

PRODUTO 9

Relatório Final

Dezembro 2014

Avaliações de Impacto de Programas Públicos no Estado de São Paulo

**Avaliação dos processos de
implementação dos programas
São Paulo Solidário e Vivaleite**

Programa São Paulo Solidário



Governador do Estado

Geraldo Alckmin

Vice-Governador do Estado

Guilherme Afif Domingos

Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Julio Semeghini

SEADE

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Diretora Executiva

Maria Helena Guimarães de Castro

Diretora Adjunta Administrativa e Financeira

Silvia Anette Kneip

Diretor Adjunto de Análise e Disseminação de Informações

Haroldo da Gama Torres

Diretora Adjunta de Metodologia e Produção de Dados

Margareth Izumi Watanabe

Chefe de Gabinete

Sergio da Hora Rodrigues

Conselho de Curadores

Carlos Antonio Luque (Presidente)

Antonio de Pádua Prado Junior

Cassiana Montesião de Sousa

Hubert Alquéres

José Carlos de Souza Braga

José Paulo Zeetano Chahad

Márcia Furquim de Almeida

Rogério Luiz Buccelli

Sérgio Besserman Vianna

Wanderley Messias da Costa

Conselho Fiscal

Shigueru Kuzuhara

Mirella Micioni

Nelson Ferreira Simões

São Paulo

2014

Projeto SEADE/SPDR – Desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de impactos de programas públicos

**Avaliação dos processos de implementação dos
programas São Paulo Solidário e Vivaleite, da SEDS**

VOLUME I

Análise do processo de implementação do programa São Paulo Solidário, da SEDS

Relatório final do estudo do processo de implementação do Programa São Paulo Solidário, da SEDS

Apresentação.....	5
Introdução.....	10
Capítulo 1 – São Paulo Solidário: objetivos, desenho e ações previstas	12
Desenho.....	13
Metas, estratégia e prazos da implementação.....	14
Financiamento	14
A mudança do desenho e escopo.....	15
Estrutura organizacional e decisória	18
Capítulo 2 – Avaliação parcial da implementação do Programa	
São Paulo Solidário.....	21
Financiamento e Gasto	22
Seleção dos agentes implementadores	25
Seleção do Público-Alvo	26
Subsistema de informação.....	31
Subsistema de Capacitação dos implementadores	32
Subsistemas logísticos.....	33
Prestação da atividade-fim.....	34
Monitoramento e avaliação	35
Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras.....	37
Desempenho / resultados	37
Capital social – opinião e satisfação dos atores.....	37
Resultados indiretos e desdobramentos	38

Capítulo 3 – Pesquisa de campo: o Programa São Paulo Solidário	
no Município de Francisco Morato. Ações realizadas e perspectivas	39
O município e sua rede de proteção social	39
O Programa São Paulo Solidário em Francisco Morato: Busca Ativa, Retrato Social e outras ações já realizadas	41
O plano de trabalho do São Paulo Solidário em Francisco Morato – pesquisa de campo	43
Capítulo 4 – Programa São Paulo Solidário: balanço preliminar	
da implementação e recomendações de políticas	47
São Paulo Solidário: fatores de sucesso e obstáculos da implementação	47
São Paulo Solidário: o que mostra o estudo da implementação	49
Uma concepção moderna e atualizada da natureza multidimensional da pobreza	49
Um sofisticado sistema de identificação das famílias pobres e de suas demandas prioritárias.....	50
Uma focalização muito estreita: o risco do viés de exclusão pelo uso do IPM/PNUD50	50
Uma Agenda da Família inicialmente muito aberta.....	51
O desafio da oferta intersectorial de serviços sociais	51
São Paulo Solidário: Desafios da cooperação federativa em programas de operação descentralizada	52
São Paulo Solidário: recursos orçamentários e humanos.....	53
Ausência de sistemas de monitoramento e avaliação	53
Recomendações de políticas	54
Referências	56

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Final traz os principais resultados e recomendações de política do projeto Avaliação do processo de implementação dos Programas São Paulo Solidário e Vivaleite, da SEDS – SP, integrante do projeto SEADE/SPDR Desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de impactos de programas públicos.

A pesquisa foi realizada entre dezembro de 2013 e maio de 2014. A análise de cada um dos programas se fez com base no conjunto do material coletado e entrevistas feitas com os gestores centrais dos programas, assim como em estudos de caso realizados em municípios e entidades selecionadas.

A exposição de cada programa é feita de modo separado, compondo os Volumes 1 – Programa São Paulo Solidário e Volume 2 – Programa Vivaleite.

A metodologia de análise é, entretanto, comum e seus principais componentes são aqui descritos.

A pesquisa e a metodologia da avaliação

Distintas das avaliações de resultados e impactos, as avaliações de processo têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é, fundamentalmente, detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001).

Algumas questões norteiam investigações dessa natureza:

- Quais os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e condicionam positiva ou negativamente o cumprimento das metas e objetivos?
- Quais alternativas de processos garantiriam melhores resultados?
- Os mesmos resultados poderiam ser alcançados com alternativas menos caras ou mais rápidas de processos ou sistemas?

Processos de implementação respondem ao desenho e às estratégias dos programas e, em geral, abrangem diferentes dimensões ou sistemas. Para sua análise, é conveniente recompor e examinar cada um dos sistemas de modo a localizar e destacar, com acurácia, os fatores de sucesso ou os obstáculos enfrentados pelos programas. Somente assim as recomendações de políticas podem efetivamente ancorar-se na sistemática e operacionalidade dos programas, ganhando, portanto, eficácia.

Para o estudo da implementação dos dois programas, utilizou-se a metodologia sistematizada por Draibe (2001), que decompõe processos de implementação nos seus vários subsistemas e registra, para cada um, os principais indicadores a serem considerados nas avaliações de processos. O Quadro 1 mostra as dimensões e os indicadores empregados na avaliação, sempre que o material coletado o permitiu.

Quadro 1
Análise de processo da implementação: subsistemas e indicadores

Subsistemas de atividades e condições institucionais	Indicadores
	Indicadores de eficácia
1. Financiamento e gasto 2. Seleção dos agentes implementadores 3. Seleção do público-alvo 4. Informação 5. Capacitação dos implementadores 6. Sistemas logísticos 7. Prestação atividade-fim 8. Sistemas de monitoramento e avaliação 9. Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras	1. Suficiência de recursos; agilidade de fluxos 2. Critérios; transparência 3. Focalização; critérios; 4. Suficiência; qualidade 5. Suficiência; qualidade 6. Suficiência; regularidade; adequação 7. Abrangência; cobertura; procedimentos 8. Sistemática; adequação; eficácia 9. Experiência anterior; quantidade/qualidade dos recursos humanos e administrativos; adequação dos recursos materiais
Desempenho/resultados dos programas	Indicadores de eficiência técnica
	Coberturas; produção, regularidade e produtividade dos serviços prestados; qualidade das ações
Capital social Opinião e satisfação dos atores	Indicadores de eficiência social
	• Envolvimento de organizações da sociedade civil • Avaliação dos atores sobre os programas • Graus de satisfação dos beneficiários
Resultados indiretos e desdobramentos	Indicadores de impacto (parciais)
	• Indução a mudanças / melhoras institucionais • Indução a inovações • Promoção de autonomia

Fonte: Draibe (2001).

Fontes dos dados e metodologia da coleta

Os estudos dos programas São Paulo Solidário e Vivaleite foram feitos com base em dados secundários, documentos e entrevistas. Estudos de casos foram realizados para os dois programas.

Programa São Paulo Solidário

A pesquisa referente ao programa coletou informações por meio de entrevistas, documentos e estudo de caso.

Foram realizadas várias rodadas de entrevistas com os gestores e técnicos da SEDS e da Fundap responsáveis pelo programa. As entrevistas foram abertas, mas sua condução observou, sempre que possível, as dimensões da implementação antes referidas.

Os documentos coletados estão em arquivos anexos e foram analisados também sob o prisma das dimensões da implementação. Além dos documentos referentes ao programa, foram coletados dados sociais sobre o Estado de São Paulo e o município de Francisco Morato junto à Fundação Seade (Perfil Municipal) e ao IBGE.

Realizou-se, ainda, o estudo de caso do programa São Paulo Solidário no município de Francisco Morato, localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Além da coleta de documentos específicos, foi feita uma entrevista com a secretária municipal de Desenvolvimento Social, Sra. Renata Senne.

Programa Vivaleite

A pesquisa referente ao programa coletou informações por meio de entrevistas, documentos e vários estudos de caso.

Foram realizadas diversas rodadas de entrevistas com gestores do programa, na SEDS. Também aqui, as entrevistas foram abertas, mas sua condução observou, sempre que possível, as dimensões da implementação antes referidas.

Os documentos coletados foram analisados também sob o prisma das dimensões da implementação. Consultas foram feitas ao Programa de Alimentação e Nutrição – PAN Vivaleite, sistema de informações do programa.

Foram realizados estudos de caso da distribuição do leite nos seguintes municípios e entidades que distribuem o leite aos beneficiários:

- na capital e Região Metropolitana de São Paulo:
 - Associação Amigos dos Bairros JD. Eliza (PAN – 428) – cota: 321 famílias – município de Francisco Morato;
 - Associação Amigos do Parque Belém (PAN – 365) – cota: 133 famílias – município de Francisco Morato;
 - Movimento Frente Popular (PAN – 1062) – cota: 200 famílias – Vila Brasilândia, município de São Paulo,
- no interior:
 - Município de Santos
 - Município de Taubaté

Introdução

Iniciado em outubro de 2011,¹ o Programa São Paulo Solidário constitui iniciativa pioneira do governo do Estado para a superação da extrema pobreza. O programa visa garantir a mobilidade social das famílias paulistas em situação de miséria, isto é, que experimentam privações graves de renda e nas áreas de educação, saúde e padrão de vida, de acordo com o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) da ONU.

Coube à Secretaria de Desenvolvimento Social a coordenação das ações promotoras da mobilidade social e superação da extrema pobreza no Estado, operando em parceria com os municípios e contando ainda com a cooperação de outras Secretarias de Estado: Educação; Saúde; Emprego e Relações do Trabalho; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Habitação; Gestão Pública; e Saneamento e Recursos Hídricos. São previstas, também, parcerias com instituições como o Sebrae e Sabesp.

O programa definiu-se, inicialmente, como um programa de transferência condicionada de renda, garantindo a complementação individual mensal de até R\$ 70,00 por pessoa a cerca de 300 mil famílias paulistas apontadas pelo Censo Demográfico de 2010, do IBGE, pretendendo levá-las a superar a linha da extrema pobreza por meio do critério “renda”.

Entretanto, tal projeto já trazia desde o início um diferencial em relação ao programa federal Bolsa Família e a outros congêneres: apoiado na definição multidimensional da pobreza, previa, além da transferência monetária, ações destinadas a enfrentar as mais básicas e prioritárias privações das famílias nas áreas de educação, saúde, habitação, capacitação para o trabalho, etc. Aproximava-se, neste sentido, do Programa Travessia, do governo do Estado de Minas Gerais.²

A implementação do programa realizou-se por etapas, abrangendo inicialmente 97 municípios (2012-2014), em seguida 483 municípios (2013-2014) e devendo, finalmente,

¹ O programa foi criado pelo Decreto Nº 57.440, de 18 de outubro de 2011.

