

RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

RPR I – Acidentes no Trânsito

RPR II – Trabalho Infantil

RPR III – Escolarização no Ensino Médio

RPR IV – Exposição e Envolvimento dos Jovens com a Violência

RPR V – Mortalidade Materna

RPR VI – Vulnerabilidade das Crianças e Adolescentes

RPR VII – Acesso à Serviços Públicos de Infraestrutura Urbana

Fortaleza, Ceará
2012

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Antônio Eduardo Diogo de Siqueira Filho – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba F. D. Barreto – Diretor Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Diretor de Estudos Econômicos

COORDENADOR TÉCNICO

Jimmy Lima de Oliveira

CONSULTORES

Francis Carlo Petterini Lourenço

Marcelo Ponte Barbosa

Guilherme Diniz Irffi

Rodolfo Alves Silva

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av.: General Afonso Albuquerque Lima, S/N

Ed.:SEPLAN - 2º andar

60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3101-3521 / 3101-3496

Fax: (85) 3101-3500

www.ipece.ce.gov.br

ipece@ipece.ce.gov.br

Introdução

No contexto dos indicadores de desembolso da operação SWAP II, foi acordado que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) deveria atingir a meta de elaboração e disponibilização eletrônica de sete “Relatórios de Produto-Resultado” (RPR) em 2011. Seguindo as normas do Banco Mundial para consolidação do desembolso, estes relatórios devem ser validados pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) e colocados na página eletrônica da SEPLAG.

De acordo com cada tema, a SEPLAG selecionou 13 programas que consideravam mais relevantes e de maior interesse para serem analisados. O IPECE, após ser designado para coordenar a elaboração dos RPRs, iniciou o processo licitatório para contratação de consultores técnicos com experiência em cada um dos temas citados.

Nesse contexto, os temas e programas deliberados pelo COGERF e SEPLAG, respectivamente, são:

| TEMAS | PROGRAMAS | SECRETARIAS |
|--|--|---------------------|
| 1 - Acidentes no Trânsito | (011) Programa de Otimização no Trânsito | SEINFRA |
| 2 - Trabalho Infantil | (713) Proteção Social Especial | STDS |
| 3 - Escolarização no Ensino Médio | (041) Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino (048) Qualidade da Educação Básica | SEDUC |
| 4 - Exposição e Envolvimento dos Jovens com a Violência | (204) Segurança Moderna e com Inteligência (052) Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade | SSPDS e STDS |
| 5 - Mortalidade Materna | 536) Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (535) Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário | SESA |
| 6 - Vulnerabilidade das Crianças e Adolescentes | (536) Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (200) Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias | SESA e SSPDS |
| 7 - Acesso à Serviços Públicos de Infraestrutura Urbana | (222) Programa Habitacional (711) Saneamento Ambiental do Ceará (002) Estruturação e Requalificação Urbana | CIDADES |

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Os Relatórios Produto-Resultado são instrumentos que procuram preencher o espaço existente entre as atividades de monitoramento e de avaliação. É uma forma de avaliação “soft” que consiste em uma análise crítica do desenho do Marco Lógico do programa e de uma análise

preliminar de cruzamento dos produtos gerados com os resultados que se pretende alcançar. Nesse caso procurar-se-á identificar as chances de alcance dos impactos esperados. O Manual de Operações do SWAP II expõe os três elementos essenciais que devem conter os RPRs:

1) Marco Lógico

O marco lógico é uma forma sistemática de apresentar planos, programas e projetos considerando as relações existentes entre:

- os recursos disponíveis e insumos utilizados;
- as atividades que se planeja desenvolver;
- os produtos que se quer realizar;
- os resultados e impactos que se espera alcançar.

Assim, este tipo de análise busca verificar se os elementos do marco-lógico estão encadeados de forma consistente e se os objetivos da política ou programa são realistas e factíveis.

2) Monitoramento dos produtos da política, programa ou projeto

Esta análise estabelece até que ponto recursos, cronograma, produtos estão acontecendo de acordo com o que foi planejado, possibilitando que decisões oportunas sejam tomadas para corrigir as distorções verificadas.

3) Produtos gerados versus Resultados pretendidos

Esta análise verifica até que ponto os produtos gerados favorecem o alcance dos resultados pretendidos. Procura-se, com base nas informações disponíveis, avaliar se de fato esses produtos estão afetando na melhoria de indicadores econômicos e sociais e se há boa perspectiva que as grandes transformações almejadas se tornem realidade, dado o nível de intervenção efetuado, ou seja, as evidências das intervenções que já alcançaram resultados satisfatórios, ou que falharam, são investigadas e posteriormente avalia-se o porquê destes resultados. Com isso, será possível corrigir eventuais falhas para que os impactos possam ser alcançados no prazo desejado.

Por meio dos três elementos principais do Relatório Produto-Resultado é possível recomendar mudanças de políticas que melhorem os impactos dos respectivos programas.

Tema: Acidentes no Trânsito

Programa: (011) Programa de Otimização no Trânsito

Consultores: Francis Carlo Petterini¹

1. Contextualização

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que, em todo o mundo, 1,2 milhão de pessoas morrem e 50 milhões ficam feridas por ano vítimas dos acidentes de trânsito. Além do sofrimento das famílias pelas mortes e incapacidades físicas (que são custos intangíveis), os acidentes fazem com que o sistema de saúde pública arque com elevados custos de atendimento e tratamento e com que o sistema econômico arque com grandes perdas de produtividade. No conjunto dos custos tangíveis, estima-se que os acidentes no trânsito comprometem ao ano de 1% a 3% do PIB de uma região².

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que 43% das perdas tangíveis correspondam ao decréscimo econômico sofrido pelas pessoas pela interrupção (temporária ou permanente) de suas atividades produtivas. Considerando que as pessoas estão inseridas nos mercados de trabalho formal e informal, no caso de um assalariado, a perda equivale ao custo necessário para sua substituição durante o tempo não trabalhado. E no caso de um trabalhador informal, equivale a renda perdida em decorrência do acidente³. Os custos de recuperação ou reposição dos veículos danificados em acidentes de trânsito, das propriedades e da sinalização correspondem a 30% das perdas. Os custos de tratamento médico e resgate equivalem a 16% e os outros custos correspondem aos 11% restantes (processos judiciais, perdas de tempo decorrentes dos congestionamentos, atendimento policial etc.).

Considerando os parâmetros do IPEA, o Departamento de Trânsito do Ceará (DETRAN-CE) estima que em 2011 as perdas tangíveis com os acidentes de trânsito foram da ordem de R\$ 485 milhões. Considerando uma estimativa de R\$ 80 bilhões para o PIB cearense em 2011, tais perdas são próximas de 1% da produção econômica anual do estado⁴.

Bacchieri e Barros (2011) descrevem em detalhes o perfil dos acidentes de trânsito no Brasil, desde a implementação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) em 1998 até o ano de 2010, através da análise dos principais trabalhos científicos e publicações não acadêmicas nacionais. Na revisão da literatura, observa-se um aumento (ou uma inflexibilidade) do número absoluto de mortos e das taxas de mortalidade na maioria dos estados brasileiros. Dentre eles o Ceará.

As conclusões gerais da literatura levantada por Bacchieri e Barros (2011) apontam de que, no caso brasileiro, os principais condicionantes relacionados desta inflexibilidade no número de acidentes no trânsito estão relacionados a: (1) ampliação da frota de motocicletas; (2) abuso de bebidas alcoólicas; e, (3) simples desrespeito à legislação.

¹ Doutor em Economia e Professor da Universidade Federal do Ceará – Campus de Sobral. E-mail: petterini@ufc.br.

² Detalhes em OMS (2004), Oka (2011) e OMS (2011).

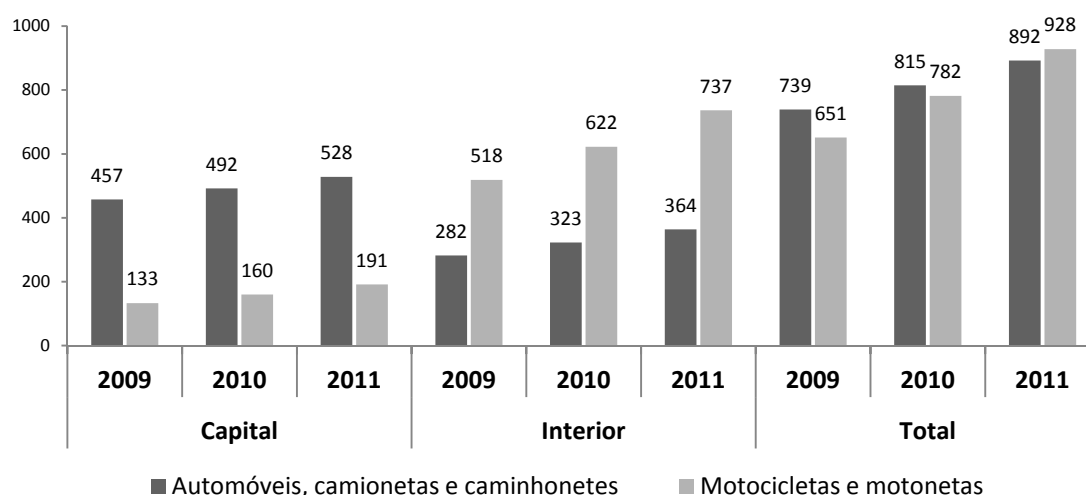
³ Detalhes em IPEA (2004).

⁴ Detalhes em DETRAN-CE (2011).

Devido ao recente crescimento econômico e ao consequente aumento de renda das famílias, bem como as facilidades de crédito, as motocicletas invadiram o espaço urbano como eficientes ferramentas de transporte e trabalho diante do trânsito congestionado das grandes cidades, como é o caso de Fortaleza, ou a simples falta de transporte coletivo organizado, como é o caso de Sobral (segunda cidade mais populosa fora da região metropolitana).

O Gráfico 1, abaixo, expõe a evolução da frota de automóveis, camionetas e caminhonetes e motocicletas e motonetas registradas em Fortaleza e no interior do Ceará⁵ de 2009 a 2011. Dois pontos condizentes ao dito no parágrafo anterior podem ser observados neste gráfico. Primeiro, ao observar as barras da extrema direita, note que o total de automóveis (mais camionetas e caminhonetes) registrados no Ceará era de 739 mil unidades em 2009, passando para 815 mil em 2010 e 892 mil unidades em 2011, ao passo que o total de motocicletas (mais motonetas) era de 651 mil unidades em 2009, passando para 782 mil em 2010 e 928 mil unidades em 2011. Ou seja, num intervalo de três anos, a frota de motocicletas superou a frota de automóveis.

Gráfico 1 – Frota de automóveis, camionetas e caminhonetes e motocicletas e motonetas registradas na capital e no interior do Ceará – 2009 a 2010 – 1.000 unidades.



Fonte: DETRAN-CE. Elaboração própria.

O segundo ponto relevante a se observar no Gráfico 1 é que a frota de motocicletas registradas no interior é consideravelmente maior que a de automóveis (e o oposto ocorre na capital).

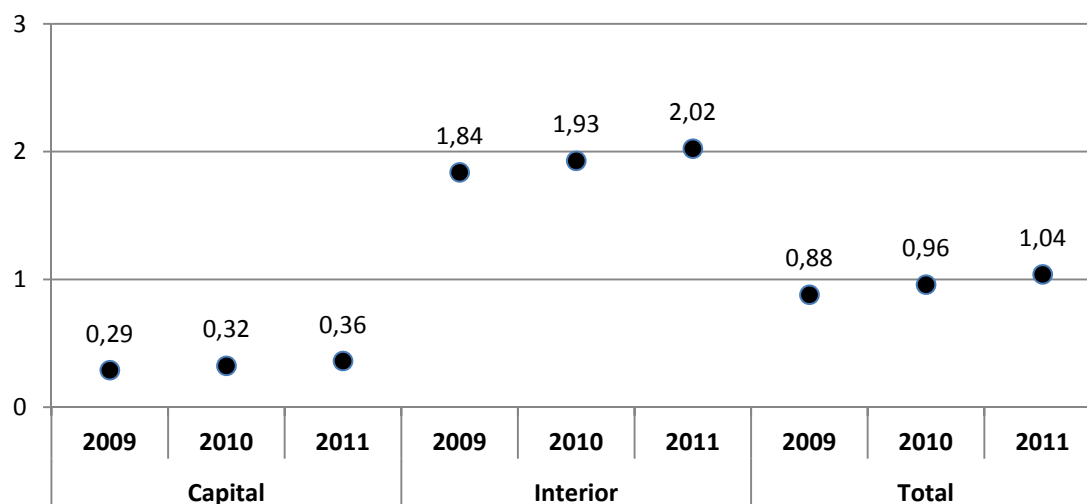
Note também que em ambas as regiões, capital e interior, a frota de motocicletas cresce mais rápido que a frota de automóveis. O Gráfico 2 ilustra isso apontando a razão entre motocicletas e automóveis.

Ao observar-se o Gráfico 2 tem-se que em 2009 havia no Ceará menos de uma motocicleta para cada automóvel registrado, todavia essa situação se inverte em 2011. Mais ainda,

⁵ O CTB diferencia "camioneta" de "caminhonete", sendo que no primeiro passageiros e carga ocupam o mesmo compartimento e o segundo é para transporte de carga com peso bruto total (peso do veículo mais o da carga) de até 3,5 T. De forma semelhante, diferencia "motocicleta" de "motoneta", sendo que no primeiro o condutor pilota montado e no segundo sentado.

observa também que no interior do Ceará tem-se mais de duas motocicletas para cada automóvel registrado. Em 2011 havia, no interior, 737 mil motocicletas frente a 364 mil automóveis emplacados.

Gráfico 2 – Razão entre as frotas de motocicletas e automóveis na capital e no interior do Ceará



Fonte: DETRAN-CE. Elaboração própria.

A Tabela 1, abaixo, mostra um comparativo dos últimos dois anos quanto ao total de acidentes por jurisdição (capital, interior e estradas estaduais e federais, CE's e BR's, respectivamente).

Tabela 1 - Comparativo total de acidentes no Ceará por jurisdição – anos 2010 e 2011

| Jurisdição | | Capital | Interior | CE'S | BR'S | Total |
|-----------------------------|--------------|---------|----------|-------|---------|--------|
| Total de acidentes | 2010 | 16.652 | 3.085 | 2.998 | 3.770 | 26.505 |
| | 2011 | 16.060 | 3.528 | 3.151 | 3.786 | 26.525 |
| | Variação (%) | -3.56% | 14.36% | 5.10% | 0.42% | 0.08% |
| Total de vítimas fatais | 2010 | 292 | 803 | 343 | 265 | 1.703 |
| | 2011 | 378 | 1.132 | 365 | 216 | 2.091 |
| | Variação (%) | 29.45% | 40.97% | 6.41% | -18.49% | 22.78% |
| Total de vítimas não fatais | 2010 | 6.362 | 2.515 | 1.939 | 2.590 | 13.406 |
| | 2011 | 5.188 | 2.610 | 2.034 | 2.382 | 12.214 |
| | Variação (%) | -18.45% | 3.78% | 4.90% | -8.03% | -8.89% |

Fonte: DETRAN-CE. Elaboração própria.

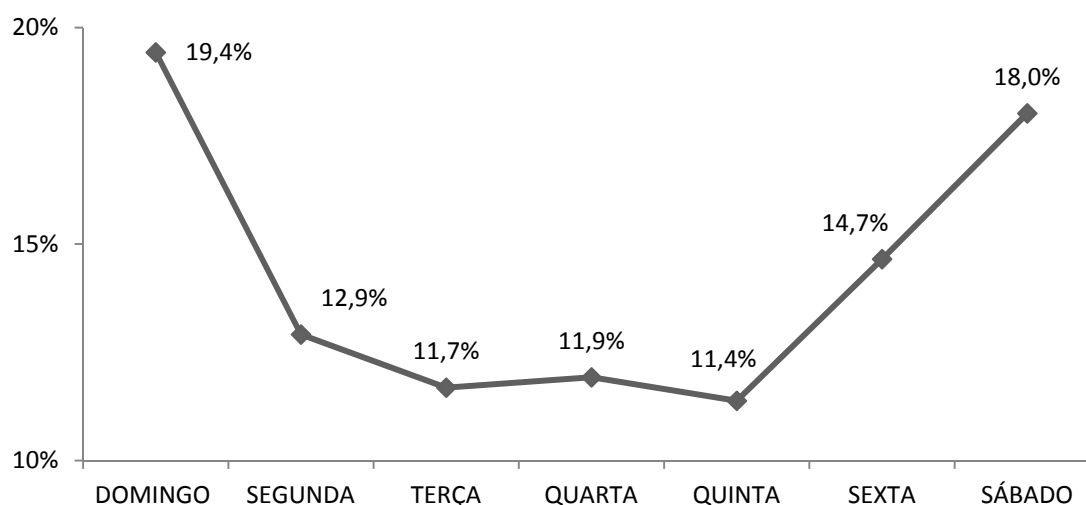
Note que o número total de acidentes no estado se mantém relativamente estável no período, crescendo apenas 0,08%. Todavia, enquanto o número de acidentes na capital se retraiu em 3,56%, no interior houve uma expansão de 14,36%. Isto provavelmente está relacionado a forte expansão do comércio de motocicletas no interior, que não vem sendo acompanhado por uma

equivalente emissão de carteiras de habilitação ou fiscalização nesse sentido. Por consequência, como pode ser visto na Tabela 1, o número de vítimas (fatais e não fatais) se expande mais no interior do que na capital.

A relação entre álcool e os acidentes de trânsito é uma das principais causas de mortalidade, atingindo, sobretudo, homens jovens. Bacchieri e Barros (2011) apontam estudos realizados em 143 cidades brasileiras em 2009, indicando que 43% dos motoristas homens e 9% das mulheres não acreditam que a ingestão de pequenas doses de álcool sejam conflitivas com o ato da direção. Todavia, os autores observam que 54 estudos empíricos realizados entre 2005 e 2009 apontam forte relação entre o uso de álcool e a ocorrência de vítimas fatais nos acidentes de trânsito. Mais ainda, através de entrevistas com os socorristas, estima-se que cerca de 20% das vítimas de acidentes atendidas em serviços de emergência (SAMU) apresentavam indícios de uso de álcool. Enfim, parece haver ainda certa distorção entre a crença popular e os fatos, algo que precisa ser mais bem esclarecido a população.

O Gráfico 3, abaixo, apresenta o percentual dos acidentes de 2011 por dia da semana. Note que a frequência aumenta substancialmente das sextas para os sábados e os domingos, 52,1% dos acidentes aconteceram nestes três dias, o que é um forte sinal da relação com o consumo de bebidas alcoólicas.

Gráfico 3 – Percentual dos acidentes de 2011 por dia da semana



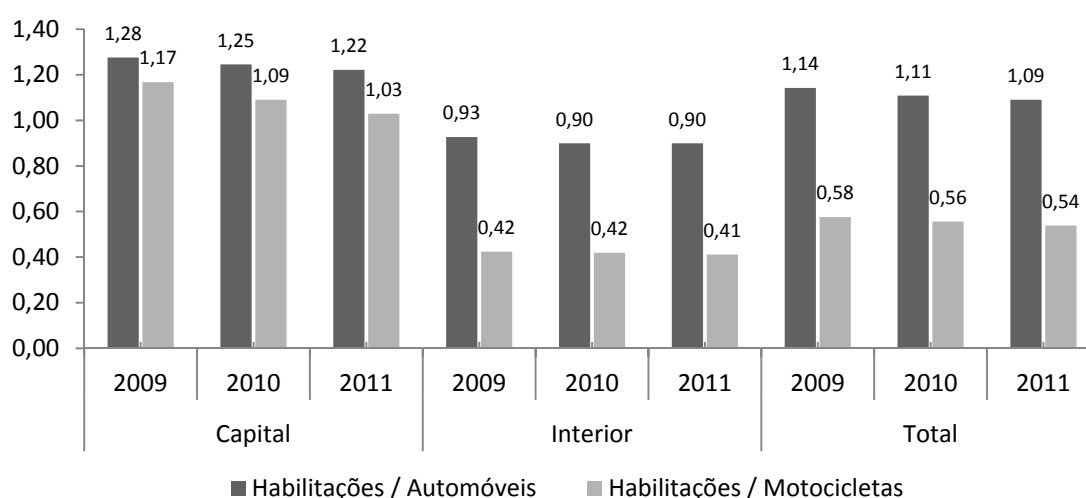
Fonte: DETRAN-CE. Elaboração própria.

O terceiro ponto mais citado pela literatura brasileira recente sobre as causas dos acidentes de trânsito é o puro desrespeito à legislação. Esse ponto está relacionado a uma miríade de fatores, como, por exemplo, a falta de carteira de habilitação e a velocidade excessiva. Quanto ao caso específico do interior do Ceará, no dia-a-dia é comum, por exemplo, observarem-se motociclistas conduzindo o veículo sem capacete e de pés descalços. Isto, em caso de acidente, aumentam as chances de vitimização. Também no interior é comum se observar três ou quatro pessoas, incluindo crianças, se equilibrando na garupa de uma única motocicleta de forma extremamente imprudente.

No Brasil existem algumas categorias de habilitações, que variam de acordo com o veículo a ser pilotado. As categorias mais comuns são a “A”, para condução de motocicletas, a “B”, para a condução de automóveis, e a “AB”, que habilita concomitantemente a condução de motocicletas e automóveis.

O Gráfico 4, abaixo, apresenta a seguinte estatística: soma das habilitações “A” e “AB” em razão do número motocicletas (mais motonetas), e soma das habilitações “B” e “AB” em razão do número de automóveis (mais camionetas e caminhonetes), na capital e no interior nos últimos três anos. Antes de tudo, note que parece razoável imaginar que a situação padrão seja que estas estatísticas se encontrem próximas da unidade, ou seja, algo como uma habilitação para cada veículo. E é isso que se observa na capital, mas não no interior.

Gráfico 4 – Razão entre habilitações e frotas de automóveis, camionetas e caminhonetes e motocicletas e motonetas registradas na capital e no interior do Ceará – 2009 a 2010



Fonte: DETRAN-CE.

O Gráfico acima indica de que ainda há um grande número de condutores desabilitados no interior do estado. Particularmente condutores de motocicletas. Assim, como será discutido adiante, se acredita ser necessário ampliar o *Programa Popular de Formação, Educação, Qualificação e Habilitação Profissional de Condutores de Veículos Automotores*, conhecido por Carteira de Motorista Popular. Certamente há uma potencial relação entre este programa e o número de acidentes no trânsito por 1000 habitantes, principal indicador de resultado relacionado ao Programa de Otimização no Trânsito [011].

Além desta introdução, que deu os aspectos gerais da problemática onde estão inseridos o tema e o programa a serem analisados neste relatório, nas Seções 2 e 3 se fará uma análise do Marco Lógico do programa, usando uma representação recuperada da matriz de Gestão Por Resultados (GPR) da Secretaria Infraestrutura (SEINFRA) disponibilizada pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Depois, na Seção 4 se fará uma análise preliminar dos produtos e resultados do programa. E, por fim, na seção 5 serão feitas as considerações finais e sugestões para melhorar o monitoramento do programa, preparando-o para uma futura avaliação.

2. Análise de Marco Lógico

Todo programa deve partir da definição de um Marco Lógico (ML), isto é, uma estrutura lógica que evidencie a alocação dos recursos e produtos necessários para se alcançar resultados previamente determinados⁶. Tais resultados são intrínsecos a definição do problema. No presente relatório, o ML deverá ser recuperado e analisado para o programa de Programa de Otimização no Trânsito [011] no contexto de resultar na redução do *número de acidentes no trânsito por 1000 habitantes* (e outros indicadores correlatos).

Por lei, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) determina uma série de competências ao DETRAN no que tange ao planejamento, coordenação, execução de ações relacionadas a: (1) habilitação de condutores⁷; (2) registro e controle de veículos⁸; (3) fiscalização, autuação e arrecadação de multas⁹; (4) geração e administração das estatísticas de trânsito¹⁰; e, (5) educação de trânsito¹¹. Assim, como era de se esperar, o DETRAN é o órgão que está mais diretamente ligado Programa de Otimização no Trânsito [011].

A análise então começa pela apresentação da matriz de Gestão por Resultados (GPR) da SEINFRA, onde é possível identificar boa parte do ML do programa e sua relação direta com as ações do DETRAN. Tal recorte é observado abaixo, na Tabela 2.

Tabela 2 – Matriz de GPR da SEINFRA para o Programa de Otimização no Trânsito [011]

| Eixo | Resultados Estratégicos de Governo | Resultados Estratégicos Setoriais | Indicadores de Resultados | Produtos | Indicadores de Produtos |
|-----------------------------|------------------------------------|---|---|---|---|
| Sociedade justa e solidária | Sociedade com Segurança e Justiça | Aumento das condições de segurança no trânsito e transporte | [1] Nº de vítimas fatais no trânsito por 10.000 veículos [2] Nº de vítimas fatais no trânsito por 100.000 habitantes [3] Nº de acidentes no trânsito por 100.000 habitantes | [1] Habilitações apreendidas [2] Eventos realizados [3] Trânsito municipalizado [4] Blitz realizada [5] Veículo em situação irregular apreendido [6] Veículo fiscalizado | [1] Nº de habilitações apreendidas [2] Nº de eventos realizados [3] Nº de municípios com trânsito municipalizado [4] Nº de blitz realizadas [5] Nº de veículos em situação irregular apreendidos [6] Nº de veículos fiscalizados |

Fonte: SEPLAG.

⁶ Detalhes em IPECE (2010).

⁷ Coordenar, realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores; expedir e cassar licença de aprendizagem, permissão para dirigir e carteira de habilitação; credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito.

⁸ Coordenar, vistoriar e executar ações de inspeção quanto às condições de segurança veicular; Registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos.

⁹ Coordenar, realizar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB; Arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, bem como das infrações de trânsito relacionadas ao condutor e veículo.

¹⁰ Coordenar, em ação conjunta com todos os órgãos e entidades de trânsito, todos os registros de acidentes de trânsito, visando detectar as causas e elaborando estudos e pesquisas, no intuito de contribuir para uma redução dos mesmos; Coordenar a elaboração de todas as estatísticas com relação aos condutores e aos veículos.

¹¹ Promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito; Planejar, coordenar e realizar palestras educativas em escolas, empresas e demais organizações, governamentais ou não, visando criar uma consciência cidadã em relação ao trânsito; Concepção e elaboração de material educativo a ser distribuído à população.

O “Eixo” e os resultados “Estratégicos de Governo” e “Estratégicos Setoriais” são termos particulares da administração pública, onde não cabe maior discussão, e que estão por envolver os indicadores de resultado: [1] Nº de vítimas fatais no trânsito por 10.000 veículos; [2] Nº de vítimas fatais no trânsito por 100.000 habitantes; e, [3] Nº de acidentes no trânsito por 100.000 habitantes. Tais indicadores estão muito bem estabelecidos na literatura e são largamente usados e aceitos mundo afora como indicadores de qualidade do trânsito, assim, também não há grandes comentários a se tecer até aqui. Todavia, nota-se que algumas críticas e sugestões podem ser apontadas quanto aos produtos e seus indicadores em termos de capacidade de afetar os resultados.

Por exemplo, no que diz respeito ao produto “habilitações apreendidas”, o primeiro da lista exposta na matriz de GPR, considerando o déficit de habilitações existentes e exposto anteriormente no Gráfico 4, tem-se que ele é relativamente menos impactante que o produto “habilitações populares emitidas”. Inclusive esta proposta seria mais condizente com a Lei Estadual Nº 14.288, de 06 de janeiro de 2009, que instituiu o *programa popular de formação, educação, qualificação e habilitação profissional de condutores de veículos automotores*, cuja finalidade é possibilitar o acesso das pessoas de baixo poder aquisitivo, gratuitamente, à obtenção da primeira Carteira Nacional de Habilitação – CNH.

A motivação de se instituir a chamada “carteira popular” pode ser justificada por algumas observações simples: tomando o ano de 2012 como referência, o custo para a obtenção de uma CNH da categoria “A”, para motocicletas, gira em torno de R\$ 850¹²; este é um valor que pode considerado alto para o perfil das pessoas que estão mais estão adquirindo motocicletas¹³ (cerca de metade dos novos consumidores são homens com menos de 35 anos que estão adquirindo o primeiro veículo); o modelo mais vendido no estado do Ceará, segundo dados da ABRACICLO¹⁴, é a Honda CG 125 cujo preço de tabela em 2012 é R\$ 5.485, e que pode ser comprado em até 72 vezes com prestações que vão de R\$ 105 a R\$ 120; ou seja, a CNH custa em torno de 15% de uma motocicleta nova, e é quase oito vezes mais cara que uma prestação.

Como o maior número de adquirentes estão no interior, como pode ser observado anteriormente no Gráfico 2, duas coisas acontecem. O primeiro é a renda relativamente mais baixa do condutor, o que deixa a obtenção da carteira de habilitação relativamente mais custosa. O segundo é a menor fiscalização de rua intrínseca as cidades do interior, que acabada por cobrir o risco de se ter a motocicleta apreendida e prevalecer a opção por não fazer o curso de formação de condutores. Sendo assim, sugere-se a troca do indicador de produto “número de habilitações apreendidas” por “número de habilitações populares emitidas” (particularmente no interior), por se acreditar haver um maior impacto com os indicadores de resultado apontados na matriz de GPR.

Já o produto “eventos realizados” é bastante abrangente da maneira como é posto na matriz de GPR. Visto que, numa breve visita no sítio de internet do DETRAN, observa-se que o órgão possui vários tipos de eventos, como: (1) campanhas na mídia; (2) cursos de direção defensiva para empresas; (3) palestras sobre educação de trânsito nas escolas; (4) a própria Escola de Educação para o Trânsito do Estado do Ceará¹⁵; (5) a confecção e distribuição dos chamados

¹² Valores obtidos a partir de pesquisa telefônica com os endereços dispostos em <http://portal.detran.ce.gov.br/index.php/enderecos-dos-cfcs>.

¹³ Detalhes sobre o perfil do consumidor de motocicletas no estudo disponível em http://abraciclo.com.br/images/stories/dados_setor/motocicletas/novo%20layout.pdf.

¹⁴ Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (www.abraciclo.com.br).

¹⁵ <http://portal.detran.ce.gov.br/index.php/noticias/14-lista-de-noticias/972-detran-ce-recebe-premio-pela-escola-de-transito>.

“guias educativos”; e (6) os cursos de primeiros socorros. Considerando que a problemática dos acidentes é crescente no interior, e é onde mais se observam vítimas fatais, como já foi apresentado com os dados da Tabela 1, talvez fosse interessante se criar, pelo menos, uma dicotomia entre “eventos realizados” no interior e na capital, dando ênfase ao primeiro.

Quanto ao produto “trânsito municipalizado”, além de ser uma diretriz do CTB, ele está também em perfeita sintonia com o sugerido pela literatura que estuda os acidentes e recomenda soluções. Nesse sentido, a municipalização é a forma de garantir ao administrador municipal as condições de atender, de forma mais direta, as necessidades da sua população. Pois com ela o administrador terá, sob sua jurisdição, a capacidade de implantação de uma política de trânsito capaz de atender as demandas de segurança e fluidez e mais facilidade para a articulação das ações de trânsito, transporte coletivo e de carga.

Como a prefeitura é responsável pela autorização das construções e edificações que atraem ou geram deslocamentos de pessoas e veículos, é de se reconhecer que ela própria é a responsável pela situação criada no trânsito e, portanto, pela solução dos problemas decorrentes.

Todavia, é importante observar que existem dificuldades de implementação da municipalização, que nem sempre traz consigo a solução para os problemas no trânsito. As prefeituras, principalmente as de menor porte, enfrentam dificuldades em capacitar técnicos e agentes de trânsito. Assim como também é importante registrar que o DETRAN-CE já possui um conjunto de ações para apoiar o treinamento dos agentes nestes municípios.

Outro impasse potencial é a não aplicação de recursos de acordo com o comando legal, isto é, tais recursos, obtidos através de arrecadação de multas oriundas de autuações efetivadas pelos agentes de trânsito, podem ser destinados a outras finalidades que não as de trânsito. Sem que exista fiscalização nesse sentido, não será possível otimizar os resultados e fazer com que os índices de incidentes no trânsito caiam em espaços cada vez menores.

Outro fator problemático para a municipalização que é bem documentado na literatura é a dificuldade dos gestores municipais em articular convênios com outras instituições, como a Polícia Militar, por exemplo, de forma a conseguirem com que a fiscalização seja feita em seu âmbito de competência.

Mas mesmo sob os aspectos acima abordados, é interessante observar, a partir dos dados apresentados na Tabela 3, que o Ceará é atualmente o 5º estado no Brasil com mais municípios com trânsito municipalizado (em valor absoluto, 51), e é o primeiro do Nordeste (ganha em termos relativos do Maranhão). O que é um reflexo do relativo sucesso do DETRAN no apoio a municipalização.

Tabela 3 – Número de municípios com trânsito municipalizado até fevereiro de 2012

| Rank | UF | Total de municípios | Nº de municípios integrados | % |
|---------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|--------------|
| 1º | Rio Grande do Sul | 497 | 266 | 53.5% |
| 2º | São Paulo | 645 | 266 | 41.2% |
| 3º | Santa Catarina | 294 | 72 | 24.5% |
| 4º | Rio de Janeiro | 92 | 61 | 66.3% |
| 5º | Ceará | 184 | 51 | 27.7% |
| 6º | Maranhão | 218 | 51 | 23.4% |
| 7º | Minas Gerais | 854 | 46 | 5.4% |
| 8º | Mato Grosso do Sul | 78 | 45 | 57.7% |
| 9º | Pará | 143 | 44 | 30.8% |
| 10º | Bahia | 417 | 37 | 8.9% |
| Brasil | | 5568 | 1159 | 21% |

Fonte: <http://www.denatran.gov.br/municipios/orgaosmunicipais.asp>

Os outros três produtos do programa apontados na matriz de GPR são: blitz realizada (abordagens de rua); veículo em situação irregular apreendido; e veículo fiscalizado. Tais produtos também são coerentes com o objetivo da otimização do trânsito, mas, como será visto adiante, numa análise dos orçamentos recentes parece que as ações nesse sentido têm sido preteridas em relação às ações de educação. Se este for realmente o caso, será mais adequado discutir este aspecto na seção seguinte.

3. Análise de consistência do Marco lógico

Neste momento é possível tecer uma recuperação da matriz de Marco Lógico que está ligada ao programa, principalmente, sugerindo modificações nos indicadores de produtos e resultados até agora utilizados no monitoramento. Assim, toma-se por base principalmente a matriz de GPR apresentada anteriormente para elaborar um esquema de encadeamentos e causalidades, cujos principais elementos são: [1] os *insumos* que o programa possui para reduzir o número de acidentes e fatalidades no trânsito; [2] as *atividades* que o DETRAN já desenvolve para se obter os resultados desejados com o programa; [3] os *produtos* ligados a estas atividades; [4] os *impactos* almejados pelo programa. Tal esquema é sintetizado adiante, na Tabela 4.

De uma forma geral, os insumos são o capital físico e humano da setorial que estão direcionados aos programas e suas atividades (que já foram definidas institucionalmente), bem como os respectivos recursos financeiros (que serão apresentados adiante).

Por exemplo, para as ações de abordagem de rua (blitz) é claro que a focalização são os veículos e condutores irregulares, os principais insumos são as equipes de rua do DETRAN e seus equipamentos (em associação com a polícia militar, tais equipamentos consistem de viaturas, etilômetros etc.). No contexto, a sugestão é que o indicador de resultado, mais do que o número (absoluto) de veículos abordados e condutores irregulares flagrados, seja um indicador relativo como, por exemplo, número de veículos e condutores irregulares flagrados em relação ao número de veículos abordados. Tal sugestão visa a incentivar a escolha dos

loais onde mais provavelmente se abordarão veículos e condutores problemáticos, ou seja, visa melhorar a focalização das abordagens.

Outro ponto que se sugere, como anteriormente abordado, é a troca do produto “habilitações apreendidas” da matriz de GPR pelo produto associado a CNH popular. Assim, a focalização seria prioritariamente condutores irregulares de motocicletas no interior do estado. Os insumos são aqueles diretamente ligados ao processo de conduzir os exames de aptidão física e mental, avaliação psicológica, aprendizagem de direção veicular e a realização dos cursos teórico e técnico e de prática de direção veicular.

Sugere-se também que as ações de educação tenham uma focalização mais detalhada, podendo ser tratada pelas dicotomias capital/interior ou escola/empresa (ou ambas). Assim será possível adequar as campanhas na mídia, os cursos e os guias educativos para públicos mais específicos como, por exemplo, os motociclistas do interior. Por exemplo, campanhas nas escolas poderiam orientar as crianças a advertirem seus pais quanto ao uso do capacete e as questões do abuso do álcool, ou campanhas nas rádios do interior poderiam orientar como os condutores podem vir a ter acesso a CNH popular etc.

Tabela 4 – Matriz de Marco Lógico recuperada para o Programa de Otimização no Trânsito [011]

| Tipo de ação | Focalização | Insumos (principais) | Atividade (chave) | Produtos (principal indicador) | Impactos (possíveis) |
|---------------------------------------|--|--|--|---|--|
| Abordagem de rua | Veículos e condutores irregulares; abordagem em locais de alta incidência de acidentes | Equipes e equipamentos (viaturas, apoio da polícia militar, etilômetros etc.) | Inspeção visual de veículos, conferência de documentos e aplicação de etilômetros | Número de veículos e condutores irregulares flagrados em relação ao número de veículos abordados | <p>Nº de vítimas fatais no trânsito por 10.000 veículos</p> <p>Nº de vítimas fatais no trânsito por 100.000 habitantes</p> <p>Nº de acidentes no trânsito por 100.000 habitantes</p> |
| CNH Popular | Prioritariamente condutores irregulares de motocicletas de baixa renda no interior do estado | Equipes para conduzir os exames de aptidão física e mental; avaliação psicológica; licença de aprendizagem de direção veicular; custos de confecção da CNH; realização dos cursos teórico e técnico e de prática de direção veicular | Cadastramento, seleção e treinamento dos condutores | Número de condutores irregulares regularizados | |
| Educação de trânsito | Escolas (futuros condutores) e empresas (condutores profissionais) | Mídias, escola de educação, ônibus escola, cartilhas etc. | Campanhas na mídia, cursos de direção defensiva, educação de trânsito na escola, Escola de Educação para o Trânsito do Estado do Ceará, guias educativos, cursos de primeiros socorros | Número de cursos ministrados por região (capital e interior) e tipo de instituição (escolas, empresas etc.) | |
| Sinalização e fiscalização eletrônica | Áreas com altos índices de acidentes (ou grande “unidade padrão de severidade”, UPS) | Equipes para identificação e provimento de licitações para implantação e/ou recuperação da sinalização de trânsito | Sinalização gráfica fixa e fiscalização eletrônica de velocidade | Percentual de acidentes em área sinalizada/fiscalizada com alta UPS | |
| Municipalização do trânsito | Municípios de porte mediano ainda não acompanhados | Equipes para identificação de municípios capazes de programar a municipalização | Orientações e apoio às prefeituras | Número de prefeituras com trânsito municipalizado | |

Elaboração própria.

Em sentido semelhante, sabe-se que a sinalização e a fiscalização eletrônica providenciada pelo DETRAN são intensificadas nas áreas com altos índices de acidentes, refletidos pela análise dos pontos críticos obtidos por meio da fórmula da Unidade Padrão de Severidade (UPS¹⁶) – detalhes em DNIT (2007). Assim, o percentual dos acidentes na área sinalizada/fiscalizada em relação ao número de áreas com alto UPS (definido sob algum critério) parece ser um critério mais adequado de oferta dos produtos sinalização e a fiscalização eletrônica, podendo ser uma alternativa ao indicador “veículo fiscalizado” da matriz de GPR conforme exposto na Tabela 2.

Por fim, quanto a municipalização, não há muito a fazer diferente do que já foi exposto. O caminho de identificar e orientar os prefeitos e as prefeituras sobre os custos e benefícios da municipalização já vem sendo devidamente explorados pelo DETRAN-CE.

4. Análise dos Produtos e Resultados

Nesta seção se fará uma análise dos produtos ofertados e dos resultados que por ventura já se possam observar em decorrência do programa. Nesse sentido, é importante lembrar que origem operacional de todo programa é o seu orçamento, e é dessa peça que nasce a oferta dos produtos e de onde se observam os sinais de direcionamento da ação pública.

Considerando isso, a Tabela 5, abaixo, apresenta o orçamento do programa nos últimos anos, por fonte tipo de atividade e a preços correntes. Note, primeiramente, que os recursos destinados ao programa cresceram de cerca de R\$ 11 milhões em 2008 para cerca de R\$ 19 milhões em 2011, um volume consideravelmente menor que os R\$ 485 milhões em perdas ocasionadas pelos acidentes de trânsito segundo a estimativa do próprio DETRAN.

Tabela 5 – Orçamento anual do Programa de Otimização no Trânsito [011] segundo grupo de atividades – R\$ 1.000 – valores correntes

| Tipo de atividade | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fiscalização de rua | 6.530 | 6.936 | 4.200 | 3.960 |
| Sinalização e fiscalização eletrônica | 920 | 30 | 810 | 6.165 |
| Educação | 3.200 | 8.660 | 8.660 | 7.885 |
| Municipalização | 500 | 20 | 1.100 | 1.100 |
| Total | 11.150 | 15.646 | 14.770 | 19.110 |

Fonte: Portal da Transparência do Ceará.

A classificação acima foi definida conforme o grupo de atividade registrado no orçamento do DETRAN seguindo o seguinte critério:

1. Fiscalização: *Modernização da Estrutura Operacional da Fiscalização de Trânsito*¹⁷, *Manutenção de Atividades Fiscalizatórias de Trânsito*¹⁸ e *Gestão de Inspeção Veicular*¹⁹;
2. Sinalização: *Instalação de foto sensor, lombada eletrônica ou assemelhados*²⁰;

¹⁶ Ver exemplo em: <http://www.detran.ce.gov.br/site/arquivos/estatisticas/Semana%20Santa/2007/PONTOS%20NEGROS.pdf>

¹⁷ Grupo Programa-Ação (PA) 10351.

¹⁸ Grupo PA 20072.

¹⁹ Grupo PA 21472.

3. Educação: *Implementação de Ações e Projetos Educativos de Trânsito*²¹ e *Manutenção de Atividades Educativas de Trânsito*²²; e,
4. Municipalização: *Implementação de Processos de Municipalização*²³.

Observa-se pelos dados da Tabela 5 que os recursos para as atividades de fiscalização ligadas a abordagem de rua (em termos absolutos) vem diminuindo, de R\$ 6.530 mil em 2008 para R\$ 3.960 mil em 2011. Muito embora tenha um aumento dos recursos da sinalização e fiscalização eletrônica no mesmo período, de R\$ 920 mil para R\$ 6.165 mil.

Note também que do início do período analisado para os anos seguintes os recursos para as ações de educação cresceram substancialmente, de R\$ 3.200 mil em 2008 para algo em torno dos R\$ 8 milhões nos anos seguintes. Na mesma linha, também houve um movimento de alta no orçamento para as ações voltadas para a municipalização do trânsito.

A Tabela 6, abaixo, expõem os números expostos na tabela anterior em termos percentuais do total do orçamento. Nela o que se quer chamar a atenção é sobre a redução de recursos para as ações de abordagem de rua frente aos outros tipos de ações do programa.

Tabela 6 – Percentual do orçamento do Programa de Otimização no Trânsito [011] segundo grupo de atividades

| Tipo de atividade | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Fiscalização | 44.2% | 47.0% | 28.4% | 20.9% |
| Sinalização | 6.2% | 0.2% | 5.5% | 32.3% |
| Educação | 21.7% | 58.6% | 58.6% | 41.3% |
| Municipalização | 3.4% | 0.1% | 7.4% | 5.8% |

Fonte: Portal da Transparência do Ceará.

Para além da peça orçamentária, a Tabela 7, abaixo, expõe os indicadores das abordagens de rua (blitz) do DETRAN de 2009 a 2011. Note, primeiramente, que há uma redução do número de operações entre 2009 e 2010, de 6.260 para 6.050 blitz, respectivamente. Porém, em 2011, observa-se um aumento para 6.480 operações (dados até setembro).

²⁰ Diferente Grupos PA, mas que explicitamente apontam as palavras “foto sensor”, “lombada eletrônica” ou semelhantes.

²¹ Grupo PA 10354.

²² Grupo PA 20498.

²³ Grupo PA 10460.

Tabela 7 – Indicadores das abordagens de rua do DETRAN-CE – 2009 a 2011

| Indicador | 2009 | 2010 | 2011* |
|--|---------|---------|---------|
| (a) Operações de abordagem de rua (blitz) | 6.260 | 6.050 | 6.480 |
| (b) Veículos abordados | 639.127 | 472.696 | 411.837 |
| (c = b/a) Veículos/blitz | 102.1 | 78.1 | 63.6 |
| Veículos irregulares identificados | 52.644 | 38.854 | 48.198 |
| % de veículos irregulares abordados | 8.24% | 8.22% | 11.70% |
| Total de habilitações recolhidas nas abordagens | 13.173 | 5.962 | 3.931 |
| Habilitações recolhidas pelo Art. 165 do CTB (alcoolemia) | 9.712 | 4.434 | 1.669 |
| % de habilitações recolhidas por alcoolemia | 73.7% | 74.4% | 42.5% |

Fonte: DETRAN-CE. *Até setembro.

Entretanto, apesar do aumento no número de operações, há uma redução de cerca de 30% no número de veículos abordados durante o período, o que pode ser um reflexo do movimento observado na peça orçamentária. Pela Tabela 7, observe que cada operação em 2009 abordou em média 102 veículos, sendo que o número caiu para 78 e 63 em 2010 e 2011, respectivamente. Ou seja, as operações estão caindo em eficiência no que diz respeito a abordagem de veículos.

Os dados também apontam que em torno de 8% dos veículos abordados em 2009 e 2010 estavam em situação irregular. Número que aumenta para quase 12% nas abordagens de 2011.

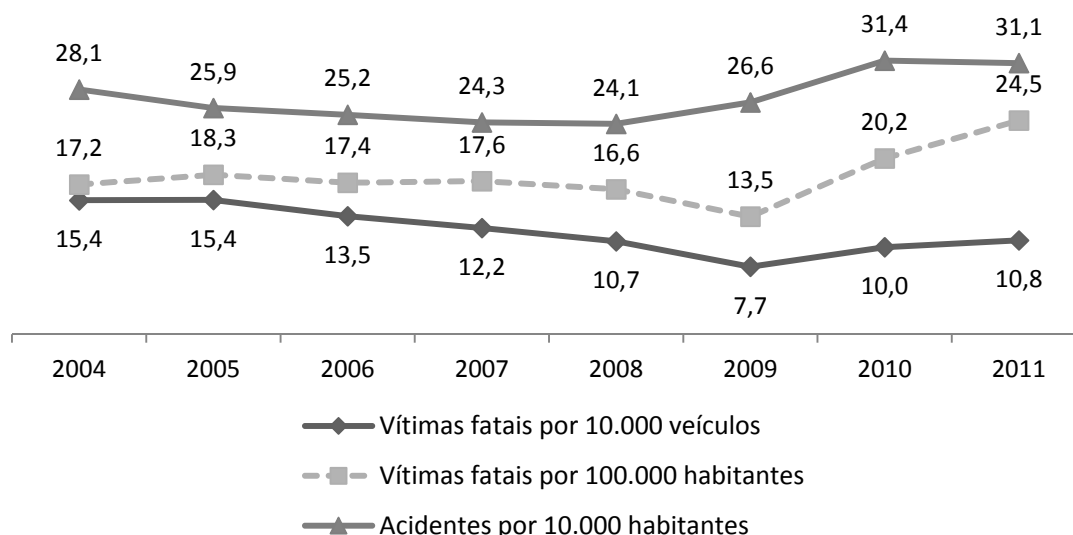
O total de habilitações irregulares recolhidas nas abordagens também caiu durante os anos analisados, de 13.173 em 2008 para 3.931 em 2011 (até setembro). Nesse sentido, é importante observar as habilitações recolhidas em função da redação do Art. 165 do CTB, que significa motivo de “alcoolemia”. Note que tal averiguação é observada em cerca de $\frac{3}{4}$ dos casos de 2009 e 2010, caindo para menos da metade dos casos de 2011.

Enfim, pela análise orçamentária e das estatísticas das abordagens de rua, observa-se que nos últimos anos houve uma mudança de postura no que diz respeito as ações do programa. Isto é, parece que se optou em intensificar as ações ligadas a educação e a fiscalização eletrônica em detrimento das abordagens de rua.

Já o gráfico Gráfico 5, abaixo, apresenta a trajetórias dos indicadores de vítimas fatais por 10.000 veículos e por 100.000 habitantes e acidentes por 100.000 habitantes no Ceará de 2004 a 2010. A primeira observação que deve ser feita é sobre uma pequena mudança no numerados dos dois primeiros indicadores devido a reformulação das estatísticas da população após o Censo de 2010. Os dados expostos abaixo seguem a nova contagem do IBGE, por conta disso estão um pouco diferentes daqueles apresentados no sítio de Internet do DETRAN. Todavia, é importante observar que as trajetórias apontadas por ambas as contagens são as mesmas.

Assim, note primeiramente que de 2004 até 2007 havia uma tendência de redução nos índices de acidentes. Uma trajetória que se modifica nos últimos três anos analisados.

Gráfico 5 – Vítimas fatais por 10.000 veículos e por 100.000 habitantes e acidentes por 100.000 habitantes no Ceará – 2004 a 2010



Fonte: DETRAN-CE e IBGE. Elaboração própria.

É claro que ainda é cedo para se determinar quais são os fatores que estão determinando esta mudança de trajetória, todavia, já possível se apontar alguns indícios. Por exemplo, a coincidência entre o período em que os indicadores começam a piorar e a aparente redução das abordagens de rua pode acender uma “alerta” para o DETRAN. Ou seja, será que não é o caso de se intensificar as abordagens de rua?

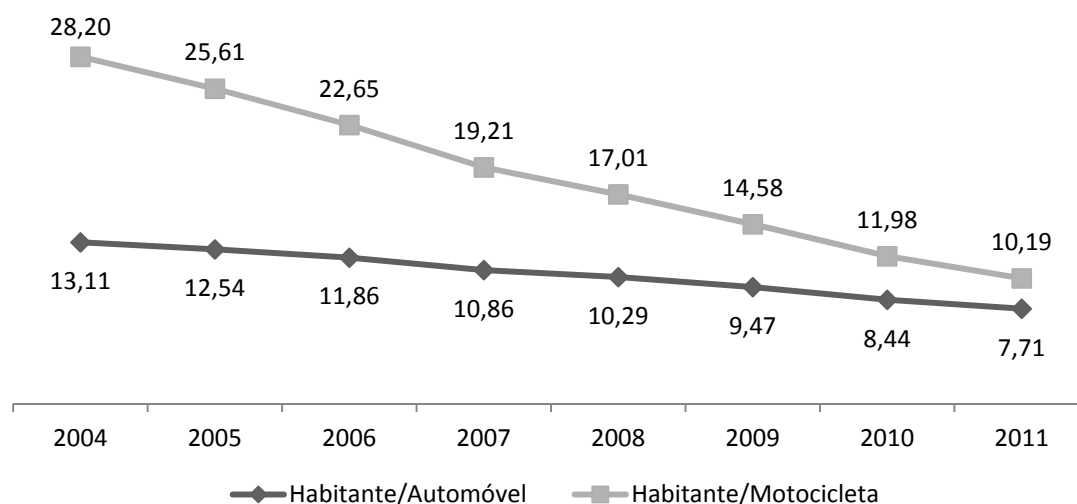
Outro fator bem documentado na literatura e apontado como uma das razões dessa piora nos indicadores do trânsito nos últimos anos é o aumento do número de motocicletas nas ruas. Segundo dados da ABRACICLO, o Brasil é o 4º maior mercado para motocicletas do mundo tendo, em 2011, alcançado a marca de, aproximadamente, mais de dois milhões de unidades vendidas. E a expectativa do mercado para 2013 é que se atinjam três milhões de unidades.

Esse crescimento acelerado da frota de motocicletas é problemático, pois além das motocicletas representem maior frota em relação aos automóveis no Ceará, elas contribuem com o maior número de vítimas. Para se ter uma ideia, dos 2.091 acidentes fatais registrados em 2011 no Ceará, 930 destas vítimas eram motociclistas (45%). Isso se deve ao fato das motocicletas serem mais vulneráveis nos acidentes de trânsito.

O Gráfico 6, abaixo, apresenta a trajetória das razões habitante/automóvel e habitante/motocicletas no Ceará no período de 2004 a 2010. Nele, observe que em 2004 havia mais de 28 motocicletas para cada pessoa no estado, assim como mais de 13 pessoas para cada automóvel. Note também que: (1) esta razão, tanto para motocicletas quanto para automóveis, vem diminuindo ininterruptamente ano a ano, ou seja, a motorização vem

crescendo substancialmente mais rápido que a população; e, (2) a razão habitante/motocicletas no Ceará, que era da ordem de 28 em 2004, já estava na casa de 10 em 2011, ou seja, num espaço de apenas oito anos tem-se três vezes mais motocicletas por habitantes circulando nas ruas e estradas do Ceará. Assim, claramente é preciso se olhar a questão das motocicletas com mais cuidado.

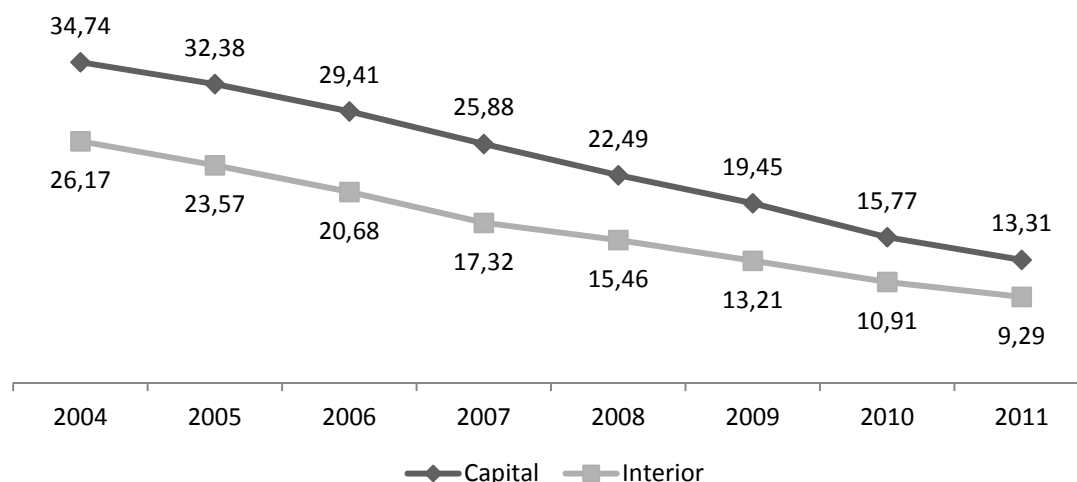
Gráfico 6 – Razão habitante/automóvel e habitante/motocicletas no Ceará – 2004 a 2010



Fonte: DETRAN-CE e IBGE. Elaboração própria.

Já o Gráfico 7, abaixo, apresenta a razão habitante/motocicletas no Ceará comparando a capital e interior. Nele observa-se que a velocidade de avanço das motocicletas é substancialmente maior que a da população em ambas as localidades.

Gráfico 7 – Razão habitante/motocicletas no Ceará – Capital e Interior – 2004 a 2010



Fonte: DETRAN-CE e IBGE. Elaboração própria.

Nesse sentido, também é importante ressaltar a predominância do sexo masculino nas pesquisas envolvendo acidentes de motocicleta é marcante, e varia de 79% a 96% dependendo do local onde o levantamento é feito²⁴. Considerando o número elevado de motociclistas circulando, em sua maioria, sem utilização dos equipamentos de segurança preconizados, fica patente que se deve estimular e apoiar a realização de pesquisas estratégicas, principalmente aquelas ligadas a comportamentos no trânsito, riscos de acidentes devido às condições das motocicletas e uso indevido dos equipamentos de segurança.

5. Considerações Finais

Neste relatório deu-se ênfase na observação de que a frota de motocicletas é crescente no Ceará. Além disso, o número de motocicletas emplacadas no interior é consideravelmente maior que o de automóveis.

Nessa linha, se enfatizou que nos últimos anos o número total de acidentes no estado se mantém relativamente estável. Todavia, enquanto o número de acidentes na capital se retraiu em 3,56%, no interior houve uma expansão de 14,36%.

Isto está relacionado com a expansão do comércio de motocicletas no interior, que não vem sendo acompanhado por uma equivalente emissão de carteiras de habilitação e fiscalização de rua. Por consequência, o número de vítimas (fatais e não fatais) se expande mais no interior do que na capital.

Concomitantemente, chamou-se a atenção para a relação entre a alcoolemia e os acidentes, o que é evidenciado ao se observar que quase metade dos acidentes ocorre nos fins de semana.

Por questões de renda e cultura, há um grande número de condutores desabilitados no interior do estado. Assim, recomenda-se que as ações ligadas as emissões da chamada “carteira popular” devem ser expandidas, focando nos motociclistas do interior.

O Ceará chama a atenção por ser o estado do nordeste com maior grau de municipalização do trânsito. O que é bom por um lado, pois melhora o planejamento do trânsito local, já que a identificação e solução de locais perigosos costuma ser mais bem feita pelas prefeituras. Mas pode ser ruim por outro, pois em municípios menores os prefeitos deixam de fazer fiscalizações mais duras temendo represálias de seus concidadãos. Assim, o relaxamento da fiscalização, a falta de habilitações e a alcoolemia levam ao aumento do número de acidentes no trânsito no interior.

O DETRAN-CE deve ser elogiado pela qualidade e disponibilidade das estatísticas de trânsito no seu sítio de internet. Nesse sentido, a única recomendação que se faz é quanto ao recálculo de algumas estatísticas que envolvam população após os novos dados do IBGE para o Censo 2010.

Quanto às estatísticas sobre abordagens de rua, também muito bem detalhadas no sítio de internet do órgão, teve-se a impressão que o DETRAN relaxou nas blitz nos últimos anos para dar mais ênfase a fiscalização eletrônica e as atividades de educação. Todavia, se este for o caso, e considerando o recrudescimento do número de acidentes, particularmente no interior, recomenda-se que tal posição seja repensada.

²⁴ Detalhes em Santos (2011).

Certamente o controle efetivo da velocidade nas vias, do uso de álcool ao volante, do uso do cinto, do capacete e do transporte seguro de crianças, além de campanhas que aumentem a consciência sobre comportamentos inseguros são as medidas adequadas para se fazer uma boa prevenção de acidentes. E todos estes pontos são refletidos por ações dentro do Programa de Otimização no Trânsito [011].

Como última observação, notou-se que o orçamento do programa hoje é de menos de R\$ 20 milhões, ao passo que o total de acidentes compromete incríveis 1% do PIB ao ano, então se questiona: não seria o caso de se expandir um programa tão importante tanto em termos econômicos como sociais?

6. Referências Bibliográficas

Bacchieri, Giancarlo; Barros, Aluísio (2011). Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados. Revista de Saúde Pública, 45(5): 949-63.

DENIT (2007). Tráfego em Rodovias: Sugestões de Procedimentos Metodológicos para Definições de Locais para Instalação de Redutores Eletrônicos de Velocidade. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/rodovias/operacoes-rodoviarias/convenios-com-a-ufsc/convenio-242006-produto-complementar-3.pdf>

DETRAN-CE (2011). Custos da Violência no Trânsito no Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.detran.ce.gov.br/site/arquivos/estatisticas/Acidentes/2011/CUSTO%20ESTIMADO%20DA%20VIOL%C3%8ANCIA%20NO%20TR%C3%82NSITO%20NO%20ESTADO%20DO%20CEAR%C3%81.pdf>

IPEA (2004). Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras. Pesquisa de acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas de Belém, Recife, São Paulo e Porto Alegre - Renavam / Ipea, ANTP.

