

Número

06

REVISTA BRASILEIRA DE

Jul-Dez/2013

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste

Alcides Fernando Gussi  
Gláucia Brasil de Almeida  
Rita Josina Feitosa da Silva  
Raul da Fonseca Silva Thé  
Janainna de Oliveira Pereira

Uso de evaluaciones homogêneas para evaluar programas sociales: Caso México

Hortensia Pérez Seldner

Avaliação Econômica do Programa Excelência em Gestão Educacional (projeto piloto)

Maria Carolina Nogueira Dias  
Clarissa Gondim Teixeira

Os Jovens que não Estudam nem Trabalham no Brasil: Uma Análise do Perfil, Determinantes da Condição e Efeitos do Programa Bolsa Família

Armando Simões

Número

06

REVISTA BRASILEIRA DE  
Jul-Dez/2013

# monitoramento e avaliação

EDITORIAL 03

## ARTIGOS

### 1. Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste

Alcides Fernando Gussi  
Gláucia Furtado Brasil de Almeida  
Rita Josina Feitosa da Silva  
Raul da Fonseca Silva Thé  
Janainna Edwiges de Oliveira Pereira

04

### 2. Uso de avaliações homogêneas para avaliar programas sociais: Caso México

Hortensia Pérez Seldner

22

### 3. Avaliação Econômica do Programa Excelência em Gestão Educacional (projeto piloto)

Maria Carolina Nogueira Dias  
Clarissa Gondim Teixeira

34

### 4. Os Jovens que não Estudam nem Trabalham no Brasil: Uma Análise do Perfil, Determinantes da Condição e Efeitos do Programa Bolsa Família

Armando Simões

50

## ENTREVISTA

### Evert Vedung

Por Armando Simões

80

## RELATOS DE PESQUISA

### 1. Estratégias para o Aprimoramento Contínuo do Cadastro Único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal

Ana Gabriela Filippi Sambiase  
Bruna Barreto Bastos  
Keli Rodrigues de Andrade

92

### 2. Portal de Informações Gerenciais: a inteligência informacional como instrumento de governança do Plano Rio Sem Miséria

Ana Maria Machado Vieira  
Antonio Claret Campos Filho

108

### 3. Avaliação de indicadores de vigilância em saúde: a experiência de Mato Grosso

Livia Victório de Carvalho Almeida  
Ana Conceição Calhao  
Maria de Lourdes Girardi

116

### 4. Painel de Indicadores de Condicionalidades

Livia Victório de Carvalho Almeida  
Ana Conceição Calhao  
Maria de Lourdes Girardi

124

### 5. Sistemas de Informação das Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Janio Souza Alcantara  
Florentino Gonçalves Chaves Neto  
Kyara Michelline França Nascimento

138

RESUMOS E RESENHAS 160

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE 166

NOTAS EM M&A 168

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert e Kátia Ozório

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Rômulo Paes de Sousa, Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert, Taiana Araújo, Alcides Gussi, José Ribeiro Guimarães, Marconi Sousa, Alexandro Pinto, Patrícia Vilas Boas e Caio Nakashima

CONSELHO EDITORIAL

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO

Tarcísio da Silva

DIAGRAMAÇÃO

Tikinet

REVISÃO

Tatiane Dias

BIBLIOTECÁRIA

Ana Cláudia Nascimento

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 6 (2014)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
176 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

1. Política social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 2. Programa Social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. 4. Programa Bolsa Família, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. II. Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

CDU 304(81)

TIRAGEM: 3.000 UNIDADES

© 2014 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

ACESSE A VERSÃO ELETRÔNICA DESTA PUBLICAÇÃO EM:

<http://apl.mds.gov.br/ojs/index.php/RBMA/index>

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

<http://www.mds.gov.br/sagi> > Escolhendo a opção *Publicações e Estudos Técnicos*

## Editorial

---

A revista chega com esta edição em seu sexto número, dedicada nessa oportunidade a refletir parte das contribuições da comunidade de pesquisadores do campo de Avaliação presentes no 5º Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação na Universidade de Campinas em 2013. A Rede tem passado por um forte movimento de expansão desde sua criação, contando com número maior, mais diversificado e qualificado de participantes, inclusive de outros países. A produção técnica refletida nesse número da revista é ilustrativa desse processo pela diversidade de temas tratados, das perspectivas metodológicas adotadas e da filiação institucional dos autores.