² O Programa Travessia foi lançado pelo governo de Minas em janeiro de 2008, visando oferecer oportunidades de emprego e melhoria da qualidade de vida às famílias que vivem em risco social nas cidades mais carentes do Estado. A característica distintiva do programa está na ação conjunta desenvolvida por várias secretarias de Estado, órgãos do governo e organizações não governamentais, que cooperam na oferta de ações de superação das mais graves carências das famílias nestes domínios.

atingir os 65 municípios das regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas (prevista para 2014).

Tendo em vista que as famílias beneficiadas na primeira etapa (cerca de 11 mil) foram gradativamente incorporadas ao Cadastro Único e ao Bolsa Família,³ o Programa São Paulo Solidário suspendeu, em janeiro de 2013, as transferências, concentrando-se nas outras ações previstas. A mudança alterou radicalmente sua natureza, que deixou de ser um programa de transferências monetárias, passando a ser um programa de acesso prioritário a serviços sociais.

Além desse ajuste de desenho, a mudança impôs também fortes atrasos e demoras na implementação, alterando o cronograma inicialmente previsto. Com efeito, somente em 2014 será provavelmente encerrada a implementação do São Paulo Solidário nos primeiros 97 municípios. Em 2013, realizou-se a primeira parte da etapa 2 (Busca Ativa) nos 483 municípios previstos, sendo que os respectivos Retratos Sociais completaram-se nos primeiros meses de 2014. Não há ainda previsão para o início do programa nos 65 municípios restantes.

Nessas condições, a oferta articulada de programas estaduais que atendam às demandas das Agendas das Famílias iniciou-se muito preliminarmente, já que os planos de trabalho municipais apenas recentemente concluíram seus processos de aprovação. Dos 97 municípios da primeira etapa, apenas 28 já tinham recebido, em meados de maio de 2014, os recursos da SEDS destinados a financiar tais planos.

Dessa maneira, fatores externos, independentes dos fatores de desenho e estratégia, comprometeram até agora a implementação do programa. Mas também fatores internos, além de lacunas institucionais, têm afetado o timing desse processo.

³ Tal objetivo consta do Pacto pelo Fim da Miséria na Região Sudeste do Brasil e do termo de cooperação do cartão único. A parceria foi sacramentada em 18 de agosto de 2011, no Palácio dos Bandeirantes, pela presidenta Dilma Rousseff e pelo governador Geraldo Alckmin.

CAPÍTULO 1

SÃO PAULO SOLIDÁRIO: OBJETIVOS, DESENHO E AÇÕES PREVISTAS

O Programa São Paulo Solidário tem por objetivo superar a extrema pobreza e promover, de forma sustentável, a mobilidade social das famílias mais pobres do Estado. Fundamenta-se em concepção multidimensional da pobreza, que é entendida não apenas como privação de renda, mas também como níveis insuficientes de bem-estar social básico, especialmente nas áreas de educação, saúde e condições de vida.

Para a medição de tais carências, o programa utiliza o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), metodologia que permite medir e diagnosticar os problemas enfrentados pelas famílias a partir de três dimensões: saúde, educação e padrão de vida. Tais dimensões, por sua vez, se subdividem em dez indicadores: anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); nutrição e mortalidade infantil (saúde); disponibilidade de gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrão de vida).

Em coerência com tais objetivos e concepções, o programa foi desenhado de modo a proporcionar às famílias extremamente pobres um mix de transferências monetárias e ações sociais articuladas e complementares nos campos da educação, saúde, capacitação para o trabalho, melhoria das condições de moradia e outras. Prevê-se que tais ações se realizem com o concurso e a cooperação entre a SEDS, outras secretarias e órgãos do Estado⁴ e os municípios afetados.

⁴- Além da SEDS, o programa envolve as Secretarias de Estado da Educação; Saúde; Habitação; Emprego e Relações do Trabalho; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Gestão Pública; e Saneamento e Recursos Hídricos. Pelo Decreto nº 59.049 (de 8/4/2013), as famílias selecionadas devem ser prioritariamente atendidas por estas Secretarias. Há também parcerias com outros órgãos, como o Sebrae.

Desenho

O Programa São Paulo Solidário foi estruturado em torno a três eixos principais de ações:

- *Busca Ativa e o Retrato Social* – identificação das famílias em situação de extrema pobreza e diagnóstico social territorial das privações. Segundo o Decreto n. 57.440, o “objetivo é o de identificar as pessoas em situação de pobreza, diagnosticando suas principais necessidades e identificando os programas, projetos e ações necessárias para sua superação”. O Retrato Social consolida, nos municípios, os dados da Busca Ativa.
- *Agenda da Família* – sorte de compromisso das famílias com o governo do Estado e o município, afirmando a vontade das primeiras em participar ativamente da superação de suas principais privações sociais;⁵
- *Transferência de Renda* – em parceria com o governo federal, trata-se de complementação da renda *per capita* mensal em até R\$ 70,00 para as famílias cuja renda se situa em patamar inferior a esta linha de pobreza.⁶

A Busca Ativa é realizada por visitas domiciliares feitas pelos *visitadores sociais*, selecionados pelos Cras – Centros de Referência de Assistência Social ou Proteção Social Básica, ou por ONGs ou empresas contratadas pelos municípios. A Fundap, contratada pela SEDS, responsabiliza-se por identificar os bolsões de pobreza nos municípios e mapeá-los, com base nos dados do Censo 2010, do Cadastro Único e do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS. Os mapas são atualizados pelos municípios e utilizados como base para a visitação das famílias.

⁵ Juntamente com o visitador social, a família aponta até quatro privações/necessidades que considera mais graves. A prefeitura, em parceria com o governo do Estado, se compromete a buscar alternativas para essas famílias, promovendo acesso a serviços públicos e articulando programas das esferas federal, estadual e municipal; e a família se compromete a fazer sua parte no esforço para superar tais privações. As famílias deverão ser acompanhadas por um período de até três anos pelos Cras municipais. A assinatura da Agenda da Família é pré-requisito para receber a transferência de renda.

⁶ Cabia à SEDS realizar a complementação de renda, transferindo os recursos à Caixa Econômica Federal, que os repassava aos beneficiados por meio do cartão que unificava os benefícios do Bolsa Família e São Paulo Solidário.

O governo do Estado, por meio da Fundap, capacita membros das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social – Drads e os agentes municipais que, por sua vez, capacitam os “visitadores sociais” – agentes locais – para a realização da Busca Ativa. A Fundap é também responsável pela elaboração do Retrato Social. A capacitação dos agentes municipais para a elaboração da Agenda da Família é realizada pelos técnicos da SEDS e das Drads.

Metas, estratégia e prazos da implementação

A meta prevista inicialmente para o programa era a de tirar da linha de pobreza cerca de 300 mil famílias paulistas, por meio da complementação individual mensal de até R\$ 70,00 por pessoa e das ações sociais complementares.

A estratégia da implementação foi dividida em três etapas, segundo o grupo de municípios a serem sucessivamente afetados:

- etapa 1 – os 100 municípios do Estado de S. Paulo com menores IDH, iniciada em 2012 em 97 municípios;⁷
- etapa 2 – os 483 municípios restantes do Interior, iniciada em 2013;⁸
- etapa 3 – os 65 municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, etapa prevista para 2014.

Financiamento

O programa é financiado por recursos orçamentários, com dotações próprias consignadas nos orçamentos vigentes dos órgãos envolvidos.

No primeiro ano de cada etapa do programa, o custeio das ações da Busca Ativa é de responsabilidade da SEDS, que, para isso, transfere recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – Feas, para os Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS,

⁷ Os municípios de Arandu, Ibiúna e Nazaré Paulista não puderam participar devido à falta de documentação exigida para adesão, sendo incluídos na segunda etapa, que passou de 480 para 483 municípios.

⁸ Incluídos os três municípios referidos na nota anterior.

na base de R\$ 7,50 por domicílio visitado. Nos anos subsequentes, a continuidade de tais ações será de responsabilidade dos municípios e demais parceiros (Resolução SEDS-7, de 8 de maio de 2013, Artigo 8º).

A previsão orçamentária de gastos com a etapa 1 do Programa (97 municípios) foi de R\$ 25.000.000,00. A tal valor, devem-se acrescentar cerca de R\$ 15.000.000,00 previstos para as ações contratadas com a Fundap.

A mudança do desenho e escopo

O programa passou por uma radical mudança no início de 2013.

Entre outubro de 2012 e janeiro de 2013, cerca de 11 mil famílias chegaram a receber a transferência mensal de renda. Elas foram incluídas no Cadastro Único Federal e receberam o auxílio pela Caixa Econômica Federal, à qual o Estado de São Paulo, por meio da SEDS, transferiu o recurso estimado.

Entretanto, com a criação do programa federal Brasil Sem Miséria, de mesmo escopo, as famílias cadastradas no São Paulo Solidário foram por ele absorvidas, desvinculando-se, portando, do programa paulista.

Em consequência, o SPS deixou de ser um programa de transferência de renda, passando a concentrar suas ações no “além da renda”,⁹ ou seja, na identificação das necessidades das famílias e na busca de mecanismos para enfrentá-las, em uma cooperação e parceria com os municípios e as várias secretarias de Estado envolvidas, além da SEDS (Educação, Saúde, Gestão, Habitação, Trabalho e Emprego, Saneamento e Recursos Hídricos e Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia). O Compromisso Paulista é o nome dado à articulação e ao compromisso dos vários órgãos estatais e cada município, para a consecução das ações previstas nas Agendas das Famílias.

⁹ O Decreto nº 59.049, de 08 de abril de 2013, prioriza as famílias em situação de extrema pobreza multidimensional em outros projetos do Estado, definindo o que veio a se chamar “Além da Renda”, um conjunto de ações que oferecem, de maneira organizada e articulada, projetos nas áreas de educação, formação, qualificação e ativos sociais nas áreas de habitação e saneamento para as famílias em situação de pobreza multidimensional nas primeiras cidades atendidas.

A Resolução SEDS-7, de 8 de maio de 2013, e a Norma Operacional Básica¹⁰ para o Projeto São Paulo Solidário, ali constante, definiram as novas disposições que, desde então, orientam o programa.

O **objetivo geral** do programa foi assim definido: *superar a extrema pobreza no Estado de São Paulo e promover a mobilidade social de forma sustentável.*

Seus **objetivos específicos** são:

- realizar a busca ativa das famílias em situação de extrema pobreza;
- diagnosticar, por município, as desproteções sociais – Retrato Social;
- realizar, em conjunto com as prefeituras, a Agenda da Família Paulista, elencando com as famílias suas principais privações;
- acompanhar com as prefeituras a evolução do cotidiano das famílias, bem como sua mobilidade social.

Entre as alterações ou reforços introduzidos, destacam-se:

- *definição operacional da pobreza multidimensional* – Caracteriza-se como multidimensionalmente pobre a família que sofre privações a partir de 33,3% do Índice de Pobreza Multidimensional – IPM/PNUD, tendo por base o questionário da Busca Ativa;
- *recursos a serem repassados pela SEDS aos municípios* – São de duas ordens e critérios os recursos a serem repassados aos municípios:
 - *repasso de parcela única*, segundos os critérios e valores apresentados no Quadro 1;
 - *repasso pelo critério família* – Serão repassados também, em parcela única, R\$ 1.000,00 por família cadastrada na Busca Ativa que pactuou a Agenda da Família Paulista e que observou os critérios do programa. Todos os repasses se farão por meio dos Fundos Estadual e Municipais de Assistência Social e mediante planos incluídos no Plano Municipal de Assistência Social e aprovados pelas instâncias competentes.

¹⁰ Ver arquivo anexo ao relatório com os documentos legais do programa.