IPECE (2010). Relatórios Produto Resultado de 2009. Disponível para download em: <http://www.seplag.ce.gov.br/seplag/categoria5/gestao-por-resultado/relatorio-de-produto-resultado/relatorios-produto-resultado-2009>

Oka, José Antonio (2011). Levantamento de dados e informações relacionadas ao Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil. Seminário Internacional “Transporte Rodoviário de Cargas – Soluções Alinhadas à Década de Ações Para a Segurança Viária”. Fundação Mapfre. Ver: <http://www.fundacionmapfre.com.br/Portal/Fundacao/Arquivos/Download/Upload/722.pdf>

OMS (2004). Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/summary_es.pdf

OMS (2011). Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020. Ver: http://decadeofaction.org/documents/global_plan_en.pdf

Santos, Ana Maria Ribeiro (2011). Profile of motorcycle accident victims treated at a public hospital emergency department. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(8):1927-1938, ago, 2008.

Tema: Trabalho Infantil

Programa: (713) Proteção Social Especial

Consultores: Francis Carlo Petterini²⁵ e Roberto Tatiwa Ferreira²⁶

1. Contextualização

O trabalho infantil não é um fenômeno incomum. Os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que cerca de 120 milhões de crianças, entre 5 e 14 anos, trabalham no mundo todo. Dentre as principais causas do trabalho infantil estão as questões relacionadas às altas concentrações de renda, a necessidade financeira e a ausência de políticas públicas voltada para a erradicação do trabalho infantil²⁷. E os principais aspectos negativos a essa condição estão ligados a educação, a saúde (física e psicológica) e ao baixo salário futuro devido ao menor nível de educação presente²⁸.

A educação e as experiências obtidas pela população entre 5 e 14 anos são fundamentais para a formação do profissional e do cidadão do futuro. O trabalho em atividades que não tem como objetivo fornecer experiência e educar as crianças e os jovens nessa faixa etária reduz o tempo disponível para o estudo e o lazer, reduzindo, por consequência, as chances dos indivíduos obterem melhores salários no futuro. Os quais, por esse motivo, podem incentivar os seus filhos a trabalharem durante essa faixa de idade, gerando uma persistência do problema nas gerações futuras.

Para fornecer uma dimensão da questão do trabalho infantil no Ceará, o Gráfico 1, abaixo, mostra a evolução do percentual de crianças que tiveram algum tipo de ocupação ao longo dos anos em relação a população total, ambas estratificadas por faixa etária e gênero. Os dados são projeções feitas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), e entende-se por “ocupação” quando o respondente do questionário declarou que a criança do domicílio trabalhou de alguma forma no período dos últimos 365 dias.

O Gráfico 1 mostra que, em termos da população focal, 20% dos meninos entre 10 a 14 anos no estado trabalhou de alguma forma durante o período de referência, e que este número já foi bem maior, chegando a 31% em 2002. O segundo percentual em análise mais elevado pertence as meninas entre 10 a 14 anos. Estes dados iniciais revelam que o trabalho infantil na faixa etária entre 10 a 14 anos é o que possui maior intensidade.

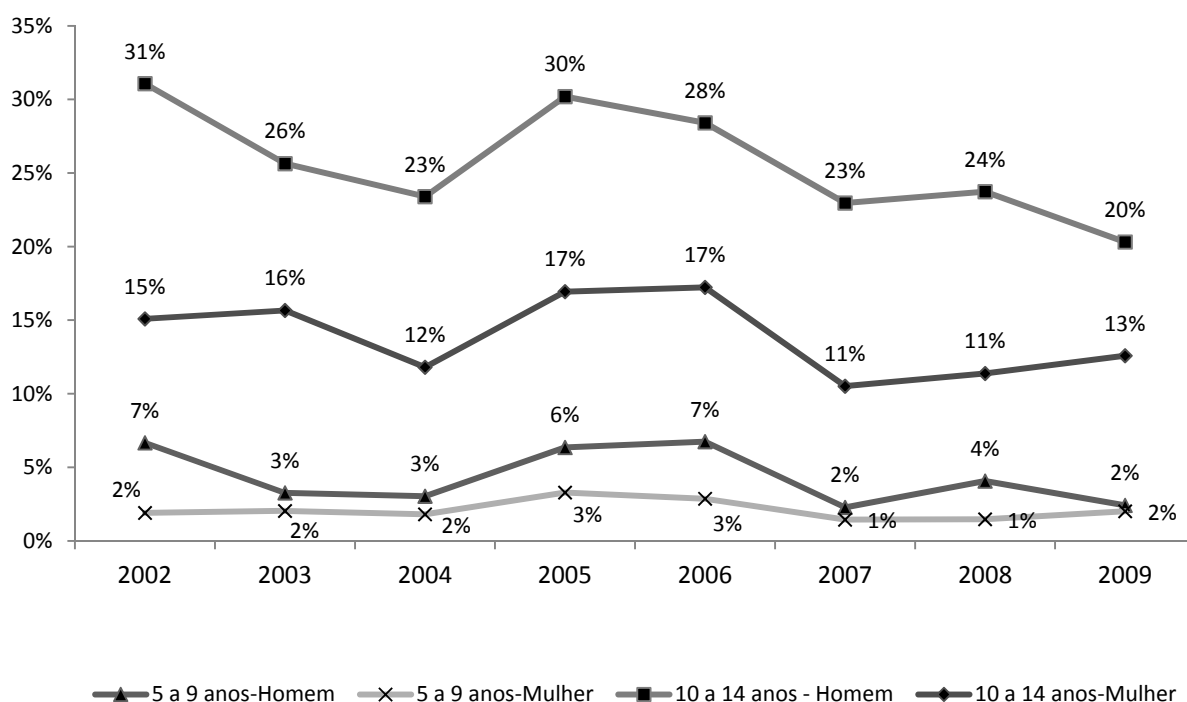
²⁵ Doutor em Economia e Professor da Universidade Federal do Ceará – Campus de Sobral. E-mail: petterini@ufc.br.

²⁶ Doutor em Economia e Professor do CAEN/UFC. E-mail: rtf2@uol.com.br.

²⁷ Detalhes em Monte (2008).

²⁸ Detalhes em Kassouf (2002).

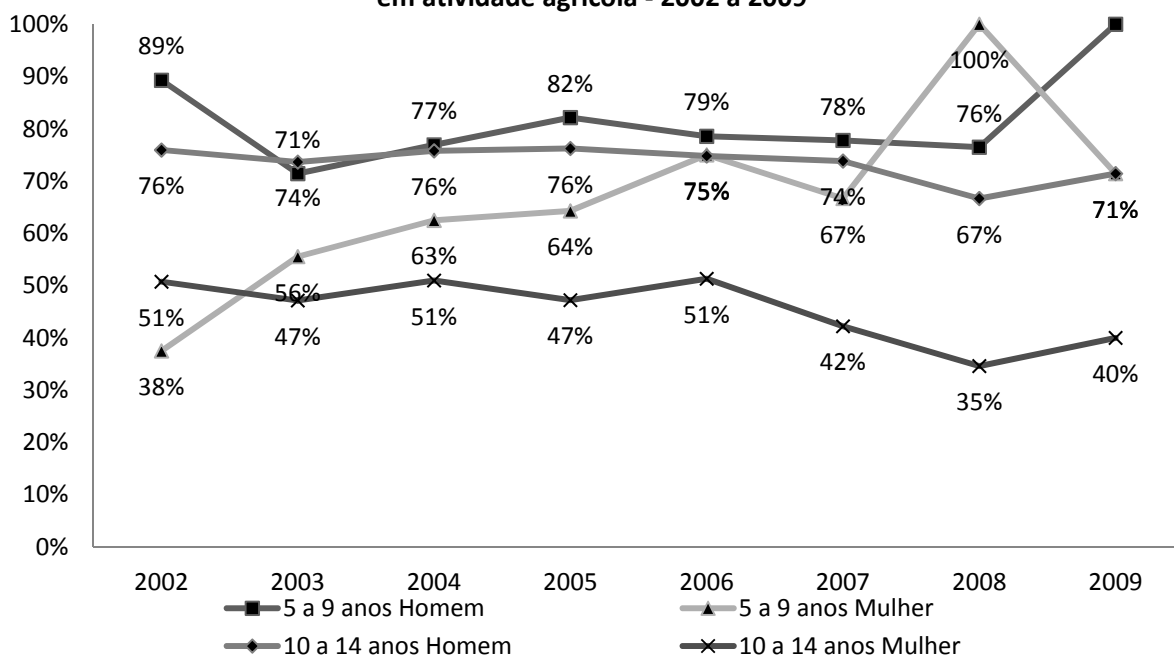
Gráfico 1 - Percentual de crianças com 5 a 9 e 10 a 14 de idade declaradas ocupadas no período de 365 dias de referência em relação ao total da população por faixa etária



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Em relação a atividade onde esse trabalho foi desenvolvido, a maioria das crianças que trabalharam estiveram envolvidas com atividades agrícolas entre os anos de 2001 a 2009, possivelmente ajudando a família no cultivo da terra, como mostra adiante o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual de crianças ocupadas entre 5 a 9 e 10 a 14 anos de idade em atividade agrícola - 2002 a 2009



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

No gráfico acima se percebe que, em média, metade das meninas de 10 a 14 anos e que trabalham, ou trabalharam no período de referência, desenvolveram outras atividades que não a agrícola (provavelmente em afazeres domésticos). Por outro lado, o percentual de meninas de 5 a 9 anos que trabalham em atividade agrícola tem apresentado uma tendência de crescimento nesse período. Essa observação é importante porque indica que o maior índice de trabalho infantil pode estar no interior do estado, particularmente ajudando no sustento de suas famílias.

Para uma melhor visualização do perfil da população entre 5 a 14 anos de idade no Ceará, as próximas tabelas apresentam informações com estratificações socioeconômicas baseadas nos dados da PNAD para o ano de 2009. Nesse sentido, a Tabela 1, apresenta a contagem da população em questão que reside no meio urbano e rural, que trabalhou e que não teve ocupação no período de referência e que estudou e que não freqüentava a escola ou creche no ano de 2009, em relação à população total de crianças entre 5 a 14 no mesmo período. A tabela revela que o percentual de meninos e meninas que trabalham e não estudam é pequeno, tanto nas áreas urbana quanto rural.

Tabela 1: População projetada das crianças entre 5 a 14 anos classificadas por situação de ocupação em 2009 – em termos percentuais

| Situação e perfil | | | Mulher | | Homem | |
|-------------------|---------------|--------------|---------|---------|---------|---------|
| | | | 5 a 9 | 10 a 14 | 5 a 9 | 10 a 14 |
| Zona Rural | Não Trabalhou | Não Estudava | 0.03% | 0.22% | 0.69% | 0.06% |
| | | Estudava | 25.48% | 22.25% | 3.12% | 18.97% |
| | Trabalhou | Não Estudava | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.12% |
| | | Estudava | 1.25% | 2.90% | 2.58% | 8.11% |
| Zona Urbana | Não Trabalhou | Não Estudava | 0.12% | 1.62% | 1.54% | 0.11% |
| | | Estudava | 72.34% | 67.96% | 91.98% | 71.41% |
| | Trabalhou | Não Estudava | 0.00% | 0.10% | 0.00% | 0.52% |
| | | Estudava | 0.78% | 4.94% | 0.09% | 0.70% |
| Total | | | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Tendo feito essa contextualização²⁹, adiante, na Seção 2 apresenta-se o Marco Legal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em linha com a análise do Marco Lógico

²⁹ Com base nos dados da PNAD também se buscou estudar a questão do trabalho infantil nas perspectivas do trabalho doméstico, nível de remuneração e incidência de trabalho rural para ajudar no sustento da família. Todavia, observou-se que com apenas as 4.860 crianças da faixa de 5 a 14 anos identificadas nos questionários de 2009 isso não seria possível devido a alta frequência de dados faltantes (*missings*). Mas salienta-se que um futuro estudo mais aprofundado nesse sentido será possível quando os microdados do Censo de 2010 forem divulgados pelo IBGE.

do Programa. A Seção 3 apresenta uma análise de consistência do Marco Lógico do programa Proteção Social Especial, usando uma representação recuperada da matriz de Gestão Por Resultados (GPR) da STDS. Em seguida, na Seção 4, faz-se análise dos produtos e resultados. Na Seção 5 serão feitas as considerações finais e sugestões para melhor monitorar e operacionalizar o programa, preparando-o para uma futura avaliação.

2. Análise de marco lógico do programa Proteção Social Especial

A partir da Constituição Federal de 1988 o Sistema de Seguridade Social integrou a Assistência Social como política pública não contributiva, tornando-a um direito do cidadão. E em seguida, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabeleceu os objetivos, princípios e diretrizes da organização, gestão e ações do sistema. Pela LOAS a assistência social divide-se em: proteção social básica; e, proteção social especial.

A proteção social básica tem como objetivo a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, através do desenvolvimento das potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Já a proteção social especial constitui-se em um conjunto de serviços que buscam ajudar na reconstrução de vínculos familiares e comunitários, na garantia de direitos, no fortalecimento das potencialidades e aquisições e na proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Mais especificamente, a proteção social especial fornece atendimento a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, como o abandono, os maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

No que se refere especificamente ao tema do trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi lançado pelo Governo Federal em 1996, atendendo as demandas da sociedade a qual já contava com alguns dispositivos legais para o combate do trabalho das crianças e adolescentes, como o Art. 7 da Constituição Federal (C.F.) de 1988, o qual foi modificado pela emenda Nº 20/1998, que proibiu o trabalho perigoso e insalubre para menores de 18 anos e qualquer tipo de trabalho para os menores de 16. A única exceção foi concedida a atividade de “menor aprendiz” aos que possuíam 16 ou mais anos de idade (MDS, 2010). Outro dispositivo legal que norteia a criação do PETI é a Lei 8069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990).

A Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Portaria 458/2001, estabeleceu as Normas e Diretrizes do PETI, segundo a qual o referido programa tem atuação intergovernamental e intersetorial, com as crianças e jovens de 5 a 14 anos como público alvo.

Em 2005, o PETI se junta ao Programa Bolsa Família (PBF) através da Portaria Nº 666. Essa integração foi realizada de forma a preservar as especificidades, o público alvo, as condições de elegibilidade de cada programa, mas permitindo ao PETI utilizar toda a infraestrutura do PBF, como, por exemplo, o sistema de informações do CadÚnico, sua rede de distribuição de recursos e o término de recebimento de duplo benefício pelas famílias.

No Estado do Ceará, o Fórum Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (FEETI-CE) foi criado em 1999, com ele, o PETI foi implantado em

junho de 2000 de acordo com o portal de serviços e informações do Estado do Ceará. Até o presente, foram elaborados três Planos Estaduais para Erradicação do Trabalho Infantil com vigências entre os períodos 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014. Estes planos atuam através de dez eixos programáticos que atuam de forma ampla sobre o problema em questão, listados em seguida.

1. Integração e Sistematização de Dados;
2. Arcabouço Jurídico;
3. Controle e Fiscalização;
4. Escola Pública de Qualidade;
5. Saúde;
6. Implementação de Ações Integradas de Comunicação;
7. Família e Desenvolvimento;
8. Eqüidade e Diversidade;
9. Formas Especiais de Trabalho: Atividades Ilícitas e Trabalho Doméstico; e,
10. Articulação Institucional Quadripartite.

O produto “criança e adolescente retirado do trabalho infantil” do Programa Proteção Social Especial (713), de responsabilidade da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), está diretamente vinculado ao sétimo eixo programático conforme mostra o quadro retirado do Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente 2007/2010, apresentado em seguida.

Quadro 1 – Eixo Programático 07 - Família e Desenvolvimento - Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente 2007/2010

| Eixo Programático 07: Família e desenvolvimento. Objetivo específico: Garantir um atendimento integrado à família, voltado à promoção do desenvolvimento local e sustentável. | | | | | |
|--|---|--|-------------|-------------|--------------------|
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | AÇÕES | METAS | PRAZO | RESPONSÁVEL | PARCEIROS |
| 1. Implementar programas de inclusão social voltados para as famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho | Inclusão das famílias de crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil em programas de inclusão social | 100% das famílias de crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil e/ou egressos do trabalho infantil atendidas em programas de inclusão social | 2007 a 2010 | STDS | MDS Prefeituras |

| | | | | | |
|--|---|-------------------------------------|-------------|------|--|
| 2. Implementar programas de geração de ocupação, emprego e renda, micro e pequenos negócios voltados para as famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho | Capacitação das famílias de crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil e/ou egressos do trabalho infantil | 100% das famílias inseridas no PETI | 2007 a 2010 | STDS | MDS SEBRAE Prefeituras IDT-CE |
|--|---|-------------------------------------|-------------|------|--|

Fonte: http://www.prt7.mpt.gov.br/feeti/plano_estadual/PLANO%20ESTADUAL%20-%20EIXOS%20PROGRAM%C1TICOS-n7.pdf

Através do Quadro 1, acima, nota-se que a questão do trabalho infantil está inserida dentro de uma problemática mais ampla que trata do desenvolvimento socioeconômico e do fortalecimento das relações familiares. Os quais, por sua vez, são os principais elementos dentro do eixo estabelecido pelo Governo como Sociedade Justa e Solidária, como apresentado no recorte da Matriz de GPR da STDS no que se refere ao tema Trabalho Infantil (Crianças de 5 a 14 anos) exposto no Quadro 2, adiante.

A matriz de GPR da STDS também evidencia a preocupação do setor público com o desenvolvimento da família como um todo, dentro do eixo conhecido como Sociedade Justa e Solidária, que do ponto de vista de resultados setoriais deve-se guarnecer a População em Situação de Vulnerabilidade e Risco com Garantia de Assistência Social. Neste contexto, os principais equipamentos de referência da Proteção Social Especial e de acesso para as pessoas vítimas de violência são Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), onde observa-se que em 2011 haviam 104 dessas unidades atuando em 104 municípios e 02 CREAS regionais, além do Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa - CIAPREVI, com o registro de 2.598 atendimentos desde sua implantação até o ano de 2011. O processo de cadastramento das famílias e de suas crianças ou jovens em situação de risco é realizado pelos CREAS. Após o cadastramento, essas famílias são encaminhadas aos CRAS, os quais organizam a rede sócio assistencial e ofertam os serviços de proteção social.

Ainda nesse sentido, o PROARES I e II, o qual consiste em um Programa do Governo do Estado do Ceará voltado ao desenvolvimento social, com financiamento (até 70%) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contribui com a ampliação e melhoria da rede de atendimento das famílias, das crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, na medida em que este programa ajuda na construção e fortalecimento de equipamentos sociais como: 23 Centros de Educação Infantil – CEIs; 08 pólos de Convivência; 26 quadras poliesportivas; e, 14 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS.

Quadro 2 - Matriz de GPR da STDS

| Eixo | Resultados Estratégicos do Governo | Resultados Estratégicos Setoriais | Indicadores de Resultados | Linhas de Base 2006 | Programas Prioritários | Produtos | Indicadores de Produtos | Metas | |
|------------------------------|------------------------------------|--|--|---------------------------------------|---|--|---|---------|-----------|
| | | | | | | | | 2008 | 2009/2011 |
| Sociedad e justa e solidária | Sociedade com garantia de direitos | População em situação de vulnerabilidade e risco com garantia de Assistência Social. | Percentual de famílias com renda ampliada e acesso a Assistência Social. | 2006 88,3% 2007 75,0% | Proteção Social Básica (022). | Famílias beneficiadas com transparência de renda e acesso a Assistência Social (7164). | Nº de famílias beneficiadas com transparência de renda e acesso a Assistência Social. | 900.000 | 900.000 |
| | | | Nº de pessoas em situação de risco com direitos sociais garantidos. | 2006 57.411 2007 57.725 | Proteção Social Especial (713). | Adolescentes em conflito com a lei, beneficiados. | Nº de adolescentes em conflito com a lei, beneficiados. | 3.000 | 3.000 |
| | | | Percentual de pessoas abrigadas reintegradas à família. | 2006 45,0% 2007 44,6% | | Pessoa vítima de violência atendida. | Nº de pessoas vítimas de violência atendidas. | 23.000 | 23.000 |
| | | | | | | Pessoa em situação de risco acolhida e protegida socialmente. | Nº de pess. em situação de risco acolhidas e protegidas social. | 1.981 | 2.000 |
| | | | | | | Pessoa em situação de rua protegida socialmente. | Nº de pessoas em situação de rua protegidas socialmente. | 4.665 | 13.995 |
| | | | | | | Criança e adolescente retirado do trabalho infantil (0032). | Nº de crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil. | 35.867 | 14.434 |
| | | | Nº de crianças, adolescentes e jovens com oportunidade de inserção social. | 2006 32.087 (*) 2007 144.530 | Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará PROARES FASE II (003). | Município beneficiado (5834). | Nº de municípios beneficiados. | 23 | 57 |
| | | | | | | Unidade de atendimento construída/equipada. | Nº de unidades de atendimento construídas e equipadas. | 71 | (**) |
| | | | | | | Criança, jovem e adolescente atendido. | Nº de crianças, jovens e adolescentes atendidos. | 22.100 | (**) |
| | | | | | | Pessoa capacitada. | Nº de gestores, técnicos em processo de capacitação. | 500 | 2.5000 |
| | | Pop.Benef. com ações de seg.alimenta r e nutricional. | Nº de pessoas beneficiadas com ações de segurança alimentar e nutricional | 2006 409.023 2007 496.764 | Segurança Alimentar e Nutricional (020). | Projeto apoiado (0026) | Nº de projetos apoiados. | 11 | 30 |
| | | | | | | Família beneficiada (5753). | Nº de famílias beneficiadas. | 395 | 600 |
| | | | | | | Pessoa capacitada (5766). | Nº de pessoas capacitadas. | 400 | 2.760 |
| | | | | | | Ref. ofertapor rest. popular. | Nº de refeições ofertadas por. | 448.800 | 1.346.400 |

3. Análise de consistência do Marco lógico

O tema Trabalho Infantil (Crianças de 5 a 14 anos) é vinculado a um dos produtos do Programa de Proteção Social Especial [713] – Criança e Adolescente Retirado do Trabalho Infantil. Especificamente, este tema está diretamente relacionado ao PETI. O sitio de internet do PETI, na STDS³⁰, apresenta como objetivos do mesmo: “Erradicar o trabalho infantil nas atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas e degradantes nas zonas rurais e urbanas dos municípios cearenses”; e “Possibilitar à criança e ao adolescente a ampliação do universo cultural e a melhoria do desempenho escolar tendo como referenciais a família, a escola e a comunidade”.

Através das informações fornecidas pela STDS, além das contidas no Quadro 1, verifica-se que são duas as principais linhas de ações do programa: a inclusão das famílias e de suas crianças ou jovens em situação de trabalho infantil no PETI; e a capacitação dessas famílias e das prefeituras e outras instituições no sentido de identificá-las.

Os CREAS são os responsáveis pelos serviços de abordagem, de inclusão (cadastramento) das famílias e de suas crianças ou jovens em situação de trabalho infantil no programa e pelo encaminhamento destes aos CRAS de cada município, os quais são responsáveis pela organização da rede sócio assistencial e pela oferta de serviços de proteção social. As atividades desenvolvidas com as famílias, crianças e jovens cadastrados no PETI são socioeducativas. No final de 2011, o Estado do Ceará disponibilizava de 353 CRAS, 104 CREAS municipais e 2 CREAS regionais. Os serviços oferecidos pelos CREAS e CRAS são os seguintes: a) Serviço especializado em abordagem social; b) Serviço de proteção e atendimento especializado às famílias e indivíduos; c) Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes; d) Serviço de proteção e atendimento integral às famílias e indivíduos. Os serviços “c” e “d” estão diretamente relacionados com o PETI. Baseado nessas informações elaborou-se a Tabela 2, abaixo, que apresenta as atividades e os produtos relacionados ao tema trabalho infantil.

³⁰ <http://www.stds.ce.gov.br/index.php/protecao-social-especial/178-peti>

Tabela 2: Descrição das Atividades e Produtos do Tema Trabalho Infantil e do PETI

| Serviços | Objetivos | Atividades | Principa l Respon s. | Produtos | Resultados Esperados |
|--|--|--|----------------------------|---|---|
| Serviço especializado em abordagem social | Assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover o acesso do indivíduo ou família à rede de serviços socioassistenciais na perspectiva da garantia dos direitos. Fonte: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/me diacomplexidade/servico-especializado-em-abordagem-social | - Conhecimento do território; Informação, comunicação e defesa de direitos; Escuta; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade; Articulação da rede de serviços socioassistenciais; Articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; Articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; Elaboração de relatórios; | CREAS | - Adolescente em conflito com a lei atendido (Meta: 2.729; Realizado: 4.109), alcançou 150,57% de realização da meta em 2010 | - População em Situação de Vulnerabilidade e Risco com conhecimento de seus direitos; - Igualdade de condições sócio-econômicas para População em Situação de Vulnerabilidade e Risco; - Maior Taxa de Alfabetização entre crianças e jovens; - Melhor nível de educação e melhoria do capital humano de toda a sociedade; - Crescimento econômico com menor índice de desigualdade; - Menores índices de violência; |
| Serviço de proteção e atendimento especializado às famílias e indivíduos | O Paefi oferece atendimento a indivíduos e famílias em diversas situações de violação de direitos, Fornecendo apoio e orientações para a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, da função de proteção das famílias. Fonte: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/mediacomplexidade/atendimento-especializado-a-familias-e-individuos-paefi | - Entrevistas de acolhida e avaliação inicial; Atendimento psicossocial (individual, familiar e em grupo); Construção do Plano de Atendimento; Orientação jurídico-social; Elaboração de relatórios técnicos sobre o acompanhamento realizado; Ações de mobilização e enfrentamento; Acompanhamento dos encaminhamentos; Visita domiciliar, quando necessário | CREAS | - Pessoa vítima de violência atendida (Meta: 22.803; Realizado: 24.388), alcançou 106,95% de realização da meta de 2010 - Pessoa em situação de risco acolhida e protegida (Meta: 8.490; Realizado: 15.169), alcançou 178,67% da meta de 2010 - Número de Crianças e Jovens em Trabalho Infantil atendidos: em 2006 foram 25.671 em 133 municípios, em 2010 foram atendidos 31.311 em 153 municípios. Em 2010 a Meta era 32.389 e o Realizado foi: 31.311 -alcançou 96,67% da meta de 2010 - Famílias capacitadas entre 2007 a 2009: 9.995 | - Informações contidas a primeira linha De janeiro a setembro de 2010: Nº de requerentes do seguro-desemprego do pescador artesanal 12 mil; Nº de Eventos de em Colônias/Associação de Pescadores Artesanais 218. Outras informações contidas a primeira linha |
| Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes | Fornecer às crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir de experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Fonte: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos/servico-para-criancas-e-adolescentes-de-6-a-15-anos%20 | - acolhida; orientação e encaminhamento; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; informação; bancos de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania - Atividades Socioeducativas - Crianças/adolescentes: Esporte; Recreação diversa; Incentivo à escolaridade; Roda de conversa; Arte e Cultura – Dança; teatro e filmes; Passeios - Famílias: Reunião mensal; Oficinas; Encaminhamento a Educação para Jovens e Adultos - EJA/Cursos profissionalizantes | CRAS | | |
| Serviço de proteção e atendimento integral às famílias e indivíduos | O Paif tem como público famílias em situação de vulnerabilidade social e busca fortalecer a função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; ações nas áreas culturais para ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. Fonte: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif | - Acolhida: Recepção no CRAS; Entrevista; Visita Domiciliar; Acompanhamento Familiar: Serviços Socioeducativos para Famílias; Atendimento Individualizado às Famílias; Atendimento Domiciliar; Atividades Coletivas/Comunitárias: Reuniões de Planejamento Participativas; Palestras; Campanhas Socioeducativas; Eventos Comunitários; Encaminhamento com acompanhamento, para benefícios e serviços socioassistenciais ou para as demais políticas setoriais; Articulação Intersetorial: Reuniões com a Rede Local; Articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; Busca Ativa: Deslocamento das equipes; Convite para participação em ações do PAIF; Articulação com profissionais de outros serviços setoriais, movimentos sociais, universidades e outras instâncias; Produção de Material Socioeducativo; Encaminhamento a Educação para Jovens e Adultos - EJA/Cursos profissionalizantes. | CRAS | | |

Fonte: MDS e STDS. Elaboração Própria.

A Matriz institucional para oferecer esses serviços, que devem ser ofertados em todo o Estado, é composta por STDS, CREAS, CRAS, Prefeituras, Procuradoria Geral do Estado, DRT, CEAS e CEDCA. As principais fontes de financiamento desses serviços são o MDS e o Governo Estadual.

Nesse ponto vale ressaltar que, na matriz de GPR da STDS, o indicador de resultado “Percentual de pessoas abrigadas reintegradas a família” não é o mais indicado para refletir o desempenho do produto “criança e adolescente retirado do trabalho infantil”. Um indicador de resultado para esse produto seria o número de crianças e adolescentes entre 5 a 14 que trabalhou em um período de referência de até um ano em relação a população total do Estado do Ceará nessa faixa etária, dados estes que podem ser obtidos na PNAD como exposto no quadro abaixo.

Quadro 3 – População Total e Ocupada no Ceará entre 5 e 14 anos (em 1.000 pessoas)

| Anos | Total | | Ocupadas | | Ocupada/Total | |
|-------------|------------|--------------|------------|--------------|---------------|--------------|
| | 5 a 9 anos | 10 a 14 anos | 5 a 9 anos | 10 a 14 anos | 5 a 9 anos | 10 a 14 anos |
| 2002 | 871 | 876 | 36 | 200 | 4,1% | 22,8% |
| 2003 | 871 | 838 | 23 | 180 | 2,6% | 21,5% |
| 2004 | 867 | 830 | 21 | 146 | 2,4% | 17,6% |
| 2005 | 834 | 873 | 43 | 194 | 5,2% | 22,2% |
| 2006 | 811 | 894 | 40 | 198 | 4,9% | 22,1% |
| 2007 | 826 | 911 | 14 | 152 | 1,7% | 16,7% |
| 2008 | 763 | 885 | 23 | 160 | 3,0% | 18,1% |
| 2009 | 753 | 899 | 18 | 146 | 2,4% | 16,2% |

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração Própria

Esse indicador de resultado mostra a evolução do trabalho infantil no Estado considerando possíveis alterações na população na faixa etária estudada. Esse controle é necessário uma vez que uma redução no número de casos de trabalho infantil pode estar relacionado com a diminuição da população nessa idade.

O quadro acima mostra que a relação entre população ocupada e população total entre 5 a 14 no Estado do Ceará tem reduzido, principalmente na faixa dos 5 a 9 anos de idade. Em outras palavras, o número de pessoas trabalhando nessa faixa de idade tem diminuído.

Nessa mesma linha de raciocínio o indicador de produto desse tema – “*Número de crianças retirado do trabalho infantil*”- não fornece uma dimensão do tamanho do problema tratado. Além desse indicador absoluto, um indicador relativo construído a partir da razão entre o número de crianças atendidas, dados disponibilizados pela STDS, e o número de crianças e adolescentes entre 5 a 14 que trabalhou em um período de referência de até um ano, forneceria o percentual de quantos trabalhadores infantis foram retirados em relação ao número potencial dos mesmos. O problema desse indicador relativo é a demora da disponibilidade dos dados que dependem da publicação dos dados da PNAD e/ou do Censo.

Por outro lado, quanto aos dados primários dos CREAS, atualmente usados pela STDS, vale mencionar que pode haver poucas denúncias de trabalho infantil e, por essa razão, pode existir uma subidentificação do número de crianças e adolescentes em regime de trabalho infantil, atendidas ou não. Ademais, existe também a possibilidade de que uma mesma família procure mais de um CREAS/CRAS gerando mais de uma entrada na variável número de crianças atendidas. Se este for o caso esta variável pode estar sujeita a erros de múltipla contagem superidentificando o número de atendimentos efetivos.

De toda forma, pelos dados primários dos CREAS verifica-se que o percentual de atendimento em relação ao trabalho infantil tem continuamente crescido entre os anos de 2006 a 2009 (o que é bom). Por exemplo, em 2009 o percentual de número de crianças atendidas em relação a população ocupada na faixa etária entre 5 a 14 anos foi de 18,9%. Mas como dito, reitera-se que a dificuldade desse indicador relativo refere-se a disponibilidade dos dados de pessoas ocupadas por faixa etária que dependem da publicação dos dados da PNAD ou do Censo, a qual tende estar defasada quando comparada com os dados de número de crianças atendidas. No primeiro trimestre de 2012 nem os dados do Censo 2010 ou os dados da PNAD 2011 em relação a população ocupada estão disponíveis.

Quadro 4 – População entre 5 a 14 anos de Idade Ocupada e Número de Crianças Atendidas no PETI do Estado do Ceará – em 1.000

| Anos | Total Ocupada (a) | Nº de crianças atendidas (b) | $[(b)/(a)]*100$ |
|-------------|-------------------|------------------------------|-----------------|
| 2006 | 238 | 26 | 10,9% |
| 2007 | 166 | 28 | 16,9% |
| 2008 | 183 | 29 | 15,8% |
| 2009 | 164 | 31 | 18,9% |
| 2010 | nd* | 31 | nd* |
| 2011 | nd* | 31 | nd* |

Fonte: IBGE e STDS. Elaboração Própria. *nd significa não disponíveis.

Ainda sobre os indicadores de produto, há três outros indicadores relatados no sítio do PETI na STDS que poderiam ser apresentados na matriz de GPR: Famílias Atendidas, Famílias Capacitadas e Créditos Concedidos a Famílias.

Depois de apresentar o raciocínio dos indicadores sobre o grupo focal, a Tabela 3, abaixo, aponta a matriz de Marco Lógico proposta para o tema Trabalho Infantil. Como justificado anteriormente, nela se apresenta que: o principal insumo do programa é o aparato fornecido pelos CRAS e CREAS; as principais atividades são inclusão das famílias e de suas crianças ou jovens em situação de trabalho infantil no PETI e a capacitação das Famílias; os principais indicadores dos produtos estão relativizados pelo grupo focal; e os impactos desejados são reduzir o número de crianças e adolescentes entre 5 a 14 anos de idade trabalhando em relação a sua população focal.

Tabela 3: Matriz de Marco Lógico proposta para o programa e o tema Trabalho Infantil

| Insumos | Atividades | Produtos | Impactos |
|--------------|---|---|---|
| CREAS e CRAS | 1. Inclusão das famílias e de suas crianças ou jovens em situação de trabalho infantil no PETI 2. Capacitação das Famílias | 1. $\frac{N^{\circ} \text{de Crianças Atendidas}}{\text{População entre 5 e 14 anos}}$ 2. $N^{\circ} \text{de Famílias Capacitadas}$ | $\text{Percentual de Trabalho Infantil} = \frac{N^{\circ} \text{de Crianças Ocupadas}}{\text{População entre 5 a 14 anos}}$ |

Fonte: Elaboração Própria.

Embora possa se questionar a escolha e o monitoramento dos indicadores de desempenho e de resultados, como realizado anteriormente, verifica-se que os resultados esperados são coerentes com os objetivos, as atividades e os produtos gerados pelo programa. Essa coerência traduz-se numa forte relação entre os produtos e os resultados do programa mensurados pelos novos indicadores propostos na Tabela 3 e analisados na seção 4.

Para finalizar essa seção, apresenta-se a cadeia lógica de resultados do programa. Como descrito em Bamberger, Rugh e Mabry (2006 e 2007), um programa gera uma cadeia de resultados esperados e outros não previstos ou não desejados. Essa cadeia dificilmente é antecipada por completo e seu desenho é importante peça do Marco Lógico que frequentemente deverá ser revista e repensada.

Na elaboração dessa cadeia almeja-se aproximar as relações causais entre os produtos ofertados e os resultados esperados. Assim, a cadeia lógica deve apontar algumas causas previsíveis para falhas do programa, que ao serem detectadas podem ser combatidas e minimizadas a tempo.

Seguindo o exposto anteriormente, o *problema principal* que se deve enfrentar é o trabalho infantil, enquanto que os *produtos principais* do mesmo são a inclusão das famílias e das crianças no programa, bem como a capacitação das famílias, propiciando o fortalecimento econômico e social das famílias com objetivo de fornecer um desenvolvimento da base familiar necessária para que as crianças permaneçam nos seus lares e não precisem trabalhar. O Digrama 1, adiante, apresenta a cadeia lógica.

Como resultado esperado positivo direto do programa é a redução do trabalho infantil, gerando uma maior igualdade no acesso a educação por parte das crianças de famílias de baixa renda. Desta forma, espera-se no longo prazo que o nível de escolaridade de toda a população aumente, juntamente com uma elevação no estoque de capital humano da economia, que por sua vez proporciona um crescimento da renda das famílias mais pobres, reduzindo a desigualdade e a violência no Estado.

Entretanto, com crianças e jovens com melhores níveis de educação, pode existir uma demanda por vagas nas escolas públicas e ensino de melhor qualidade nas mesmas, bem

como uma maior demanda por áreas de lazer, esporte e cultura, aumentando a necessidade de investimento público nessas áreas sem os quais se formariam gargalos no sistema educacional e cultural do Estado.

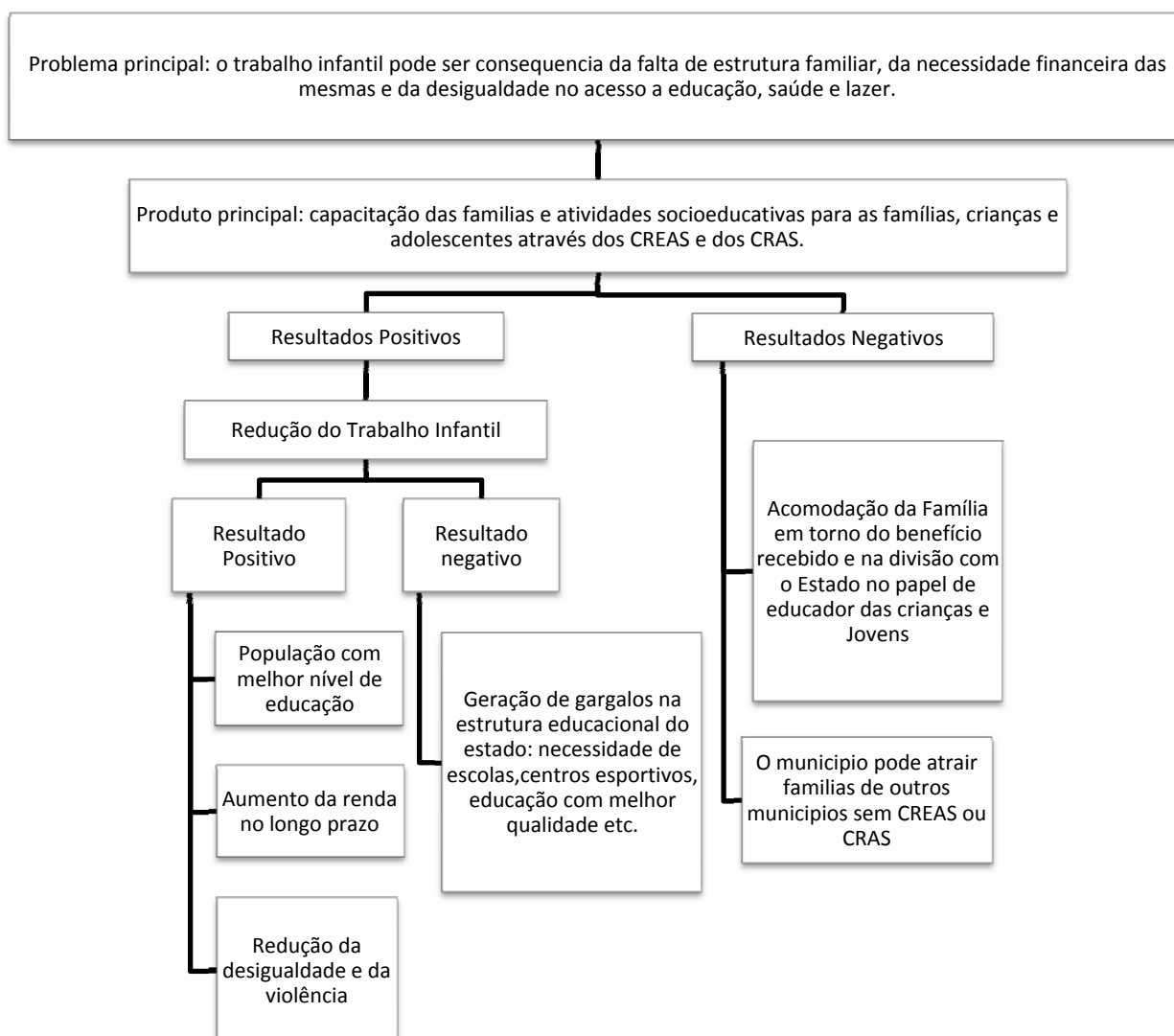
Um resultado negativo direto desse programa, refere-se a possibilidade de acomodação da família no que diz respeito aos seus rendimentos, uma vez que o PETI está atrelado ao bolsa família. Também pode existir uma acomodação por parte das famílias em prover educação e cultura para suas crianças uma vez que há uma maior e melhor participação do Estado nessa questão.

Nesses casos haveria uma maior dependência desses agentes em relação aos programas públicos. Vale ressaltar, que mesmo que esse aspecto seja possível, o seu número de ocorrência pode ser muito pequeno em relação as experiências bem sucedidas de geração de futuros cidadãos mais educados e com melhores oportunidades econômicas.

Outro resultado negativo refere-se a possibilidade de se criar uma migração de famílias de municípios, inclusive de Estados vizinhos, sem a cobertura desse programa para os municípios que ofertam esse programa, prejudicando o planejamento inicial e a qualidade dos serviços ofertados pelos CREAS e CRAS, em virtude de uma maior demanda não planejada.

Enfim, a cadeia lógica é uma série de estruturas de “se-então” e “ações-reações” que são intrínsecas ao programa. E nesse sentido deve ficar claro o seguinte: mesmo que o programa consiga produzir todos os resultados positivos desejados, podem vir a reboque resultados negativos não esperados capazes de anular os primeiros e impedir a geração do impacto desejado. Caso isso ocorra, não se poderá afirmar diretamente que o programa não deu certo, porque talvez um grande número de fatores exógenos (e negativos) tenha minado sucesso de programa (que pode ter sido bem executado).

Diagrama 1 – Cadeia Lógica de Resultados dos Programas



3. Análise dos Produtos e Resultados

Para além da discussão do Marco Lógico, nesta seção se fará uma análise dos produtos e resultados previstos do Programa de Proteção Social Especial [713]. O quadro 5, adiante, apresenta a execução orçamentária por Órgão, onde todos os valores estão a preços constantes de 2011 corrigidos pelo IPCA³¹.

Note primeiramente que a execução orçamentária do programa é realizada pela STDS, pelo Fundo Estadual para a Criança e o Adolescente (FECA) e pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS). E neste conjunto, apenas uma parte dos recursos é reservada exclusivamente a questão do trabalho infantil.

³¹ Índice de Preços ao Consumidor Amplo, a medida oficial de inflação no Brasil.

Quadro 5 – Orçamento do Programa de Proteção Social Especial [713] por fonte de recursos – preços de 2011 corrigidos pelo IPCA

| ANO | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ÓRGÃO | | | | |
| 47000000 STDS | | | | |
| Lei | 11.278,53 | 76.726,54 | 3.536.361,95 | 3.155.966,00 |
| Autorizado | 0,00 | 9.520,81 | 3.178.977,02 | 3.702.755,57 |
| Empenhado | 0,00 | 0,00 | 3.178.127,59 | 3.675.789,57 |
| Pago | 0,00 | 0,00 | 3.178.127,59 | 3.675.789,57 |
| | | | | |
| 47000001-FECA | | | | |
| Lei | 0,00 | 324.827,70 | 165.286,44 | 4.000,00 |
| Autorizado | 0,00 | 67.205,73 | 63.981,85 | 4.000,00 |
| Empenhado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Pago | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | | |
| 47200002-FEAS | | | | |
| Lei | 56.102.827,27 | 58.994.918,13 | 51.735.942,66 | 77.142.392,00 |
| Autorizado | 56.501.570,36 | 71.598.030,64 | 72.133.854,17 | 71.274.593,57 |
| Empenhado | 50.448.049,01 | 51.736.994,41 | 54.187.766,04 | 54.103.165,06 |
| Pago | 49.513.158,48 | 50.994.301,78 | 53.426.512,78 | 53.172.445,88 |
| | | | | |
| TOTAL EMPENHADO | 50.448.049,01 | 51.736.994,41 | 57.365.893,63 | 57.778.954,63 |

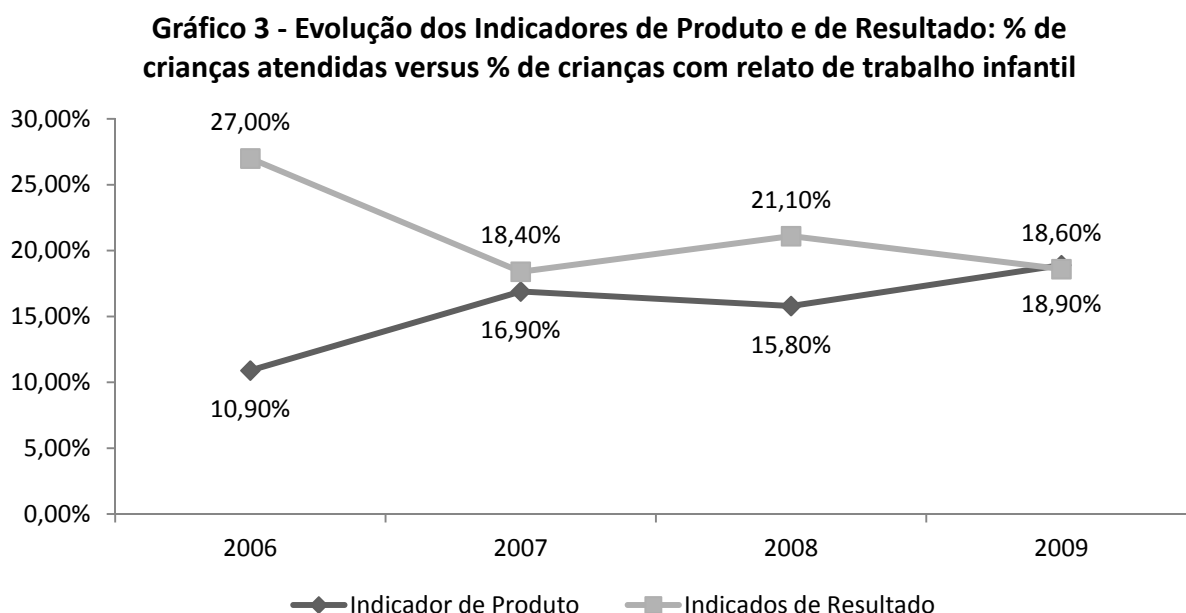
Fonte: SIOFI/SEPLAG. Elaboração Própria.

O Quadro 5 mostra que o FEAS é responsável por 100% do montante dos recursos empenhados nos anos de 2008 e 2009. Nos anos de 2010 e 2011 esses percentuais são 95% e 94%, respectivamente. Apesar do total empenhado no programa ter crescido entre 2008 a 2011, percebe-se que há os valores autorizados são sempre superiores aos valores empenhados, principalmente no caso dos recursos do FEAS no qual há uma diferença média de R\$ 18.326.184 entre 2009 e 2011, indicando que os recursos efetivamente aplicados no programa poderiam ter sido bem maiores.

Ainda sobre a questão financeira, os Quadros A1 a A4, contidos nos Apêndices, mostram os valores previstos em Lei e Empenhados ordenados por Programa e Atividade, especificando os recursos aplicados no Programa de Proteção Social Especial [713] e em particular no PETI. Em relação ao PETI, as atividades que apresentaram maiores recursos empenhados durante os anos de 2008 a 2011 estão relacionados com: i) Implantação e Cofinanciamento dos Centros de Referência Especializados – Creas; ii) Implantação e Reestruturação das Unidades No Âmbito do Programa Proteção Social Especial; e, iii) Fortalecimento da Rede Socioassistencial/Proteção Social Especial. Entretanto recursos para atividades importantes como, por exemplo, Capacitação Profissional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Articulação e Fortalecimento das Ações Junto À Criança e Adolescente para Erradicação do Trabalho Infantil, Capacitação dos Profissionais da Assistência Social (CRAS, CREAS, PETI) e Capacitação de Profissionais / Erradicação do Trabalho Infantil, ou

atividades correlatas, não apresentaram valores empenhados no período em análise – apesar de terem sido orçados.

Vale ressaltar que os recursos investidos no programa em questão têm produzido resultados esperados. O gráfico 3 mostra a evolução dos indicadores de produto e de resultado (impacto) apresentados nos quadros 3 e 4 respectivamente, o qual revela uma relação inversa bem definida e esperada entre esses indicadores. Em outras palavras, quando o indicador de produto aumenta (quando a participação relativa de crianças atendidas nos CREAS aumenta), o indicador de resultado diminui (reduz-se a participação relativa de crianças e adolescentes entre 5 a 14 anos que trabalham). O referido gráfico também evidência a relação de intensidade diretamente relacionados entre esses indicadores. Quando a evolução do indicador do produto é maior a do indicador de resultado acompanha em proporção similar. Em resumo, o cadastramento das famílias e de suas crianças e a participação destes nas atividades sócio-educativas previstas no PETI, reduzem o percentual de crianças em regime de trabalho de forma direta.



Fonte: IBGE e STDS. Elaboração Própria.

Além desse resultado direto (diminuição da proporção de crianças entre 5 a 14 anos trabalhando), espera-se que a redução do trabalho infantil gere outros resultados indiretos, como o aumento na proporção de crianças e jovens alfabetizadas. Em outras palavras, espera-se que com o aumento do número de famílias atendidas pelo programa (Produto), haja uma diminuição da proporção do trabalho infantil no Estado, possibilitando que um maior número de crianças entre 5 a 14 anos estejam engajadas em atividades de sala de aula ou de outras atividades que gerem algum tipo de aprendizado para as mesmas. Os próximos quadros, construídos a partir de dados Censitários, mostram que o Estado do Ceará tem melhorado suas proporções de crianças e jovens de 5 a 14 anos alfabetizadas, quando comparadas com dados sobre o Brasil, do Nordeste e, quando comparado os dados

do próprio Estado em 2000 e em 2010, principalmente entre a população de 5 a 9 anos de idade.

Quadro 6 – População 5 a 14 anos de idade em 2000 Em 1.000

| População Total | Brasil (a) | Nordeste(b) | Ceará (c) | c/a | c/b | |
|-----------------|------------|-------------|------------|-------|-------|-------|
| Total | 153.423 | 42.681 | 6.627 | 0,043 | 0,155 | |
| 5 a 9 | 16.542 | 5.132 | 822 | 0,050 | 0,160 | |
| 10 a 14 | 17.348 | 5.549 | 866 | 0,050 | 0,156 | |
| Alfabetizada | Brasil(d) | Nordeste(e) | Ceará(f) | f/d | f/e | f/c |
| Total | 127.758 | 30.333 | 4.683 | 0,037 | 0,154 | 0,707 |
| 5 a 9 | 8.429 | 2.011 | 312 | 0,037 | 0,156 | 0,380 |
| 10 a 14 | 16.090 | 4.706 | 743 | 0,046 | 0,158 | 0,858 |

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

Quadro 7 – População 5 a 14 anos de idade em 2010 – em 1000

| População Total | Brasil (a) | Nordeste (b) | Ceará (c) | c/a | c/b | |
|-----------------|------------|--------------|------------|-------|-------|-------|
| Total | 176.959 | 48.850 | 7.807 | 0,044 | 0,160 | |
| 5 a 9 | 14.969 | 4.626 | 696 | 0,047 | 0,150 | |
| 10 a 14 | 17.166 | 5.246 | 847 | 0,049 | 0,162 | |
| Alfabetizada | Brasil(d) | Nordeste(e) | Ceará(f) | f/d | f/e | f/c |
| Total | 157.621 | 39.167 | 6.342 | 0,040 | 0,162 | 0,812 |
| 5 a 9 | 10.243 | 2.748 | 453 | 0,044 | 0,165 | 0,652 |
| 10 a 14 | 16.495 | 4.872 | 801 | 0,049 | 0,164 | 0,946 |

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

4. Considerações Finais

A prática da GPR é exercida a partir do desenho do Marco Lógico, do Monitoramento e da Avaliação das ações públicas. Estes são os três instrumentos de racionalização da alocação de recursos, de minimização de desperdícios e de maximização dos impactos tendo como meta final a real melhoria das condições de vida da população.

Como discutido ao longo do texto, este relatório procurou preencher um espaço existente entre as atividades de Monitoramento e de Avaliação do Programa de Proteção Social Especial (713), sob o tema Trabalho Infantil. Neste sentido, observaram-se qualidades evidentes no desenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para se chegar ao objetivo final de reduzir o trabalho infantil no Estado do Ceará.

Através da análise de Marco Lógico dos programas, e de seus respectivos produtos e resultados inicialmente documentados, observou-se que como forma de monitorar os indicadores de produto e de resultado do referido programa, deve-se considerar a população focal em questão, relativizando esses indicadores em relação as mesmas, para considerar variações na população alvo do programa em decorrência do melhor acesso as informações de planejamento familiar, ou de fluxos migratórios.

Verificou-se que há uma diferença significativa entre os recursos autorizados em relação aos recursos empenhados no programa, principalmente no caso dos recursos do FEAS no qual há uma diferença média de R\$ 18.326.184,29 entre 2009 e 2011, indicando que os recursos efetivamente aplicados no programa poderiam ter sido bem maiores. Percebe-se também que os recursos investidos para atingir os produtos estabelecidos no programa, geram de forma direta os resultados esperados. A evolução temporal dos indicadores de produto e de resultado, propostos neste estudo, revelam algumas qualidades esperadas. Quando a participação relativa de crianças atendidas pelo PETI aumenta, reduz-se a participação relativa de crianças e adolescentes entre 5 a 14 anos que trabalham em proporção similar.

Além da ampliação dos recursos destinados ao programa em análise, há outras medidas que podem ser feitas para melhorar a eficiência do programa. Em primeiro lugar, vale ressaltar que os dados sobre população ocupada por faixa etária extraídos da PNAD podem subestimar o problema do trabalho infantil, uma vez que sua mensuração se dá através de questionários. Dessa forma, seria interessante a realização de uma pesquisa de campo para verificar se os dados da PNAD são confiáveis, se há crianças e jovens entre 5 a 14 anos que participam do PETI trabalhando e se uma vez fora do PETI esses indivíduos voltam a trabalhar, permitindo quantificar a duração do tratamento fornecido pelo programa.

Esse monitoramento é importante não apenas para gerar dados importantes para o processo de avaliação e, quando necessário, para a elaboração de novos diagnósticos e prognósticos deste programa, mas também para aumentar as chances de que os resultados diretos e indiretos do mesmo sejam alcançados. Em 2005, o PETI se juntou ao Programa Bolsa Família (PBF). Desta forma, se existir processos de fiscalização aleatórios e contínuos nos municípios para verificar se as crianças estão trabalhando e se estão frequentando a escola, com a penalidade da suspensão dos benefícios para as que não cumprirem estas prerrogativas, os resultados esperados desses dois programas podem melhorar.

O aumento do número e da inserção de campanhas educativas mostrando os direitos previstos nesse programa pode melhorar o nível de informação da população em situação de risco considerada pelo mesmo, facilitando e ampliando o credenciamento desses indivíduos e famílias pelos CREAS. Ainda no sentido sobre a informação, notou-se que no sítio de Internet da STDS existe uma boa descrição dos programas. Todavia, recomenda-se alimentar regularmente uma planilha eletrônica apontando a evolução dos indicadores de desempenho listados na matriz de GPR, por programa e atividade gerenciada, e disponibilizá-la para *download*.

3. Referências Bibliográficas

- Bamberger, M.; Rugh, J.; Mabry, L. (2006). *Real World Evaluation: Working Under Budget, Time, Data and Political Constraints*. SAGE Publications. ISBN-13: 9781412909464.
- Bamberger, M.; Rugh, J.; Mabry, L. (2007). *Real World Evaluation: Working Under Budget, Time, Data and Political Constraints – AN OVERVIEW*. Disponível em:
http://www.realworldevaluation.org/uploads/Overview_of_RealWorld_Evaluation__for_AEA_Nov_2007_.doc .
- Kassouf, A. L. (2002). *Aspectos Sócio-econômicos do Trabalho Infantil no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Brasília.
- Monte, P.A. (2008). Exploração do Trabalho Infantil no Brasil: Consequências e Reflexões. *Revista Economia*, n.9, v. 3, p.625-650.

