

\*\*\* PROGRAMA DE ESTUDOS DA FOME - NESP / CEAM / UNB\*\*\*  
\*INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA\*

O NOVO PADRÃO DE GERENCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO:  
O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES PARAGOVERNAMENTAIS NO  
ATENDIMENTO ALIMENTAR DAS POPULAÇÕES MAIS POBRES  
DO DISTRITO FEDERAL

RELATÓRIO NARRATIVO FINAL

APOIO FINANCEIRO: FUNDAÇÃO FORD  
SETEMBRO/1992

O NOVO PADRÃO DE GERENCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO  
O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES PARAGOVERNAMENTAIS  
NO ATENDIMENTO ALIMENTAR DAS POPULAÇÕES  
MAIS POBRES DO DISTRITO FEDERAL

RELATÓRIO NARRATIVO FINAL

I. OBJETIVOS PROPOSTOS E REALIZADOS

O projeto original submetido à Fundação Ford propunha a caracterização e análise do atendimento alimentar realizado pelas associações filantrópicas do Distrito Federal, buscando identificar as inter-relações dessas entidades com as organizações governamentais. Visava-se elaborar um mapeamento das entidades que distribuem alimentos, descrever o atendimento realizado e analisar a sua participação nos programas governamentais de alimentação e nutrição.

A desativação dos programas oficiais, observada no decorrer dos trabalhos (com exceção do programa de merenda escolar do qual as entidades filantrópicas pouco participam) e a constatação de que as atividades de alimentação são, predominantemente, realizadas no bojo de uma assistência mais ampla, forçaram o alargamento do foco de preocupações da pesquisa. Assim, os trabalhos estenderam-se à análise global dos serviços prestados pelas entidades assistenciais aos distintos grupos da população (infanto-juvenil, portadores de deficiência, idosos e famílias), mantendo-se o destaque, entretanto, para o atendimento alimentar ao grupo de crianças menores de 7 anos e a famílias carentes.

II. SÍNTESE DOS TRABALHOS DE PESQUISA E DOS RESULTADOS PRINCIPAIS

A apresentação dos trabalhos pode ser assim sintetizada:

## 1. Desenvolvimento da Pesquisa

1.1. Em uma primeira etapa, procedeu-se à definição da metodologia da pesquisa acompanhada de uma reflexão sobre o papel da filantropia, à luz das recentes conquistas populares no campo dos direitos sociais (tomando como marco a Carta Constitucional de 1988). Buscou-se ainda caracterizar melhor o campo de atuação da política assistencial, que distingue-se das políticas setoriais por seu comprometimento com grupos específicos da população - os mais desiguais. A política assistencial foi definida como a reunião de todas as ações direcionadas para a promoção social dos grupos mais necessitados, desenvolvidas no âmbito das demais políticas setoriais, tanto na área econômica como na social. Por ser genérica na atuação e restrita na clientela, a assistência, assim entendida, deve estar inserida no bojo das políticas especializadas - única forma de ampliar não só sua própria efetividade como também a das demais ações setoriais.

1.2. Passou-se, em seguida, à avaliação das informações contidas nos órgãos públicos responsáveis pelo cadastramento das entidades assistenciais no Distrito Federal. Dessa avaliação ficou evidenciada a impossibilidade de se retratar adequadamente o atendimento assistencial desenvolvido pelo setor não governamental a partir dos dados oficiais disponíveis. Eles carecem de homogeneidade; não obedecem a critérios pré-estabelecidos para definir os tipos de atividades desenvolvidas; não explicitam quais atividades são realizadas para cada um dos grupos atendidos, nem o regime de atendimento; não especificam a infra-estrutura disponível; além disso, uma mesma entidade é registrada com nomes distintos, em diferentes instituições, impossibilitando um mapeamento confiável. Na pesquisa de campo realizada posteriormente observou-se, ainda, que, além de entidades fantasmas, havia outras que não se localizavam nos endereços registrados, e que não desenvolviam as mesmas atividades e nem atendiam o mesmo número de usuários que constava das informações oficiais.