Quadro 1
Valores de repasses aos municípios, segundo os critérios IPM e
número de habitantes
Programa São Paulo Solidário

IPM	Número de habitantes	Valor do repasse
0,000 até 0,009	Até 20.000	R\$ 100.000,00
	De 20.000 a 50.000	R\$ 150.000,00
	Acima de 50.000	R\$ 200.000,00
0,010 a 0,019	Até 20.000	R\$ 150.000,00
	De 20.000 a 50.000	R\$ 200.000,00
	Acima de 50.000.	R\$ 250.000,00
0,020 a ou mais	Até 20.000	R\$ 200.000,00
	De 20.000 a 50.000	R\$ 250.000,00
	Acima de 50.000	R\$ 300.000,00

Fonte: SEDS, Resolução 7, de 8/52013 Art. 16.

O São Paulo Solidário para ações Além da Renda

As ações coordenadas da SEDS e das várias secretarias de Estado, assim como de outros órgãos, voltadas para o atendimento das demandas registradas na Agenda das Famílias, passaram a se denominar, desde 2013, *São Paulo Solidário para ações Além da Renda*.

A organização das demandas, por município, e a informação dos recursos institucionais do Estado de São Paulo que podem ser acionados para o processamento das diferentes solicitações de serviços constam do *Caderno de Orientações São Paulo Solidário – Compromisso Paulista / Além da Renda. Conjunto de Ações que abrangem Além da dimensão da Renda para a Superação da Pobreza Multidimensional*.

Elaborado pela equipe técnica da SEDS, com a colaboração da equipe da Coordenação de Ação Social da mesma secretaria, o *Caderno de Orientações* está sendo realizado por município, em interação com as prefeituras municipais.¹¹ Seu conteúdo abrange os tópicos listados no Quadro 2.

¹¹ No anexo do relatório encontram-se arquivos com os *Cadernos de Orientações* relativos aos municípios de Alambari, Francisco Morato e Guareí, que atestam a boa qualidade dessa ação de informação e capacitação do programa.

Quadro 2

Conteúdo do Caderno de Orientações

Programa São Paulo Solidário

- Acordos em pactuação – governo do Estado de São Paulo
- Como apresentar os planos de trabalho de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social – Loas?
- Como serão feitos os repasses dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – Feas para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS?
- Como serão feitas as prestações de contas para o FMAS e Feas?
- Aprovação do CMAS
- O que é o Comitê Intersecretarial?
- Legislação
- Anexo I - Plano de Trabalho do Município
- Anexo II – Distribuição do EJA por Diretorias de Educação e Drads
- Anexo III – Distribuição de classes do EJA nos 97 municípios
- Anexo IV – Distribuições das concessionárias de energia elétrica por Drads nos 97 municípios
- Anexo V – Distribuição geográfica das Redes Regionais de Atenção à Saúde – março 2012
- Anexo VI – Distribuições dos programas da Secretaria Estadual de Habitação de São Paulo
- Anexo VII – Quadro indicativo (diagnóstico) elaborado a partir do retrato social do município, resultado da aplicação do Índice de Pobreza Multidimensional – IPM na Busca Ativa
- Anexo VIII – Painel da Agenda da Família Paulista

Estrutura organizacional e decisória

O Programa São Paulo Solidário é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e opera de forma descentralizada, seja pelas suas Delegacias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social, seja especialmente pelos municípios voluntariamente envolvidos que, para tanto, assinam um Termo de Adesão.

Na SEDS, o programa é coordenado por equipe técnica alocada junto ao Gabinete do Secretário, formada pelo coordenador e três técnicos.

Estão também envolvidas na dinâmica do programa seis outras secretarias de Estado: Educação; Saúde; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Emprego e Relações do Trabalho; Habitação; Gestão Pública; e Saneamento e Recursos Hídricos. Podem, ainda, ser estabelecidas parcerias com outros órgãos, tais como a Sabesp e o Sebrae. Um *Comitê Gestor Intersecretarial*, formado pelos titulares das diversas pastas e sob a coordenação da SEDS, é responsável pela articulação das diversas ações no âmbito do Poder Executivo Estadual.

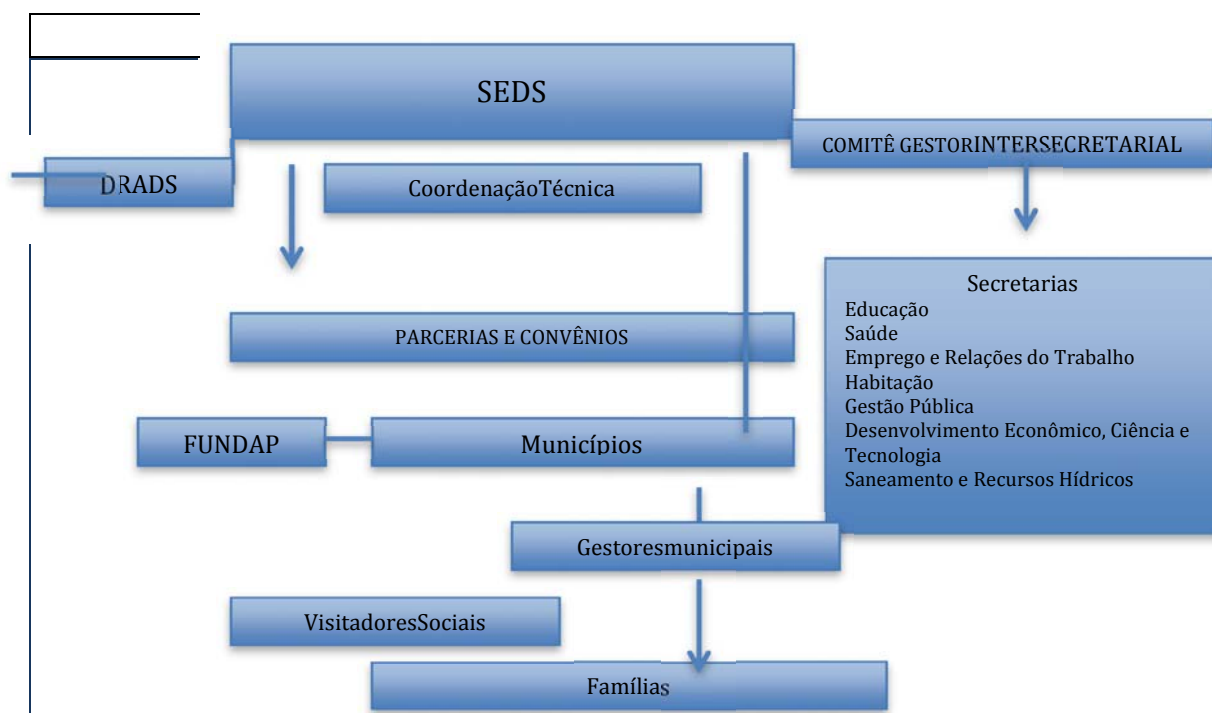
Para viabilizar as operações iniciais, a SEDS contratou a Fundap, que executa as ações de identificação das famílias (Busca Ativa), de diagnóstico social territorial (Retrato

Social) e de capacitação dos agentes sociais das DRADS, dos gestores municipais e agentes municipais. Estes, por sua vez, capacitam os visitantes sociais.

No plano municipal, o programa é coordenado pelo agente municipal e é operado pelo Cras, por outros funcionários municipais ou por visitantes sociais contratados pelo município para fins de execução da Busca Ativa e da Agenda da Família.

A estrutura decisória, gerencial e operacional está retratada no Diagrama 1:

Diagrama 1
Estrutura decisória, gerencial e operacional
Programa São Paulo Solidário



CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO PARCIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SÃO PAULO SOLIDÁRIO

A avaliação da implementação considera as condições e os subsistemas por meio dos quais o programa se desenvolve, utilizando-se os indicadores que mais adequadamente retratam a qualidade e os alcances do processo.

Conforme a metodologia empregada, será examinado o processo de implementação do São Paulo Solidário segundo os subsistemas e respectivos indicadores de eficácia apresentados no Quadro 3.

Quadro 3
Subsistemas da implementação e respectivos indicadores de eficácia
Programa São Paulo Solidário

Subsistemas de atividades e condições institucionais	Indicadores de eficácia
Financiamento e gasto	Suficiência de recursos; agilidade de fluxos
Seleção dos agentes implementadores	Critérios; transparência
Seleção do público-alvo	Focalização; critérios;
Informação	Suficiência; qualidade
Capacitação dos implementadores	Suficiência; qualidade
Sistemas logísticos	Suficiência; regularidade; adequação
Prestação atividade-fim	Abrangência; cobertura; procedimentos
Sistemas de monitoramento e avaliação	Sistematicidade; adequação; eficácia
Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras	Experiência anterior; quantidade/qualidade recursos humanos e administrativos; adequação dos recursos materiais

Financiamento e gasto

O São Paulo Solidário é financiado com recursos orçamentários da SEDS, utilizados tanto de forma direta, na contratação de serviços para realização da Busca Ativa e Retrato Social, quanto indiretamente, repassados para os Fundos Municipais de Assistência Social, por meio do Fundo Estadual de Assistência Social.

Para a primeira etapa do programa, foram previstos cerca de R\$ 25 milhões para os gastos com repasses aos municípios (Tabela 1) e, para as três etapas do programa, cerca de R\$ 15 milhões para os gastos diretos com contratação de serviços da Busca Ativa e do Retrato Social (Tabela 2), totalizando cerca de 40 milhões (precisamente, R\$ 39.582.250,00).

Tabela 1
Repasse aos 97 municípios. Previsão de gastos com a etapa 1
Programa São Paulo Solidário

Municípios da etapa 1	População	Famílias em extrema pobreza	Estimativa de "invisíveis" – Busca Ativa	Valor de repasse por número de Agendas (em R\$)	Repasse combinando IPM e população (em R\$)	Total (em R\$)
97	1.298.038	11.038	1.076	12.120.000,00	12.700.000,00	24.820.000,00

Entre maio de 2012 e janeiro de 2013, foram repassados cerca de R\$ 2.016.255,00 à Caixa Econômica Federal, destinados a beneficiar as famílias de 96 municípios cadastradas para receberem o benefício.

A Tabela 2 mostra a previsão de gastos para custeio das atividades da Busca Ativa e do Retrato Social realizadas pela Fundap.

Tabela 2
Busca Ativa e Retrato Social. Previsão de gastos com as três etapas
Programa São Paulo Solidário

Acumulado - Etapas 1, 2 e 3		
Busca Ativa		
	Meta de visitas/questionários pactuada nos Planos de Trabalho SP Solidário	Investimento Busca Ativa (em R\$)
Etapas 1	201.151	1.401.337,50
Etapas 2	925.731	6.942.982,50
Etapas 3 previsto	855.724	6.417.930,00
Total	1.968.300	14.762.250,00

Os valores são previsões de gastos e não refletem a execução orçamentária referente ao programa, sobre a qual não se dispõe de informação completa.