APÊNDICES

Quadro A1 – Recursos Previstos em Lei e Empenhados no Programa de Proteção Social Especial [713] – Ano de 2008

| Secretaria | Prg | PA | Descrição | Lei | Lei + Créditos | Empenhado | Pago |
|------------|-----|-------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 47000000 | 713 | 11034 | Centro de Referência Especializada de Assistência Social - Creas - Itapipoca | 2.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11289 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto a Criança e ao Adolescente para o Combate ao Abuso e a Exploração Sexual | 4.800,00 | 4.800,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11358 | Garantia de Proteção as Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 4.800,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11360 | Incentivo a Implementação da Medido Sócio-Educativa em Meio Aberto | 4.800,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20316 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto À Criança e Adolescente para Erradicação do Trabalho Infantil | 42.600,00 | 4.800,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20411 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Descentralizados | 6.236.716,00 | 1.602.661,97 | 914.814,16 | 787.845,09 |
| | 713 | 20412 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Co-Gestão | 3.937.982,00 | 6.570.641,95 | 6.219.261,78 | 6.210.581,59 |
| | 713 | 20462 | Implantação e Cofinanciamento dos Centros de Referência Especializados - Creas | 6.734.455,00 | 7.460.714,19 | 6.247.187,03 | 6.060.366,60 |
| | 713 | 20468 | Proteção Social Especial ao Adolescente em Conflito Com a Lei | 25.321.275,00 | 30.809.529,06 | 28.131.318,75 | 27.658.032,99 |
| | 713 | 20784 | Fortalecimento da Rede Socioassistencial/Proteção Social Especial | 1.473.496,00 | 1.639.576,98 | 1.427.536,40 | 1.427.536,40 |
| | | | TOTAL GERAL :: | 43.762.924,00 | 48.092.724,15 | 42.940.118,12 | 42.144.362,67 |

Quadro A2 – Recursos Previstos em Lei e Empenhados no Programa de Proteção Social Especial [713] – Ano de 2009

| Secretaria | Prg | PA | Descrição | Lei | Lei + Créditos | Empenhado | Pago |
|------------|-----|-------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 47000000 | 713 | 11034 | Centro de Referência Especializada de Assistência Social - Creas - Itapipoca | 1.000,00 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11289 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto a Criança e ao Adolescente para o Combate ao Abuso e a Exploração Sexual | 5.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11358 | Garantia de Proteção as Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 1.100.000,00 | 409.136,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11360 | Incentivo a Implementação da Medido Sócio-Educativa em Meio Aberto | 3.500,00 | 3.500,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11719 | Implantação e Reestruturação das Unidades No Âmbito do Programa Proteção Social Especial. | 6.221.113,00 | 7.131.287,86 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 12173 | Apoio Às Ações de Prevenção À Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. | 5.000,00 | 5.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 12623 | Garantir a Proteção Às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 3.500,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20316 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto À Criança e Adolescente para Erradicação do Trabalho Infantil | 1.155.000,00 | 639.810,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20411 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Descentralizados | 2.904.500,00 | 5.736.884,95 | 2.572.834,12 | 2.572.834,12 |
| | 713 | 20412 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Co-Gestão | 3.689.767,00 | 5.844.528,84 | 2.007.051,19 | 1.923.000,62 |
| | 713 | 20462 | Implantação e Cofinanciamento dos Centros de Referência Especializados - Creas | 6.176.653,00 | 6.868.037,00 | 6.453.054,77 | 6.446.196,91 |
| | 713 | 20468 | Proteção Social Especial ao Adolescente em Conflito Com a Lei | 29.780.509,00 | 35.658.176,74 | 33.661.761,37 | 33.089.607,93 |
| | 713 | 20784 | Fortalecimento da Rede Socioassistencial/Proteção Social Especial | 1.632.500,00 | 1.632.500,00 | 1.495.104,16 | 1.495.104,16 |
| | 713 | 20890 | Despesas Operacionais do Programa de Proteção Social Especial | 60.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20891 | Ações Sociais Apoiadas Pelo Poder Público Através do Feca | 290.000,00 | 60.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | TOTAL GERAL .: | 53.028.042,00 | 63.989.861,39 | 46.189.805,61 | 45.526.743,74 |

Quadro A3 – Recursos Previstos em Lei e Empenhados no Programa de Proteção Social Especial [713] – Ano de 2010

| Secretaria | Prg | PA | Descrição | Lei | Lei + Créditos | Empenhado | Pago |
|------------|-----|-------|--|--------------|----------------|--------------|--------------|
| 47000000 | 713 | 11289 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto a Criança e ao Adolescente para o Combate ao Abuso e a Exploração Sexual | 1.000,00 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 11719 | Implantação e Reestruturação das Unidades no Âmbito do Programa Proteção Social Especial. | 2.001.000,00 | 15.766.801,92 | 2.527.898,50 | 2.029.446,86 |
| | 713 | 12003 | Articulação e Fortalecimento das Ações no Âmbito do Programa Proteção Social Especial | 1.118.015,00 | 15,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 12800 | Apoio aos Municípios na Capacitação dos Profissionais do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. | 32.000,00 | 32.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 12807 | Capacitação dos Profissionais da Assistência Social (CRAS, CREAS ,PETI) | 45.000,00 | 45.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 13045 | Apoio as Ações de Prevenção a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes | 16.000,00 | 16.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 13054 | Apoio Garantia e Proteção Social À Criança e ao Adolescente Vítima de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 16.000,00 | 16.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 13068 | Capacitação dos Profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Para Erradicação do Trabalho Infantil | 8.000,00 | 8.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20316 | Articulação e Fortalecimento das Ações Junto À Criança e Adolescente para Erradicação do Trabalho Infantil | 28.000,00 | 28.000,00 | 0,00 | 0,00 |

| | | | | | | | |
|--|-----|-------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 713 | 20411 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Descentralizados | 6.776.191,00 | 4.001.787,22 | 3.872.453,46 | 3.872.336,82 |
| | 713 | 20412 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Co-Gestão | 7.179.117,00 | 4.430.764,84 | 3.417.288,10 | 3.407.082,01 |
| | 713 | 20462 | Implantação e Cofinanciamento dos Centros de Referência Especializados - Creas | 6.676.104,00 | 7.396.021,40 | 6.103.560,23 | 5.910.288,44 |
| | 713 | 20468 | Proteção Social Especial ao Adolescente em Conflito Com a Lei | 21.811.258,00 | 32.524.737,73 | 31.916.537,53 | 31.904.706,26 |
| | 713 | 20784 | Fortalecimento da Rede Socioassistencial/Proteção Social Especial | 1.498.723,00 | 2.348.547,78 | 1.947.706,79 | 1.947.706,79 |
| | 713 | 20890 | Despesas Operacionais do Programa de Proteção Social Especial | 3.316.280,00 | 2.981.136,56 | 2.980.340,00 | 2.980.340,00 |
| | 713 | 20891 | Ações Sociais Apoiadas Pelo Poder Público Através do Feca | 120.000,00 | 60.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 21054 | Apoio a Segmentos Vulnerabilizados no Âmbito da Proteção Social Especial | 1.309.800,00 | 1.030.000,00 | 1.030.000,00 | 1.030.000,00 |
| | 713 | 21110 | Capacitação de Profissionais / Erradicação do Trabalho Infantil | 35.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | TOTAL GERAL .: | 51.987.488,00 | 70.685.812,45 | 53.795.784,61 | 53.081.907,18 |

Quadro A4 – Recursos Previstos em Lei e Empenhados no Programa de Proteção Social Especial [713] – Ano de 2011

| Secretaria | Prg | PA | Descrição | Lei | Lei + Créditos | Empenhado | Pago |
|------------|-----|-------|--|---------------|----------------|---------------|---------------|
| 47000000 | 713 | 11719 | Implantação e Reestruturação das Unidades No Âmbito do Programa Proteção Social Especial. | 20.000.000,00 | 18.684.614,74 | 3.831.223,42 | 3.326.365,00 |
| | 713 | 12003 | Articulação e Fortalecimento das Ações no Âmbito do Programa Proteção Social Especial | 155.000,00 | 155.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 13504 | Construção Centro de Apoio Para Crianças e Jovens Necessidades Especiais - São Gonçalo do Amarante | 3.236,00 | 3.236,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 13762 | Capacitação Profissional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil | 26.966,00 | 26.966,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 20411 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Descentralizados | 4.550.418,00 | 3.404.607,67 | 3.303.333,04 | 3.302.587,00 |
| | 713 | 20412 | Proteção Social Especial Às Pessoas em Situação de Risco/Co-Gestão | 3.734.460,00 | 3.308.934,87 | 3.020.936,87 | 3.017.204,07 |
| | 713 | 20462 | Implantação e Cofinanciamento dos Centros de Referência Especializados – Creas | 7.886.414,00 | 7.772.724,00 | 6.531.370,78 | 6.525.256,92 |
| | 713 | 20468 | Proteção Social Especial ao Adolescente em Conflito Com a Lei | 37.875.000,00 | 35.120.805,96 | 34.771.708,59 | 34.356.440,53 |
| | 713 | 20784 | Fortalecimento da Rede Socioassistencial/Proteção Social Especial | 1.800.000,00 | 2.114.690,00 | 2.044.592,36 | 2.044.592,36 |
| | 713 | 20890 | Despesas Operacionais do Programa de Proteção Social Especial | 3.129.000,00 | 3.675.789,57 | 3.675.789,57 | 3.675.789,57 |
| | 713 | 20891 | Ações Sociais Apoiadas Pelo Poder Público Através do Feca | 4.000,00 | 4.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 21054 | Apoio a Segmentos Vulnerabilizados no Âmbito da Proteção Social Especial | 1.030.000,00 | 602.116,33 | 600.000,00 | 600.000,00 |

| | | | | | | | |
|--|-----|-------|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 713 | 21245 | Articulação e Fortalecimento das Ações junto a Criança e ao Adolescente para o Combate ao Abuso e a Exploração Sexual. | 26.966,00 | 26.966,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 21246 | Articulação e Fortalecimento das Ações junto a Criança e ao Adolescente para Erradicação do Trabalho Infantil | 26.966,00 | 26.966,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 21247 | Apoio Garantia e Proteção Social a Criança e ao Adolescente Vítima de Violência, Abuso e Exploração Sexual | 26.966,00 | 26.966,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 713 | 21248 | Apoio as Ações de Prevenção a Violência Sexual Contra Criança e Adolescentes. | 26.966,00 | 26.966,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | TOTAL GERAL .: | 80.302.358,00 | 74.981.349,14 | 57.778.954,63 | 56.848.235,45 |

Tema: - Escolarização do Ensino Médio

Programas: (041) Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino

(048) Qualidade da Educação Básica

Consultor: Marcelo Pontes Barbosa³²

1. Contextualização

A Taxa de Escolarização do Ensino Médio³³ costuma ser interpretada como uma medida do grau de sucesso na busca pela universalização do ensino médio. Como utiliza em seu cálculo a referência da população numa idade específica, parece inclinada a revelar uma visão mais atualizada das condições reais da educação básica.

Entretanto, essa medida é menos precisa do que pode parecer a princípio. Na busca de uma visão mais completa, costuma-se separar seu entendimento em duas taxas distintas: a Taxa de Escolarização Bruta e a Taxa de Escolarização Líquida. Ambas têm o mesmo denominador (a população de 15 a 17 anos), entretanto, a taxa líquida considera no numerador apenas os alunos com a mesma idade da população de referência. Assim, a taxa líquida é sempre inferior à taxa bruta.

Outro indicador amplamente conhecido, que também é associado ao grau de universalização do ensino médio, é a taxa de atendimento da população com idade entre 15 e 17 anos. Ou seja, a Taxa de Atendimento revela qual o percentual dessa população que está na escola, não necessariamente no Ensino Médio³⁴.

O gráfico 1 apresenta esses resultados para o Estado do Ceará, para os anos de 2000 e 2010. O resultado de maior destaque no gráfico, em termos de universalização do ensino médio no Ceará, parece ser a elevação na Taxa de Escolarização Bruta. Ou seja, ele reflete o grande aumento no total de matrículas no ensino médio. A Taxa de Escolarização Líquida está mais relacionada ao fato de que os jovens estão chegando ao Ensino Médio mais cedo, na idade correta.

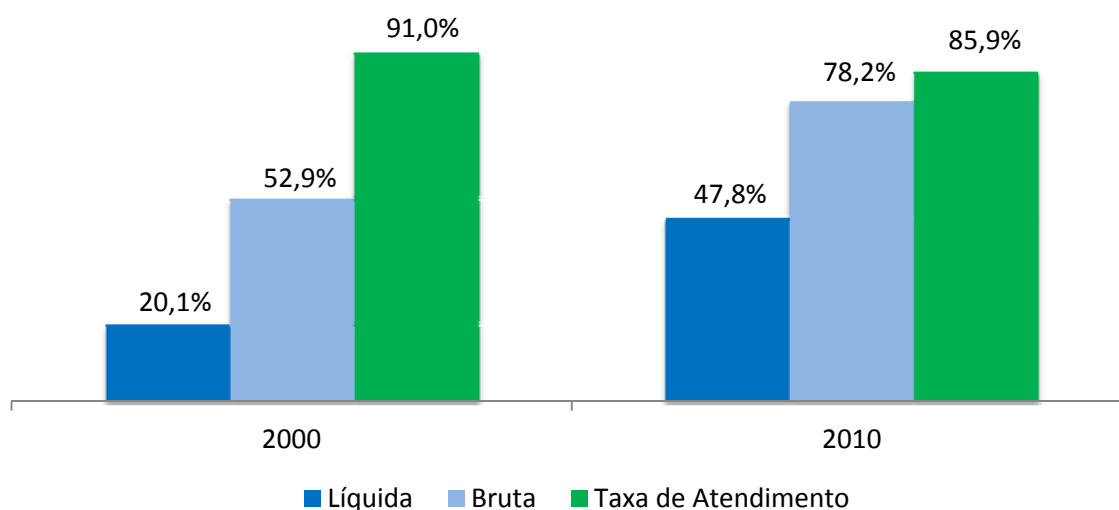
Um resultado aparentemente contraditório é a queda na taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos. Na realidade, esta queda reflete a melhoria do fluxo escolar no ensino fundamental, que antes segurava esses jovens por mais tempo na escola. Como apenas uma parcela desses estudantes continua até o ensino médio, outra parte acaba saindo da escola nessa idade, resultando numa menor taxa de atendimento.

³² Doutorando em Economia CAEN-UFC

³³ *Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio*: é definida como a razão entre o número total de alunos matriculados no Ensino Médio, e a população total com a idade adequada para essa etapa (ou seja, todos os jovens de 15 e 17 anos). *Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Médio*: trata-se da razão entre o número de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio, e a população total com essa idade.

³⁴ *Taxa de Atendimento da População entre 15 e 17 anos*: trata-se da razão entre o número de jovens com idades entre 15 e 17 anos, que se encontram de fato matriculados na escola e o total da população nessa idade.

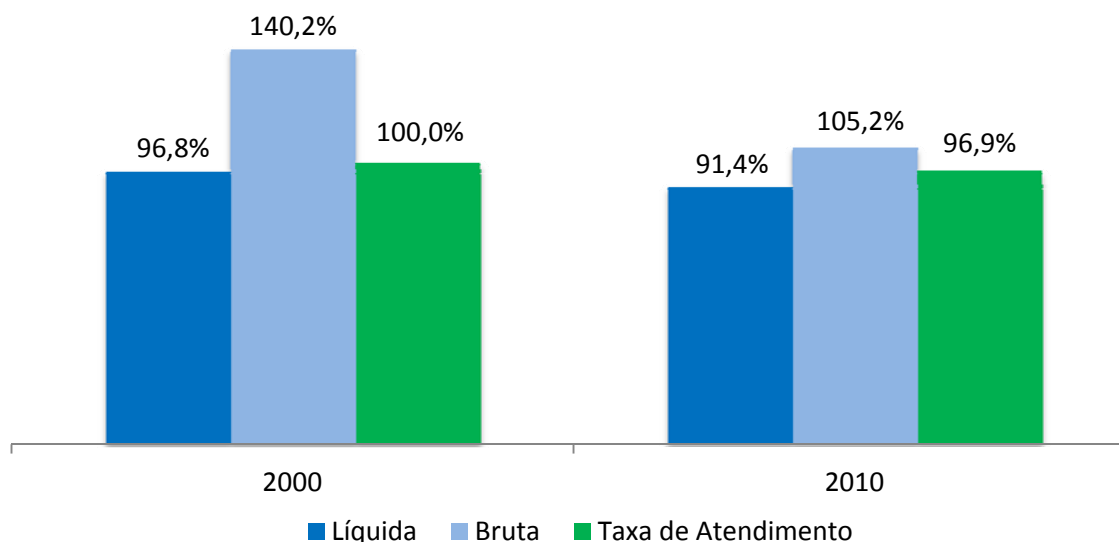
Gráfico 1: Taxas de Escolarização do Ensino Médio e Atendimento da População de 15 a 17 Anos - Ceará



Fonte: Secretaria da Educação do Ceará. Cálculos realizados a partir dos dados dos Censos Populacionais de 2010 (IBGE), e Censo Escolar (INEP).

Isto é evidenciado pela grande redução na taxa de escolarização bruta do ensino fundamental (gráfico 2). A taxa de 140%, obtida em 2000, indica que naquele ano estava sendo somada uma grande quantidade de alunos no Ensino Fundamental que estavam fora da faixa etária prevista, ou seja, alunos mais velhos, de 15 anos ou mais.

Gráfico 2: Taxas de Escolarização do Ensino Fundamental, e Atendimento da População de 6 a 14 anos – Ceará



Fonte: Secretaria da Educação do Ceará. Cálculos realizados a partir dos dados dos Censos Populacionais de 2010 (IBGE), e Censo Escolar (INEP).

Assim, embora sejam indicadores de referência, observa-se que nenhuma dessas três taxas reflete o grau de universalização do ensino médio no Ceará com precisão. Podemos levantar pelo menos quatro argumentos que expõem isso:

- i) No indicador “taxa de escolarização bruta”, todos os alunos do ensino médio são contabilizados juntos, inclusive aqueles com idade superior a 17 anos. Assim, esse resultado não mostra realmente qual a proporção dessa população específica que está frequentando o

ensino médio. Sua referência mais importante trata-se do volume de matrículas no Ensino Médio.

ii) Em ambos os indicadores “taxa de escolarização bruta” e “taxa de escolarização líquida”, nenhum dos jovens de 15 a 17 anos que se encontra ainda no ensino fundamental é contabilizado. Entretanto, o fato desses jovens apresentarem atraso em seu fluxo escolar (e grande parcela dos jovens cearenses apresenta), não significa que eles não concluirão o ensino médio.

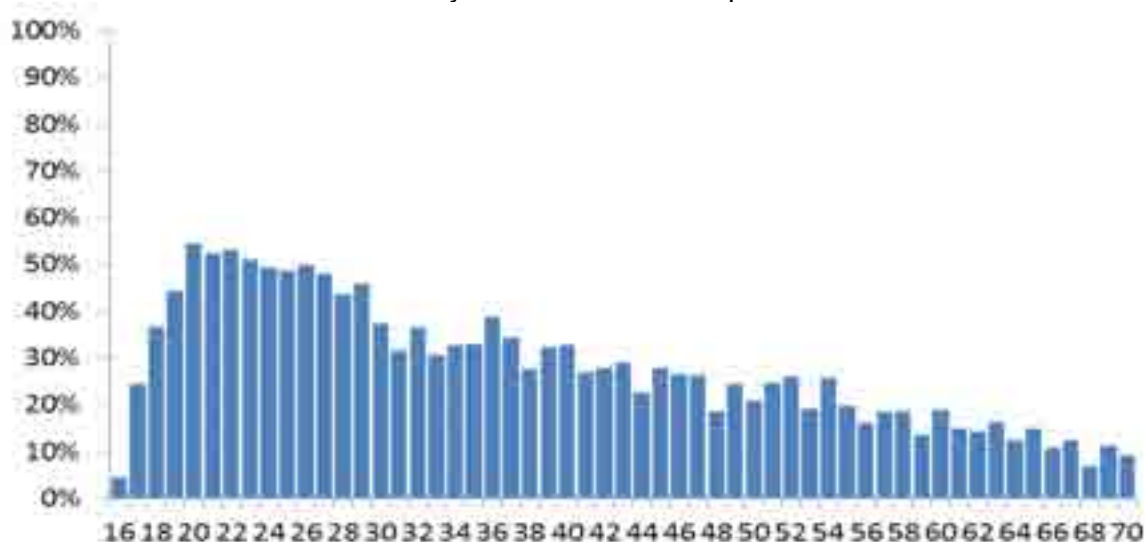
iii) O indicador “taxa de atendimento”, por outro lado, leva em conta toda a população de 15 a 17 anos que está matriculada na escola, inclusive no ensino fundamental. Ou seja, também não se pode concluir que todos estes jovens no ensino fundamental irão continuar seus estudos no ensino médio.

iv) Uma observação de destaque especial, no caso do Ceará, é que nenhuma dessas taxas leva em conta o fato de que, ao dar início aos estudos no ensino médio, uma grande parcela dos jovens, infelizmente, não irá concluir.

Dessa forma, faz-se necessária a utilização de pelo menos um indicador a mais: “A taxa de obtenção do Ensino Médio por faixa etária”. Ou seja, este indicador mostra, para as diversas faixas etárias, quantas pessoas obtiveram o ensino médio.

No gráfico 3, cujos dados se referem apenas ao ano de 2009, pode-se perceber uma clara tendência histórica de melhoria na taxa de obtenção do ensino médio. Claramente, vê-se que o percentual de pessoas com Ensino Médio completo é menor para faixas etárias mais altas. Por exemplo, dentre as pessoas com idade em torno de 70 anos de idade, apenas cerca de 9% tinham obtido o ensino médio.

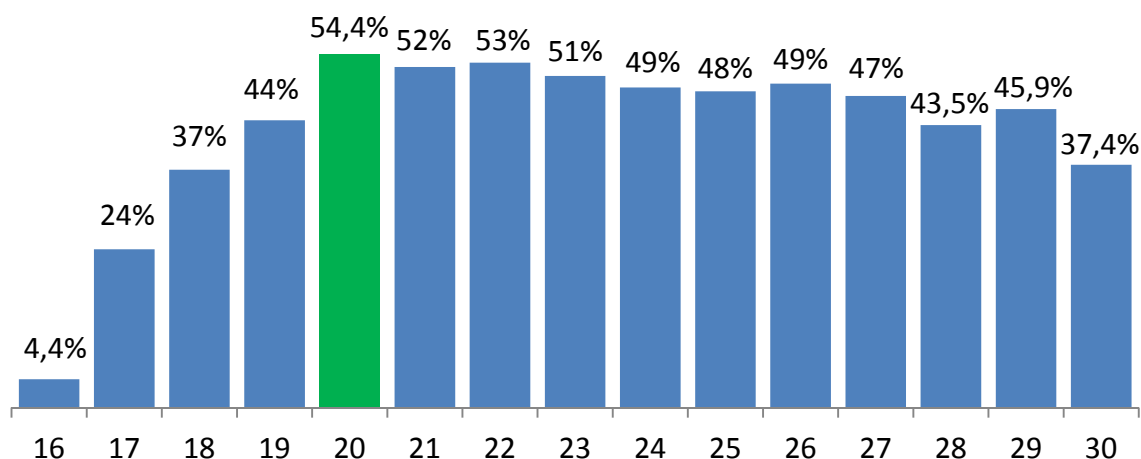
Gráfico 3: Taxa de Obtenção do Ensino Médio por Faixa Etária - Ceará



Fonte: PNAD 2009 (IBGE)

De fato, partindo das faixas de idade mais avançadas, a taxa de obtenção do ensino médio aumenta à medida que se reduz a idade. Analisando-se a população mais jovem, percebe-se que o indicador apresentou seu valor máximo entre as pessoas de 20 anos de idade (gráfico 4).

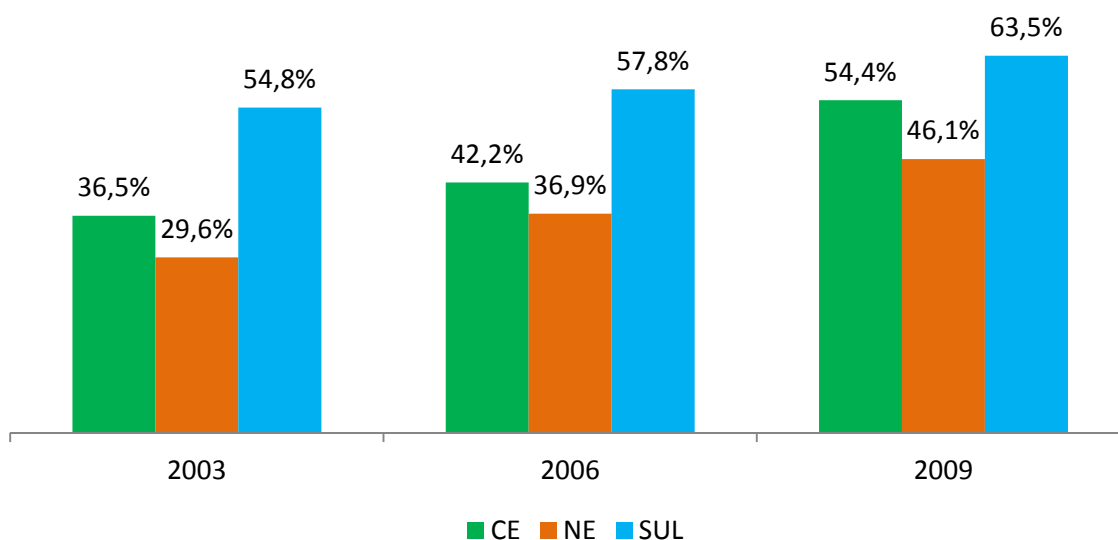
Gráfico 4: Taxa de Obtenção do Ensino Médio por Faixa Etária - Ceará



Fonte: PNAD 2009 (IBGE)

Ou seja, considerando a realidade atual do Estado, no ano de 2009, a idade ideal para se analisar o grau de universalização do ensino médio entre os jovens cearenses não foi aos 17 ou 18 anos, que seria a idade oficialmente esperada para a conclusão deste nível de ensino, mas aos 20 anos. É importante ressaltar que, ao fazer isso, especificamos o foco na obtenção do ensino médio, e não na “obtenção na idade certa”. O gráfico 5 compara o indicador do Ceará aos das Regiões Nordeste e Sul do Brasil.

Gráfico 5: Taxa de Obtenção do Ensino Médio aos 20 anos



Fonte: PNAD 2003, 2006 e 2009 (IBGE)

Percebe-se que o Ceará vem se destacando cada vez mais dos demais estados nordestinos, e aproximando-se rapidamente dos resultados da região Sul. Pode-se observar, entretanto, que os resultados dessa região ainda se mostram deficientes, revelando que o problema é de ordem nacional.

Essa breve introdução revela a relevância da discussão para o Estado do Ceará. Mesmo com todo o avanço que se tem observado em termos de oferta, a mera obtenção do ensino médio, independente da qualidade, ainda está fora do alcance de praticamente a metade dos jovens cearenses. Assim, entendemos que o problema-chave que o tema “escolarização do ensino médio” carrega, no caso do Estado do Ceará, pode ser bem sumarizado como: “*Quase metade dos jovens cearenses não consegue obter o Ensino Médio*”.

♦ Os programas da Secretaria da Educação do Estado do Ceará

O tema “Taxa de Escolarização do Ensino Médio” abordado neste Relatório Produto-Resultado abrange, segundo o termo de referência disponibilizado, os seguintes programas a cargo da Secretaria da Educação do Estado do Ceará: 041 – PADRÕES BÁSICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO e 048 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA. O objetivo, o público-alvo e os principais projetos/atividades relacionados ao ensino médio perseguidos no âmbito destes programas são apresentados abaixo.

Tabela 1: Descrição dos Programas segundo o PPA

| 041 – PADRÕES BÁSICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO | 048 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA |
|---|---|
| <p><i>Objetivo:</i> Assegurar a expansão e melhoria da infra-estrutura das unidades escolares do ensino fundamental e do ensino médio, bem como a manutenção e o funcionamento dessas unidades.</p> | <p><i>Objetivo:</i> Apoiar as ações voltadas para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos da educação básica.</p> |
| <p><i>Público-alvo:</i> Alunos do ensino fundamental e do médio</p> | <p><i>Público-alvo:</i> Alunos da Educação Básica e profissionais da educação</p> |
| <p><i>Projetos/atividades relacionados ao Ensino Médio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansão e Melhoria da Infra-Estrutura das Unidades ▪ Manutenção e Funcionamento das Unidades ▪ FUNDEB - Finalístico - Padrões básicos ▪ Alimentação escolar | <p><i>Projetos/atividades relacionados ao Ensino Médio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhoria da aprendizagem ▪ Prêmio Escola Nota 10 ▪ FUNDEB - Finalístico - Qualidade da Educação |

Fonte: PPA 2008-2011 do Governo do Estado do Ceará.

Como se pode perceber, os objetivos e públicos dos programas são claros. Grosso modo, os programas prevêem ações relacionadas à expansão, melhoria, manutenção e funcionamento das unidades de ensino e ações de melhoria da qualidade da aprendizagem da educação básica.

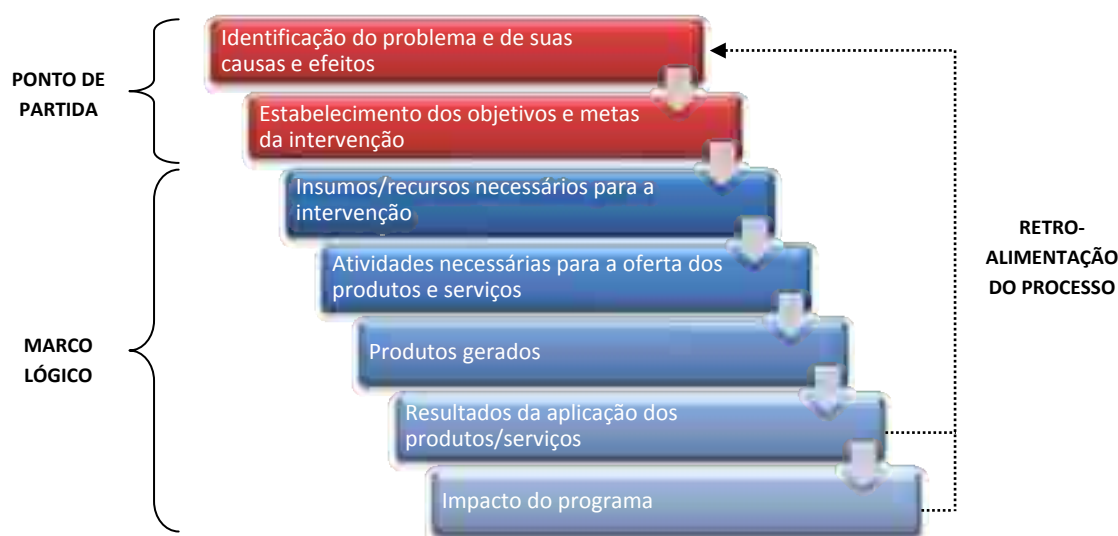
Sabe-se que programas bem focados permitem identificar os vínculos entre produtos e resultados, facilitando a recuperação do Marco Lógico e a avaliação de seus resultados. No presente caso, contudo, constata-se que apesar de os programas mostrarem objetivos e públicos bem focados, ainda não é possível, a partir da descrição apresentada no Plano Plurianual, recuperar as ações-chave desses programas capazes de influir no problema identificado.

2. Análise de Marco Lógico

A partir da definição do Marco Lógico do programa, estabelece-se uma sequência lógica que evidencia como a alocação de recursos, atividades e produtos/serviços ofertados contribuem para a geração dos resultados pretendidos. Tais resultados desejados são definidos a partir da observação de um problema, suas causas e efeitos, que orientam o estabelecimento de objetivos e metas do programa, como pode ser visualizado na Figura 1.

Os Insumos/recursos são os recursos humanos, financeiros, materiais e organizacionais que se pode lançar mão para a execução do projeto ou programa. Tais recursos possibilitarão a realização das Atividades, que são processos, ferramentas, eventos, tecnologias e ações necessários para a geração de produtos e serviços. Ou seja, as atividades são o meio que os gestores lançam mão para transformar insumos em produtos. Produtos são as realizações que se traduzem em algo tangível, como serviços prestados, indivíduos capacitados, obras terminadas, que tem como propósito gerar determinado(s) resultado(s). Os Resultados são os efeitos de curto e médio prazos conseguidos mediante a oferta/utilização dos produtos e que, no longo prazo, contribuem para atender a finalidade (ou Impacto desejado) do projeto.

Figura 1: Esquema do Marco Lógico



Para a elaboração do presente relatório foi necessário “recuperar” o Marco Lógico dos programas “Qualidade de Educação Básica” e “Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino”, selecionados pela atenção dada ao tema, e de uma série de intervenções identificadas pela forte correlação com o problema abordado. Esta tarefa se baseou na coleta de dados disponíveis na matriz de GPR da Secretaria, nos seus relatórios setoriais, no plano plurianual do governo e a partir de entrevistas com representantes da Secretaria.

A estratégia adotada para a recuperação do Marco Lógico se resume aos seguintes passos: (i) a identificação do problema que se procura enfrentar, de suas causas e efeitos, de modo que se possa definir os Resultados e Impactos dos programas; (ii) definição dos Produtos e das atividades envolvidas na consecução destes; e (iii) definição dos insumos e recursos utilizados nas atividades e produtos.

Assim, de posse do Marco Lógico recuperado, procede-se uma descrição das Atividades, Produtos, Resultados e Impactos dos programas, além de verificar se os indicadores relativos a tais itens encontram-se adequados. Além disso, a partir da análise do desenho do programa baseada no Marco Lógico recuperado, espera-se avaliar a sua consistência, apresentar a cadeia lógica de resultados e sugerir algumas readequações.

2.1 Matriz de GPR

A tabela a seguir apresenta a parte de matriz de GPR da Secretaria da Educação relacionada com os programas aqui abordados. Percebe-se, primeiramente, a ausência da indicação dos Insumos e das Atividades, necessários para a oferta dos Produtos dos programas. Este vem sendo, contudo, o

padrão atualmente utilizado pelo Governo do Estado para a apresentação das matrizes setoriais de GPR.

Tabela 2: Matriz de GPR da SEDUC - Programas “Qualidade da Educação Básica” e “Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino”

| Resultado Estratégico do Governo | Resultados Estratégicos Setoriais | Indicador de Resultado | Resultado (Linha de Base 2006) | Programa Prioritário | Produtos | Indicadores de Produtos | Metas 2010 |
|--|---|--|--|---|--------------------------------------|---|------------|
| Educação básica ampliada e com qualidade | Melhoria da qualidade da educação básica | IDEB da rede estadual de ensino médio | 2005: 3,0 2007: 3,1 2009: 3,4 | Qualidade de Educação Básica (048) | Projeto apoiado | Nº de projetos pedagógicos apoiados | 184 |
| | | | | | Prêmio concedido | Nº de prêmios concedidos aos alunos do Ens. Médio | 3.085 |
| | Diversificação do currículo do ensino médio e sua articulação com a educação profissional | Taxa de escolarização líquida do Ensino Médio | 2006: 37,4 2007: 57,3 2008: 50,4 2009: 51,9 | Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino (041) | Escola construída | Nº de escolas construídas | 74 |
| | | Taxa de atendimento dos jovens de 15 a 18 anos | 2006: 73,2 2007: 74,9 2008: 76,3 2009: 73,7 | | Escola reformada | Nº de escolas reformadas | 300 |
| | | Matrícula do ensino médio regular na rede estadual | 2006: 373.230 2007: 358.557 2008: 359.242 2009: 366.360 | | Equipamentos e mobiliário adquiridos | Nº de equipamentos e mobiliários adquiridos | 7886 2 |
| | | | | | | | |

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG – Governo do Estado do Ceará

Analisando-se os cinco Produtos apontados na matriz, vê-se que os três últimos tratam-se na realidade de Insumos da educação. De fato, uma longa distância separa a infra-estrutura física necessária para a oferta da educação, aqui traduzida como Escolas construídas ou reformadas e seus equipamentos, da oferta dos produtos da educação. Com relação aos resultados estratégicos apontados, se por um lado o indicador de nota do “IDEB da rede estadual de ensino médio” reflete bem o resultado “Melhoria da qualidade da educação básica”, por outro lado não está claro como os indicadores “Taxa de escolarização líquida do Ensino Médio”, “Taxa de atendimento dos jovens de 15 a 18 anos” e “Matrícula do ensino médio regular na rede estadual” refletem o resultado “Diversificação do currículo do ensino médio e sua articulação com a educação profissional”.

Assim, enquanto a matriz do programa “Qualidade de Educação Básica” apresenta uma lógica clara, onde produtos bem definidos resultam na “Melhoria da qualidade da educação”, o programa “Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino” não deixa claro como os Insumos “Escolas construídas e reformadas” e “Equipamentos e mobiliário adquiridos” influenciaram os indicadores de resultado e, muito menos, a relação entre tais indicadores e o resultados estratégico setorial do programa.

2.2 Recuperação do Marco Lógico

De acordo com o Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2010, da SEDUC, os produtos do programa “Qualidade da Educação Básica” que contribuem para o resultado *Melhoria da qualidade da educação básica* são respaldados pelas ações *Melhoria da Aprendizagem dos Alunos do Ensino Médio* e *Realização do Prêmio Escola Nota 10*. O produto *Projeto Apoiado* refere-se “a projetos de iniciação científica desenvolvidos pelos alunos que são apoiados pela SEDUC [...] e culmina com a feira estadual de ciências. [...] Alunos e professores são premiados com participação em eventos nacionais e internacionais” (SEDUC, 2010). Já o produto *Prêmio concedido* refere-se à premiação de alunos do ensino médio com computadores, em virtude do desempenho satisfatório na avaliação do SPAECE.

Entretanto, percebe-se que a análise feita pela SEDUC do problema identificado, e o conjunto real de ações direcionadas para seu enfrentamento, só pôde ser verificado plenamente a partir de uma interlocução profunda com a Secretaria, o que resultou no seguinte ponto de partida.

Tabela 3: Ponto de partida para o desenvolvimento do Marco Lógico

| | |
|----------|---|
| Problema | Quase metade dos jovens cearenses não consegue obter o Ensino Médio |
| Causas | 1. Nem todos os jovens concluem o ensino fundamental; 2. Nem todos os jovens que concluem o ensino fundamental iniciam o ensino médio; 3. Nem todos os jovens que iniciam o ensino médio conseguem concluí-lo. |
| Efeitos | Jovens enfrentam dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e baixo potencial de geração de renda, o que termina por mantê-los no ciclo da pobreza. No longo prazo, toda a sociedade sofre com o baixo nível de capital humano, que compromete o crescimento da economia, e com as mazelas sociais relacionados à pobreza, principalmente a violência. |

Fonte: Elaboração própria

♦ ***Os programas da Secretaria de Educação direcionados para o problema e suas causas***

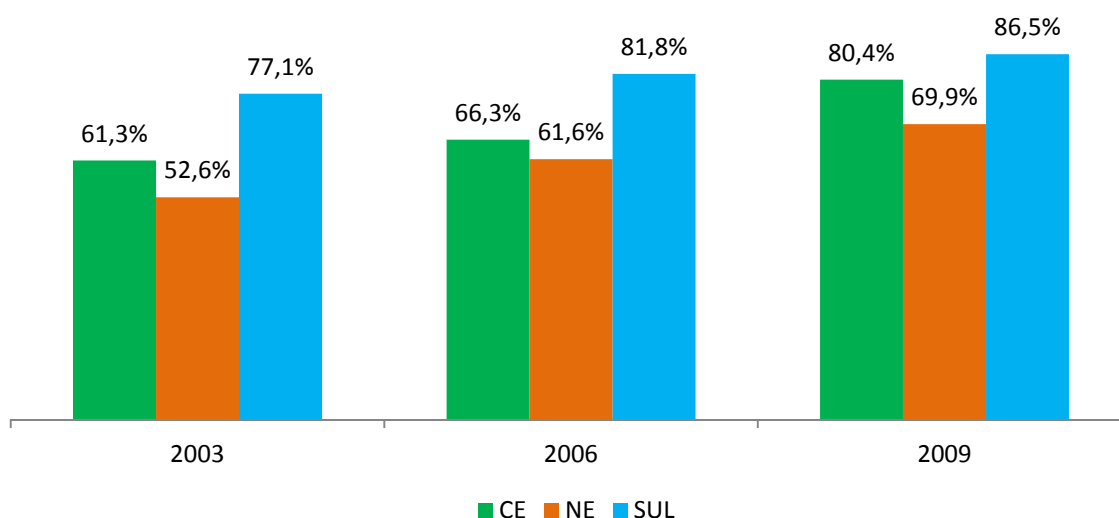
As três causas citadas no “ponto de partida” demonstram relativa independência, e dessa forma, os programas de enfrentamento da baixa obtenção do ensino médio pelos jovens cearenses têm se direcionado para cada uma delas. Dada a complexidade do tema, a recuperação do marco lógico dos programas passa por um entendimento mais profundo acerca de cada uma das causas levantadas.

Causa 1: Nem todos os jovens concluem o ensino fundamental

Essa é uma causa de impacto imediato sobre o problema. Um jovem que não conclui o ensino fundamental não é elegível a ingressar no ensino médio. Essa causa é uma das mais graves, pois além de ser a responsável por mais de um terço dos jovens que não chegaram a concluir o ensino médio, é em si, um problema ainda mais urgente.

Nesse caso, pode-se observar que cerca de 20% dos jovens cearenses ainda revelam dificuldades em concluir o ensino fundamental. Na realidade, praticamente todas as crianças cearenses iniciam o ensino fundamental. Entretanto, um percentual muito elevado não chega a concluí-lo. Ou seja, a questão-chave a ser enfrentada é a evasão escolar observada nessa etapa.

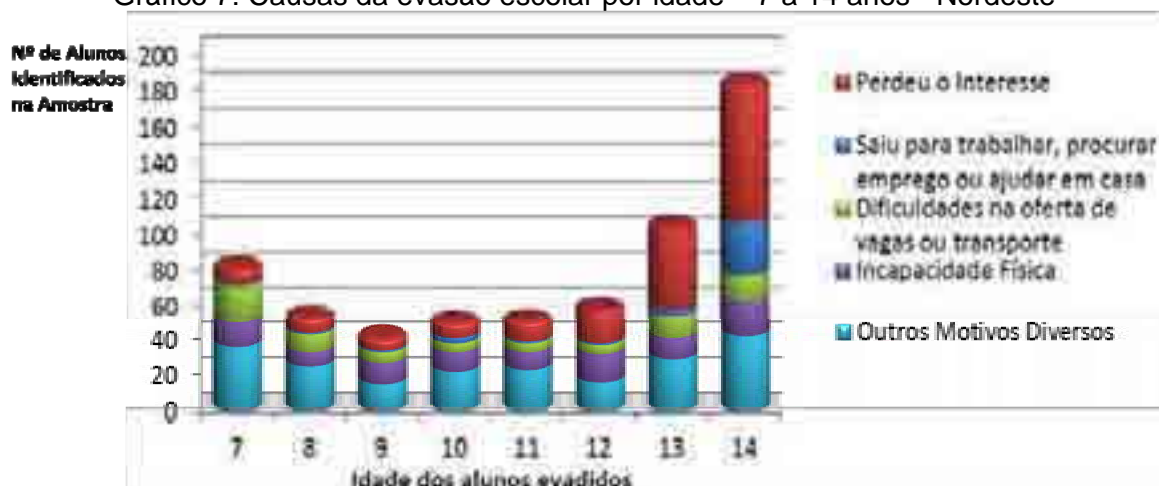
Gráfico 6: Taxa de obtenção do ensino fundamental aos 20 anos



Fonte: PNAD 2009 (IBGE)

A evasão no ensino fundamental, assim como no ensino médio, possui diversas razões relacionadas. Uma das razões mais fortes, como pode ser visto, é a falta de interesse em continuar os estudos (Gráfico 7). A falta de interesse nessa fase, já que nos referimos aos alunos ainda muito jovens, está relacionada diretamente ao resultado da qualidade da educação. Uma parcela significativa de estudantes tem grandes dificuldades de aprendizado, o que costuma gerar atraso no fluxo escolar. Após sucessivas reprovações, os alunos, e até mesmo os pais, passam a desacreditar na escola como uma fonte de crescimento, o que pode culminar com a evasão³⁵.

Gráfico 7: Causas da evasão escolar por idade – 7 a 14 anos - Nordeste



Fonte: PNAD (IBGE – Pesquisa Especial da Educação - 2006)

³⁵ Deve-se atentar para o conceito de evasão, que difere do abandono. A evasão caracteriza-se pela interrupção do fluxo escolar na vida do estudante. Ou seja, ocorre quando o estudante deixa de matricular-se antes de concluir o ensino fundamental. O abandono, por outro lado, trata-se da interrupção da frequência antes da conclusão do ano escolar. Assim, em um ano específico, o rendimento do aluno que parou de frequentar as aulas não será caracterizado como aprovação, nem reprovação, mas abandono.

Dessa forma, a Secretaria da Educação se viu na responsabilidade de fortalecer a capacidade dos municípios de proporcionar uma maior qualidade nos primeiros anos da escola. Diante disso, sua linha de atuação tem três ações complementares:

Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC): O objetivo principal do PAIC é que as crianças da rede pública municipal de ensino fundamental sejam alfabetizadas até os sete anos de idade, lendo, escrevendo, e compreendendo um texto compatível com seu nível de desenvolvimento. O PAIC trata-se, na realidade, de um esforço de permanente mobilização e aperfeiçoamento dos municípios e das escolas municipais na gestão de sua alfabetização, da melhoria do material didático utilizado nas escolas, e de uma base sólida de formação dos professores. Os três principais eixos de atuação do programa são: Gestão Municipal, Avaliação Externa e Alfabetização. Cada um destes eixos tem uma série de ações previstas, e se complementam na busca dos seguintes objetivos intermediários.

Avaliação da educação municipal do 2º e 5º ano, para rateio da quota parte do ICMS: Além da capacitação das escolas e municípios, mostrou-se necessária uma ferramenta extra de mobilização da ação municipal. Dessa forma, o Governo do Estado passou a realizar 25% do rateio da quota parte dos municípios, referente à arrecadação do ICMS, baseado em resultados nas áreas de educação, saúde e meio-ambiente. A maior parte desse rateio baseado em resultados se dá pela educação, que corresponde a 18% do total (saúde corresponde a 5%, e meio ambiente 2%). Diante disso a Secretaria da Educação realiza anualmente uma avaliação censitária da qualidade da educação alcançada por todos os alunos do 2º e 5º ano do ensino fundamental. Dessa avaliação são identificados todos os resultados educacionais no qual se baseia o rateio dos recursos.

Prêmio Escola Nota 10: Além do rateio da quota parte do ICMS, os resultados das avaliações do 2º e 5º ano é utilizado para a realização do Prêmio Escola Nota 10. Este prêmio trata-se de um incentivo financeiro concedido a todas as escolas que atingem um perfil mínimo de qualidade nos resultados, desde que o município tenha atingido um padrão mínimo de 70% das crianças alfabetizadas em sua rede municipal. Esta limitação inibe práticas de formação de turmas especiais, que ganhariam o prêmio com facilidade, em quanto a maior parte da rede municipal estaria com dificuldades.

Causa 2: Nem todos os jovens que concluem o ensino fundamental iniciam o ensino médio

Pode-se afirmar que a obtenção universal do ensino médio é um desejo relativamente recente dos cearenses, dado que até pouco tempo diversos municípios sequer possuíam uma única escola com esta etapa de ensino.

Atualmente todos os municípios do Ceará já demonstram um grau substancial de escolarização no Ensino Médio. Em 2010, por exemplo, o município de Acarape, que apresentou a menor taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio, chegou a um valor de 32,5%. Ao observarmos esses números 10 anos antes, percebemos como essa política é recente. No ano de 2000, dos 184 municípios cearenses, 87 municípios tinham taxas inferiores a isso. Além disso, quatro desses municípios, Acarape, Salitre, Deputado Irapuan Pinheiro e Iaitinga, não tinham uma única escola com ensino de nível médio.

Entretanto, a questão do acesso ao ensino de nível médio ainda não se encontra resolvida. Grande parte dos municípios ainda encontra-se com escolaridade baixa, e de modo geral, todos moradores de distritos mais distantes demonstram dificuldades de acesso ao ensino médio. Vejamos o caso de um dos municípios com melhor resultado de escolarização líquida, o caso de Quixadá.

No mapa abaixo, os pontos vermelhos indicam a presença de uma escola de ensino fundamental, e assim, indicam um aglomerado urbano. Os pontos azuis indicam as escolas de nível médio, e as linhas vermelhas indicam as estradas pavimentadas. Pode-se constatar a grande extensão espacial da rede de ensino fundamental. Praticamente todo o município é coberto, o que colabora para a entrada de praticamente 100% das crianças nessa etapa de ensino.

Por outro lado, observa-se que as escolas de nível médio estão todas concentradas na sede do município. Ou seja, em grande parte das comunidades do município, algumas sem dispor de estradas pavimentadas e distantes 45 km em linha reta da sede do município, os estudantes do ensino médio levam, facilmente, uma hora ou mais para chegar à escola.

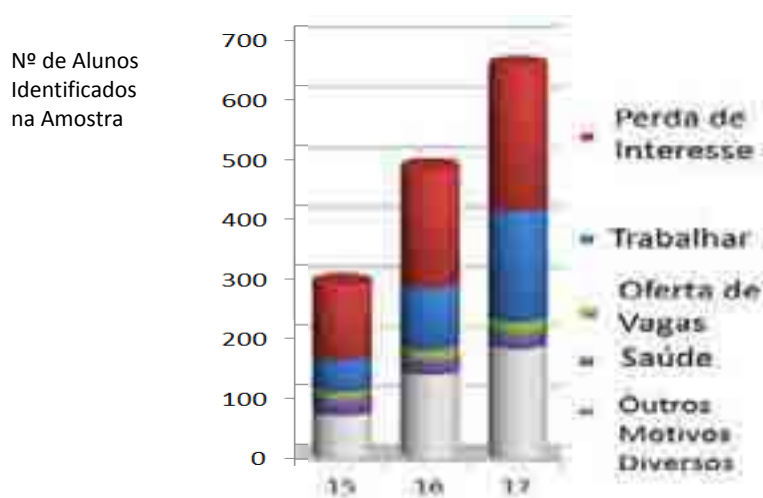
Figura 2: Distribuição das Escolas no Município de Quixadá



Fonte: IPECE – Ceará em Mapas.

Dessa forma, observa-se que, mesmo que a quantidade de vagas nas escolas existentes esteja equacionada, isto não significa que a questão do acesso ao ensino médio esteja resolvida. Grande parte da população mora a mais de uma hora de deslocamento de uma única escola de nível médio. Isso explica, em grande parte, a dificuldade de conciliação dos estudos com o trabalho nessa fase da vida dos alunos.

Gráfico 8: Causas da Evasão Escolar por Idade – 15 a 17 anos - Nordeste



Fonte: PNAD (IBGE – Pesquisa Especial da Educação - 2006)

Como pode ser observado no gráfico 8, a necessidade de trabalhar e a perda de interesse são os fatores predominantes entre as causas relatadas pelos alunos de deixarem a rede de ensino entre os 15 e os 17 anos. Com relação à perda de interesse, dentre outros motivos, ela se dá pela própria natureza da educação ofertada no nível médio, reconhecidamente distante da realidade dos alunos.

Diante disso, duas linhas de ação da Secretaria de Educação podem ser diretamente relacionadas à elevação do percentual de jovens que, após concluído o ensino fundamental, se matriculam no ensino médio: a *Ampliação da rede de escolas de nível médio* e a *Implantação das Escolas de Ensino Profissionalizante Integrado*.

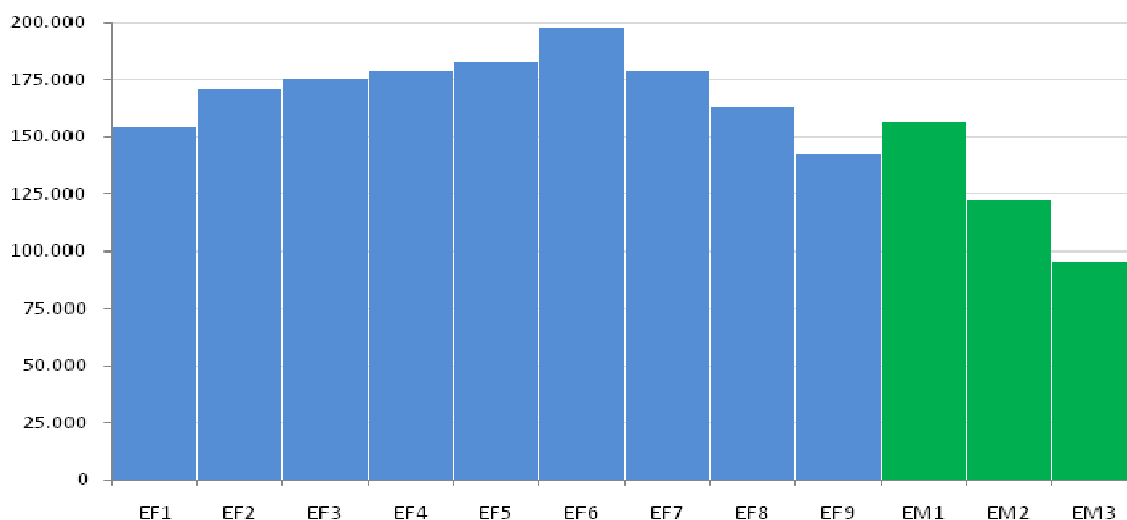
Esta última linha de ação visa diversificar a oferta do Ensino Médio a partir de sua articulação com a educação profissional, incentivando, assim, a continuidade dos estudos. Segundo a Coordenação de Educação Profissional da SEDUC, as Escolas de Educação Profissional tem como objetivo integrar a formação escolar de nível médio com uma habilitação profissional técnica através de educação acadêmica de excelência, formação para o mundo do trabalho e práticas e vivências em protagonismo juvenil. Seu modelo envolve os seguintes elementos: Escolas em Tempo Integral, Currículo Integrado, Modelos inovadores em conteúdo, método e gestão, Regime docente em tempo integral (diurno), Provimento de refeições, livros didáticos, fardamento, bolsa-estágio, seguro, ônibus escolar, apoio permanente à aprendizagem e à formação, e Laboratórios e Biblioteca especializados.

Causa 3: Nem todos os jovens que iniciam o ensino médio conseguem concluí-lo.

Dentre as três causas identificadas, esta é a única relacionada diretamente ao funcionamento das escolas de nível médio. Por esse motivo, tem uma importância extra. Deve-se compreender que mesmo que as duas causas mencionadas anteriormente estejam totalmente equacionadas, ou seja, se todos os jovens concluírem o ensino fundamental e, em seguida todos se maticularem no ensino médio, ainda assim, o total de jovens com nível médio de educação só se elevará de fato se estes conseguirem concluir o ensino médio. Infelizmente, este é um desafio maior do que se imagina.

Como pode ser visto no gráfico a seguir, existe uma barreira clara a ser ultrapassada na 1ª série do ensino médio. Percebe-se que o volume de alunos matriculados na 1ª série desta etapa é superior ao volume de matrículas no 9º ano do ensino fundamental. Como, de acordo com o que vimos anteriormente, apenas uma parte dos alunos aprovados no 9º ano chega a se matricular no ensino médio, então a única explicação para este excesso de matrículas na 1ª série do ensino médio advém das elevadas taxas de reprovação e abandono observadas nesta série.

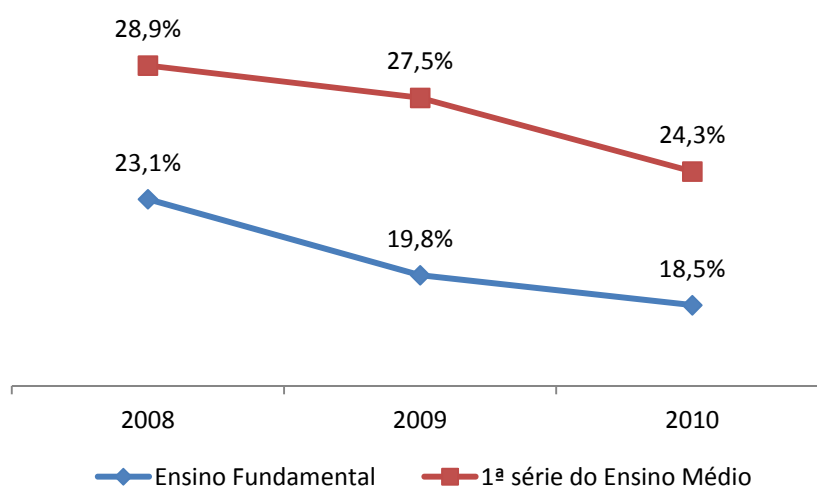
Gráfico 9: Matrículas por ano e etapa de escolaridade



Fonte: Censo Escolar 2010. Elaboração própria

O gráfico a seguir mostra que, apesar da melhoria observada, cerca de um quarto dos alunos que se matricula na 1ª série do ensino médio não consegue concluí-lo com êxito no Ceará. O impacto desse forte desestímulo à continuidade dos estudos nessa fase pode ser observado no gráfico anterior. O volume de alunos que chega até a 3ª série já é consideravelmente inferior aos que chegam à 1ª série e, desses, finalmente, apenas uma parte irá de fato concluir o ensino médio.

Gráfico 10: Taxas de reprovação e abandono - Ceará



Fonte: Seduc/Censo Escolar

Dessa forma, observa-se que a elevação da conclusão efetiva do ensino médio passa necessariamente pela melhoria da qualidade da educação obtida pelos alunos, e pela elevação das perspectivas de sucesso escolar nessa fase. Diante dessas constatações, as seguintes linhas de ação da Secretaria de Educação podem aumentar as chances de conclusão dos alunos do ensino médio:

Programa Primeiro Aprender: Com foco no 1º ano do Ensino Médio, abrange o desenvolvimento e consolidação de habilidades e competências básicas desejadas para o estudante de ensino médio. Trata-se de uma ação conjunta e articulada das disciplinas com o objetivo de desenvolver a capacidade de leitura, compreensão textual e articulação lógico-formal de conteúdos.

Programa Superintendência Escolar: Prevê que uma equipe de técnicos da SEDUC acompanhe as escolas e seus indicadores com visitas regulares, foco nas metas e co-responsabilização, juntamente com o diretor, pelas medidas de correção de rota necessárias. Seguindo uma abordagem colaborativa, esta é uma estratégia mais efetiva para aproximar a Secretaria da gestão das escolas, mas que prevê também prestações de contas periódicas.

Programa Professor Diretor de Turma: O programa prevê que um dos professores que leciona na turma assuma também a responsabilidade pelo acompanhamento dos alunos desta. Ele se torna, assim, um incentivador da participação dos alunos nas atividades escolares e um mediador entre estes e os demais professores da turma e gestores da escola, no intuito de minimizar conflitos e imprevistos comuns à dinâmica escolar e facilitar a integração aluno-escola.

Programa Jovem de Futuro: Projeto de gestão escolar orientada a resultados, realizado pela SEDUC em parceria com o Instituto Unibanco, e que oferece às escolas participantes apoio técnico e financeiro para que, dentro de um período de três anos, estas melhorem substancialmente seu desempenho. O programa provê capacitação e assessoria técnica às escolas no planejamento de uma proposta de melhoria de seus resultados e R\$ 100/aluno/ano para financiar as ações estratégicas previstas neste plano. O Programa visa, assim, mobilizar alunos, professores e famílias em torno de metas pactuadas para um mesmo objetivo declarado: garantir que os jovens entrem, permaneçam e terminem o Ensino Médio com um bom desempenho.

Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio

Premiação para escolas do Ensino Médio

◆ **Produtos e Atividades dos Programas**

A partir das ações acima mapeadas e de informações coletadas dos relatórios e entrevistas junto à equipe da SEDUC, foram mapeados os principais Produtos ofertados à sociedade e as seguintes atividades necessárias para a sua provisão.

Tabela 4: Produtos e Atividades dos programas e projetos da SEDUC

| Programa/projeto | Produtos ofertados à população | Atividades necessárias para prover os produtos |
|--|--|--|
| Programas direcionados para uma maior conclusão do Ensino Fundamental | Alunos com melhor aprendizagem no Ensino Fundamental (Programa Alfabetização na Idade Certa, Avaliações Externas do 2º e 5º ano, Prêmio Escola Nota Dez) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção de material para alfabetização ✓ Mobilização das escolas de Ensino Fundamental ✓ Mobilização dos municípios |
| Programas direcionados para o maior ingresso de alunos no Ensino Médio | Alunos com facilidade de acesso físico às escolas de Ensino Médio (Ampliação da Rede de Escolas do Ensino Médio, Programa de Transporte Escolar) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Implantação de escolas de Ensino Médio em locais desprovidos ✓ Ampliação da rede de transporte escolar |
| | Cursos com opções diversificadas de formação para o mercado de trabalho (Escolas Estaduais de Ensino Médio Profissionalizante Integrado – EEEP's) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Implantação das EEEP's |
| Programas voltados para a redução da evasão no Ensino Médio | Primeira série do Ensino Médio estruturada para uma melhor aprendizagem (Programa Primeiro Aprender) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento de proposta curricular, materiais e métodos didáticos para a aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática. ✓ Mobilização e treinamento dos professores da 1ª série do Ensino Médio para adoção da nova proposta |
| | Gestão escolar organizada e focada em resultados (Premiação para escolas de Nível Médio, Programa Superintendência Escolar, Programa Jovem de Futuro) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação dos alunos do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática ✓ Premiação dos alunos e escolas com melhores resultados ✓ Qualificação e acompanhamento dos gestores escolares |
| | Alunos acompanhados e motivados (Programa Professor Diretor de Turma) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acompanhamento individualizado dos alunos |
| | Aulas de melhor qualidade (Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacitação dos professores |

Elaboração Própria.

◆ **Resultados e Impactos advindos da oferta dos Produtos dos programas**

A partir da interlocução com os técnicos da SEDUC e dos relatórios setoriais da Secretaria foram identificados os seguintes resultados diretos advindos dos Produtos dos programas, relacionados ao tema “Escolarização do Ensino Médio”:

- (i) Mais jovens concluindo o Ensino Fundamental;
- (ii) Mais jovens concluintes do Ensino Fundamental que iniciam o Ensino Médio;
- (iii) Melhor aprendizado no ensino médio;
- (iv) Menores taxas de Reprovação e Abandono no Ensino Médio; e
- (v) Menor Evasão Escolar ao longo do Ensino Médio.

Assim, no longo prazo, espera-se que alcance desses resultados implique no impacto desejado de “Mais jovens concluindo o Ensino Médio”.

De posse dos Insumos/Recursos, Atividades e Produtos relacionados aos Programas e considerando as observações concernentes aos seus possíveis Resultados e Impactos, pode-se montar agora as

Matrizes de Marco Lógico. A partir da sequência lógica apresentada na Figura 1, uma vez definidos o problema e suas causas e efeitos, podemos agora definir o Marco Lógico do Programa.