A seção de artigos inicia-se com o trabalho de Alcides Gussi e colaboradores, que apresenta os resultados da avaliação de programas de microcrédito do Banco do Nordeste. Hortensia Seldner discute a experiência mexicana em utilizar avaliações em programas sociais. A análise quantitativa da avaliação de impacto do Programa Excelência em Gestão Educacional da Fundação Itaú Social é feita por Maria Carolina Dias e Clarissa Teixeira. Por fim, Armando Simões analisa o perfil dos “Nem-Nem”, os jovens que não estudam nem trabalham no Brasil e os possíveis efeitos do Programa Bolsa Família no fenômeno.

A entrevista deste número é com Evert Vedung, professor emérito da Universidade de Uppsala na Suécia e especialista internacional no campo da Avaliação. Ele discute, entre várias questões, a sua tese das quatro ondas pelas quais a avaliação em políticas públicas tem passado nos últimos cinquenta anos, refletindo os diferentes contextos políticos e abordagens epistemológicas do campo no período: a perspectiva científica-experimental que marcou as primeiras décadas da avaliação, a valorização dos processos avaliativos participativos junto a beneficiários e gestores, a avaliação focada na eficiência no contexto das experiências neoliberais dos anos 1980, e a mais recente, a *Evidence-based Evaluation* - Avaliação baseada em evidências.

Dando continuidade às contribuições sobre experiências de sistemas de monitoramento apresentadas na edição anterior, a revista traz cinco novos relatos de pesquisa na área: o primeiro revela as estratégias do Governo Federal para o aprimoramento contínuo do Cadastro Único; o segundo apresenta o Portal de Informações Gerenciais elaborado para o Plano Rio Sem Miséria; a experiência do Mato Grosso na avaliação de indicadores de vigilância em saúde é o relato nº 3; por fim, os dois últimos relatos versam sobre o painel de indicadores e o sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Em Notas em M&A, o leitor irá conhecer a proposta do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) de promover o diálogo e facilitar o aprendizado entre países em desenvolvimento sobre políticas sociais inovadoras que levam ao crescimento inclusivo. Fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o governo brasileiro, o IPC-IG estabeleceu uma rede global que abrange 189 países e alcança mais de 37 mil pessoas e organizações que trabalham com temas similares em governos, universidades, Nações Unidas e organizações da sociedade civil.

A revista completa com esse número três anos de contribuições no campo de Monitoramento e Avaliação de Programas, procurando manter-se fiel aos propósitos de sua criação, de constituir-se em fórum técnico-político para o debate dos avanços, dificuldades e desafios das Políticas Públicas no país, segundo a perspectiva multidisciplinar e plural da comunidade de técnicos e pesquisadores envolvidos na temática. Os desafios para seu quarto ano e próximas edições é aprofundar nessa aposta!

Boa leitura !

# Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste

Alcides Fernando Gussi<sup>1</sup>

Gláucia Furtado Brasil de Almeida<sup>2</sup>

Rita Josina Feitosa da Silva<sup>3</sup>

Raul da Fonseca Silva Thé<sup>4</sup>

Janaina Edwiges de Oliveira Pereira<sup>5</sup>

1 Professor e coordenador do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/Universidade Federal do Ceará – UFC.

2 Técnica do Banco do Nordeste e Mestre em Avaliação de Políticas Públicas/MAPP/UFC.

3 Técnica do Banco do Nordeste e Mestre em Avaliação de Políticas Públicas/MAPP/UFC.

4 Graduando em Ciências Sociais - UFC e bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

5 Graduanda em Ciências Sociais- UFC e bolsista de Iniciação Científica PIBIC/UFC.

## Resumo

---

ESTE ARTIGO TRATA-SE DE UMA AVALIAÇÃO DE DOIS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, DIFERENTEMENTE TIPIFICADOS NO CAMPO DAS MICROFINANÇAS: O CREDIAMIGO, TIPO DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO, E O PROGRAMA DE APOIO A PROJETOS PRODUTIVOS SOLIDÁRIOS (PAPPS), QUE FINANCIAM FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS (FRS), UM TIPO DE MICROFINANÇAS SOLIDÁRIAS. A METODOLOGIA ESTÁ CENTRADA NA ETNOGRAFIA, QUE PERMITE APREENDER AS REPRESENTAÇÕES, A VISÃO DE MUNDO E A PERSPECTIVA DOS ATORES ENVOLVIDOS NESSES PROGRAMAS. OS RESULTADOS DA PESQUISA APONTAM PARA DIFERENTES IMPACTOS DOS PROGRAMAS NA RENDA DOS BENEFICIÁRIOS, MAS TAMBÉM QUANTO A DIMENSÕES SOCIAIS E POLÍTICAS: O CREDIAMIGO PROMOVE A INSERÇÃO DE TRABALHADORES INFORMAIS NO MERCADO; E O PAPPS FOMENTA JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS VALORES ECONÔMICOS E POLÍTICOS PRÓXIMOS AO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA. A AVALIAÇÃO FOI DESENVOLVIDA NO NÚCLEO MULTIDISCIPLINAR DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NUMAPP) DO MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (MAPP/UFC) POR UMA EQUIPE INTEGRADA POR ALUNOS E FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE.

## Abstract

---

*THIS PAPER IS AN EVALUATION OF TWO DIFFERENT MICROCREDIT PROGRAMS OF BANCO DO NORDESTE: CREDIAMIGO, A TYPE OF PRODUCTIVE MICROCREDIT AND THE PROGRAMA DE APOIO A PROJETOS PRODUTIVOS SOLIDÁRIOS (PAPPS), THAT FINANCES THE FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS (FRS), A TYPE OF SOLIDARITY MICROFINANCE. THE EVALUATION METHODOLOGY IS FOCUSED ON ETHNOGRAPHY, WHICH ALLOWS THE REPRESENTATIONS, THE VIEWPOINT AND THE PERSPECTIVES OF THE ACTORS INVOLVED IN THESE PROGRAMS. THE RESEARCH RESULTS INDICATE TO DIFFERENT IMPACTS OF THE PROGRAMS ON THE INCOME OF BENEFICIARIES, BUT ALSO AS SOCIAL AND POLITICAL DIMENSIONS: CREDIAMIGO APPROACHES AN INTEGRATION OF INFORMAL WORKERS IN THE MARKET, AND THE PAPPS REINFORCES THE POLITICAL AND ECONOMIC VALUES OF THE SOLIDARITY ECONOMY. THE RESEARCH WAS DEVELOPED FROM THE NÚCLEO MULTIDISCIPLINAR DE PESQUISA (NUMAPP), MASTER AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ COMPOSES THE STUDENTS AND EMPLOYEES OF BANCO DO NORDESTE.*

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação; Políticas públicas; Microcrédito; Economia Solidária; Banco do Nordeste

## Introdução

---

O presente artigo<sup>6</sup> resulta de uma pesquisa, vinculada ao Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (NUMAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que realizou uma avaliação dos programas de microcrédito, executados pelo Banco do Nordeste, quanto aos seus impactos socioeconômicos e políticos<sup>7</sup>.

Por uma abordagem etnográfica, a pesquisa avaliativa acompanhou a trajetória de dois programas de microcrédito do Banco do Nordeste, diferentemente tipificados no campo do microcrédito: o Crediamigo, do tipo microcrédito produtivo orientado; e o Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidário (PAPPS), inserido no campo das microfinanças solidárias.