Com a mudança de desenho do programa, o repasse às famílias foi suspenso. Os municípios passaram a elaborar seus planos de trabalho, examinados e corrigidos e aprovados até meados de maio de 2014, quando começaram então as liberações de recursos para os mesmos. Foram então repassados R\$ 9.453.000,00 para 28 municípios da primeira etapa do programa, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3
Valores repassados aos municípios para a realização dos Planos de Trabalho
Programa São Paulo Solidário – Maio 2014

Município	Drads	Valor total corrigido (em R\$)
Avaí	Bauru	132.000,00
Cabralia Paulista	Bauru	114.000,00
Areiópolis	Botucatu	119.000,00
Pratânia	Botucatu	147.000,00
Álvaro de Carvalho	Marília	190.000,00
Gália	Marília	153.000,00
Queiroz	Marília	237.950,00
Quintana	Marília	187.000,00
Planalto	São José do R. Preto	126.000,00
Apiaí	Itapeva	709.000,00
Barra do Chapéu	Itapeva	754.000,00
Bom Sucesso de Itararé	Itapeva	286.000,00
Borebi	Bauru	122.000,00
Buri	Itapeva	153.000,00
Capão Bonito	Itapeva	677.000,00
Guapiara	Itapeva	558.000,00
Iporanga	Itapeva	247.000,00
Itaberá	Itapeva	517.000,00
Itaóca	Itapeva	284.000,00
Itapeva	Itapeva	639.000,00
Itapirapuã Paulista	Itapeva	363.000,00
Itararé	Itapeva	446.000,00
Nova Campina	Itapeva	567.000,00
Ribeira	Itapeva	262.000,00
Ribeirão Branco	Itapeva	684.000,00
Ribeirão Grande	Itapeva	236.000,00
Riversul	Itapeva	303.000,00
Taquarivaí	Itapeva	241.000,00
Total		9.453.950,00

Portanto, até maio de 2014, 69 municípios da etapa 1 ainda não tinham recebido os recursos para custearem seus Planos de Ação.

Já a contratação de serviços da Fundap para realização da Busca Ativa e do Retrato Social para as etapas 1 e 2 foi feita satisfatoriamente.

Entretanto, os recursos para a etapa 3 não constam no orçamento de 2014, o que introduz rigidez no fluxo e incertezas sobre a continuidade do programa. Neste aspecto, a dimensão se mostra insatisfatória.

Seleção dos agentes implementadores

O programa conta com agentes diretos de implementação na sua ponta descentralizada, que são os agentes municipais e os visitantes sociais. A seleção deste pessoal é de responsabilidade das prefeituras, sendo que a SEDS não tem influência direta sobre tal processo. De todo modo, sob supervisão da coordenação técnica do programa, os procedimentos utilizados pautaram-se pela transparência, ou seja, foram indicados interlocutores municipais ligados aos Cras ou pertinentes à área social, assim como os processos de contratação de visitantes sociais obedeceram às normas licitatórias.

Já no que se refere aos processos de capacitação e de supervisão da Busca Ativa, sabe-se que o pessoal local envolvido é bastante heterogêneo em termos de qualificação. Além do pessoal próprio das prefeituras, presente nos Cras, em grande parte dos municípios houve contratação de empresa ou organismo local para a visita social e aplicação de questionários. Além de nem sempre os municípios contarem com tal tipo de recurso, é provável que a heterogeneidade referida seja reflexo das diferenças de recursos e capital humano presentes nas sociedades locais.¹²

¹² Há relatos, por exemplo, de tentativa de contratação de empresa de paisagismo, já que não havia nenhuma outra disponível do município. Tal incongruência de objetivos não é permitida pelo processo licitatório.

Em boa medida, os processos de capacitação e supervisão do campo, realizados pela SEDS e pela Fundap, lograram nivelar a qualidade do pessoal, de modo a realizar a contento suas tarefas.

Seleção do público-alvo

Em programas de enfrentamento da pobreza tão focalizados como é o São Paulo Solidário, a seleção do público-alvo é crucial, exigindo medidas e procedimentos adequados para evitar vieses, seja de exclusão, seja de inclusão indevida. Municípios e famílias constituem os públicos-alvos do Programa São Paulo Solidário.

Seleção dos municípios

Segundo os critérios do São Paulo Solidário, todos os municípios são alvo do programa, mas incorporados por etapas na implementação: 100 na primeira; 480 na segunda; e 65 na terceira. Para a primeira etapa, foram selecionados os 100 municípios com menores IDH no Estado. Para a etapa 2, incluíram-se todos os outros municípios do interior, com exceção daqueles pertencentes às regiões metropolitanas (480 mais os três não incorporados na primeira etapa). E, para a etapa 3, foram englobados os 65 municípios das regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas.¹³

Seleção dos 100 primeiros municípios

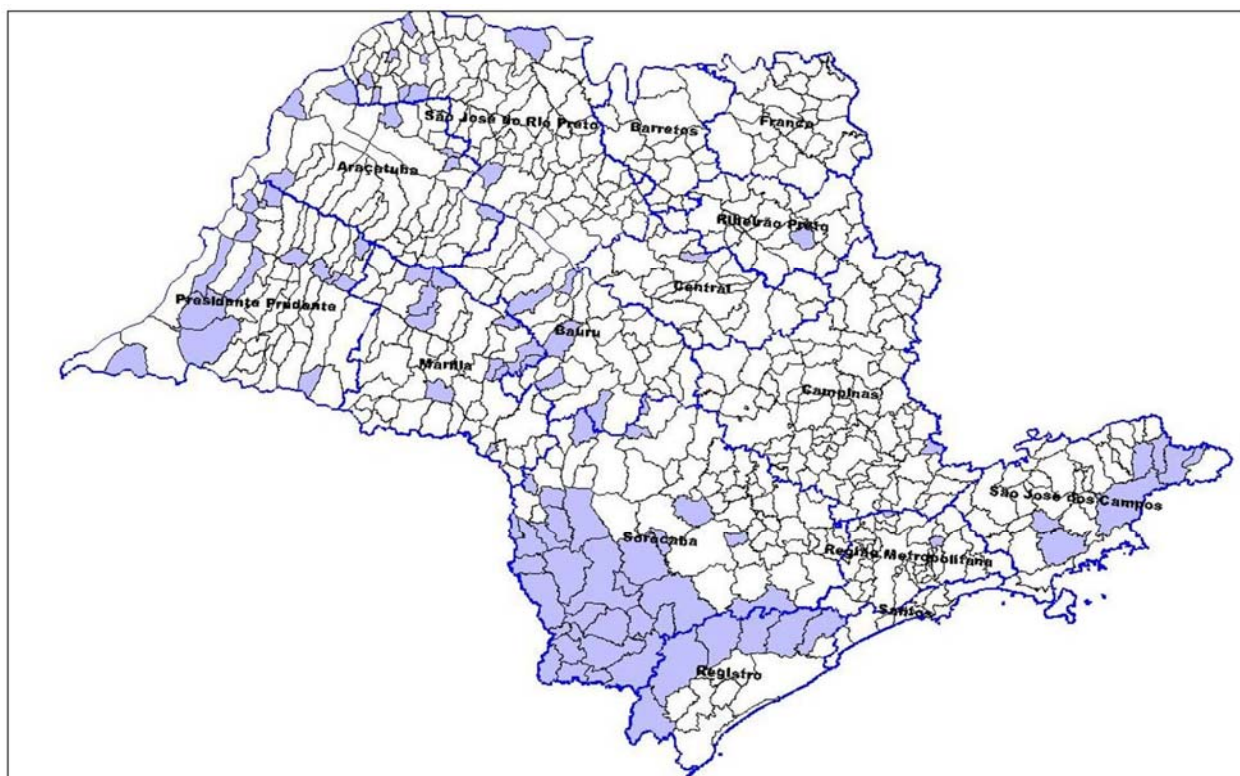
Apenas a seleção dos 100 primeiros municípios baseou-se em critérios sociais, no caso, o IDHM. O critério, entretanto, não foi observado de modo estrito, tendo ocorrido erro de inclusão indevida: conforme o estudo de Oliveira e Minervino (2013), 42 dos 100 municípios selecionados apresentavam IDHM mais bem posicionado do que outros municípios deixados para a etapa 2 do programa. São desconhecidas as razões que conduziram tal escolha.

¹³ As listagens dos municípios por etapas encontram-se no arquivo com os documentos do programa, anexo a esse relatório.

Por outro lado, três municípios selecionados – Arandu, Ibiúna e Nazaré Paulista – não puderam ser incluídos na etapa 1 por não apresentarem a documentação necessária. Assim, foram selecionados 97 municípios para a etapa inicial.

De todo modo, ainda em referência ao critério de focalização, um indicador positivo é o fato de que a distribuição dos 97 municípios pelo Estado acompanha os ramais e regiões de pobreza, como se pode verificar no Mapa 1.

Mapa 1
Distribuição dos 97 municípios da etapa 1
Programa São Paulo Solidário



Fonte: Minervino e Oliveira (2013). Nota Técnica. Fundação Seade.

As concentrações maiores verificam-se, principalmente, nas Regiões Administrativas (RA) de Sorocaba, Registro, Presidente Prudente, Marília e São José dos Campos, tradicionalmente as que registram mais acentuados indicadores de pobreza. Número menor de municípios encontra-se em outras regiões administrativas do Estado, como pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4
Distribuição dos 97 municípios por Região Administrativa
Programa São Paulo Solidário

Regiões Administrativas	Total de municípios no SP Solidário	%	Total de municípios da RA	% (RA)
Araçatuba	7	7,2	43	16,3
Bauru	5	5,2	39	12,8
Campinas	1	1,0	90	1,1
Central	1	1,0	26	3,8
Marília	11	11,3	51	21,6
Presidente Prudente	15	15,5	53	28,3
Registro	6	6,2	14	42,9
Ribeirão Preto	1	1,0	25	4,0
RMSP	2	2,1	39	5,1
São José do Rio Preto	9	9,3	96	9,4
São José dos Campos	7	7,2	39	17,9
Sorocaba	32	33,0	79	40,5
SP Solidário (1a etapa)	97	100,0	-	-

Fonte: Minervino e Oliveira (2013). Nota Técnica. Fundação Seade.

Já a seleção dos municípios da etapa 2 obedeceu a critérios regionais (todos os municípios do interior, com exceção dos pertencentes às regiões metropolitanas), corrigindo-se assim o viés da primeira etapa.

Seleção das famílias

Como mencionado anteriormente, a identificação e seleção das famílias foram realizadas pela Busca Ativa e pela utilização da metodologia do IPM do PNUD.

Para a localização das famílias em cada município, primeiramente foi produzido um estudo dos bolsões de pobreza, a partir de dados cruzados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE, do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social e do Cadastro do Bolsa Família.

Nas etapas 1 (97 municípios) e 2 (483 municípios), foram visitados todos os domicílios das localidades pobres, sendo aplicado o questionário do PNUD para identificação do nível de carência das famílias. O Quadro 4 mostra o resumo dessas atividades e a previsão de continuidade.

Quadro 4
Busca Ativa e Agenda da Família – Realizado e Previsto – 2012-2014
Programa São Paulo Solidário

	2012	2013/2014	2014
Municípios	97	483	65
Busca Ativa			
Domicílios visitados/previstos	201.151	928.808	855.724 – <i>previstos</i>
Agenda da Família			
Realizadas/previstas	8 mil - realizadas	69.364 <i>previstas</i>	77.765 – <i>previstas</i>

Em 2014, a Busca Ativa foi realizada em 441 municípios e não nos 483 previstos. A redução deveu-se a fatores como a não adesão ao programa ou à impossibilidade de o município realizar a tempo as licitações requeridas.

Nos 441 municípios, a previsão ajustada seria de 802.272 famílias. Foram visitadas aproximadamente 800 mil famílias e efetivamente mapeadas cerca de 670 mil.

A seleção das famílias se fez segundo a proporção de carências medidas pelo IPM, cujas dimensões e indicadores encontram-se no Quadro 5.