Tabela 5: Matriz de Marco Lógico recuperada dos programas

| Insumos | Atividades | Produtos | Resultados | Impacto |
|---|--|---|---|---------------------------------------|
| Escolas construídas e reformadas Equipamentos Professores Equipe de apoio e gestão da escola Corpo técnico da SEDUC Sistema de avaliação Recursos financeiros | - Produção de material para alfabetização; - Mobilização das escolas de Ensino Fundamental; - Mobilização dos municípios. | Alunos com melhor aprendizagem no Ensino Fundamental | Mais jovens concluindo o Ensino Fundamental | Mais jovens concluindo o Ensino Médio |
| | - Implantação de escolas de Ensino - Médio em locais desprovidos; - Ampliação da rede de transporte escolar | Alunos com facilidade de acesso físico às escolas de Ensino Médio | Mais jovens concludentes do Ensino Fundamental que iniciam o Ensino Médio | |
| | - Implantação das Escolas de Ensino Profissionalizante Integrado | Cursos com opções diversificadas de formação para o mercado de trabalho | | |
| | - Desenvolvimento de proposta curricular, materiais e métodos didáticos para a aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática | Primeira série do Ensino Médio estruturada para uma melhor aprendizagem | Melhor aprendizado no ensino médio | |
| | - Mobilização e treinamento dos professores da 1ª série do Ensino Médio para adoção da nova proposta | | | |
| | - Avaliação dos alunos do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática; - Premiação dos alunos e escolas com melhores resultados; - Qualificação e acompanhamento dos gestores escolares | Gestão escolar organizada e focada em resultados | Menores taxas de Reprovação e Abandono no Ensino Médio | |
| | - Acompanhamento individualizado dos alunos | Alunos acompanhados e motivados | Menor Evasão Escolar ao longo do ensino médio | |
| | - Capacitação dos professores | Aulas de melhor qualidade | | |
| | | | | |
| | | | | |

2.3 Consistência do Marco Lógico

Para garantir que as ações planejadas foquem resultados desejados é desejável elaborar o Marco Lógico de traz para frente, e depois avaliar sua consistência. Assim, partindo do problema identificado e da definição do impacto desejado pela intervenção, definimos os resultados diretos advindos das intervenções que, no longo prazo, levarão ao impacto desejado, os produtos e serviços necessários

para gerar os resultados e as atividades necessárias para viabilizar a oferta dos produtos e serviços. O esquema abaixo resume a idéia:

Figura 3: Consistência do Marco Lógico



Tomando-se as Matrizes de Marco Lógico recuperadas e a lógica demonstrada na figura 2, espera-se que os programas da Secretaria da Educação apresentem efeitos diretos sobre o o resultado final desejado de “mais jovens concluindo o ensino médio”. Partindo do entendimento de que o impacto principal foi determinado de forma objetiva, cabe analisar se este pode, de fato, ser alcançado a partir dos resultados diretos dos programas aqui abordados.

Como vimos no decorrer deste trabalho, os resultados de “mais jovens concluindo o Ensino Fundamental”, “mais jovens concludentes do Ensino Fundamental que iniciam o Ensino Médio”, “melhor aprendizado no ensino médio”, “menores taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio” e “menor evasão escolar ao longo do ensino médio”, afetam as causas do Problema identificado na primeira seção deste relatório, estando, assim, diretamente relacionados ao impacto pretendido pelos programas.

Da mesma forma, não é difícil concluir que os produtos “Primeira série do Ensino Médio estruturada para uma melhor aprendizagem”, “Gestão escolar organizada e focada em resultados”, “Alunos acompanhados e motivados” e “Aulas de melhor qualidade” resultam no “Melhor aprendizado no ensino médio”, em “Menores taxas de Reprovação e Abandono no Ensino Médio” e na “Menor Evasão Escolar ao longo do ensino médio”.

Vimos também, na discussão sobre as ações envolvidas nos programas, que seus produtos resultam de um conjunto bem definido de atividades, cujos insumos e recursos encontram-se também bem definidos.

Uma vez determinada a cadeia de dependência entre os diversos componentes do Marco Lógico e testada a sua consistência, parte-se para a definição de metas traduzidas em indicadores mensuráveis e verificáveis, etapa essencial para o processo de monitoramento e avaliação do programa, que será abordada na próxima seção.

3. Análise dos Produtos e Resultados

Uma vez definida a cadeia de dependência entre os diversos componentes do Marco Lógico, resta agora a definição de metas traduzidas em indicadores mensuráveis e verificáveis, etapa essencial para o processo de monitoramento e avaliação do projeto/programa. Neste sentido, um modelo para o acompanhamento do programa deve apontar os indicadores e suas fontes de verificação, as metas relativas aos indicadores e as premissas assumidas para a realização destas.

Indicadores são instrumentos que permitem comparar ações e situações no espaço e no tempo. Eles podem ser quantitativos ou qualitativos e devem ser mensuráveis e apresentar fontes claras de verificação. A identificação de indicadores também serve para diagnosticar se os resultados/produtos foram bem delineados. É essencial ser parcimonioso na quantidade de indicadores a serem definidos para cada resultado/produto, sob o risco de se perder o foco da intervenção planejada.

Tabela 6: Indicadores de Produto

| Produtos | Indicadores |
|---|--|
| Alunos com melhor aprendizagem no Ensino Fundamental | Notas dos alunos de 2º, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática |
| Alunos com facilidade de acesso físico às escolas de Ensino Médio | Percentual de jovens de 15 a 17 anos que leva mais de uma hora para chegar até a escola de ensino médio mais próxima |
| Cursos com opções diversificadas de formação para o mercado de trabalho | % das vagas do Ensino Médio com opção de profissionalização |
| Primeira série do Ensino Médio estruturada para uma melhor aprendizagem | % dos professores que utilizam efetivamente o material didático do Programa Primeiro Aprender |
| Gestão escolar organizada e focada em resultados | % de escolas do Ensino Médio com gestão orientada para resultados |
| Alunos acompanhados e motivados | % dos alunos do Ensino Médio acompanhados por Professores Diretores de Turma |
| Aulas de melhor qualidade | Indicadores de avaliação dos conhecimentos e habilidades em sala de aula dos professores |

Tabela 7: Indicadores de Resultado e Impacto

| Resultados | Indicadores |
|---|---|
| Mais jovens concluindo o Ensino Fundamental | % dos jovens que concluem o ensino fundamental |
| Mais jovens concludentes do Ensino Fundamental que iniciam o Ensino Médio | % de jovens concludentes do Ensino Fundamental que ingressaram no Ensino Médio |
| Melhor aprendizado no Ensino Médio | Notas dos alunos nas três séries do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática |
| Menores taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio | Taxas de reprovação abandono no Ensino Médio |
| Menor evasão escolar ao longo do ensino médio | Taxas de evasão do Ensino Médio |
| Impactos | Indicadores |
| Mais jovens concluindo o Ensino Médio | Taxa de escolarização do Ensino Médio Taxa de atendimento dos jovens de 15 e 17 anos Taxa de obtenção do ensino médio por idade |

♦ *Discussão sobre os indicadores de Produtos e Resultados do programa*

A tabela a seguir aponta os indicadores de produto e resultado propostos e indica a sua atual situação de disponibilidade. A partir daqueles disponíveis, procede-se uma breve discussão sobre os produtos e resultados dos programas da Secretaria da Educação no âmbito do tema “escolarização do ensino médio”.

Tabela 8: Disponibilidade dos indicadores propostos

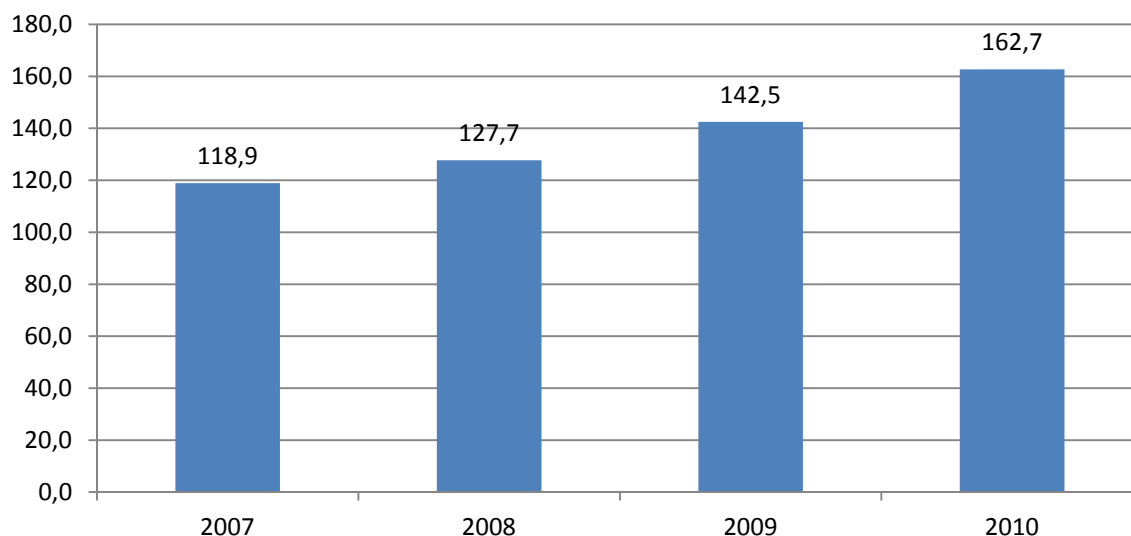
| Indicador | Dimensão | Disponibilidade |
|--|-----------|----------------------|
| Notas dos alunos de 2º, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática ³⁶ | Produto | Indicador disponível |
| Percentual de jovens de 15 a 17 anos que leva mais de uma hora para chegar até a escola de ensino médio mais próxima | Produto | Dados inexistentes |
| % das vagas do Ensino Médio com opção de profissionalização | Produto | Dados disponíveis |
| % dos professores que utilizam efetivamente o material didático do Programa Primeiro Aprender | Produto | Indicador disponível |
| % de escolas do Ensino Médio com gestão orientada para resultados | Produto | Dados inexistentes |
| % dos alunos do Ensino Médio acompanhados por Professores Diretores de Turma | Produto | Dados disponíveis |
| Indicadores de avaliação dos conhecimentos e habilidades em sala de aula dos professores | Produto | Dados inexistentes |
| % dos jovens que concluem o Ensino Fundamental | Resultado | Dados disponíveis |
| % de jovens concludentes do Ensino Fundamental que ingressaram no Ensino Médio | Resultado | Dados disponíveis |
| Notas dos alunos nas três séries do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática | Resultado | Indicador disponível |
| Taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio | Resultado | Indicador disponível |
| Taxas de evasão do Ensino Médio | Resultado | Dados indisponíveis |

Acredita-se que apesar de ainda não existirem dados para o seu cálculo, o indicador proposto *Percentual de jovens de 15 a 17 anos que leva mais de uma hora para chegar até a escola de ensino médio mais próxima* pode ser facilmente obtido a partir do acréscimo de uma pergunta adicional no questionário sócio-econômico da avaliação do SPAECE. Quanto à proposição de utilização de *Indicadores de avaliação dos conhecimentos e habilidades em sala de aula dos professores*, apesar de ser de difícil obtenção, já que exigiria da SEDUC a implantação de uma política de avaliação dos professores, merece destaque especial por ser elemento-chave para estabelecer ações de melhoria da qualidade das aulas.

Pode-se observar uma clara evolução nas notas médias das avaliações das turmas de alfabetização. Estes resultados estão diretamente ligados a um alto desempenho do Programa Alfabetização na Idade Certa, e os demais incentivos de mobilização para as escolas de municípios.

³⁶ Avaliação dos conhecimentos de Língua Portuguesa e Matemática: Feita anualmente pelo SPAECE das turmas de 2º, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e nos anos pares, das turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental pela PROVA BRASIL.

Gráfico 11: Notas de alfabetização do 2º ano do Ensino Fundamental

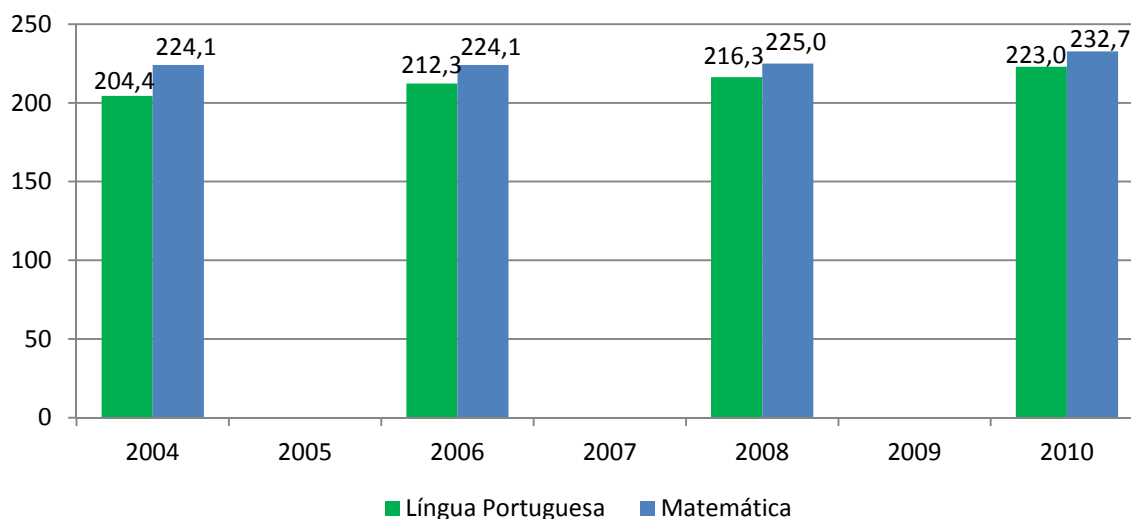


Fonte: SPAECE - SEDUC

Observou-se uma forte linha de ação voltada para a melhoria da aprendizagem na alfabetização, e a formação de novas gerações com resultados significativamente superiores. Espera-se dessa forma, uma futura melhoria no percentual de alunos que de fato concluem o ensino fundamental.

A intensificação dos programas da SEDUC voltados para os resultados do 5º e 9º anos parece mais recente, e a melhoria nas notas das avaliações é mais sutil.

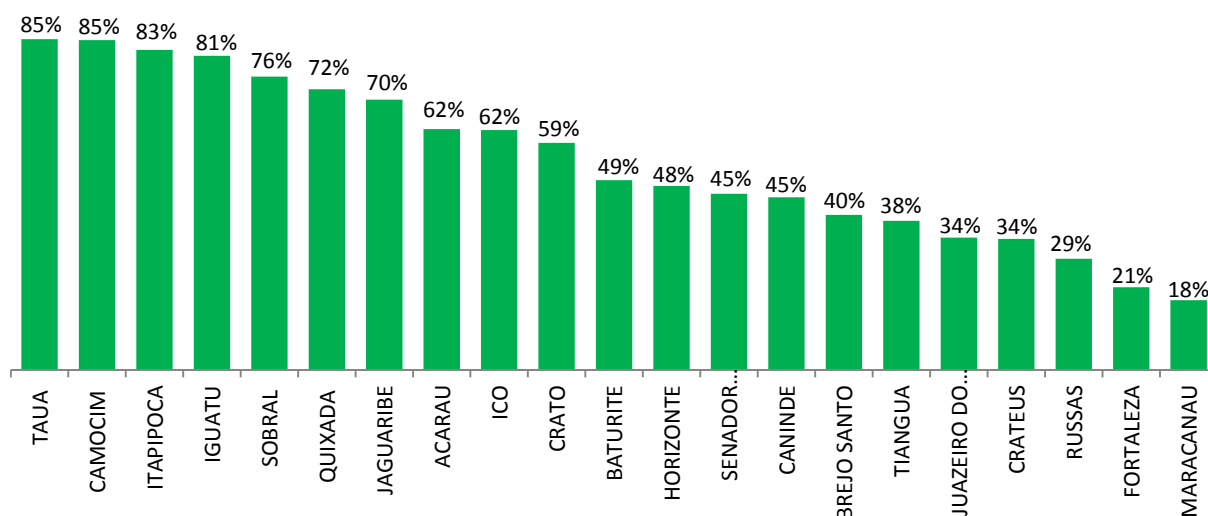
Gráfico 12: Notas dos alunos de 9º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa



Fonte: SPAECE - SEDUC

No ensino médio, um dos programas mais relacionados aos resultados e impactos esperados é o Primeiro Aprender. Como indicador de produto observa-se “o percentual dos professores que utilizam efetivamente o material didático do Programa Primeiro Aprender”. Tal indicador é produzido sistematicamente pela Seduc como uma ferramenta de monitoramento do programa.

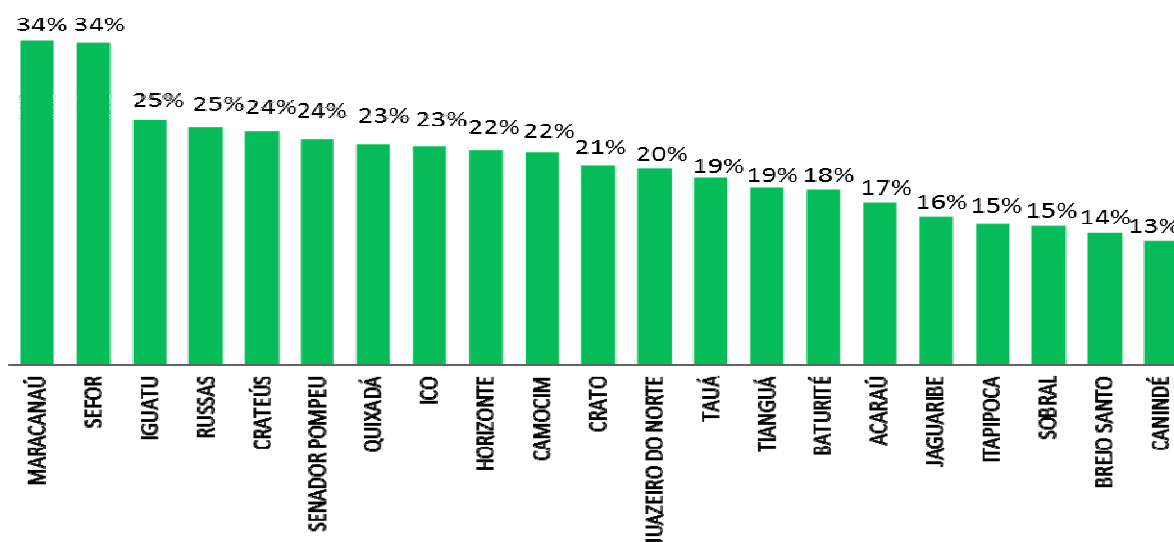
Gráfico 13: % dos professores que utilizam efetivamente o material didático do Programa Primeiro Aprender por região



Fonte: SPAECE 2010 - SEDUC

Deve-se observar uma estreita relação entre os indicadores de produto e resultado nesse caso. Em especial, as duas regiões que menos adotaram o programa Primeiro Aprender, que forma as Credes de Maracanaú e Fortaleza, são exatamente as mesmas que demonstraram as maiores taxas de reprovação e abandono (SEFOR representa a Região de Fortaleza).

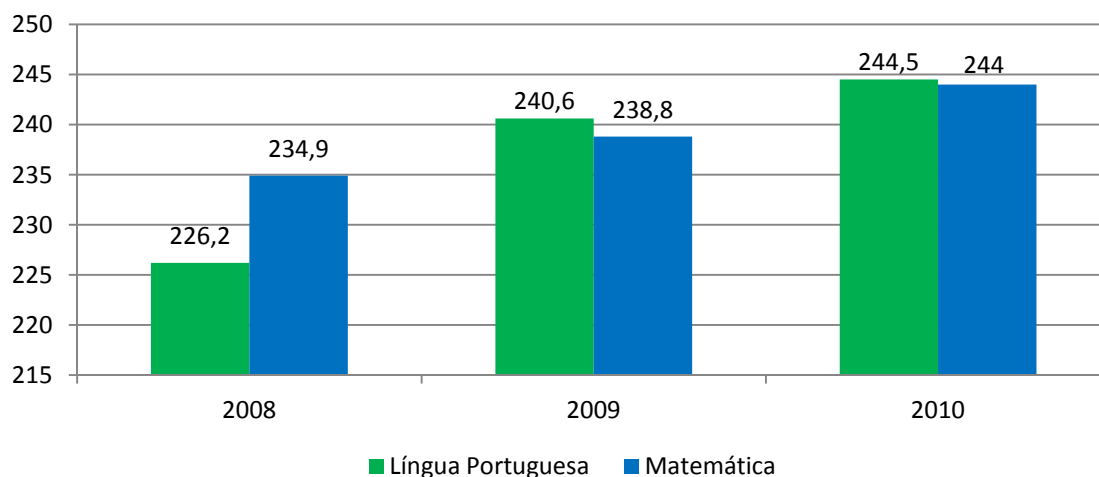
Gráfico 14: Taxas de Reprovação e Abandono somadas na 1ª série do Ensino Médio por Região



Fonte: Censo Escolar 2010

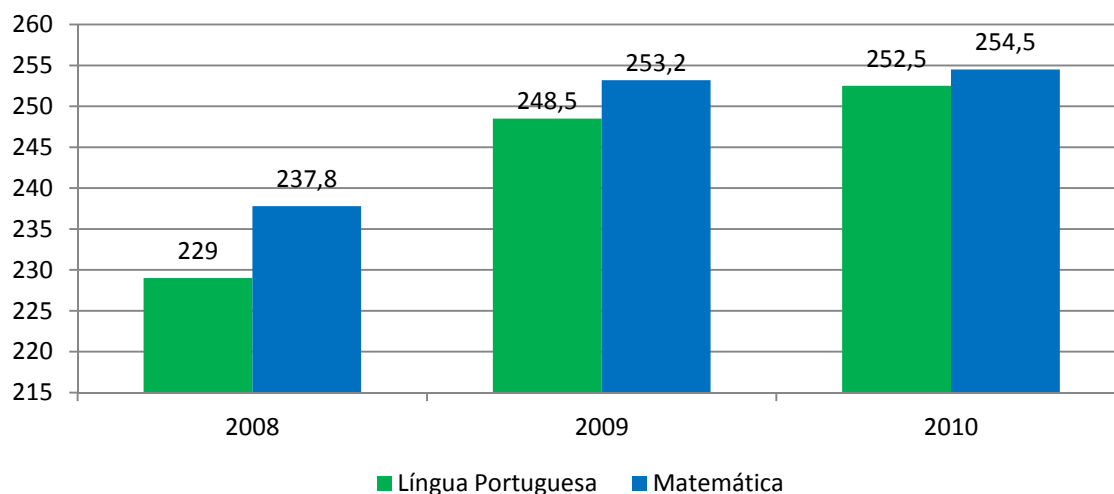
Em especial observa-se uma clara melhoria nas notas das turmas da 1ª e 2ª série. As turmas da 3ª série, entretanto, mostram uma maior resistência. Em especial, essas turmas contam com um maior número de alunos antigos, que vêm sofrendo reprovações, e assim, um número menor de alunos que passaram pelo programa Primeiro Aprender.

Gráfico 15: Notas dos alunos na 1ª série do Ensino Médio



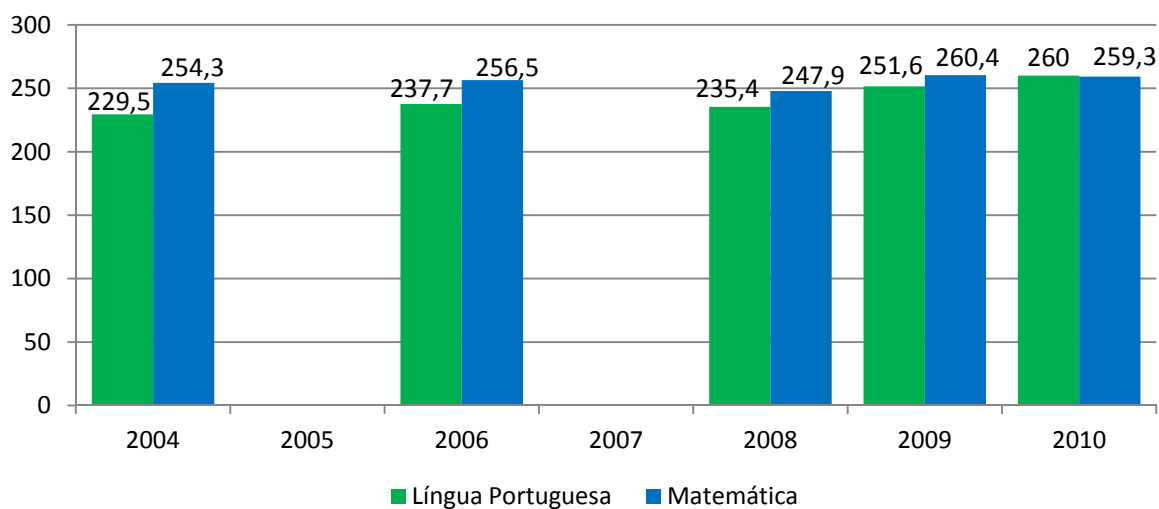
Fonte: SPAECE 2010-SEDUC

Gráfico 16: Notas dos alunos na 2ª série do Ensino Médio



Fonte: SPAECE 2010 – SEDUC

Gráfico 17: Notas dos alunos na 3ª série do Ensino Médio



Como foi mostrado anteriormente, as taxas de reprovação na 1ª série do ensino médio têm demonstrado uma redução significativa em seu valor, entre 2008 e 2010. Esses resultados mostram a mesma tendência de melhoria das notas que se observa nesse período, o que representa um claro indicio de forte correlação entre os indicadores selecionados.

5. Conclusões e Recomendações

A obtenção do nível médio ainda é um desafio distante de ser vencido, tanto no Nordeste como nas demais regiões do Brasil. No Ceará, entretanto, têm-se observado um claro progresso nos últimos anos, mesmo estando seus resultados ainda abaixo do desejado.

Deve-se observar que o tema escolhido reflete, de certo modo, toda a situação do ensino básico do Estado. Para se conseguir uma alta obtenção do Ensino Médio, todos os problemas do ensino básico, que se iniciam na educação infantil, passam pelo ensino fundamental e pelo ensino médio em si, acumulam-se, dificultando, ou mesmo impossibilitando, uma resposta tão rápida quanto se deseja.

Com relação ao marco lógico recuperado da Secretaria da Educação, constatou-se, de modo geral, uma visão clara, amadurecida e coerente acerca das causas que envolvem o problema, e das melhores estratégias de melhoria da questão. Em especial, a Seduc assumiu para si inclusive a responsabilidade por questões externas à sua esfera direta de atuação, como o desempenho das escolas municipais no ensino fundamental. Além disso, os principais resultados ligados ao tema parecem demonstrar uma clara melhoria nos indicadores de resultado, com exceção das notas dos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental, e das notas da 3ª série do nível médio, especialmente de matemática.

Dois pontos, entretanto, merecem ser destacados. O primeiro refere-se à ausência de políticas focadas especificamente nos alunos de pior desempenho, ou seja, naqueles com menor chance de conclusão do ensino médio. Percebeu-se, assim, a ausência de iniciativas mais sofisticadas nesta direção. O segundo ponto diz respeito à ausência de diversos indicadores de grande importância, tanto para monitoramento dos programas como para a própria identificação mais precisa do problema. Por outro lado, algumas ações demonstram grande facilidade de acompanhamento pela secretaria, dada a disponibilidade de indicadores de performance bem definidos. Este foi o caso do programa Primeiro Aprender, cujo indicador “grau de utilização efetiva dos professores do material do programa” é levantado sistematicamente.

Finalmente, dada a quantidade de fatores e a diversidade de dimensões que afetam o tema, resultando em dificuldades de se enxergar correlações claras entre as ações da Secretaria da Educação e os indicadores de impacto propostos, sugere-se que se proceda a um conjunto de avaliações de impacto dos programas e projetos da Secretaria, buscando estimar os reais efeitos dos produtos e resultados diretos aqui apontados sobre a escolarização do Ensino Médio.

Neste sentido, por propor uma cadeia de relações causais e indicadores relacionados a cada das dimensões do marco lógico dos programas, este relatório pode ser utilizado como um ponto de partida para o monitoramento dos programas da Secretaria e para avaliações futuras de seus resultados.

Tema: Exposição e Envolvimento dos Jovens com a Violência

Programas: (204) Segurança Moderna e com Inteligência

(052) Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade

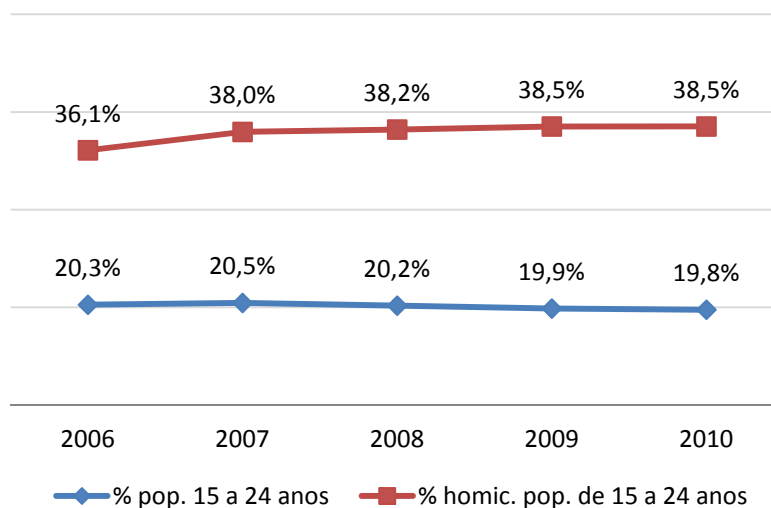
Consultor: Marcelo Pontes Barbosa³⁷

1. Contextualização

Países como o Brasil, que possuem grande população jovem, atualmente, cerca de 32%, apresentam grandes vantagens comparativas em termos econômicos, devido ao grande potencial de formação de estoque de capital humano. Entretanto, a população jovem é também o grupo que vem sendo mais afetado pela violência. A grande exposição dos jovens à violência, caracterizada de diversas formas, não somente os empurra para prática de crimes, mas, sobretudo, torna-os a sua grande vítima.

Replicando a situação da violência no país, os jovens são também as principais vítimas de violência letal no Estado do Ceará. Segundo dados do DATASUS, apontados no gráfico a seguir, de 2007 a 2010 os jovens de 15 a 24 anos representaram cerca de 38% do total de homicídios no Estado, apesar de representarem somente 20% da população cearense naqueles anos. Esse é um dado alarmante não só em termos de grandeza, como também em termos de perda para a sociedade, já que a morte dos jovens resulta no sofrimento e desestruturação das famílias e na perda de produtividade futura do Estado.

Gráfico 1: Percentual de homicídios e População de jovens entre 15 e 24 anos - Ceará³⁸



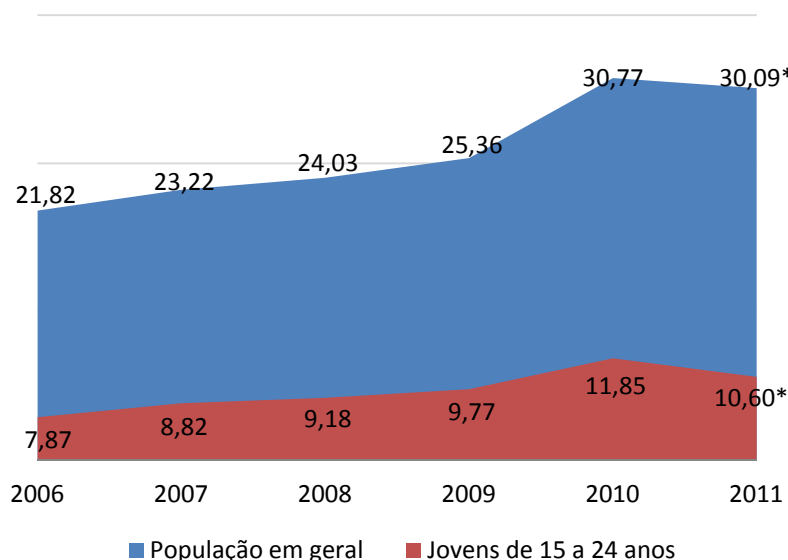
Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

³⁷ Doutorando em Economia CAEN-UFC

³⁸ Nesta seção, utilizam-se os dados tabulados do sistema DATASUS, do Ministério da Saúde, que apresentam a vantagem de possibilitarem comparações confiáveis entre estados e regiões da federação e a exploração de algumas informações sócio-econômicas dos jovens mortos, além de serem amplamente utilizados em estudos da violência e pelo próprio Ministério da Justiça. Apesar de não permitirem observar a taxa de homicídios na faixa etária exata abordada no tema deste relatório, de 12 a 24 anos, os dados do DATASUS, que abrangem a faixa etária dos 15 aos 24 anos, apresentam resultados bastante próximos daqueles da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, como será verificado na seção Análise dos Produtos e Resultados.

Como pode ser visto no gráfico 2, a taxa de homicídios de jovens entre 15 e 24 anos por 100 mil habitantes vem subindo ano a ano no Ceará, seguindo uma tendência semelhante à taxa de homicídios para a população em geral. Ou seja, apesar de serem os jovens, historicamente, as principais vítimas de homicídios, o aumento recente observado nas taxas de homicídio de jovens vem replicando a situação para o total da população. Isto indica que, se por um lado existem fatores que implicam na vulnerabilidade maior dos jovens à violência, resultando numa proporção maior de jovens mortos, por outro lado, o movimento de elevação nas taxas de homicídios parece guardar relação com fatores que afetam toda a população, não somente os jovens.

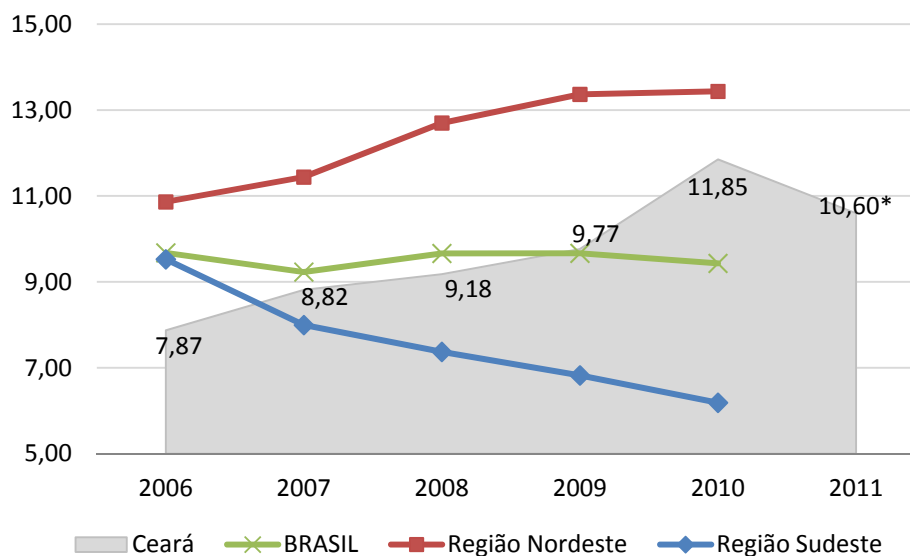
Gráfico 2: Taxa de homicídios por 100 mil habitantes - Ceará



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. *Valores estimados a partir das taxas de crescimento nesses indicadores no ano de 2011, disponibilizadas pela SSPDS.

Ao comparar a situação do Ceará com a do Brasil e de regiões selecionadas, evidencia-se um descolamento entre a Região Nordeste e o restante do Brasil (ver gráfico3). Enquanto a taxa encontra-se estável para o Brasil e em queda para a Região Sudeste, a Região Nordeste e, especificamente, o Ceará vem apresentando uma tendência de crescimento na taxa até o ano de 2010. Vê-se também que o resultado do ano de 2010 para o Ceará colocou a taxa de homicídios de jovens por 100 mil cearenses mais próxima à taxa do Nordeste, que se estabilizou no último ano. Assim, apesar de ter recuado em aproximadamente 10% em 2011, os homicídios envolvendo jovens e adolescentes segue uma tendência preocupante.

Gráfico 3: Taxa de homicídios de jovens de 15 a 24 anos por 100 mil habitantes – Ceará, Brasil e regiões selecionadas



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.
 *Valor estimado a partir da taxa de crescimento nesse indicador no ano de 2011, disponibilizada pela SSPDS.

A necessidade de políticas públicas específicas para este segmento da população já é uma ideia amplamente aceita no Brasil. A discussão sobre como deve ser o modelo de política para enfrentamento da violência vem ultrapassando a abordagem tradicional, segundo a qual a violência resulta tão somente do descontrole e do desrespeito à ordem, sendo por isso um problema exclusivo do aparato repressor do Estado, passando a violência a ser também pensada como resultante de um conjunto de mazelas sociais acumuladas, de modo que a solução dependeria também da resolução dos problemas sociais.

Este entendimento vem contribuindo para a ampliação do espectro de políticas e soluções para a questão da violência entre jovens e adolescentes. Contudo, esta abordagem não deve implicar no distanciamento da construção de uma agenda de segurança pública mais efetiva.

Nos anos recentes vem se consolidando um novo paradigma para enfrentamento da violência envolvendo os jovens, cujo ponto crucial é a ideia de que, apesar de necessárias, as ações de repressão à violência serão mais eficazes na medida em que haja sua combinação com estratégias de prevenção. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública,

“[...] repressão continua sendo uma estratégia essencial, mas deve ser combinada com ações de prevenção da violência. O antigo modelo de repressão, baseado no endurecimento da ação do Estado, é substituído pela ideia de repressão qualificada, dentro dos limites da lei, respeitando os princípios democráticos e priorizando a inteligência em detrimento do uso desnecessário da força. As ações de prevenção devem ter como foco evitar a incidência de crimes e violência, e por isso precisam responder à especificidade de cada contexto.”³⁹

Em suma, o novo paradigma implica que a tarefa de promover a segurança pública deixa de ser voltada para a defesa do Estado e volta-se para o cidadão, sendo este o foco e a base sobre a qual as políticas de segurança pública e de desenvolvimento social devem ser pensadas. No campo da prevenção, projetos sociais devem ter uma função bem maior do que manter a juventude ocupada e afastada das ruas, incluindo também a sua integração social, sobretudo por meio da educação e da inserção no mercado de trabalho. Ao pensar tais políticas, é preciso, contudo, superar a ideia de que

³⁹ Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Ministério da Justiça. “Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação”, 2010.

qualquer ação que busque combater a exclusão social ou garantir o acesso a direitos sociais será necessariamente uma ação que previne a violência.⁴⁰ Além do mais, em relação ao trabalho repressivo, é necessário que as ações policiais sejam pautadas, sobretudo, na inteligência.⁴¹

Determinantes e catalisadores da violência envolvendo jovens e adolescentes

A literatura sobre determinantes da violência indica que o rápido processo de crescimento urbano observada nas últimas décadas contribuiu para o incremento nas taxas de criminalidade. Segundo Biron (2010),

“a elevação do grau de urbanização, de forma acelerada, provoca fortes crescimentos migratórios, que culminam na concentração de grandes massas isoladas nas áreas periféricas dos centros urbanos, sob condições de extrema pobreza e desorganização social e expostas a novos comportamentos e aspirações mais elevados, inconsistentes com as alternativas institucionais de satisfação disponíveis.”⁴²

Assim, a incompatibilidade entre o desenvolvimento urbano e a adequação das pessoas às cidades tende a provocar formas de organização social que favorecem o surgimento de elevadas taxas de criminalidade e violência. Este pode ter sido o caso da Região Metropolitana de Fortaleza.

Em consonância com diversos trabalhos, o autor supracitado encontra fortes evidências empíricas sobre a influência de aspectos sócio-econômicos sobre a criminalidade entre jovens e adolescentes. Os resultados indicam que o desemprego e a ausência escolar exercem forte influência sobre a ocorrência de homicídios nesta faixa etária, assim como, incrementos em gastos com educação e cultura têm impacto redutor nas taxas de homicídios desses indivíduos. Assim, ao afastar os jovens da ociosidade e lhes apresentar melhores perspectivas de vida, a educação e o trabalho têm forte potencial de efeito dissuasório de crime juvenil.

Araújo Jr. e Fajnzylber (2001) sugerem ser o padrão de mobilidade social um fator mais relevante do que o nível ou a estrutura da desigualdade para explicar a violência juvenil. Segundo os autores, as dificuldades na ascensão social via mercado de trabalho geram incentivos para que esta seja alcançada por meio de atividades ilícitas. Os autores também encontraram evidências empíricas de que, além das variáveis econômicas, a ausência escolar impacta de forma significativa a criminalidade juvenil.

Como pode ser visto na tabela abaixo, dentre os jovens brasileiros de 15 a 24 anos que foram vítimas de homicídios em 2010, e cuja escolaridade pôde ser identificada, cerca de 75% não haviam completado o Ensino Fundamental. No Ceará, pelo menos 80% dos jovens mortos não tinham o Ensino Fundamental completo, enquanto no Nordeste este percentual foi de 83%. Deve-se ressaltar, contudo, que o elevado percentual de jovens mortos cuja escolaridade era ignorada tende a subestimar esta estatística para o Ceará.

Tabela 1: Homicídios de jovens entre 15 e 24 anos por grupo de escolaridade - 2010

| Região/UF | 0 anos | 1 a 3 anos | 4 a 7 anos | 8 a 11 anos | 12 anos e mais | Ignora-do | Total | % igno-rado | % sem Ens. Fund. |
|-----------|--------|------------|------------|-------------|----------------|-----------|-------|-------------|------------------|
|-----------|--------|------------|------------|-------------|----------------|-----------|-------|-------------|------------------|

⁴⁰ Segundo o documento “Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação”, “(...) um projeto cultural, esportivo ou educacional para jovens de determinada comunidade não pode ser considerado de prevenção da violência pelo simples fato de ser realizado em uma comunidade com altos índices de homicídios ou porque a atividade ocupa o jovem e o afasta da criminalidade. (...) Diferenciar as iniciativas de garantia de direitos dos projetos que têm intenção e foco na prevenção da violência é essencial, inclusive para medir o impacto e a eficácia das ações. (...) se o projeto não tem a clara intenção de interferir nas dinâmicas da violência, nos fatores que levam o jovem a se envolver, esse será um “efeito colateral”.

⁴¹ Segundo o documento “Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação”, “(...) as polícias vêm rediscutindo seu papel e suas práticas, buscando um trabalho mais eficiente e próximo dos cidadãos. (...) A adoção do policiamento comunitário, estratégias pontuais para conhecer os moradores de certa região, formações específicas para guardas e policiais lidarem com determinados públicos, são alguns dos exemplos.”

⁴² BIRON, L. “Homicídio juvenil e seus determinantes sócio-econômicos: uma interpretação econométrica para o Brasil”, em Sinais Sociais, Rio de Janeiro, 2010.

| | | | | | | | | | Completo |
|----------------------|------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|---------------|------------|------------|
| BRASIL | 242 | 2.412 | 6.973 | 2.894 | 358 | 5.112 | 17.991 | 28% | 75% |
| Nordeste | 171 | 1.207 | 2.489 | 664 | 114 | 2.487 | 7.132 | 35% | 83% |
| .. Ceará | 22 | 206 | 229 | 73 | 40 | 432 | 1.002 | 43% | 80% |
| .. Pernambuco | 51 | 243 | 613 | 164 | 33 | 233 | 1.337 | 17% | 82% |
| .. Sergipe | 4 | 65 | 107 | 31 | 3 | 6 | 216 | 3% | 84% |
| .. Bahia | 56 | 479 | 1.028 | 230 | 23 | 399 | 2.215 | 18% | 86% |
| Sudeste | 25 | 418 | 1.871 | 1.063 | 97 | 1.498 | 4.972 | 30% | 67% |
| Sul | 11 | 204 | 1.037 | 426 | 64 | 464 | 2.206 | 21% | 72% |
| Centro-Oeste | 10 | 128 | 565 | 331 | 50 | 419 | 1.503 | 28% | 65% |

Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM - Dados preliminares

Esta realidade foi constatada em Pesquisa divulgada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que revelou que 90% dos adolescentes em conflito com a lei sob o regime de privação de liberdade no país não havia completado o ensino fundamental, embora tivessem idade compatível com ensino médio. Os dados do estudo, referentes 2002, também mostraram que 51% desses adolescentes não freqüentavam a escola. O levantamento mostrou que, além de terem baixa escolaridade, 80% dos adolescentes viviam com renda familiar de até dois salários mínimos e 86% eram usuários de drogas⁴³. Com relação ao gênero, a pesquisa indicou que apenas 10% dos adolescentes internos eram do sexo feminino. Em resumo, os adolescentes mais propensos a praticarem crimes seriam aqueles do sexo masculino, com baixa escolaridade, pobres e usuários de drogas.

O Escritório contra Drogas e Crime das Nações Unidas – UNODC⁴⁴ afirma em seu relatório “Perfil do país – Brasil”, a presença de armas de fogo e o tráfico de drogas, associados à falta de oportunidades e grandes disparidades sócio-econômicas, resultam em níveis extremamente altos de violência entre os jovens. Além disso, os níveis atuais de violências derivam de múltiplos determinantes que incluem fatores individuais, relacionais, sociais e comunitários. Seguindo o mesmo entendimento, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta a presença de armas de fogo, drogas e álcool como importantes “catalisadores da violência” entre os jovens.

Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (2005), três fatores de risco – drogas, armas e gangues – devem ser enfrentados com políticas específicas de prevenção.

“pesquisas realizadas em todo o mundo (...) demonstraram que o número de delitos praticados pelos adolescentes cresce de forma impressionante quando eles estão vinculados a alguma organização do tipo “gangue”. Em outras palavras: quando se tornam membros de associações informais de jovens que pretendem afirmar pela força algum tipo de poder ou influência na região em que vivem.”⁴⁵

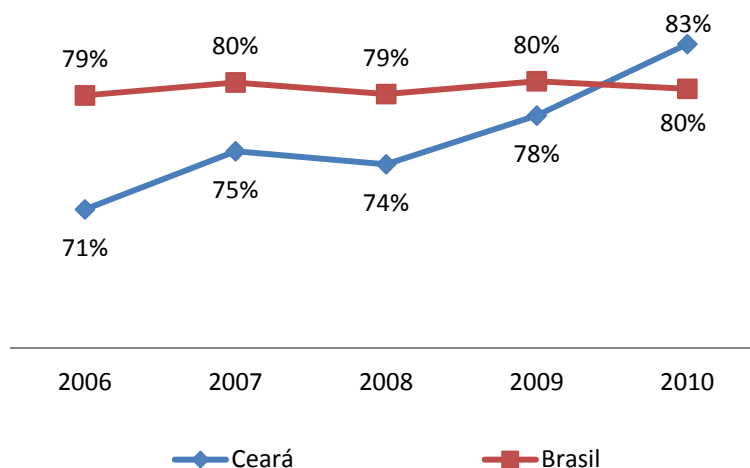
⁴³ “Jovens internados por cometerem crimes não completaram o ensino básico, revela pesquisa”, Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-02-25/jovens-internados-por-cometerem-crimes-nao-completaram-ensino-basico-revela-pesquisa>

⁴⁴ Escritório Regional do UNODC no Brasil. Relatório “Perfil do País – Brasil”, 2005

⁴⁵ Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP, “Guia para a Prevenção do Crime e da Violência”, 2005.

Assim, a disponibilidade de armas de fogo e a facilidade em obtê-las, a presença de atividades relacionadas às drogas, muitas vezes envolvendo gangues, as experiências de violência na infância, a falta de oportunidades econômicas nas áreas pobres e as imensas disparidades sócio-econômicas são, segundo a UNODC, os fatores-chave que implicam em lesões relacionadas a armas de fogo.

Gráfico 4: Percentual dos homicídios de jovens de 15 a 24 anos por arma de fogo – Ceará e Brasil



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Como pode ser visto no gráfico 4, quatro em cada cinco homicídios envolvendo jovens e adolescentes são cometidos com armas de fogo no Brasil. No Ceará, esta razão, que até 2008 não passava de três em cada quatro homicídios, é hoje superior a brasileira. A elevação observada nesta estatística para o Ceará pode indicar um aumento na disponibilidade de armas no Estado, como também, que os jovens podem estar sendo, cada vez mais, alvos de crimes relacionados ao tráfico, cujos autores têm maior acesso a armas.

Acredita-se que o vínculo entre o tráfico de drogas e a falta de oportunidades podem ser os principais catalisadores de crimes violentos – principalmente em áreas mais pobres ou entre populações vulneráveis, como os jovens. De acordo com o Relatório mundial sobre drogas, dos quase 50 mil homicídios registrados a cada ano, equivalente a uma taxa de 27 em cada 100 mil habitantes, uma grande proporção está associada ao tráfico de drogas (UNODC, 2005). Essa imensa taxa de homicídios é gerada, em grande parte, “porque as pessoas envolvidas na venda ilegal de drogas, não raramente, resolvem suas questões comerciais, relacionadas à divisão de territórios, distribuição e liderança, utilizando-se da extrema violência, culminando na supressão de muitas vidas.”

Viu-se, até agora, que além da influência das drogas e das armas de fogo sobre os homicídios envolvendo jovens e adolescentes, importantes fatores sócio-econômicos contribuem fortemente para a vulnerabilidade desta faixa da população, principalmente aqueles relativos à escolarização, ao trabalho e à renda dos jovens.

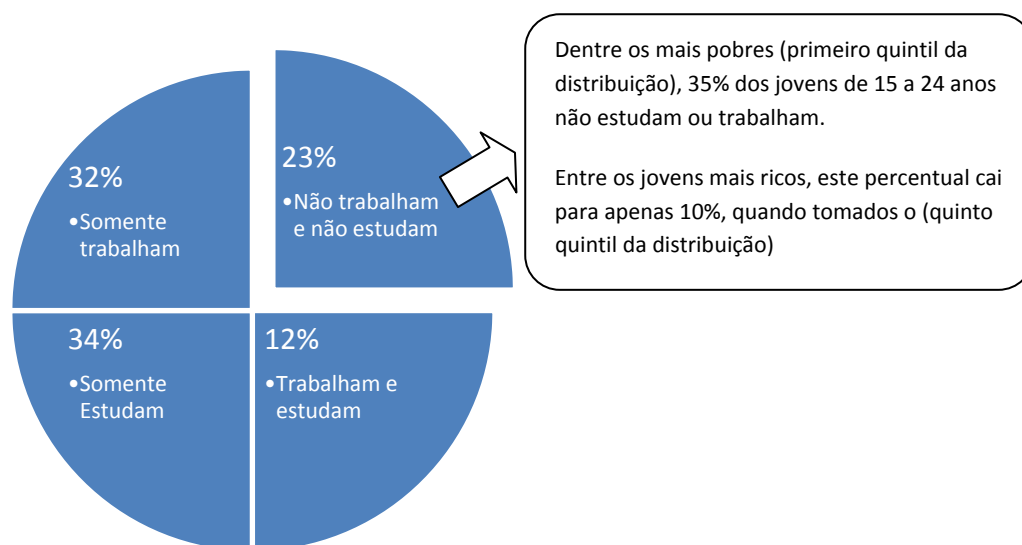
Segundo o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, quase 74% dos jovens entre 15 e 24 anos da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF que não estavam estudando declararam-se inseridos no mercado de trabalho como ocupado (58%) ou buscando emprego, “o que se conclui que uma das principais razões de não estar na escola é a necessidade de trabalhar, principalmente entre os homens, mesmo porque significativa parcela dos jovens convive com a pobreza e dificuldades diversas na obtenção de trabalho.”⁴⁶

Segundo consta no documento do IDT, os jovens que representam maior risco social são aqueles que não estudam, não trabalham e nem buscam trabalho. Estes compõem 14,2% da população juvenil da RMF, aproximadamente 103,4 mil jovens. “Portanto, o grupo de risco mais evidente está

⁴⁶ “Educação e trabalho juvenil em um contexto de crescimento econômico: a realidade do Ceará” – IDT, 2010

alocado nas famílias mais pobres, na medida em que quase 60% dos jovens que não estudam, não trabalham e nem buscam trabalho pertencem aos 40% das famílias mais pobres.”

Gráfico 5: Situação de estudo e trabalho dos jovens entre 15 e 24 anos da Região Metropolitana de Fortaleza – 2009



Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED/RMF 2009. Adaptado de IDT “Educação e trabalho juvenil em um contexto de crescimento econômico: a realidade do Ceará” - 2010

Segundo o mesmo estudo aponta, no ano de 2009, apenas 40% dos jovens com idade de 15 a 24 anos da RMF tinham instrução de nível fundamental. Adicionalmente, mais da metade dos jovens residentes na RMF declararam não estar frequentando a escola, o que se reflete nas altas taxas de abandono escolar. Com relação ao desemprego, o documento aponta que esses jovens respondiam por 48% do total de desempregados e que a intensidade do desemprego nesta faixa etária era duas vezes maior do que a observada entre os indivíduos de 25 a 39 anos e do que a observada na população em geral.

Apesar de ser amplamente aceito como “redutor” da exposição de jovens e adolescentes aos fatores de risco relacionados à violência, a inserção dos jovens no mercado de trabalho não vêm, pelo menos nos anos recentes, mostrando força suficiente para segurar o aumento da taxa de homicídios de jovens e adolescentes no Ceará. Como será visto posteriormente, apesar do pequeno aumento verificado no percentual de jovens trabalhando ou em busca de trabalho, a taxa de homicídios aumentou significativamente.

Assim, apesar do quadro relativamente estável do mercado de trabalho, outros fatores de ordem sócio-econômica certamente contribuíram para o aumento da violência contra os jovens e adolescentes.

No longo prazo, contudo, espera-se que ações mais fortes de qualificação e inserção dos jovens no mercado de trabalho sejam capazes de reduzir a taxa de desemprego entre os jovens a um patamar suficiente para diminuir, em algum grau, a criminalidade envolvendo este público.

Em suma, a análise da literatura sobre os determinantes do crime e violência envolvendo jovens e adolescentes apontam, principalmente, para os seguintes fatores: consumo de drogas e envolvimento com o tráfico, disponibilidade e fácil acesso a armas de fogo, jovens desocupados, em situação de pobreza e sem boas perspectivas de futuro, além das deficiências das políticas preventivas e repressivas de segurança pública. Tais fatores serão, portanto, alvo de nossa análise a seguir, onde se apontará como os programas elencados contribuem para controlá-los.

♦ Os programas do Governo do Estado do Ceará

O tema “Taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por mil habitantes e jovens de 15 a 24 anos que não estudam e não trabalham” abordado neste Relatório Produto-Resultado abrange, segundo o termo de referência disponibilizado, os seguintes programas: “204 – Segurança Moderna e com Inteligência”, sob responsabilidade da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS, e “052 – Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”, a cargo da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS. Os principais projetos/atividades desenvolvidos no âmbito destes programas são apresentados abaixo.

Tabela 2: Principais projetos/atividades dos programas

| SSPDS SEGURANÇA MODERNA E COM INTELIGÊNCIA (204) | STDS TRABALHO COMPETITIVO, ALCANÇANDO A EMPREGABILIDADE (052) |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Modernização da Frota de Veículos das Unidades da Polícia Civil e da Polícia Militar 2. Re-aparelhamento e Modernização das Unidades da SSPDS, Polícia Civil e a Polícia Militar 3. Construção, Reforma e Ampliação das Unidades da Perícia Forense e da Polícia Civil 4. Implantação de Infra-Estrutura e Aparelhamento da Academia Estadual de Segurança Pública 5. Manutenção e Funcionamento Integrado da Atividade-Fim da SSPDS | <ol style="list-style-type: none"> 1. Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Cearense (Criando Oportunidades) 2. Operacionalização da Rede de Unidades do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda - SPETR/SINE 3. Execução do Contrato de Gestão SINE/IDT |

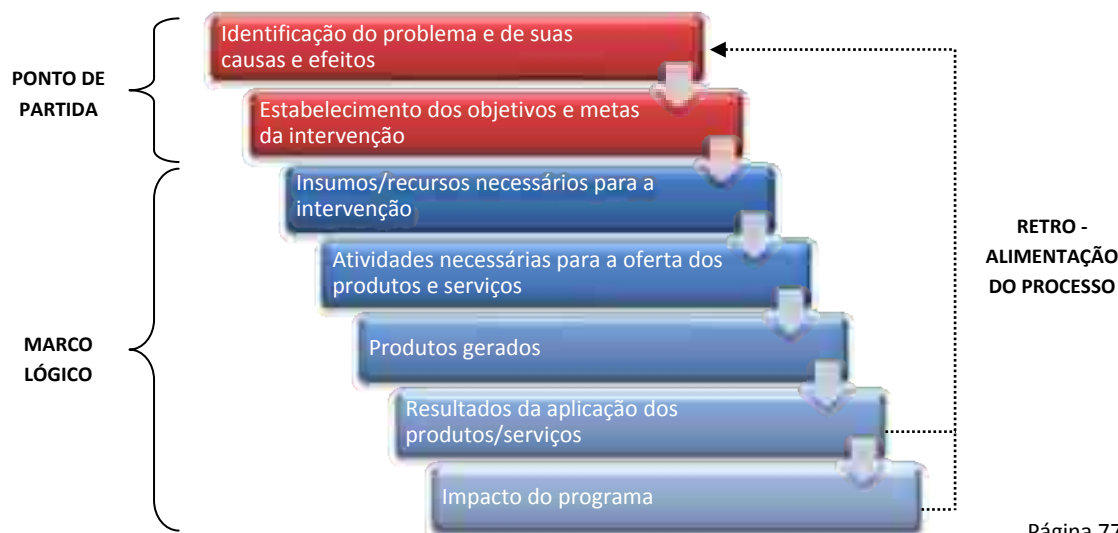
Fonte: SIOF – SEPLAG – Governo do Estado do Ceará

Com o objetivo de identificar como tais programas afetam o público-alvo objeto desta análise, foi necessário obter, a partir dos relatórios das secretarias ou em reunião com as equipes, informações complementares sobre as principais ações pensadas especificamente para os jovens ou mesmo aquelas cujos resultados possam atingir esta faixa da população de modo significativo. Esta é uma etapa primordial, sem a qual a identificação dos vínculos entre produtos e resultados dos programas pode ficar prejudicada.

2. Análise de Marco Lógico

O desenho de um programa deveria, idealmente, partir da definição de seu Marco Lógico, ou seja, de uma sequência lógica que evidencie a alocação de recursos e os produtos/serviços necessários para se alcançar resultados pretendidos. Tais resultados são definidos a partir da definição do problema, suas causas e efeitos, e de terem sido estabelecidos objetivos e metas que lidem com o problema, como pode ser visualizado na Figura 1.

Figura 1: Esquema do Marco Lógico



Duas observações merecem destaque aqui. Primeiramente, mesmo não sendo suficiente para gerar diretamente o impacto desejado, deve-se esperar ao menos que o programa contribua de maneira significativa para este. O segundo ponto é que o processo de definição do Marco Lógico deve ser dinâmico, podendo culminar numa retro-alimentação do processo. Ou seja, a partir de resultados alcançados em um momento, pode-se reavaliar o problema, suas causas e efeitos, e adaptar o marco lógico de modo a aumentar as chances de sucesso do programa.

Para a elaboração do presente relatório foi necessário “recuperar” os Marcos Lógicos dos programas, os quais deveriam ter sido definidos antes da implementação dos programas. Esta tarefa se baseou na coleta de dados disponíveis na matriz de GPR das Secretarias envolvidas, nos seus relatórios setoriais, no plano plurianual do governo e na coleta de dados administrativos.

A estratégia adotada para a recuperação do Marco Lógico se resume aos seguintes passos: (i) a identificação, a partir dos Resultados Estratégicos Setoriais e de Governo apontados na matriz de GPR, do problema que o programa se destina a enfrentar e de suas causas e efeitos, de modo que se possa definir os Resultados e Impactos do programa; (ii) definição dos Produtos e das atividades envolvidas na consecução destes; e (iii) definição dos insumos e recursos utilizados nas atividades e produtos.

Assim, de posse do Marco Lógico recuperado, procede-se uma descrição das Atividades, Produtos, Resultados e Impactos do programa, além de verificar se os indicadores relativos a tais itens encontram-se adequados. Além disso, a partir da análise do desenho do programa baseada no Marco Lógico recuperado, espera-se avaliar a sua consistência, apresentar a cadeia lógica de resultados e sugerir algumas readequações.

