menor infra-estrutura e acesso a serviços puderam aumentar a sua participação no programa”* (2005, cp. 3).

Por fim, a avaliação dos impactos do programa tem sido feita principalmente através da contratação de estudos específicos, além de avaliações independentes por instituições acadêmicas e organizações ligadas à agricultura familiar. Todavia, as estimativas de impacto disponíveis para o PRONAF não fornecem resultados muito conclusivos nem contemplam todos os desafios detectados na concepção do Programa (Cobo, 2005, p.19). Em particular, os esforços de avaliação concentraram-se nos aspectos referentes ao crédito, produtividade e assistência técnica, observando-se uma carência em termos de implementação de mecanismos efetivos de acompanhamento e avaliações sistemáticas e científicas do Programa para que se possa averiguar a eficácia do mesmo e as correções que devem ser implementadas no seu desenho ou em sua forma de implementação.

3. O PRONAF no PPA de 2004-2007

Ações voltadas à Agricultura Familiar estiveram presentes também nos PPAs dos triênios anteriores. No PPA 1996-1999, havia uma ação específica de fortalecimento da agricultura familiar (dentro das Ações denominadas “Programação Especial”), cujo objetivo era “Fortalecer a Agricultura Familiar e Promover Sua Integração a Economia de Mercado, nos Municípios Contemplados no Programa Comunidade Solidária, Através da Descentralização dos Serviços Públicos Direcionados a Agropecuária e da Criação de Novos Mecanismos que Possibilitem Apoio Específico e Adequado às Necessidades dos Pequenos Produtores”. As metas então estabelecidas resumiam-se ao “atendimento a Agricultores Familiares em 1.500 Municípios” e ao “Apoio a Reconversão Produtiva de Pequenas Propriedades Rurais”, sendo que esta última não teve valores executados. De fato, apenas ao final da década de 90 as políticas de fortalecimento da agricultura familiar ganharam força, com a criação, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, incorporando a política fundiária e de reforma agrária com o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que passou a denominar-se PRONAF Planta Brasil.

Já no PPA 2000-2003, o Programa “Agricultura Familiar – PRONAF” foi considerado estratégico pelo governo federal. As principais ações estabelecidas foram: (i) Capacitação de agricultores familiares, conselheiros municipais e técnicos; (ii) Assistência financeira para projetos de infra-estrutura e serviços municipais; (iii) Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural; (iv) Crédito rural diferenciado para custeio e investimento da produção familiar; (v) Apoio a projetos de geração de tecnologia e de assistência técnica; (vi) Melhoria do processo de comercialização de produtos de origem familiar; e (vii) Apoio a atividades não agrícolas geradoras de renda. Tal configuração de ações baseou-se inteiramente no desenho de implementação do PRONAF pelo MDA.

No Plano Plurianual de 2004-2007, o PRONAF se constituiu no Programa nº 0351 – *Agricultura Familiar – PRONAF*, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo definido no programa foi: “*Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores*”, sendo o público-alvo identificado como os agricultores familiares.

Foram várias as ações definidas para o Programa, sendo um Projeto (1C13 - Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro, com início previsto para outubro de 2005 e término dezembro de 2015); duas Atividades (4260 – Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares, e 4280 – Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar); seis ações chamadas de Operações Especiais (0620 – Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços em Territórios Rurais; 0359 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra; 0281 – Equalização de Juros para a Agricultura Familiar; 09LE – Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF; e 0A81 – Financiamento para a Agricultura Familiar).

Os indicadores selecionados para acompanhamento e monitoramento do programa, com os respectivos valores de 2006 e meta para 2007 (final da vigência do PPA), encontram-se na Tabela 2.

Tabela 2: Indicadores de acompanhamento e monitoramento do PRONAF no PPA 2004-2007, com os respectivos índices apurados para 2006 e índice-meta para 2007.

INDICADOR (%)	2003	2005	2007 (META)
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária	50,55	60,65	77,07
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha B	17,00	22,45	34,65
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha C	30,71	40,93	46,43
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha D	44,44	55,00	50,79
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha E	0,00	23,73	72,00

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação – Plano Plurianual Exercício 2006 – Ano Base 2005 – Volume I.

O Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 (Exercício 2006), avalia as possibilidades de atendimento dessas metas, com respectivas justificativas:

1. Assentados: Viabilidade Média. O principal entrave para a ampliação da concessão de crédito aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária é a dificuldade de estruturar os assentamentos e propiciar as condições para o processo produtivo. Apesar das dificuldades, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tem melhorado o desempenho e há uma chance razoável de que a meta seja alcançada.

2. Grupo B: Viabilidade Média. O público beneficiário do grupo B é o de agricultores familiares de menor renda e maior dificuldade para acessar políticas públicas em geral. Muitas vezes, além de desconhecer o programa, esses agricultores não têm sequer documentação para obter acesso aos serviços bancários. Esforços têm sido empreendidos para aperfeiçoar a assistência técnica a esse público, o que pode viabilizar melhor e maior acesso ao crédito. O Banco do Nordeste tem desenvolvido estratégias inovadoras para contatar as famílias e apoiá-las na elaboração de projetos simples e viáveis.
3. Grupo C: Viabilidade Alta. A probabilidade de alcance da meta é grande, mas condicionada ao maior apoio às ações de ATER para o grupo, já que existe compromisso das instituições de ATER em universalizar o atendimento ao grupo, desde que o MDA garanta os recursos financeiros necessários.
4. Grupo D: Viabilidade Alta. Meta já alcançada.
5. Grupo E: Viabilidade Alta. O grupo E foi o mais afetado pela queda de preços dos produtos agropecuários em 2006 e também foi bastante prejudicado pela seca. Uma vez superados esses problemas, o público não deve ter dificuldades de acessar o PRONAF, ainda que o índice pareça distante.

Vale notar que justamente os grupos de acesso ao PRONAF mais pobres e mais marginalizados são os que apresentam menor viabilidade de atingimento das metas estabelecidas. Não obstante, os grupos B e C foram os que tiveram crescimento relativo mais acentuado entre 2003 e 2005: em média 32,5%.

Por outro lado, não é clara a definição dos indicadores propostas no que concerne à conceituação de taxa de atendimento, isto é, se o indicador abrange outras dimensões além do montante de crédito concedido aos grupos de acesso do PRONAF. Isso porque consta, dentre as ações propostas no PPA para o Programa, atividades de ATER, de diversificação econômica e infra-estrutura de serviços nos territórios rurais; cujas unidades de medida são diferenciadas entre si (respectivamente, agricultor familiar assistido, projeto apoiado e município apoiado).

No que se refere ao objetivo proposto para o PRONAF no PPA 2004-2007, observa-se uma restrição de escopo em relação ao que vem sendo desenvolvido no âmbito do PRONAF no MDA, principalmente em termos de apoio às atividades não-agrícolas desenvolvidas pelo agricultor familiar e sua família e em termos do enfoque mais “econômico-produtivo” sobre o fortalecimento da agricultura (via inserção competitiva nos mercados). O objetivo proposto pode ainda ser analisado segundo alguns aspectos importantes, como sua especificidade, mensurabilidade, propriedade, realismo e temporalidade:

1. É específico? Sim. Considerando que houve uma limitação do escopo de atuação do Programa para inclusão no PPA, o objetivo demonstra claramente a forma como

se quer alcançar o fortalecimento da agricultura familiar: através de sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. Implicitamente, demonstra o entendimento, por parte dos gestores, que a agricultura familiar brasileira possui potencial de participação econômica efetiva nos mercados.

2. É mensurável? Sim, embora existam outras dimensões a serem contempladas. Os dados sobre a concessão de crédito aos grupos de acesso do PRONAF estão disponíveis, assim como podem ser construídos indicadores de ATER e territórios beneficiados com investimentos de infra-estrutura. Todavia, é importante que os indicadores possam ir além das taxas de atendimento propostas como indicadores de acompanhamento. Se o que se pretende é a inserção competitiva dos agricultores por meio de um conjunto de ações integradas, é de fundamental importância que se implementem avaliações de impacto, que possam avaliar o efetivo uso dos recursos repassados e seu resultado na forma de uma maior participação desses produtores no mercado.
3. É apropriado? Sim. O objetivo está vinculado ao “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”, portanto, está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais declaradas nas diretrizes do Plano Plurianual. Além disso, o Programa encontra-se em consonância com diversos estudos que apontam o fortalecimento da agricultura familiar como importante instrumento de geração de renda e trabalho.
4. É realístico? Sim. Com o arcabouço analítico que já se tem sobre agricultura familiar no país e os desafios impostos ao seu fortalecimento, o PRONAF foi concebido justamente baseado na idéia de que este é um segmento socioeconômico importante no país, mas que demanda um conjunto de ações específicas ao seu desenvolvimento.
5. Tem tempo determinado para execução? Não. A temporalidade de alcance do objetivo não é mencionada, sendo o tempo de execução implícito pelo tempo de planejamento das ações.

Em relação ao público-alvo, sub-entende-se que esta linha de ação específica do PRONAF no PPA remete à mesma definição de agricultor familiar explicitada na legislação em vigor e no desenho do programa (ver seção sobre Características do PRONAF). Como vimos anteriormente, a conceituação de agricultor familiar não é obtida diretamente pelas pesquisas, mas de forma indireta, a partir da adequação a determinados critérios, como o tamanho da unidade familiar, a predominância de mão de obra-familiar e a renda familiar ser majoritariamente oriunda da produção familiar. Contudo, um fator complicador de tais estimativas é justamente a periodicidade não regular da sua fonte de dados, o Censo Agropecuário do IBGE (a base de cálculo do universo de agricultores familiares ainda é o Censo Agropecuário de 1995/1996 e o último Censo que deveria ter ocorrido em 2005 só foi a campo esse ano).

Dessa forma, faz-se mister a busca por alternativas de atualização dessas estimativas, mesmo que por pesquisas amostrais específicas. Como ressalta o próprio Relatório de Avaliação do PPA - Exercício 2006 (Brasil, 2007), outras pesquisas amostrais que envolvem visitas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), entre outras, não abrangem de maneira suficiente aspectos como evolução da renda, migração, etc, que precisariam ser utilizados na geração de índices a serem correlacionados com o desempenho do programa.

Por fim, cabe registrar algumas observações e conclusões constantes do Relatório de Avaliação do PPA (Revisão 2006). Primeiramente, afirma-se que os processos de avaliação de diversos aspectos e ações do PRONAF pela SAF estão, a maioria, ainda em andamento. Cita, por exemplo, uma pesquisa implementada no Nordeste pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP) em 2005, onde dados preliminares dão conta do aumento da renda das famílias, da maior taxa de atendimento em ATER, e aumento do acesso das famílias a outros programas sociais (tipo Bolsa Família e PETI, entre outros). Além disso, os dados delinearam o perfil do público atendido pelo programa, que, segundo a pesquisa, caracteriza-se por gênero masculino (77%), cor parda (66%) e cor negra (13%) e parcela significativa de analfabetos (22%).

Por outro lado, o Relatório ressalta que:

“em relação à concessão de crédito-instalação e assistência técnica, os resultados alcançados, apesar de significativos, ficaram aquém do esperado em face de decisão de estabelecer limites para movimentação e empenho de recursos orçamentários e financeiros por quadrimestre (Decreto nº. 5.379, de 25/02/05). Também impactou negativamente na execução das ações de assistência técnica a não liberação de recursos financeiros suficientes e em tempo hábil para a sua aplicação, além das dificuldades na elaboração e celebração de convênios para prestação de serviços de assistência técnica.

(...) várias ações foram prejudicadas pela liberação tardia de recursos, concentrada no final do ano, o que prejudicou a celebração de convênios e contratos de repasse em quase todas as ações que utilizam estes instrumentos para viabilizar parcerias para a implementação do programa. Por essa razão, algumas ações deixaram de ser realizadas no período ideal, enquanto outras foram analisadas com muita pressa, prejudicando a qualidade dos projetos e o seu acompanhamento.” (Brasil, 2007, p. 14 e 22).

Em suma, pode-se dizer que o PRONAF no PPA 2004-2007 busca o fortalecimento da agricultura familiar por meio de ações de concessão de crédito, ATER e investimento

em infra-estrutura local, instrumentos esses pertinentes à inserção competitiva dos agricultores familiares nos mercados de produtos e fatores. Todavia, os indicadores propostos para monitoramento do Programa refletem apenas a dimensão “crédito” das ações de fortalecimento. Para um melhor monitoramento, seria interessante agregar os esforços já empreendidos pelo DATER/SAF, em seu “Projeto de Indicadores de Avaliação de Resultados”, e adicionar indicadores que contemplem as outras dimensões para acompanhamento mais efetivo dos resultados das ações do programa e, em última instância, do próprio objetivo de fortalecimento da agricultura familiar. Aliado a isso, pesquisas de avaliação de impacto são importantes à medida que permitem a avaliação do uso efetivo dos recursos e seu impacto na inserção competitiva dos agricultores familiares nos mercados. Por fim, é importante notar que, embora a questão da redução das desigualdades, explícita no Megaobjetivo ao qual se vincula o Programa, esteja de certa forma representada na desagregação do indicador taxa de atendimento pelos grupos de acesso do PRONAF (e estes, como vimos, são classificados em função do nível de renda familiar), outros aspectos relevantes, como gênero e região de residência, não se encontram refletidos nos indicadores propostos.

4. Proposta de Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011 para o PRONAF

Embora o Decreto nº 3991 de 2001 que dispõe sobre o PRONAF apresente, em seu artigo 4º, que um dos princípios norteadores do Programa é a implementação de ações afirmativas que facilitem o acesso de mulheres, jovens e minorias étnicas aos benefícios do mesmo; à exceção da instituição de linhas de crédito destinadas às mulheres e aos jovens (Pronaf-Mulher e Pronaf-Jovem), não há qualquer outra perspectiva de gênero ou raça seja nos objetivos do programa ou nos indicadores propostos para acompanhamento do mesmo. Mesmo nas duas linhas de crédito indicadas anteriormente não estão disponíveis informações sobre o montante de beneficiados ou sobre o montante de crédito concedido por linha de crédito.

Todavia, algumas ações têm sido tomadas nesse sentido, em particular no que se refere à introdução da perspectiva de gênero no desenho do Programa. Em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) promoveu as *Cirandas do Pronaf para as Mulheres*, eventos de capacitação, discussão e construção de compromissos coletivos, para que, em colaboração entre distintos atores e atrizes envolvidos com o crédito, se possa promover, ampliar e qualificar o acesso das mulheres ao Pronaf, em especial para a linha de crédito Pronaf-Mulher (NEAD, 2005, p. 8).

Na verdade, a avaliação da representatividade de mulheres beneficiadas pelo Programa no universo de agricultores familiares do sexo feminino, assim como da popula-

ção por cor/raça, esbarra numa dificuldade ainda maior que é a estimativa do próprio universo de agricultores familiares nestas categorias. Conforme visto anteriormente, além da periodicidade não-regular, o Censo Agropecuário não traz detalhamentos sobre os membros familiares empregados na unidade agrícola familiar. São investigadas apenas as características do produtor (sexo, idade, naturalidade e instrução) e não há informações sobre características de cônjuge e filhos, apenas se a mão-de-obra empregada na unidade era familiar ou contratada. Tampouco é possível inferir essa caracterização pelo Censo Demográfico, uma vez que a categoria “agricultor familiar” obedece a critérios não investigados nesta pesquisa, mais relativos às características do estabelecimento agrícola.

Cria-se, portanto, um vácuo de informações individuais de agricultores familiares tanto no que concerne ao universo quanto ao número de beneficiados, tornando extremamente difícil a análise de cobertura do programa para segmentos específicos. Esse vácuo poderia ser preenchido tanto pela inclusão de mais variáveis de caracterização pessoal das pessoas residentes nos estabelecimentos agrícolas familiares no Censo Agropecuário, como um maior detalhamento das informações registradas pelo próprio Programa na Declaração de Aptidão ao PRONAF, documento este que é obrigatório no ato da concessão do crédito, assim como pelas ações de ATER (ressalta-se que indicadores desagregados por sexo e cor/raça não constam do Projeto de Indicadores de Avaliação divulgado pelo DATER). Todavia, alguns impedimentos burocráticos, como o próprio preenchimento da DAP acabava dificultando ainda mais o acesso das mulheres aos créditos:

“(…) as mulheres têm ainda pouca autonomia econômica e possibilidade de gerenciamento dos recursos que são fruto de seu trabalho, uma vez que não dominam os espaços de gestão e comercialização da sua produção. Falta de documentação pessoal básica e de título de propriedade da terra influenciam nas possibilidades de oferta de garantias como contrapartidas ao crédito. O endividamento do marido muitas vezes é desconhecido pelas mulheres e impossibilita o acesso delas ao crédito, uma vez que, dentro do Pronaf, o crédito é para a unidade familiar. Além disso, instrumentos de operacionalização do próprio crédito Pronaf, tal como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), constituíam barreira poderosa ao acesso ao crédito pelas mulheres, pois apenas um titular representa a família na contratação da operação de crédito. Em contexto de desigualdades de gênero, essa medida acaba resultando na representação das famílias somente pelos homens”. (NEAD, 2005, p. 18).

Recentes mudanças na DAP (Portaria nº 072 de 17 de novembro de 2006) buscaram reverter esse quadro. A partir da publicação da referida Portaria, cada unidade familiar deve ter apenas uma única DAP principal válida e dupla titularidade, isto é, a partir da

união estável, a DAP deve obrigatoriamente identificar o casal responsável pelo sustento da unidade familiar, marido e companheira ou esposa e companheiro, a exceção dos casos dos titulares sem família, solteiro(a) ou viúvo (a) ou que não tenha comunhão conjugal estável. Além disso, a Portaria estabelece que ao jovem filho do agricultor familiar e à mulher agregada a um estabelecimento de agricultura familiar poderá ser concedida uma DAP acessória, vinculada a uma DAP principal. Ao preencher a DAP junto aos órgãos emissores cadastrados no MDA, o agricultor familiar (e cônjuge) fornece atualmente as seguintes informações pessoais: nome, sexo, CPF, nome da mãe, apelido, data de nascimento, RG, UF do órgão emissor, NIS, Código IBGE do município, Escolaridade, número de familiares residentes no estabelecimento, estado civil e regime do casamento.

Ainda buscando efetivar um maior acesso das mulheres agricultoras ao Programa, foi lançada a campanha *Crédito para a Igualdade das Mulheres Rurais*, com o Termo de Cooperação publicado no Diário Oficial no dia 30 de março de 2005, composta por um conjunto de ações voltadas para estimular, facilitar, ampliar e qualificar o acesso ao crédito, tais como difusão de informações, atividades de capacitação, documentação civil das mulheres rurais, titulação conjunta obrigatória da terra, alterações nos procedimentos dos agentes financeiros, criação de espaços de participação e controle social (NEAD, 2005).