Quadro 5

Dimensões e Indicadores do IPM

Dimensões	Indicadores	Há privação se...
Educação	Anos de estudo	1. Nenhum membro do domicílio completou cinco anos de estudos
	Matrícula das crianças	2. Pelo menos uma criança em idade escolar não estiver frequentando a escola ou nenhuma criança em idade escolar frequenta a escola
Saúde	Mortalidade	3. Morreu pelo menos uma criança na família
	Nutrição	4. Pelo menos um adulto ou criança está desnutrido
Padrão de vida	Eletricidade	5. O domicílio não é servido por eletricidade formal
	Sanitários	6. A estrutura sanitária não é adequada, não possui estrutura sanitária ou esta é compartilhada com outros domicílios
	Água	7. O domicílio não tem acesso à água potável ou a fonte de água potável está a mais de 30 minutos a pé de casa
	Piso	8. Não possui revestimento
	Combustível para cozinhar	9. Não existe fogão a gás – usa fogão a lenha, fogareiro a querosene ou não possui fogão
	Bens domésticos	10. O domicílio não tem mais de um: rádio, TV, telefone, bicicleta ou moto e carro ou trator

Se registrar 33% ou mais de privações nos dez indicadores, a família é qualificada para o programa.

O questionário do PNUD tem sido considerado muito restrito, sendo eventualmente mais apropriado para outras realidades sociais mais carentes do que a do Estado de São Paulo e mesmo do Brasil. Na etapa 2, este instrumento foi ampliado com a introdução de novos itens referidos especialmente às condições da habitação.¹⁴ Por tal razão, é possível que a focalização das famílias incorra no viés de exclusão, dadas as restrições do questionário. Modificá-las, por outro lado, significará crescimento considerável do número de famílias e o consequente aumento de recursos requeridos para o financiamento do programa.

Tal situação ocorreu em Francisco Morato, o que foi detectado pelo estudo de caso realizado. Ali, por meio do questionário, foram selecionadas 172 famílias que

¹⁴ Ver arquivos anexos ao relatório com os questionários correspondentes às etapas 1 e 2.

apresentavam IPM de 33% ou mais. Entretanto, a revisão feita a partir de outros indicadores¹⁵ apontou 1.305 famílias em condições de vulnerabilidade. A diferença é significativa, sugerindo forte viés de exclusão.

O Retrato Social, elaborado a partir das informações coletadas na Busca Ativa, constitui interessante mapeamento das carências das localidades. Entretanto, por diversas vezes, ele é apresentado ou interpretado como retratando o município, o que não corresponde à verdade, uma vez que as informações não são de tipo censitário, mas sim levantadas nos bolsões de pobreza e privações identificados previamente.

Por todas essas razões, a seleção do público-alvo, sejam os municípios da etapa 1, sejam as famílias, não se pauta pela melhor focalização possível, sendo que o programa carece ainda de aperfeiçoamento nesse quesito.

Subsistema de informação

Dois subsistemas de informação podem ser identificados na operação do programa. O primeiro diz respeito à informação interna, vale dizer, a informação que o programa gera para os seus próprios implementadores. Neste caso, o próprio sistema de capacitação, gerenciado pela Fundap, mostrou-se capaz de informar e formar adequadamente os agentes municipais implementadores, tanto sobre os objetivos do programa quanto sobre as tarefas da visita e aplicação dos questionários (com a utilização de PDAs, gerenciada *on-line* e supervisionada diariamente).

A informação que poderia ser chamada de externa é aquela referente às famílias que seriam contatadas, entrevistadas e eventualmente atendidas pelo programa. Realizada pelo município, essa função parece ter registrado insuficiências em alguns municípios, quase comprometendo a realização do programa. A má informação das famílias traduziu-se, muitas vezes, em medo de atender ao entrevistador ou mesmo em recusa em fazê-lo, com temor da perda de outros benefícios com os quais, porventura,

¹⁵- Como se registra mais à frente, foram utilizados o CAD Único e o CAD Social da SEDS, que apontaram para o perfil das famílias com renda *per capita* inferior a R\$70,00 reais mensais.

contassem. Em resumo, tanto a qualidade da informação quanto sua suficiência, no que diz respeito às famílias, têm se mostrado insatisfatórias.

Subsistema de capacitação dos implementadores

Seguramente, este é um dos pontos altos do programa. A SEDS e a Fundap responsabilizaram-se pela capacitação dos funcionários das Drads e dos agentes municipais, por meio de cursos teóricos e práticos.¹⁶

As aulas teóricas têm como temas o desenho e os conceitos básicos do programa, em especial o conceito de pobreza multidimensional e a metodologia de sua medição pelo IPM-PNUD.

Já a parte prática diz respeito ao treinamento para a utilização do PDA – *Personal Digital Assistant*, aparelho usado pelos visitadores sociais para registrar as entrevistas realizadas e para transferirem *on-line* os arquivos para o banco de dados armazenado na Fundap.

A capacitação dos técnicos das Drads e agentes municipais para a realização da Agenda da Família Paulista foi feita pela equipe técnica da SEDS em todos os 97 municípios, divididos em 12 grupos. Já em 2013, esta capacitação também ocorreu nos 483 municípios da etapa 2. Manuais de orientação foram elaborados pela equipe técnica da SEDS e enviados a cada município. Neles estão registrados todos os programas públicos e de empresas de energia que podem ser acionados pelos municípios, para a elaboração das respectivas Agendas.

A abrangência e a qualidade da capacitação, aferidas indiretamente pelos resultados das ações, além dos relatos dos entrevistados, mostraram-se suficientes e de muito bom nível conceitual e prático.

¹⁶ Ver os documentos “Capacitação dos gestores municipais e visitadores sociais – FUNDAP” e “Oficina de Trabalho da Agenda da Família Paulista – SEDS”, no arquivo com os documentos do programa, anexo ao relatório.

Em pesquisa de opinião realizada pela Fundap junto aos visitantes sociais,¹⁷ a capacitação atingiu boa parte dos objetivos, embora tenha sido, na opinião de alguns, muito curta (apenas um dia). Levando-se em conta que foram contratados visitantes sem experiência nas áreas da assistência social ou da pesquisa domiciliar, é possível que obstáculos encontrados no campo deveram-se a essa lacuna de capacitação prévia.

Subsistemas logísticos

Dois subsistemas logísticos destacam-se na operação do São Paulo Solidário: o prestado pela equipe técnica da SEDS às Drads e aos interlocutores municipais; e o operado pela Fundap quando da realização da Busca Ativa e do Retrato Social.

Embora operando com reduzido pessoal (coordenador e três técnicos), a coordenação técnica do programa, localizada no Gabinete do Secretário da SEDS, apoia logisticamente, com informações, materiais, supervisão e capacitação, toda a operacionalidade do programa. Tais ações são regulares e constantes, contribuindo assim para a qualidade dos resultados.

O sistema logístico operado pela Fundap para apoiar a Busca Ativa é bastante eficaz, dada sua elevada qualidade técnica. Os três técnicos operam como um “gabinete de crise”, funcionando praticamente em tempo integral para acompanhamento da chegada das informações *on-line* e para realizar intervenções de correção sempre que necessárias. Técnicos da empresa Prius, contratada pela Fundap, também operam na mesma direção, acompanhando e supervisionando *in loco* as ações da Busca Ativa. Com isso, no máximo em 24 horas, o banco de dados que armazena as informações coletadas é alimentado adequadamente.

Os bons resultados em termos de suficiência, regularidade e adequação da logística que apoiou e apoia a Busca Ativa atestam a alta qualidade desse subsistema.

¹⁷ Ver arquivo com o Relatório *Avaliação do Busca Ativa pelos Visitadores Sociais*, Fundap, 2014, no anexo desse Relatório Final.

Vale assinalar que, na opinião de 50% dos técnicos das Drads entrevistados pela Fundap, não é clara a divisão de trabalho entre a SEDS e a Fundap, embora tal fato não tenha sido entendido pelos mesmos como tendo afetado negativamente o andamento do Busca Ativa.¹⁸

Prestação da atividade-fim

As mudanças de desenho e escopo do Programa São Paulo Solidário comprometeram, em parte, a realização no tempo previsto das suas atividades-fim.

É certo que, em relação aos 97 municípios selecionados na etapa 1, foram realizados repasses de recursos às famílias, uma das atividades-fim iniciais do programa. Esta, como mencionado anteriormente, foi interrompida pela incorporação destas famílias ao Programa Federal Brasil Sem Miséria.

Deve-se destacar um resultado positivo não previsto pelo programa, que foi a localização, na etapa 1, de cerca de 8 mil famílias até então não contempladas por nenhum programa contra a pobreza, carentes até mesmo de identificação civil. Chamadas informalmente de “famílias invisíveis”, elas foram incorporadas ao São Paulo Solidário e, posteriormente, ao Programa Bolsa Família.

A respeito dessa dimensão da atividade-fim, pode-se dizer que teve cobertura adequada das famílias e dos municípios em que se localizavam.

As ações do programa contempladas no que se convencionou a chamar de “Além da Renda” ainda não se realizaram completamente. Em relação aos 97 primeiros municípios, a etapa é ainda a de elaboração e aprovação dos Planos de Trabalho, para fazerem jus aos futuros repasses de recursos provenientes da SEDS – via Fundo Estadual de Assistência Social.

¹⁸ Ver arquivo com Avaliação do Busca Ativa pelas Diretorias Regionais (Drads), Fundap, 2014, anexado a esse relatório.

No que se refere aos programas estaduais de responsabilidade das outras secretarias e entidades parceiras, deve-se registrar a oferta do programa Via Rápida Emprego nos municípios da primeira etapa, com reserva de 1/3 das vagas de cada turma para membros das famílias do São Paulo Solidário inscritos pelos Cras e relacionados pela SEDS.

Também no caso da Sabesp, os municípios são orientados a solicitarem tarifas reduzidas para as famílias do Programa São Paulo Solidário.

Não há, entretanto, como avaliar essa dimensão da atividade-fim em termos de cobertura, abrangência, suficiência ou regularidade.

Monitoramento e avaliação

O monitoramento e a avaliação do programa ainda não foram desenhados, devendo ser realizados pela SEDS, por meio das Drads, com acompanhamento pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. Segundo os entrevistados, espera-se que a SEDS contrate a Fundap para desenhar e organizar os sistemas de monitoramento e avaliação do programa.

Em fins de 2013, a Fundap realizou pesquisa de opinião sobre o Busca Ativa com visitantes sociais e técnicos das Drads. Alguns comentários dos mesmos já foram citados. Aqui, resumimos os principais resultados encontrados.

Opinião dos visitantes sociais sobre o Busca Ativa

- A maioria dos visitantes foi contratada por meio de uma empresa privada. A extrema maioria dos casos foi de apenas um município visitado por visitante.
- O processo de capacitação atingiu boa parte de seus objetivos, embora, na visão de alguns visitantes, tenha ocorrido por um período muito curto (apenas um dia). A expansão do número de dias da capacitação, com aulas mais práticas, provavelmente sanaria dúvidas remanescentes.
- Embora os PDAs apresentassem falhas, a maioria dos visitantes prefere seu uso.
- A organização das atividades de campo foi um problema acentuado na visão dos visitantes e prejudicou o processo de pesquisa.
- Contrataram-se visitantes sem experiência na área da Assistência Social ou da Pesquisa Domiciliar. Não é possível avaliar o quanto isso influenciou no andamento da pesquisa, mas é certo que gerou empecilhos durante o processo.
- Quase 60% dos visitantes acreditam que foi possível mapear a pobreza dos municípios. Outros 28% consideram que a pobreza foi mapeada parcialmente.

Fonte: Fundap, 2014: Avaliação do Busca Ativa pelos Visitantes Sociais.