Para tanto, realizou-se avaliação de caráter empírico e qualitativo, especificamente centrada na análise das representações dos funcionários de distintos níveis hierárquicos do Banco do Nordeste e dos beneficiários dos dois programas, visando formular indicadores de impactos de cada um desses.

Este artigo está dividido por itens, em que faremos: (1) a descrição da metodologia da avaliação; (2) a apresentação dos resultados e das análises da avaliação do Programa Crediamigo; (3) a apresentação dos resultados e das análises do PAPPS; (4) considerações finais acerca de pontos da avaliação dos programas.

## 1. A metodologia da avaliação

---

A etnografia, como procedimento metodológico de natureza qualitativa, permite apreendermos as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos nesses programas. Tratou-se de realizar, nos termos de Geertz<sup>8</sup>, uma “descrição densa”, uma etnografia na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores à ideia de microcrédito, sentidos elaborados nas ações dos programas.

Imersos nesta perspectiva, acompanhamos a trajetória do Crediamigo e do PAPPS, com inspiração conceitual na noção de trajetória de Bourdieu<sup>9</sup>, partindo-se da ideia de que os programas não têm um sentido único e estão circunscritos a ressignificações quanto aos seus impactos realizadas pelos distintos atores envolvidos, segundo seus vários posicionamentos nos contextos em que percorre o programa<sup>10</sup>.

Para tanto, a construção da pesquisa etnográfica utilizada na avaliação dos programas envolveu as seguintes etapas:

- Pesquisa bibliográfica sobre microcrédito e microfinanças, desenvolvimento, dentre outras temáticas, com consulta na base de dados disponíveis na Internet, em sites do IBGE, BNDES, IPEA, DIEESE, BNB, Banco Central, bem como em sites especializados que abordam as temáticas;

- Coleta de material institucional sobre os programas (desenho, objetivos, características, dados quantitativos de investimentos e de desempenho e seus impactos nas comunidades locais);

- Mapeamento estatístico dos programas no bairro pesquisado de Fortaleza;

- Entrevistas qualitativas com os atores institucionais, que conceberam e executam os programas na cidade, abordando os objetivos, conceitos centrais, inspiração teórica, metodologia e avaliação dos programas;

- Aplicação de questionários a beneficiários, com o intuito de traçar dados acerca do perfil socioeconômico dos beneficiários, tais como sexo, idade, estado civil, localidade de origem, orientação religiosa, profissão, situação econômica e familiar e qualificação profissional, numa perspectiva comparativa anterior e posterior ao empréstimo recebido;

- Observação participante nos loci das experiências gestadas pelos programas, com a verificação da vida familiar e do empreendimento de trabalho gerado pelo microcrédito;

- Histórias de vida dos beneficiários, escolhidos a partir dos perfis dos questionários, e sua vinculação com os programas<sup>11</sup>.

Apresentamos, nos itens que seguem, os resultados e a análise da avaliação dos programas Crediamigo e PAPPS.

## 2. O Programa Crediamigo

---

Iniciou-se com um projeto piloto em 1997, passando efetivamente a operar em 1998 com a abertura de 45 unidades, e atualmente está presente em toda a área de atuação do Banco do Nordeste (os nove estados da região, o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, além das cidades Belo Horizonte e Rio

6 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no V Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, realizado na UNICAMP, em setembro de 2013.

7 Para maior conhecimento dos resultados dessa avaliação, remetemos a: Almeida, 2012; Gussi, Santos Filho e Almeida, 2012; Silva, 2010; e Thé e Pereira, 2012.