Não obstante todos os esforços engendrados, a inclusão de questões de gênero e raça na avaliação do PRONAF torna o desafio ainda maior no que concerne à definição de indicadores de monitoramento para esta política pública, principalmente nas questões concernentes a cor/raça/etnia para as quais não há nenhuma ação em vigor no MDA, ao contrário do que ocorre para as questões de gênero, com exceção de ações voltadas para regiões quilombolas. A decisão de incluir indicadores com essas perspectivas deve passar obrigatoriamente por uma adequação das fontes de dados possíveis e disponíveis para o Programa, como a DAP, registros de operações de crédito e de egressos das ações de ATER, de forma a delinear um perfil mais detalhado dos beneficiários do Programa. Analogamente, deve-se pensar, em médio e longo prazos, nas possibilidades de desagregação do próprio universo de agricultores familiares por sexo e cor/raça, de forma a se ter uma idéia da cobertura e representatividade do programa nesses segmentos.

Em seguida são propostos alguns indicadores com perspectiva de gênero e cor/raça para o PPA 2008-2011. No que se refere ao primeiro recorte, é possível hoje a desagregação por sexo das informações contidas nas DAPs para a construção dos indicadores de concessão de crédito. De acordo com informações obtidas junto ao próprio MDA⁵, as estatísticas por sexo no Sistema de Monitoramento e Avaliação é realizada por meio

⁵ Em reunião ocorrida no dia 29/11/2007, às 16:00h, na Secretaria de Agricultura Familiar, conforme agenda-do entre a chefia de gabinete e o CFEMEA.

do *link* entre o CPF do(a) titular da DAP e o CPF fornecido ao agente financeiro por ocasião da concessão do crédito. No entanto, um obstáculo significativo nesse sentido consiste no fato de que nem toda DAP encontra-se na base de dados informatizada (cerca de 40% das DAPs no Nordeste, 90% no Norte e 10% no Sul/Sudeste estão ainda na forma “papel”). Em contrapartida, os indicadores com perspectiva de cor/raça necessitariam da inclusão dessa informação tanto na DAP quanto nos documentos de concessão de crédito dos agentes financeiros envolvidos.

Por fim, vale ressaltar que foram sugeridos apenas indicadores de concessão de crédito porque para o PPA 2008-2011 as ações de Assistência Técnica e Rural não mais farão parte do Programa nº 0351 – *Agricultura Familiar – PRONAF*, constituindo-se um Programa a parte. Ainda segundo informações obtidas no MDA, este novo Programa prevê a inclusão de ações afirmativas de gênero (com indicadores específicos de monitoramento), mas não há previsão de informações sobre cor/raça nas ações a serem implementadas.

1. Taxa de atendimento a beneficiários do PRONAF, por sexo, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios
 - a) Cálculo: Número de mulheres beneficiárias, na condição de 1º ou 2º titular do financiamento, sobre o total estimado de agricultores familiares do sexo feminino, multiplicado por 100. Idem para o sexo masculino.
 - b) Conceito: Mostra a participação das mulheres na distribuição dos recursos do Programa, seja como principal beneficiária do Programa, seja na condição de cônjuge (2º titular).
 - c) Periodicidade: anual
2. Taxa de atendimento aos beneficiários do PRONAF, por sexo e enquadramento, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios
 - a) Cálculo: Número de beneficiários homens e mulheres sobre os respectivos totais estimados de agricultores familiares, em cada grupo de acesso do PRONAF, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Permite avaliar a distribuição dos recursos do Programa segundo o sexo dos beneficiários e sua representatividade em cada grupo de acesso do PRONAF.
 - c) Periodicidade: anual
3. Taxa de atendimento a beneficiários do PRONAF-Mulher, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios
 - a) Cálculo: Número de beneficiárias do PRONAF-Mulher sobre o total de agricultores familiares do sexo feminino, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Mostra a evolução dessa linha de financiamento com destinação exclusiva para as mulheres.
 - c) Periodicidade: anual

4. Taxa de atendimento aos beneficiários do PRONAF, por cor/raça, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios
 - a) Cálculo: Número de beneficiários brancos, pretos e pardos sobre os respectivos totais estimados de agricultores familiares, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Permite avaliar a distribuição dos recursos do Programa segundo a cor/raça dos beneficiários.
 - c) Periodicidade: anual

5. Taxa de atendimento aos beneficiários do PRONAF, por cor/raça e enquadramento, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios
 - a) Cálculo: Número de beneficiários brancos, pretos e pardos sobre os respectivos totais estimados de agricultores familiares, em cada grupo de acesso do PRONAF, multiplicado por 100.
 - b) Conceito: Permite avaliar a distribuição dos recursos do Programa segundo a cor/raça dos beneficiários e sua representatividade em cada grupo de acesso do PRONAF.
 - c) Periodicidade: anual

É importante esclarecer mais uma vez que a proposta parte do pressuposto que o objetivo geral do Programa 0351 continuaria o mesmo e que as ações elencadas também sejam as mesmas. Os indicadores propostos procuram dar noção básica sobre a implementação do programa com relação a cada uma de suas prioridades. Praticamente todos os indicadores devem ser obtidos dos registros administrativos devidamente adequados para a captação das informações sobre sexo e cor/raça dos beneficiários. A exceção fica por conta dos indicadores 1 e 2 que já são passíveis de cálculo, pelo menos em valor absoluto do total de beneficiários a partir das informações contidas na DAP e nos registros de concessão de crédito por linha de atuação do PRONAF, mas que permanece a necessidade de estudar as possibilidades de se inferir o universo de agricultores familiares do sexo feminino.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Elaboração de Programas do Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2006, <http://www.sigplan.gov.br>, 2006d. acessado em 18/05/2007.

SOARES, B. C. (2005). “Desafios para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF”. Trabalho apresentado no IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET: Políticas Públicas de Emprego, Políticas Sociais e Distribuição no Brasil: Novos Rumos?, realizado em Recife – PE – Brasil, de 13-16 de Novembro de 2005.

FERREIRA, B. et al. A Agricultura e o PRONAF: Contexto e Perspectivas. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. José G. Gasques & Júnia Cristina P.R.da Conceição (org.). Brasília: IPEA, 2001. p. 479-539

GUANZIROLI, Carlos et al.: Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288p.

MATTEI, L. (2005). "Impactos do Pronaf: análise de indicadores". Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 136 p. (Nead Estudos: 11).

NEAD (2005). "Cirandas do Pronaf para mulheres". Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. 180 p. (Nead Debate; 6)

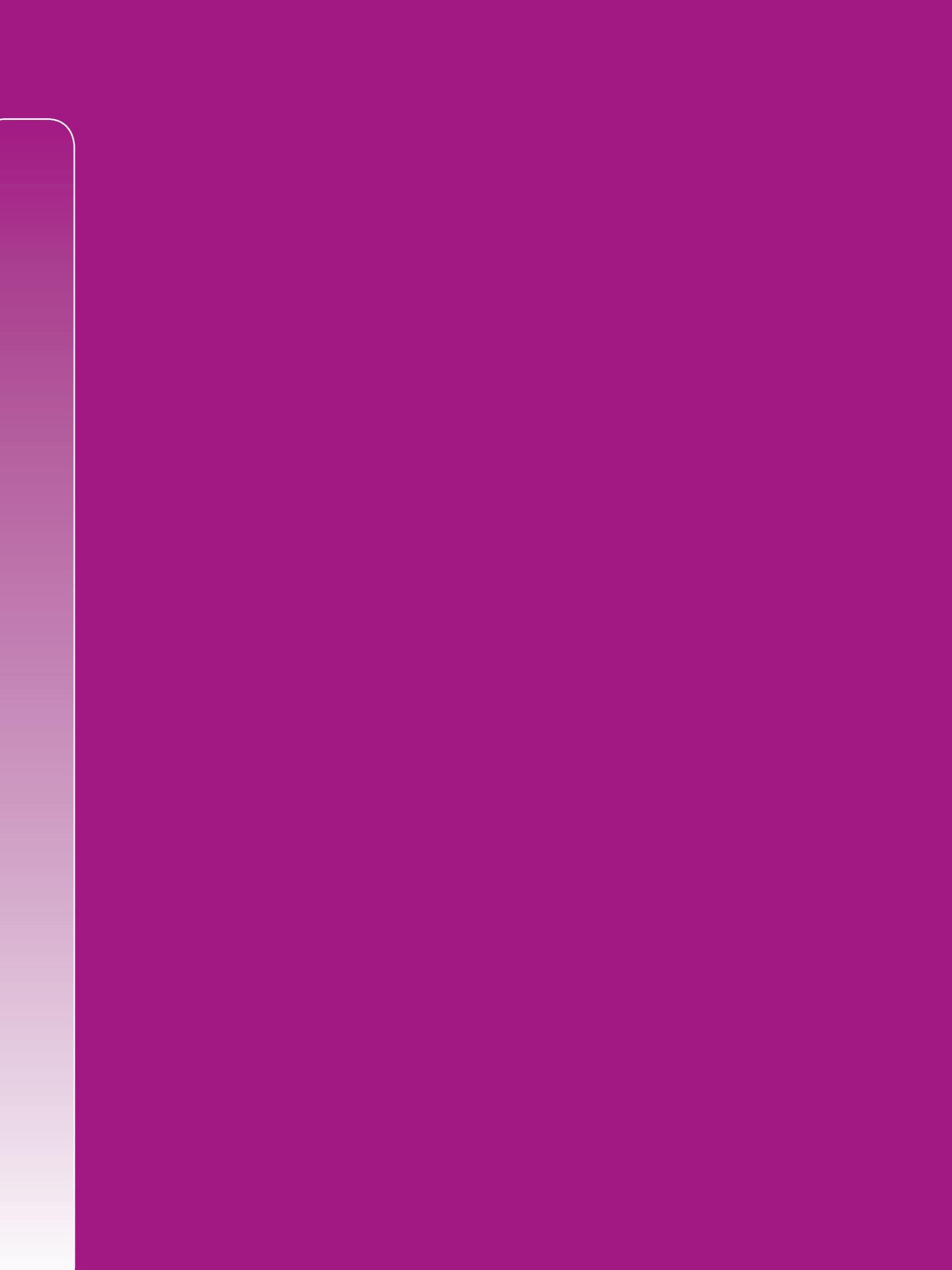
SOARES, B. C. (2001) "Agricultura Familiar no Brasil: Propostas e Avaliação dos Resultados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)". Dissertação de Mestrado defendida em março de 2003 na Universidade Federal Fluminense, sob a orientação do Prof. Carlos Guanziroli.

Capítulo 7

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa Habitação de Interesse Social

José Eustáquio Diniz Alves*
Suzana Cavenaghi*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas nos capítulos pertencem aos autores e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. Introdução

A questão habitacional no Brasil é bastante complexa, dada a dimensão continental e as desigualdades sociais e regionais do país. O acesso à moradia adequada é um direito humano reconhecido na Declaração Universal de 1948, da ONU. Todos têm direito à habitação e à cidade. A moradia não é um simples abrigo e refúgio de intempéries, mas um espaço de convivência entre pessoas (com parentesco ou não) que requer um conjunto de serviços que abrangem iluminação, saneamento básico, transporte, educação, saúde, etc. Uma parcela significativa da população brasileira não se beneficia da oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, o que compromete a qualidade de vida na maioria das cidades do país.

Em 1976, ocorreu a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I). A Declaração de Vancouver reafirmou a necessidade à moradia adequada, à terra urbana e aos serviços públicos como um direito humano básico e apontando a responsabilidade dos governos por ações, visando a assegurar este direito. Em 1996, aconteceu, em Istambul, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) que reforçou a necessidade de moradia adequada para todos.

A política habitacional no Brasil começou a receber atenção já no início do século passado, mas só ganhou maior destaque a partir do rápido processo de urbanização do país. O marco de uma política habitacional mais ampla começou com a Lei nº 4.380, de 1964, que instituiu o BNH, que teve grande atuação entre 1966 e 1986. No período seguinte houve uma instabilidade institucional muito grande. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, novas bases para a política habitacional e de saneamento foram lançadas.

A despeito dos avanços recentes, as questões de gênero e cor/raça ainda carecem de maior cuidado e atenção e não estão presentes no monitoramento da política habitacional. Este texto busca abordar esta temática e apontar uma série de indicadores de monitoramento para que as questões de gênero e cor/raça possam entrar definitivamente na pauta da política habitacional no Brasil.

2. Evolução dos Domicílios no Brasil 1960-2000

Os dados dos Censos Demográficos e PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE fazem uma diferenciação entre domicílios e famílias¹. O IBGE define

¹ O conceito de domicílio nos Censos Demográficos implica a existência de um local estruturalmente separado e independente e que pode abrigar famílias formadas por uma pessoa só (família unipessoal), família única (composta por um casal ou apenas um dos cônjuges com ou sem filho ou filhos), família secundária

o domicílio como o local estruturalmente separado e independente que serve de habitação a uma ou mais pessoas. Separação e independência são critérios essenciais da definição. A separação fica caracterizada quando o local de habitação é limitado por paredes, muros ou cercas, coberto por um teto, permitindo a uma ou mais pessoas, que nele habitam, isolar-se das demais, com a finalidade de dormir, preparar e consumir seus alimentos e proteger-se do meio ambiente. A independência fica caracterizada quando o local de habitação tem acesso direto.

Como mostrou Alves (2004), a dinâmica populacional brasileira, em decorrência da transição demográfica, fez com que o crescimento da população, das famílias e dos domicílios ocorresse de forma diferenciada nas últimas quatro décadas do século passado. A Tabela 1 mostra o crescimento da população, das famílias e dos domicílios particulares permanentes ocupados no Brasil entre 1960 e 2000. O crescimento das famílias foi maior do que o crescimento dos domicílios e estes cresceram em ritmo superior ao da população. Na década de 60 o crescimento dos domicílios foi menor que o crescimento da população e das famílias, devido à interação de alto crescimento demográfico, crise econômica e falta de uma política habitacional na primeira metade dos anos 60, o que provocou um agravamento dos problemas habitacionais naquele período. Contudo, esta situação começou a mudar a partir de meados dos anos 60 com criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Estas instituições começaram a apresentar resultados práticos apenas no final da década, quando iniciou-se o chamado “milagre econômico” brasileiro.

A partir de 1970, o número de domicílios passou a acompanhar o crescimento do número de famílias, apresentando um incremento bem superior ao ritmo do aumento da população. A taxa média de crescimento geométrico da população nas quatro décadas em questão foi de 2,24%, contra um crescimento de 3,23% das famílias e de 3,04% dos domicílios. Conseqüentemente, o número de pessoas por domicílio caiu, ao mesmo tempo em que aumentou o número de famílias por domicílio nas últimas três décadas².

ria parente (quando existem parentes morando com a família principal), família secundária não parente (quando existem agregados ou uma família agregada sem parentesco com a família principal) e indivíduo em domicílio coletivo.

2 Realçamos que estes dados se referem aos domicílios particulares ocupados, ou seja, não inclui os domicílios não ocupados. Segundo a sinopse preliminar do censo demográfico 2000 do IBGE (2001), existiam 54.265.618 domicílios particulares no Brasil no ano 2000, dos quais cerca de 45 milhões encontravam-se ocupados, representando 83% do total. Ou seja, existiam cerca de nove milhões de domicílios não ocupados na data de referência do censo 2000.

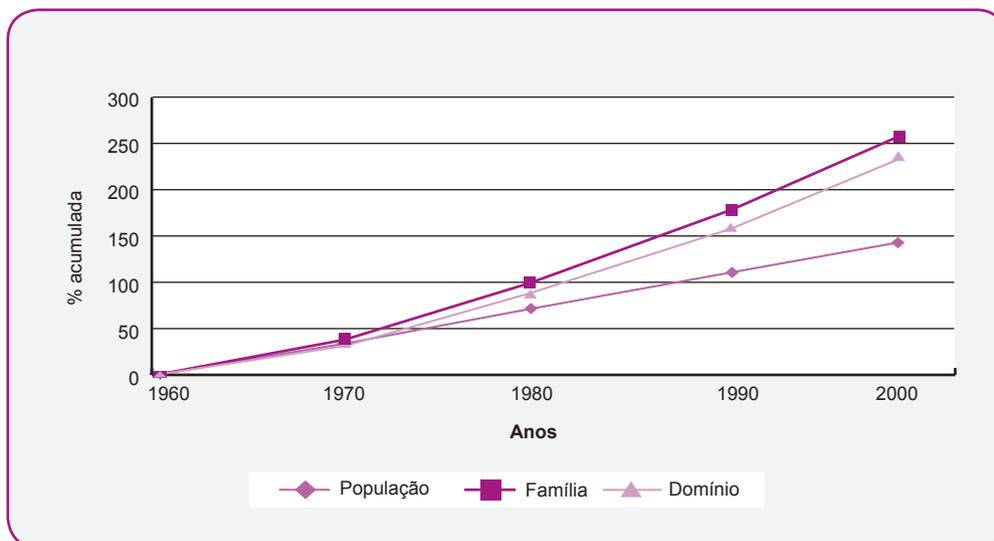
Tabela 1: Crescimento da população, das famílias e dos domicílios particulares permanentes ocupados, Brasil: 1960-2000.

Ano	População			Famílias			Domicílios		
	Absoluto	%	% acum	Absoluto	%	% acum	Absoluto	%	% acum
1960	70070457		-	13532142		-	13497823		-
1970	93139037	32,9	32,9	18554426	37,1	37,11	17628699	30,6	30,6
1980	119002706	27,8	69,8	26806748	44,5	98,10	25210639	43,0	86,8
1991	146825475	23,4	109,5	37502520	39,9	177,1	34743432	37,8	157,4
2000	169799170	15,7	142,3	48232405	28,6	256,4	44795101	28,9	231,9
1960-2000		2,24			3,23			3,04	

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

O gráfico 1 mostra de maneira mais clara a evolução das taxas de crescimento da população, dos domicílios e das famílias. Esta diferenciação entre família e domicílio decorre da metodologia adotada pelo IBGE que considera os diversos núcleos familiares dentro de um domicílio como famílias conviventes. Desta forma, uma adolescente que tenha um filho e se mantenha na casa dos pais se torna uma família convivente, embora seja parte de um grupo familiar mais amplo.

As mudanças na estrutura familiar fizeram com que as famílias como definidas pelo IBGE mantivessem um ritmo de crescimento mais acelerado do que os domicílios. Segundo Medeiro e Osório (2000), a quantidade de arranjos familiares no Brasil manteve um ritmo mais acelerado que o crescimento populacional em decorrência: a) do aumento do número de separações (a lei do divórcio entrou em vigor na segunda metade dos anos 70); b) ao aumento do número de mulheres sem cônjuge vivendo com filhos; c) aos filhos que passaram a viver em seu próprio domicílio; d) aos idosos que aumentaram a expectativa de vida, mas cada vez menos se agregam a outros núcleos familiares em seu envelhecimento.



A Tabela 2 mostra a redução do número médio de moradores por domicílio. Entre 1960 e 2000 houve uma redução considerável no número de pessoas por família e por domicílio no Brasil, sendo que a redução foi ligeiramente maior no número de pessoas por família. Em 1960 existiam, em média, 5,18 pessoas para cada arranjo familiar. Este número caiu continuamente ao longo do período e chegou a 3,52 pessoas por família no ano 2000. A queda do número de pessoas por domicílio foi um pouco menor. Em 1960 existiam 5,2 pessoas, em média, por domicílio particular permanente, passando para 5,3 em 1970. A partir daí houve uma redução permanente do número médio de moradores por domicílio até chegar a 3,8 pessoas no ano 2000.