1.3. A pesquisa de campo foi precedida da elaboração do questionário, do manual do entrevistador, e da realização do pré-teste. Foram selecionadas para compor a amostra 232 entidades assistenciais (74% do total de entidades cadastradas nos órgãos oficiais). Deste universo, foram efetivamente pesquisadas 150 entidades, o que representa 65% do total da amostra selecionada e 48% do total de entidades do DF, cadastradas nos órgãos oficiais em 1991. Dentre os motivos para a não realização de 82 entrevistas destacaram-se: entidades não localizadas (38%), entrevistas recusadas (22%), entidades desativadas (12%), e as que não desenvolviam atividade assistencial (9%).

1.4. A última etapa da pesquisa constitui na realização de alguns estudos de casos. Esses estudos foram conduzidos através da permanência dos pesquisadores, por período integral, durante uma semana, em seis entidades selecionadas. O objetivo foi realizar uma análise mais detalhada, destacando-se os seguintes aspectos: o atendimento alimentar e nutricional, o relacionamento com o setor governamental e os custos operacionais.

## 2. Principais resultados da pesquisa de campo

2.1. Das conclusões extraídas no trabalho destaca-se a manutenção, nos dias atuais, do caráter beneficente/filantrópico e religioso da assistência prestada aos mais pobres. Os dados indicam que os grupos religiosos (sobretudo os católicos romanos) participaram da fundação de 75% das entidades pesquisadas, contra uma participação dos movimentos comunitários de apenas 7%. A participação organizada das comunidades foi, também, inexpressiva na direção e na administração das entidades. Destacou-se apenas, o trabalho voluntário exercido, sobretudo, por pessoas de um nível social mais elevado que o das populações atendidas. Aproximadamente 65% das que trabalham em entidades assistenciais não recebem

nenhum tipo de remuneração, sobressaindo-se os profissionais de nível superior.

2.3. Em geral observou-se que as entidades assistenciais têm trabalhado exatamente naquelas áreas em que o setor público tem apresentado maior dificuldade de atuação: a) provisão de bens essenciais (não só alimentos, mas também medicamentos, vestuário, material escolar, material de construção, etc); b) no atendimento às crianças menores de 7 anos (creches e pré-escolas); c) no reforço escolar; e d) nos serviços de apoio na área saúde (educação em saúde, cuidados básicos de higiene, visitas domiciliares, etc). Considerando-se apenas as entidades cadastradas nos órgãos oficiais, esse atendimento atingiu 92 mil pessoas aproximadamente, o que representa cerca de 10% da população do Distrito Federal com renda inferior a dois salários mínimos.

O atendimento alimentar, ainda que não explicitado entre os objetivos específicos, foi a atividade realizada com maior frequência pelas entidades pesquisadas. No ano de 1991, configurou-se como a principal (quase que a única) opção para muitas crianças e famílias carentes do DF melhorarem o seu consumo alimentar.

2.4. O apoio do governo tem sido fundamental para a ampliação do atendimento assistencial desenvolvido pelas organizações não governamentais. No entanto, este apoio não tem sido suficiente para a viabilidade financeira da maioria das entidades assistenciais beneficiadas, nem para assegurar a padronização da qualidade dos serviços prestados. Dentre as entidades pesquisadas, 65% recebiam algum tipo de apoio do setor governamental, através da transferência direta de recursos físicos e/ou financeiros. Para as entidades que receberam repasses financeiros do governo, estes representaram 42% do total da receita. O complemento proveio de doações privadas (pessoas físicas e jurídicas) - 32% - e da arrecadação pelas próprias entidades através de promoções sociais beneficentes, bazares, aplicação financeira, etc. - 26%.

2.5. Um problema central para a assistência não governamental reside na questão dos recursos humanos. Em geral, a prestação de serviços é mantida por funcionários pouco qualificados e mal remunerados, dependendo de voluntários cuja frequência ao trabalho não tem a necessária continuidade e cuja dedicação depende dos outros compromissos do dia. A maioria das entidades não dispõem de recursos suficientes para prestar serviços com profissionais adequadamente remunerados. O apoio governamental não alivia este problema, uma vez que a utilização das verbas públicas para pagamento de funcionários não é permitida.