Opinião dos técnicos das Diretorias Regionais – Drads sobre o Busca Ativa

- No que competia aos municípios, as Diretorias Regionais avaliaram, em sua maioria, como regular a capacidade de planejamento/execução dos municípios e o compromisso com o Programa.
- A maioria das Drads avaliou positivamente as mudanças introduzidas na fase II do Busca Ativa, assim como a qualidade dos instrumentos disponibilizados.
- Quanto à divisão do trabalho, não ficou claro para quase 50% dos respondentes o papel da Fundap e da SEDS. Além disso, a maioria não viu essa divisão como algo que tenha afetado o andamento da pesquisa;
- As Drads relataram várias dificuldades, sendo a contratação de visitantes a mais complicada, junto com o prazo para realização da pesquisa e a identificação dos locais.
- As duas sugestões mais frequentes são correlacionadas: delimitação dos papéis das unidades competentes; e maior interação entre as Drads, a Fundap e os municípios.
- Entre as dificuldades para o cumprimento das metas, as Drads remeteram-se principalmente aos visitantes, às recusas e a fatores climáticos.

Fonte: Fundap. 2014. Avaliação do Busca Ativa pelas Diretorias Regionais (Drads).

Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras

Dispõe-se de poucas informações sobre as capacidades institucionais prévias das prefeituras municipais e das organizações que elas porventura contrataram para fins de visita social, entrevistas e aplicação de questionários.

Entretanto, no caso dos 97 municípios iniciais, em se tratando de localidades muito pequenas, a maioria deles com população total entre 2.500 e 5.000 habitantes, é de se supor que contassem com baixa capacidade institucional prévia, em termos de experiência, recursos humanos qualificados, organizações públicas e/ou privadas capazes, etc.

Na verdade, pode-se até supor que o programa tenha sido um veículo de qualificação de pessoal e instituições locais.

Desempenho / resultados

As mudanças de desenho do Programa São Paulo Solidário comprometeram a realização dos resultados nos moldes e prazos previstos.

Enquanto não se iniciarem, segundo o desenho atual, os processamentos das Agendas da Família e o consórcio e cooperação dos municípios e demais secretarias de Estado, o programa não atingirá seu objetivo de superação da extrema pobreza e de promoção da mobilidade social das famílias pobres.

Capital social – Opinião e satisfação dos atores

São ainda poucas as indicações da opinião e graus de satisfação dos implementadores sobre o programa. Como já mencionado, a Fundap avaliou tais quesitos junto aos visitantes sociais e técnicos das Drads. Pelo resumo dos resultados apresentado anteriormente, infere-se uma opinião positiva sobre o processo de Busca Ativa e o compromisso com o programa por parte dos implementadores. As críticas dizem respeito à divisão de trabalho entre a SEDS e a Fundap, a aspectos de organização do campo, à duração da capacitação e à contratação de visitantes. As informações

disponíveis não permitem saber se os implementadores constituem efetivos grupos de apoio ao programa.

O desenho do programa não prevê o envolvimento de organizações da sociedade civil na sua implementação, com exceção dos procedimentos de autorização por parte do Conselho Municipal de Assistência Social.

Resultados indiretos e desdobramentos

Dois resultados indiretos podem ser creditados ao Programa São Paulo Solidário.

O primeiro refere-se ao sucesso da Busca Ativa nos 97 primeiros municípios em “descobrir” cerca de 8 mil famílias invisíveis, isto é, famílias extremamente pobres que até então não gozavam de cidadania civil e tampouco se beneficiavam de programas sociais para a pobreza. Identificá-las, cadastrá-las, atendê-las por um certo tempo e encaminhá-las ao Bolsa Família foi sem dúvida um mérito da Busca Ativa.

O segundo diz respeito à capacitação institucional que resultou da capacitação de implementadores das Drads e dos municípios, realizada pela Fundap e pelos técnicos da SEDS.

CAPÍTULO 3

PESQUISA DE CAMPO: O PROGRAMA SÃO PAULO SOLIDÁRIO NO MUNICÍPIO DE FRANCISCO MORATO. AÇÕES REALIZADAS E PERSPECTIVAS

O município e sua rede de proteção social

Francisco Morato, município da Região Metropolitana de São Paulo, tem uma população, estimada pela Fundação Seade para 2014, de 162.055 habitantes, urbana em quase sua totalidade (99,8%). Tornou-se município em 1965 e manteve modesta população até mais ou menos a década de 1980. Cresceu acentuadamente desde então, atraindo migrantes e tornando-se tipicamente uma “cidade-dormitório”.

Com efeito, a atividade econômica do município é de baixa intensidade, concentrada especialmente nos serviços, que respondiam, em 2011, por 84,1% do total do valor adicionado municipal e por 51% do total dos empregos formais. Nesse mesmo ano, Francisco Morato registrava um PIB *per capita* de R\$ 7.125,61, quase cinco vezes menor que o PIB *per capita* regional, de R\$ 38.348,15, e pouco mais de quatro vezes menor que o estadual, de R\$ 32.454,91 (Perfil Municipal, Fundação Seade).

A renda *per capita* também é baixa no município: em 2010, correspondia a R\$ 396,07, menos da metade tanto da regional (R\$ 948,09) quanto da estadual (R\$ 853,75) (em reais correntes, Perfil Municipal, Fundação Seade).

Em Francisco Morato é alta a incidência de pobreza, sendo que, em 2010, 14,13% dos domicílios particulares registravam renda *per capita* de até 1/4 do salário mínimo – proporção que era de 8,9% na região e 7,42% no Estado – e 34,62% possuíam renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo (contra, respectivamente, 20,52% e 18,86% na região e no Estado) (Perfil Municipal, Fundação Seade).

Vista por outros indicadores, a situação social do município, ainda que tenha alcançado melhora recente, é insatisfatória. Francisco Morato já foi, no passado, o município de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Estado de São Paulo, com 0,444 em 1991 e 0,571 em 2000. Houve melhora do indicador, que passou para 0,703 em 2010; ainda assim, o município ocupava o 565º lugar no *ranking*

estadual. No mesmo ano, o município se classificava no Grupo 5 do Índice Paulista de Responsabilidade Social.¹⁹

Os indicadores educacionais mostram-se mais positivos, embora aquém dos regionais e dos estaduais: em 2010, a taxa de analfabetismo, na população de 15 anos e mais, era de 6,9% e, no grupo etário de 15 a 24 anos, correspondia a apenas 1,4% (IBGE, 2010); e 48,45% da população de 18 a 24 anos possui ensino médio completo (IBGE, 2010).

Os indicadores de saúde tendem a se aproximar das situações regional e estadual. Assim, em 2012, a taxa de mortalidade infantil (óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos) foi de 10,29, inferior à regional (11,63) e à estadual (11,48) (Perfil Municipal, Fundação Seade). Chama a atenção a alta taxa de mães adolescentes (menos de 18 anos), que em 2011 correspondia a 10,31%, enquanto na região e no Estado as taxas eram de, respectivamente, 6,37% e 6,88% (Perfil Municipal, Fundação Seade).

As condições de habitação e infraestrutura urbana são boas no que diz respeito à coleta de lixo e ao abastecimento de água (com cobertura de, respectivamente, 97% e 95% dos domicílios), mas insatisfatórias no tocante ao esgoto sanitário: em 2010, apenas 50% dos domicílios são atendidos, contra 87,9% na região e 89,7% no Estado (Perfil Municipal, Fundação Seade). Há muitas habitações precárias, mas o município não tem favelas.

Droga, violência sexual e enfermidades mentais são, segundo a secretária municipal de Assistência e Desenvolvimento, os principais problemas sociais enfrentados atualmente pelo município. As enfermidades mentais dizem respeito à desestruturação das famílias em razão da adicção à droga de um ou mais de seus membros. Estes desafios são enfrentados com dificuldade pela rede local de proteção social.

¹⁹ No Grupo 5, classificam-se os municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza quanto nos indicadores sociais.

A rede de proteção social

O município conta com uma Secretaria de Assistência e Desenvolvimento, cuja equipe é composta por 13 profissionais, entre assistentes, assessores e auxiliares, que são responsáveis pelo Centro de Referência e Assistência Social (Cras) e pela gestão dos programas sociais desenvolvidos na cidade.

A proteção social local está assim configurada na cidade:

- 10 mil famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família;
- 3.377 famílias atendidas no Renda Cidadã;
- 166 pessoas atendidas pelo Programa Ação Jovem;
- 1.045 famílias recebem o Benefício de Ação Continuada – BPC.

Ou seja, mais de 14 mil famílias recebem algum tipo de transferência social assistencial dos governos estadual ou federal.

O Programa São Paulo Solidário em Francisco Morato: Busca Ativa, Retrato Social e outras ações já realizadas

Francisco Morato foi um dos 97 municípios incluídos na primeira etapa do programa. Como nos outros 96, ali realizaram-se, em 2012, a Busca Ativa, o Retrato Social correspondente e a Agenda da Família.

Foram estimados os valores de R\$ 1.311.000,00 de repasse por número de Agendas e R\$ 200.000,00 pela combinação do IPM e população, totalizando R\$ 1.511.000,00 a serem repassados ao Fundo Municipal de Assistência, mediante a aprovação do Plano de Aplicação proposto. Tal processo já se encerrou e o município ainda espera o repasse de recursos (maio de 2014).

O município apresentou um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 0,006 e a Busca Ativa registrou os resultados a seguir descritos.

Foram visitados 12.691 domicílios e preenchidos 11.843 formulários, dos quais 9.450 foram validados. Encontraram-se os seguintes níveis de privações:

- 6.033 domicílios (63,8% do total) sem nenhuma privação;
- 3.417 domicílios (36,2% do total) com algum nível de privação, assim distribuídos:
 - 172 famílias multidimensionalmente pobres (33,3% ou mais de privações);
 - 416 famílias vulneráveis (com 20% a 33,29% de privações);
 - 2.829 famílias que apresentam alguma privação (de 1% a 19,99% de privações) (SEDS. Retrato Social. Francisco Morato).

Entre as 9.450 famílias, 21,7% estão incluídas no Bolsa Família, 4,6% no Renda Cidadã, 3,1% no BPC, 2,6% no Vivaleite e 0,3% no Ação Jovem.

Agendas das Famílias: prioridades indicadas

A partir dos formulários validados da Busca Ativa (N=9.450), foram encontrados os percentuais de domicílios por tipo de privação (Quadro 6)

Quadro 6
Porcentuais de domicílios por tipo e dimensão de privações
Município de Francisco Morato

Tipo	Total (%)	Dimensões	%
Educação	14,0	Nenhum membro completou cinco anos de estudo	9,7
		Pelo menos uma criança em idade escolar não frequenta a escola	4,5
Saúde	6,6	Pelo menos uma criança morreu na família	6,1
		Pelo menos uma criança ou adulto desnutrido	0,7
Padrão de vida	21,6	A estrutura sanitária não é adequada	12,8
		Não tem acesso à água potável	3,8
		Não tem eletricidade formal	6,0
		Ausência de fogão a gás	0,5
		Piso não possui revestimento	3,0
		Não tem mais de um bem (rádio, televisão, outros)	2,1

Fonte: SEDS. São Paulo Solidário. Retrato Social. Francisco Morato.

O Quadro 7 apresenta as prioridades para o Programa São Paulo Solidário, indicadas pelas Agendas da Família.