2.1 Matriz de GPR

2.1.1 Programa “Segurança Moderna e com Inteligência”

A tabela 3 a seguir apresenta a seção da matriz de GPR da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS relativa ao programa “Segurança Moderna e com Inteligência”. Relativamente aos componentes da matriz de GPR, observa-se que os produtos apontados, sob uma visão de desenho lógico de programas, podem ser mais adequadamente tratados como insumos para as ações da Secretaria. Claramente, o que está sendo colocado como produto na Matriz de GPR da SSPDS trata-se, de fato, da infra-estrutura necessária para a prestação dos serviços relacionados à prevenção e combate à violência e à criminalidade, estes sim, o verdadeiro “Produto” da Secretaria⁴⁷.

Como exemplo desse entendimento, pode-se assumir que o insumo “viatura policial” é necessário para que a Secretaria ofereça o produto “atendimento de ocorrências”. Do mesmo modo, o insumo “unidade de perícia equipada” é indispensável para a oferta do produto “investigação de crimes de homicídio”.

Além da necessidade de se redefinir quais são os produtos e atividades do Programa, percebe-se também a falta de indicação de resultados intermediários, que, quando alcançados, importem no alcance do resultado final ou impacto desejado do programa, que é a redução na taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes. Observam-se, assim, lacunas importantes na matriz de GPR da Secretaria, que deverão ser recuperadas a partir das informações existentes sobre os objetivos e ações do programa, à luz do problema de homicídios entre jovens no Estado do Ceará.

Neste sentido, foi necessário recuperar tais informações a partir de fontes diversas da Secretaria, como o seu Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2010, e da pesquisa sobre as ações típicas da Segurança Pública.

⁴⁷ Segundo consta em sua Missão Institucional, “A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) tem como missão implementar políticas eficazes de segurança pública em benefício da coletividade, fundamentalmente por meio de estratégias de prevenção e combate à violência e à criminalidade”

Tabela 3: Matriz de GPR da SSPDS - Programa “Segurança Moderna e com Inteligência”

| Resultado Estratégico do Governo | Resultados Estratégicos Setoriais | Indicador de Resultado | Resultado (Linha de Base 2006) | Programa Prioritário | Produtos | Indicadores de Produtos | Metas 2010 |
|-----------------------------------|--|---|--|--|-------------------------------------|--|------------|
| Sociedade com segurança e justiça | Segurança pública integrada, efetiva e com credibilidade | Nº de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil hab. | 2006: 7,58 2007: 8,98 2008: 8,78 2009: 9,80 2010: 11,8 | Segurança Moderna e com Inteligência (204) | Unidade de Perícia construída (894) | Nº de Unidades de Perícia Forense Construídas | 2 |
| | | | | | Unidade de Perícia equipada (897) | Nº de Unidades de Perícia Forense Equipadas | 8 |
| | | | | | Delegacia construída (164) | Nº de Delegacias construídas | 37 |
| | | | | | Delegacia reformada (165) | Nº de Delegacias reformadas | 30 |
| | | | | | Delegacia equipada (883) | Nº de Delegacias equipadas | 54 |
| | | | | | | Nº de Equipamentos de Comunicação Adquirido | 94 |
| | | | | | | Nº de equipamentos de proteção individual adquiridos | 1300 |
| | | | | | Quartel Equipado (884) | Nº de quartéis equipados | 15 |
| | | | | | | Nº de Equipamentos de Comunicação Adquiridos | 984 |
| | | | | | | Nº de equipamentos de proteção individual adquiridos | 8025 |
| | | | | | Quartel Reformado (492) | Nº de quartéis reformados | 5 |
| | | | | | Veículo especial adquirido (604) | Nº de veículos especiais adquiridos | 50 |
| | | | | | Viatura policial adquirida (608) | Nº de viaturas policiais adquiridas | 94 |

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG – Governo de Estado do Ceará

◆ **Produtos da “Segurança Pública”**

A partir das informações coletadas dos relatórios da SSPDS, foram mapeados os principais Produtos ofertados à sociedade e as seguintes Atividades necessárias para a sua provisão, acrescidas de outros produtos/atividades típicos da Segurança Pública. É importante ressaltar que os “produtos” do programa compreendem os serviços de segurança pública prestados pela Polícia Militar e pela Polícia Civil para a sociedade.

| <i>Produtos ofertados à população</i> | <i>Atividades necessárias para prover os produtos</i> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atendimento de ocorrências ✓ Ronda / policiamento comunitário ✓ Policiamento fixo (postos policiais, escolas, etc.) ✓ Abordagem de pessoas e veículos suspeitos ✓ Batidas policiais ✓ Investigação de crimes ✓ Realização de perícias e produção de provas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Análise das estatísticas georreferenciadas de segurança pública ✓ Planejamento das operações ✓ Gestão da logística ✓ Manutenção dos veículos e equipamentos ✓ Formação e treinamento dos policiais |

Alguns Produtos a Atividades foram adicionados tomando-se como base as informações disponíveis sobre as ações da SSPDS em diversos documentos do Governo do Estado. Os produtos “Ronda/patrolhamento comunitário” correspondem principalmente às ações do Ronda do Quarteirão, o principal Programa da área de Segurança Pública do Ceará.⁴⁸

Tipicamente, um programa de policiamento comunitário enfatiza a parceria com a comunidade para identificar e resolver os problemas e prevenir crimes, além de atuar em abordagens de pessoas e veículos suspeitos e prestar atendimento inicial às chamadas ocorridas em seu raio de atuação. É esta mudança de paradigma que vem, segundo a Secretaria de Segurança Pública, acontecendo no Estado do Ceará. Segundo consta em seu Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2010:

“iniciou-se um processo de mudança de postura operativa, saindo do estilo reativo, que ainda é predominante na polícia brasileira, para um estilo pró-ativo, mais colaborador na definição de uma política de segurança voltada para a comunidade. A comunidade tornou-se parceiro nas atividades da segurança pública, formando uma aliança irreversível e duradoura entre os agentes de segurança e a sociedade em geral”.⁴⁹

Além do serviço operacional, segundo a SSPDS, os Policiais do Ronda do Quarteirão “realizam atividades sociais em parceria com as lideranças comunitárias”, incluindo-se aí projetos que direcionados às crianças e adolescentes, tirando-os da ociosidade e das ruas. Os principais projetos são o Ronda Cultural, Turminha do Ronda, Violão Comunitário, Um golpe contra a violência, Projeto de Ações Culturais e Esportivas (PACE) e o Ronda na Educação.

Apesar de não constar formalmente no Programa *Segurança Moderna e com Inteligência*, por se tratar de uma estratégia integrada de policiamento comunitário, o Ronda do Quarteirão deve contribuir fortemente para a prevenção e a repressão da violência contra o jovem. Este fator, somado ao protagonismo que o policiamento comunitário vem assumindo entre as ações da Polícia, torna necessária a sua inclusão no âmbito deste Relatório Produto-Resultado.

Outro importante Produto a ser considerado diz respeito às investigações de crimes, ao encargo da Polícia Civil. Segundo Ferraresi (2005), “No complexo mecanismo persecutório, encontra-se a investigação policial, que subsidiará a ação penal a ser promovida pelo Ministério Público e eventual denúncia, pronúncia e condenação perante o soberano Tribunal do Júri, tornando-se, assim, por via

⁴⁸ Iniciado em 2007 em cinco áreas-piloto, o Ronda do Quarteirão atualmente abrange 252 áreas cobertas, em 42 municípios, compreendendo 100% da Capital e da Região Metropolitana. Desde o ano de 2010, o Programa passou a contemplar também todas as cidades com mais 50 mil habitantes. Segundo a Secretaria, as ações do Ronda “têm fundamento na doutrina de polícia comunitária, em que a interação com a comunidade é realizada por meio de visitas às residências, escolas, condomínios, praças e outros. Visitas comunitárias. A permanência da mesma equipe de policiais em cada área de serviço e nos mesmos horários possibilita aos moradores e aos policiais a criação de um laço de confiabilidade, perdido pelo policiamento tradicional.” A polícia comunitária deve, sobretudo, facilitar e integrar as diversas Instituições nas ações de prevenção primária.

⁴⁹ RELATÓRIO DE DESEMPENHO SETORIAL – RDS 2010. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, 2011.

obliqua o instrumento que conduz o investigado ao sistema penitenciário.”⁵⁰ Entende-se, assim, ser o processo investigativo um elemento essencial para a eficácia da Segurança Pública. Seguindo o mesmo raciocínio, é importante incluir na dimensão do Produto a “realização de perícias e produção de provas”, sob responsabilidade da Perícia Forense do Estado do Ceará – PEFOCE.”⁵¹

Cabe ressaltar uma importante Atividade que foi mapeada nos documentos da Secretaria, que envolve a “análise das estatísticas georreferenciadas de segurança pública”, elemento-chave para o planejamento de operações mais inteligentes e eficazes.

♦ ***Resultados e Impacto advindos da oferta dos Produtos do Programa “Segurança Moderna e com Inteligência”***

A partir da Matriz de Resultados Setoriais, apontada no Relatório de Desempenho Setorial da Secretaria, e considerando-se também outros resultados típicos das ações de segurança pública, foram identificados os seguintes Resultados diretos advindos do programa: Jovens menos expostos às drogas, Menor disponibilidade de armas de fogo para o crime, Criminosos presos e Crimes solucionados. Assim, no longo prazo, espera-se que o alcance desses resultados implique no impacto desejado, “Sociedade segura e justa”, medido, em nosso caso, a partir do indicador “Número de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes”.

♦ ***Outros Programas e Projetos da SSPDS que podem afetar o “Número de homicídios de jovens de 12 a 24 anos”***

Apesar de afetar diretamente toda a população, incluindo os jovens e adolescentes, o programa “Segurança Moderna e com Inteligência”, até onde se pode perceber, não apresenta ações específicas para este público. Sabe-se que a falta de foco dos programas pode comprometer a identificação dos vínculos diretos entre produtos e resultados, o que prejudica a recuperação do Marco Lógico e a avaliação dos resultados. Neste sentido, foram mapeados programas e projetos complementares da Secretaria de Segurança que, sob o ponto de vista institucional, tenham como foco o público jovem.

Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência - PROERD: Projeto desenvolvido pela Polícia Militar junto às escolas públicas e particulares. É um programa essencialmente preventivo e comunitário, ministrado junto aos alunos do 5º ano e 7º ano por policiais militares fardados durante um semestre letivo, sendo uma aula por semana. Possui como material didático o “Livro do Estudante para o 5º e 7º ano” “Livro dos Pais” e o “Manual do Instrutor”, auxiliando os respectivos alunos e os Policiais no desenvolvimento das lições. Segundo informado no *website* da Polícia Militar, o programa já “vacinou contras as drogas” mais de 140 mil crianças e adolescentes em todo o território cearense, estando hoje presente e atuante em mais de 70 municípios, inclusive aqueles abrangidos pelo programa Ronda do Quarteirão.

Apoio aos Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS: Tem como objetivo o estabelecimento de uma rede de articulação comunitária em apoio à promoção da conscientização das comunidades e à difusão da cultura de paz em ampla escala, o que contribui para prevenir fatores indutores da violência e para aprofundar a participação social nos assuntos de segurança pública.

Outros projetos - PM CE/BPCOM: “Turminha do Ronda”, “Um dia com o Ronda na Escola”, “Cursinho pré-vestibular com professores voluntários”, “Curso de violão com professores voluntários”, “Ronda esportivo escolar”, “Te quero sem drogas”. *Outros projetos – Corpo de Bombeiros:* “Jovem Bombeiro Voluntário”, “Primeiro Passo”, “Surf-Salva”

⁵⁰ FERRARESI, J. M. “INVESTIGAÇÃO POLICIAL DE HOMICÍDIOS: análise de métodos, técnicas e do procedimento policial”. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Segurança Cidadã, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

⁵¹ O PEFOCE foi criado recentemente, em 2008, e, segundo consta na Mensagem do Governador a Assembléia - 2011, “transformou a postura da investigação criminal, para melhorar a prova técnica (ou pericial), mediante a análise científica de vestígios produzidos e deixados na prática de delitos, o que proporciona a melhoria dos processos investigatórios no Estado.”

2.1.2 Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”

O programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” é executado pelo SINE-CE/IDT a partir de Contrato de Gestão celebrado junto ao Governo do Estado, por intermédio da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS⁵². O programa integra as ações do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, que são executadas em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Compreende, dentre outros serviços, a intermediação de mão-de-obra para o mercado de trabalho formal e informal, a qualificação social e profissional, emissão de carteira profissional e previdência social, o atendimento do seguro desemprego e realização de estudos e pesquisas sobre o mercado de trabalho.

Com relação às ações de intermediação de trabalho, o objetivo do programa é promover o encontro entre a oferta e a demanda por trabalho, aumentando a eficiência do mercado de trabalho. Neste sentido, cabe à Secretaria estabelecer estratégias para viabilizar este objetivo, atuando não somente na captação de vagas de emprego e identificação de oportunidades de geração de renda, mas também na formação e intermediação dos trabalhadores. Assim, o “encontro” se dá quando o “trabalhador encaminhado” atende às necessidades da “vaga captada”, resultando em sua “colocação no mercado de trabalho”.

Os produtos e resultados relativos ao Programa encontram-se expostos na Matriz de GPR da Secretaria, como segue na tabela 4. Como se pode observar, a Matriz acima aponta dois produtos relacionados ao tema “JOVENS DE 15 A 24 ANOS QUE NÃO ESTUDAM E NÃO TRABALHAM”, que são: “Jovem qualificado para o mercado de trabalho” e “Jovem inserido no mercado de trabalho”. Tais produtos indicam que a Secretaria possui projetos no âmbito do Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” que focam especificamente o público jovem. Neste sentido, o caminho para identificar os Insumos e Atividades necessários para ofertar tais Produtos passa pela descrição das ações envolvidas nos projetos da STDS direcionados para o público-alvo em questão.

Tabela 4: Matriz de GPR da STDS - Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”

| Resultado Estratégico do Governo | Resultados Estratégicos Setoriais | Indicador de Resultado | Resultado (Linha de Base 2006) | Programa Prioritário | Produtos | Indicadores de Produtos | Metas 2010 |
|---|---|---|--|--|--|---|------------|
| Ceará Competitivo nas suas Vocações e nas Novas Oportunidades | Geração de Oportunidades de trabalho, emprego e renda | % de trabalhadores desempregados inseridos no mercado de trabalho pelo SPETR* | 2006: 27,8 2007: 24,9 2008: 23,0 2009: 23,5 | Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade (052) | Trabalhador colocado e recolocado no Mercado de Trabalho | Nº de Trabalhadores inseridos | 78.982 |
| | | | | | Estudo e Pesquisa realizados | N.º de pesquisas realizadas | 12 |
| | | | | | Trabalhador qualificado | N.º de trabalhadores qualificados | 11.650 |
| | | | | | Jovem qualificado para o mercado de trabalho | Nº de jovens trabalhadores qualificados | 14.125 |
| | | | | | Jovem inserido no mercado de trabalho | Nº de jovens inseridos no mercado de trabalho | 4.250 |

* Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG – Governo de Estado do Ceará

⁵² As ações são desenvolvidas pela rede de unidades de atendimento do SINE/CE, operacionalizada pela Organização Social (OS) Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, mediante Contrato de Gestão. Segundo informações da STDS, a rede do SINE/CE é composta por 107 pontos de atendimento distribuídos em todo o estado, sendo 38 unidades próprias e 69 em parceria com prefeituras e entidades diversas.

Cabe um comentário sobre a classificação dos produtos na Matriz de GPR da Secretaria. Segundo a lógica da Gestão por Resultados, o Produto “Jovem inserido no mercado de trabalho” trata-se, na realidade, de um Resultado do programa. O próprio indicador de resultado da Matriz de GPR, “% de trabalhadores desempregados inseridos no mercado de trabalho pelo SPETR”, que segundo a Secretaria “mede o grau de relevância do sistema de intermediação de profissionais para o mercado de trabalho”, indica que a inserção do trabalhador no mercado de trabalho é o objetivo imediato do Programa. Assim, espera-se que a oferta dos Produtos do programa, incluindo-se aqui “jovens qualificados para o mercado de trabalho” e outros a serem ainda especificados, implique em mais “jovens inseridos no mercado de trabalho”.

♦ ***Produtos e Atividades do Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”***

A partir das informações coletadas nos documentos Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2011 da STDS e Relatório Anual de Atividades do SINE/IDT – Janeiro a Dezembro de 2010 e em entrevistas junto à equipe da STDS e do SINE/IDT, foram mapeados os principais Produtos ofertados à sociedade e as seguintes Atividades necessárias para a sua provisão.

| <i>Produtos ofertados à população</i> | <i>Atividades necessárias para prover os produtos</i> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jovem qualificado para o mercado de trabalho ✓ Profissionais orientados ✓ Vagas de captadas no mercado de trabalho ✓ Trabalhador encaminhado para educação profissional ✓ Trabalhador encaminhado ao mercado de trabalho | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Articulação junto às empresas: realização de visitas e eventos de sensibilização ✓ Cadastramento dos trabalhadores em busca de emprego ✓ Capacitação das equipes de atendimento ✓ Realização de oficinas de orientação para o trabalho ✓ Geração de informação e realização de estudos sobre o mercado de trabalho |

♦ ***Resultados e Impacto advindos da oferta dos Produtos do Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”***

A partir da Matriz de Resultados Setoriais apontada no Relatório de Desempenho Setorial da Secretaria foram identificados os seguintes resultados diretos advindos dos Produtos do programa. O indicador de resultado da Matriz de GPR, “% de trabalhadores desempregados inseridos no mercado de trabalho pelo SPETR”, que segundo a Secretaria “mede o grau de relevância do sistema de intermediação de profissionais para o mercado de trabalho”, indica que a inserção do trabalhador no mercado de trabalho é o objetivo imediato do Programa. Assim, espera-se que a oferta dos Produtos do programa implique em mais “jovens inseridos no mercado de trabalho”. Assim, no longo prazo, espera-se que alcance desses resultados implique no impacto desejado, “Condições melhores de vida para os jovens”, que pode ser medido, em nosso caso, a partir do indicador “Percentual de jovens entre 15 e 24 anos estudando ou trabalhando”.

♦ ***Ações da STDS que podem afetar o “Número de jovens de 15 a 24 anos que não estudam e não trabalham”***

Programa Primeiro Passo: Atua na preparação dos jovens 16 a 21 anos através de cursos profissionalizantes nas áreas de serviços, turismo e administração, objetivando sua inclusão social e ampliação do acesso ao emprego. Os jovens recebem bolsa de estudo ou estágio e atendem a um programa de capacitação do Governo do Estado

Programa ProJovem: Desenvolvido em parceria com o Governo Federal, por meio do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), com o apoio das prefeituras municipais, tem como finalidade elevar o grau de escolaridade e qualificar profissionalmente jovens entre 18 e 29 anos que não concluíram o Ensino Fundamental. Mediante auxílio financeiro durante 18 meses, o Programa busca promover a formação integral aos jovens por meio da associação entre a educação básica e a qualificação profissional.

Programa Criando Oportunidades: Tem como objetivo a formação profissional dos jovens entre 16 e 24 anos a procura do primeiro emprego. Prevê ações da qualificação para o trabalho, distribuição de kit's instrumentais de trabalho e a colocação no mercado de trabalho formal ou informal.

Programa Juventude Cidadã: Com foco nos jovens sem experiência profissional registrada e de baixa renda, o programa tem como objetivo qualificar os jovens para prestação de serviço voluntário à comunidade, estimular a elevação de escolaridade e inserir os participantes no mercado de trabalho. O programa provê uma bolsa pelo período de 6 meses.

Projeto Juventude Empreendedora: Com o objetivo de desenvolver valores de responsabilidade social e cultura empreendedora, o programa foca nos jovens com idade entre 17 e 24 anos oriundos da escola pública e em situação de vulnerabilidade pessoal, econômica ou social.

2.2 Recuperação do Marco Lógico

De posse dos Insumos/Recursos, Atividades e Produtos relacionados aos Programas e considerando as observações concernentes aos seus possíveis Resultados e Impactos, pode-se montar agora as Matrizes de Marco Lógico. A partir da sequência lógica apresentada na Figura 1, partimos da definição do problema e de suas causas e efeitos, para então definir o Marco Lógico do Programa.

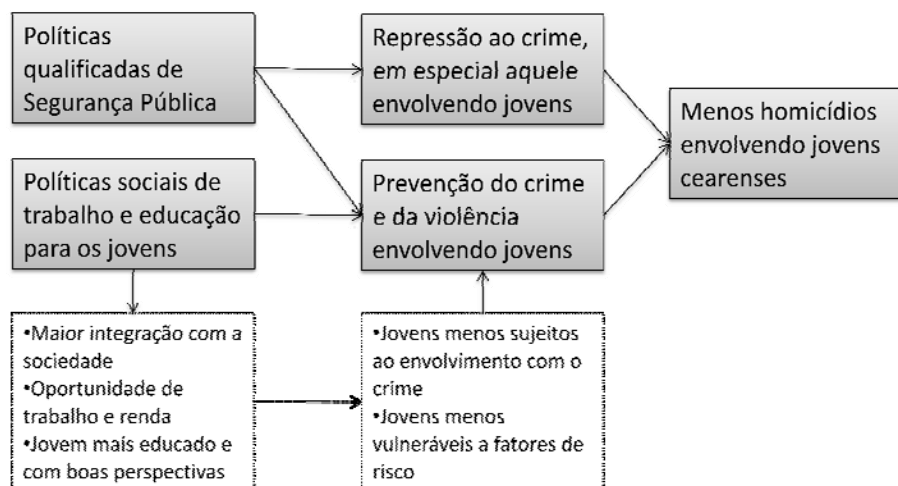
No relatório “Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação”, fruto da parceria do Ministério da Justiça com o Instituto Sou da Paz, são apontados diversos fatores de risco para a exposição e o envolvimento dos jovens com a violência. Resumidamente, podem-se citar como principais responsáveis pela vulnerabilidade dos jovens à violência: (i) a desorganização familiar e comunitária, (ii) a disseminação de valores e atitudes favoráveis ao crime e à violência, (iii) a falta de oportunidades e de perspectivas, (iv) a disseminação de armas e substâncias (álcool e drogas) que facilitam a prática do crime, (v) a ausência ou fragilidade de políticas de prevenção do crime e da violência e (vi) a existência de oportunidades para sua prática.

Dos pontos acima, o Relatório de Desempenho Setorial – 2010 da SSPDS enfatiza, sobretudo, a problemática do avanço do tráfico de drogas e da presença de armas de fogo como os principais catalisadores da violência no Estado do Ceará, o que sugere que além do policiamento eficaz, é necessária uma conjunto de ações educativas para o combate às drogas e a realização de campanhas de desarmamento e de conscientização da população.

Como foi visto a partir dos relatórios da SSPDS e da STDS, reconhece-se que, para além de um forte trabalho de repressão qualificada e inteligência policial, o Governo do Estado tem um claro entendimento de que a vulnerabilidade dos jovens e adolescentes cearenses à violência deve ser combatida a partir de uma combinação de políticas públicas que afetem os diversos fatores de risco para a exposição e envolvimento dos jovens com a violência.

Seguindo este entendimento, a figura 2 resume como as políticas de segurança pública e de trabalho podem ser integrar para impactar a taxa de homicídios dos jovens e adolescentes cearenses.

Figura 2: Esquema básico da integração entre as políticas de segurança e de trabalho para a redução da vulnerabilidade dos jovens ao crime e à violência



Elaboração própria.

Neste ponto do presente relatório, já temos subsídios suficientes para determinar as causas e os efeitos da vulnerabilidade dos jovens e adolescentes ao crime e à violência. É sobre tais causas e efeitos que os programas do Governo do Estado do Ceará aqui abordados devem intervir, a partir do estabelecimento de objetivos claros e factíveis.

Tabela 5: Ponto de partida para o desenvolvimento do Marco Lógico

| | |
|-----------------------|--|
| Problema | Jovens e adolescentes cearenses vulneráveis ao crime e à violência |
| Causas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Baixa qualificação para o trabalho e falta de oportunidades de trabalho e renda ✓ Desocupação entre os jovens e existência de catalizadores da violência, principalmente drogas e armas de fogo ✓ Cultura do medo, banalização da violência e impunidade |
| Efeitos | Altas taxas de homicídios envolvendo jovens e adolescentes, resultando em desperdício de capital humano e limitação de investimentos devido a um ambiente de insegurança, resultando no baixo desenvolvimento sócio-econômico do Estado. |
| Objetivo Geral | Estruturar e executar políticas preventivas e repressivas de segurança pública e proporcionar melhores perspectivas quanto ao futuro para os jovens e adolescentes, de modo a reduzir a vulnerabilidade dessa parcela da população ao crime e à violência. |
| Objetivos Específicos | Combater os catalisadores da violência, principalmente a circulação de drogas e armas de fogo, aproximar a polícia da comunidade e reprimir os crimes contra jovens e adolescentes. Profissionalizar e gerar oportunidades de trabalho e renda aos jovens e estimular a presença dos jovens e adolescentes na escola. |

Fonte: Elaboração própria

A tabela a seguir apresenta a Matriz de Marco Lógico recuperada do programa no que concerne ao tema proposto.

Tabela 6: Matriz de Marco Lógico recuperada dos programas

| Insumos | Atividades | Produtos | Resultados | Impacto |
|---|--|--|--|--|
| Programa “Segurança Moderna e com Inteligência” | | | | Sociedade segura e justa ♦ Diminuição dos homicídios de jovens e adolescentes |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Delegacias ✓ Unidades de Perícia ✓ Quartéis ✓ Veículos e viaturas ✓ Helicópteros ✓ Equipamentos ✓ Armamento ✓ Efetivo policial ✓ Softwares e sistemas ✓ Recursos financeiros | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formação e treinamento dos policiais ✓ Manutenção dos equipamentos e da frota ✓ Análise de estatísticas geo-referenciadas ✓ Planejamento e controle das operações ✓ Visitas comunitárias e comunicação com a Sociedade | <ol style="list-style-type: none"> 1. Programas de prevenção à violência da SSPDS 2. Ronda/policiamento comunitário 3. Policiamento de espaços públicos 4. Abordagem de pessoas e veículos suspeitos 5. Atendimento de ocorrências 6. Batidas policiais e operações especiais 7. Investigação de crimes | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jovens menos expostos às drogas 2. Menor disponibilidade de armas de fogo para o crime 3. Criminosos presos 4. Crimes solucionados | |
| Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema informatizado ✓ Unidades de atendimento ✓ Balcões de emprego e estágio ✓ Postos conveniados ✓ Unidade móvel ✓ Equipe de atendimento e suporte técnico ✓ Recursos financeiros | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cadastramento dos profissionais ✓ Atendimento aos trabalhadores cadastrados ✓ Eventos de sensibilização e visitas às empresas ✓ Organização de cursos ✓ Manutenção das unidades de atendimento ✓ Capacitação da equipe de atendimento ✓ Realização de seminários e oficinas ✓ Realização de pesquisas sobre o mercado de trabalho | <ol style="list-style-type: none"> 1. Vagas captadas no mercado de trabalho 2. Jovens encaminhados ao mercado de trabalho 3. Jovens qualificados para o trabalho 4. Jovens orientados nas oficinas de orientação para o trabalho | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jovens inseridos no mercado de trabalho 2. Jovens mantidos e reinseridos na escola | |

2.3 Consistência do Marco Lógico

Para garantir que as ações planejadas foquem resultados desejados é desejável elaborar o Marco Lógico de traz para frente, e depois avaliar sua consistência. Assim, partindo do problema identificado e da definição do impacto desejado pela intervenção, definimos os resultados diretos advindos das intervenções que, no longo prazo, levarão ao impacto desejado, os produtos e serviços necessários para gerar os resultados e as atividades necessárias para viabilizar a oferta dos produtos e serviços. O esquema abaixo resume a idéia:

Figura 3: Consistência do Marco Lógico



Elaboração própria

Tomando-se as Matrizes de Marco Lógico recuperadas e a lógica demonstrada na figura 2, espera-se que o programa “Segurança Moderna e com Inteligência” tenha efeito direto e o programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” tenha efeito indireto, mas relevante, sobre o o resultado final desejado de “redução da violência envolvendo jovens e adolescentes”. Esta redução da violência contra os jovens, traduzida pela taxa de homicídios por 100 mil habitantes, impacta positivamente a formação de capital humano e o aumento nos investimentos privados (fruto de um melhor ambiente de negócios), o que, em última instância, torna a economia cearense mais competitiva.

Além do mais, espera-se que o programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” tenha efeito direto sobre o aumento da eficiência alocativa no mercado de trabalho e indireto sobre a formação de capital humano, o que resulta numa melhor distribuição de oportunidades de trabalho e renda entre as pessoas e na competitividade da economia. Em seu conjunto, as políticas de segurança e trabalho devem impactar positivamente o desenvolvimento econômico para o Estado.

Partindo do entendimento de que o impacto principal buscado é a “redução da violência envolvendo jovens e adolescentes”, cabe analisar se este pode, de fato, ser alcançado a partir dos resultados diretos dos programas aqui abordados. Como vimos no decorrer deste trabalho, apesar do problema de foco observado nos programas, os resultados das ações policiais de prevenção e a repressão ao crime devem, pela sua própria natureza, impactar diretamente a violência contra todos os cidadãos, incluindo-se aí os jovens e adolescentes. Além do mais, os resultados das ações sociais de ampliação das oportunidades de educação e trabalho junto aos jovens (jovens trabalhando ou estudando) são, também, amplamente aceitos como “redutores” da exposição de jovens e adolescentes aos fatores de risco relacionados à violência.

Da mesma forma, não é difícil concluir que os produtos do programa de segurança, ou seja, o policiamento comunitário, o policiamento de espaços públicos, a abordagem de pessoas e veículos suspeitos, o atendimento de ocorrências, as batidas policiais e operações especiais e a investigação e solução de crimes, impliquem na prevenção de crimes, apreensão de armas e drogas, realização de prisões, solução de crimes e condenação de criminosos, que são os resultados intermediários. Em última instância, no médio e longo prazo tais resultados devem impactar os homicídios contra os jovens e adolescentes. Seguindo o raciocínio acima, é plenamente factível que a orientação, qualificação e encaminhamento dos jovens para o mercado de trabalho (produtos principais do programa da STDS) devem resultar na elevação da proporção de jovens que estão trabalhando ou estudando.

Vimos também, na discussão sobre as ações envolvidas nos programas, que seus produtos resultam de um conjunto bem definido de atividades, cujos insumos e recursos encontram-se também bem definidos.

Uma vez determinada a cadeia de dependência entre os diversos componentes do Marco Lógico e testada a sua consistência, parte-se para a definição de metas traduzidas em indicadores mensuráveis e verificáveis, etapa essencial para o processo de monitoramento e avaliação do programa, que será abordada na próxima seção.

3. Análise dos Produtos e Resultados

Um modelo para o acompanhamento de programas deve apontar os indicadores e suas fontes de verificação, as metas relativas aos indicadores e as premissas assumidas para a realização destas. Indicadores são instrumentos que permitem comparar ações e situações no espaço e no tempo. Eles podem ser quantitativos ou qualitativos e devem ser mensuráveis e apresentar fontes claras de verificação.

A identificação de indicadores também serve para diagnosticar se os resultados/produtos foram bem delineados. É essencial, contudo, ser parcimonioso na quantidade de indicadores a serem definidos para cada resultado e produto, sob o risco de se perder o foco da intervenção planejada.

As tabelas a seguir apresentam um conjunto de indicadores sugeridos para o acompanhamento das performances dos produtos, resultados e impactos dos programas em questão, com foco em como eles afetam os jovens e adolescentes. É importante ressaltar que a maior parte dos indicadores não está disponível, sobretudo os indicadores do programa “Segurança Moderna e com Inteligência”, muitos dos quais são baseados em informações sigilosas ou cujos indicadores não foram ainda construídos.⁵³ Salvo algumas exceções, os indicadores apresentados nas tabelas a seguir ainda não foram considerados nos instrumentos de gestão das políticas de segurança do Governo do Estado.⁵⁴

Tabela 7: Indicadores de Produto

| Produtos | Indicadores |
|---|--|
| <i>Programa “Segurança Moderna e com Inteligência”</i> | |
| Programas de prevenção à violência | Nº de estudantes participantes do PROERD Nº de jovens e adolescentes beneficiados diretamente pelos programas de prevenção da violência da SSPDS |
| Policimento comunitário (Ronda do Quarteirão) | Nº de reuniões com representantes das comunidades Nº de denúncias contra criminosos recebidas pela comunidade Nº de abordagens de veículos suspeitos Nº de abordagens de pessoas suspeitas |
| Policimento de espaços públicos | Nº de praças e espaços públicos com policiamento fixo Nº de escolas atendidas pela ronda escolar |
| Atendimento de ocorrências | Nº de ocorrências atendidas Tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências % de ocorrências atendidas envolvendo jovens no papel de agressor |
| Operações policiais (batida policial, operações integradas, etc.) | Nº de operações para busca de armas Nº de operações para busca de drogas Nº de operações para prisão de criminosos foragidos |
| Investigação de crimes | Nº de inquéritos policiais envolvendo homicídio (instaurados / em andamento / concluídos) Nº de provas técnicas/periciais produzidas % de inquéritos policiais que contém provas técnicas ou periciais |
| <i>Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”</i> | |
| Vagas captadas no mercado de trabalho | Nº de vagas de estágio/menor aprendiz captadas Nº de vagas de emprego captadas |
| Jovens e adolescentes encaminhados ao mercado de trabalho | Nº de jovens e adolescentes encaminhados para seleção de estágio/menor aprendiz Nº de jovens encaminhados para seleção de emprego |
| Jovens qualificados social e profissionalmente | Nº de jovens orientados para o trabalho Nº de jovens qualificados para o trabalho |

⁵³ Como vimos anteriormente, a SSPDS vem tratando os insumos típicos da segurança (viaturas, pessoal, delegacias, etc.) como “produtos”, o que, além de dificultar o encadeamento lógico do programa, dificulta o aproveitamento efetivo dos dados operacionais como instrumento de gestão.

⁵⁴ Constam nos relatórios da SSPDS os seguintes indicadores: Tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências; Volume de drogas apreendidas - por tipo de droga; Nº de armas de fogo apreendidas ou recolhidas; Nº de prisões efetuadas (apenas o total); e Nº de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes.

Tabela 8: Indicadores de Resultado e Impacto

| Resultados | Indicadores |
|--|--|
| Programa “Segurança Moderna e com Inteligência” | |
| Jovens menos expostos às drogas | Volume de drogas apreendidas (por tipo de droga) Nº de pessoas presas por portar drogas Nº de pessoas presas por traficar drogas |
| Menor disponibilidade de armas de fogo para o crime | Nº de armas de fogo apreendidas ou recolhidas Nº de pessoas presas por porte ilegal de arma de fogo |
| Criminosos presos | Nº de prisões por crime de homicídio Nº de prisões por tentativa de homicídio |
| Crimes solucionados | % de crimes com autoria desconhecida que foram solucionados Nº de pessoas indiciadas por homicídio % de pessoas indiciadas por homicídio que sofreram condenação |
| Programa “Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade” | |
| Jovens trabalhando ou estudando | % dos jovens que estão trabalhando % dos jovens em idade escolar que estão na escola |
| Impacto | Indicador |
| Sociedade segura e justa | Nº de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes |

Neste sentido, até o momento a Secretaria vem disponibilizando diversos indicadores de insumos, um indicador de produto (Tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências) e os seguintes indicadores de resultado: Número de prisões efetuadas (somente o total); Quantidade de drogas apreendidas – por tipo de droga; Número de armas de fogo apreendidas; e Número de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes.

Assim, para a discussão a seguir, partiremos dos indicadores disponíveis até o momento, buscando, na medida do possível, indícios acerca da relação entre produtos ofertados e resultados alcançados.

◆ **Produtos e Resultados do programa**

Vimos anteriormente que, controlando-se os fatores sócio-econômicos, uma redução dos homicídios de jovens e adolescentes deve resultar diretamente das ações policiais de prevenção e a repressão ao crime.

Segundo a visão lógica do programa, os produtos da segurança pública, ou seja, os Programas de prevenção à violência da SSPDS, o Ronda/policiamento comunitário, o Policiamento de espaços públicos, a Abordagem de pessoas e veículos suspeitos, o Atendimento de ocorrências, as Batidas policiais e operações especiais e a Investigação de crimes, devem implicar em resultados intermediários pretendidos, quais sejam: Jovens menos expostos às drogas, Menor disponibilidade de armas de fogo para o crime, Criminosos presos e Crimes solucionados. Estes devem, em última instância, impactar a segurança dos jovens e adolescentes, traduzida aqui pelo indicador “Nº de homicídios de jovens entre 12 e 24 anos por 100 mil habitantes”.

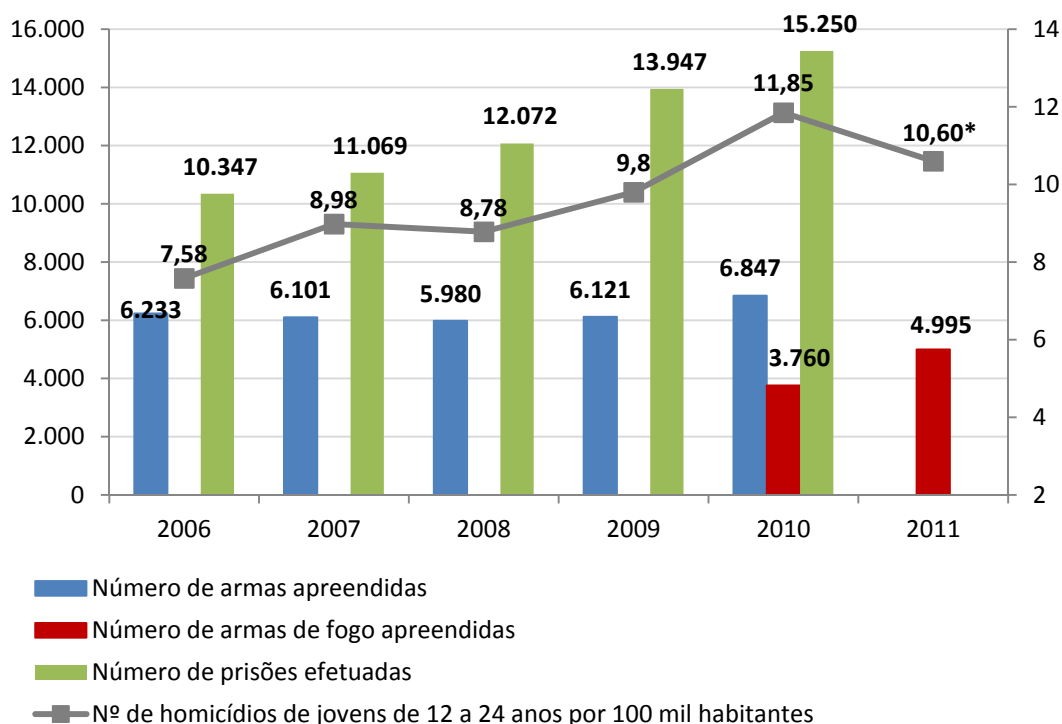
Os gráficos a seguir apresentam a performance das ações de segurança pública em termos de indicadores de resultado, mostrando também a evolução do indicador de impacto perseguido pelo programa.

Percebe-se, a partir do gráfico 6, que o número de prisões vem aumentando significativamente nos últimos anos (quase 50% entre 2006 e 2010), o que indica um incremento da capacidade das polícias na repressão ao crime. Por um lado, é esperado que um número maior de criminosos presos deve resultar em um ambiente mais seguro para os jovens e adolescentes, o que não foi confirmado a partir da trajetória do indicador de taxa de homicídios até o ano de 2010. Mas, por outro lado, o maior número de prisões pode simplesmente refletir um maior número de criminosos nas ruas, o que termina por aumentar também o indicador de homicídios.

De todo modo, uma possível explicação para este fato está relacionada com o elevado número de criminosos presos e soltos pela justiça. Ou seja, os criminosos podem estar voltando para as ruas. Justifica-se, assim, a importância de se incluir na matriz de indicadores do programa aspectos da

ação policial relacionados aos procedimentos de investigação, coleta e produção de provas e qualidade dos inquéritos policiais.

Gráfico 6: Resultados intermediários da Segurança Pública (armas apreendidas e prisões) e a Taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes



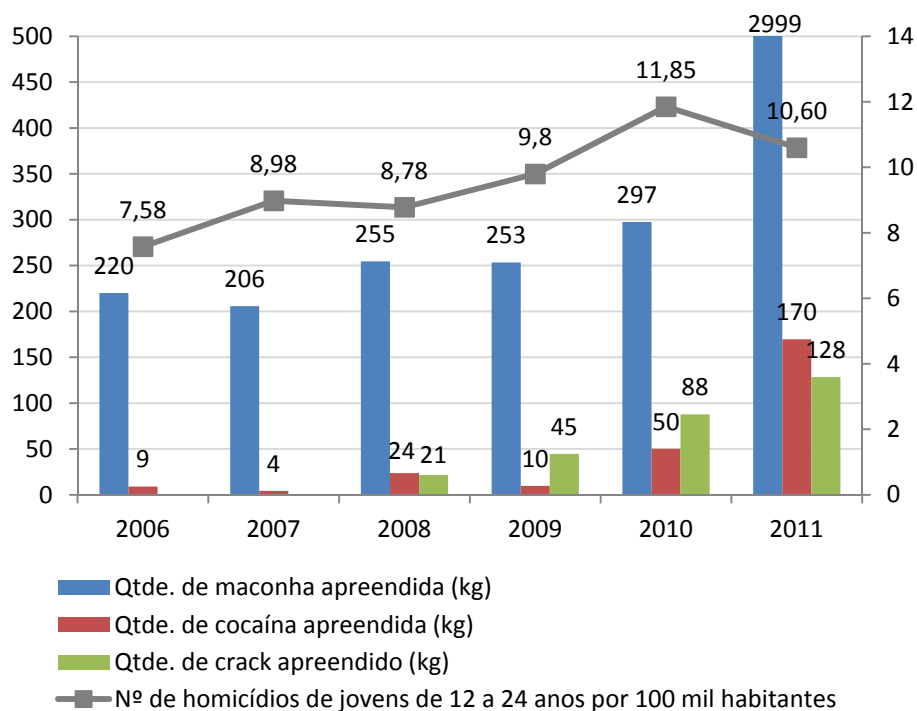
Fonte: SSPDS. Elaboração própria. *Valor calculado a partir da taxa de diminuição do Nº de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil jovens, que foi de 10,55%, segundo divulgado pela SSPDS. O indicador “Número de armas de fogo apreendidas”, para os anos 2006 a 2009, e o indicador “Número de prisões efetuadas”, para o ano de 2011, não estavam disponíveis até o término deste relatório.

Com relação ao número de armas apreendidas, observou-se um quadro estável até o ano de 2009, com um tímido aumento no indicador em 2010. Restringindo-se apenas às armas de fogo, vê-se um grande aumento nas apreensões entre os anos 2010 e 2011, que representou aproximadamente 33%. Neste mesmo período observou-se uma queda na taxas de homicídios de jovens e adolescentes. É possível, portanto, que um trabalho mais forte relacionado à busca e apreensão de armas de fogo venha a surtir efeitos positivos sobre a taxa de homicídios de jovens e adolescentes no futuro.

O gráfico 7 apresenta a evolução da apreensão de drogas no Estado. Observa-se um claro avanço nas apreensões dos três tipos de drogas descritos, em especial de maconha, que saltou quase 1000%. Não menos relevantes foram as apreensões de cocaína e de crack, que cresceram 238% e 46% em 2011, respectivamente. Esta clara tendência de aumento nas quantidades de drogas apreendidas pode indicar tanto uma melhor efetividade nas ações da polícia como também que há mais drogas entrando nas fronteiras do Estado.⁵⁵ Independente disso, os saltos observados nas apreensões de drogas em 2010 e, principalmente, em 2011, casados à queda no indicador de homicídios de jovens e adolescentes ocorrida no último ano, é um indício de que as ações da Secretaria no combate ao tráfico de drogas vêm trazendo resultados efetivos.

⁵⁵ Um indicador interessante de resultado das ações de combate às drogas, e que foi sugerido na matriz de indicadores do programa, seria o “Número de traficantes presos”, que contribui para refletir melhor o custo e o risco imposto pela polícia ao envolvimento com o tráfico de drogas. É de se esperar que mais traficantes presos impliquem em menos exposição dos jovens e adolescentes ao crime relacionado ao tráfico de drogas, além de uma menor exposição ao consumo da droga em si.

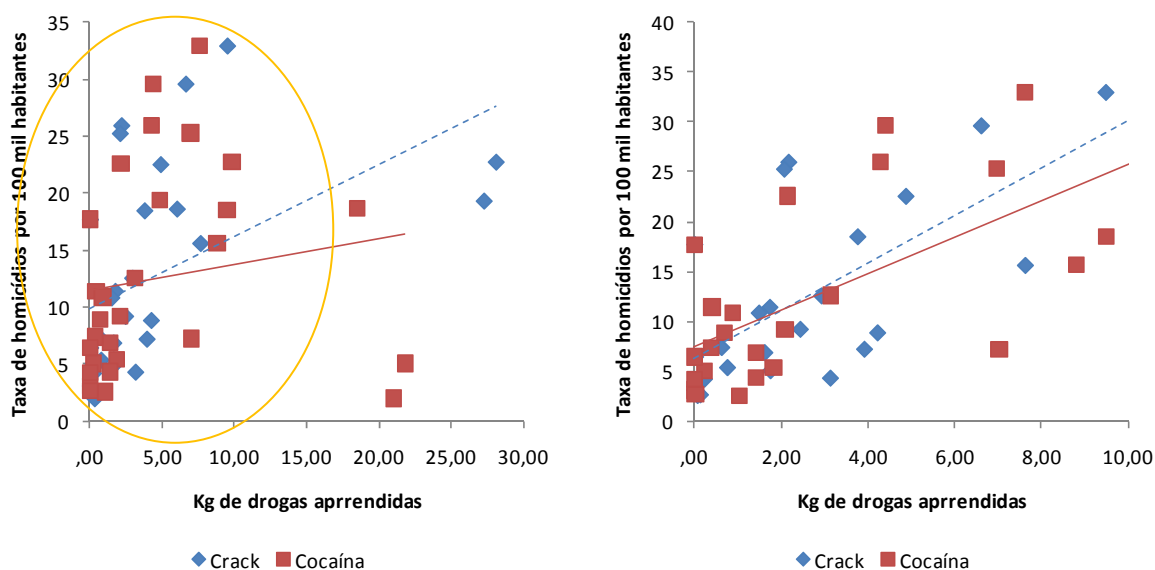
Gráfico 7: Resultados intermediários da Segurança Pública (drogas apreendidas) e a Taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos por 100 mil habitantes



Fonte: SSPDS. Elaboração própria. *O indicador “Quantidade de crack apreendido”, para os anos 2006 e 2007, não estavam disponíveis até o término deste relatório.

É importante ressaltar a relevância do combate ao crack pelo seu potencial como catalisador da violência entre jovens e adolescentes. O gráfico de dispersão a seguir mostra a relação entre a taxa de homicídios nesta faixa etária e a quantidade de droga apreendida, por tipo de droga, por área de atuação da Polícia Militar (companhia/batalhão).

Gráfico 8: Apreensão de drogas e a Taxa de homicídios por Companhia – 2011

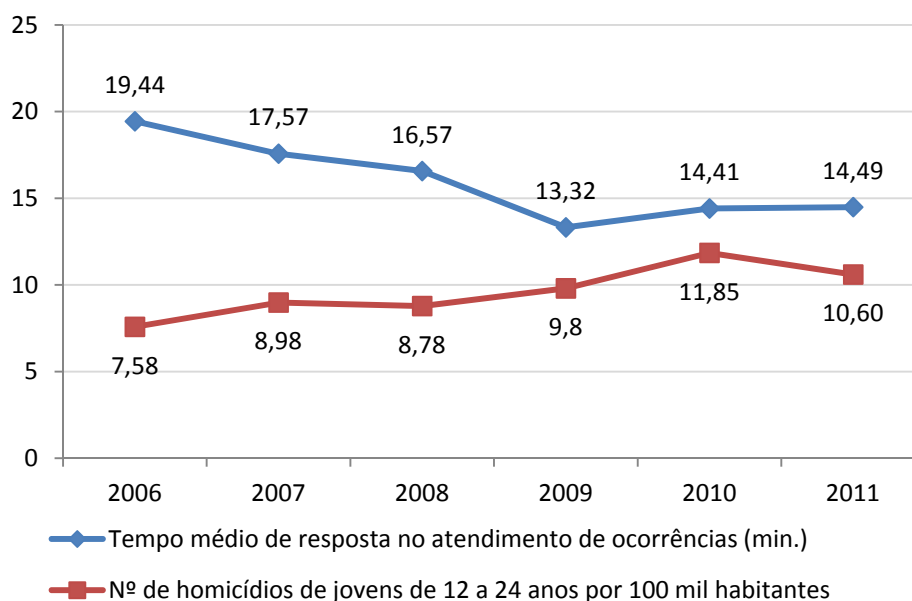


Fonte: SSPDS. Elaboração própria.

No gráfico 8, percebe-se que existe correlação positiva entre quantidade de droga apreendida e taxa de homicídios de jovens e adolescentes, de modo que a presença maior de drogas parece, de fato, ser um fator-chave de ampliação dos índices de violência no Estado. Além do mais, comparando-se a inclinação das linhas de tendência, encontram-se evidências de que a presença do crack parece ser mais danosa ainda do que a de cocaína como catalisador do crime.

Um dos principais produtos da polícia se trata do “atendimento de ocorrências”. Considerando que a quase totalidade das ocorrências é atendida, o aspecto deste produto que mais impacta, atualmente, a segurança de população é o tempo de resposta no atendimento. Espera-se que quanto mais rápido for o atendimento, mais as ações violentas que culminam em homicídios serão evitadas. Como pode ser visualizado no gráfico 9, a redução no tempo de atendimento de ocorrências não vem evitando a consumação dos homicídios contra jovens e adolescentes no nível necessário para reduzir a taxa de homicídios.

Gráfico 9: Tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências

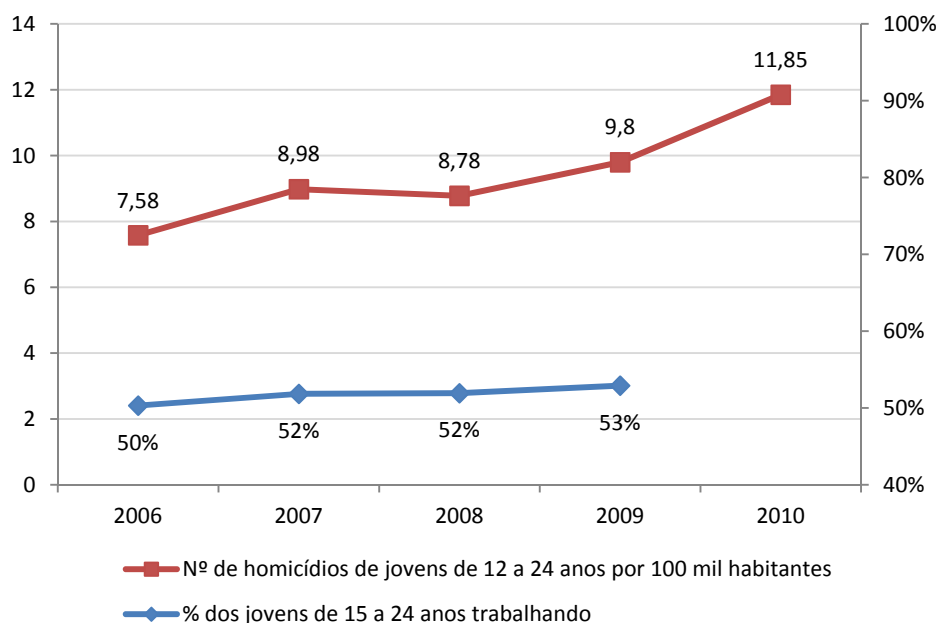


Fonte: SSPDS. Elaboração própria.

Além das ações da Secretaria de Segurança Pública, vimos na primeira seção deste relatório que as ações de ampliação das oportunidades de trabalho e renda junto aos jovens são vastamente aceitas como “redutores” da exposição de jovens e adolescentes aos fatores de risco relacionados à violência. Observou-se, contudo, que nos anos recentes os homicídios de jovens e adolescentes aumentaram sobremaneira, apesar do quadro ligeiramente positivo com relação à inserção dos jovens no mercado de trabalho, como mostrado no gráfico 10.

Certamente, outros fatores de ordem sócio-econômica vêm contribuindo para o aumento da violência contra os jovens e adolescentes. Assim, assumindo que exista de fato uma relação de causalidade entre “jovens trabalhando” e “nº de homicídios”, é possível que uma redução da violência contra os jovens e adolescentes somente seja sentida a partir do momento em que o percentual de jovens trabalhando alcance patamares bem mais elevados.

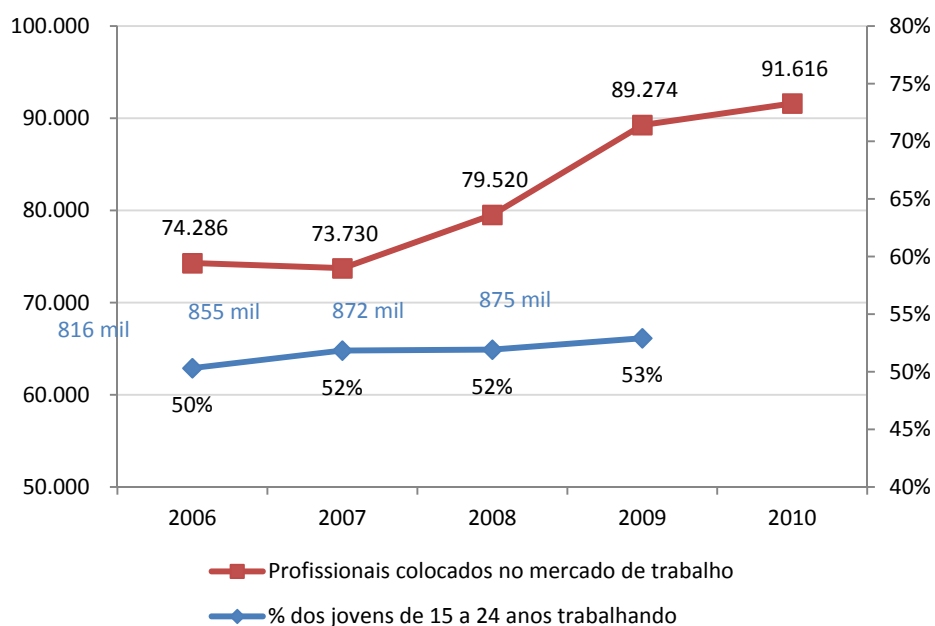
Gráfico 10: Jovens trabalhando ou procurando emprego e a Taxa de homicídios de jovens entre 12 e 24 anos por 100 mil habitantes



Fonte: SSPDS e PNAD/IBGE. Elaboração própria. Obs.: O número de jovens trabalhando/procurando emprego de 2010 ainda não foi disponibilizado pelo IBGE – aguardando liberação dos microdados do Censo 2010.

Uma restrição fundamental para uma maior inserção dos jovens no mercado de trabalho é o fato desta depender, em maior parte, do próprio dinamismo da economia local, e de responder de forma muito limitada às ações públicas de intermediação do trabalhador. De fato, percebe-se que os bons resultados dos últimos três anos na intermediação do trabalhador cearense pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda pouco modificou o indicador “percentual de jovens de 15 a 24 trabalhando”. O gráfico 11 ajuda a lançar luzes sobre esta questão.

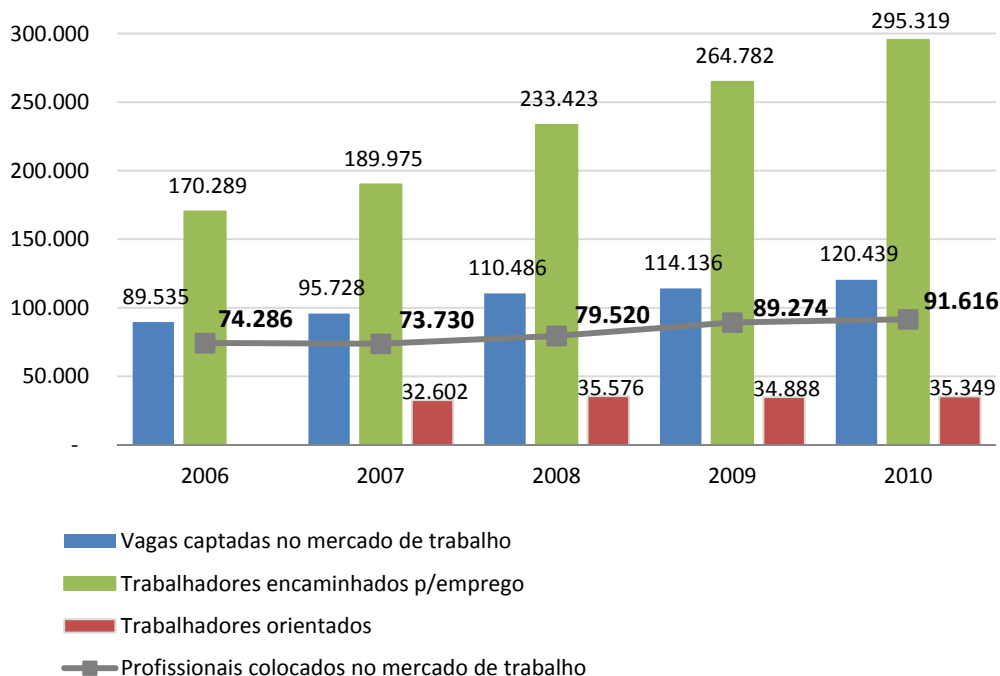
Gráfico 11: Profissionais colocados no mercado de trabalho pelo SINE/IDT e o percentual de jovens trabalhando



Fonte: SINE/IDT e PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Vê-se que o número de profissionais colocados no mercado de trabalho pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, cresceu 23% em quatro anos, totalizando quase 92 mil pessoas em 2010. Contudo, percebe-se também que muitas vagas de emprego terminam por não ser preenchidas. Em 2010, quase 24% das vagas ficaram em aberto, o que pode indicar a presença de déficit de qualificação da mão de obra cearense.

Gráfico 12: Produtos e resultados das políticas de formação e intermediação de trabalho



Fonte: SINE/IDT. Elaboração própria.

Além do mais, apesar da trajetória da captação de vagas no mercado de trabalho demonstrar o bom desempenho do SINE/IDT, é visível que o total captado está muito distante da demanda por emprego. Em 2010, para cada vaga de emprego captada, candidataram-se 2,5 trabalhadores.

Em suma, a análise dos produtos e resultados, apesar da grande restrição de dados, indicou que bons resultados da Segurança Pública, em termos de armas e drogas apreendidas e prisões efetuadas, observados nos últimos anos não vinham sendo suficientes para reduzir o número de homicídios de jovens e adolescentes por 100 mil habitantes até o ano de 2010. Contudo, podem ter contribuído em maior ou menor grau para a sua redução da taxa observada em 2011.

Observou-se também que esta taxa vem crescendo substancialmente nos últimos anos, com exceção de 2011, apesar de o percentual de jovens inseridos no mercado de trabalho ter apresentado um leve incremento desde 2006.

Algumas hipóteses podem explicar a aparente ausência de resposta da taxa de homicídios de jovens com relação aos resultados da Segurança Pública e do Mercado de Trabalho. Primeiramente, pode ser que existam fatores fora do controle dos programas que sejam mais relevantes para explicar o aumento recente da violência no Estado, como, por exemplo, uma possível migração de grupos criminosos vindos da Região Sudeste. Neste sentido, sem isolar a influência desses fatores da análise, pode ser difícil observar uma correlação clara entre os produtos e resultados diretos dos programas e o número de homicídios por 100 mil habitantes.