A relação entre o número de famílias e o número de domicílios aumentou, pois aumentou o número de famílias conviventes, mesmo sendo famílias com algum grau de parentesco. Em 1960 existia 0,3% de famílias a mais que o número de domicílios. Este número foi crescendo nos anos seguintes e chegou a 7,7% no ano 2000. O expressivo crescimento do número de famílias no período está relacionado ao aumento da expectativa de vida, especialmente das mulheres, e ao processo de diversificação dos arranjos familiares. Como veremos mais à frente, dobrou a percentagem de famílias com uma pessoa e com duas pessoas entre os censos de 1960 e 2000.

Tabela 2: Número médio de pessoas por famílias, por domicílios e razão entre número de famílias e número de domicílios, Brasil 1960-2000.

Ano	Pessoas/famílias	Pessoas/domicílios	Família/domicílio
1960	5.18	5.19	1.003
1970	5.02	5.28	1.053
1980	4.44	4.72	1.063
1991	3.92	4.23	1.079
2000	3.52	3.79	1.077

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

A diminuição na relação pessoas/domicílios se deve em parte à queda da fecundidade, que reduziu o ritmo de crescimento populacional, mas não se pode deixar de considerar que o ritmo de crescimento dos domicílios ficou bem acima do ritmo de crescimento demográfico a partir dos anos 70. O ritmo de crescimento dos domicílios seguiu o ritmo de crescimento das famílias e não o ritmo de crescimento da população. Assim, enquanto se reduzia o tamanho médio das famílias, caía também, o número de moradores por domicílio, possibilitando uma redução da densidade demográfica das habitações. Estes dados são importantes para fundamentar uma política habitacional no Brasil.

A Tabela 3 mostra que a distribuição do número de pessoas por domicílio modificou-se sobremaneira ao longo das últimas quatro décadas. Em 1960 somente 4,76% dos domicílios eram ocupados por somente uma pessoa, passando para 9,12% em 2000. A percentagem de domicílios com 6 pessoas ou mais caiu de forma acentuada, passando de 38,7% em 1960, para 14,45% em 2000. A percentagem de domicílios com 5 pessoas sofreu grande alteração nas duas últimas décadas, pois era de 14,64% em 1980, subiu para 23,6% em 1991 e caiu para 14,2% em 2000. O crescimento do percentual de domicílios com 5 pessoas nos anos 80 está relacionado com a brusca diminuição dos domicílios com 6 pessoas ou mais, no mesmo período. A redução da densidade populacional das moradias fica clara quando comparamos a percentagem de domicílios que abrigavam até 4 pessoas, que em 1960 era de 48% e, em 2000, era de 71%. A moda da distribuição encontra-se nos domicílios com quatro pessoas, indicando a presença de um casal com dois filhos, ou de uma mãe sozinha com três filhos, etc.

Tabela 3: Distribuição do número de domicílios particulares permanentes ocupados segundo a quantidade de moradores, Brasil 1960-2000.

Pessoas	1960		1970		1980		1991		2000	
	Absoluto	%								
1	642207	4,76	911966	5,17	1540888	6,11	2295667	6,61	4085568	9,12
2	1579424	11,70	2127132	2,07	3436568	3,63	5245234	15,10	7704896	17,20
3	2019301	14,96	2620362	14,86	4304593	17,07	6668234	19,19	9845625	21,98
4	2196048	6,27	2762113	5,67	4482823	7,78	7397276	21,29	10336407	23,07
5	1836582	3,61	2504218	4,21	3691913	4,64	8200516	23,60	6347922	14,17
6+	5224261	8,70	6702908	8,02	7753854	0,76	4936505	14,21	6474683	14,45

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

As tabelas anteriores foram elaboradas considerando os domicílios particulares permanentes ocupados. Além destes, o IBGE contabilizou 72.052 domicílios coletivos no ano 2000. Comparado com outros países, o Brasil possui um percentual muito baixo

de domicílios coletivos (Alves e Cavenaghi, 2005). Entretanto, os domicílios coletivos, como as cidades geriátricas, é uma alternativa muito importante para o atendimento da população idosa, em especial para a população feminina que predomina na faixa etária acima de 60 anos.

O IBGE contabilizou também um número bastante significativo de domicílios particulares não ocupados no ano 2000. No total havia 54.265.618 domicílios particulares, sendo 45.021.478 ocupados e 9.244.140 domicílios não ocupados (528.683 domicílios fechados, 2.685.701 domicílios de uso ocasional e 6.029.76 domicílios vagos). Infelizmente o IBGE não possui informações sobre os domicílios não ocupados, exatamente porque não havia ninguém na moradia para responder ao questionário do censo. Contudo, este número de mais de 9 milhões de domicílios poderia contribuir para reduzir as carências habitacionais do país.

Segundo a classificação do IBGE, os domicílios particulares podem ser permanentes ou improvisados. Domicílio Permanente é aquele construído para servir exclusivamente à habitação e, na data de referência do censo, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas. Domicílio Improvisado é aquele localizado em prédios não residenciais (lojas, fábricas, etc.), desde que não tenham dependências destinadas exclusivamente para fins de moradia (quarto e cozinha)³.

Segundo a sua estrutura de construção, os domicílios particulares permanentes ocupados podem ser classificados em duráveis ou rústicos. Domicílio durável é aquele localizado em prédios em cuja construção predomina: paredes de tijolo, pedra, adobe ou madeira preparada; cobertura de telha (barro, amianto, madeira, zinco, etc.) ou laje de concreto; piso de madeira, cimento, ladrilho ou mosaico. Domicílio rústico é aquele localizado em prédios em cuja construção predomine: paredes e cobertura de taipa, sapé, palha, madeira não aparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida. Quando o material empregado nos três componentes da estrutura do prédio (parede, cobertura e piso) não estiver discriminado em um mesmo grupo (durável ou rústico) deverá ser considerado o grupo que contiver dois dos componentes.

Considerando a evolução dos domicílios particulares entre 1960 e 2000, a Tabela 4 mostra que o número de domicílios particulares permanentes representa quase a totalidade das moradias e tem permanecido acima de 99% do total de domicílios brasileiros. O número de domicílios improvisados que era muito pequeno cresceu bastante em termos absolutos, um aumento de quase quarenta vezes, passando de 6.802, em

³ Segundo o IBGE, também serão registrados como Improvisado os seguintes locais que estejam servindo de moradia a pessoas ainda que em caráter transitório: prédio em construção, servindo de moradia a pessoal da obra; embarcação, carroça, vagão de estrada de ferro, etc. tenda, barraca, gruta, ponte, pátio de estação de estrada de ferro, marquise de edifício, etc. que estejam servindo de abrigo.

1960, para 258.185 no ano 2000. Este crescimento está relacionado com o crescimento da população que vive em condições precárias, principalmente nos grandes centros urbanos. Contudo a participação percentual dos domicílios improvisados continua sendo menos de 0,6% do total de domicílios no Brasil.

Tabela 4: Domicílios particulares permanentes (durável e rústico) e improvisados Brasil 1960-2000.

Domicílios Particulares	1960		1970		1980		1991*		2000	
	Abs	%								
Permanente	13497823	99,95	17628699	99,92	25210639	99,67	34734715	99,58	44795101	99,43
Durável	9572656	70,92	13007920	73,79	22252362	88,27	32833075	94,53	-	-
Rústico	3925167	29,08	4620779	26,21	2905935	11,53	1910358	5,47	-	-
Improvisado	6802	0,05	14688	0,08	82772	0,33	146535	0,42	258185	0,57
Total	13504625	100,0	17643387	100,0	25293411	100,0	34881250	100,0	45053286	100,0

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

* Em 1991 os dados dos domicílios duráveis e rústicos são a média das características de paredes e cobertura.

** O censo 2000 não perguntou sobre domicílios duráveis e rústicos.

“A classificação dos domicílios permanentes em duráveis e rústicos não é o melhor indicador para se avaliar a durabilidade e a qualidade das construções, pois se trata da “durabilidade” dos materiais utilizados na construção do piso, parede e cobertura. Como se vê na Tabela 5, o número de domicílios particulares permanentes duráveis cresceu continuamente, enquanto o número de domicílios rústicos decresceu tanto em termos

absolutos, quanto em termos relativos. O censo de 2000 não perguntou sobre estes quesitos, mas a tendência observada nos quatro censos anteriores era a de ampliação do número de domicílios duráveis, que chegou a 94,53% em 1991. Infelizmente, não se tem uma avaliação da qualidade e do estado de conservação destes domicílios duráveis.”

Houve uma expressiva diminuição dos domicílios rústicos - que são aqueles localizados em construções onde predomina paredes e cobertura de taipa, sapé, palha, madeira não aparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida. O número de domicílios rústicos no meio rural caiu de 3,2 milhões em 1970 para 1,5 milhões em 1991, enquanto nas cidades a queda foi de 1,4 milhão em 1970 para 0,7 em 1991. No meio urbano a queda refletiu a mudança nas construções das favelas. Por exemplo, o samba que se referia ao “*barracão de zinco sem telhado*” retratava uma situação do passado em que os barracos eram improvisados e temporários. Com a posse (legal ou não) dos terrenos, os moradores das favelas aderiram à construção de alvenaria, isto é, construções permanentes e duráveis, mesmo que sem reboco e sem plantas pré-aprovadas.

As duas tabelas seguintes mostram o tamanho dos domicílios e a densidade de pessoas por cômodos e dormitórios. A Tabela 5 mostra, ao contrário, que o número de cômodos dos domicílios vem crescendo nas últimas quatro décadas. Em 1960, 2,43% dos domicílios possuíam apenas um cômodo e 29,03% possuíam seis ou mais cômodos. Já no ano 2000 a percentagem de domicílios com apenas um cômodo caiu para 1,52%, enquanto a percentagem de domicílios com seis cômodos ou mais subiu para 45,88%. Isto significa que a densidade de moradores por cômodos vem caindo, pois está havendo menos pessoas por domicílio e estes estão aumentando o número de cômodos ao longo do período em questão, o que é um importante indicador de melhoria do conforto da população e da maior disponibilidade de espaço nas moradias⁴.

4 Os censos não perguntaram sobre o tamanho dos cômodos ou dos domicílios. Assim, pode ter ocorrido um aumento do número de cômodos, mas uma diminuição do tamanho dos mesmos. Mas estes dados não estão disponíveis. Contudo, plantas mais bem desenhadas também contribuem para um melhor aproveitamento do espaço domiciliar. Infelizmente não existe nos censos perguntas que permitam uma avaliação geral da evolução e da distribuição da metragem e do tamanho das moradias.

Tabela 5: Distribuição dos domicílios particulares permanentes segundo a quantidade de cômodos, Brasil 1960-2000.

Cômodo	1960		1970		1980		1991		2000	
	Absoluto	%								
1	327386	2,43	911966	5,17	764786	3,03	639310	1,84	679966	1,52
2	1154085	8,55	2127132	12,07	1986380	7,88	1796177	5,17	1821012	4,07
3	2412850	17,88	2620362	14,86	3415262	13,55	3733166	10,75	4368826	9,77
4	3130216	23,19	2762113	15,67	4733736	18,78	5763482	16,59	7158306	16,01
5	2554478	18,93	2504218	14,21	5022369	19,92	7761107	22,34	10176945	22,76
6+	3918808	29,03	6702908	38,02	9288106	36,84	15041473	43,30	20516379	45,88

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

A Tabela 6 mostra que houve uma melhoria também nos domicílios com mais de um dormitório, mas esta melhoria não foi tão acentuada como aquela da Tabela 5 (mesmas tabelas) que mostrou uma redução da percentagem de domicílios com um ou dois cômodos e crescimento do número relativo dos domicílios com mais de cinco cômodos. Isto sugere que o crescimento ocorreu nas partes comuns dos domicílios, como sala, copa, escritório, áreas de serviço, etc. A percentagem de domicílios com apenas um dormitório caiu ligeiramente entre 1960 e 2000, passando de 32% para 29%. Provavelmente esta queda não foi maior porque, no período, cresceu a demanda por domicílios com menos quartos devido ao aumento do número de pessoas vivendo sozinhas ou de casais sem filhos. Já os domicílios com dois dormitórios cresceram entre 1960 e 2000, passando de 40% para 43% e aqueles de três dormitórios passaram de 19% para 23%. A percentagem dos domicílios com quatro dormitórios ou mais diminuiu de 10% para 5% no período. Esta diminuição da percentagem de domicílios com maior número de dormitórios acompanha a redução do número de pessoas por família e do número de pessoas por domicílio.

Tabela 6: Distribuição dos domicílios particulares permanentes segundo a quantidade de dormitórios, Brasil 1960-2000.

Dormitórios	1960		1970		1980		1991		2000	
	Absoluto	%								
1	4279550	31,71	5685822	32,25	8049844	31,93	11428889	32,90	13000449	29,07
2	5347399	9,62	7032830	39,89	10028603	39,78	14533241	41,83	19078188	42,66
3	2590010	19,19	3571251	20,26	5372697	21,31	7276062	20,94	10239636	2,90
4+	1280864	9,49	1338796	7,59	1759495	6,98	1505240	4,33	2403161	5,37

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

A Tabela 7 mostra a quantidade de banheiros segundo os domicílios particulares permanentes. Este quesito só foi perguntado nos censos de 1991 e 2000. Os dados mostram que cresceu a porcentagem de domicílios com banheiros e diminuiu a porcentagem de domicílios sem banheiro na última década do século XX.

Tabela 7: Distribuição do domicílios particulares permanentes segundo a quantidade de banheiros, Brasil 1991-2000.

Banheiro	1991		2000	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1	21765493	62,65	28274715	63,22
2	3564322	10,26	6264520	14,01
3	1135626	3,27	1979634	4,43
4+	513363	1,48	2754518	6,16
Não tem	7764629	22,35	7501348	16,77

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Enquanto a porcentagem de domicílios sem banheiro era de 22,35% em 1991, existiam 62,65% de domicílios com um banheiro, 10,26% com dois banheiros, 3,27% com três banheiros e 1,48% com quadro banheiros ou mais. Em 2000 estes números eram de 63,22% com um banheiro, 14,01% com dois banheiros, 4,43% com três banheiros e 6,16% com quatro banheiros ou mais, enquanto a porcentagem de domicílios sem banheiros caiu para 16,77%. A existência de banheiro nos domicílios é um importante indicador de qualidade de vida e de condição sanitária das moradias.

As tabelas apresentadas nesta seção mostraram que as condições físicas das moradias melhoraram bastante nas últimas quatro décadas do século XX. Enquanto o número médio de moradores diminuiu devido à queda da fecundidade, o número de cômodos dos domicílios cresceu, especialmente depois de 1970. Cresceu o número de cômodos destinados ao uso comum dos moradores, o número de banheiros e também o número de quartos servindo de dormitórios. Conseqüentemente, diminuiu a densidade de moradores por domicílio, o que é um indicador de melhoria das condições habitacionais da população.

Em relação à condição de ocupação, a Tabela 8 mostra que houve um crescimento expressivo do percentual de domicílios próprios e uma redução dos domicílios alugados e cedidos. Em termos absolutos, o número de domicílios próprios passou de 7,7 milhões em 1960 para 33,3 milhões em 2000 e, em termos relativos, de 57% para 74% do total de domicílios. Cerca de três quartos dos domicílios são próprios, já pagos ou em pagamento. O número de domicílios alugados cresceu em termos absolutos, de 3 milhões em 1960 para 6,4 milhões em 2000, mas em termos relativos houve uma queda de 22% para 14% do total de domicílios no período em questão.

Tabela 8: Distribuição dos domicílios particulares permanentes segundo a condição de ocupação, Brasil 1960-2000.

Condição de ocupação	1960		1970		1980		1991		2000	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Próprio	7703245	57,07	10631603	60,31	15546151	61,67	24315115	69,98	33306136	74,35
Alugado	3006609	22,27	3356051	19,04	5682173	22,54	5557527	16,00	6403325	14,29
Cedido*	-		1538810	8,73	3572004	14,17	4629821	13,33	4532093	10,12
Outra**	2787969	20,65	2102235	11,93	410311	1,63	240967	0,69	553547	1,24

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 2000.

* Em 1960 não foi perguntado a opção cedido, Em 1970 perguntou-se apenas se era cedido. A partir de 1980 perguntou-se cedido se por empregador ou cedido de outra forma.

** Em 1960, 1970 e 1980 a categoria “outra” inclui “sem declaração”

O percentual de domicílios cedidos também diminuiu. O censo de 1960 contabilizou 2,7 milhões de domicílios como outra condição diferente de próprio e alugado. O censo de 1970 perguntou sobre os domicílios cedidos, mas considerou como “outra” condição os domicílios de trabalhadores agrícolas residentes nas fazendas onde exerciam suas ocupações. A partir do censo de 1980 a categoria “cedido” foi melhor definida, perguntando-se sobre os domicílios cedidos por empregador, por particular ou cedido de outra forma. Assim, o censo 2000 encontrou 4,5 milhões de domicílios cedidos e apenas 0,55 milhão como outra condição.

3. Urbanização e a Evolução da Política Habitacional no Brasil

O processo de urbanização na segunda metade do século XX no Brasil foi extremamente rápido. Em 1940 a população total brasileira era de 41,2 milhões de habitantes e a área urbana abrigava 12,8 milhões (31,3%) de pessoas. A população total passou a 170 milhões de habitantes, em 2000, sendo 137,9 milhões (81,2%) no meio urbano. Neste período de seis décadas, a

população total cresceu cerca de 4 vezes, enquanto a população urbana cresceu mais de 10 vezes.

O Brasil apresentou uma das maiores taxas de urbanização no mundo, embora não esteja sozinho neste processo de acelerada urbanização. Segundo o relatório sobre a situação da população mundial do UNFPA (2007) – Desencadeando o potencial do crescimento urbano – o mundo está se tornando majoritariamente urbano, pela primeira vez na história da humanidade. O crescimento das cidades terá uma enorme influência sobre o desenvolvimento do século XXI. O processo que o Brasil experimentou no século passado vai ocorrer na África e na Ásia no século XXI. Mas o relatório afirma que o crescimento da urbanização: “é inevitável, mas pode ser positivo”.

De fato, como vimos na seção anterior, o processo de urbanização (e de transição demográfica) foi acompanhado no Brasil, especialmente depois de 1970, por um crescimento do número de domicílios, pela redução da densidade de pessoas por moradia, por um crescimento do número de cômodos por domicílio, pela redução do percentual de domicílios rústicos e sem banheiro, pelo crescimento dos domicílios próprios e redução dos domicílios alugados e cedidos. Sem dúvida, houve uma melhora geral das condições de habitação no Brasil. Porém, uma quantidade ainda significativa da população sofre com as carências habitacionais e morando em favelas e áreas não legalizadas. Parcelas da população mais pobre do país moram em domicílios com alta densidade por dormitórios, moram em domicílios sem banheiro, gastam expressivo percentual da renda com aluguel, moram em cômodos ou cortiços (cabeças-de-porco) ou em domicílios improvisados (sem contar a população de rua, os chamados sem-teto). Portanto, muito ainda falta ser feito em termos de políticas públicas na área de habitação nas cidades brasileiras.