### 3. Principais resultados extraídos nos estudos de caso

3.1. Apesar das diferenças observadas no tocante à atuação das entidades estudadas, verificou-se que o atendimento alimentar e nutricional ao grupo infantil (em creches) apresenta uma inadequação calórica, apesar de oferecer um excesso de proteínas. A composição dos cardápios é razoavelmente variada e corresponde aos hábitos tradicionais de consumo da população brasileira. Em termos do volume, os alimentos nutricionalmente mais ricos (e mais caros) são oferecidos em menor quantidade (legumes, verduras, frutas e carnes).

O atendimento ao grupo familiar, através da doação de cestas de alimentos, contribuiu em pelo menos 20% das necessidades diárias de calorias e 25% das de proteínas das famílias assistidas. Apesar da cobertura reduzida, observou-se um atendimento sistemático, contínuo, de valores nutricionais próximos aos programas governamentais semelhantes e focalizados em famílias efetivamente carentes.

3.2. Dentre as organizações governamentais que apóiam as entidades pesquisadas, destacam-se a LBA, o Conselho Nacional de Serviço Social, a Fundação de Serviço Social e a Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Segundo as informações levantadas, as instituições oficiais mantêm tratamentos diferenciados no que diz respeito às exigências e os valores dos recursos repassados por beneficiário atendido. São frequentes as reclamações quanto à falta de flexibilidade para a aplicação dos recursos públicos e o descumprimento dos compromissos assumidos nos convênios. Entretanto, irregularidades foram observadas também por parte das entidades, tais como: disparidades entre o número de pessoas atendidas e o número apresentado nos relatórios e/ou o uso dos recursos para outros fins não previstos nos termos dos contratos.

3.3. Os custos de atendimento variaram significativamente. No que se refere ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos em creches, o custo per capita mensal (considerando as despesas efetivamente realizadas pelas entidades acrescentadas do valor estimado dos serviços não-remunerados e das mercadorias doadas) oscilou de US\$ 17,68 a US\$ 57,47 (variação de cerca de 300%). As disparidades encontradas podem ser atribuídas a diversos fatores: número de crianças atendidas (quanto maior o número mais baixo ficam os custos per capita das despesas fixas); regime de atendimento; volume de alimentos e número de refeições servidas por usuário; qualidade das refeições; e tipos de serviços complementares que a entidade oferece (médico-odontológico, pedagógico, etc).

### 3. ATIVIDADES DE DIVULGAÇÃO PARA A COMUNIDADE ACADEMICA/ ESPECIALIZADA

O projeto foi submetido ao Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada/IPEA, que aprovou a proposta e se dispôs a participar dos trabalhos, através da cessão da coordenadora da pesquisa, do apoio à realização do seminário de apresentação dos resultados finais e do financiamento da publicação do relatório final.

A divulgação do projeto para pesquisadores do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP/UNICAMP induziu a um trabalho integrado, tendo sido desenvolvidas, naquela instituição, três pesquisas referentes ao tema (com o apoio da FCBIA), cujos resultados foram analisados conjuntamente e apresentados no 2º relatório parcial desta pesquisa.

No âmbito da Universidade de Brasília, foi promovida, durante todo um semestre, uma série de reuniões para debater, com o grupo de pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Políticas Sociais-NEPPOS/CEAM, questões relativas à caracterização e definição de política assistencial e a metodologia adotada na pesquisa.

Documentos elaborados:

1º Relatório (Parcial) - 1 volume

2º Relatório (Parcial) - 3 volumes

3º Relatório (Final) - 3 volumes

Texto: "O Trabalho das Organizações Não Governamentais na Área da Educação: Uma Análise das Informações Disponíveis". Peliano, Anna Maria. Esse trabalho foi elaborado com base nas informações obtidas na pesquisa, tendo sido solicitado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto Inovações no Ensino Básico - da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (Janeiro 92).

Tese: A pesquisadora Maria de Fátima Carvalho, que participou deste projeto, está elaborando uma proposta para sua tese de mestrado a ser submetida ao Departamento de Nutrição da Universidade de Brasília, na qual deverão ser utilizados os dados levantados na pesquisa.