Quadro 7
Indicações de prioridades para o Programa São Paulo Solidário – Painei
da Agenda da Família
Município de Francisco Morato

Áreas	% de Indicações	Dimensão mais indicada	% de indicações
Emprego e Rel. de Trabalho	89,3	Inserção no mercado de trabalho/emprego	75
Educação	60,7	Ensino médio regular	14,3
Habitação	21,4	Melhorias habitacionais	10,7
Saúde	14,3	Serviços odontológicos	7,1

Fonte: SEDS. Painei da Agenda da Família de Francisco Morato.

Tal como nas Agendas da Família de outros municípios, a principal prioridade das famílias consultadas em Francisco Morato é o emprego, acompanhada de qualificação profissional, com 75% das indicações da área.

É interessante notar que, na área educacional, o ensino médio regular contou com 14,3% das indicações e foi seguido por 7,1% das indicações em educação de adultos, incluindo-se aí o EJA. Portanto, emprego e a busca de mais educação e qualificação para o mercado de trabalho capitaneiam as escolhas prioritárias das famílias, em Francisco Morato.²⁰

O Plano de Trabalho do São Paulo Solidário em Francisco Morato – pesquisa de campo

Em 11 de abril de 2014, realizou-se visita em Francisco Morato, ocasião em que foi entrevistada a secretária municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Sra. Renata Senne. Ela forneceu informações sobre o programa e apresentou o Plano de

²⁰ Na área de habitação, além da dimensão prioritária de melhorias habitacionais, já referida, 7,1% das indicações foram para aquisição de casa própria/ acesso a programas habitacionais.

Trabalho que, já aprovado pelas instâncias superiores, aguarda apenas a chegada dos recursos a serem repassados pela SEDS ao Fundo Municipal de Assistência Social.²¹

A gestão da secretária iniciou-se há 16 meses, após a conclusão das etapas iniciais do Programa São Paulo Solidário (Busca Ativa e Agenda da Família). Portanto, ela não teve conhecimento detalhado daquelas ações e de seus resultados.

A revisão dos dados realizada pela secretária e sua equipe, para inteirar-se do programa e elaborar o Plano de Trabalho correspondente, levantou dúvidas quanto ao questionário da Busca Ativa e à identificação das famílias mais carentes por meio do IPM. Feita nova aferição, foram identificadas 1.305 famílias a serem atendidas e acompanhadas pelo programa. Para a seleção desses beneficiários, foram utilizadas informações cruzadas do CAD Único e do CAD Social da SEDS, que apontaram para o perfil das famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 reais mensais.

O passo seguinte foi a elaboração do Plano de Trabalho para o qual, segundo a secretária, foram considerados dois critérios: as indicações prioritárias das famílias; e a capacidade municipal de realizar, no prazo de um ano (definido para o uso dos recursos), as ações planejadas. As principais definições e ações propostas são apresentadas a seguir (ver arquivo com o Plano de Trabalho do São Paulo Solidário, no anexo do relatório).

Objetivos do Plano

- Objetivo geral

Contribuir com a melhora das condições de vida das famílias atendidas pelo Programa São Paulo Solidário na Prefeitura de Francisco Morato, favorecendo o fortalecimento de vínculos, garantia de direitos, emancipação e empreendedorismo

²¹ Em 18 de setembro de 2013, o município recebeu o Manual de Orientação para o Plano de Trabalho e foi firmado, pelo secretário estadual de Desenvolvimento Social e as autoridades municipais de Francisco Morato, o Compromisso Paulista, base da colaboração do Estado com as ações sociais do município.

- **Objetivos específicos**

Oferecer treinamentos, cursos, acompanhamento de ações que visam o desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário das famílias, como estratégia de superação da extrema pobreza

Eixos e ações

Foram eleitos três eixos norteadores, que contemplam oito programas específicos, apresentados no Quadro 8.

Quadro 8
Eixos e programas contemplados nos Plano de Trabalho do São Paulo Solidário
Município de Francisco Morato

Eixos	Programas	N.de atendidos
I. Qualificação profissional e empreendedorismo digital	Curso de desenvolvimento pessoal por meio de técnicas de programação neurolinguística	1.500 pessoas • agentes comunitários • líderes familiares
	Treinamento e qualificação profissional	400 pessoas
II. Acontece em Morato	Formação de equipe de agentes de notícias	60 pessoas (jovens)
	Jornal da comunidade em Morato	
	Cine Morato	
III. Lá em casa	Afinamento do diagnóstico	300 famílias 1.200 pessoas
	Visitas e acompanhamento das famílias	
	Mutirão de apoio	

Os programas e ações se farão por realização direta e contratação de terceiros. São previstas a mobilização e articulação com programas certificados já existentes, de responsabilidade estadual (como o EJA) ou privados (como o Aluno Monitor Microsoft).

O plano prevê a aplicação do total de recursos esperados, sem contudo discriminá-los por eixos ou programas. Em relação a recursos humanos, é registrada a previsão de contratação de 27 profissionais de nível superior, terceirizados.

Observações sobre o Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho reestruturou as demandas familiares de modo inteligente, considerando as prioridades de qualificação, agregando ainda as dimensões de formação de liderança comunitária e participação social, de modo a fortalecer vínculos sociais (formação de agentes comunitários e líderes familiares, Eixo I).

Um exemplo dessa estratégia é o modelo de como se pretende ali trabalhar as melhorias habitacionais, também uma prioridade das famílias consultadas (Eixo III. Lá em Casa). A proposta é identificar as habilidades e experiência dos membros das famílias (capital social) e estimular o seu aproveitamento nas reformas de habitações, por meio de mutirões (pedreiros, carpinteiros, etc.).

O trabalho de capacitação de jovens, a partir do seu envolvimento nos projetos do Eixo Acontece em Morato (agentes de notícias, jornal, cinema), é inovador e provavelmente será um atrativo aos membros mais jovens das famílias.

Finalmente, parece interessante o Plano de Trabalho pautar-se também por um critério de ordem prática, optando por projetos realizáveis no prazo de 11 a 12 meses – prazo previsto para o gasto dos recursos transferidos.

CAPÍTULO 4

PROGRAMA SÃO PAULO SOLIDÁRIO: BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

A avaliação do processo de implementação tem por objetivo diferenciar intenções e realizações ao longo do desenvolvimento do programa. Em outras palavras, visa identificar a distância e as diferenças entre o que se desenhou e objetivou e o que de fato ocorre, nos espaços institucionais e em relação aos beneficiários. De posse dessas informações, o analista pode recomendar aos decisores medidas e ações que visam encurtar aquela distância e melhorar a eficácia e a eficiência do programa.

A avaliação da implementação do São Paulo Solidário detectou várias dificuldades e obstáculos que provocam o distanciamento entre as intenções e objetivos do programa e o processo efetivamente realizado até agora. Muitas dessas dificuldades foram, como visto no Capítulo 1, devidas a fatores externos ao desenho e à estratégia de implementação do programa (como, por exemplo, a absorção da transferência de renda pelo programa federal congênere). Outras, entretanto, devem-se a fatores internos, seja de desenho, seja de algumas das dimensões da implementação, seja enfim do meio institucional em que se implementa o programa – SEDS, outras secretarias do Estado, Drads, Cras, prefeituras e das relações entre todas essas instituições.

Esse balanço final está dividido em três seções. Na primeira, retoma-se, de forma sintética, a avaliação dos subsistemas do processo de implementação, tal como apresentada no Capítulo 2. Na segunda, são destacados e comentados os principais aspectos da implementação do programa São Paulo Solidário que merecem atenção, reforço ou ajustamentos e correções. Finalmente, na terceira seção, são feitas algumas recomendações visando a melhoria de aspectos do programa.

São Paulo Solidário: fatores de sucesso e obstáculos da implementação

É conveniente insistir aqui que a avaliação realizada é preliminar, parcial e até mesmo provisória, dado o fato de que ainda não se completou a implementação do

programa. Mas talvez por isto mesmo, a avaliação seja oportuna, por indicar certas dificuldades que poderão ser enfrentadas ainda a tempo, antes que o programa se consolide de uma dada maneira.

Considerando-se as dimensões da implementação e os indicadores de eficiência correspondentes, distinguem-se, a seguir, os fatores de sucesso e os obstáculos enfrentados ao longo dos dois anos de implementação do São Paulo Solidário.

Fatores de sucesso e obstáculos

Tal como visto no Capítulo 2, o estudo dos vários subsistemas da implementação do programa revelou indicadores suficientes, satisfatórios, modestos ou nulos de eficácia. É o que mostra o Quadro 9.

Quadro 9
Indicadores de eficácia da implementação, segundo subsistemas de atividades e condições institucionais
Programa São Paulo Solidário

Subsistemas de atividades e condições institucionais	Indicadores de eficácia
Financiamento e gasto	Suficiência inicial de recursos; incertezas quanto à continuidade
Seleção dos agentes implementadores	Satisfatória; arbitragem municipal que independe da SEDS
Seleção do público-alvo	Focalização insatisfatória da seleção inicial de municípios, corrigida na etapa 2; focalização adequada das famílias; riscos de viés de exclusão por critérios estreitos do IPM-PNUD; êxito na localização de 8 mil “famílias invisíveis”
Informação	Suficiente e de qualidade para implementadores; insuficiente para famílias
Capacitação dos implementadores	Suficiente e de qualidade
Sistemas logísticos	Suficientes e de alta qualidade
Prestação atividade-fim	Prejudicada pela mudança de desenho e escopo do programa
Sistemas de monitoramento e avaliação	Não há
Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras	Alta para instituições e agentes centrais; modesta para pessoal e organizações locais

Observa-se que as dimensões *financiamento* (inicial), *seleção* e *capacitação de agentes implementadores* e *sistemas logísticos* (da Busca Ativa, Retrato Social e Agenda da Família) mostram qualidade alta, boa ou satisfatória e tendem a contribuir positivamente para o sucesso do programa.

Já as dimensões *financiamento* (etapa final), *seleção do público-alvo* (municípios iniciais e famílias) e *sistema de informação* (das famílias) registram insuficiências e vieses, que podem comprometer o sucesso do programa.

Finalmente, as dimensões *prestação da atividade-fim* (ações dos Planos de Trabalho municipais e oferta articulada de serviços sociais estaduais) e *sistemas de monitoramento e avaliação* são até agora inexistentes e merecem atenção e monitoramento adequado.

Há aqui uma questão de *timing*, dado o atraso já comentado da implementação do programa. De todo modo, estas são as dimensões cruciais do programa, que requerem maior rapidez e boas medidas de sustentação.

São Paulo Solidário: o que mostra o estudo da implementação

Destacam-se, nesta seção, alguns dos principais aspectos da implementação do programa São Paulo Solidário que parecem requerer especial observação, ajustes ou correções.

Uma concepção moderna e atualizada da natureza multidimensional da pobreza

Muitos estudos recentes procuraram identificar as várias e inter-relacionadas dimensões da pobreza (WORLD BANK, 2000; NARAYAN et al., 2000; CHAMBERS, 2005; DRAIBE, 2005). Além de envolver privações materiais, a situação de pobreza implica também privações e fatores não materiais. Mais ainda, as múltiplas dimensões da pobreza estão relacionadas entre si, tendendo a compor uma trama de situações que aprisionam famílias e pessoas na reprodução da vulnerabilidade (DRAIBE, 2005, 2007).

Na percepção dos próprios pobres, a pobreza é também medo quanto ao futuro, sentimento de marginalização das novas oportunidades econômicas por pobreza de conexões sociais, de informação, de formação e de crédito (NARAYAN et al., 2000; DRAIBE, 2005).