As políticas habitacionais no Brasil começaram a ganhar destaque na primeira metade do século XX, quando surgiram várias iniciativas de enfrentar a questão social da moradia: as vilas operárias, os cortiços e casas geminadas, os primeiros conjuntos residenciais públicos edificadas. Ainda no governo Vargas, a Lei do inquilinato do pós-guerra, a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serpha), criado em 1956, etc. Mas o marco de uma política habitacional mais ampla começou com a Lei nº 4,380, de 21 de agosto de 1964: “institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências”.

Mas a atuação do BNH começou de forma bastante lenta. Apenas em 1966, com a entrada dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em 1967, quando se incorpora as cadernetas de poupança, é que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) toma corpo. Segundo Cardoso (2000), o modelo de política habitacional implementado a partir de 1967 pelo Banco Nacional de Habitação baseava-se nas seguintes características:

- Criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados;
- Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos;
- Criação de uma agenda de redistribuição dos recursos; e
- Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas.

As iniciativas gestadas durante o governo Castelo Branco tiveram um impacto muito grande no período seguinte – época do “milagre brasileiro” (1968-1973). A construção civil liderou o boom do crescimento econômico do Brasil e passou a ser um setor que absorvia grande parte da mão-de-obra rural que afluía para as cidades. Os estratos ricos e médios da população foram os grandes beneficiados das políticas de financiamento habitacional. Neste sentido, a principal crítica que se faz ao BNH foi a sua incapacidade de atender a demanda das parcelas da população de baixa renda. A favelização e o abandono das periferias são apontados como resultados dos fracassos das políticas elitistas do BNH. Esta dificuldade levou à adoção, a partir do final da década de 70, dos “programas alternativos” de habitação, tendo como base a autoconstrução e os mutirões.

Com a crise econômica do início da chamada “década perdida”, o BNH encerra de maneira abrupta suas atividades em 1986, deixando um vácuo na área habitacional no Brasil. Nos governos Sarney e Collor houve uma redução significativa dos recursos para habitação e uma instabilidade institucional, embora a Constituição de 88 tenha colocado as bases para uma nova forma de atuação no setor, ao conceder maior autonomia para os municípios. Segundo Arretche (1996), as áreas responsáveis pela formulação das políticas habitacionais e desenvolvimento urbano percorreram uma longa via-crúcis:

“Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a

transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda” (p. 81).

O governo FHC promoveu a extinção do Ministério do Bem Estar Social e criou a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ficando responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Em 1997, foi aprovada a Lei 9,514, que “dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências” e, em 1999, foi aprovada a Lei 9,785 que concretizou algumas alterações na Lei Lehmann, no sentido de simplificar o nível de exigências para parcelamentos considerados de interesse social.

Segundo Cardoso (2000), a Caixa Econômica Federal passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infra-estrutura, e estão baseadas em uma articulação intra e intergovernamental. Todavia, esse processo sofreu forte influência do ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, o que levou a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais.

O governo Lula criou o Ministério das Cidades, em 2003. Segundo Maricato (2006), com a definição institucional lançou-se as bases da Política Urbana e das políticas setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, Planejamento e Gestão Urbana, Transporte, Mobilidade e Trânsito, por meio de um amplo processo participativo. Os investimentos em habitação e saneamento foram ampliados de forma significativa, sendo que a Caixa Econômica Federal passou por mudanças operacionais para dar conta do aumento dos investimentos. Abaixo os escritos da lei que apontam para estas mudanças.

“Em 2005 foi aprovada, após 13 anos de luta, a lei n 11,124 ou FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, O Conselho do Fundo, que tem a participação da sociedade civil, tomou posse em 2006 e começa a trabalhar para criar um novo tempo na política habitacional e urbana a partir da organização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A prioridade, de acordo com a lei, é a população de baixa renda”.

Os três primeiros artigos da Lei 11,124 estabelecem:

“Art, 10 Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS,

Art, 20 Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

- I. viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II. implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III. articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação,

Art, 30 O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica”.

4. A Política Nacional de Habitação e o Programa de Habitação de Interesse Social

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (2004), os princípios da Política Nacional de Habitação são:

1. Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais;
2. Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana para combater a especulação e garantir acesso a terra urbanizada;

3. Questão Habitacional como uma Política de Estado; poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;
4. Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos
5. Articulação das ações de habitação à política urbana,

Principais componentes Política Nacional de Habitação

1. Sistema Nacional de Habitação: estabelece as bases do novo desenho institucional proposto e a articulação financeira da Política Nacional de Habitação, incluindo a criação dos subsistemas de habitação de interesse social e de mercado,
2. Plano Nacional de Habitação: o Plano deve estabelecer metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e programas de provisão, de urbanização e de modernização da produção habitacional de âmbito nacional, e definir as prioridades regionais de intervenção e os critérios para a distribuição regional de recursos de acordo com perfil do déficit habitacional. Em paralelo, estados e municípios deverão ser estimulados a desenvolverem seus planos habitacionais, articulados com os planos diretores, estabelecendo estratégias específicas para o equacionamento do déficit em nível local,
3. Plano de desenvolvimento institucional e capacitação: viabilizar a implementação da política nacional de habitação de forma descentralizada, requerendo a estruturação institucional de estados e municípios, a capacitação de agentes públicos sociais, técnicos e privados,
4. Sistema de informação, monitoramento e avaliação: garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Desenvolvimento de uma base de informações, monitoramento dos projetos e programas, a avaliação permanente dos programas e da política, de forma articulada aos demais temas da política de desenvolvimento urbano.

Principais componentes Política Nacional de Habitação

1. Política fundiária para a habitação: estabelecer as bases para a implementação das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito dos municípios, capazes de viabilizar a implementação de programas habitacionais, Implementação de instrumentos como os plano diretores municipais que garantam a função social da propriedade urbana e de instrumentos de regularização fundiária e de acesso a terra urbanizada, e a revisão da legislação urbanística e edilícia;
2. Demais aspectos a serem contemplados:
 - Modernização da produção habitacional: garantir a qualidade, produtividade e integração de sistemas na cadeia produtiva, o investimento em inovação,

desenvolvimento tecnológico e modernização gerencial, e programas de formação e qualificação profissional e de segurança do trabalho;

- Política de locação de imóveis: viabilizar mecanismos legais, institucionais e financeiros capazes de incentivar e dar segurança ao mercado de locação para disponibilizar parte do grande estoque ocioso de imóveis existentes nas cidades brasileiras;
- Contratos de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação: proposição de medidas para o equacionamento dos problemas dos mutuários compatíveis com suas condições de pagamento,

Objetivos Gerais da Política Nacional de Habitação

1. Universalizar o acesso à moradia digna num prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação
2. Implementar uma política de planejamento de cidades, destinado em seus planos diretores imóveis desocupados e áreas infraestruturadas, adequadas para provisão de programas habitacionais de interesse social
3. Enfrentar o problema habitacional de forma articulada com as políticas fundiárias, de saneamento e de transporte e em consonância com as diretrizes de política urbana
4. Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes públicos e privados
5. Concentrar esforços e canalizar de forma articulada recursos não onerosos dos 3 âmbitos de governo no enfrentamento dos problemas habitacionais
6. Promover o atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo
7. Estimular o mercado para atender as faixas de renda média
8. Buscar a expansão do crédito habitacional, ampliando fontes de recursos existentes e criando ambiente de mercado estável
9. Democratizar o acesso à terra urbanizada
10. Gerar empregos e renda, dinamizando a economia,

O Sistema Nacional de Habitação compõe-se de dois subsistemas distintos:

1. Subsistema de Habitação de Interesse Social -SHIS: famílias de até 3 SM e de 3 até 5 SM, recursos do FGTS e do FNHIS e, ainda, os provenientes de outros fundos como o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social);
2. Subsistema de Habitação de Mercado -SHM: faixas de Renda de 5 até 10 SM e acima de 10 SM, as fontes de recursos para o Subsistema de Mercado estão baseadas na captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de in-

vestidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de capitais dos títulos securitizados lastreados em recebíveis imobiliários, e outras modalidades,

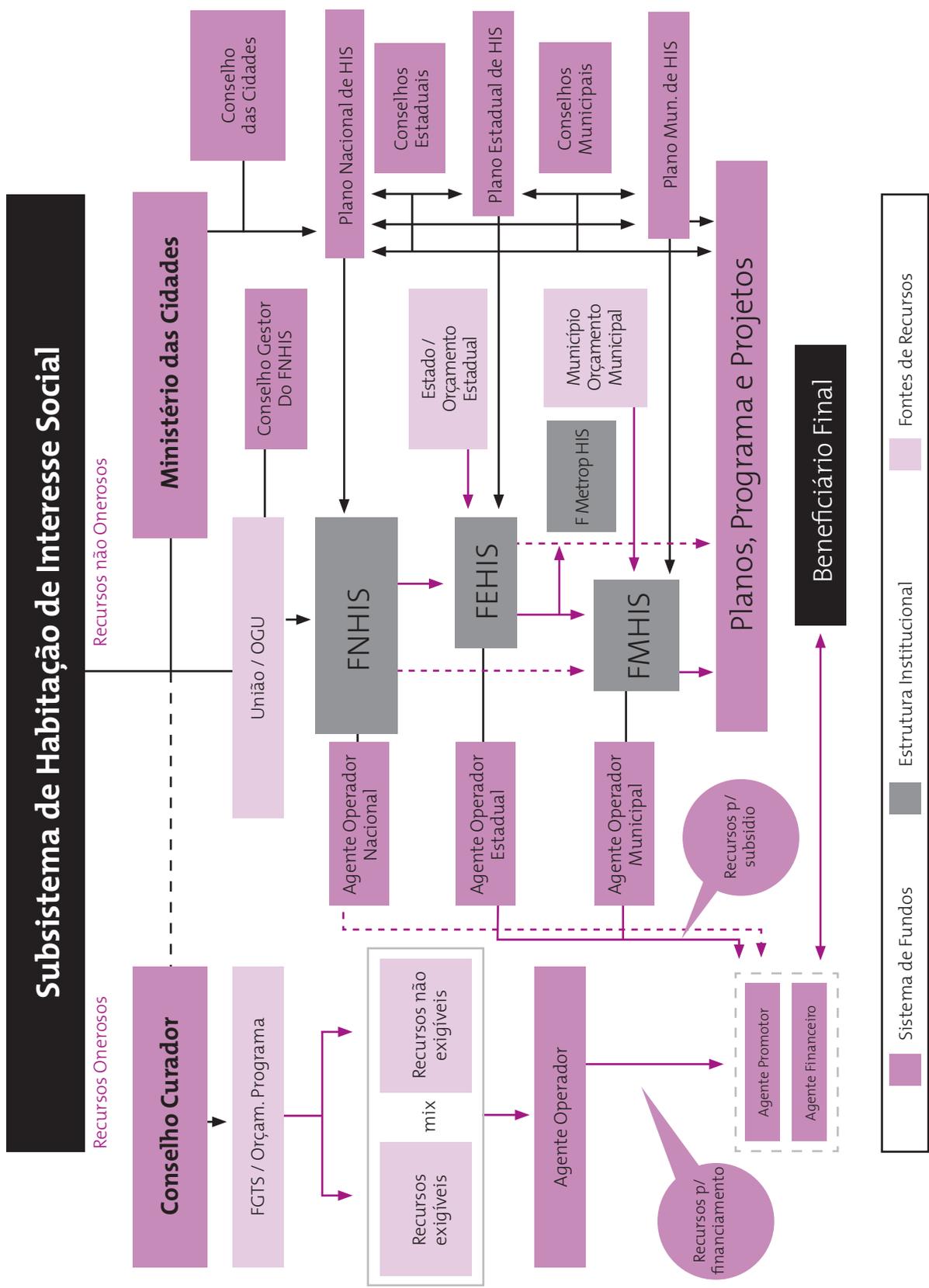
- Ambos os sistemas deverão levar em conta as diferenças regionais e o perfil da demanda.

Subsistema de Habitação de Interesse Social -SHIS

1. O subsistema de habitação de interesse social tem como referência o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana;
2. O projeto de Lei 2710/92, que trata da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, foi aprovado na Câmara dos Deputados, por meio da subemenda substitutiva global em 03/06/2004, encontra-se em tramitação no Senado;
3. O SHIS centraliza todos os planos e programas e projetos destinados à Habitação de Interesse Social coordenados pela Secretaria Nacional de Habitação e tem como objetivo principal garantir o acesso à moradia digna para a população de baixa renda de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda;
4. O SHIS irá criar duas linhas de financiamento: uma para provisão e reabilitação



de imóveis usados e outra para urbanização de assentamentos precários (urbanização; melhorias habitacionais; regularização fundiária e produção de unidades para relocação de domicílios de famílias beneficiadas).



5. Programas de Habitação nos PPAs e Relatórios do Programa de Habitação de Interesse Social no PPA de 2004-2007

Nas ações e projetos do Plano Plurianual – PPA: 1996/99 - foram definidas as principais orientações para a política habitacional:

1. melhoria das condições habitacionais das populações com rendimentos de até 3 salários mínimos, por meio da utilização de recursos do Orçamento da União e do FGTS, destinados a apoiar o Poder Público local (Estados, Distrito Federal e Municípios) na execução de programas habitacionais flexíveis, descentralizados e executados em parceria com a comunidade. Os recursos orçamentários da União serão utilizados, em conjunto com as contrapartidas das demais esferas de Governo, para subsidiar, de forma transparente, temporária e individualizada, parcela dos valores dos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia;
2. programas específicos voltados para as populações com faixas de renda entre 3 e 12 salários mínimos, utilizando basicamente recursos do FGTS e de contrapartidas locais, quando for o caso, que permitam soluções para a aquisição ou melhoria de unidades habitacionais, do ponto de vista individual e de conjuntos de indivíduos. Dentre esses programas, destacam-se o de carta de crédito e o de propriedade cooperativa; e
3. revisão do marco regulatório do setor habitacional, com o objetivo de reduzir os custos de acesso à moradia, seja pelo maior estímulo à oferta, seja pelo decréscimo dos custos institucionais,

As principais ações na área da habitação no PPA 1996/99:

1. melhoria das condições habitacionais para a população de baixa renda
2. acesso a financiamentos de alternativas habitacionais especialmente para famílias com renda de até 12 salários-mínimos
3. aperfeiçoamento da legislação e normas do sistema financeiro da habitação
Indicador: Déficit Habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro

No PPA 2000/2003 o Programa Morar Melhor foi definido como Programa estratégico, voltado às famílias que recebem até 3 salários mínimos ao mês. O programa prevê desde a implantação de serviços de saneamento, até a construção de conjuntos habitacionais para famílias que vivem em áreas de risco:

Principais ações do Programa Morar Melhor

1. Construção de unidades habitacionais em parceria com instituições financeiras públicas,
2. Implantação de serviços de saneamento básico em municípios com população de até 75 mil habitantes,
3. Melhoria das condições de habitabilidade,
4. Implantação de serviços de saneamento básico em municípios com população superior a 75 mil habitantes,

Indicador: Déficit Habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro

No PPA 2004/2007 foi definido o Programa Habitação de Interesse Social com o seguinte objetivo: “ampliar o acesso a terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural”. Onde o público-alvo eram as famílias com renda familiar até 5 salários mínimos. O indicador de monitoramento definido foi o “Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos”.

Com relação aos recursos, para o PPA 2004/2007 foram definidos os seguintes valores para o Programa Habitação de Interesse Social (código 9991), em reais:

Centro-Oeste	7.169.732
Nordeste	38.622.778
Norte	6.358.986
Sudeste	35.399.329
Sul	10.129.444
Nacional	1.605.342.130

Valores do Programa:

Fiscal/Seguridade	1.703.022.399
Despesas Correntes	1.605.342.130
Despesas de Capital	97.680.269
Total	1.703.022.399

Operações Especiais:

1. Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda (código 0648)

Centro-Oeste	717	7.169.732
Nordeste	3.863	38.622.778
Norte	637	6.358.986
Sudeste	3.540	35.399.329
Sul	1.012	10.129.444
Total	9.769	97.680.269

2. Subsídio à Habitação de Interesse Social – código 0703 (MP nº 2.212, de 2001)

Valor Nacional = 1.605.342.130

Lembrando sobre as sugestões de como definir os objetivos de um programa (deve ser específico, mensurável, apropriado, realístico e com tempo determinado para execução). Vamos tentar responder a estas perguntas, com relação ao objetivo explicitado no programa Habitação de Interesse Social: “Ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural”.

1. É específico? Não, pois existem três objetivos bastante gerais: a) “Ampliar o acesso à terra urbanizada”; b) “Ampliar o acesso à moradia digna” e, c) “Promover melhoria da qualidade das habitações”. Não fica claro se estes três objetivos vão ser atendidos concomitantemente ou de maneira isolada, isto é, uma família pode ter acesso à terra urbanizada, mas não ter melhorias das qualidades das habitações e vice-versa. Além disto, a expressão “moradia digna” é correta no sentido de uma meta ideal a ser alcançada, mas é vaga quando se quer definir um parâmetro para uma moradia digna. Da mesma forma, o objetivo de “promover a melhoria da qualidade das habitações” esbarra nos parâmetros para se definir o que é “melhoria da qualidade”.
2. É mensurável? Não. Poderia ser mensurável se no objetivo “Ampliar o acesso à terra urbanizada” fosse definido, por exemplo, um certo número de legalização de lotes e terrenos; no objetivo “Ampliar o acesso à moradia digna” fosse definido algum número de domicílios para atender a demanda habitacional; no objetivo “Promover melhoria da qualidade das habitações” fossem definidos quantos domicílios receberam apoio para a construção de banheiros, dormitórios, etc.
3. É apropriado? Sim, pois é correto buscar ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população

de baixa renda nas áreas urbana e rural. É correto se buscar atender as famílias com renda até cinco salários mínimos, pois é nesta faixa que se encontra as maiores carências habitacionais.

4. É realístico? Sim, se consideramos a redução das carências habitacionais em um determinado ano. Mas não é realístico no sentido de atender toda a demanda habitacional ou eliminar o déficit habitacional. Seria preciso se estabelecer metas anuais para cada um dos três objetivos do programa Habitação de Interesse Social.
5. Tem tempo determinado para execução? Não. Seria preciso se estabelecer metas anuais e meta para os quatro anos de execução do PPA.