Uma segunda hipótese está relacionada com a própria efetividade das políticas públicas. No caso da Segurança Pública, os indicadores disponíveis não deixam claro, por exemplo, quantos indivíduos foram presos por homicídio, nem se essas prisões implicam em criminosos tirados de circulação (ou seja, cumprindo pena ou aguardando julgamento em regime fechado). Assim, caso os criminosos não permaneçam presos, é esperado que a taxa de homicídios não diminua no nível esperado.

Outro exemplo diz respeito à quantidade de drogas apreendidas, que não necessariamente refletem a efetividade das ações policiais, podendo ser fruto do simples aumento do fluxo de drogas no Estado resultante da maior presença do tráfico de drogas. Neste sentido, um aumento na apreensão de drogas terá papel limitado na diminuição da vulnerabilidade dos jovens à violência, caso isto não implique em perdas para as estruturas do tráfico no Estado. Como foi visto na seção anterior, foram sugeridos alguns indicadores que lançam luzes sobre a efetividade deste e de outros produtos da Segurança.

Uma última hipótese é que, apesar de efetivas, as ações de Segurança e Trabalho podem não estar apresentando uma escala suficiente para afetar a realidade da população. Por exemplo, um dado aumento no número de homicidas retirados de circulação pode não ser suficiente para reduzir o total de criminosos livres numa medida suficiente para reduzir a taxa de homicídios. Assim, pode ser necessária uma ampliação da capacidade das forças policiais para que se observem resultados mais significativos em termos de segurança. Outro exemplo diz respeito à possibilidade de que o número de jovens beneficiados pelas políticas de inserção no mercado de trabalho represente uma parcela muito restrita da população nesta faixa etária, pouco alterando o percentual de jovens cearenses ocupados e, muito menos, reduzindo a vulnerabilidade dos jovens à violência. Neste caso, após se constatar que o impacto do programa da STDS sobre a parcela de jovens atendida é positivo e apresenta um bom retorno, este programa poderia ser replicado em escala suficiente para reduzir as criminalidade entre os jovens.

4. Conclusões e Recomendações

No âmbito do tema “Homicídios de jovens de 12 a 24 anos”, percebeu-se que os programas aqui abordados não focam especificamente o público nesta faixa etária, com exceção para algumas ações do programa “052 – Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade”, que visam à inserção dos jovens no mercado de trabalho. Vimos, contudo, que tais ações ainda têm pequena escala e, apesar dos bons resultados diretos alcançados, apresentam pequena possibilidade de mostrar algum impacto sobre a população jovem como um todo.

Como relação ao programa “204 – Segurança Moderna e com Inteligência”, percebeu-se que ele reúne um conjunto de ações relacionadas à oferta de infra-estrutura física e de equipamentos necessários para as atividades policiais, cujos produtos (sob a visão deste programa) são, na realidade, insumos essenciais para as ações de prevenção e repressão ao crime, estes sim, o verdadeiro “produto” da Segurança Pública. Verificou-se, portanto, que este programa, por si só, reflete muito pouco do conjunto de ações da Secretaria da Segurança relacionados ao combate ao crime, em especial aos homicídios de jovens e adolescentes.

Baseado na literatura sobre os determinantes do crime e violência envolvendo jovens e adolescentes e nos próprios relatórios setoriais do Governo de Estado, verificou-se que o consumo de drogas e envolvimento com o tráfico, a disponibilidade e o fácil acesso a armas de fogo, as deficiências das políticas preventivas e repressivas de segurança pública, além da desocupação e da falta de perspectiva dos jovens em situação de pobreza são fatores determinantes do alto número de homicídios envolvendo jovens e adolescentes. Tais fatores devem, portanto, ser considerados na determinação dos produtos e resultados das políticas de Segurança e de Trabalho necessários para impactar a taxa de homicídios.

É importante ressaltar que os argumentos contidos no material consultado das setoriais envolvidas nos programas nos permitiram chegar a uma Matriz de Marco Lógico bem mais ampla e abrangente do que as matrizes de GPR dos programas nos permitiram observar. Entendemos, assim, que a matriz recuperada reflete bem as dimensões do problema, de suas causas e efeitos, bem como os impactos esperados dos programas, mas que não constam explicitamente na matriz de GPR.

A partir da Matriz de Marco Lógico, foram definidos em conjunto de produtos e atividades dos programas, além da indicação de seus resultados diretos e do impacto pretendido. Na dimensão da Segurança Pública, foram propostos os seguintes produtos, típicos desta área: Policiamento comunitário, Policiamento de espaços públicos, Abordagem de pessoas e veículos suspeitos, Atendimento de ocorrências, Batidas policiais e operações especiais e Investigação de crimes. Foi incluído também neste rol o produto “Programas de prevenção à violência da SSPDS”, que sintetizam

o conjunto de ações sociais desenvolvidos pela SSPDS junto a jovens e adolescentes. Os resultados diretamente relacionados a esses produtos necessários para gerar o impacto desejado seriam, portanto: Jovens menos expostos às drogas, Menor disponibilidade de armas de fogo para o crime, Criminosos presos e Crimes solucionados.

Para propiciar um efetivo monitoramento e uma futura avaliação de impacto do programa, um conjunto de indicadores foi sugerido neste relatório, envolvendo cada um dos produtos e resultados da Matriz de Marco Lógico recuperada. Alguns desses indicadores, apesar de ainda não utilizados pelas setoriais, já estão disponíveis nas Secretarias ou são de fácil disponibilização. Outros necessitarão de algum esforço pelas Secretarias envolvidas no sentido de obter e preparar os dados dos sistemas do Governo do Estado para então proceder ao cálculo dos indicadores. De todo modo, acredita-se que todos os indicadores propostos são viáveis e que não representarão custos elevados para as Secretarias envolvidas. Uma vez definidos os indicadores, será necessária agora a construção das linhas de base do programa.

A análise dos produtos e resultados, apesar da grande restrição de informações, indicou que bons resultados da Segurança Pública, em termos de armas e drogas apreendidas e prisões efetuadas, observados até 2010 não vinham sendo suficientes para reduzir o número de homicídios de jovens e adolescentes por 100 mil habitantes. Observou-se também que esta taxa cresceu substancialmente nos últimos anos apesar de o percentual de jovens inseridos no mercado de trabalho ter apresentado um leve incremento desde 2006.

Com relação ao resultado de 2011, não se pode ainda afirmar o quanto as performances dos produtos dos programas influíram na diminuição observada no número de homicídios de jovens e adolescentes por 100 mil habitantes. Contudo, os saltos observados nas apreensões de drogas e armas parecem ter contribuído para este resultado. De todo modo, ainda é cedo para afirmar que houve uma quebra na tendência de crescimento dos homicídios contra os jovens.

Algumas hipóteses podem explicar a aparente ausência ou limitação na resposta da Taxa de homicídios de jovens com relação aos resultados da Segurança Pública e do Mercado de Trabalho foram apontadas. Primeiramente, pode ser que existam fatores fora do controle dos programas que sejam mais relevantes para explicar o aumento da violência no Estado. Uma segunda hipótese está relacionada com a própria efetividade das políticas públicas. Uma última hipótese é que, apesar de efetivos, os produtos podem não estar sendo ofertados numa escala suficiente para afetar a realidade da população.

Finalmente, dada a quantidade de fatores e a diversidade de dimensões que afetam a violência contra os jovens e adolescentes, implicando em dificuldades de se enxergar correlações claras entre as ações da Secretaria e os indicadores do crime, sugere-se que se proceda a um conjunto de avaliações de impacto, buscando estimar os reais efeitos dos produtos e resultados diretos da segurança pública sobre o número de homicídios de jovens e adolescentes no Ceará. Neste sentido, este relatório contribui, fundamentalmente, por propor uma cadeia de relações causais e indicadores que poderão servir de base para o monitoramento e avaliação dos programas.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL, “Jovens internados por cometerem crimes não completaram o ensino básico, revela pesquisa”. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-02-25/jovens-internados-por-cometerem-crimes-nao-completaram-ensino-basico-revela-pesquisa>.

BIRON, L., “Homicídio juvenil e seus determinantes sócio-econômicos: uma interpretação econométrica para o Brasil”. Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2010.

COSTA, M. O., “Educação e trabalho juvenil em um contexto de crescimento econômico: a realidade do Ceará”. Fortaleza : Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODC. Relatório: “Perfil do País – Brasil”. Brasília, 2005.

FERRARESI, J. M. “Investigação Policial de Homicídios: análise de métodos, técnicas e do procedimento policial”. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Segurança Cidadã, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, “Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2010”. Fortaleza, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, “Relatório de Desempenho Setorial – RDS 2010”. Fortaleza, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, “Mensagem do Governador a Assembléia – 2011”. Fortaleza, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, “Plano Plurianual 2008-2011”. Fortaleza, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação”. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - Secretaria Nacional de Segurança Pública /SENASP, “Guia para a Prevenção do Crime e da Violência”. Brasília, 2005.

Tema: Mortalidade Materna

Programas: (536) Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde

(535) Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário

Consultor: Guilherme Irffi⁵⁶

1. Contextualização

A Mortalidade Materna é definida de acordo com a 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID10), da Organização Mundial de Saúde (OMS) de 1995 como a morte de uma mulher durante a gestação ou até 42 dias após o término da gestação, independente da duração da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais.

Assim sendo, a Mortalidade Materna pode ser vista como um bom indicador da realidade social de um país, uma vez que é relacionada inversamente ao nível de desenvolvimento humano, por contemplar diversos fatores como, por exemplo, biológicos, nível socioeconômico, a qualidade da assistência médica e a promoção de saúde pública (Alencar Júnior, 2006).

Para Soares e Martins (2006), a mortalidade materna reflete a qualidade da assistência prestada à vida reprodutiva das mulheres e, indiretamente, o nível de desenvolvimento das regiões e países, bem como a concepção de seus dirigentes, especialmente no que tange à assistência à saúde da mulher.

Como a gravidez e o parto são determinantes importantes do estado de saúde da mulher, o Ministério da Saúde, MS, (1998) adverte que este período trata-se de uma oportunidade valiosa para intervenções direcionadas à promoção da saúde da mulher como um todo. Neste sentido, recomenda o acompanhamento da mulher durante o período gestacional a fim de garantir tanto a saúde da criança quanto a da mulher. No caso da criança a preocupação é em evitar a mortalidade infantil, enquanto que pela ótica da parturiente a preocupação é com a mortalidade materna.

Diante disso, em setembro de 2000, signatários 191 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), elaboram a Declaração do Milênio, firmando um compromisso para o desenvolvimento humano sustentável, por meio de oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁵⁷, a serem

⁵⁶ Professor da Universidade Federal do Ceará, Departamento de Economia, e Pesquisador do Centro de Gestão para Resultados, *Campus* de Sobral. Agradeço à Secretaria de Saúde (SESA) pelas informações disponibilizadas e pelas reuniões para esclarecer aspectos dos **[536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde [535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário**, em especial, Vera Coelho (Coordenadora de Políticas e Atenção à Saúde). Ressaltando que erros e omissões são de minha inteira responsabilidade. Contato: guidirffi@gmail.com

⁵⁷ Os oito ODM são: i) Acabar com a fome e a miséria; ii) Educação básica de qualidade para todos; iii) Igualdade entre sexos e valorização da mulher; iv) Reduzir a Mortalidade Infantil; v) Melhorar a Saúde da Gestante; vi) Combater a Aids, a Malária e outras doenças; vii) Qualidade de Vida e respeito ao Meio Ambiente; e viii) Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento humano. ⁵⁸ Segundo relatório do ODM produzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará no Ceará houve uma redução significativa nessa razão, uma vez que, em 1998, para cada 100 mil nascidos vivos, 93,74 mães morriam por complicações durante a gestação ou até 42 dias após o término da gestação. Enquanto que em 2007, a mortalidade foi de 62,76; ou seja, redução de 31 pontos percentuais. Mesmo assim, ainda esta muito distante da meta de 2015.

alcançados até 2015. Os quais focam em ações de combate a pobreza e a fome, promoção da educação, da igualdade entre os gêneros, de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente.

Dentre estes oito objetivos, o quinto consiste em melhorar a saúde das gestantes e tem como meta, reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a razão de mortalidade materna. Sendo assim, para que o Estado do Ceará alcance a meta estipulada pela ONU é preciso que em 2015, a razão seja de 20,44 óbitos por 100 mil nascidos vivos.⁵⁸ No entanto, em 2010 a razão no Ceará foi de 76,1.

Diante disso, este Relatório Produto Resultado (RPR) tem o propósito de restabelecer os princípios da política de planejamento estratégico sobre o tema Razão da Mortalidade Materna por 100 mil nascidos vivos. E, para isto, utiliza-se da seguinte cadeia de planejamento: Objetivos, Metas, Ações, Indicadores e Resultados. E, para viabilizar a produção deste RPR para os Programas [536] e [535] da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (SESA), *Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde* e *Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário*, respectivamente, utilizam-se informações fornecidas pela SESA e também do Ministério da Saúde. Sendo assim, pode-se dizer que este relatório contempla uma análise normativa das informações disponibilizadas pela SESA.

No entanto, para o entendimento da mortalidade materna, é importante mencionar a existência dos conceitos fundamentais, a saber: mortes maternas e mortes por causas maternas. Vale destacar que, existem diferenças importantes entre eles, pois segundo Laurenti, Jorge e Gotileb (2008) algumas mortes por causas maternas não podem ser consideradas mortes maternas. O Quadro 1, apresenta as duas definições segundo determina OMS.

Quadro 1: Definição sobre Morte Materna e Mortes por causas Maternas

| Mortes Maternas | Mortes por causas Maternas |
|---|---|
| É a morte de uma mulher durante a gestação ou dentro de um período de 42 dias após o término da gestação, independentemente da duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais. | É a morte que ocorre pelas causas que constam no Capítulo XV – Gravidez, parto e puerpério – da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, Décima Revisão (CID-10). |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em OMS (1995).

Em relação à morte materna, existem algumas definições importantes (listadas no Quadro 2) estabelecidas pela OMS, dentre as quais se destacam: as mortes relacionadas à gravidez; mortes obstétricas diretas e indiretas e, ainda, a mortes maternas tardias. Diante destas definições e causas de morte se faz necessário elaborar ações de nível primário, secundário e terciário para promover à saúde das gestantes. Portanto, de uma maneira geral, pode-se dizer que este RPR busca analisar a consistência da Matriz de Gestão por Resultados da SESA (Matriz de GPR – SESA) a partir dos Programas [536] e [535] visando à diminuição da Razão de Mortalidade Materna.

Além do mais, como destacaram Braga et al. (1992) o número de casos das mulheres que chegaram a óbito por complicações da gravidez, parto e puerpério, é representado pela elevada morbidade materna e perinatal e as condições de vida, saúde e acesso a serviços de qualidade dessas

⁵⁸ Segundo relatório do ODM produzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará no Ceará houve uma redução significativa nessa razão, uma vez que, em 1998, para cada 100 mil nascidos vivos, 93,74 mães morriam por complicações durante a gestação ou até 42 dias após o término da gestação. Enquanto que em 2007, a mortalidade foi de 62,76; ou seja, redução de 31 pontos percentuais. Mesmo assim, ainda esta muito distante da meta de 2015.

mulheres, especialmente na fase reprodutiva. Portanto, a razão de mortalidade materna trata-se de um indicador da eficácia de programas, bem como da assistência obstétrica e da saúde da mulher.

Com estes objetivos em mente, este relatório está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda é dedicada à análise da cadeia de marco lógico dos Programas [535] e [536] considerando o indicador de resultado a Razão de Mortalidade Materna, que ainda traz a reconstrução da Matriz de GPR da SESA. A análise dos indicadores intermediários, insumo e produto, também considerados como indicadores de monitoramento, bem como a matriz de marco lógico para avaliar a consistência do desenho do programa são realizados na terceira seção. Finalmente, as conclusões e recomendações deste relatório são reportadas na quarta seção.

Quadro 2: Causas de Mortes Maternas

| Causas de Mortes | Definição |
|-------------------------|---|
| Relacionadas à gravidez | São as mortes de mulheres enquanto grávidas ou até 42 dias após o término da gravidez, qualquer que tenha sido a causa de morte. |
| Obstétricas diretas | São resultantes de complicações obstétricas na gravidez, no parto e no puerpério devidas a intervenções, omissões, tratamento incorreto ou a uma cadeia de eventos resultantes de quaisquer dessas causas mencionadas. |
| Obstétricas indiretas | São resultantes de doenças existentes antes da gravidez ou de doenças que se desenvolveram durante a gravidez, não devidas a causas obstétricas diretas mas que foram agravadas pelos efeitos fisiológicos da gravidez. |
| Maternas tardias | São mortes de mulheres por causas obstétricas diretas ou indiretas, ocorridas mais de 42 dias, porém menos de um ano após o término da gravidez. |

Fonte: Elaborado pelo autor com aporte em Laurenti, Jorge e Gotileb (2008).

2. Análise da Cadeia de Marco Lógico

Com o objetivo de recuperar e sistematizar o marco lógico dos Programas [536] e [535] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde a Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, visando reduzir a Razão de Mortalidade Materna no Ceará, utilizar-se-á de uma lista de verificação⁵⁹ do monitoramento dos recursos/insumos, atividades, produtos e, ainda dos produtos gerados *vis-à-vis* resultados pretendidos.

Lembrando que pelas recomendações do Anexo 14 do Decreto Nº 29.647, de 11 de fevereiro de 2009, o RPR precisa apresentar pelo menos três componentes metodológicos: i) a análise da consistência do marco-lógico; ii) o monitoramento dos produtos; e, iii) a relação entre os produtos gerados e os resultados pretendidos.

A razão de o RPR ser estruturado sobre estes três componentes mínimos nasce da própria lógica da GPR, que considera que o Estado possui recursos e insumos a serem utilizados (trabalho, capital etc.) e, que isso será utilizado através de atividades (tecnologias e alternativas de uso do trabalho, do capital etc.) para se gerar produtos que gerem resultados econômicos e sociais de tal forma a impactar positivamente a inclusão social e o crescimento econômico.

Neste contexto, pode-se dizer que o marco lógico é uma forma sistemática de apresentar planos, programas e projetos considerando as relações existentes entre os recursos disponíveis, as atividades que se planeja desenvolver, os produtos que se quer realizar e os resultados e impactos que se espera alcançar. Assim, a análise do marco lógico busca verificar se seus elementos estão

⁵⁹ Seguindo as Técnicas de Auditoria de Marco Lógico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/690439.PDF>.

encadeados de forma consistente e se os objetivos da política ou programa são realistas e factíveis.

Nestes termos, pode-se dizer que o Programa expressa claramente sua finalidade, bem como seus indicadores são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo. Além disso, é perceptível que o Programa [536] possui um objetivo e que este está claramente expresso. No entanto, se faz apropriado que o Programa [535] também tenha como indicador de resultado a razão de mortalidade materna.

No entanto, ao analisar os indicadores dos objetivos dos Programas [536] e [535], percebe-se que os mesmos são um resumo dos produtos e, ainda, alguns indicadores de resultado listados na Matriz de GPR, na verdade deveriam ser listados como produtos por serem provenientes de algumas atividades como, por exemplo, o PSF.

Assim sendo, ressalta-se que os produtos do programa estão claramente expressos, como resultados e são necessários para alcançar o objetivo estabelecido. Não obstante, destaca-se ainda que os indicadores de produto sejam verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo.

No entanto, as atividades precisam incluir todas as ações necessárias para gerar cada produto, bem como identificar todas as ações necessárias para obter informação sobre os indicadores. Por outro lado, a relação *se então* entre o objetivo e a finalidade é lógica e omite passos importantes como, por exemplo, o taxa de gravidez na adolescência (pois considera o indicador conjunto Taxa de Parto e Abortamento na Adolescência). Todavia, a relação entre os produtos e o objetivo é bastante realista, entretanto, precisa de alguns ajustes para fomentar a cadeia lógica de resultados. Por exemplo, a gravidez na adolescência é indicada por alguns autores como uma das causas de mortalidade materna, assim como, a falta de acompanhamento especializado durante o período gestacional e a não realização de exames para detectar os potenciais riscos durante este período.

E, por fim, vale ressaltar que os referidos Programas não dispõem de Marco Lógico e, isto, pode dificultar a realização de uma avaliação de impacto *ex-post* a efetivação das ações que sustentam os dois programas. Todavia, a lógica vertical entre as atividades, os produtos, o objetivo e a finalidade é realista, mas não em sua totalidade. Diante disso, é preciso ter uma boa estratégia para que a avaliação de impacto consiga captar o efeito causal do programa sobre a mortalidade materna.

2.1 Matriz de GPR – SESA

Após descrever a cadeia de marco lógico para os Programas **[536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde** e **[535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário**, pode-se dizer que a análise dos produtos gerados favorece o alcance dos resultados pretendidos. E com base nas informações disponíveis, avalia-se que o aumento da cobertura do Programa Saúde da Família tem contribuído por meio dos exames de pré-natal de risco habitual para a redução da mortalidade materna; ou seja, ao detectar as complicações de doenças pré-existentes, fica mais fácil reduzir a mortalidade por causas evitáveis.

Assim como Programa [090] que consiste na **Extensão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado**, que ainda está em processo de execução da construção e inauguração das novas unidades de saúde, que ao ingressarem no sistema de saúde devera contribuir para a redução da razão de mortalidade materna em função dos exames especializados das gestantes, bem como pelo parto em hospital assistido por uma equipe especializada.

Portanto, para monitorar e, posteriormente, avaliar o impacto dos referidos programas, sugere-se que a Matriz de GPR da SESA tenha como indicador de resultado (universal) a Razão de Mortalidade Materna para Programa [535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, uma vez que este tipo de morte pode ser em decorrência de complicações no parto e, como, este é realizado em sua quase totalidade em hospital é preciso que a equipe médica seja bem capacitada para realizar esta atividade.

Diante disso, o Quadro 3 reporta a sequência lógica de encadeamentos com os programas e resultados que tende a contribuir para a redução da razão de mortalidade materna, a qual deve ter como meta a ser alcançada pela SESA a estabelecida pela ONU para os Objetivos do Milênio, ou seja, reduzir em três quartos até 2015 a razão observada em 1990, isto é, a meta para 2015 da mortalidade materna é de 20,44 óbitos por 100 mil nascidos vivos.

Quadro 3: Matriz de Atividades, Produtos e Indicadores de Monitoramento para os Programas [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e [535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário da SESA.

| Programas Prioritários | Atividades | Produtos | Indicadores de Monitoramento | Indicador de Resultado |
|--|--|---|--|--------------------------------|
| [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e | Cobertura total do Programa Saúde da Família | Município com Sisprénatal implantado e alimentado regularmente (369 MAPP) | Taxa de cobertura dos cuidados pré-natais de qualidade | Redução da Mortalidade Materna |
| | | Município beneficiado com serviço de assistência ao adolescente (363) | Gravidez na Adolescência | |
| | Acesso universal à saúde reprodutiva. | Taxa de utilização de anticoncepcionais | | |
| | | Necessidades não atendidas de planejamento familiar | | |
| [535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário | Número de Policlínicas em operação implantadas pelo Programa [090] | Cobertura de consultas médicas especializadas para gestantes | Exames para detectar as complicações de doenças pré-existentes | |
| | Número de leitos hospitalares implantadas pelo Programa [090] | Cobertura de Partos hospitalares | Percentual de partos normal | |

Fonte: Elaborado pelo Consultor com base na Cadeia de Marco Lógico.

3. Análise dos Produtos e Resultados

Visando a construção do Marco Lógico dos Programas para reduzir a Razão de Mortalidade Materna, este relatório irá fazer uso dos indicadores intermediários que podem auxiliar no monitoramento do indicador de resultado em questão.

De acordo com IPECE (2010) dentre às causas da mortalidade materna, as principais são as síndromes hipertensivas, hemorragias, infecções, abortos naturais ou provocados e complicações de doenças pré-existentes.⁶⁰ Assim como a precariedade na assistência ao parto, a gravidez na

⁶⁰ O tratamento ou, melhor, o controle desses males envolve cuidados nos níveis primários de atendimento à saúde, através do diagnóstico precoce, mudança no estilo de vida, além dos remédios.

adolescência e, principalmente, mãe de primeiro filho que pode ser considerada gestante de risco, bem como as gestantes acima de 35 anos.

Diante disso, é preciso utilizar-se de políticas voltadas para melhorar a saúde das gestantes como, por exemplo, a cobertura de pré-natais, a proporção de partos hospitalares, bem como os indicadores demográfico e comportamental – taxa de fecundidade e gravidez na adolescência. Uma vez que, as causas de mortalidade materna estão relacionadas diretamente à gravidez como, por exemplo, as causas obstétricas diretas e indiretas, bem como as causas maternas tardias. Sendo assim, se faz pertinente monitorar estes indicadores para reduzir a razão de mortalidade materna.

O Gráfico 1 reporta para o Brasil, Nordeste, Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza a Razão de Mortalidade Materna para os anos de 2006 a 2009. Note que, ao comparar 2006 com 2009, todas as regiões geográficas consideradas apresentaram elevação no indicador, por exemplo, para o Brasil o aumento foi de 9.9 pontos percentuais (pp), enquanto que no Ceará se obteve uma redução 20,1 pp. Em relação a Região Metropolitana de Fortaleza, pode-se dizer que a razão se manteve praticamente constante entre 2006 e 2009, entretanto, observa-se que em 2007 a razão chegou ao seu menor nível, 35,2 mortes por 100 mil nascidos vivos.

Para o Ceará, pode-se inferir que 74,6 óbitos da parturiente por 100 mil nascidos vivos é um resultado ainda preocupante, pois segundo a OMS a razão de mortalidade materna é alta.⁶¹ Além disso, em 2010, a SESA ainda registrou uma elevação na mortalidade materna, 76,1 mortes para 100 mil nascidos vivos.⁶²

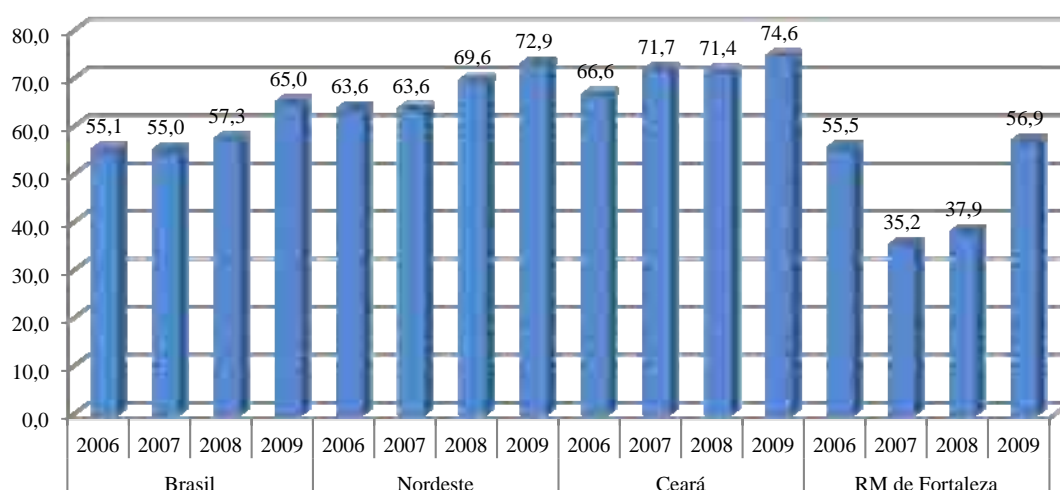
Estas informações devem servir de alerta para os gestores públicos, uma vez que, a princípio, não existe perspectiva de redução da tendência para o centro da meta e, ainda, porque de acordo com a pesquisa do Ministério da Saúde em 2002, detectou-se subnotificação da mortalidade materna com mulheres de 20 a 49 anos nas capitais brasileiras. Para o IPEA (2007) as reduções apresentadas devem ser vistas com cautela, isto porque existem evidências de que o evento é subnotificado no país e, isto, prejudica tanto a informação quanto o mapeamento dos óbitos.

Além disso, pode-se inferir que tanto o Ceará quanto o Brasil terão dificuldades para alcançar a meta estabelecida pela ONU para o Objetivo 5 – Melhorar a Saúde das Gestantes, Meta 6 – Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a razão de mortalidade materna. Neste caso, a Ceará terá que atingir uma razão em 2015 de 20,44 óbitos por 100 mil nascidos vivos e, como, em 2010 foram aferidas 76,1 óbitos é preciso reduzir em aproximadamente 55,7 pp. Ou seja, dificilmente o Estado convergirá para a meta estabelecida.

⁶¹ A OMS considera aceitável, 20 óbitos maternos para cada 100 mil nascidos vivos, em países desenvolvidos, enquanto que a razão entre 20 e 49 óbitos, é considerado médio e entre 50 e 149 óbitos é alto e, acima de 150, muito alto.

⁶² Segundo o Relatório de Desempenho Setorial, RDS, da SESA de 2011 há que se considerar, entretanto, que os números para os anos de 2009 e 2010 estão sujeitos à revisão podendo, haver alteração no comportamento do indicador.

Grafico 1: Razão da Mortalidade Materna por 100 mil nascidos vivos

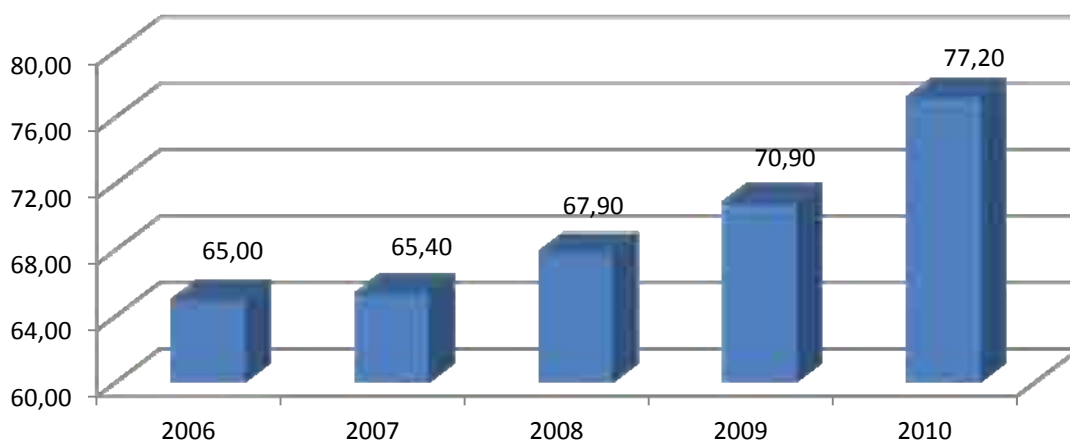


Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS): Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC).

Nota: Dados para o Estado do Ceará foram disponibilizados pela SESA e estão sujeitos à revisão.
Fonte: NUVEP/SESA.

Todavia, o Governo do Estado tem desenvolvido ações que tende a contribuir para a redução da razão de mortalidade materna como, por exemplo, o Programa Saúde da Família,⁶³ que vem expandido sua cobertura ao longo dos últimos anos. Em 2010, o Programa chegou ao percentual de 77,2% da população atendida, conforme se observa no Gráfico 2.

Gráfico 2: Percentual da População coberta pelo Programa Saúde da Família no Ceará, 2006 a 2010



Fonte: Elaborado pelo consultor com base nas informações do Relatório de Desenvolvimento Setorial da SESA de 2011.

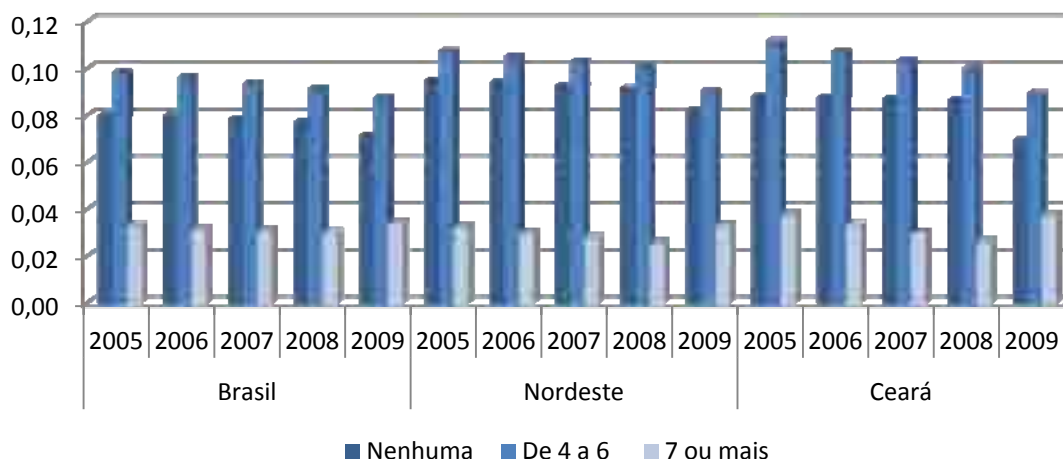
Nota: os valores de 2010, ainda estão sujeitos a revisão.

⁶³ O PSF também é utilizado pela SESA como indicador de resultado do Programa (536) Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e, por isso, é inserido na Matriz de GPR da SESA. No entanto, o percentual de população atendida, bem como o monitoramento das gestantes deve ser inserido como um insumo para redução da razão de mortalidade materna.

A SESA credita este aumento em decorrência da realização do concurso público de base local pela SESA com adesão da grande maioria dos municípios e a inserção de novos profissionais nas Equipes do PSF.⁶⁴

Em consonância com a expansão da rede de cobertura do PSF, pode-se dizer pelo Gráfico 3 que o Estado também avançou bastante na quantidade de exames de pré-natal, uma vez que em 2009 observou uma evolução na quantidade de pré-natais com pelo menos 7 consultas.⁶⁵

Gráfico 3: Quantidade de consultas de pré-natal no Brasil, Nordeste e Ceará, 2005 a 2009



Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde/SVS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC).

No entanto, para reduzir a razão de mortalidade materna é preciso ter atendimento adequado durante o período de gestação como, por exemplo, consultas e exames especializados a fim de verificar e diagnosticar doenças, assim como alterações que possam comprometer tanto a saúde materna quanto a fetal. Sendo assim, pode-se dizer que a política de aumentar a quantidade e a qualidade dos exames de pré-natal pode (e deve) reduzir as mortes por causas obstétricas diretas e indiretas.

Segundo Barbastefano e Vargens (2009), dependendo da região no Brasil, as mulheres morrem tanto pela falta de acesso aos serviços de planejamento familiar, como também pela falta de qualidade na assistência prestada durante o ciclo gravídico-puerperal e no abortamento incompleto. Além disso, eles argumentam que esta baixa qualidade inclui o despreparo de uma grande parte de profissionais de saúde no pré-natal, no abortamento, nos momentos críticos de emergência obstétrica.

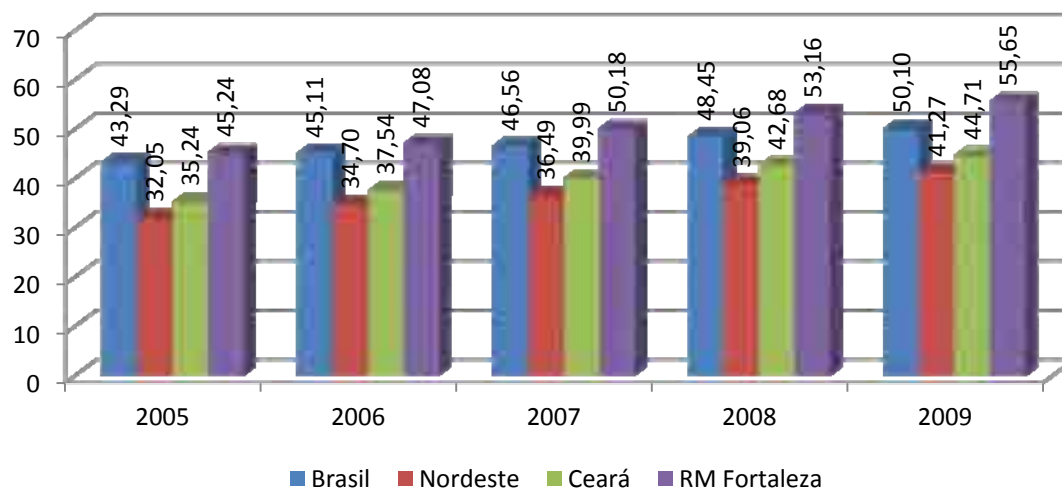
Após os exames, recomenda-se a realização de partos em hospitais e, principalmente, acompanhado por uma equipe de profissionais de saúde especializada e capacitada, a fim de diminuir a chance de mortalidade no parto. De acordo com o IPECE (2010), em 2006, a proporção de partos hospitalares chegou a 97,26 e 98,29% no Ceará e Brasil, respectivamente. Ou seja, praticamente todos os partos no Brasil são feitos em hospitais. Entretanto, observa um aumento considerável na quantidade partos por cesariana, vide o Gráfico 4.

⁶⁴ A implantação de novas equipes em 2010 influenciou positivamente nos indicadores epidemiológicos e de cobertura assistencial, impactando no resultado setorial população mais sadia.

⁶⁵ O Ministério da Saúde preconiza pelo menos seis consultas durante os nove meses, se a gestação for considerada de baixo risco. A consulta inicial deve ser feita assim que confirmada a gestação, pois são solicitados exames para detectar doenças pré-existentes como diabetes, anemias, hepatite, Aids e outras que, juntamente com o exame ultrassonográfico, confirmarão o tempo de gestação, bem como a presença de má formação do feto. Sendo assim, caso haja complicações, a mulher deve ser encaminhada pelo posto de saúde para ser acompanhada por uma equipe em um dos hospitais de referência do Estado. Com isso, quanto mais acesso às consultas de pré-natal as parturientes tiverem, espera-se que mais saudáveis nasçam as crianças.

Segundo recomendação da OMS, este tipo de parto deve corresponder a 15% do total de partos realizados e/ou quando houver algum risco tanto para parturiente quanto para o feto. Note que, a proporção esta próxima de 50%, isto é, bem acima do recomendado. Vale ressaltar que este tipo de parto expõe as mulheres a mais riscos e lesões acidentais, reações a anestesia e a morte.

Gráfico 4: Quantidade de partos cesáreas por local de residência no Brasil, Nordeste, Ceara e Região Metropolitana de Fortaleza, de 2005 a 2009



Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS): Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

A partir das análises destes indicadores e observando o investimento do Estado da ordem de R\$571 milhões de reais destinado ao Programa 090 da SESA⁶⁶, *Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado*, o qual consiste na construção de 39 novas unidades de saúde – 2 Hospitais Regionais, localizados em Juazeiro do Norte e Sobral, 21 Policlínicas e 16 Centros de Especialidades Odontológicas – e aquisição de equipamentos médico-hospitalares para essas unidades. De acordo com o IPECE (2011) estima-se que estas 39 novas unidades de saúde beneficiarão diretamente 179 municípios cearenses o que contempla aproximadamente seis milhões de indivíduos residentes em 21 microrregiões do Estado.

No entanto, uma parte destas 39 novas unidades ainda não está em funcionamento. Sendo assim, espera-se que quando os dois hospitais, Cariri e Região Norte, e mesmo algumas das 21 Policlínicas⁶⁷ estão estiverem atendendo a população cearense, haja um aumento na quantidade de exames especializados para detectar durante o parto alguma patologia que aumente o risco de óbito materno e, ainda, por meio dos partos hospitalares nos Hospitais Regionais acompanhados por equipes de profissionais de saúde qualificada⁶⁸ e, por conseguinte, haja uma redução na mortalidade materna.

⁶⁶ Para mais detalhes sobre o Programa [090], vide o Relatório Produto Resultado 2010.

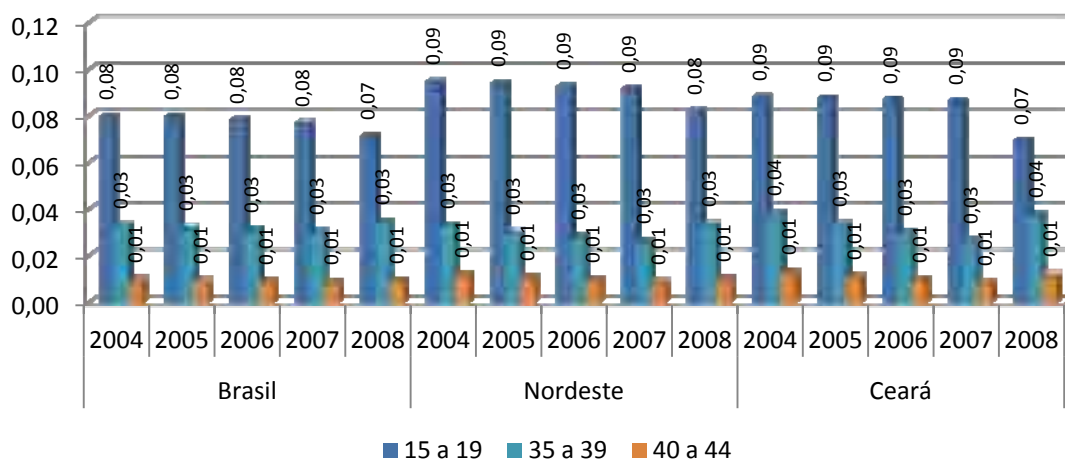
⁶⁷ As Policlínicas do Tipo I atenderão as seguintes especialidades médicas: Oftalmologia, Otorrino, Clínica Geral, Cardiologia, Ginecologia, Mastologia, Cirurgia Geral, Gastroenterologia, Urologia, Traumatologia-ortopedia. Com apoio técnico de enfermagem, farmácia clínica, terapia ocupacional, fisioterapia, fonoaudiologia, nutrição, psicologia e ouvidoria. Enquanto a Poli II oferta todos os serviços já citados para POLI I e, ainda, atenderá as especialidades de Endocrinologia, Angiologia e Neurologia e os serviços de Tomografia Computadorizada, Eletroencefalograma e Endoscopia Respiratória.

⁶⁸ Vale ressaltar que um dos pontos fracos do Programa [090] consiste exatamente no excesso de demanda por profissionais de saúde para atuarem nestas novas unidades, haja vista que no Estado existe um baixo contingente de médicos por 1000 habitantes.

Outros determinantes da razão de mortalidade materna estão associados a questões demográficas como, por exemplo, a taxa de fecundidade por faixa etária e a gravidez na adolescência. Note pelo Gráfico 5 que a faixa etária de 15 a 19 é a que apresenta a maior taxa de fecundidade ao comparar com 35 a 39 e 40 a 44.

Lembrando que a primeira contempla a gravidez na adolescência e estas duas, principalmente a última, podem ser consideradas gravidez de risco em relação a fatores biológicos. No entanto, percebe-se que ao longo do tempo estas duas estão praticamente constante, 0,03 e 0,01, respectivamente.

Gráfico 5: Taxa de Fecundidade por faixa etária para o Brasil, Nordeste e Ceará, 2005 a 2008



Fonte: Ministério da Saúde/ Secretaria de Vigilância em Saúde: Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc). IBGE: Censo Demográfico, Contagem da População, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), estatísticas do Registro Civil e estimativas e projeções demográficas.

De uma maneira geral, pode-se dizer que esta decisão de fecundidade cabe principalmente a escolha e decisão da mulher. No entanto, entre as adolescentes ela vem aumentando em função especialmente pela vida sexual começar cada vez mais cedo. Diante disso, é preciso que o Estado apresente alguma ação pública visando diminuir a taxa de fecundidade na adolescência como, por exemplo e, por conseguinte, a gravidez na adolescência.

A gravidez na adolescência é um fenômeno complexo, associado à grande número de fatores, como os socioeconômicos, educacionais e comportamentais que precipitam prejuízos decorrentes da maternidade precoce sobre vidas das futuras mães, de suas famílias e das crianças. Como esses fatores geram externalidades sobre o governo e a sociedade em geral, Queiroz (2010) argumenta sobre a necessidade de incluir nas pautas de discussão dos formuladores de políticas públicas temas direcionadas a esses extratos da população como, por exemplo, os aspectos da saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes.

Neste sentido, o Estado por meio de ação intersetorial, SESA com as escolas nos municípios influenciaram a redução da Taxa de Parto e Abortamento na Adolescência, que em 2006 registrou 32,3, enquanto que em 2010 esta taxa declinou para 27,2. Segundo o RDS – SESA de 2011, a ação que promoveu esta redução pode ser creditada pela produção e reprodução de 20 mil folders nas temáticas de gravidez na adolescência, DST/AIDS, sexualidade, alimentação saudável e crescimento e desenvolvimento, utilizados como subsídios educativos para os profissionais de saúde, gestores, educadores, adolescentes e jovens.

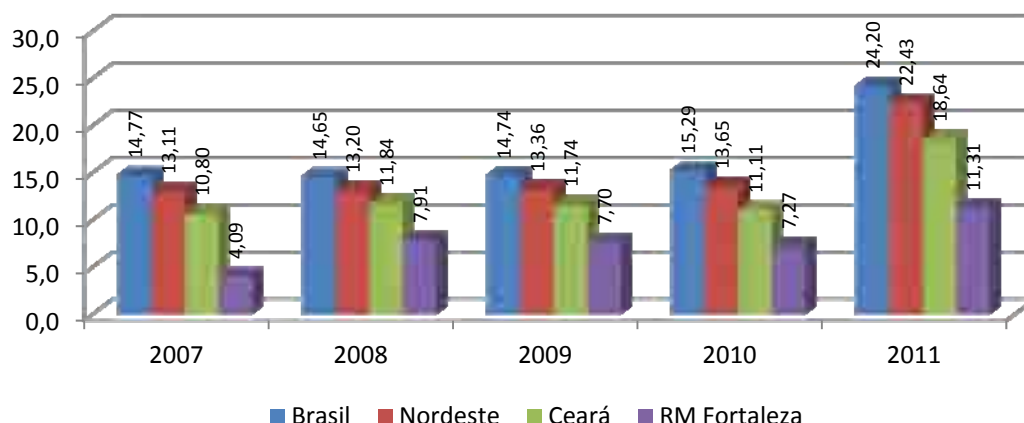
No entanto, a gravidez na adolescência⁶⁹ aumentou consideravelmente entre os anos 2007 e 2010 no Brasil, Nordeste, Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza, conforme se observa no Gráfico 6. Note que, entre 2007 e 2011 o aumento foi de 73% no Estado, enquanto que na Região Metropolitana foi

⁶⁹ A Matriz de GPR da SESA utilizado como indicador de resultado do Programa (536) Taxa de Parto e Abortamento na Adolescência, no entanto, ele deveria utilizar como indicador de monitoramento para reduzir a razão de mortalidade materna a Gravidez na Adolescência.

de 1,77%, ou seja, mais que dobrou em apenas 4 anos. Além disso, estes aumentos superam os observados no Brasil e no Nordeste, 64 e 71%, respectivamente.

Diante da análise dos indicadores de resultado, insumos, atividades e resultados, pode-se dizer que o Estado do Ceará, por meio da SESA, vem utilizando-se de instrumentos para dirimir a razão de mortalidade materna. No entanto, é preciso sistematizar a análise por meio da construção de marco lógico do Programa (536) que possui como um de seus indicadores de resultado a razão de mortalidade materna. Assim sendo, reserva-se próxima seção para construção do marco lógico para que, posteriormente, se possa avaliar a consistência e o impacto do referido programa.

Gráfico 6: Gravidez na Adolescência no Brasil, Nordeste, Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza, 2007 a 2011



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

4. Conclusões e Recomendações

A partir da análise dos Programas [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e [535] Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário da SESA, tendo como Indicador de Resultado a Razão de Mortalidade Materna, observou-se que os programas estão bem definidos e alinhados em relação aos seus indicadores e objetivos. Esta conclusão deriva do fato dos programas contemplarem indicadores destes e de outros programas que contribuem para a redução da razão mortalidade materna.

No entanto, para elaborar este relatório optou-se por reconstruir uma cadeia lógica de resultados, tendo como atividades e insumos os demais programas que afetam de forma direta e indireta a mortalidade materna.

Ao analisar o indicador de resultado, verificou-se uma elevação na Razão da Mortalidade Materna em 2010 ao comparar com 2009, 76,1 ante 74,6, o que concede ao Estado um nível alto segundo a OMS. Sendo assim, para reverter este aumento, se faz pertinente intensificar as ações na área da saúde sexual e reprodutiva da mulher, bem como promover a educação permanente dos profissionais e a estruturação dos serviços obstétricos. Além disso, é preciso que a SEDUC atue de maneira conjunta nesta ação para diminuir a gravidez na adolescência e, por conseguinte, a razão de mortalidade materna.

Vale ressaltar que a implementação dos Comitês Microrregionais de Prevenção da Mortalidade Materna para 678 profissionais de todos os municípios cearenses; dos 21 Comitês Microrregionais de Redução da Mortalidade Materna; as Orientações ligadas à gravidez com distribuição dos contraceptivos e a Assinatura do Pacto Nacional e Estadual pela Redução da Mortalidade Materna e

Neonatal tendem a contribuir para redução da mortalidade materna, no entanto, o efeito destas políticas não tende a ser imediato. No entanto, segundo Castillo (1994), os comitês, em geral, são uma das mais bem sucedidas estratégias de se conhecer e monitorar a situação de mortalidade materna nos diversos países.

No entanto, mesmo após estas ações ainda é preciso monitorar alguns indicadores para que o Estado alcance a meta estabelecida pela ONU para os Objetivos do Milênio de que em 2015 a mortalidade materna seja de 20,44 óbitos por 100 mil nascidos vivos. Dentre estes indicadores, vale ressaltar a necessidade de reduzir a proporção de partos cesárea, como recomendação da OMS. Além disso, é preciso também reduzir a gravidez na adolescência, bem como aumentar cobertura de consultas médicas especializadas para gestantes e os exames para detectar as complicações de doenças pré-existentes. Espera-se que com o funcionamento das Polínicas e dos Hospitais Regionais haja uma redução na razão de mortalidade materna.

De uma maneira geral, para prevenir a mortalidade materna são necessárias medidas de melhoria da situação socioeconômica, principalmente renda e escolaridade, da sociedade. Além disso, é preciso de profissionais qualificados para prestarem assistência às parturientes, bem como para garantir um parto seguro e, ainda, uma maior organização do sistema de referência para atendimento às emergências obstétricas.

5. Referências Bibliográficas

- ALENCAR JÚNIOR, C. A. Os elevados índices de mortalidade materna no Brasil: razões para sua permanência. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**. Editorial, 2006.
- BARBASTEFANO, P. S.; VARGENS, O. M. C. Prevenção da mortalidade materna: desafio para o enfermeiro. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 62, n. 2, p. 278-282, 2009.
- BRAGA, L. F. C. O.; SOARES, V. M. N.; RIBEIRO C.; NAZARENO, E. R. Relatório do Comitê de Mortalidade Materna do Paraná, 1991. **Informe Epidemiológico SUS**, v. 7, p. 31-49, 1992.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Mortalidade de mulheres de 10 a 49 anos com ênfase na mortalidade materna**: relatório final. Brasília: MS; 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Parto, aborto e puerpério: assistência humanizada à mulher. Secretaria de Políticas de Saúde, Área Técnica da Mulher. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- CARNIEL, E. F.; ZANOLLI, M. L.; ALMEIDA, C. A. A.; MORCILLO, A. M. Características das mães adolescentes e de seus recém-nascidos e fatores de risco para a gravidez na adolescência em Campinas, SP, Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil**, v. 6 n. 4, p. 419-426, 2006.
- CASTILLO, O. **A mortalidade materna do ponto de vista institucional**. In: Fórum Nacional de Debates sobre a Redução da Mortalidade Materna. Curitiba: Secretaria Estadual da Saúde/Ministério da Saúde, 1994. (mimeo.)
- CEARÁ. Anexo 14 do Decreto Estadual nº 29.647. **Diário Oficial do Estado**, 11 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/documentacao/>. Acesso em 03 de março de 2012.
- CECATTI, J. C. Saúde da mulher: enfoque da evidência científica para a prevenção da morbidade e mortalidade materna. **Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil**, v. 5, n. 1, p. 9-11, 2005.
- LAURENTI, R.; JORGE, M, H, P. M; GOTLIEB, S. L. D. Mortes maternas e mortes por causas maternas. **Epidemiologia Serviço de Saúde**, v.17, n. 4, p. 283-292, 2008.
- NEUMANN, N. A.; TANAKA, O. Y.; VICTORA, C. G.; CESAR, J. A. Qualidade e equidade da atenção ao pré-natal e ao parto em Criciúma, Santa Catarina, Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 6, n. 4, 2003.
- IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2007. 152 p.
- IPECE. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório do Estado do Ceará de 2010. Coordenação: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, 2010. 81 p.
- IPECE. **Atendimento a População em Consultas e Exames Especializados em Unidades Públicas do Estado**. Relatório Produto Resultado V. In: Relatórios Produto-Resultado. Coordenação: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, 2011. 207 p.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde** – 10ª Revisão. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; 1995.

RDS. **Relatório de Desempenho Setorial**, RDS 2010. Coordenação: Secretaria de Saúde (SESA). Gestão Pública por Resultados – GPR. Fortaleza, 2011, 27 p.

SOARES, V. M. N.; MARTINS, A. L. A trajetória e experiência dos Comitês de Prevenção da Mortalidade Materna do Paraná. **Revista Brasileira Saúde Materno Infantil**, v. 6, n. 4, p. 453-460, 2006.

Tema: Vulnerabilidade das Crianças e Adolescentes

Programas: (536) Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde

(200) Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias

Consultor: Guilherme Irffi⁷⁰

1. Contextualização

Em termos jurídicos, a sociedade brasileira, avançou bastante a partir da Constituição Federal de 1988 ao reconhecer que o tratamento dado à criança e ao adolescente é fundamental para o processo de formação enquanto cidadão. E, posteriormente, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (doravante, ECA), que surgiu em consonância com o debate internacional acerca da normativa em torno da infância e com fundamentação nos base nos princípios das Nações Unidas.

O ECA foi instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e representa mais do que uma mudança pontual na Constituição Federal, mais especificamente no seu Art. 227 (alterado pela Emenda constitucional nº 65 de 2010) onde está expresso que “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

O ECA veio substituir o defasado Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) no qual, constava em seu Art. 2 que as atenções à infância deveriam ser direcionadas aos “menores” em situação irregular, onde estes, via de regra, eram meros objeto de tutela do Estado. Neste Código, o foco das políticas para a infância estava concentrado nos abandonados e nos menores infratores, cujo tratamento era internação em abrigos e internatos. No segundo caso, as políticas eram geralmente conhecidas como medidas socioeducativas.

Desse modo, o ECA se propõe é alterar o foco das políticas para a juventude de forma universal, de modo a privilegiar a formação e o desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes como cidadãos. Assim sendo, espera-se que esta política possa influenciar as crianças e adolescentes no que diz respeito à sexualidade, tanto em termos de susceptibilidade a uma gravidez precoce quanto a sofrer algum tipo de violência sexual.

Há de se frisar que esses temas suscitam várias dimensões do problema entre os jovens como os riscos da atividade sexual, a importância do uso de métodos contraceptivos, a ocorrência e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST's), nível de confiança na polícia e na justiça, assim como a exposição a situações de violência física, psicológica, que podem em casos extremos acarretar em violência sexual.

Assim sendo, pode-se considerar a Gravidez na Adolescência e o Índice de Violência Sexual contra Criança e Adolescente por mil habitantes como bons indicadores da realidade social de uma região. Haja vista que eles expressam a vulnerabilidade a que os jovens estão expostos, principalmente, por contemplar fatores socioeconômicos, educacionais, comportamentais, biológicos e de saúde pública. Além de considerar a qualidade da assistência médica e da segurança, bem como o nível de

⁷⁰ Professor da Universidade Federal do Ceará, Departamento de Economia, e Pesquisador do Centro de Gestão para Resultados, *Campus* de Sobral. Agradeço à Secretaria de Saúde (SESA) pelas informações disponibilizadas e pela reunião para esclarecer aspectos do [536] – Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (SESA), em especial, Vera Coelho (Coordenadora de Políticas e Atenção à Saúde). Ressaltando que erros e omissões são de minha inteira responsabilidade. Contato: guidirffi@gmail.com

confiança da população na segurança e na justiça.

Diante disso, este estudo tem o propósito de gerar um Relatório Produto Resultado (RPR) sobre os seguintes temas: Gravidez na adolescência e Índice de Violência Sexual contra Criança e Adolescente por mil habitantes a partir do restabelecimento dos princípios da política de planejamento estratégico por meio da seguinte cadeia de planejamento: Objetivos, Metas, Ações (Produtos), Indicadores e Resultados.

Para viabilizar a produção deste RPR para os Programas [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias, utilizam-se além das informações fornecidas pela SESA e pela SSPDS, respectivamente, as obtidas junto ao Ministério da Saúde. Sendo assim, pode-se dizer que este relatório contempla uma análise normativa das informações disponibilizadas pela SESA e pela SSPDS.

Para alcançar estes objetivos, este relatório conta com mais quatro seções. A próxima se dedicada à análise dos indicadores intermediários, insumo e produto, também considerados como indicadores de monitoramento, bem como a matriz de marco lógico para avaliar a consistência do desenho do programa são realizados na terceira seção. A reconstrução das Matrizes de GPR da SSPDS e da SESA visando avaliar posteriormente os programas relação aos indicadores de resultado supracitados é o tema da quarta seção. A análise dos indicadores resultado dos Programas [200] e [536], Índice de Violência sexual contra Criança e Adolescente por mil habitantes e Gravidez na Adolescência (proporção de adolescentes de 15 a 19 grávidas em relação ao total de grávidas). E, por fim, são tecidas as conclusões e recomendações deste relatório.

2. Análise de Marco Lógico dos Programas [200] e [536]

Com o objetivo de recuperar e sistematizar o marco lógico dos Programas [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias e [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde, visando reduzir o Índice de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e a Gravidez na Adolescência no Ceará, utilizar-se-á de uma lista de verificação⁷¹ do monitoramento dos recursos/insumos, atividades, produtos e, ainda dos produtos gerados *vis-à-vis* resultados pretendidos.

Seguindo as recomendações do Anexo 14 do Decreto Nº 29.647, de 11 de fevereiro de 2009, o RPR precisa apresentar pelo menos três componentes metodológicos: i) a análise da consistência do marco-lógico; ii) o monitoramento dos produtos; e, iii) a relação entre os produtos gerados e os resultados pretendidos. Esta sequência de eventos é decorrente da Gestão Para Resultados (GPR), que considera os recursos e insumos a serem utilizados (trabalho, capital etc.) pelo Estado para gerar as atividades (tecnologias e alternativas de uso do trabalho, do capital etc.) e, por conseguinte, os resultados econômicos e sociais de tal forma a impactar positivamente a inclusão social e o crescimento econômico.

Em suma, o marco lógico é uma forma sistemática de apresentar planos, programas e projetos considerando as relações existentes entre os recursos disponíveis, as atividades que se planeja desenvolver, os produtos que se quer realizar e os resultados e impactos que se espera alcançar. Deste modo, é preciso verificar se os Programas possuem uma consistência, isto é, se seus elementos estão encadeados de forma consistente e se os objetivos da política ou programa são realistas e factíveis.

❖ 2.1. Análise de consistência do Marco lógico do Programa [200]

Ao observar a Matriz de GPR da SSPDS verificou-se que o Programa não expressa claramente sua finalidade, no entanto, seus indicadores são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo. Todavia, os indicadores listados pela SSPDS são incapazes de afetar direta e indiretamente o resultado do programa – Índice de Violência Sexual contra Criança e Adolescentes.

⁷¹ Seguindo as Técnicas de Auditoria de Marco Lógico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/690439.PDF>.

Ao analisar os indicadores do Programa [200], percebe-se que estes precisam ser aprimorados, pois são generalistas como, por exemplo, construção de delegacias, aquisição de viaturas policiais. Na verdade o programa carece de delegacia especializada para combater o crime sexual contra crianças, de um sistema de denúncias eficaz que consiga todas as denúncias de abuso e exploração sexual contra crianças.