Programas de combate à pobreza desenhados a partir de tal concepção tendem a ser mais eficazes, uma vez que, além de complementação da renda, tratam de promover ou garantir o acesso a bens e serviços sociais que possibilitem romper com a reprodução intergeracional da pobreza e aumentem o bem-estar atual das famílias.

O programa São Paulo Solidário fundamenta-se na concepção multidimensional da pobreza. Esse é um diferencial importante em relação a programas estritamente de transferências monetárias, qualificando muito positivamente a iniciativa do Estado de São Paulo em eliminar a extrema pobreza, característica a ser portanto preservada e ampliada.

Um sofisticado sistema de identificação das famílias pobres e de suas demandas prioritárias

A sistemática da Busca Ativa, realizada nos bolsões e regiões de pobreza, revelou-se um processo de identificação fina da extrema pobreza e resultou mesmo na identificação, na primeira etapa do programa, de cerca de 8 mil famílias até então fora dos circuitos da cidadania social.

Também a elaboração da Agenda da Família – um inquérito junto às mesmas para o registro de suas necessidades prioritárias e o seu compromisso de empenharem-se elas também na sua superação – é outro dos diferenciais positivos do programa. De fato, o envolvimento comprometido dos beneficiários em programas de seu interesse tem sido outra das recomendações da literatura, baseada em evidências sobre a melhora da eficácia dos mesmos.

Uma focalização muito estreita: o risco do viés de exclusão pelo uso do IPM/PNUD

O estudo da implementação e especialmente o estudo de caso de Francisco Morato revelaram uma inadequação do Índice de Pobreza Multidimensional do PNUD, ou melhor, dos critérios da sua elaboração. Os dez indicadores considerados mostraram-se muito restritos em um Estado e em muitas de suas regiões que já registram níveis quase universais de acesso à escola (fundamental), baixas taxas de mortalidade infantil

e mesmo certo grau mínimo de bem-estar social (como, por exemplo, a posse de fogão a gás, etc.).

É provável que uso do IPM/PNUD tenha significado de fato a exclusão de proporção significativa de famílias muito pobres, inclusive com renda inferior a R\$ 70,00 *per capita* mensal, mas que não registram baixíssimos indicadores sociais ou de bem-estar. Em Francisco Morato, a diferença mostrou-se muito forte: se 177 famílias foram selecionadas na Busca Ativa pelo IPM, por meio da aplicação dos critérios do CAD Único e do CAD Social da SEDS, aquele número subiu para 1.305 famílias.

Certamente, a correção da focalização levará a um crescimento significativo do número de famílias, com consequente aumento da demanda de recursos a serem transferidos aos municípios. Até o momento, não há iniciativas e estudos dos gestores que projetem os gastos com o atendimento a possíveis novas demandas

Uma Agenda da Família inicialmente muito aberta

Por sua vez, pelo menos na primeira etapa do programa (97 municípios), a formação da Agenda foi feita a partir de perguntas muito abertas, que frequentemente obtiveram por respostas solicitações irreais (tais como uma casa, um carro, um trator, etc.), podendo gerar expectativas também irreais, seguidas de frustrações.

Houve modificação desta sistemática e passou-se a usar o formulário de cadastramento do Sistema Único de Assistência Social – Suas, que apresenta uma lista prévia da qual poderão ser indicadas quatro prioridades.

O desafio da oferta intersetorial de serviços sociais

Uma concepção multidimensional da pobreza supõe, teoricamente, uma oferta multisetorial de acesso a bens e serviços sociais, que atendam minimamente às demandas.

Uma oferta dessa natureza requer uma ação coordenada entre secretarias de Estado e outras entidades, o que constitui desde sempre um desafio de difícil superação.

Pelo menos, é o que mostra a experiência e registra a literatura (BARDACH, 1998; VERHOEST et al., 2005; GUY, 1998a, 1998b; BARDACH, 1998; LICHA; MOLINA, 2006; JUNQUEIRA, 2008).

O programa São Paulo Solidário está respaldado por um decreto estadual que torna as famílias por ele selecionadas beneficiárias prioritárias das várias secretarias de Estado envolvidas. O atraso da implementação não permitiu que se verificasse até que ponto tal oferta coordenada se tornará efetiva. No momento, apenas o programa Via Rápida Emprego, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, respondeu positivamente à demanda, como se registrou no Capítulo 2. O acesso a outros programas, tais como o EJA da Secretaria da Educação, ou de casas da CDHU, pode estar ocorrendo, a depender da oferta dos programas nos municípios e das providências das prefeituras municipais a respeito da inserção das famílias nos mesmos.

Seguramente, a oferta coordenada de programas estaduais ou outros será um aspecto a ser cuidadosamente considerado pelos gestores, sob pena de se comprometer a atividade-fim do São Paulo Solidário.

SPS. Desafios da cooperação federativa em programas de operação descentralizada

As relações entre as esferas da federação e a autonomia das mesmas condicionam o andamento do programa, até agora de modo positivo.

É verdade que a articulação com o governo federal, para o cadastramento das famílias identificadas pela Busca Ativa, significou, já no primeiro ano do programa, a absorção dessas famílias pelo programa federal Bolsa Família e a consequente supressão da transferência de renda por parte do programa paulista. A mudança gerou forte atraso e requereu alterações de desenho importantes por parte do São Paulo Solidário. A cooperação inicialmente acordada de fato deixou de acontecer, a partir desse momento.

Já com os municípios, que atuam no programa por adesão, até o momento não parece ter ocorrido dificuldade maior na realização das tarefas que lhes cabem, especialmente a pesquisa *in loco* para a formação das Agendas da Família.

Os Manuais de Orientação produzidos pela SEDS para cada um dos 97 municípios constituem uma boa fonte de informação sobre os programas do Estado de São Paulo que podem ser demandados para a composição da oferta para a Agenda da Família. Uma coordenação local da demanda pode ter algum êxito, nesse sentido.

Dificuldades podem ocorrer posteriormente, quando os municípios tiverem que se encarregar de novas buscas e do acompanhamento, por três anos, das famílias selecionadas. Até o momento, não foram criados sistemas homogêneos para tais realizações nem está claro a partir de quando deverão os municípios iniciar aquele monitoramento.

SPS. Recursos orçamentários e humanos

O financiamento do programa, nas etapas 1 e 2, foi satisfatório; entretanto a etapa 3 (65 municípios das regiões metropolitanas do Estado) está desfinanciada, uma vez que os recursos não constam do orçamento da SEDS de 2014. A situação causa incertezas quanto à continuidade do programa.

O quadro técnico de gestores do programa, na SEDS, constituído por quatro pessoas, é bastante reduzido diante das tarefas que devem ser realizadas, envolvendo orientações e análises dos planos de trabalhos de todos os municípios, além de outras atividades. Ligados ao Gabinete do Secretário, estes profissionais gozam ainda de pouca autonomia administrativa.

Ausência de sistemas de monitoramento e avaliação

O programa não conta com um sistema de monitoramento e avaliação. Embora haja a intenção dos gestores de tomar providências nessa direção, não existe previsão de recursos para tanto.

Supõe-se que um programa prioritário do governo estadual, como é o São Paulo Solidário, apresente resultados com base em sólidas avaliações, o que será possível

sempre que o sistema de monitoramento e avaliação seja organizado a tempo e fornecido aos municípios, em princípio os responsáveis pela sua realização.

Programas ainda em estágio de implementação oferecem oportunidade única para que sua avaliação tenha início concomitantemente às suas primeiras atividades – a melhor das situações para avaliações tanto de processo quanto de impactos. É de se esperar que o São Paulo Solidário não perca tal oportunidade.

Recomendações de políticas

A seguir, apresentam-se as recomendações e sugestões extraídas do estudo de implementação do São Paulo Solidário.

- As turbulências da implementação e a ausência de um monitoramento fino não recomendam a continuidade do programa tal como está desenhado. Se fases iniciais – Busca Ativa, Retrato Social e Agenda da Família – foram relativamente bem-sucedidas, a oferta coordenada de programas estaduais e a execução dos planos locais de trabalho ainda não mostraram suas potencialidades. Estas são dimensões cruciais da atividade-fim do São Paulo Solidário e somente o seu êxito poderá resultar em efetiva redução da pobreza e da vulnerabilidade das famílias. Na nossa opinião, é mais prudente consolidá-lo nos 97 municípios da primeira etapa e avaliá-lo detalhadamente, para que então as novas etapas sejam concretizadas.
- É importante que, a cada período de três ou cinco anos, o governo do Estado de São Paulo refaça a Busca Ativa e proporcione a elaboração da Agenda da Família, com vistas a reduzir ou eliminar a extrema pobreza e proporcionar incentivos à mobilidade das famílias mais vulneráveis.
- Melhorar o IPM/PNU ou substituí-lo por outros critérios de identificação multidimensional da pobreza extrema. Seguramente tal revisão implicará aumento de gastos com o programa.
- Ativar mais fortemente a ação coordenada das secretarias de Estado junto aos municípios, para o processamento das Agendas das Famílias.

- Coordenar com os municípios um mais eficiente sistema de informação às famílias vulneráveis e aos munícipes em geral.
- Montagem imediata de um sistema de monitoramento e avaliação, a ser implementado pela SEDS conjuntamente com os municípios.

Referências

BARDACH, E. *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsanship*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1998. Disponível em: <<http://brookings.nap.edu/books/0815707975/html/index.html>>.

CHAMBERS, R. Participation, pluralism and perceptions of poverty. In: CONFERENCE ON THE MANY DIMENSIONS OF POVERTY. Brasília: International Poverty Centre – United Nations Development Programme. 29-31 August 2005.

DRAIBE, Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Carvalho, M. C. B. de; BARREIRO, M. C. R. N. (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: Ed. PUC/IEI/Cenpec, Capítulo 1, 2001.

_____. Cooperação descentralizada e redução da pobreza. *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005*. Observatorio da Cooperação Descentralizada, UE Municipalidad de Montevideo, 2005.

_____. *A experiência internacional sobre a intersectorialidade da ação pública*. Projeto Assessoria ao Cadastramento, Planejamento e Avaliação dos Programas de Transferência de Renda no Município de São Paulo, Convênio PMSP/ SMDS e Unicamp/Fecamp. São Paulo, 2007 (Documento de trabalho).

GUY, P. *The search for coordination and coherence in public policy: return to center?* 1998a. Disponível em: <www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf>.

_____. *Managing horizontal government*. The politics of coordination. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998b (Research paper, n. 21). Disponível em: <<http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/pdfs/p78.pdf>>.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, v.32, n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.hcsp.ensp.fr/hcspi/docspdf/adsp/adsp-15/ad153535.pdf>>.

LICHA, I.; MOLINA C.G. *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington, DC: INDES, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220392>>.

KING, J. A.; MORRIS, L. L.; FITZ-GIBBON, C. T. *How to assess program implementation*. California-USA: Sage Publications, 1997.

VERHOEST, K.; GUY, P. EVA, B.; FALKE, M.; GEERT, B. How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration. 2005. Disponível em: <http://www.sog-rc27.org/Paper/Scancor/coordination_scancorpaper_definitive.pdf>.

NARAYAN, D.; CHAMBERS, R.; SHAH, M. K.; PETESCH, P. *Voices of the poor: crying out for change*. New York: Published for the World Bank, Oxford University Press, 2000.

OLIVEIRA, F. M.; MINERVINO, L. S. *Caracterização dos municípios integrantes do Projeto São Paulo Solidário*. Nota Técnica. Fundação Seade, 2013.

PATTON, M. *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001

WORLD BANK. *Attacking poverty*. World Development Report 2000/01. Oxford University Press for the World Bank, 2000.