No Relatório de Avaliação 2005 do PPA, com base no ano de 2004, foi considerado como principal resultado o benefício a 86.404 famílias com financiamentos para aquisição e arrendamentos residenciais. Os resultados alcançados foram considerados bastante positivos, embora abaixo do esperado para o ano e até o momento da elaboração da avaliação não havia sido apurado o indicador de resultado do Programa - “Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos”, em virtude da impossibilidade de sua mensuração por entidades oficiais no curto prazo. Na avaliação da concepção, considerou-se que o objetivo e caracterização do Programa estão bem definidos, bem como o dimensionamento do público-alvo e a pertinência das ações ao objetivo. Todavia, o conjunto de suas Ações não é suficiente para garantir o alcance do objetivo, em virtude da ausência de ação voltada para a locação social pública. Ademais, as metas físicas das ações não estão quantificadas de acordo com seus objetivos, mas sim em correspondência com a disponibilidade de recursos, que é baixa para fazer frente ao problema atacado pelo Programa. A matriz de fontes de financiamento do Programa se mostra inadequada ao perfil socioeconômico de seu público-alvo, uma vez que 86% dos seus recursos são direcionados para financiamentos que pressupõem capacidade de pagamento dos tomadores, o que na maioria das vezes não se verifica em famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Portanto, deve-se ter por objetivo a substituição paulatina de fontes reembolsáveis por fontes não reembolsáveis, além do aumento dos valores alocados ao Programa. Considerou-se que a implementação do Programa “Habitação de Interesse Social” pode ser aprimorada com a contribuição do Congresso Nacional, se este, ao promover alterações no Projeto da Lei Orçamentária Anual, adotar como foco uma alocação territorial de recursos diretamente proporcional à incidência de déficit habitacional e não pulverizada em grande número de localizadores. Também importante para a melhoria do Programa é o aprimoramento da parceria entre Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, a fim de estabelecer um fluxo constante e tempestivo de informações entre ambos, conseguindo assim adotar medidas corretivas em tempo hábil e se alinhando para o alcance das metas previstas no Plano Plurianual da União. Igualmente, faz-se necessário desenvolver institucionalmente Estados e Municípios para que tenham capacidade de acessar e gerenciar os recursos disponibilizados pela

União adequadamente, produzindo bons resultados. O Relatório de Avaliação (2005) considerou que o cumprimento das metas físicas ficou abaixo do previsto, em virtude de greve dos técnicos da Caixa Econômica Federal, restrições cadastrais de municípios maiores do que o esperado, disponibilização menor e intempestiva dos recursos orçamentários destinados ao Programa e limitação pela União do crédito ao setor público, o que impactou negativamente no acesso dos entes federados aos financiamentos.

No Relatório de Avaliação 2006 do PPA, com base no ano de 2005, foram considerados como principais Resultados:

1. atendimento a 251.832 famílias com faixa de renda até 5 salários mínimos, por meio de linhas de financiamento para aquisição e construção da casa própria;
2. Atendimento a 33.991 famílias com faixa de renda até 6 salários mínimos, por meio de ações de arredamento residencial, das quais cerca de 20 mil possuem renda de até 4 salários mínimos; e
3. Atendimento a 12.707 famílias com faixa de renda de até 3 salários mínimos, por meio de apoio aos entes públicos para a construção habitacional,

O resultado do Programa foi considerado satisfatório, tendo em vista a boa cobertura do seu público-alvo. Do total de famílias beneficiadas com a aplicação de recursos onerosos e não-onerosos para fins habitacionais do Governo Federal, 46,16% foram destinados às famílias com renda até 3 salários mínimos e 24,44 % beneficiaram aquelas com renda entre 3 e 5 salários mínimos, totalizando uma parcela de 70,60% do total de beneficiários, situada dentro do público-alvo do programa (faixa de renda até 5 salários mínimos). Em 2002, essa faixa de beneficiários correspondia a apenas 57% do total. O Relatório de Avaliação do PPA (2006) considerou que foi satisfatório o crescimento do volume investido em favor das classes de menor renda, sendo que a principal providência adotada nesse sentido foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por intermédio dos quais se espera aprimorar a matriz de financiamento ao setor.

O Relatório de Avaliação 2007 do PPA, com base 2006, considerou que a viabilidade do alcance do índice de atendimento foi favorecida pela ampliação dos recursos destinados aos subsídios em 2006, necessários para o atendimento da faixa de renda até três salários mínimos. Os principais resultados foram:

1. Atendimento a 222,7 mil famílias com faixa de renda até cinco salários mínimos, por meio de linhas de financiamento para aquisição e construção da casa própria;
2. Atendimento a 40.247 famílias por meio de Ações de Arredamento Residencial;
3. Atendimento a 11.500 famílias com faixa de renda de até três salários mínimos
4. por meio de apoio aos entes públicos para a construção habitacional;

5. Atendimento a 4.390 famílias com faixa de renda de até três salários mínimos por meio de financiamento habitacional para cooperativas e associações populares (Crédito Solidário);
6. Subsídio a 21.492 unidades habitacionais destinadas a famílias com faixa de renda de até três salários mínimos,

O Relatório considera que o desempenho do Programa foi satisfatório, principalmente em função do impacto das ações que utilizam recursos onerosos. Dentre elas merecem destaque a Ação de Arrendamento Residencial, que utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e as Ações de Financiamento a Pessoa Física para Aquisição de Imóvel Usado e para Atendimento Habitacional, lastreadas por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que apresentaram elevado cumprimento de suas metas. Entretanto, o baixo nível de execução da Ação de Financiamento aos Entes Públicos para Construção Habitacional (Pró-Moradia) foi negativo, em decorrência das restrições de crédito ao setor público. A execução das iniciativas com recursos orçamentários, por outro lado, foi abaixo do desejável. Sobretudo, nestes casos, as metas são estabelecidas em função dos recursos disponíveis, ficando muito aquém das reais necessidades,

5.1. Os Indicadores de Monitoramento das Ações de Habitação nos PPAs e do Programa de Habitação de Interesse Social no PPA de 2004-2007

O indicador utilizado no PPA para monitorar o Programa de Habitação de Interesse Social é o núcleo do déficit habitacional quantitativo de famílias com renda até cinco salários mínimos, calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) de Minas Gerais e que possui dois componentes:

1. déficit para a reposição - domicílios rústicos e domicílios depreciados pela idade;
2. déficit para incremento de estoque - domicílios improvisados, domicílios com coabitação familiar e domicílios com ônus excessivo de aluguel.

No ano 2000, pelos cálculos da FJP, a necessidade de construção de novas moradias era da ordem de 6,6 milhões de moradias. Em documento elaborado pela FJP, de dezembro de 2006, disponibilizado no site do Ministério das Cidades, o déficit habitacional no Brasil em 2005 foi calculado, a partir dos dados da PNAD do IBGE, em 7.902.699 moradias no Brasil, representando 14,9% do estoque de domicílios particulares permanentes ocupados. No meio urbano o déficit habitacional foi calculado em 6.414.143 domicílios (14,3% do total urbano) e 1.488.556 domicílios (18,2% do total rural),

A metodologia de cálculo do déficit habitacional da FJP, embora seja amplamente utilizada pelo Ministério das Cidades, não está isenta de críticas (Cardoso, 2001, Alves

e Cavenaghi, 2005, Carvalho, 2006). Contudo, não é objetivo deste texto abordar os detalhes destas críticas.

Definir como público alvo do Programa as famílias com renda até cinco salários mínimos nos parece correto. O problema com a escolha deste indicador é que não há certeza se as famílias atendidas pelo Programa de Habitação de Interesse Social são aquelas que faziam parte do cálculo do déficit habitacional. Por exemplo, um jovem solteiro e sem filhos que morava com os pais em uma moradia adequada (com renda domiciliar até 5 salários mínimos) e sai de casa para casar e constituir um novo domicílio, não fazia parte do déficit habitacional, mas faz parte de um processo normal de demanda por habitação. Assim, a demanda habitacional pode estar sendo atendida, mas sem a redução do déficit habitacional, conforme os cálculos da FJP.

Uma alternativa seria acompanhar os seguintes indicadores habitacionais (evitando, naturalmente, a dupla contagem):

1. Número de domicílios improvisados
2. Número de domicílios constituídos de cômodo único (cômodos)
3. Número de domicílios sem banheiro
4. Número de domicílios rústicos
5. Número de famílias conviventes que desejam nova moradia
6. Número de domicílios com densidade excessiva (mais de três pessoas por dormitório)
7. Número de famílias com ônus excessivo de aluguel (despendem mais de 30% da renda familiar com aluguel)
8. Número de novas famílias (ou pessoas) que procuram moradia (demanda demográfica por habitação)
9. Número de pessoas atendidas em domicílios coletivos (as “cidades geriátricas” ou Instituições de permanência de idosos são especialmente importantes para as mulheres idosas)

Contudo, nem todos estes indicadores são de fácil acesso, de cálculo simples e contam com informações de pesquisas de amplitude nacional. Seria importante que o IBGE, no bojo da reformulação de suas pesquisas domiciliares, conseguisse ampliar os quesitos referentes às habitações nos questionários. Seria importante também que o IBGE conseguisse maiores informações sobre os domicílios particulares permanentes não ocupados, pois estes domicílios perfazem um estoque maior do que o cálculo do déficit habitacional da FJP. Seria importante saber o estado destes domicílios e quantos estão disponíveis para atender a demanda habitacional do país. Por exemplo, domicílios não ocupados mas que estão disponíveis no mercado para aluguel ou venda podem facilmente ser alvo de políticas públicas para reduzir a demanda habitacional. Por outro lado, seria importante a disponibilização de informações da própria Caixa Econômica Federal sobre as características das famílias atendidas.

6. Proposta de Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011 para o Programa de Habitação de Interesse Social

Ao adotar o “núcleo do déficit habitacional quantitativo” como indicador de monitoramento do Programa de Habitação de Interesse Social, as questões de gênero e raça não são considerados, pois não fazem parte dos cálculos apresentados pela Fundação João Pinheiro (FJP).

Como afirmou Pelegrino (2006):

“A adoção da perspectiva de gênero para elaborar e implementar a política habitacional, infelizmente, ainda não é uma realidade no Brasil, Estudo realizado pela pesquisadora Ângela Maria Gabriella Rossi para a Cepia, em 2004, revela que existem esparsas iniciativas governamentais que englobam esse olhar. De acordo com essa pesquisa, a Portaria 11, de 6/3/98, é uma das ações que buscam estimular a inclusão da perspectiva de gênero nos programas urbanos e habitacionais, Assinada pelo então ministro do Planejamento e Orçamento, Antonio Kandir, determina:

- a) Que os agentes executores dos programas habitacionais implementados com recursos da União ou geridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento incluam, entre suas prioridades de seleção para os financiamentos habitacionais, o atendimento da mulher chefe de família.
- b) Que os agentes executores adotem medidas para viabilizar a criação de programas de capacitação de mão-de-obra feminina que permitam a inserção da mulher no processo produtivo das moradias, em especial nos sistemas de autoconstrução e mutirão.
- c) Que, na execução de equipamentos comunitários públicos de educação, saúde e lazer nos empreendimentos habitacionais, os agentes contemplem, sempre que possível, o atendimento de atividades profissionalizantes e assistenciais da mulher e de seus dependentes.
- d) Que a Secretaria de Política Urbana recomende a inserção das diretrizes constantes na Portaria, nas políticas estaduais e municipais de habitação e urbanismo e difunda as experiências já existentes nesta matéria”(pp. 200-201).

Assim como as questões de gênero não estão presentes no monitoramento da política habitacional, também os indicadores de raça não são considerados. A revisão dos relatórios de avaliação do PPA mostram que não existe uma política pública de habitação que levem em conta indicadores de gênero e raça de maneira objetiva.

Nesse sentido, a inclusão de questões de gênero e raça na avaliação do Programa de Habitação de Interesse Social é imprescindível. Adicionalmente, o indicador de monitoramento proposto no PPA (Núcleo do Déficit Habitacional Quantitativo), que é estimado anualmente por dados de pesquisas domiciliares, não é adequado para o monitoramento do programa. Este indicador aponta simplesmente para um aumento ou diminuição no Déficit que pode não estar relacionado aos resultados do programa em si. Um indicador de monitoramento do programa deve levar em conta, no mínimo, dados de atendimento ao público alvo e acompanhar as características desta população atendida para detectar possíveis desvios ou confirmar a adequada gestão dos recursos, que se supõe, deve ser direcionada à população necessitada, principalmente, e no mínimo, garantindo equidade no atendimento por sexo e raça.

Outro fator importante no monitoramento deste programa é o reconhecimento das diferentes necessidades da população alvo. Existem diferentes componentes das carências habitacionais que devem ser analisadas separadamente. Por exemplo, famílias em domicílios improvisados têm diferentes necessidades e urgências habitacionais quando comparadas àquelas chamadas conviventes. Acompanhar o atendimento às estas diferentes necessidades é essencial para o devido monitoramento do programa. Desta forma, em seguida são propostos alguns indicadores com perspectivas de gênero e cor/raça para o PPA 2008-2011, todos com periodicidade anual, para estes diferentes componentes das carências habitacionais.

1. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior era improvisados, por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
 - a) Cálculo: Número de famílias atendidas que eram chefiados por mulheres (e homens) e o domicílio anterior era improvisado dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios improvisados chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios improvisados por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios improvisados nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.

2. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior era cômodo- único (cômodos), por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
 - a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior era cômodo dividido pela estimativa do total de famílias chefiadas por mulheres (e homens) residentes em domicílios classificados como cômodos na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como cômodos por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como cômodos nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
3. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior não tinha banheiro ou sanitário, por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
 - a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior não tinha banheiro ou sanitário dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como sem banheiro ou sanitário chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como sem banheiro ou sanitário por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como sem banheiro ou sanitário nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
4. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior era rústico, por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
 - a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior era rústico dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como rústicos chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).

- b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como rústicos por sexo e cor/raça. Entende-se como rústicos os domicílios conforme definido na PNAD, classificados a partir das informações de material do teto, parede e piso.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como rústicos nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
5. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior tinha mais de uma família (conviventes), por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
- a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior tinha mais de uma família dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como tendo mais de uma família, chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como famílias conviventes por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como famílias conviventes nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
6. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior tinha densidade excessiva (mais de três pessoas por dormitório), por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
- a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior tinha densidade excessiva dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como tendo densidade excessiva, chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como domicílios com densidade excessiva por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual

- d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como densidade excessiva nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
7. Percentual de famílias atendidas onde o domicílio anterior tinha ônus excessivo de aluguel (despendem mais de 30% da renda familiar com aluguel), por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
- a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior tinha ônus excessivo de aluguel dividido pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como tendo ônus excessivo de aluguel, chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como tendo ônus excessivo de aluguel por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como tendo ônus excessivo de aluguel nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.
8. Número de famílias atendidas onde o domicílio anterior era particular permanente (e não se encaixa nas categorias anteriores - demanda demográfica por habitação), por sexo e cor/raça do responsável pela família, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
- a) Cálculo: Número de famílias atendidas chefiados por mulheres (e homens) onde o domicílio anterior tinha demanda demográfica dividida pela estimativa do total de famílias residentes em domicílios classificados como tendo demanda demográfica, chefiados por mulheres (e homens) na categoria correspondente de cor/raça para cada região e UF (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdade no atendimento do programa às famílias residentes em domicílios classificados como tendo demanda demográfica por sexo e cor/raça.
 - c) Periodicidade: anual
 - d) Parâmetro de referência: percentual de mulheres (e homens) responsáveis por famílias residentes em domicílios classificados como tendo demanda demográfica nas pesquisas domiciliares (PNADs), nos recortes correspondentes.

Estes indicadores apresentados não esgotam as necessidades de informações para monitoramento da política habitacional de interesse social. São apenas algumas informações que são imprescindíveis para que a sociedade civil possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos. Outros indicadores deveriam ser estimados e acompanhados pelos gestores do programa. Também, deveriam ser consideradas outras ações específicas no programa, não contempladas na definição atual, dada a tendência demográfica de envelhecimento populacional. Não é razoável pensar que a totalidade da população idosa deva (ou poderá) estar residindo em um domicílio particular. Neste sentido, uma promoção do programa em apoiar a construção de domicílios coletivos (“cidades geriátricas”) para atendimento à população idosa carente é mais do que urgente. Para finalizar, abaixo propomos um indicador que permitiria acompanhar o atendimento a este tipo de ação.

9. Percentual de pessoas atendidas em domicílios coletivos, por sexo e cor/raça, para o Brasil e segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação
 - a) Cálculo: Número de mulheres (e homens) atendidos em domicílios coletivos particulares ou públicos dividido pelo total de pessoas idosas (60 anos ou mais) na categoria correspondente, por cor/raça (por cem).
 - b) Conceito: Permite monitorar se, ao longo dos anos cobertos pelo PPA, está havendo desigualdades no atendimento do programa às pessoas idosas com necessidades de habitação. Especialmente para as mulheres da terceira idade, que são a grande maioria das pessoas com mais de 60 anos, – e principalmente entre a população mais pobre - o atendimento em instituições de longa permanência para idosos é de fundamental importância para a qualidade de vida destas pessoas e famílias.
 - c) Periodicidade: anual

Percebemos pelos indicadores propostos que as fontes de dados são diversas. A mais importante seria a fonte da própria Caixa Econômica Federal (CEF), que deve registrar as características das pessoas que estão recebendo benefício. Por outro lado, é essencial que estimativas do público alvo, segundo as características de sexo e cor/raça sejam estimadas para cada região e UF. Estas estimativas são possíveis a partir dos dados anuais da PNADs. Duas dificuldades são inerentes a este procedimento. A primeira é a temporalidade dos dados da PNAD. Estes são sempre referentes há quase dois anos anteriores ao ano corrente. Assim, alguma extrapolação (projeção) dos dados seria necessária. A segunda questão é inerente à disponibilidade de dados dos beneficiários. Apesar de ser um dado sigiloso, a CEF deve disponibilizar as informações necessárias para o cálculo (mesmo que em nível agregado), ou diretamente fornecer os indicadores já agregados, permitindo um acompanhamento do programa pela sociedade civil.

Referências Bibliográficas

- ALVES, J. E. D. As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. Textos para Discussão, n. 10, Rio de Janeiro, ENCE/IBGE, 2004, disponível em: <http://www.ence.ibge.gov.br/textodiscussão/textodiscussao.html>.
- ALVES, J.E.D., CAVENAGHI, S.M. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11, 2005, Salvador, Anais... Salvador: ANPUR, 2005.
- ARRETCHÉ, M. "A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?" Espaço e Debates 16(39): 75-86, 1996.
- BRASIL. LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.
- CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro. Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE, 2000, disponível em: <http://www.observatório.das.metrópoles.ufrj.br/textos2.htm>
- _____. Notas metodológicas sobre o déficit habitacional, Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ, 2001.
- CARVALHO, S. N. Família em pesquisas domiciliares. In: CONFEST, 2006, Rio de Janeiro, Anais da CONFEST, 2006.
- LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. Câmara dos deputados, Brasília, 2001.
- MEDEIROS, M. OSÓRIO, G.O. Mudanças na composição dos arranjos domiciliares no Brasil – 1978 a 1998. ABEP, Campinas, REBEP, V.17, n. 1/2, jan/dez, 2000, p. 67-85.
- PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. As mulheres e o cotidiano urbano no Brasil. In: PITANGUY, J, BARSTED, L, L, O Progresso das Mulheres no Brasil, Brasília, Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006.
- PPA - Plano Plurianual: 1996/99. Ações e projetos do plano plurianual, Ministério do Planejamento, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm
- PPA - Plano Plurianual: 2000 – 2003. Ações e projetos do plano plurianual. Ministério do Planejamento, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm
- PPA - Plano Plurianual: 2004 – 2007. Ações e projetos do plano plurianual, Ministério do Planejamento, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm
- Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Princípios da Política Nacional de Habitação, Brasília, 2004, disponível em: www.fehab.com.br/APRES/Apresentação%20Hereda.pdf
- UNFPA, Relatório sobre a situação da população mundial 2007. Desencadeando o potencial do crescimento urbano. Nova Iorque, UNFPA, 2007.