Além do mais, o setor de Estatística da SSPDS não disponibiliza as informações produzidas a partir dos boletins de ocorrência. Isto dificulta o monitoramento dos indicadores e, posteriormente, a avaliação do programa. Assim sendo, recomenda-se a publicação mensal, das informações dos boletins de ocorrência por Delegacia.

De uma maneira geral, pode-se dizer que os produtos do programa não estão claramente expressos e, ainda, suscita dúvida quanto a sua necessidade para cumprir o objetivo do programa.

Em termos de atividade, a SSPDS não desenvolve nenhuma ação direta contra a violência sexual contra crianças e adolescentes. No entanto, as atividades precisam incluir todas as ações necessárias para gerar o produto, bem como identificar todas as ações necessárias para obter informação sobre os indicadores. Enquanto que a relação *se então* entre o objetivo e a finalidade do programa omite passos importantes como, por exemplo, o taxa de reincidência de abuso e exploração sexual, bem como a prostituição infantil.

E, por fim, vale ressaltar que o referido Programa não dispõe de Marco Lógico e, isto, pode dificultar a realização de uma avaliação de impacto *ex-post*, bem como a efetivação das ações que sustentam o programa.

❖ 2.2. Análise de consistência do Marco lógico do Programa [536]

O Programa [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde de expressa claramente sua finalidade, bem como os seus indicadores são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo. Mais do que isto, o objetivo do Programa é bem alinhado as suas ações, entretanto, o indicador de resultado, Taxa de parto e abortamento na adolescência por mil mulheres de 10 a 19 anos, não expressa claramente o tema Gravidez na Adolescência.

Ao analisar os indicadores do objetivo do Programa [536], percebe-se que os mesmos são um resumo dos produtos e, ainda, alguns indicadores de resultado listados na Matriz de GPR, na verdade deveriam ser listados como produtos por serem provenientes de algumas atividades como, por exemplo, o Programa Saúde da Família (PSF).

Assim sendo, ressalta-se que os produtos do programa estão claramente expressos, e são necessários para cumprir o objetivo, entretanto, faz-se necessário aumentar o acesso à saúde reprodutiva dos adolescentes.

As atividades precisam incluir todas as ações necessárias para gerar cada produto, bem como identificar todas as ações necessárias para obter informação sobre os indicadores. No tocante, a relação *se então* entre o objetivo e a finalidade é coerente, porém omite passos importantes como, por exemplo, o taxa de utilização de métodos anticoncepcionais.

E, por fim, vale ressaltar que o referido Programa não dispõe de Marco Lógico e, isto, tende a dificultar a realização de uma avaliação de impacto *ex-post*. No entanto, a lógica vertical entre as atividades, os produtos, o objetivo e a finalidade é realista, mas não em sua totalidade. Diante disso, é preciso ter uma boa estratégia para que a avaliação de impacto consiga captar o efeito causal do programa sobre a gravidez na adolescência.

3 Matriz de GPR: Programas [200] e [536] visando reduzir a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e a Gravidez na Adolescência

Em conformidade à Matriz de Gestão por Resultados da SESA (Matriz de GPR – SESA) o Programa [536] possui como um dos indicadores de resultado a Taxa de parto e abortamento na adolescência (por mil mulheres de 10 a 19 anos), enquanto que a da SSPDS (Matriz de GPR – SSPDS) o programa

[200] possui como um dos indicadores de resultado o Índice de violência sexual contra crianças e adolescente por 100 mil habitantes.

Assim sendo, as matrizes de GPR da SESA e da SSPDS necessitam de mudanças, principalmente a segunda, uma vez que, esta contempla informações que não são capazes de alcançar os resultados pretendidos pelo Programa [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias. Pois segundo a Matriz da SSPDS, para minorar o Índice de Violência Sexual contra crianças e Adolescentes é preciso aumentar os seguintes produtos: Delegacias construídas, reformadas e equipadas e, ainda, a quantidade de viaturas como produto.

Com base nas poucas informações disponibilizadas pelo setor de Estatística da SPSSS, avalia-se que as ações e os indicadores de produto não tem a capacidade de gerar resultado sobre o Programa [200]. Portanto, a SSPDS precisa reformular seus indicadores e suas ações para que possa haver uma redução no Índice de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Diante disso, o Quadro 1 reporta a sequência lógica de encadeamentos com os programas e resultados que tende a contribuir para a redução da gravidez na adolescência e do índice de violência sexual contra crianças e adolescentes, por meio do monitoramento de algumas ações.

Quadro 1: Matriz de Atividades, Produtos e Indicadores de Monitoramento para os Programas [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde da SESA e [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias da SSPDS.

| Programas Prioritários | Atividades | Produtos | Indicador de Resultado |
|--|--|---|---|
| [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e | Cobertura total do Programa Saúde da Família | Município beneficiado com serviço de assistência ao adolescente (363) | Gravidez na Adolescência (Proporção de adolescentes grávidas) |
| | Acesso universal à saúde reprodutiva | Necessidades não atendidas de planejamento familiar | |
| | | Taxa de utilização de anticoncepcionais | |
| [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias | Serviço em TI realizado | Quantidade de Denúncias de Abuso Sexual Atendida / Total de Denúncias de Abuso Sexual | Índice de violência sexual contra crianças e adolescente por 100 mil habitantes |
| | Equipamento | Nº de delegacias especializadas para atendimento em crimes sexuais contra crianças e adolescentes | |

Fonte: Elaborado pelo Consultor com base na Cadeia de Marco Lógico.

Dentre as quais se destacam a construção e/ou modernização de delegacia especializada em crimes de abuso sexuais, bem como um serviço de investigação capaz de atender todas as denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes.

Lembrando que a redução dos abusos de violência sexual contra crianças e adolescentes podem refletir na diminuição da exploração sexual e na prostituição infantil e, por conseguinte, na gravidez na adolescência.

Em relação a este último, recomenda-se que a SESA substituía o indicador de resultado atual – Taxa de parto e abortamento na adolescência (por mil mulheres de 10 a 19 anos) para o indicador de Gravidez na Adolescência (Proporção de adolescentes grávidas).

Ademais, as ações empreendidas pelo Programa [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde por meio das Unidades Básicas de Saúde e na operacionalização da estratégia Saúde da Família (SF) por meio do Programa Saúde da Família (PSF), exerce impacto direto sobre a gravidez na adolescência. Não obstante, se faz necessário intensificar a disseminação do conhecimento dos adolescentes sobre saúde reprodutiva e, para isto, é preciso de uma ação intersetorial com a SEDUC e com os municípios cearenses, para alcançar todas as escolas do Estado.

Além disso, é preciso garantir o acesso universal à saúde reprodutiva, de tal maneira a atender as necessidades de planejamento familiar e aumentar a taxa de utilização de métodos contraceptivos, principalmente, a *condom* para evitar a disseminação de DST entre os adolescentes.

4. Análise dos Produtos e Resultados

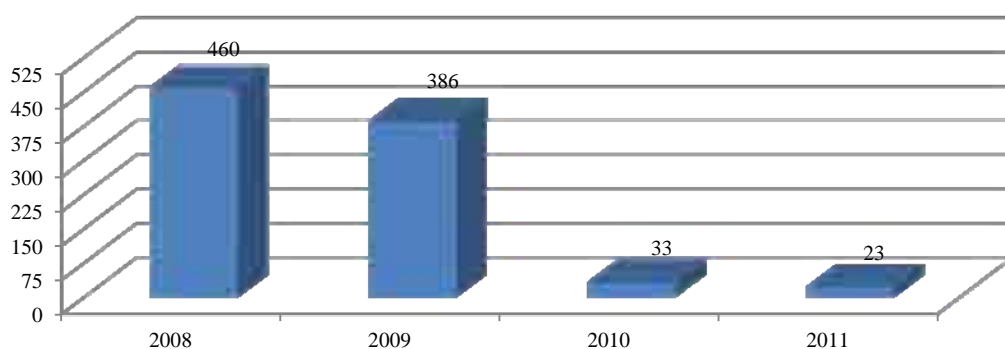
❖ 4.1 Violência Sexual contra a criança e adolescente

O ECA em seu Art. 5 determina que “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. No entanto, situações que violam a proteção integral da criança e do adolescente expressos no ECA são corriqueiras, especialmente as de cunho sexual.

Por exemplo, a quantidade de atentado violento ao pudor contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, registrado pelo Sistema de Informações Policiais (SIP) da SSPDS em 2008 foi de 460, enquanto que em 2011, registrou-se apenas 23 casos. É importante destacar a dificuldade de se provar a existência de um abuso sexual, diferentemente do estupro, se este foi, sobretudo efetivado por um estranho.

No entanto, este declínio pode ser relacionado tanto à falta de denúncias quanto a má qualidade dos dados, uma vez que em 7 de agosto de 2009, a Lei nº 12.015/09, que alterou a disciplina dos crimes sexuais no direito penal brasileiro, revogou o artigo 214 do Código Penal, que tipificava o crime de atentado violento ao pudor e ampliou a abrangência do crime de estupro.⁷²

Gráfico 1: Quantidade de Atentado violento ao pudor contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, Ceará, 2008 a 2011



Fonte: SIP/CENEST/SSPDS.

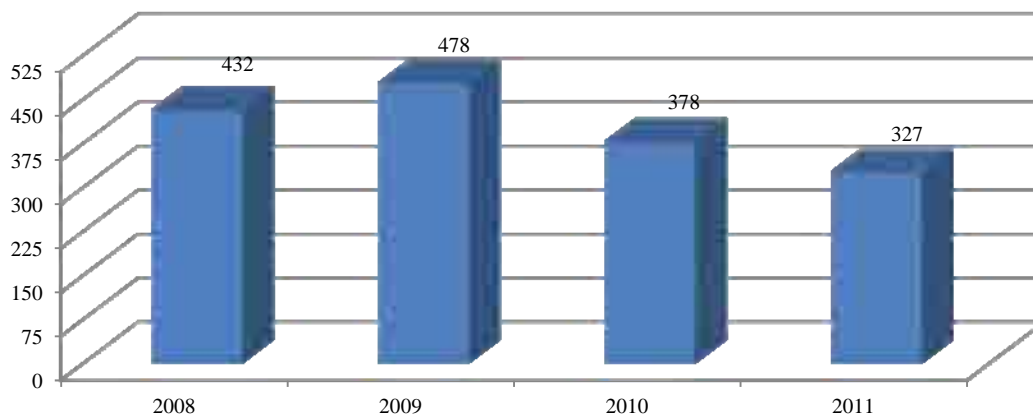
O Gráfico 2 reporta a quantidade de estupro contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e, assim, como o atentado violento ao pudor é possível observar um declínio entre 2008 e 2011.⁷³ Mais uma vez, é preciso argumentar que a dificuldade está no fato de que os meios probatórios previstos em lei – prova documental, prova testemunhal, confissão, inspeção e prova pericial – são em geral pouco eficazes.

A prova testemunhal, por exemplo, no caso de abuso sexual intrafamiliar, poucas vezes ocorre na frente de testemunhas. Do mesmo modo a prova pericial, que depende de exame médico, coleta de amostra biológica para comprovar se houve delito.

⁷² Atualmente, o crime de estupro é caracterizado por constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso. Deste modo, pode-se dizer que este crime não mais se restringe unicamente às mulheres.

⁷³ Uma relação sexual não é moralmente legítima quando uma ou ambas as partes carecem da capacidade de consentir, livre e espontaneamente, no ato sexual, amplamente entendido. Isto acontece no caso de menores de idade, isto é, quando existem boas razões para dizer que existe coação explícita (uso de força, ameaças ou extorsão, bastante comuns nesse tipo de abuso) ou suspeita de compulsão por chantagem ou engano (Morales e Schramm, 2002). Com relação à idade, o código penal estabelece como marco para caracterização da violência presumido a idade de 14 anos.

Gráfico 2: Quantidade de Estupro contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, Ceará, 2008 a 2011.



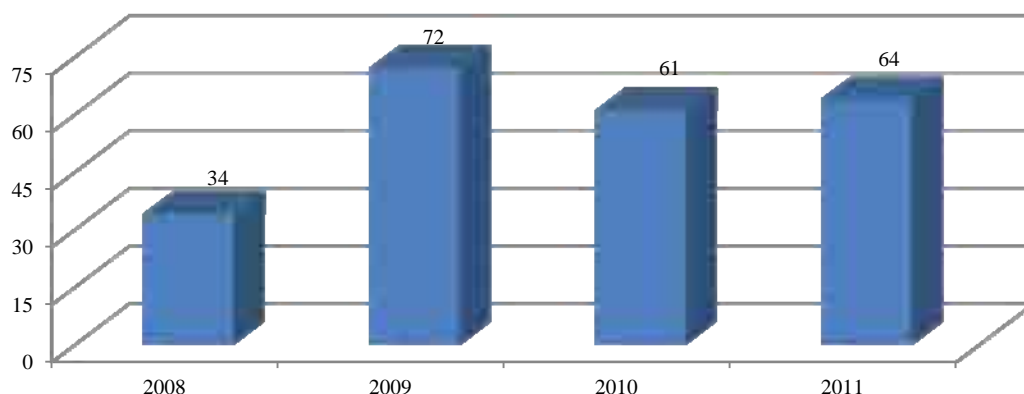
Fonte: SIP/CENEST/SSPDS.

A falta de provas, no entanto, nem sempre significa que a adolescente ou a criança não tenha sido objeto de abuso. Diante desse fato, na maioria dos casos torna-se relevante o relato da adolescente ou da criança. No entanto, nem sempre esse relato é considerado pelos operadores da Justiça, dificultando a comprovação do delito e a condenação de um eventual culpado (Morales e Schramm, 2002). Para esses autores, a falta de credibilidade na veracidade das informações dadas pelas vítimas tende a levar à persistência da impunidade e até mesmo do agravamento do abuso sexual, principalmente no caso de crianças e adolescentes.

Nos casos de violência sexual intrafamiliar, é comum haver o movimento da família de proteger o agressor dos tramites legais da Justiça justamente pelo receio da prisão e pela exposição dos membros da família. Não é comum a denúncia ocorrer por intermédio de alguém externo ao núcleo familiar (parentes, vizinhos, amigos). Há particular resistência por parte das mães, em percebendo a situação, denunciar o caso a algum órgão competente. Esta aparente omissão reflete a amplitude da ação da violência sexual, que não se reduz à vítima em si, mas atinge todo o núcleo familiar. Por exemplo, a exploração sexual contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos apresentou um aumento considerável na quantidade de casos registrados, entre os anos de 2008 e 2011, de 34 para 64.

Nesse sentido, o aparato policial e judiciário deve responsabilizar legalmente os envolvidos, instaurando inquéritos, levar adiante processos e garantir julgamentos e punições compatíveis que respeitem o princípio da isonomia. Conforme França-Junior (2003) a universalização dos direitos faria com que os denunciante dessem crédito ao sistema legal, fazendo com que aumentasse o número de denúncias e punições e, conseqüentemente, reduzindo a sensação de impunidade dos agressores potenciais ou não.

Gráfico 3: Quantidade Exploração sexual contra crianças e adolescentes (de 0 a 17 anos) no Ceará, 2008 a 2011.

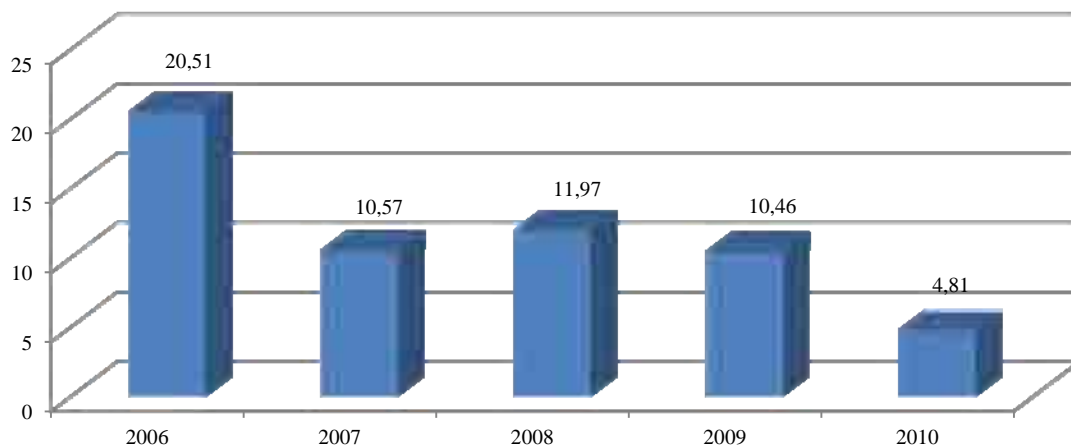


Fonte: SIP/CENEST/SSPDS.

Em relação ao índice de violência sexual contra crianças e adolescente por 100 mil habitantes, observa-se no Gráfico 4 que houve um declínio considerável, pois em 2006 foi 20,51, enquanto que em 2011 o índice foi 4,81; ou seja, uma redução de 77%. Mais uma vez, é bom frisar que neste tipo de informação é comum a subnotificação em decorrência da falta de denúncias. Além disso, essas reduções acentuadas de um ano para outro levantam certas indagações quanto à qualidade da informação, que além de subnotificada pode ter havido um problema de coleta em alguns anos como, por exemplo, em decorrência do conceito de estupro e abuso sexual.⁷⁴

Uma tentativa para dirimir a subnotificação e o viés das estatísticas disponibilizadas pela SSPDS, pode se dá por meio do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) que atende crianças, adolescentes e indivíduos vítimas de qualquer violência e/ou com direitos violados e, partir de ações integradas da rede socioassistencial, estimula parcerias, o protagonismo e a inserção social destes jovens.

Gráfico 4: Índice de violência sexual contra crianças e adolescentes por 100 mil habitantes no Ceará, 2006 a 2010.



Fonte: RDS (2011) – SSPDS.

Diante destas estatísticas, pode-se dizer que é condição necessária identificar as causas que levam a violência sexual. Isto consiste em explorar questões relacionadas à cultura, aos padrões socioeconômicos e de convivência social, bem como pela sensação de impunidade, já que, grande parte dos casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes acontecem no ambiente familiar. Não obstante a isso, a pobreza não deve ser encarada como a causadora principal de abusos, mas em geral constitui diversas situações de risco por falta de alojamento, frustrações

⁷⁴ A indisponibilidade, a falta de acesso e a má qualidade das informações repassadas pelo setor de Estatística da SSPDS dificultam bastante para fazer uma análise mais precisa sobre o tema em voga.

decorrentes da miséria e do desemprego, baixo nível educacional, alcoolismo e uma falta de cultura de diálogo com as crianças, ou seja, em grande parte fatores associados a desestrutura familiar.

Conforme Faleiros (2008), dentre os meninos e meninas de rua uma das principais causas para saída de casa é motivada por agressões ou abusos em casa. Neste caso, o desamparo pode levar a prostituição, no entanto, a violência familiar não é, em si, um determinante do ingresso da criança e da adolescente na prostituição, embora seja considerada uma das dimensões de vulnerabilização.

Ainda segundo o Faleiros (1998) uma explicação para a perpetuação histórica da cultura de subjugação das crianças e adolescentes é que, até bem pouco tempo, estes eram juridicamente vistos como objetos incapacitados, tutelados, com obrigações de obediência e submissão aos adultos e não como sujeitos de direitos conforme preceitua o ECA. Neste sentido o processo para combater a exploração, não só sexual, de crianças e adolescentes deve ser a partir da criação de uma cultura de denúncia e penalização criminal aos agressores que desfaça a sensação de impunidade herdada do passado.

Em 1997, Organizações não-governamentais criaram o Disque Denúncia Nacional, ou Disque 100, que, em 2003, passou a ser de responsabilidade do governo federal. Esse instrumento funciona como um canal através do qual a população pode se tornar consciente da sua função de agente do processo de construção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes ao coibir ameaças, abusos e proteger às vítimas e testemunhas.

Contudo, prevenir exploração e abusos necessita de ações que combatam suas causas. Assim, a prevenção social deve mobilizar todos os setores da sociedade para o enfrentamento do problema social (Garcia-Pablos, 1992). O autor também destaca a seguinte classificação dos níveis de prevenção primária, secundária e terciária das políticas.

Conforme tal classificação, as políticas de prevenção primária orientam-se à causa do ato abusivo, para neutralizá-los antes que o problema se manifeste. Com esse tipo de políticas busca-se atingir um nível de socialização proveitosa de acordo com os objetivos sociais. Nesse sentido, educação, habitação, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida são os âmbitos essenciais para uma prevenção primária, que opera sempre a longo e médio prazo e se dirige a todos os cidadãos.

A chamada prevenção secundária, por sua vez, atua depois que se manifesta ou se exterioriza o ato abusivo. Opera a curto e médio prazo e se orienta seletivamente a setores da sociedade mais vulneráveis da sociedade, ou seja, àqueles grupos e subgrupos que ostentam maior risco de apresentar atos abusivos. A prevenção secundária conecta-se com a política legislativa penal, assim como com a ação policial.⁷⁵

As políticas de prevenção terciária se destinam ao condenado ou infrator no sentido de evitar a reincidência, baseia-se em fórmulas alternativas à intervenção drástica do sistema legal (quando se trata de conflitos pouco graves) para liberar o infrator do seu inevitável impacto gerado por estigmas.

Diante desta discussão e das estatísticas apresentadas, pode-se dizer que o Estado carece de políticas públicas destinadas a reduzir a violência sexual contra crianças e adolescentes e, para isto, é preciso que as ações sejam integradas entre as Secretarias de Estado e aos Organismos Não Governamentais (como sociedade civil e ONGs) para que gerem redução da violência sexual contra crianças e adolescentes.

❖ 4.2 Gravidez precoce

A gravidez precoce esta diretamente relacionada à questão demográfica da população. Segundo Alves (2004) a demografia estuda o tamanho da população, sua composição por sexo e idade e sua taxa de crescimento. Com base nas informações do Censo Populacional de 2007,⁷⁶ as mulheres

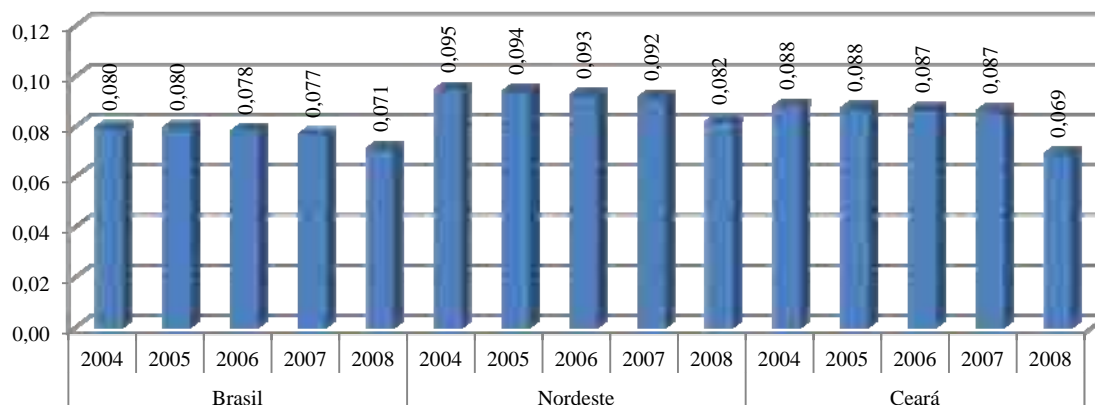
⁷⁵ Programas de prevenção policial como o Ronda do Quarteirão; de controle dos meios de comunicação, como as divulgações dos programas implementados pelo governo; ou os ordenação urbana e utilização do desenho arquitetônico como instrumento de autoproteção, desenvolvidos em bairros de classes menos favorecidas, são exemplos de prevenção secundária.

⁷⁶ Apresenta os totais populacionais provenientes da Contagem da População realizada pelo Instituto Brasileiro

entre 10 e 19 anos representam 10% da população total e 20% do total das mulheres do país. Tais números apontam para a importância do entendimento das questões que dizem respeito à história sexual e reprodutiva deste subgrupo populacional, dado as implicações da mesma na dinâmica populacional nacional (Romero e Simão).

A análise da taxa de fecundidade⁷⁷ é fundamental para entender a dinâmica demográfica populacional, principalmente, a análise por faixa etária. Assim sendo, utiliza-se apenas a faixa de 15 a 19 anos, em decorrência do tema, Gravidez na Adolescência e da disponibilidade de informações.⁷⁸

Gráfico 5: Taxa de Fecundidade da população de 15 a 19 anos para o Brasil, Nordeste e Ceará, 2005 a 2008.



Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde: Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc). IBGE: Censo Demográfico, Contagem da População, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), estatísticas do Registro Civil e estimativas e projeções demográficas.

No entanto, Lima Júnior (2010) chama atenção para a necessidade de distinguir fertilidade de fecundidade. A fertilidade seria a aptidão para reprodução, isto é, o número máximo de nascimentos possíveis no quadro das limitações biológicas de um homem, mulher ou casal. Como nem toda mulher em idade fértil é fecunda, uma vez que ela pode nunca ter concebido ou ter tido muitas concepções (fertilidade elevada) seguidas de várias perdas fetais, resultando, portanto, em uma pequena quantidade de nascidos vivos (logo, ela possui baixa fecundidade). Assim sendo, pode-se inferir que a fecundidade subestima a fertilidade.⁷⁹

O Gráfico 5 reporta a taxa de fecundidade para as adolescentes de 15 a 19 anos. Verifica-se que a taxa no Ceará está acima da brasileira, durante o período de 2004 a 2007, e inferior a nordestina. Sendo assim, é importante que o Estado tenha alguma política destinada aos jovens para evitar a gravidez na adolescência.

de Geografia e Estatística (IBGE), com data de referência em 1º de abril de 2007, dos 5.435 municípios brasileiros que foram objetos desse levantamento censitário. Para os demais municípios, 128, foram apresentadas as estimativas da população residente para a mesma data de referência, totalizando, assim, 5.564 municípios.

⁷⁷ A Taxa de Fecundidade refere-se ao número médio de filhos nascidos vivos, tidos por uma mulher, por faixa etária específica do período reprodutivo, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. A taxa também pode ser apresentada por grupo de mil mulheres em cada faixa etária.

⁷⁸ Vale ressaltar que a gravidez na adolescência contempla a faixa etária de 10 a 19 anos, no entanto, por questões de disponibilidade de dados, utiliza-se a faixa de 15 a 19 anos.

⁷⁹ Deste modo, segundo Alvarez (2009) o número de filhos gerados por uma mulher durante a sua vida reprodutiva caracteriza a fertilidade e, ainda, este pode ser quantificado por métodos como a taxa reprodutiva total (número médio de filhos produzidos no seu período reprodutivo) e pela taxa reprodutiva líquida (número de filhas nascidas), mostrando a capacidade biológica de crescimento da população, tendo em vista que são as mulheres que engravidam.

A gravidez na adolescência pode ser considerada um fenômeno complexo por esta associada a fatores socioeconômicos, educacionais e comportamentais. Esses fatores possuem diversos efeitos sobre a sociedade e, principalmente, sobre o governo em função dos gastos com saúde pública.

Sobre o Estado recai de forma direta os gastos com complicações obstétricas e pediátricas, além de tempo de internação ou tratamento devido a essas complicações, bem como abortos espontâneos ou induzidos, diabetes gestacional, parto prematuro, pré-eclâmpsia, restrição do crescimento intrauterino, parto por cesárea e etc. além destes, ainda existe o risco de contrair DST's.

Assim sendo, os aspectos da saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes devem ser incluídos nas pautas de discussão dos formuladores de políticas públicas direcionadas a esses extratos da população (Queiroz, 2010). Neste sentido, o Estado por meio de uma ação da SESA em parceria com as escolas nos municípios distribuiu 20 mil folders nas temáticas de gravidez na adolescência, DST/Aids, sexualidade, alimentação saudável e crescimento e desenvolvimento, utilizados como subsídios educativos para os profissionais de saúde, gestores, educadores, adolescentes e jovens.

A SESA credita a redução da Taxa de Parto e Abortamento na Adolescência, que em 2006 registrou 32,3, enquanto que em 2010 esta taxa declinou para 27,2, Gráfico 6. Segundo o RDS – SESA de 2011, a ação que promoveu esta redução pode ser creditada pela produção e distribuição destes folders.

Vale ressaltar que este indicador expressa dois resultados da gravidez na adolescência, o parto e o aborto. Sendo assim, se faz apropriado considerá-los de forma separada, uma vez que o aborto é um método interrupção ilegal do período gestacional, salvo em caso de estupro e/ou em caso de risco de morte materna.

Deste modo, para avaliar a temática de gravidez na adolescência se faz pertinente e apropriado ter como indicador de resultado na Matriz de GPR da SESA a Proporção de adolescentes grávidas; ou seja, é preciso calcular a razão entre o número de adolescentes gestantes de 10 a 19 anos em relação ao número total de gestantes.

No entanto, a gravidez na adolescência aumentou consideravelmente entre os anos 2007 e 2011 no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza, conforme se observa no Gráfico 7. Note que, entre 2007 e 2011 o aumento foi de 73% no Estado, enquanto que na Região Metropolitana foi de 177%, ou seja, mais que dobrou em apenas 4 anos.

Diante destes dados, pode-se dizer que são necessárias ações preventivas mais incisivas, entretanto, é necessário identificar o contexto onde essas jovens estão inseridas de forma que se possam identificar fatores de risco e direcionar as políticas públicas para o combate às suas causas de modo que os recursos públicos sejam racionalizados. É fato que a iniciação sexual precoce associada à falta de informação transmitida pelas escolas e famílias a respeito de uma orientação sexual suficiente faz com que os jovens iniciem a vida sexual totalmente despreparado, isto é, sem a preocupação adequada com os métodos contraceptivos e com a prevenção das DST's.⁸⁰

Diante disto e da análise dos indicadores de resultado, insumos, atividades e resultados, pode-se dizer que o Estado do Ceará, por meio da SESA, não existe uma política direcionada para diminuir a gravidez na adolescência. Deste modo, é preciso criar e sistematizar ações como a da produção e distribuição da cartilha em escolas para aumentar o conhecimento dos adolescentes sobre saúde sexual e reprodutiva.

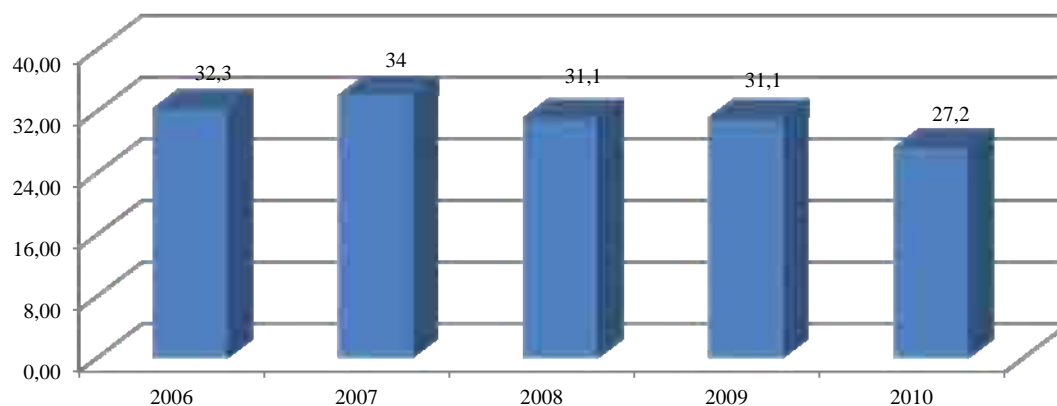
Sendo assim, a família, a comunidade, a mídia, as unidades de saúde e a escola possuem um papel fundamental de preparar os adolescentes para uma vida sexual saudável e responsável. A escola deve incluir a educação sexual que extrapole a anatomia e a fisiologia dos órgãos reprodutores, assim como incentivar aos pais abordarem o tema de forma livre de preconceitos e sem tabus de modo que os jovens se livrem das suas dúvidas e angústias sobre o tema.

Os órgãos governamentais também devem atuar para dirimir este fenômeno, principalmente, na elaboração de programas e na divulgação das campanhas direcionadas a prevenção da gravidez precoce. É também responsabilidade do Estado a criação de unidades de saúde que contenham

⁸⁰ Segundo Irffi, Soares e DeSouza (2010) as pessoas mais jovens assim como as mais idosas detêm o menor nível de conhecimento sobre as formas de transmissão e prevenção do HIV/Aids. E, por isso, estes grupos etários são mais suscetíveis à infecção.

espaços apropriados e acolhedores para que os jovens desfrutem de confidencialidade e profissionais capacitadas para dirimir duas dúvidas.

Gráfico 6: Taxa de parto e abortamento na adolescência por mil mulheres de 10 a 19 anos, Ceará, 2006 a 2010.



Fonte: RDS – SESA (2011).

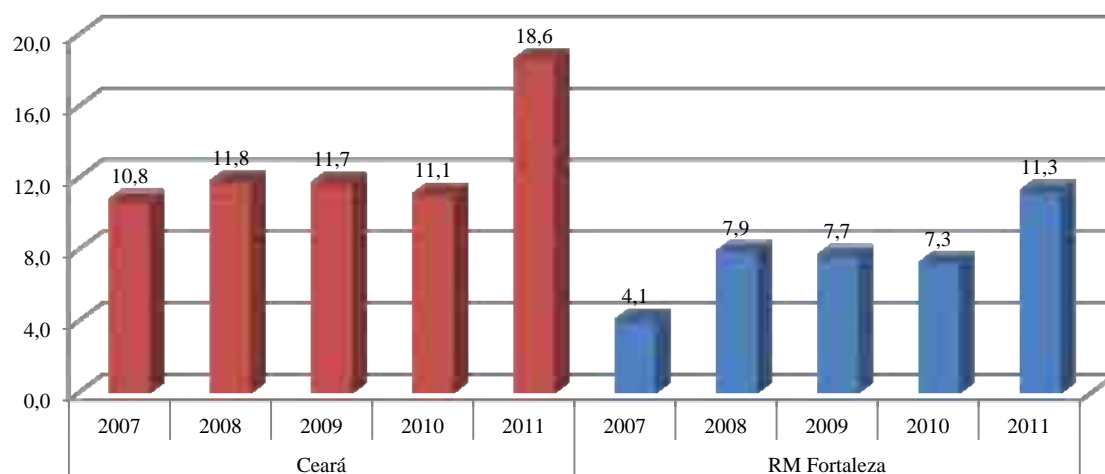
No que diz respeito às políticas direcionadas à educação que podem se refletir em menor exposição ao risco de gravidez indesejada e de violência sexual pode-se destacar O *Programa Mais Educação*⁸¹ e/ou o *Criança Fora Da Rua, Dentro Da Escola*⁸², uma vez que ambos são voltados para a educação de crianças e jovens em condição de vulnerabilidade. A atenção integral da escola expõe menos os jovens às situações de risco e proporciona atividades informativas tanto no que diz respeito a informações sobre sexualidade, métodos contraceptivos, prevenção de DST's, AIDS, assim como sobre os seus direitos.

Maior acesso a informações acerca de métodos anticoncepcionais, principalmente o uso de preservativos, participação da mídia nas campanhas de maternidade precoce, bem como atuação dos profissionais de saúde e programas desenvolvidos nas escolas em parceria com os serviços de saúde podem contribuir de certa forma para redução da gravidez precoce (Conceição, 2010).

⁸¹ O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica.

⁸² O Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola tem como objetivo resgatar crianças e adolescentes que se encontram nas ruas para sua comunidade de origem, reintegrando-os ao convívio familiar e escolar e, ainda, visa combater o trabalho e a exploração infanto-juvenil. Sendo assim, entende-se que este programa é capaz de dirimir a violência sexual contra crianças e adolescentes e, por conseguinte, a gravidez na adolescência.

Gráfico 7: Gravidez na Adolescência – Proporção de adolescentes grávidas, Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza, 2007 a 2011.



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

5 Considerações Finais e Recomendações

A partir da análise dos Programas [200] Proteção a Crianças, Adolescentes, Mulheres, Idosos e Minorias e [536] Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde, tendo como indicadores de resultado Índice de violência sexual contra crianças e adolescente por 100 mil habitantes e a Taxa de parto e abortamento na adolescência por mil mulheres de 10 a 19 anos, observou-se que as ações e os indicadores de produtos do programa [200] não estão bem alinhados com seu objetivo.

Em relação ao Programa [536] as ações de atenção primária a saúde realizadas esta bem alinhada em relação ao indicador de resultado, Taxa de parto e abortamento na adolescência por mil mulheres de 10 a 19 anos, e os seus objetivos. Todavia, ao tratar o tema gravidez na adolescência se faz pertinente substituir o indicador de impacto supracitado por Gravidez na Adolescência – Proporção de adolescentes grávidas.

Além disso, para que haja uma redução da gravidez na adolescência é preciso que a SESA intensifique suas ações de prevenção por meio da distribuição de métodos anticoncepcionais, bem como aliar a necessidade de planejamento familiar pelo PSF e, ainda, gerar mais assistências ao público adolescente.

Em contrapartida, a SESA possui uma sistemática de produção de divulgação de suas informações ao público de uma maneira geral. No entanto, as ações do programa ainda são pouco expressivas para reverter à tendência de elevação da gravidez na adolescência, haja vista que a Secretaria promoveu a confecção e distribuição (em parceria com as escolas nos municípios) de uma cartilha (folder) sobre gravidez na adolescência, DST/Aids, sexualidade, alimentação saudável e crescimento e desenvolvimento. A qual foi utilizada como subsídios educativos tanto para os profissionais de saúde, gestores, educadores quanto para os adolescentes e jovens.

Todavia, é preciso intensificar as ações intersetoriais, principalmente, com a SEDUC para disseminar o conhecimento sobre gravidez na adolescência, DST/Aids e sexualidade. Esta ação intersetorial, pode ser o caminho para reduzir as dificuldades de intervenção junto aos adolescentes que sofrem também os efeitos do conservadorismo cultural.

No caso do Programa [200], em decorrência da indisponibilidade e grande oscilação nas informações tabuladas pelo setor de estatística da SSPDS, pode-se dizer que a melhora de alguns indicadores deva ser vista com cautela, principalmente, pela baixa qualidade das informações e das subnotificações. Por exemplo, entre os anos de 2008 a 2011 houve uma redução acentuada na quantidade de atentado violento ao pudor contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. Todavia, esta redução deve ser creditada tanto à falta de denúncias quanto a má qualidade dos dados, uma vez que a Lei nº 12.015/09 alterou a disciplina dos crimes sexuais no direito penal brasileiro, revogando o artigo 214 do Código Penal, que tipificava o crime de atentado violento ao pudor e ampliou a abrangência do crime de estupro.

No tocante a análise da quantidade de Estupro contra crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, Ceará, 2008 a 2011, pode-se inferir que neste tipo de informação existe muita subnotificação, principalmente, quando a violência sexual é intrafamiliar. Assim sendo, é preciso melhorar a qualidade deste tipo de informação a partir de cruzamento dos dados de Conselhos Tutelares, Varas da Infância e da Juventude, Centros de Referência em Assistência Social, Serviços de Atendimento à saúde física e mental em hospitais públicos.

Além disso, é preciso ter uma ação preventiva para reduzir a violência sexual contra crianças e adolescentes. Neste sentido, recomenda-se uma ação conjunta com o Escritório de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos e Assistência à Vítima do estado do Ceará, EEPTSH, que tem por finalidade a prevenção e repressão ao crime (e responsabilização dos criminosos) e assistência à vítima e aos seus familiares.

Durante o ano de 2010, por exemplo, o EEPTSH desenvolveu um trabalho preventivo de divulgação de suas atividades e de conscientização social acerca do crime de tráfico humano na rede hoteleira e participou de operações repressivas organizadas pelo Grupo de Gestão Integrada e teve como resultado 42 denúncias e 502 atendimentos realizados com as garotas de programa.

De uma maneira geral, recomenda-se a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e a Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS) para auxiliar a SSPDS por meio de ações para dirimir a violência sexual contra crianças e adolescentes.

6 Referências

- ADED, N. L. O.; DALCIN, B. L. G. S.; MORAES, T. M.; CAVALCANTI, M. T. Abuso sexual em crianças e adolescentes: revisão de 100 anos de literatura. **Revista de Psiquiatria Clínica**, v. 33, n. 4, 2006.
- ALVAREZ, M. **Factores que controlam o crescimento da População**: a Fertilidade e a Mortalidade. Texto para discussão. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra – FCTUC, Coimbra, 2009.
- ALVES, J. E. D. **Questões demográficas**: fecundidade e gênero. Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, n. 9. 2004.
- ANDRADE, P. R.; RIBEIRO, C. A.; SILVA, C. V. Mãe adolescente vivenciando o cuidado do filho: um modelo teórico. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 59, n. 1, p. 30-5, 2006.
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Norma Técnica Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes. Anexo I – Considerações Gerais para o Uso de Profilaxia de Hepatite B, HIV e outras DSTs após situações de Exposição Sexual. 2ª ed. Brasília, 2002.
- CARNIEL, E. F.; ZANOLLI, M. L.; ALMEIDA, C. A. A.; MORCILLO, A. M. Características das mães adolescentes e de seus recém-nascidos e fatores de risco para a gravidez na adolescência em Campinas, SP, Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 6, n. 4, p. 419-426, 2006.
- COSTA, M. N. J. T. **Gravidez na adolescência: um estudo de caso sobre a maternidade na faixa de 10 a 14 anos em Juiz de Fora, MG**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Saúde do IMS da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.
- FALEIROS, V. P. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. In M. F. P. Leal & M. A. César (Orgs.), **Indicadores de violência intra-familiar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes** (pp. 9-28). Brasília, 1998: CECRIA.
- FRANÇA-JUNIOR, I. Abuso sexual na infância: compreensão a partir da Epidemiologia e dos Direitos Humanos. **Interface – Comunicação, Saúde e Educação**, v. 7, n. 12, p. 23-38, 2003.
- MOLINA, A. G. P.; GOMES, L. F. **Criminologia**: uma introdução a seus fundamentos teóricos. 7ª Ed., Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- GUZMÁN, J. M.; CONTRERAS, J. M.; HAKKERT, R. (2001), “La situación actual Del embarazo adolescente y del aborto”, en Guzmán, J. M.; Hakkert, R.; Contreras, J. M. y Falconier de Moyano, M., Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes en América Latina y el Caribe, México D.F., UNFPA, pp. 19-40.
- IRFFI, G.; SOARES, R. B.; DeSOUZA, S. A. Fatores Socioeconômicos, Demográficos, Regionais e Comportamentais que Influenciam no Conhecimento sobre HIV/AIDS. **Revista Economia**, v. 11, n. 2, p. 333–356, 2010.
- LIMA JÚNIOR, D. P. **Os impactos do acesso à saúde, das decisões familiares e das condições sócio-econômicas na fertilidade da mulher brasileira**. Monografia do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Paraíba, 2010.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Violência intrafamiliar**: orientações para práticas em serviços. Cadernos de Atenção Básica, Brasília, Departamento de Atenção Básica, v. 8. 1a. ed., 2001.
- MORALES, A. E.; SCHRAMM, F. R. A Moralidade do Abuso Sexual Intrafamiliar em Menores. **Ciência**

e Saúde Coletiva, v. 7, n. 2, 2002.

RDS. **Relatório de Desempenho Setorial**, RDS 2010. Coordenação: Secretaria de Saúde (SESA). Gestão Pública por Resultados – GPR. Fortaleza, 2011, 27 p.

RDS. **Relatório de Desempenho Setorial**, RDS 2010. Coordenação: Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC). Gestão Pública por Resultados – GPR. Fortaleza, 2011, 27 p.

Tema: Acesso à Serviços Públicos de Infraestrutura Urbana

Programas: (222) Programa Habitacional

(711) Saneamento Ambiental do Ceará

(002) Estruturação e Requalificação Urbana

Consultor: Rodolfo Alves Silva⁸³

1. Contextualização

O presente relatório tem como objetivo compor uma análise preliminar de um dos principais problemas enfrentados pelo Governo do Estado Ceará, o acesso da população aos serviços de infraestrutura urbana. Além dessa análise, organiza-se a adaptação do desenho do modelo lógico dos programas, com vistas à composição de um Relatório Produto-Resultado.

Zmitrowics e Neto (1997)⁸⁴ definem a infraestrutura urbana como sistema de equipamentos técnicos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas com caráter social (condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança), econômico (propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas) e institucional (propiciar os meios necessários para ao desenvolvimento das atividades político e administrativa).

Num visão mais ampla da infraestrutura urbana, Abiko (2011)⁸⁵ entende que o serviço público urbano deve gerar condições para o desenvolvimento da população, sendo instrumento para o desenvolvimento urbano, melhoria da qualidade de vida e para proteção, e a melhoria das condições de saúde e higiene da população.

Em geral, os serviços de infraestrutura urbana promovem a melhoria das condições de vida da população. Serviços de saneamento básico, habitação e estrutura urbana e geram impactos sobre a saúde da população e preservação do meio ambiente. Além disso, uma maior infraestrutura urbana tende a gerar um ambiente propício ao crescimento econômico sustentável, a partir da atração de investimentos e geração de renda.

O presente relatório se limita a avaliar as ações, produtos e resultados ligados aos serviços públicos de infraestrutura urbana são gerenciados pela Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará divididos em três programas:

Programa de Saneamento Ambiental do Ceará (711);

Programa Habitacional (222);

Programa de Estruturação e Requalificação Urbana (002).

⁸³ Mestre em Economia pelo CAEN-UFC.

⁸⁴ ABIKO. A. Serviços Públicos Urbanos. São Paulo: EPUSP, 2011 (Texto Técnico).

⁸⁵ ZMITROWICZ, W. ; ANGELIS NETO, G. . Infra-estrutura urbana. São Paulo: EPUSP, 1997 (Texto Técnico).

O programa Saneamento Ambiental do Ceará tem como resultado esperado pelo Governo do Estado proporcionar saúde descentralizada e melhorias das condições de habitabilidade para a população, a partir da melhoria dos seguintes indicadores de resultados:

População urbana beneficiada com água tratada;

População urbana beneficiada com esgotamento sanitário adequado;

População urbana com destinação final adequada dos resíduos sólidos;

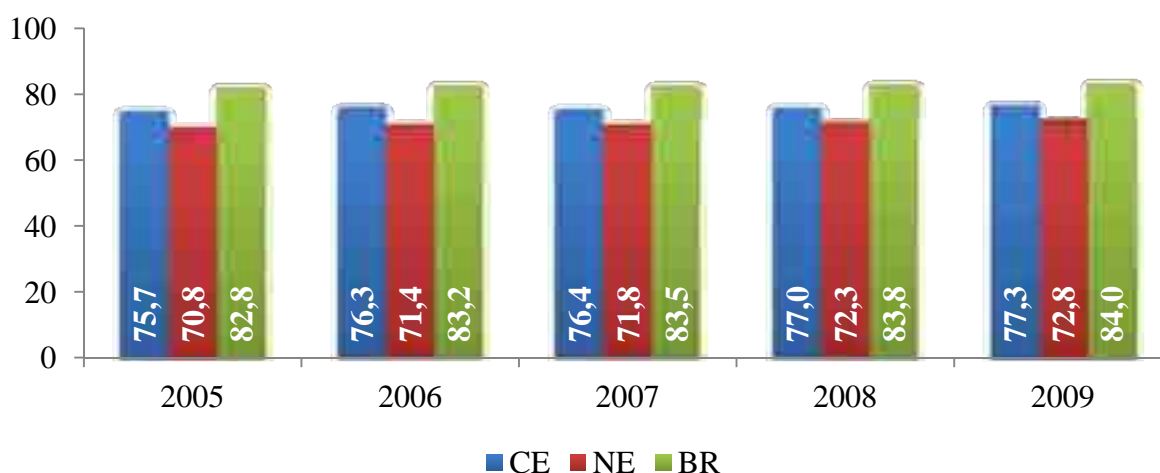
O programa Habitacional segue os mesmos objetivos do programa de Saneamento Ambiental, a diferença está no foco dos resultados esperados, onde devem ocorrer melhorias nas condições de habitabilidade da população, ou seja, ampliar a população do Estado com habitações de interesse socialmente adequadas.

O programa de Estruturação e Requalificação Urbana tem como objetivo a redução das desigualdades regionais dentro do Ceará, em outras palavras, a partir de uma estruturação urbana adequada e descentralizada, as cidades e as regiões serão mais competitivas na atração de investimentos e geração de renda e desenvolvimento econômico.

Os gráficos 1, 2 e 3 auxiliam o entendimento da situação do acesso aos serviços de infraestrutura urbana no Ceará e sua comparação com a região Nordeste e o Brasil.

O gráfico 1 apresenta o grau de urbanização que pode ser definido⁸⁶ como percentual da população urbana em relação à população total. Em 2005, o Ceará apresentou 75,79% da população urbana, aproximadamente 5 p.per. acima da região Nordeste e 7 p.per. abaixo do Brasil. Em 2009 a população urbana no Ceará alcançou 77,29%, crescimento de 1,6% p.per em relação a 2005 e reduziu a distancia em relação ao Brasil em praticamente 0,5 p.per.

Gráfico 1: Grau de urbanização (%)



Fonte: IBGE/PNAD/IPECE

A proporção de domicílios com abastecimento de água adequado⁸⁷ pode ser visualizada no gráfico 2. Este indicador representa o percentual de domicílios (ou terreno ou propriedade) que estão ligados à

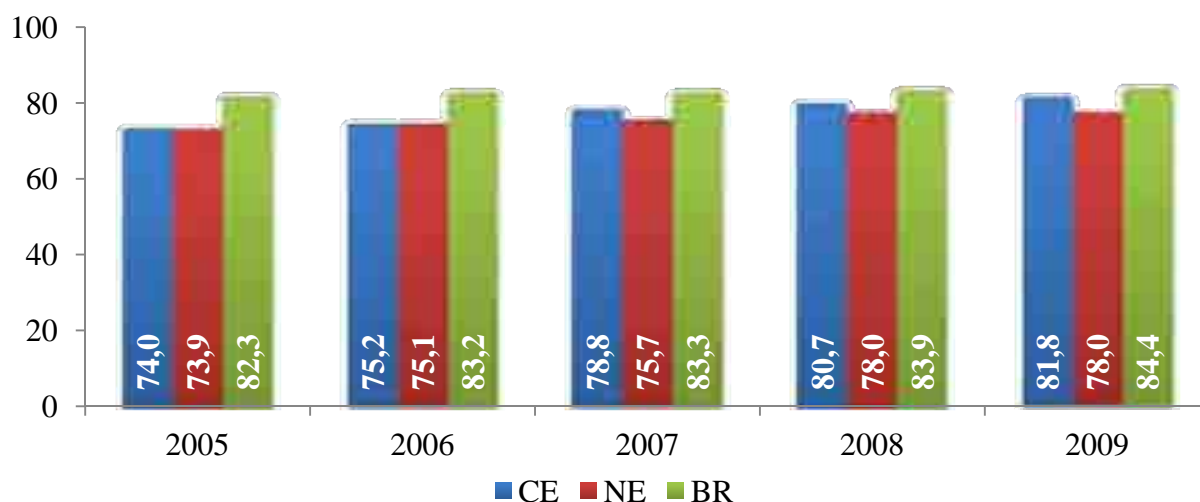
⁸⁶ De acordo com Indicadores Sociais do Ceará, IPECE 2009.

⁸⁷ De acordo com Indicadores Sociais do Ceará, IPECE 2009.

rede de distribuição geral de água. Em 2005, a taxa de domicílios atendidos no Ceará foi 73,96%, praticamente o mesmo da região Nordeste e 8,4 p.per. abaixo do Brasil.

A evolução mostrou que o Ceará teve taxa média de crescimento da proporção de domicílios com abastecimento de água adequado superior ao Nordeste e ao Brasil. Este indicador em 2009 foi 81,8% no Ceará, enquanto na região nordeste foi 78% e no Brasil foi 84,4%, ou seja, a diferença entre o Ceará e o Brasil caiu para 2,6 p.per.

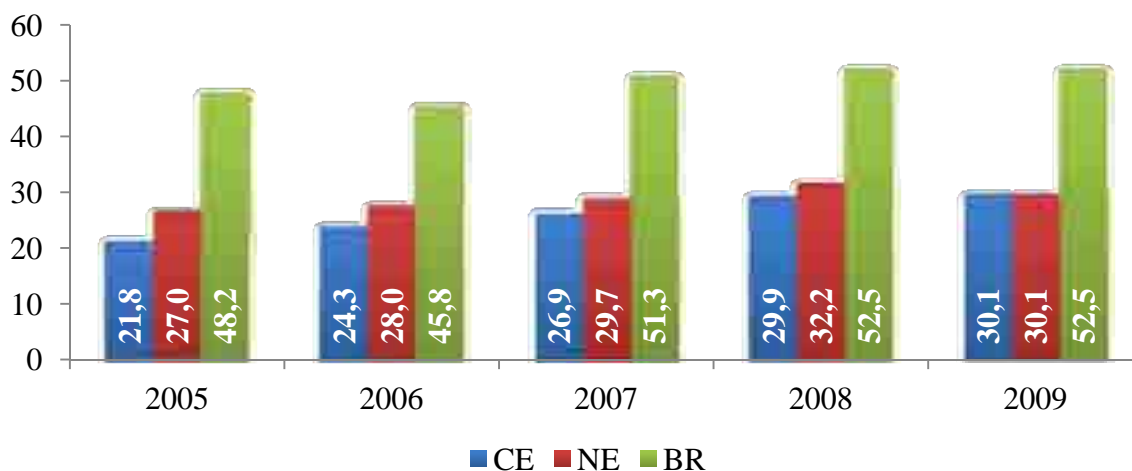
Gráfico 2: Proporção de domicílios com abastecimento de água adequado (%)



Fonte: IBGE/PNAD/IPECE

O gráfico 3 apresenta a proporção de domicílios com acesso à rede de coleta⁸⁸ de esgotos para o Ceará, Nordeste e Brasil. Em 2005, este indicador no Ceará foi de 21,82% e ficou 5,1 p.per. abaixo do Nordeste e 26,4 p.per. abaixo do Brasil. Já em 2009, o acesso à rede de esgoto no Ceará 30%, alcançou a região Nordeste e reduziu a diferença em relação ao Brasil para 22,4 p.per.

Gráfico 3: Proporção de domicílios com acesso à rede de coleta de esgotos (%)



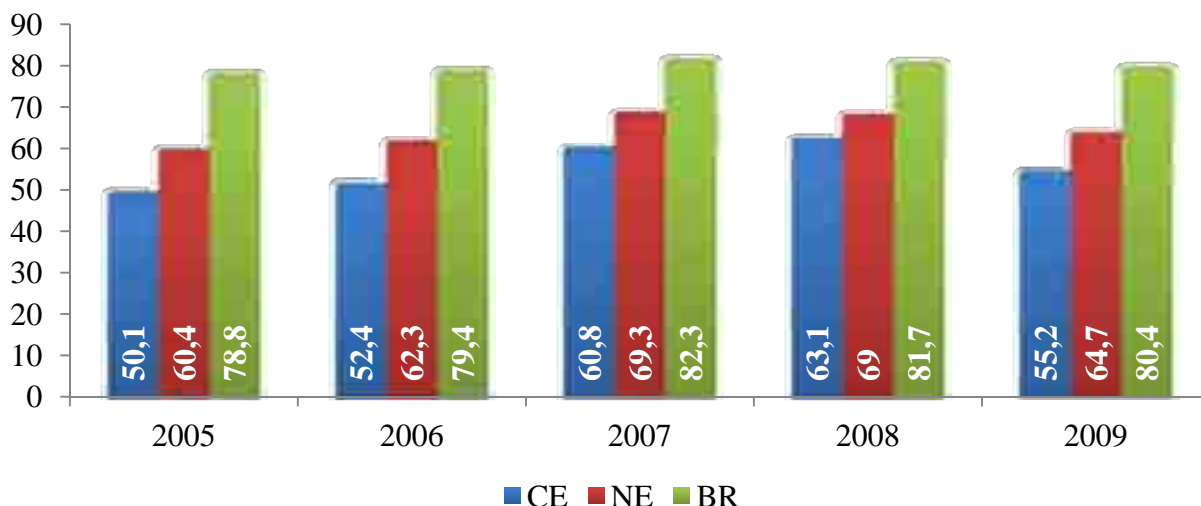
Fonte: IBGE/PNAD/IPECE

⁸⁸ Indicadores Sociais do Ceará, IPECE 2009.

Chamou a atenção, a diferença entre a proporção de domicílios com abastecimento de água adequado e a proporção de domicílios com acesso à rede coleta de esgotos. Em 2009, a coleta de esgoto atendeu pouco mais de um terço dos domicílios com abastecimento de água no Ceará e no Nordeste, enquanto no Brasil esta relação foi de 62,2%.

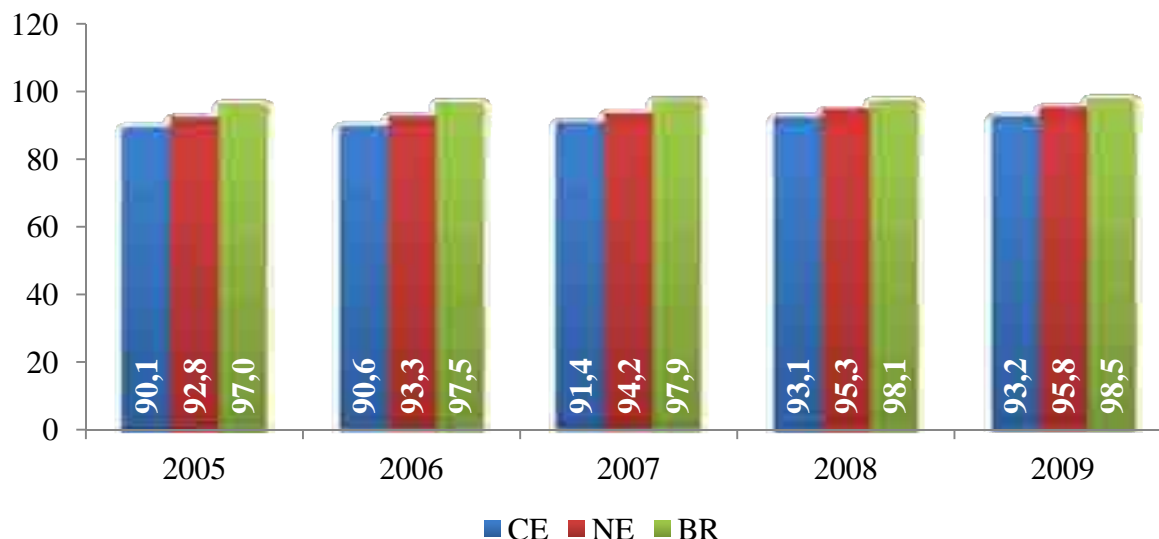
Analisando apenas a proporção de domicílios urbanos com esgotamento sanitário adequado, gráfico 4, que em todo o período o Ceará ficou atrás da região Nordeste e do Brasil. O Ceará cobriu pouco mais da metade dos domicílios, cresceu apenas 5 p.per. de 2005 à 2009.

Gráfico 4: Proporção de domicílios urbanos com esgotamento sanitário adequado (%)



Fonte: IBGE/PNAD/IPECE

Gráfico 5: Proporção de domicílios urbanos com coleta de lixo adequado (%)



Fonte: IBGE/PNAD/IPECE

O gráfico 5 apresenta a proporção de domicílios com coleta de lixo adequada⁸⁹, em outras palavras, domicílios urbanos com lixo coletado de maneira direta (coletado no domicílio) ou indireta (colocado em caçambas, depósitos ou tanques fora do domicílio que são coletados posteriormente).

A proporção de domicílios com coleta de lixo adequada no Ceará ficou abaixo do Nordeste e do Brasil no período de 2005 a 2009. Apesar de apresentado crescimento de 3 p.per. o Ceará ficou em todo período praticamente 2,6 p.per. abaixo do Nordeste. Em relação ao Brasil a diferença caiu 1,3 p. per. (2009-2005).