Vale ressaltar que o texto do 1º Relatório Parcial está citado em outros documentos elaborados pela própria coordenadora da pesquisa (publicado nos CADERNOS CBIA, Ano 1, nº 1; 1991), e em documentos de outros pesquisadores (por exemplo: Fulvia Rosemberg/Fundação Carlos Chagas; Beatriz Azeredo e Tereza Lobo/PNUD). Já foi também inserido na Resenha



Bibliográfica da pesquisa: "Análise do Papel das Organizações Não Governamentais na Implantação de Políticas Públicas" - NEPP/UNICAMP/1991).

Paralelamente, a coordenadora deste projeto já foi convidada para dissertar sobre o tema da pesquisa nos seguintes seminários:

. "O Papel das Organizações Não Governamentais - ONG's no Atendimento Assistencial às Populações Carentes". Tema: "As Organizações Não Governamentais no Desenvolvimento de Programas Sociais". Fundação Carlos Chagas/SP. 1990.

. "Novas Fronteiras entre o Público e Privado: O Papel das ONG's na Década 90". Tema: "As Relações das ONG's com Estado para a Prestação de Serviços Sociais" UNICAMP/CAMPINAS, 1990.

. "6ª Conferência Brasileira de Educação" Tema: "A Política para a Infância e as Organizações Não Governamentais: As Fronteiras entre o Público e o Privado". São Paulo, 1991.

. "As Organizações Não Governamentais-ONG's: Interface com Educação e Poder Público" Tema: "Análise das Informações Disponíveis" Secretaria Estadual de Educação, São Paulo, 1991.

#### 4. ATIVIDADES DE DIVULGAÇÃO PARA A COMUNIDADE NÃO ESPECIALIZADA

##### 1. Textos elaborados:

1.1. "As Organizações Não Governamentais e o Setor Público: relatório de um debate sobre assistência à população carente no DF".

O texto resume as principais críticas à ação governamental realizadas pelas entidades assistenciais, e as sugestões apresentadas para o seu aprimoramento. As conclusões apresentadas foram extraídas na pesquisa e no seminário final "Assistindo as Populações Carentes: o que fazem as organizações não governamentais?". O documento foi encaminhado aos representantes das entidades que participaram do seminário e a

todos os dirigentes de instituições públicas vinculadas ao setor, a nível local (Secretaria de Desenvolvimento Social, Fundação de Serviço Social, Secretaria do Trabalho, etc.) e nacional (LBA, FCBIA, FNSS, etc.).

#### 1.2. "A Assistência Não Governamental no DF: Informações Preliminares"

Esse texto foi elaborado para apresentação e debate no encontro "Forum do IPÊ", promovido em julho 1992 pelo Forum da Criança e do Adolescente no DF, pela CBIA e Fundação Cidade da Paz. Participaram cerca de 80 entidades assistenciais do DF que trabalham com crianças e adolescentes. As informações foram publicadas no jornal local (Correio Braziliense).

#### 2. Seminários

2.1. Participação como palestrante no seminário: "Avaliação e Pesquisas na Área do Atendimento à Infância e Adolescência". Tema: "O Papel das ONG's na Prestação de Serviços Públicos de Caráter Assistencial". FCBIA/RJ. 1991.

2.2. Organização do Seminário "Assistindo as Populações Carentes: o que fazem as organizações não governamentais?" UnB/BsB, 1992.

É importante ressaltar que a equipe responsável pela pesquisa tem recebido frequentes solicitações do relatório final e já está agendada uma nova apresentação dos resultados no Palácio do Buriti, a convite da Comissão Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente, presidida pela esposa do governador do DF, Weslian Roriz.

O Ministério das Relações Exteriores, que pretende desenvolver um trabalho de parceria com as entidades assistenciais do DF, também já procurou a equipe (por indicação do UNICEF) para a obtenção das informações levantadas.

Com o lançamento de livro (em futuro próximo) pretende-se reforçar ainda mais a divulgação da pesquisa.