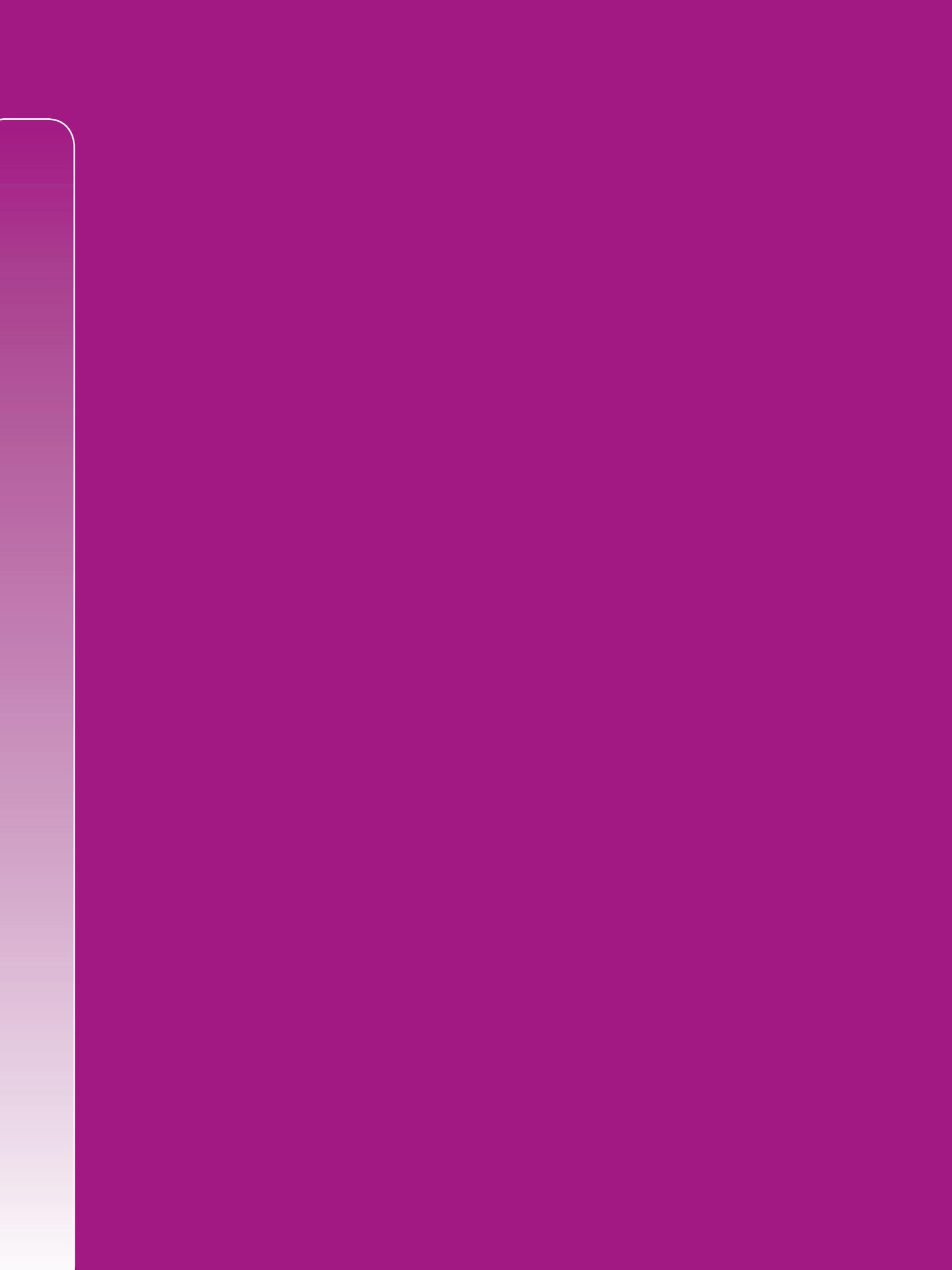
Capítulo 8

Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil

Suzana Cavenaghi*

José Eustáquio Diniz Alves*

* Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As idéias e opiniões expressadas no capítulo pertencem aos autores e não refletem necessariamente a posição oficial da Instituição de filiação.



1. Introdução

A iniciação precoce à educação de qualidade é sem dúvida um estímulo ao progresso pessoal e aumenta as probabilidades de melhorias de condições de vida. Permanecer em casa em companhia da mãe não garante melhores oportunidades para as crianças, principalmente quando se trata de uma realidade onde a mãe teve péssimo ou nenhum acesso à escola. A probabilidade de perpetuar-se o círculo vicioso da pobreza e assim como a perpetuação das desigualdades nesta situação são muito grandes. A socialização e o aprendizado de qualidade são benéficos para as crianças e isto se reflete positivamente em sua vida adulta. Assim, nenhuma política que induza ou incentive a permanência da mãe ou do pai no domicílio para garantir o progresso dos filhos pode dar melhores resultados que uma política que busca incentivar a participação, desde a infância, em uma escola de qualidade a todas as crianças. Com base nestas premissas, o programa de Desenvolvimento da Educação Infantil tem potencial social de grande alcance.

As ações voltadas para a educação infantil podem ser consideradas recentes¹ e, pode-se dizer que a pré-escola no Brasil é um desafio grande à melhoria de qualidade na educação da população. Até pouco tempo os esforços estavam voltados para aumentar o acesso à escola no nível de ensino fundamental. Hoje, pode-se dizer que em termos de cobertura populacional², o desafio se situa nos extremos da educação fundamental: aumentar a oferta de educação pré-escolar e a oferta de vagas no ensino médio. No PPA 2004-2007 o programa, inicialmente chamado de Educação na Infância e, posteriormente, denominado de Desenvolvimento da Educação Infantil, veio ainda que timidamente procurar aumentar a oferta e a qualidade do ensino na infância, a qual nos programas anteriores não era preocupação e muito menos fazia parte do modelo de educação infantil implantando no país.

Nos mesmos moldes dos demais capítulos, o objetivo deste é apresentar uma análise sobre o Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil (1065) e propor a inclusão de indicadores de gênero e raça/cor nos indicadores a serem utilizados no PPA 2008-2011 para acompanhamento deste programa. Com relação aos demais progra-

1 No PPA de 2000-2003 já existia um programa voltado para a pré-escola, este foi denominado de Atenção à Criança e tinha 1,7 bilhões de reais para suas ações. Conforme disponível no referido PPA o programa tinha o “objetivo de colocar as crianças carentes de até seis anos de idade em creches e pré-escolas credenciadas, para que participem de atividades que realmente promovam o seu desenvolvimento integral. Em 2001 foram beneficiadas 1,6 milhão de crianças. O projeto prevê ainda a implantação de brinquedotecas, acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres gestantes, além de orientação para a utilização de uma alimentação alternativa de alto valor nutricional.” (<http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=58&cod=BUSCA>).

2 Refere-se aqui somente à frequência à escola. Apesar de uma questão extremamente importante, não se está fazendo referência à qualidade de ensino, que como vários estudos mostram, ainda é um problema generalizado para todas as etapas do ensino no Brasil.

mas analisados neste trabalho, este tem um desafio maior, pois para o de PPA 2008-11 foi proposta uma grande reestruturação no programa, com a exclusão do programa anterior e a inclusão de outros dois que dariam conta das ações e atividades do programa excluído. A principal característica dessa mudança proposta para o próximo período é a junção da educação infantil aos programas e ações da educação básica e ensino médio. Apesar de algumas ações diferenciarem a população alvo, identificando educação infantil ou fundamental, a maioria das ações são conjuntas, como se verá mais adiante. Assim, soma-se ao desafio de propor indicadores de gênero e cor/raça que não é uma tarefa fácil, dar destaque à educação infantil em um programa com grandes mudanças e onde a educação infantil está mesclada a outras etapas do ensino.

Na próxima seção apresenta-se um breve relato sobre o quadro histórico do avanço da educação no Brasil enfatizando os diferenciais por sexo. Na terceira seção se faz uma avaliação dos objetivos do Programa Desenvolvimento da Educação Infantil no PPA de 2004-2007 e do alcance dos indicadores propostos para permitir o acompanhamento dos objetivos propostos. Na quarta seção se apresenta os programas já propostos para o ciclo seguinte do PPA e os indicadores definidos para 2008-2011. Na última seção apresenta-se uma proposta de indicadores com a inclusão da perspectiva de gênero e cor/raça que poderiam ser considerados para os programas do período de 2008-11 referentes à educação infantil.

2. Um Pequeno Quadro Histórico da Educação no Brasil

A educação foi tratada com negligência na maior parte da história do Brasil. No período colonial (1500-1822) a economia brasileira - fundada na grande propriedade rural e na mão-de-obra escrava - deu pouca atenção ao ensino formal para os homens e nenhuma para as mulheres. Segundo Ribeiro (2000), a tradição cultural ibérica, transposta de Portugal para sua colônia nas Américas, considerava a mulher um ser inferior, que não tinha necessidade de aprender a ler e a escrever. A obra educativa da Companhia de Jesus (Jesuítas) contribuiu significativamente para o fortalecimento da predominância masculina, sendo que os padres jesuítas tinham apego às formas dogmáticas de pensamento e pregavam a autoridade máxima da Igreja e do Estado.

A partir de 1822, com a independência e a diversificação social provocada pelas imigrações internacionais e a diversificação econômica, houve uma maior procura pela escola e os legisladores do Império estabeleceram que o ensino primário deveria ser de responsabilidade do Estado e extensivo às meninas. Contudo, devido à falta de profissionais qualificados e sem conseguir despertar maior interesse dos pais, o ensi-

no sequer logrou em atingir uma percentagem reduzida de alunas a ler e a escrever. Embora uma parcela muito pequena tivesse acesso à educação durante o século XIX, surgiram neste período as primeiras instituições destinadas a educar as mulheres, embora isto se desse em um contexto de forte diferenciação de gênero. A educação primária para as mulheres tinha um forte conteúdo moral e social voltado para reforçar os papéis de mãe e esposa, sendo que o foco permanecia na agulha e não na caneta. A educação secundária feminina ficava restrita, em grande medida, ao magistério e sem acesso aos níveis superiores (UNICEF, 1982).

A Constituição da República, de 1891, possibilitou a expansão quantitativa do sistema educacional. A taxa de alfabetização da população brasileira cresceu durante a República Velha (1889-1930) embora a maior parte da população brasileira continuasse fora da escola. Evidentemente, a exclusão educacional sempre foi maior para homens e mulheres negras (Beltrão e Novellino, 2002).

O quadro de exclusão educacional começou a mudar com a Revolução de 1930, que buscou redirecionar o desenvolvimento brasileiro para o mercado interno e para o setor urbano-industrial, propiciando o surgimento das primeiras políticas públicas mais amplas, inclusive possibilitando o voto feminino a partir de 1932. As novas exigências da industrialização e dos serviços urbanos influenciaram a expansão do ensino, em especial nas regiões Sul e Sudeste. Os governos que passaram pelo interregno da democracia (1945-1964) sofreram forte pressão popular por vagas nas escolas em todos os níveis, especialmente nas áreas urbanas. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Brasileira, de 1961, possibilitou a equivalência de todos os cursos de grau médio, abrindo a possibilidade das mulheres que faziam magistério disputarem os vestibulares e terem maiores chances de ingressar na educação superior (Romanelli, 2001).

Com a continuidade do processo de industrialização e urbanização o sistema educacional cresceu horizontalmente e verticalmente. Os governos militares, instalados no país após 1964, tomaram medidas para atender a demanda crescente por vagas e qualificação profissional. A expansão do ensino no Brasil continuou após o processo de redemocratização do país, com a instalação da chamada “Nova República”, em 1985. Nos anos de 1990 houve um desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a manutenção das crianças na escola (Bolsa Escola) e um esforço para a universalização da educação básica. No ensino superior houve um grande crescimento das universidades privadas, que ultrapassaram em muito o número de estudantes matriculados em relação à universidade pública. A expansão geral das vagas no ensino brasileiro favoreceu especialmente o sexo feminino. Na segunda metade do século XX, as mulheres conseguiram reverter o hiato de gênero na frequência à escola e no número de anos de estudo concluídos em todos os níveis educacionais. Elas aproveitaram as oportunidades criadas pelas transformações estruturais e institucionais ocorridas no país. Mas, sobretudo, a reversão do hiato de gênero na educação foi uma conquista que resultou de um esforço histórico do movimento de mulheres,

fazendo parte de uma luta mais geral pela igualdade de direitos entre os sexos, envolvendo inúmeros atores sociais. (Beltrão e Alves, 2004).

Adicionalmente, as mulheres contaram com uma certa perversidade do sistema a seu favor, onde no mundo do trabalho ainda dominado por homens, as mulheres passam mais tempo na escola e ganham em competitividade para alguns postos no mercado de trabalho; ou porque não se cobra de algumas delas que sejam as provedoras das famílias, ou porque o mercado de trabalho ainda não as aceita nas mesmas condições que aceita o sexo masculino ou por inumeráveis outras razões. O fato é que esta maior educação das mulheres, na média, do que dos homens, acabou por colocar as mulheres em vantagem comparativa na seleção de vagas para o mercado de trabalho meritório, em geral, onde as vagas são preenchidas por concursos. Nestes em geral as mulheres se favorecem duplamente em comparação aos homens, por sua melhor educação e por um sistema que não enxerga o sexo na seleção (Alves e e Veiga, 1996).

Com relação à educação infantil no Brasil, sua história acompanha até certa forma os avanços na educação em geral, mas tem caminhos cheios de idas e vindas. Em certa medida sua história também tem relações fortes com o mercado de trabalho, devido principalmente à entrada da mulher no mundo do trabalho remunerado³. Assim, em um primeiro momento, a educação infantil não estava atrelada à necessidade de educar e socializar as crianças, com a passagem de conhecimento de qualidade e estruturada desde uma perspectiva de direitos, mas sim, estava muito vinculada a cuidar. Ou melhor, estava atrelada à existência de um lugar onde deixar as crianças para que a mãe e o pai pudessem participar do mercado de trabalho remunerado, poderia se dizer até muito mais vinculado ao direito das mães trabalhadoras. Os modelos de creche e jardim-da-infância, adotados num primeiro momento na década de 60, reproduziram as diferenças marcantes existentes na sociedade brasileira (Rosemberg, 2003), com estes dois tipos de instituições refletindo as desigualdades sociais vigentes, onde a creche estava associada à população de baixa renda e o jardim-da-infância às classes média e alta.

A educação infantil como política pública e de direito do cidadão somente passou a ser considerada após a Constituição de 1988. Nela as crianças com até 6 anos de idade passaram a ter o direito à educação em creches e pré-escolas e a carta magna ainda salienta que o papel destas etapas da educação é duplo, pois devem prover a educação e o cuidado para as crianças. Ou seja, as creches e pré-escolas deveriam estar preparadas tanto em termos de infra-estrutura como de recursos humanos para pro-

³ Importante se notar aqui a distinção entre trabalho remunerado e simplesmente trabalho. As mulheres sempre fizeram parte do mundo do trabalho, mas a mudança fundamental que se quer chamar atenção é para o fato das mulheres entrarem massivamente no mercado de trabalho remunerado, e diga-se, muito mal remunerado na maioria das vezes.

ver educação de qualidade. No entanto, os preceitos colocados na Constituição não se propagam de maneira rápida e com equidade na realidade.

Dentro outros fatores, diante dos recursos insuficientes destinados à área de educação no país, durante os anos 90 a educação infantil ficou relegada a segundo plano. Adicionalmente, por causa do modelo de educacional vigente no país, que priorizava o ensino fundamental, como salienta Rosemberg (2006) que seguia o modelo indicado pelo Banco Mundial, “o governo federal negligenciou a educação infantil (crianças de 0 a 6 anos) e concentrou seus recursos no ensino fundamental” (p. 19). A autora vai adiante e afirma: “Nenhuma ‘bolsa’ foi criada para crianças pequenas até 2001, quando, finalmente, o governo federal criou o Programa Bolsa Alimentação para crianças de 0 a 6 anos, porém sem estratégia acoplada de ampliação de vagas em creches e pré-escolas” (Rosemberg, 2006, p. 20).

Adicionalmente às mudanças de paradigmas na forma de pensar e implementar a educação infantil, alguns autores mostram que estas são muito fragmentadas, com políticas públicas, programas e ações dispersas e alocadas de forma não estruturada entre os vários níveis de governo ao longo da história (Campos et al, 1992). Mesmo dentro de cada nível de governo, as ações da educação infantil estavam dispersas em diferentes setores. Para citar grandes atividades, por exemplo, muitas ações estão alocadas nas secretarias de ação social (hoje em dia vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social) e outras vinculadas ao Ministério da Educação, sem muita interlocução entre os atores do governo. A divisão etária interna na educação infantil, para o grupo de 0 a 3 anos, recentemente identificados como creche e o grupo de 4 a 6 em pré-escola, também separa as ações e as setoriza ainda mais nos diversos níveis governamentais, sem a interlocução devida (Abramovitz et al., s.a.).

Como ressalta Rosemberg (2003), o crescimento da frequência à escola para a população de 0 a 6 anos de idade cresceu muito nas últimas décadas, mas ainda assim foi o nível educacional que menos cresceu. Adicionalmente, o nível de partida era tão baixo que acabou por facilitar o incremento positivo ocorrido. Na tabela 1 pode-se observar o ocorrido nos últimos 10 anos, a partir de uma comparação entre os dados da PNAD 1996 e 2006, com relação à taxa de frequência bruta à escola para crianças de 0 a 6 anos de idade. A frequência à educação infantil teve um aumento de mais de 50% no período para este grupo etário para a média do Brasil e em praticamente todas as grandes regiões, exceto no Norte. Quando o grupo etário de crianças é separado em dois, verifica-se que o ponto de partida para o grupo de 0 a 3 anos era muito baixo, com menos de 10% das crianças nestas idades frequentando escola em 1996 e um aumento de mais de 100% na maioria das regiões, mas não alcançando sequer um quarto

das crianças nestas idades freqüentando escolas em 2006⁴. Para o grupo de 4 a 6 anos de idade, matriculados em pré-escola, a taxa de freqüência já se encontrava ao redor de 50% em 1996, e apesar do aumento nos dez anos seguintes, somente nas regiões Sudeste e Nordeste atingem os 80% de freqüência.

Tabela 1: Taxa de freqüência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões, 1996 e 2006

Brasil e Regiões	1996			2006			Variação percentual 1996-2006		
	0 a 6 anos	0 a 3 anos	4 a 6 anos	0 a 6 anos	0 a 3 anos	4 a 6 anos	0 a 6 anos	0 a 3 anos	4 a 6 anos
Brasil	27,5	7,4	53,8	43,0	15,5	76,0	56,4	109,5	41,3
Norte	26,5	6,1	54,7	32,5	8,0	64,2	22,6	31,1	17,4
Nordeste	27,9	6,8	56,2	43,8	13,3	80,4	57,0	95,6	43,1
Sudeste	29,2	8,5	56,2	47,3	19,2	80,9	62,0	125,9	44,0
Sul	25,2	8,2	46,0	40,8	18,3	66,4	61,9	123,2	44,3
Centro-Oeste	23,0	4,8	47,0	36,9	11,5	67,0	60,4	139,6	42,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996 e 2006.