O problema habitacional é ponto importante na melhoria da vida da população, no ano de 2006, por demanda do Ministério das Cidades, a Fundação João Pinheiro identificou no Estado do Ceará um déficit habitacional de 414.155 unidades das quais 175.488 situam-se na RMF. O cálculo realizado identifica como componentes básicos desse déficit a habitação precária, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. Esse número representa a necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais específicos de habitação dado que aproximadamente 95% das famílias que demandam uma nova moradia têm renda média mensal de até três salários mínimos.

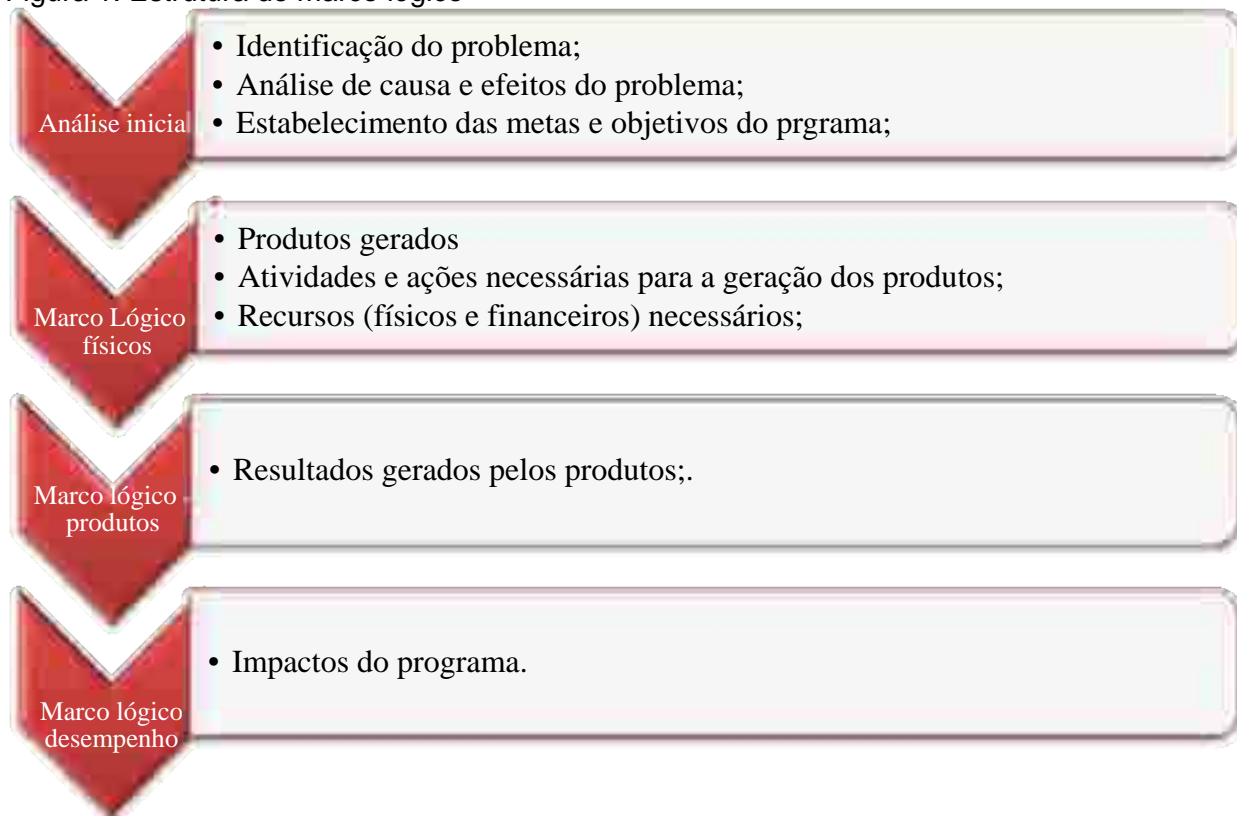
A partir de cenário da prestação dos serviços urbanos no Estado, será analisada a relação produto-resultado através da metodologia do marco lógico. Assim, ficará evidente os insumos e impactos consequentes dos produtos e programas que tem o Governo do Ceará como principal patrocinador.

2. Análise do Marco Lógico

Idealmente, a elaboração de um programa deve partir da definição de seu marco lógico, em outras palavras, deve ser determinada uma sequência lógica que mostre os recursos (físicos e financeiros) e os produtos (ou serviços) necessários para alcançar os resultados e impactos planejados. Os resultados são determinados a partir da análise problema com suas causas e efeitos, além de estabelecer objetivos e metas que tratam o problema inicialmente identificado. A figura 1 resume a estrutura do marco lógico.

⁸⁹ Indicadores Sociais do Ceará, IPECE 2009.

Figura 1: Estrutura do marco lógico



2.1. O marco lógico dos programas

Para a elaboração do relatório produto resultado foi preciso entender o Marco Lógico dos programas de Saneamento Ambiental do Ceará, Habitacional e Estruturação e Requalificação Urbana, apenas nos produtos que dizem respeito aos serviços públicos de infraestrutura urbana. Cabe salientar que o marco lógico deveria ter sido definido antes da definição e execução dos programas. Este trabalho teve como base nas informações disponibilizadas na matriz de GPR da Secretaria das Cidades, nos relatórios setoriais e nos demais dados disponibilizados pelas coordenações da Secretaria.

Neste sentido, a definição do marco lógico consiste na descrição dos insumos, atividades, produtos, resultados e impactos dos programas, além de verificar se seus respectivos indicadores estão adequadamente estruturados. Outro ponto importante é verificar se a estrutura da matriz de GPR está consistente.

O acompanhamento e monitoramentos dos programas são fundamentais para que sejam tomadas medidas de correção ou mesmo de aperfeiçoamento, assim as metas intermediárias e finais serão alcançadas com suas respectivas medidas de resultado e impacto.

2.1.1 Matriz de GPR

Idealmente, a matriz de GPR deveria refletir o marco lógico dos programas, porém ela explicita apenas produtos e resultados. Insumos, atividades e impactos não são informados, o que evidencia a importância da análise do marco lógico, pois além de identificar deve encadear todos os seus componentes.

A matriz de GPR⁹⁰ da Secretaria das Cidades é apresentada na tabela 1, onde está relacionado aos programas e seus respectivos produtos (e indicadores de produtos) e resultados (e indicadores de resultado) que representam os serviços de infraestrutura urbana no Estado. Serão analisados dezesseis produtos divididos em três programas: Programa de Saneamento Ambiental (711), Programa Habitacional (222) e o Programa de Estruturação e Requalificação Urbana (002).

Cada produto possui seu respectivo indicador, onde foram estabelecidas metas que também podem ser observadas na matriz de GPR.

• Programa de Saneamento Ambiental

O programa Saneamento Ambiental do Ceará tem como objetivos gerais: elevar os percentuais de atendimento à população do Estado, com serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de destinação final de resíduos sólidos, bem como gerenciar as ações direcionadas à redução das despesas de custeio com o pagamento das contas de água e esgoto dos prédios de uso público estadual.

De acordo com a matriz de GPR os produtos relacionados a este programa são:

- ✓ Ligações domiciliares de água realizada, que se refere às ligações reais de água executadas em áreas nas quais foram implantadas redes distribuidoras de água, em outras palavras, este produto representa a cobertura da rede de distribuição;
- ✓ Ligação domiciliar de água efetivada, que compreende as ligações de água ativas, com faturamento regular;
- ✓ Ligação domiciliar de esgoto realizada se refere às ligações reais de esgoto executadas em áreas onde foram implantadas redes de coletoras de esgoto;
- ✓ Ligação domiciliar de esgoto efetivada compreende as ligações de esgoto, ativas, e com faturamento regular.

Todos estes quatro produtos são obtidos pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria das Cidades, por intermédio da entidade Vinculada Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, a qual é concessionária deste serviço em quase toda área urbana do Estado.

⁹⁰ A matriz de GPR da Secretaria das Cidades foi reduzida para apenas demonstrar os programas e produtos relacionados ao tema deste relatório de produto-resultado.

Tabela 1: Matriz de GPR da Secretaria das Cidades

| EIXO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS SETORIAIS | INDICADORES DE RESULTADO | RESULTADOS (LINHA BASE 2006) | PROGRAMAS PRIORITÁRIOS | PRODUTOS | INDICADORES DE PRODUTOS METAS | Metas 2010 |
|-----------------------------|-------------------------------------|--|--|------------------------------|-------------------------------------|---|--|------------|
| Sociedade Justa e Solidária | Saúde descentralizada com qualidade | Melhoria das condições de habitabilidade | População de Fortaleza beneficiada com água tratada pela CAGECE (%) | 2006: 97,64 | Saneamento Ambiental do Ceará (711) | Ligação domiciliar de água realizada (322) | Número de ligações de água realizadas | 46.201 |
| | | | | 2007: 97,80 | | Ligação domiciliar de água efetivada (321 MAPP) | Número de ligações de água efetivadas | 51.064 |
| | | | | 2008: 97,66 | | | | |
| | | | | 2009: 97,94 | | Ligação domiciliar de esgoto realizada (324) | Número de ligações de esgoto realizadas | 34.273 |
| | | | População de Fortaleza beneficiada com esgotamento sanitário pela CAGECE (%) | 2006: 49,19 | | Ligação domiciliar de esgoto efetivada (323 MAPP) | Número de ligações de esgoto efetivadas | 31.137 |
| | | | | 2007: 50,56 | | | | |
| | | | | 2008: 51,43 | | Kit sanitário implantado (305) | Número de unidades sanitárias (kit sanitário) construídas na RMF | 300 |
| | | | | 2009: 52,21 | | | | |

Fonte: Secretaria das cidades

Continuação da tabela 1

| EIXO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS SETORIAIS | INDICADORES DE RESULTADO | RESULTADOS (LINHA BASE 2006) | PROGRAMAS PRIORITÁRIOS | PRODUTOS | INDICADORES DE PRODUTOS METAS | Metas 2010 |
|-----------------------------|-------------------------------------|--|---|------------------------------|-------------------------------------|--|--|------------|
| Sociedade Justa e Solidária | Saúde descentralizada com qualidade | Melhoria das condições de habitabilidade | População urbana da RMF com destinação final adequada de resíduos sólidos (%) | 2006: 94,70 | Saneamento Ambiental do Ceará (711) | Aterro sanitário implantado (059 MAPP) | Número de aterros sanitários implantados | 0 |
| | | | | 2007: 95,04 | | Centro de reciclagem implantado (116 MAPP) | Número de centros de reciclagem implantados | 0 |
| | | | | 2008: 96,20 | | Estação de transferência implantada (223 MAPP) | Número de estações de transferência implantadas | 0 |
| | | | | 2009: 94,43 | | | | |
| | | | Famílias beneficiadas com habitações de interesse social adequada (nº) | 2006: 14.639 | Programa Habitacional (222) | Unidade habitacional construída (600) | Número de unidades habitacionais construídas na RMF | 1.287 |
| | | | | 2007: 8.402 | | Kit sanitário implantado (305) | Número de unidades sanitárias (kit sanitário) construídas na RMF | 300 |
| | | | | 2008: 11.265 | | Trabalho técnico social realizado | Número de atividades sociais realizadas | 200 |
| | | | | 2009: 12.549 | | | | |

Fonte: Secretaria das cidades

Continuação da tabela 1

| EIXO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNO | RESULTADOS ESTRATÉGICOS SETORIAIS | INDICADORES DE RESULTADO | RESULTADOS (LINHA BASE 2006) | PROGRAMAS PRIORITÁRIOS | PRODUTOS | INDICADORES DE PRODUTOS METAS | Metas 2010 |
|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|------------------------------|--|---|--|------------|
| Sociedade Justa e Solidária | Saúde descentralizada com qualidade | Melhoria das condições de habitabilidade | Famílias em assentamentos precários (favelas) beneficiados com urbanização (nº) | 2006: 885 | Programa Habitacional (222) | Área de assentamento precário (favela) urbanizada | Nº de áreas urbanizadas | 2 |
| | | | | 2007: 0 | | | | |
| | | | | 2008: 540 | | Assentamento precário urbanizados (051 MAPP) | Superfície (hectare) beneficiada | 22 |
| | | | | 2009: 0 | | | | |
| Economia para uma vida melhor | Redução das desigualdades regionais | Cidades e regiões competitivas com estrutura urbana adequada | Municípios com ações de estruturação urbana (nº) | 2006: 19 | Estruturação e Requalificação Urbana (002) | Obra urbana implantada | Número de obras implantadas | 115 |
| | | | | 2007: 0 | | Edificação pública construída | Nº de edificações públicas construídas | 3 |
| | | | | 2008: 72 | | | | |
| | | | | 2009: 91 | | Edificação pública reformada | Nº de edificações públicas reformadas | 3 |

Fonte: Secretaria das cidades

Os resultados para tais produtos são: população de Fortaleza beneficiada por água tratada e esgotamento sanitário com estes serviços fornecidos pela CAGECE. Estes indicadores de produto são limitados por não mostrarem a população que efetivamente utiliza os serviços de água tratada e esgoto. Eles mostram a parcela máxima da população que pode usufruir da rede de água tratada e esgoto, ou seja, indicam a capacidade máxima para a prestação de tais serviços.

O Programa de Saneamento Ambiental do Ceará ainda apresentou os seguintes produtos voltados para os serviços de infraestrutura urbana para o Estado:

- ✓ Kit sanitário implantado é um produto complementar à ação de implantação de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de esgotamento sanitário;
- ✓ Aterro sanitário implantado refere-se ao local onde é realizada de forma controlada, a deposição final de resíduos sólidos gerados pela atividade humana. Neles são depositados resíduos domésticos, comerciais, de serviços de saúde, de limpeza urbana, da indústria de construção, ou dejetos sólidos retirados do esgoto;
- ✓ Centro de reciclagem diz respeito ao local onde se realiza um conjunto de procedimentos que possibilita a recuperação e a reintrodução, no ciclo produtivo, de resíduos ou rejeitos das atividades humanas, como matérias-primas e/ou insumos de processos industriais, visando à produção de novos bens, idênticos ou similares àqueles de que se originaram os referidos resíduos e rejeitos;
- ✓ Estação de transferência implantada refere-se ao local onde são armazenados os resíduos sólidos antes de serem tratados ou transferidos para o local de destinação final.

Para estes produtos os resultados são: população urbana da região metropolitana de Fortaleza com destinação final adequada dos resíduos sólidos. Este indicador de 2006 a 2009 ficou acima de 94%, porém existe um grande ofensor à prestação deste serviço: os aterros sanitários possuem uma vida útil. Neste sentido, sem a implementação ou mesmo possíveis elevações da capacidade dos aterros existentes o serviço prestado e consequentemente seu indicador de resultado se reduzirão.

• Programa Habitacional

Este programa tem como foco a melhoria das condições de habitabilidade das famílias do Estado, principalmente das que vivem em condições habitacionais inadequadas ou em áreas sem a devida urbanização. Os produtos relacionados a este programa são:

- ✓ Unidade habitacional que consiste na aquisição e requalificação de imóveis destinados às famílias que vivem condições inadequadas;
- ✓ Kit sanitário implantado segue a mesma descrição do Programa de Saneamento Ambiental;
- ✓ Área de assentamento precário (favela) urbanizada é medida de duas maneiras, número de áreas urbanizadas e pela superfície (hectare) beneficiada. Este produto contribui para a diminuição do déficit qualitativo por urbanizarem partes das cidades ocupadas de forma irregulares, ou seja, beneficia as famílias com a inclusão ao meio urbano das cidades.
- ✓ Trabalho técnico social realizado representa o suporte que dá sustentabilidade aos empreendimentos voltados para a melhoria das condições de habitabilidade. De acordo com o Relatório de Desempenho Setorial da Secretaria das Cidades, este produto não contribui diretamente para alterar o número de famílias beneficiadas, mas sua ação gera auxílio na manutenção deste número.

A matriz de GPR apresenta como resultado para estes produtos: famílias beneficiadas com habitações de interesse social adequadas, e famílias em assentamentos precários (favelas) beneficiadas com urbanização. Este indicador evidencia a evolução do déficit habitacional que mais direto na compreensão da dimensão do problema das habitações no Estado, assim um indicador de resultado importante é o déficit habitacional total (nº de habitações) do Estado e o déficit habitacional para população de renda baixa na zona urbana.

• **Programa de Estruturação e Requalificação Urbana**

Este programa tem como objetivo a redução da desigualdade regional existente no Ceará. Além de amenizar as divergências econômicas, um dos principais focos é a equalização da prestação dos serviços públicos na área urbana do Estado.

Neste sentido, a Secretaria das Cidades formulou indicadores para a medição da eficiência da gestão pública como indutora do desenvolvimento regional. Os indicadores estão relacionados a ações de estruturação urbana realizada, ou seja, obras que possam suprir carências regionais e torna-las atraentes para investimentos e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Os produtos utilizados são:

- ✓ Obra urbana implantada, que são obras de pavimentação de vias, construções ou reformas de praças e parques públicos, obras de drenagem e outras pequenas intervenções urbanas;
- ✓ Edificação pública construída, que compreende obras de natureza diversa que propiciam melhores condições de trabalho para os administradores municipais;
- ✓ Edificação pública reformada, que são melhorias de instalações da administração pública.

Os resultados para estes produtos são municípios com ações urbanas realizadas. Este indicador não mostra o real problema da falta da urbanização, ou quando a área esta urbanizada, não mostra a sua real precariedade. Importante a incorporação do indicador população beneficiada por estas obras, assim será possível identificar a evolução e seus prováveis impactos na economia local.

2.1.2 Ações relativas aos programas

A matriz de GPR não apresenta os insumos ou recursos necessários para a geração dos produtos. Estas informações foram disponibilizadas pelas Coordenações da Secretaria das Cidades, servirão de suporte para a construção da matriz de marco lógico.

• **Programa de Saneamento Ambiental**

As ações relacionadas ao abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário estão ligadas à CAGECE que possui papel central na política de saneamento básico no Estado do Ceará. Suas atribuições são:

- ✓ Implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário;
- ✓ Elaboração de projetos dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- ✓ Realização de estudos de viabilidade técnica e econômica;
- ✓ Licitação, supervisão e implementação de obras;

- ✓ Implantação do programa de educação e saúde e mobilização social.

A destinação final adequado dos resíduos sólidos se concentra nas implantações de Aterros Sanitários que devem respeitar as determinações do marco legal relativo à disposição final dos resíduos sólidos. As ações estão nas seguintes etapas:

- ✓ A implantação do aterro começa pela elaboração de estudo para escolha de local de instalação do equipamento;
- ✓ A prefeitura deve obter a licença prévia e elaborar o projeto executivo do aterro;
- ✓ Levantamento dos insumos necessários para a execução construção do aterro sanitário;
- ✓ Posteriormente, após obter a licença de instalação, procede-se a construção do aterro;
- ✓ Uma vez terminadas as obras, é necessária a licença de operação para que o aterro inicie suas atividades;
- ✓ Trabalhos socioeducativos da população afetada;
- ✓ Acompanhamento e monitoramento do aterro implantado.

• Programa Habitacional

As ações do Programa Habitacional visam à melhoria das condições de vida, através das construções e melhorias das habitações e infraestrutura urbana, ou seja, habitações dignas e implantação ou melhoria de áreas de lazer e equipamentos públicos ligados à saúde, educação cultura e esportes. As ações podem ser resumidas da seguinte maneira:

- ✓ Pré-diagnóstico: permite uma primeira visão da área a ser beneficiada e disponibiliza crítica dos agentes locais envolvidos (população local e Governo local), o que permite eventuais correções e alterações no direcionamento da elaboração do diagnóstico;
- ✓ Diagnóstico: disponibilizar informações especializadas, como mapas e dados, sobre as regiões carentes. Em outras palavras, uma análise crítica dos problemas das áreas a serem urbanizadas;
- ✓ Elaboração de diretrizes e prioridades das obras;
- ✓ Levantamento dos insumos necessários para a execução das obras;
- ✓ Execução das obras;
- ✓ Trabalhos socioeducativos da população afetada;
- ✓ Acompanhamento e monitoramento dos produtos.

• Programa de Estruturação e Requalificação Urbana

As ações para este programa devem potencializar as obras que contribuem para a atração de investimentos e melhoria da prestação dos serviços públicos nas localidades. As ações devem as mesmas etapas das ações do Programa Habitacional, porém adaptadas para o objetivo do programa, logo:

- ✓ Pré-diagnóstico: permite uma primeira visão das necessidades que deve ser disponibilizada para crítica dos agentes locais envolvidos (população local e Governo local), o que permite eventuais correções e alterações no direcionamento da elaboração do diagnóstico;

- ✓ Diagnóstico: disponibilizar informações especializadas, dados e o benefício a ser gerado para estas localidades;
- ✓ Elaboração de diretrizes e prioridades das obras;
- ✓ Levantamento dos insumos necessários para a execução das obras;
- ✓ Execução das obras;
- ✓ Trabalhos socioeducativos da população afetada;
- ✓ Acompanhamento e monitoramento dos produtos

• Riscos envolvidos

As ameaças identificadas deveriam servir de base para a identificação das premissas envolvidas nas diversas ações e resultados do programa, ou seja, determinação dos fatores exógenos que podem influenciar cada uma das etapas do marco lógico. As premissas estão ligadas aos riscos inerentes ao projeto (e programa) e que os gestores tem controle limitado ou nenhum controle. Um exemplo de premissa básica para qualquer projeto é que os recursos financeiros sejam liberados nos prazos pré-estabelecidos para que a metas de entrega de produtos em determinado prazo seja alcançada.

2.1.3 A matriz marco lógico

De acordo com os produtos e resultados apresentação acima, a matriz de GPR não seguiu a estrutura do marco lógico. Não foi possível identificar os encadeamentos de atividades (ou ações) e insumos (ou recursos) dos programas, além dos impactos gerados.

Neste sentido, a identificação da matriz de marco lógico dos programas relacionados aos serviços de infraestrutura urbana assumem as seguintes etapas:

- i. Identificar e verificar, a partir da matriz de GPR, se problemas levantados tem como objetivo suas soluções, causas e efeitos. Assim é possível definir os resultados e impactos dos programas;
- ii. Definição dos produtos;
- iii. Definição das atividades e ações envolvidas na execução dos programas;
- iv. Definição dos insumos e recursos utilizados nas atividades;

• Programa de Saneamento Ambiental do Ceará

As tabelas 2 e 3 apresenta a base de identificação da matriz de marco lógico para o Programa de Saneamento Ambiental do Ceará.

Tabela 2: Base para o desenvolvimento do Marco Lógico – água tratada e esgotamento sanitário adequado

| | |
|---------------------|--|
| Problema | População não atendida pelos serviços de abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário adequado |
| Causas | Cobertura insuficiente da CAGECE |
| Efeitos | Comprometimento do meio-ambiente e da saúde da população |
| Objetivo Geral | Reverter às ameaças à saúde e ao meio-ambiente advindas da não disposição dos serviços |
| Objetivo Específico | Ampliar a rede de cobertura de água tratada e incentivar a população a utilizar os serviços fornecidos pela CAGECE; Ampliar e estruturar a rede de cobertura do esgotamento sanitário e incentivar o consumo deste serviço pela população |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3: Base para o desenvolvimento do Marco Lógico – destinação final adequada dos resíduos sólidos

| | |
|---------------------|--|
| Problema | A disposição inadequada dos resíduos sólidos e a existência de lixões, afetando o bem-estar da população. |
| Causas | Falta de estrutura e organização municipal adequada para a destinação final dos resíduos sólidos |
| Efeitos | Comprometimento do meio-ambiente e da saúde da população |
| Objetivo Geral | Reverter às ameaças à saúde e ao meio-ambiente advindas da disposição inadequada dos resíduos sólidos |
| Objetivo Específico | Estruturar a destinação final dos Resíduos Sólidos no Estado do Ceará através da implantação de Aterros Sanitários Regionalizados Consorciados |

Fonte: Elaboração própria

- **Programa Habitacional**

A tabela 4 apresenta a base de identificação da matriz de marco lógico para o Programa Habitacional.

Tabela 4: Base para o desenvolvimento do Marco Lógico – unidade habitacional e área de assentamento precária (favela) urbanizada

| | |
|---------------------|---|
| Problema | População que vive em habitações inadequadas; Famílias que vivem em áreas não urbanizadas |
| Causas | Déficit habitacional; Assentamento precário; |
| Efeitos | Comprometimento da saúde da população e agravamento dos problemas sociais |
| Objetivo Geral | Reverter às ameaças à saúde e problemas sociais advindas da não disposição dos serviços |
| Objetivo Específico | Melhoria das condições de habitabilidade da população; Aumentar a presença do Estado em áreas carentes |

Fonte: Elaboração própria

• Programa de Estruturação e Requalificação Urbana

A tabela 5 apresenta a base de identificação da matriz de marco lógico para o Programa de Estruturação e Requalificação Urbana.

Tabela 5: Base para o desenvolvimento do Marco Lógico – obras urbanas

| | |
|---------------------|---|
| Problema | Baixa atração de investimentos e redução da qualidade de vida da população |
| Causas | Falta de infraestrutura urbana |
| Efeitos | Baixa prosperidade econômica e social da localidade |
| Objetivo Geral | Promover o crescimento econômico sustentável |
| Objetivo Específico | Aumentar a competitividade das localidades e a qualidade de vida da população |

Fonte: Elaboração própria

Seguindo estas etapas, as tabelas 6,7, e 8 apresentam as matrizes de marco lógico para os programas em análise. Além dos produtos, são incorporados os encadeamentos de atividades, e os respectivos impactos.

Tabela 6: matriz de marco lógico do Programa de Saneamento Ambiental do Ceará

| Insumos | Atividade | Produtos | Resultados | Impactos |
|---|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Equipes da Secretaria das Cidades; ➤ Equipes municipais; ➤ Equipes da CAGECE; ➤ Empresas privadas contratadas; ➤ Recursos financeiros do Governo (federal, estadual e municipal), CAGECE e externos; ➤ Máquinas e equipamentos do Governo do Estado, Município, CAGECE e empresas privadas; ➤ Terrenos adequados para a implantação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Formação de consórcios municipais quando necessário; 2. Mapeamento das áreas carentes dos produtos; 3. Elaboração de projetos executivos e aprovação junto aos órgãos responsáveis; 4. Obras dos produtos; 5. Acompanhamento e monitoramento dos produtos implantados; 6. Trabalhos de conscientização da população quanto à utilização e conservação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ligações de água realizadas; 2. Ligações de água efetivas; 3. Ligações de esgoto realizadas; 4. Ligações de esgoto efetivas; 5. Aterros sanitários implantados; 6. Centros de reciclagem implantados; 7. Estações de transferência implantadas; 8. Unidades sanitárias construídas. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Melhorias das condições de saneamento básico; 2. Preservação dos lençóis freáticos; 3. Preservação e manutenção dos recursos ambientais; 4. Valorização da área urbana e maior visibilidade do Estado; 5. Geração de oportunidades de trabalho e renda. | <ol style="list-style-type: none"> 1. População saudável; 2. Maior balneabilidade; 3. Ambiente propício para a atração de empresas; 4. Incentivos ao turismo; 5. Crescimento economicamente e ambientalmente sustentável. 6. Elevação da qualidade de vida da população cearense. |

Fonte: elaboração própria

Tabela 7: matriz de marco lógico do Programa de Habitacional

| Insumos | Atividade | Produtos | Resultados | Impactos |
|--|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Equipes da Secretaria das Cidades; ➤ Equipes municipais; ➤ Empresas privadas contratadas; ➤ Recursos financeiros do Governo (federal, estadual e municipal) e externos; ➤ Máquinas e equipamentos do Governo do Estado, Município e de empresas privadas; ➤ Terrenos adequados para a implantação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mapeamento das áreas e população carentes dos produtos; 2. Elaboração de projetos executivos e a aprovação junto aos órgãos responsáveis; 3. Obras dos produtos; 4. Acompanhamento e monitoramento dos produtos implantados; 5. Trabalhos de conscientização da população quanto à utilização e conservação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidades habitacionais construídas; 2. Unidades sanitárias construídas; 3. Atividades sociais realizadas; 4. Áreas urbanizadas; 5. Superfície beneficiadas. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Melhoria das condições habitacionais; 2. Preservação e manutenção dos recursos ambientais; 3. Valorização da área urbana e maior visibilidade do Estado; 4. Geração de oportunidades de trabalho e renda. | <ol style="list-style-type: none"> 1. População com habitação e serviços urbanos adequados; 2. Ambiente propício para a atração de empresas; 3. Incentivos ao turismo; 4. Crescimento economicamente e ambientalmente sustentável. 5. Elevação da qualidade de vida da população cearense. |

Fonte: elaboração própria

Tabela 8: matriz de marco lógico do Programa de Estruturação e Requalificação Urbana

| Insumos | Atividade | Produtos | Resultados | Impactos |
|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Equipes da Secretaria das Cidades; ➤ Equipes municipais; ➤ Empresas privadas contratadas; ➤ Recursos financeiros do Governo (federal, estadual e municipal) e externos; ➤ Máquinas e equipamentos do Governo do Estado, Município e de empresas privadas; ➤ Terrenos adequados para a implantação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mapeamento das áreas e população carentes dos produtos; 2. Elaboração de projetos executivos e a aprovação junto aos órgãos responsáveis; 3. Obras dos produtos; 4. Acompanhamento e monitoramento dos produtos implantados; 5. Trabalhos de conscientização da população quanto à utilização e conservação dos produtos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Obras urbanas implantadas; 2. Edificações públicas construídas; 3. Edificações públicas reformadas; | <ol style="list-style-type: none"> 1. Melhoria das condições de prestação dos serviços públicos; 2. Valorização da área urbana e do patrimônio do Estado; 3. Geração de oportunidades de trabalho e renda. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Crescimento economicamente e ambientalmente sustentável. 2. Elevação da qualidade de vida da população cearense. |

Fonte: elaboração própria

3. Análise dos Produtos e Resultados

A seção anterior descreveu a composição do marco lógico para os serviços de infraestrutura urbana no Ceará. O próximo passo é analisar os produtos e resultados com auxílio de seus respectivos indicadores, ou seja, os programas devem apresentar metas bem definidas onde para que os produtos alcancem os objetivos dos programas.

3.1 Desempenho dos indicadores de produto

O desempenho dos indicadores de produto é medido a partir da definição de suas respectivas metas. As metas são definidas de acordo com as diretrizes e estratégias de cada programa, assim permitem distribuir os objetivos anuais de cada produto. A análise do desempenho de todos os produtos do programa deve obrigatoriamente refletir o desempenho do programa como um todo.

Metas bem definidas incentivam a elevação da produtividade e eficiência na geração dos produtos, ou seja, tende a reduzir os custos dos produtos e elevar a aderência ao programa. Dessa forma, o processo definição das metas deve levar em consideração os seguintes pontos:

- ✓ Objetivos do programa e do produto;
- ✓ Preparação da equipe ou recursos adicionais;
- ✓ Verificar se a rotina para a obtenção da meta está bem definida;
- ✓ Evitar metas desafiadoras, ou geram grande esforço para sua obtenção;
- ✓ Verificar se os agentes envolvidos estão em interação.

Assim as metas servirão como comparação dos resultados planejados e os realizados e consequentemente um fundamental instrumento de monitoramento e fonte de ações de correções e aperfeiçoamento dos produtos e programas em andamento.

O desempenho dos indicadores de produto em relação ao planejado para o ano de 2010 são apresentações a seguir.

• Programa de Saneamento Ambiental do Ceará

Dos oito indicadores de produto deste programa, apenas três apresentaram desempenho superior ao esperado:

- ✓ Ligações de água realizadas superaram o esperado em 26,1%, o que representou que a cobertura da rede de abastecimento de água incluiu 12.071 domicílios a mais que a meta estabelecida que foi de 58.272;
- ✓ Ligações de água efetivas superaram o meta em 18,7%. Foram planejadas 51.064 ligações e o resultado real foi um total de ligações de 60.606, a diferença foi positiva em 9.542. Este resultado foi importante pois este produto representa os domicílios que estão usufruindo deste serviço;
- ✓ O indicador de ligações de esgoto realizadas representa a ampliação da rede de cobertura do esgotamento sanitário. Seu desempenho superou a meta em 22,5%, ou seja, 7.707 domicílios a mais que o esperado estão coberto pela rede.

Dois indicadores de produto não cumpriram as metas estabelecidas, foram eles:

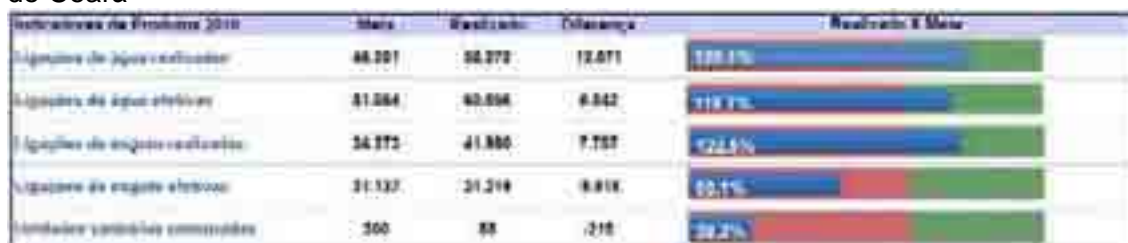
- ✓ Ligações de esgoto efetivas, que representam os domicílios que utilizam o serviços de esgotamento sanitário. Seu indicador ficou 31,9% abaixo da meta, ou seja, 9.918 domicílios não se conctaram à rede de esgoto. Este produto é muito importante para o programa, pois o seu não cumprimento ameaça diretamente os resultados planejados.
- ✓ Unidade sanitárias (Kit sanitário) também não cumpriu a meta estabelecida, ficou 70,1% abaixo do planejado.

Três indicadores indicadores tinham zero como meta e apresentaram zero como resultado, são eles:

- ✓ Aterros sanitários implantados;
- ✓ Centros de reciclagem implantados;
- ✓ Estações de transferência implantados.

Os indicadores de produto para o programa de Saneamento Ambiental do Ceará foram resumidos na figura 2.

Figura 2: Desempenho dos indicadores de produto do programa de saneamento ambiental do Ceará



Fonte: elaboração própria

• Programa Habitacional

O programa Habitacional apresentou cinco indicadores de produto relacionados com os serviços de infraestrutura urbana. Destes apenas o indicador de atividades sociais realizadas apresentaram desempenho acima do esperado, seu resultado foi 148,5% acima da meta.

Os demais indicadores não apresentaram o desempenho esperado, são eles:

- ✓ Unidades habitacionais construídas totalizaram 836 unidades frente a uma meta de 1.287 unidades, ou seja, este indicador ficou 35% abaixo da meta;
- ✓ Unidades sanitárias construídas é o mesmo indicador do programa de Saneamento Ambiental analisado anteriormente;
- ✓ Área urbanizada tinha como meta duas áreas a serem beneficiadas com urbanização, porém seu indicador mostrou que nenhuma área foi urbanizada;
- ✓ O mesmo ocorreu com o indicador de superfície urbanizada, de acordo com a matriz de GPR nenhuma superfície (em hectare) foi beneficiada;

O resumo destes indicadores e seus respectivos desempenhos foram representados na figura 3.

Figura 3: Desempenho dos indicadores de produto do programa Habitacional



Fonte: elaboração própria

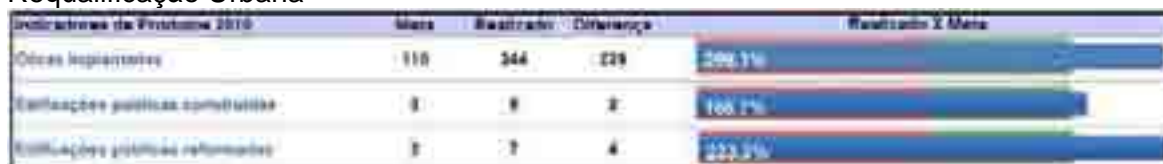
• Programa de Estruturação e Requalificação Urbana

O programa de Estruturação e Requalificação Urbana apresentou três indicadores de produtos relacionados com os serviços de infraestrutura urbana no Ceará. Todos os indicadores ficaram acima da meta estabelecida para 2010. Seguem abaixo as análises de desempenho dos indicadores:

- ✓ Obras implantadas tinham como meta 115 obras e foi realizado 344, ou seja, 229 obras a mais que o esperado;
- ✓ Foram realizadas 5 obras de construção de edificações públicas frente a uma meta de 3 edificações;
- ✓ As reformas de edificações públicas também superaram a meta. Em 2010 foi esperada a reforma de 3 edificações e ocorreu a realização de 7 reformas de edificações públicas.

O resumo deste indicadores foi apresentado na figura 4.

Figura 4: Desempenho dos indicadores de produto do programa de Estruturação e Requalificação Urbana



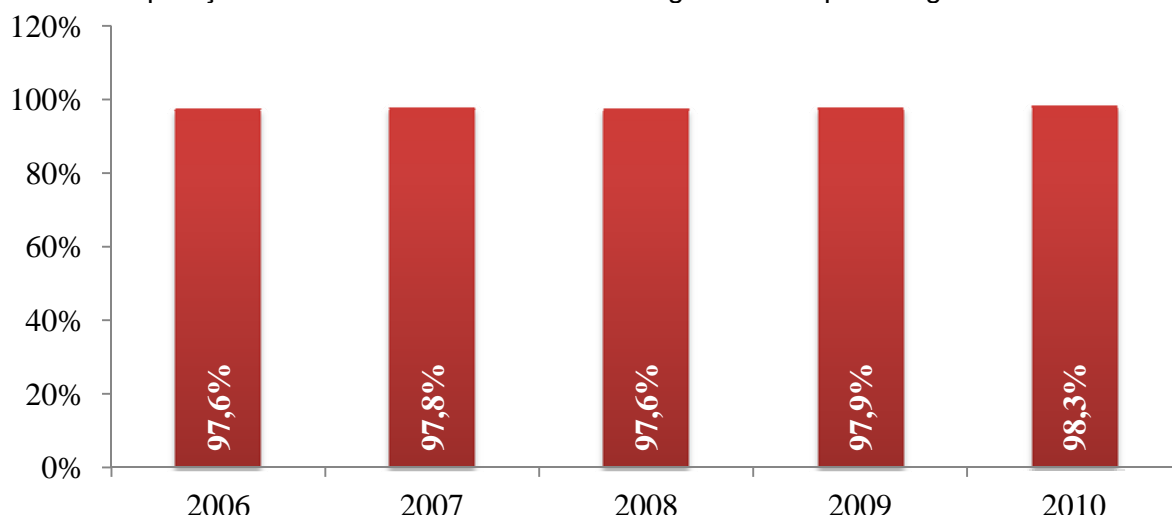
Fonte: elaboração própria

3.2 Análise dos resultados

O nível da prestação dos serviços de infraestrutura urbana no Estado pode na sequência de gráficos a seguir. Os gráficos 6 e 7, respectivamente, a população de Fortaleza e a população do interior do Ceará beneficiada com água tratada. Em ambos o nível da prestação deste serviço se mantém elevado. Em 2006 97,6% da população de Fortaleza foi atendida por água tratada enquanto no interior 95,8% foi atendido por este serviço. Em 2010, Fortaleza atingiu 98,3% da população com água tratada e o interior 97%.

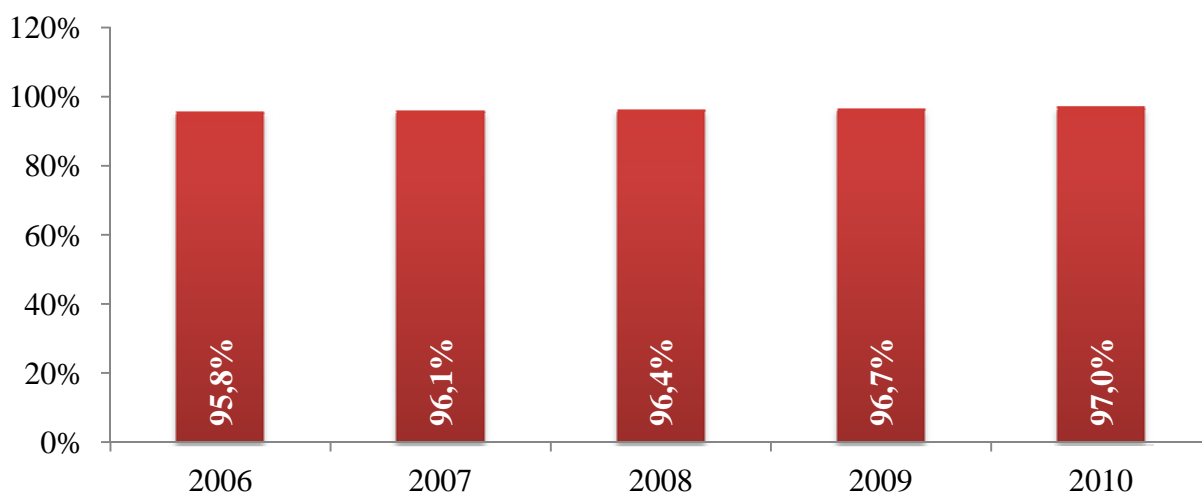
Este indicador de resultado mostra que a água tratada não foi o principal ofensor do programa de Saneamento Ambiental, ou seja, a oferta deste produto satisfaz os objetivos do programa. Além disso, se o ritmo de crescimento se mantiver, em 2013 toda a população do Estado será atendida pelo serviço de água tratada.

Gráfico 6: População de Fortaleza beneficiada com água tratada pela Cagece



Fonte: Secretaria das Cidades

Gráfico 7: População do interior beneficiada com água tratada pela Cagece



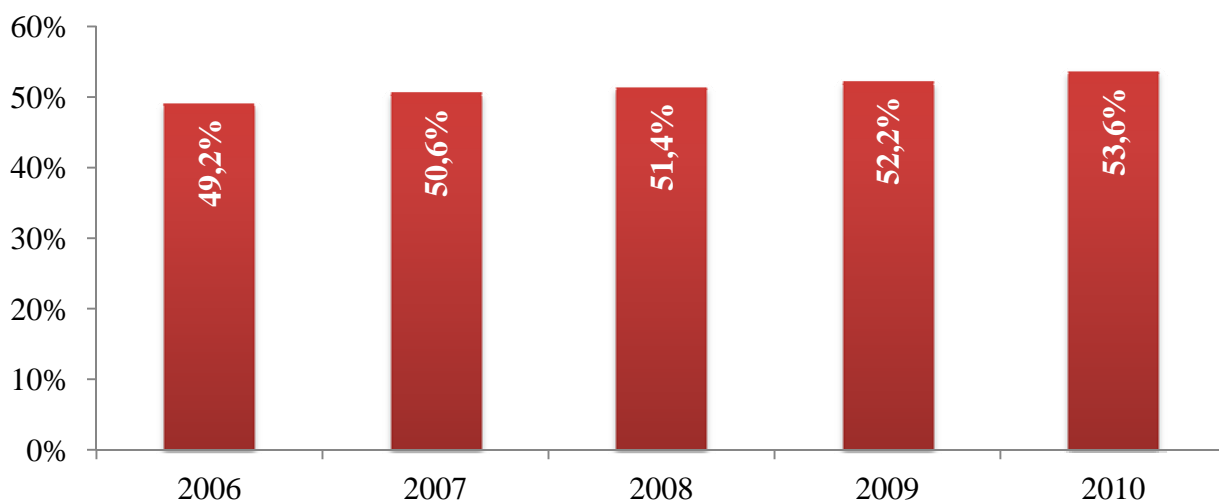
Fonte: Secretaria das Cidades

Um dos grandes problemas do programa de Saneamento Ambiental é o esgotamento sanitário que em 2010 beneficiou 53,6% da população de Fortaleza e 22,8% da população do interior, ou seja, aproximadamente 50% da população do Estado utilizam os serviços de esgotamento sanitário.

Outro ponto importante foi que a taxa de crescimento médio anual da prestação de serviço de esgotamento sanitário foi de 2%. Esta taxa foi tímida, visto o grande impacto gerado por este serviço. Fazendo uma projeção com a manutenção da taxa de crescimento, apenas em 2041 100% da população do Estado serão atendidas pelo esgotamento sanitário. Esta projeção evidencia o aumento e melhor gestão dos recursos necessários para a prestação deste serviço.

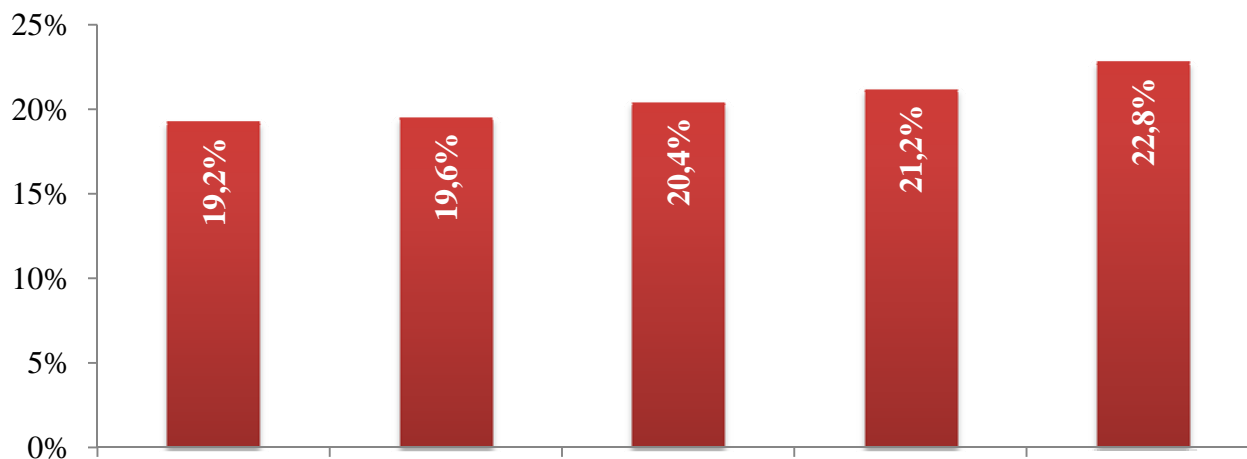
Os gráficos 8 e 9 apresentam, respectivamente, os resultados dos serviços de esgotamento sanitário em Fortaleza e no interior do Estado. O esforço é importante nas duas regiões, assim a população será atendida por este serviço.

Gráfico 8: População de Fortaleza beneficiada com esgotamento sanitário pela Cagece



Fonte: Secretaria das Cidades

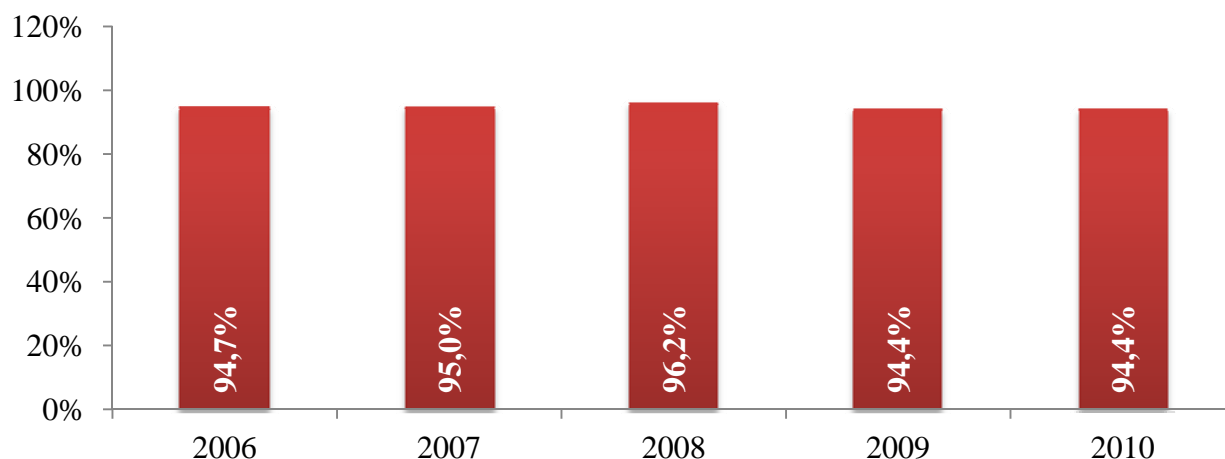
Gráfico 9: População do interior beneficiada com esgotamento sanitário pela Cagece



Fonte: Secretaria das Cidades

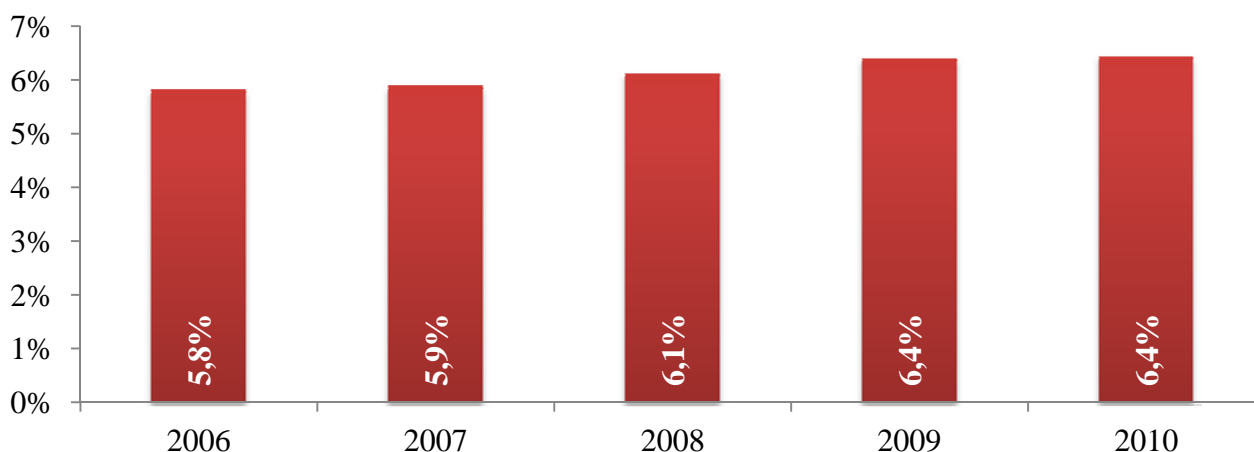
Um ofensor ao programa de Saneamento Ambiental é a destinação final adequada dos resíduos sólidos. Olhando para o indicador nos gráficos 10 e 11, percebeu-se grande diferença da prestação deste serviço na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e a população urbana do Interior.

Gráfico 10: População urbana da RMF com destinação final adequada dos resíduos sólidos



Fonte: Secretaria das Cidades

Gráfico 11: População urbana do interior com destinação final adequada dos resíduos sólidos



Fonte: Secretaria das Cidades

Em 2010, 94,4% da população da RMF foi atendida pelos serviços de coleta e destinação final adequada do lixo, enquanto no interior este mesmo indicador foi de 6,4%. Isso se deve, pela ausência de aterros sanitários no interior, pois a coleta pode até existir, mas a destinação final adequada deste lixo não ocorre.

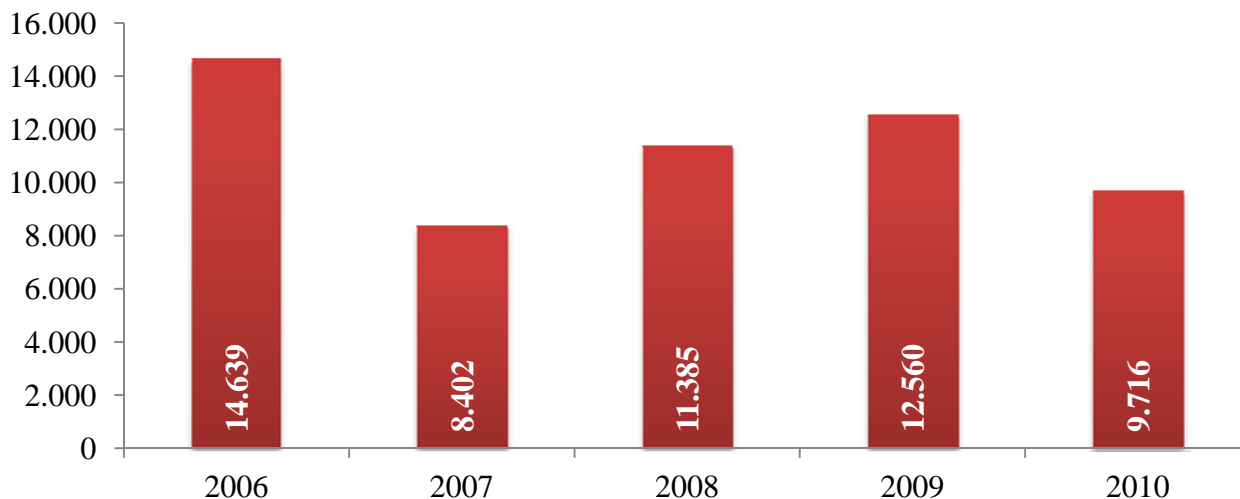
Apesar do indicador da RMF se manter num patamar elevado, a característica deste serviço é preocupante, pois o aterro sanitário apresenta vida útil, ou seja, existe uma capacidade máxima de armazenamento e tratamento adequados do lixo. Logo a construções de novos aterros a ampliação da capacidade dos aterros existentes são ações permanentes neste serviço.

O lixo, independente de sua origem pode contaminar a população através da contaminação do solo, lençóis freáticos e rios, que são as principais fontes de água potável no Brasil. Outro efeito provocado pela não destinação adequada dos resíduos sólidos é a redução das condições de habitabilidade da população que vive nas proximidades dos lixões. Além de obrigar famílias a sobreviverem do "garimpo" de materiais que são descartados nos lixões.

Como dito anteriormente, o programa Habitacional tem como resultado-foco a melhoria das condições de habitabilidade da população do Estado.

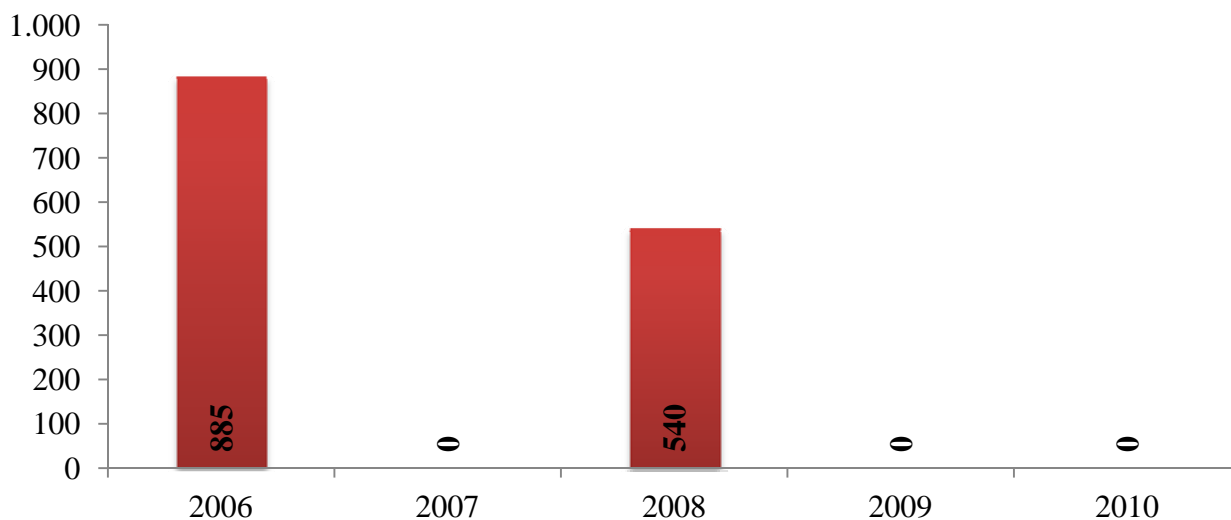
De acordo com o gráfico 12 foram beneficiadas, de 2006 a 2010, 56.702 famílias com habitações de interesse social adequadas. Em média 11.340 famílias foram beneficiadas por ano. Este ritmo ainda é tímido frente ao grande déficit habitacional no Estado. Como exercício, se este ritmo se mantiver, levará aproximadamente 31 anos para que o déficit habitacional seja eliminado.

Gráfico 12: Famílias beneficiadas com habitações de interesse social adequadas



Fonte: Secretaria das Cidades

Gráfico 13: Famílias em assentamentos precários (favelas) beneficiadas com urbanização



Fonte: Secretaria das Cidades

Outro indicador do programa Habitacional pode ser visualizado no gráfico 13, onde 1.425 famílias foram beneficiadas com urbanização de assentamentos precários (favelas) no Estado.

3.3 Consistência dos indicadores de produtos e resultados

É importante reconhecer que o Governo do Estado do Ceará cumpre o seu papel de gestor dos projetos, ou seja, ele faz o monitoramento das operações dos produtos. Porém alguns indicadores de produtos não refletem uma dinâmica temporal.

Os produtos onde seus indicadores não refletem o atual status são os produtos em que o tempo de definição e execução do projeto (ou implantação do produto) ultrapassa o período de um ano. Para estes produtos deve ocorrer uma alteração dos seus indicadores, assim o acompanhamento e monitoramento do desempenho será mais direta e facilmente interpretada por todos os agentes envolvidos.

Neste sentido, os indicadores que devem sofrer alterações são apresentados na tabela 9 sugere para estes produtos, novos indicadores que facilitarão o seu acompanhamento e a partir da determinação de metas.

Tabela 9: Proposta de indicadores de produto

| Programa | Produto na GPR | Indicador de produto na GPR | Proposta de Indicador de produto |
|-------------------------------|--|--|---|
| Saneamento Ambiental do Ceará | Aterros sanitários implantados | Número de aterros sanitários implantados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ % de aterros sanitários implantados; ✓ % de aterros com tempo médio de vida útil menor que 5 anos; ✓ % da população urbana atendida por aterros com vida útil menor que 5 anos; ✓ % projetos executivos finalizados; ✓ % de obras contratados |
| | Centros de reciclagem implantados | Número de centros de reciclagem implantados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ % obras contratadas ✓ % centros de reciclagem em operação |
| | Estações de transferência implantados | Número de estações de transferências implantados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ % obras contratadas ✓ % estações de transferência em operação |
| Habitacional | Áreas de assentamento precário (favela) urbanizada | Número de áreas urbanizadas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ % obras contratadas ✓ % áreas não urbanizada na zona urbana |

Fonte: elaboração própria

4. Considerações Finais

O Relatório Produto-Resultado é um instrumento de análise importante, pois a ocupa uma lacuna existente entre o monitoramento e a avaliação de um programa. Toma como base a metodologia de marco lógico, e fazer a ligação dos produtos e resultados gerados com os resultados planejados. Além disso, faz uma análise dos impactos produzidos da relação produto e resultado.

Tomando como base os dados e relatórios disponibilizados pela Secretaria das Cidades, onde foi possível identificar os recursos, ações, produtos, resultados e impactos, assim obter uma matriz de marco lógico com maior amplitude que a matriz de GPR apresentada pela Secretaria.

Este relatório analisou os serviços de infraestrutura urbana do Estado do Ceará que estão ligados a três programas: Saneamento Ambiental, Habitacional, e de Estruturação e Requalificação Urbana.

De acordo com os produtos e resultados obtidos, foi possível observar o aumento na oferta dos serviços. Porém, o ritmo de crescimento não foi o ideal para eliminar o déficit, principalmente dos seguinte produtos:

- ✓ Esgotamento sanitário;
- ✓ Aterro sanitário implantado;
- ✓ Unidade habitacional construída;
- ✓ Área de assentamento precário (favela) urbanizada.

Alguns indicadores de produtos são passíveis de críticas por não refletem o atual status são os produtos em que o tempo de definição e execução do projeto (ou implantação do produto) ultrapassa o período de um ano, para estes foram sugeridos novos indicadores que facilitarão o acompanhamento dos programas;

O presente relatório estimula um efetivo monitoramento e uma futura avaliação de impacto do programa através da sugestão de um conjunto de indicadores. Será necessária agora a construção das linhas de base para os indicadores de resultado e impacto do programa. Para tanto, a obtenção de uma base de dados primária será indispensável.

Por fim os programas devem sofrer correções em termos de acompanhamento com o objetivo de ampliar a dinâmica, propiciando uma melhor utilização dos recursos para a ampliação da oferta dos serviços de infraestrutura urbana no Ceará.