Com relação à rede de ensino, os dados de 2006, a partir da PNAD, apresentados na tabela 2, ainda refletem bem os traços históricos na implementação da educação infantil. Enquanto a rede pública de ensino abrigava a grande maioria das crianças de 4 a 6 anos de idade, a rede particular é a que ainda cobre quase metade da população de 0 a 3 anos de idade. Os dados parecem indicar que mesmo dentro da educação infantil, há um "privilégio" ou é dada certa prioridade nas políticas públicas para as crianças mais velhas (4 a 6 anos). As diferenças regionais são outra vez marcadamente distintas para a região Norte.

⁴ O caso da Região Norte outra vez se destaca, com somente 8% das crianças de 0 a 3 anos freqüentando escolas em 2006.

Tabela 2: Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino dos estudantes, por rede de ensino freqüentada e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões – 2006.

Grandes Regiões	Grupos de Idade/Rede de Ensino							
	Todas idades		0 a 6 anos		0 a 3 anos		4 a 6 anos	
	Pública	Particular	Pública	Particular	Pública	Particular	Pública	Particular
Brasil	78.5	21.5	70.9	29.1	57.7	42.3	74.1	25.8
Norte	86.5	13.5	76.6	23.4	63.3	36.7	78.8	21.2
Nordeste	82.1	17.9	68.8	31.2	54.8	45.2	71.7	28.3
Sudeste	74.5	25.5	70.7	29.3	57.0	43.0	74.6	25.4
Sul	77.7	22.3	74.1	25.8	63.5	36.5	77.4	22.4
Centro-Oeste	76.0	23.9	69.3	30.7	56.9	43.1	71.8	28.2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

3. O Programa Desenvolvimento da Educação Infantil no PPA de 2004-2007

O objetivo do programa Educação na Primeira Infância no PPA 2004-2007 era “ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 3 anos de idade”⁵. O público-alvo era, portanto a população de 0 a 3 anos de idade e o indicador proposto para monitoramento do programa era a *Taxa de frequência à Escola da População na Faixa Etária de 0 a 3 anos (percentagem)*. Já no primeiro ano de avaliação o nome do Programa foi modificado para Desenvolvimento da Educação Infantil. Conforme mencionado no Relatório de Avaliação (Brasil, 2005), sobre a Educação na Primeira Infância:

“O programa surgiu em função da carência de atendimento escolar no nível de Educação Infantil de crianças menores de 3 (três) anos. Os resultados obtidos com o programa foram positivos, porém, a contribuição para a resolução do problema parece um pouco tímida. Seu objetivo foi ampliado para 2005, passando a abranger crianças com até 6 (seis) anos de idade e a denominação do programa passou a ser “Desenvolvimento da Educação Infantil”. (p. 355)

Diante da mudança mencionada acima, nos anos seguintes o objetivo do programa passou a ser: “Ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 6 anos de idade”⁶, com público-alvo as “Crianças até 6 (seis) anos de idade”. Apesar de não

5 As ações no programa eram: 1. Apoio à Capacitação Profissional nas Instituições de Educação Infantil para Crianças de até 3 Anos de Idade; 2. Apoio à Distribuição de Material Didático para Creche; 3. Apoio a Projetos Municipais para a Educação de Crianças de até 3 Anos de Idade.

6 No Relatório de Avaliação do exercício de 2006 (Brasil, 2007), há novamente uma alteração no objetivo do

estar mencionado na correção do PPA, disponível na Internet, outros indicadores são incluídos no programa, além daquele já esperado para incluir o grupo etário de 4 a 6 anos de idade. Os indicadores que aparecem nos relatórios de avaliação dos anos seguintes são:

1. Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos
2. Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 4 a 6 anos
3. Número índice de matrículas na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos de idade
4. Número índice de matrícula na educação infantil na faixa etária de 4 a 6 anos de idade

O objetivo proposto pode ser analisado segundo alguns aspectos importantes, da mesma forma como sugerido nos capítulos anteriores, com relação à sua especificidade, mensurabilidade, propriedade, realismo e temporalidade. Estas características do objetivo e permitem o melhor monitoramento das ações propostas e indicarão sobre a viabilidade dos indicadores propostos medirem os avanços do programa. Assim, procuramos abaixo responder a estas questões sobre o objetivo do programa:

1. É específico? Sim. O objetivo é bastante específico e define claramente o seu público-alvo. Além do mais, diz claramente que a intenção é ampliar o acesso à educação infantil. Na sua reformulação seguinte, ao incluir a palavra educação de qualidade, sem defini-la ou especificá-la, torna o objetivo menos específico que o originalmente definido. Além do mais, verificamos que não há inclusão de indicadores para mensurar o que é chamado de educação de qualidade.
2. É mensurável? Sim, como o objetivo é específico, a sua mensuração é viável. Adicionalmente, os dados anuais de frequência à pré-escola estão disponíveis nos dados anuais das PNADs. Adicionalmente, os dados de matrículas do censo escolar podem ser utilizados para medir a frequência escolar. Neste último caso o problema se restringe a obtenção de boas estimativas populacionais por grupos etários, para o denominador do cálculo de frequência à escola a partir dos dados de matrícula. Faz-se aqui a ressalva que dependendo do nível de desagregação geográfica e dos recortes populacionais, nem sempre é possível se obter estimativas populacionais adequadas, principalmente em anos mais distantes dos anos censitários.

programa, mas o público-alvo e os indicadores continuam o mesmo. A mudança se refere a incluir o termo educação de qualidade no objetivo do programa: "Ampliar o atendimento de crianças até seis anos de idade na educação infantil com qualidade."

3. É apropriado? Sim. Dada a expansão do sistema educacional, a inserção de crianças na escola é necessária, principalmente, quando se trata de população em situações de vulnerabilidade social.
4. É realístico? Sim. Apesar do Brasil ser um país ainda jovem, devido à queda da fecundidade acentuada nas últimas 4 décadas, o volume absoluto da população infantil já tem diminuído. Assim, é realístico se pensar que o Estado possa garantir o atendimento escolar à população de 0 a 6 anos de idade.
5. Tem tempo determinado para execução? Não. A temporalidade de alcance do objetivo não é mencionada, mas o tempo de execução está implícito pela meta a se alcançar no final do período de execução do plano, ou seja, em 2007. No final de quatro anos espera-se que 34% da população de 0 a 3 anos freqüente a escola e 77% da população de 4 a 6 anos freqüente a pré-escola.

Apesar de praticamente todas as características do programa serem condizentes com um objetivo bem definido, no relato da avaliação feita na seção a seguir, percebe-se que ações importantes do programa ficaram fora do objetivo proposto. A capacitação de profissionais, a distribuição de materiais e apoio a projetos, que são ações específicas do programa, não estão incluídas no objetivo, no público-alvo e muito menos nas metas do programa.

3.1 Avaliação do Programa no Período 2004-2007

O principal resultado apontado na avaliação do programa no primeiro ano de exercício foi a capacitação de profissionais para atendimento da educação infantil (3.948 profissionais durante o ano). Este resultado estava muito aquém daquilo previsto devido ao contingenciamento dos recursos para a ação de capacitação. Segundo o relatório de avaliação, *“de acordo com dados do Censo Escolar, 10,5% (dez vírgula cinco por cento) dos professores que atuam em creches de todo o País possuem apenas o ensino fundamental e 11% (onze por cento) dos professores, embora tenham concluído o Ensino Médio, não se formaram em Magistério”* (Brasil 2005, p. 354). Esta situação é bastante preocupante quando se pensa em ampliação da qualidade da educação. Vale ressaltar que a apuração do indicador de atendimento proposto mostra uma modesta cobertura, com somente 11,5% da população de 0 a 3 anos estava freqüentando uma creche, no entanto, não são mencionadas as ações que foram tomadas para a ampliação do atendimento, que é o objetivo maior do programa.

Como já mencionado, devido à Política Nacional de Educação Básica instituída em meados de 2004, houve a ampliação dos objetivos do programa para incluir o grupo de pré-escola. No relatório de avaliação do exercício de 2005 (Brasil, 2006), os resultados dos indicadores mostram que o atendimento à creche é ainda muito

baixo, passando a cobrir 13,4% da população, no entanto, para o indicador de pré-escola é praticamente alcançada a meta proposta para 2007 (em 2004 o percentual de crianças na escola era de 70,5%). Os outros dois indicadores que aparecem no PPA se propõem sua retirada, por medir o mesmo movimento que os indicadores 1 e 2. Com relação à capacitação de profissionais para este nível de ensino se destaca que a alocação de recursos é muito baixa e insatisfatória.

No ano seguinte, último relatório de avaliação disponível, por ocasião de sua publicação não estava disponível o dado da PNAD 2006 que possibilitaria o cálculo do indicador de atendimento. Mostra-se no entanto um dado interessante com a cobertura por região. Fica patente a desigualdade no atendimento à creche nas grandes regiões, com o Sul e o Sudeste com taxas acima da média (16,1% e 15,8% respectivamente), seguidas pelo Nordeste (11,7%), Centro-Oeste (10%) e Norte (5,8%) em último lugar (Brasil, 2006). Estes dados apontam para a necessidade de outros recortes que mostrem as desigualdades sociais, mesmo dentro destas regiões. Ressalta-se que a meta inicialmente proposta estava condizente com a Política Nacional, no entanto o baixo orçamento designado para a educação infantil é insuficiente para alcançar a meta proposta. Para o indicador de taxa de frequência de 4 a 6 anos de idade a meta prevista será alcançada, principalmente devido à inclusão de classe de alfabetização como obrigatória para as crianças de 6 anos de idade. As diferenças regionais neste indicador mostram que a região Norte e Centro-Oeste ficam abaixo da média em 2005 (72%), mas interessante observar que a região Sul tem baixa taxa de atendimento, fato que não é explicado.

Para o período seguinte se prevê mudanças importantes nas ações, com a implementação de programa específico para a ampliação da infra-estrutura em educação infantil, a partir da inclusão desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

4. A Educação Infantil no PPA 2008-2011

A proposta de novos indicadores com perspectivas de gênero e cor/raça para a educação infantil, nos mesmos moldes dos demais programas analisados, fica até certa forma comprometida pela mudança completa na forma de atuação deste programa prevista para o próximo ciclo do PPA. A dificuldade não está em se ter dois programas distintos, mas sim devido ao público alvo destes programas não ser mais somente o grupo de 0 a 6 anos, já que os dois novos programas incluem todas as etapas educacionais. Os novos programas são: Programa Brasil Escolarizado (N. 1061) e Qualidade na Escola (N. 1448). Adicionalmente, as atividades voltadas para a educação infantil estão espalhadas em outras atividades,

nem todas incluídas no PPA, como é o caso do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), aprovado em abril de 2007, que é um projeto para melhoria na infra-estrutura das escolas, previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação (PED)⁷.

Os dois programas incluídos no PPA também fazem parte do PDE, o qual tem várias ações previstas para dar apoio aos sistemas educacionais estaduais e municipais para garantir melhor infra-estrutura e ensino de qualidade nas escolas, como definido no PPA 2008-11 (Brasil, 2007b). Outras ações previstas no PED, que também incluem atividades voltadas para a educação infantil, estão no Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE), que prevê: “inclusão da educação infantil e do ensino médio das escolas públicas de todo o País na distribuição anual de obras e demais materiais de apoio à prática educativa, beneficiando, além dos 30 milhões de alunos do ensino fundamental, mais 7,8 milhões de alunos do ensino médio e 5 milhões de alunos da educação infantil” (Brasil, 2007b, p.77).

Os dois programas incluídos no PPA (1061 e 1448) têm objetivos específicos, como se verá mais adiante, mas se inserem dentro do objetivo maior, denominado objetivo de Governo que é: “Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade” e na área de educação, o objetivo Setorial é “Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica”. Ou seja, se no PPA anterior o foco era em garantir a cobertura do ensino, priorizando principalmente o ensino fundamental, nos próximos os esforços e ações estarão voltadas para a melhoria da qualidade do ensino básico, mas ainda buscando garantir o acesso onde a cobertura total ainda não foi atingida. De modo geral, o primeiro programa (Brasil Escolarizado) tem ações voltadas para garantir cobertura e o segundo (Qualidade na Escola) para melhorar a qualidade do ensino, funcionando como programas guarda-chuvas para todos os níveis de ensino.

4.1 O Programa Brasil Escolarizado (1061) no PPA 2008-2011

O objetivo do Programa Brasil Escolarizado, como mencionado no PPA 2008-11, (Brasil, 2007b) é “Contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência”. O público-alvo são as crianças, adolescentes e jovens. Percebe-se claramente que se dará ênfase não somente ao acesso, mas

⁷ Ações previstas no PED estão disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/default.html>. Prevê-se que o governo federal fará investimentos da ordem de R\$ 800 milhões entre 2007 e 2010 neste projeto. No ano de 2008 estão previstas a construção de 497 creches e outras 600 estão previstas para serem construídas anualmente até 2011. Os municípios que recebem estes benefícios foram aqueles que se inscreveram no projeto e selecionados a partir de critérios de vulnerabilidade social definidos pelo Ministério da Educação.

o ponto crucial que é manter os alunos na escola, diminuindo a evasão escolar. Do ponto de vista de direitos, esta estratégia parece eficiente, mas o que na prática deve acontecer, devido ao modelo implementado e devido à insuficiência de recursos é que a educação infantil poderá perder em termos de prioridades.

Os indicadores definidos para o monitoramento do programa parecem, no longo prazo, ser bons indicadores para acompanhar os resultados com relação aos objetivos propostos, acesso e permanência na escola. No entanto, a taxa de evasão, poderia medir de maneira mais direta e rápida as mudanças de comportamento na permanência das crianças na escola. Os maiores problemas com relação a estes indicadores é que eles não mostram diferenciais que existem no ensino, como acesso e permanência diferenciados por sexo e cor/raça. Todos os indicadores propostos no PPA para este programa estão mostrados abaixo e se deu destaque àqueles que se referem ao grupo exposto à educação infantil.

1. Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos (%)
2. Taxa de frequência bruta ao Ensino Médio (%)
3. Taxa de frequência líquida à Pré-escola da população na faixa etária de 4 a 6 anos (%)
4. Taxa de frequência líquida ao Ensino Fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 anos (%)
5. Taxa de frequência líquida ao Ensino Médio da população na faixa etária de 15 a 17 anos (%)

Com relação às metas, estas não são explícitas com relação aos objetivos do programa, mas são colocadas como metas a atingir em cada indicador proposto. Os indicadores referentes à educação infantil tomando como referência o ano de 2005, para a frequência escolar da população de 0 a 3 anos parte-se do valor de 13% e espera-se que em 2011, 54,4% de todas as crianças nesta faixa etária estejam freqüentando creches. Para as crianças de 4 a 6 anos, espera-se que 87,50% das crianças destas idades estejam freqüentando a pré-escola. Um problema sério com as metas está na defasagem dos dados publicados.

Ressalta-se que, assim como os dados de base são referentes ao ano de 2005 (e foram calculados no ano de 2007 na preparação do plano para 2008), os dados de 2011 somente estarão disponíveis provavelmente a partir de 2013 (e cada ano consecutivo com defasagem de dois anos). É muito importante o investimento em recursos humanos e financeiros, garantidos no PPA, na área de produção de dados, pois com boas estimativas populacionais anuais por faixa etária e número de matrículas ao longo do ano se poderia obter com maior rapidez as estimativas destes indicadores, ainda que aproximadas, sem necessariamente se precisar esperar pelos resultados de uma pesquisa por amostragem de domicílios.

4.2 O Programa Qualidade na Escola (1448) no PPA 2008-2011

O programa denominado de “Qualidade na Escola” (N. 1448) tem o objetivo de “Expandir e melhorar a qualidade da educação básica” e como público-alvo alunos e professores da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). As mesmas observações feitas com relação ao Programa Brasil Escolarizado cambem aqui, pois a educação infantil é colocada no programa competindo por recursos financeiros com os demais níveis da educação básica. Espera-se que diante do corte de recursos financeiros, as ações não priorizem um nível educacional ou outro, pois se sabe da importância de manter o ciclo educacional completo com qualidade, especialmente com uma boa base inicial. A alfabetização inicial de qualidade é fundamental para o bom desempenho nos demais níveis.

É importante mencionar que a inclusão dos professores como público-alvo é extremamente positiva, já que no programa anterior, por se tratar somente da educação de menos de 7 anos, a qualidade dos professores não apareceu como importante no programa. Quando o programa inclui todos os níveis, isto aparece como importante, no entanto, há que se estar atento para que as ações (e os indicadores de monitoramento) incluam os grupos etários menores. De fato, já na seleção dos indicadores de acompanhamento se percebe que o grupo etário de 0 a 6 anos foi incluído em um dos indicadores. Obviamente não se pode utilizar indicadores de defasagem para estes grupos, mas indicadores a respeito da qualidade do ensino, tendo os alunos como foco poderia se pensar em outros indicadores, principalmente, separadamente para os grupos de 0 a 3 das crianças no grupo de 4 a 6 anos.

Os indicadores propostos para este programa foram:

1. Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos (número índice)
2. Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)
3. Número médio de séries concluídas da população na faixa etária de 18 a 35 anos (unidade)
4. Taxa de docentes com nível superior atuando na Educação Infantil (%)
5. Taxa de docentes com nível superior atuando no Ensino Fundamental (%)
6. Taxa de docentes com nível superior atuando no Ensino Médio (%)

O valor previsto para se alcançar no indicador 4 é de 70% para o ano de 2011, partindo-se do valor de 42,9% de professores com nível superior atuando na educação infantil em 2006. Aqui novamente seria importante dividir este indicador para os grupos etários e se esperaria, que pelo menos para a pré-escola praticamente todos os professores tivessem nível superior, pois é o momento de alfabetização inicial das crianças,

onde a boa formação seria indispensável. No entanto, para garantir isto, o investimento na carreira de docentes seria muito importante.

Percebe-se que o único voltado para a educação infantil é o indicador 4. Se esta proposta se confirmar, acredita-se que a junção do programa de educação infantil, principalmente na primeira infância (creche) que já apresentou resultados baixos no ciclo anterior, careça ainda mais de bom desempenho neste ciclo. Adicionalmente, os indicadores propostos não apresentam nenhum recorte que mostre as desigualdades no acesso à educação infantil (e nenhum dos demais níveis), prejudicando qualquer bom monitoramento do programa pela sociedade civil.

5. Proposta de Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011 para a Educação Infantil

Dentre os programas analisados, este é o único no qual se teve acesso aos indicadores propostos para o período de 2008-11. Apesar da proposta não ser avaliar os indicadores definidos para este período, é importante destacar aqui, que mesmo após o reconhecimento dos diferenciais por sexo e raça, apontados em vários trabalhos nos anos anteriores, os indicadores propostos não incluíram estes recortes. Assim, nesta seção se faz uma proposta de inclusão dessas perspectivas de gênero e cor/raça nos indicadores de atendimento escolar dos dois grupos alvo da política (população de 0-3 e 4-6 anos de idade). Adicionalmente, como o novo programa inclui aspectos de qualidade na escola e ampliação da rede de infra-estrutura física, se deveria pensar em alguns indicadores que poderiam apontar para estas questões, mas desde já, deixa-se claro que para isto é necessária a definição do que se entende por educação de qualidade, principalmente no que tange a educação na infância. Por exemplo, para a população de seis anos de idade se deveria medir o nível de alfabetização.

1. Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos por sexo, raça/cor e região (ou estado).
 - a) Cálculo: Número de meninas de 0 a 3 anos de idade do grupo de cor específico frequentando escola dividido pelo total de meninas de 0 a 3 anos para cada categoria de raça/cor e região (por cem). Idem para meninos.
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para iniquidades no atendimento escolar da população de 0 a 3 anos, principalmente identificando grupos vulneráveis e possíveis vieses no atendimento por sexo e raça/cor em cada região.
 - c) Periodicidade: anual

2. Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 4 a 6 anos por sexo, raça/cor e região (ou estado).
 - a) Cálculo: Número de meninas de 4 a 6 anos de idade do grupo de cor específico frequentando escola dividido pelo total de meninas de 4 a 6 anos para cada categoria de raça/cor e região (por cem). Idem para meninos.
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para iniquidades no atendimento escolar da população de 4 a 6 anos, principalmente identificando grupos vulneráveis e possíveis vieses no atendimento por sexo e raça/cor em cada região.
 - c) Periodicidade: anual
3. Número de vagas para na educação infantil para faixa etária de 0 a 3 anos por região (ou estado) para cada mil crianças.
 - a) Cálculo: Número de vagas de 0 a 3 anos de idade do grupo de cor específico dividido pelo total de meninas de 0 a 3 anos para cada região (por mil). Idem para meninos.
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar deficiências na oferta de educação infantil para a população de 0 a 3 anos, identificando vieses regionais. O acompanhamento ano a ano permite detectar os resultados das ações do programa que visa o aumento da cobertura.
 - c) Periodicidade: anual
4. Número de vagas para na educação infantil para faixa etária de 4 a 6 anos por região (ou estado) para cada mil crianças.
 - a) Cálculo: Número de vagas de 4 a 6 anos de idade do grupo de cor específico dividido pelo total de meninas de 4 a 6 anos para cada região (por mil). Idem para meninos.
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar deficiências na oferta de educação infantil para a população de 4 a 6 anos, identificando vieses regionais. O acompanhamento ano a ano permite detectar os resultados das ações do programa que visa o aumento da cobertura.
 - c) Periodicidade: anual
5. Coeficiente de crianças de 0 a 6 anos frequentando a escola para famílias onde o pai e/ou a mãe trabalham ou procuram trabalho por sexo e cor/raça da criança por região (ou estado).
 - a) Cálculo: Número de meninas de 0 a 6 anos de idade frequentando a escola e o pai e/ou a mãe trabalham ou procuram emprego para o grupo de cor específico dividido pelo total de meninas de 0 a 6 anos que o pai e/ou a mãe trabalham para cada categoria de raça/cor e região (por cem). Idem para meninos.

- b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para possível demanda não atendida no atendimento escolar da população de 0 a 6 anos, principalmente identificando grupos vulneráveis e possíveis vieses no atendimento por sexo e raça/cor em cada região.
 - c) Periodicidade: anual
6. Porcentagem de professores com curso superior nas pré-escolas, por sexo do(a) professor(a) e região (ou estado).
- a) Cálculo: Número de professoras com curso superior lecionando nas pré-escolas dividido pelo total de professoras da pré-escola para cada região (por cem). Idem para professores.
 - b) Conceito: O indicador tem o objetivo de apontar para a qualidade na educação infantil e identificar mudanças no viés de gênero existente na carreira de professor em cada região.
 - c) Periodicidade: anual

Por fim, no que se refere ao ProInfância, apesar deste não fazer parte do PPA, seria importante que indicadores de monitoramento do programa fossem disponibilizados. Como o objetivo deste programa é a ampliação física das escolas que oferecem creche e pré-escola, os indicadores mais pertinentes de monitoramento são aqueles denominados de indicadores de processo. Adicionalmente, se deveria ser capaz de medir o número de crianças a mais em cada ano atendidas, por sexo, raça/cor e região, pela construção destas novas escolas. Ainda, o programa precisaria ser capaz de medir a capacidade dos municípios em aderir ao programa. Em geral, os municípios melhores organizados e com melhor infra-estrutura e experiência em gestão são aqueles capazes de usufruir tais programas. Se o objetivo do programa é atender a população carente, outros mecanismos de acompanhamento da implementação do ProInfância precisam ser planejados.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVITZ, A., BASSO, A., BASSO, S. e MELLO, M.A. Pesquisas em Políticas Públicas na Educação Infantil: Educação da criança de zero a seis anos. Projeto apresentado à FAPESP. São Carlos. s.a. Disponível em <http://189.1.169.50/reunioes/25/posteres/aneteabramowiczp07.rtf>, acessado em 20 de janeiro de 2008.

ALVES, J. E. D.; VEIGA, R. T. . Desempenho Acadêmico e inserção no mercado de trabalho: diferenças de gênero entre estudantes da Escola de Minas de Ouro Preto. Revista da Escola de Minas de Ouro Preto, Ouro Preto, 1996.

BELTRÃO, K., NOVELLINO, M. S. Alfabetização por raça e sexo no Brasil: evolução no período 1940-2000. ENCE/IBGE, Rio de Janeiro, *Texto para Discussão, nº 1*, 2002.

BELTRÃO, K. I., ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. *Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais da ABEP*, Caxambu, 2004.

BRASIL. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003, Exercício 2002*. 2003 (Internet) <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2005* – ano base 2004: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2006* – ano base 2005: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2007* – ano base 2006: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011 : projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2007b.

CAMPOS, M., ROSEMBERG, F. e FERREIRA, I. M. *Creches e Pré-escolas no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1992.

RIBEIRO, A. I. M. Mulheres educadas na colônia. In Lopes, E.M.T. e FARIA, L.M.F. e Veiga, C.G. (orgs), *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

ROMANELLI, O. O. História da Educação no Brasil (1930/1973). Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.

ROSEMBERG, F. *Panorama da educação infantil brasileira nos anos 1990*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, mimeo, 2003.

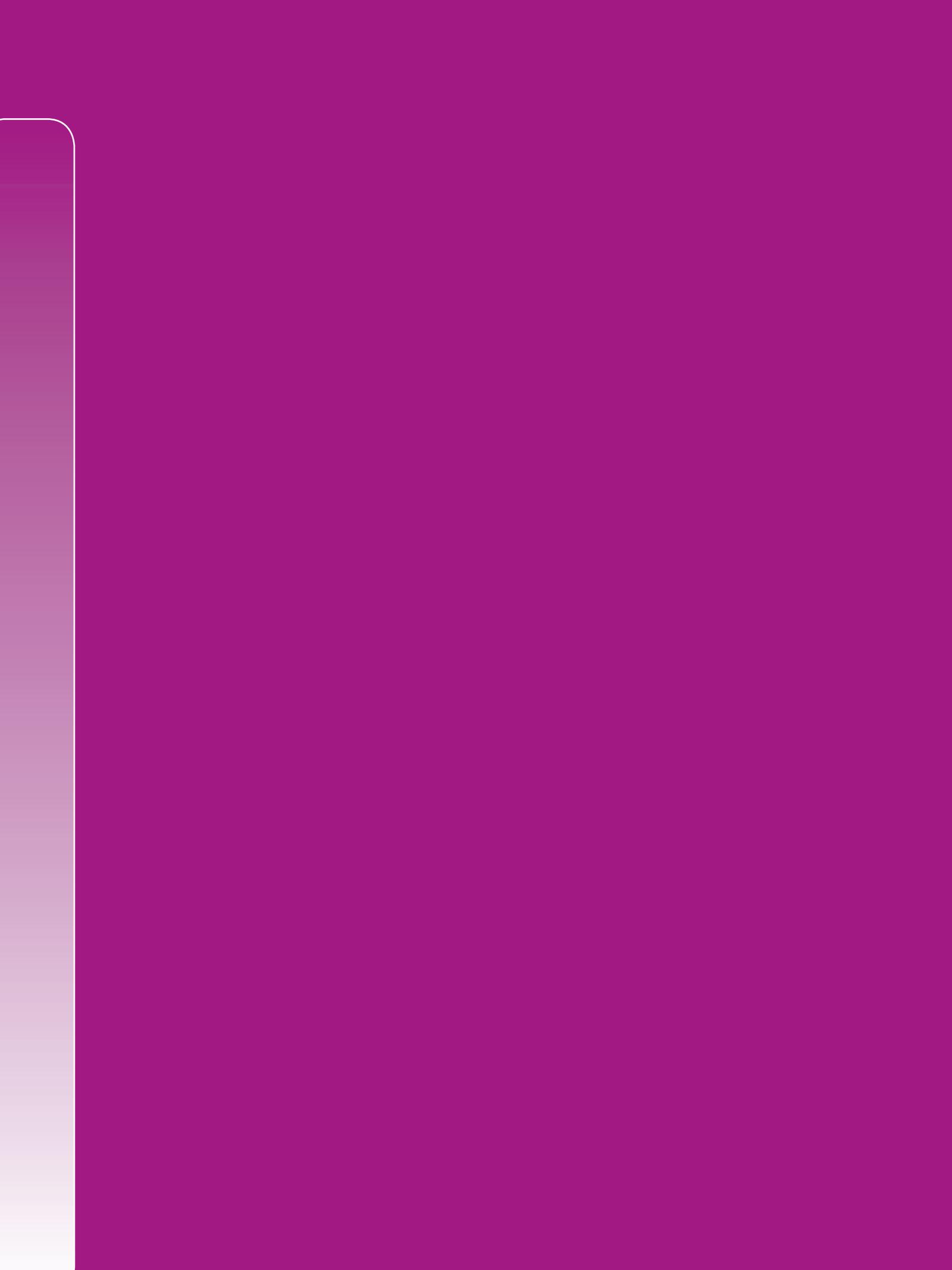
ROSEMBERG, F. Criança pequena e desigualdade social no Brasil; 2006. II Congresso do Sindicato de Educação Infantil – SEDIN. São Paulo: BRASIL.

UNICEF. *Mulher, Sociedade e Estado no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982.

Capítulo 9

Para concluir, os desafios

Guacira Cesar de Oliveira
e Maria Inês da Silva Barbosa



Como dissemos na apresentação desse trabalho, já começamos sabendo que o caminho é longo e o trajeto cheio de obstáculos. Ao concluirmos esse estudo, que reuniu especialistas em políticas públicas, além de intelectuais e ativistas dos movimentos feministas e de mulheres negras, e também gestor@s públic@s, nos deparamos com a insuficiência, há muito tempo conhecida, dos paradigmas de concepção e formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, dos instrumentos de monitoramento e avaliação dos seus resultados e impactos para a superação das desigualdades de gênero e raça.

A situação é bem pior quando se deseja avaliar os efeitos da combinação das discriminações de gênero e raça, porque são raros e recentes os estudos neste campo. Menos ainda há no que se refere às alternativas para enfrentar o problema nas políticas públicas.

Entretanto, a ausência das perspectivas de gênero e racial nas políticas públicas não se explica apenas pela inexistência de conhecimento. Antes disso, há condicionamentos históricos e políticos que limitam a produção do conhecimento e sua aplicação pelo Estado.

Com isto, queremos afirmar que a realidade atual das políticas e do orçamento públicos, altamente limitados para responder às demandas por igualdade e redistribuição dos recursos feitos pelos movimentos feministas e de mulheres negra, radica-se num cosmos político-ideológico da dominação/subordinação de gênero e racial, que incorpora práticas sociais sexistas e racistas, inclusive na produção do conhecimento, e aceita a sua reprodução sistemática pelas instituições do Poder Público.

A política antecede a ciência, a contestação prática da desigualdade e da discriminação das mulheres precedeu a argumentação científica sobre o alcance das diferenças de gênero e raciais¹. De maneira que o conceito de gênero sucedeu à luta das mulheres pela igualdade. Do mesmo modo que o conceito de discriminação composta ou interseccional (de gênero e raça) teve origem nas lutas das mulheres negras contra os efeitos nefastos da combinação produzida pelo racismo e sexismo em suas vidas.

Foi pela ação política feminista e anti-racista que as mulheres, em sua diversidade e desigualdades, deixaram de ser objeto para ser sujeito, e passaram a dar outros significados à realidade, por exemplo, nomeando como estupro colonial a violência sexual cometida pelos colonizadores contra as mulheres indígenas e negras; designando como feminicídio o assassinato de mulheres pelo ódio machista; chamando de trabalho doméstico não remunerado o que se intitulava prenda do lar; qualificando como trabalho escravo infantil a “criação” de crianças negras por famílias brancas para o trabalho doméstico.

¹ IZQUIERDO, m.j. Sexo, gênero y individuo: el sistema sexo/género como marco de análisis. In El malestar de la desigualdad. Madrid: Ed. Cátedra, 1998.

Em que pesem as transformações sociais e culturais mobilizadas pela luta desses movimentos, no campo das políticas e orçamento públicos, o alijamento das mulheres e negr@s dos espaços de produção do conhecimento e de formulação de alternativas para o enfrentamento das desigualdades ainda deixa a nú o caráter excludente da ação do Poder Público e os prejuízos decorrentes para a cidadania. A desvalorização do trabalho doméstico; o tráfico de mulheres; a violência doméstica e sexual; o empobrecimento das famílias chefiadas por mulheres; os índices de morte materna entre tantos outros problemas dão demonstrações veementes de como a dominação patriarcal e racista aniquilam as possibilidades de acesso universal aos direitos.

A produção desse estudo pretendeu ser parte de um processo de superação de tais limites, social e historicamente construídos. Para tanto, reuniu atores no âmbito da sociedade (movimentos sociais, da academia, de organizações não governamentais) e do Estado (gestores e integrantes de conselhos de controle social), em pequenas oficinas, que se constituíram em espaços conflituos e contraditórios, reveladores de resistências e também avanços.

Podemos dizer que essas sete oficinas foram pequenos laboratórios, onde as pessoas que participaram puderam analisar, criticar e propor alternativas à cada uma das versões preliminares dos estudos feitos. Organizadas pelo CFEMEA e pelo Programa de Gênero e Raça do UNIFEM, essa espécie de laboratórios conseguiu reunir alguns elementos que nos parecem centrais ao desenvolvimento das políticas:

- 1) o *conhecimento especializado* na construção de indicadores de gênero para avaliação de políticas públicas, aportado pela demógrafa Suzana Cavenaghi, que coordenou o estudo sobre os 7 programas governamentais selecionados e pelos pesquisadores Bárbara Cobo, José Eustáquio Diniz;
- 2) a *vontade política governamental* de discutir a análise e as propostas apresentadas a partir dos estudos, expressa na participação ativa dos gestores de cada um dos programas analisados: Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, da SPM; Atenção Básica em Saúde e da Área Técnica de Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde; do Desenvolvimento da Educação Infantil, do Ministério da Educação; Qualificação Social e Profissional, do Ministério do Trabalho e Emprego; Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades; Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social; e Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. E também das assessoras da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e técnicos do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, do governo federal, que estiveram presentes em todas as 7 oficinas.
- 3) a *vontade política de intelectuais dos movimentos feminista e de mulheres negras*; expressa na leitura racial das análises apresentadas em cada um dos programas, realizada por Azoilda Loreto da Trindade, Fátima Oliveira, Maria

Aparecida Bento, Mário Theodoro e Deborah Silva Santos além de técnicas e sócias do próprio CFEMEA.

- 4) o *engajamento de quem está nos espaços de participação e o controle social* exercido por representantes da sociedade civil do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Articulação Nacional de Mulheres Negras e Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas); e integrantes de diferentes organizações da sociedade civil como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Fórum Brasil do Orçamento, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e INESC.
- 5) o *investimento de recursos financeiros* para a elaboração dos 7 estudos, a “leitura racial” de cada um deles, e a realização das oficinas, assegurado pelo programa Gênero e Raça do UNIFEM que, ademais, participou ativamente dos debates em cada uma das oficinas realizadas. Além do financiamento dos estudos, esse processo de análise, discussão e divulgação do debate sobre indicadores de gênero e raça no Ciclo Orçamentário também contou com o apoio das Fundações AVINA, Heinrich Böll e Ford, da OXFAM Brasil e do Fundo de População das Nações Unidas.

Realizamos os laboratórios, tão somente, porque a responsabilidade de criar e monitorar os indicadores, com participação e controle social, é do Estado. Estão sob a administração do Poder Público os recursos humanos e financeiros para avaliar, passo a passo, em que medida os direitos conquistados há 20 anos da Constituição Brasileira estão sendo assegurados à tod@s, de que modo e em que ritmo se avança para atingir as metas compromissadas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para implantar e implementar a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, bem como para avaliar a implementação dos Planos de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing´95) e da Conferência Mundial contra o Racismo, compromisso firmado em 2001, em Durban.

É dever do Estado dar transparência e prestar contas às mulheres e à cidadania de uma maneira geral, sobre os investimentos públicos realizados, os avanços obtidos e as dificuldades encontradas no caminho em busca da igualdade.

De fato, são muitas as informações que os programas e institutos de estatística oficiais coletam, analisam e divulgam, mas os dados levantados estão desassociados dos objetivos gerais e dos programas específicos definidos no Plano Plurianual, uma peça fundamental do Ciclo Orçamentário. Por isso, não são suficientes para avaliar e corrigir rumos, seja no que se refere aos objetivos, indicadores e metas planejados, como em termos da alocação de recursos e execução do orçamento público. Sem tais informações, é impossível propiciar espaços mais democráticos para que a sociedade possa participar ativamente das decisões sobre os rumos a seguir.

O produto de tantos meses de esforço está concluído. A cada um@ que participou dessa jornada, o nosso agradecimento pela riqueza das contribuições e pela disposição para o debate. O laboratório, evidentemente, tem seus limites. O exercício se for posto em prática na gestão pública, contará com recursos infinitamente maiores, do ponto de vista da produção de conhecimentos; instrumentos de monitoramento e avaliação, e de transparência; assim como mecanismos efetivos de participação e controle social, que poderão aprofundar, refinar e aprimorar sobremaneira a proposta apresentada aqui para o estabelecimento de indicadores de desigualdade de gênero, que também considerem a dimensão racial do problema.

O fundamental até aqui foi demonstrar a viabilidade da construção desses indicadores. Vencido o argumento da enorme complexidade e dos custos imensuráveis envolvidos na definição desses instrumentos, tantas vezes utilizado para responder às demandas dos movimentos de mulheres neste sentido, agora podemos recomeçar.

Anualmente, revisa-se o Plano Plurianual e define-se o Orçamento. Esta é a oportunidade, sempre postergada, da gestão pública definir ações concretas e alocar recursos suficientes para implantar os indicadores de igualdade no Ciclo Orçamentário. É também um desafio, garantir que a essa reivindicação seja conferida prioridade por parte do Poder Legislativo e dos Conselhos de Promoção da Igualdade, afinal, os indicadores são indispensáveis ao exercício das funções fiscalizadoras e de controle social que lhes compete.



Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)

www.cfemea.org.br