8 GEERTZ, 1989.

9 BOURDIEU, 1986.

10 Para maior detalhamento da proposta metodológica, remetemos a Gussi (2008).

11 Para aprofundamento metodológico sobre a técnica de história de vida e suas possibilidades na pesquisa social, remeto a Gussi (2005).

de Janeiro). O programa tem por finalidade fornecer pequenos empréstimos de R\$ 100 a R\$ 6 mil, de acordo com a necessidade e o porte do negócio, realizando-se de forma não burocrática para que microempreendedores financiem seus negócios em troca do chamado "aval solidário", que consiste em uma garantia, oferecida pelo empréstimo, em nome de um grupo formado para tanto, de maneira que o crédito não é fornecido individualmente, mas há a oferta de empréstimos a grupos de pessoas que se responsabilizam solidariamente por seu pagamento.

O seu público-alvo, sobretudo o de baixa renda, é constituído por autônomos, donos de pequenos negócios e trabalhadores informais que necessitam de crédito para gerar fonte de renda, no setor da indústria (mercearias, sapatarias, artesanato etc.), do comércio (mercadinhos, armarinhos, farmácias etc.), ou de serviços (salões de beleza, borracharias, oficinas mecânicas). Notadamente, os empréstimos concedidos são destinados à formação capital de giro, pelo produto "Giro Solidário", à aquisição de máquinas, equipamentos e realização de reformas.

Atualmente, após quinze anos de atuação, os resultados sobre o Crediamigo, divulgados pelo BNB, indicam: um aumento sempre crescente nas contratações e nos clientes ativos do Programa; que uma grande parte dos empréstimos tem sido destinada ao "Giro Solidário" de sua carteira ativa; que a maior quantidade de empréstimos é destinada às mulheres (62,35%), e, finalmente, que o estado do Ceará apresenta-se como o maior beneficiado e com um maior número de clientes do Crediamigo (cerca de 1/3 destes)<sup>12</sup>.

## 2.1. O CREDIAMIGO NO BANCO DO NORDESTE

Como o objetivo da avaliação do Crediamigo parte da busca de compreender os significados acerca da ideia de crédito e desenvolvimento, atribuídos pelos atores institucionais e beneficiários que se vinculam às ações dos programas, realizamos o acompanhamento do Programa em seu contexto institucional. Este processo foi realizado em duas frentes, delineadas pelo método etnográfico: uma vinculada à pesquisa por meio do acompanhamento e descrição de eventos institucionais do Banco do Nordeste com referência explícita e/ou implícita ao Programa Crediamigo<sup>13</sup>; outra, em uma vertente de observação das representações e significados dados no discurso de onze funcionários do Banco do Nordeste, de diferentes áreas, sobre o Crediamigo e visões particulares sobre desenvolvimento, em correlação às ações do próprio Banco do Nordeste. Apresentamos, sucintamente, os resultados dessas duas frentes de pesquisa.

### A) DESCRIÇÃO DE EVENTOS

Observamos dois importantes eventos institucionais, a saber, o XVIII Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento e o lançamento de um apêndice de um programa já existente, o Agroamigo, na figura do Agroamigo Mais<sup>14</sup>.

O primeiro ocorreu nos dias 19 e 20 de julho de 2012, com a temática dos 60 anos da criação do Banco do Nordeste, representada pela frase "60 anos de Desenvolvimento". Dentro das falas dos representantes institucionais, houve repetidas referências sobre

os programas de microfinanças creditícias do Banco do Nordeste, Crediamigo e Agroamigo. Em destaque, foi feita uma mesa voltada exatamente para ambos os programas, em que, ao discorrer o Crediamigo, demonstrou sua posição estratégica para o Banco, nesse momento, na afirmação da ampliação do crédito, da bancarização progressiva dos clientes e a solidariedade à população de baixa renda, sob uma ótica mercadológica.

O segundo ocorreu no dia 1 de março de 2013, durante o Encontro de Coordenadores (de Crédito) 2013, com o novo lema do programa: "Agroamigo, Parceiro do Brasil para um país sem miséria". Neste evento, houve a fala do diretor de Gestão do Desenvolvimento que colocou o microcrédito como a atual estratégia fundamental de desenvolvimento, tomando-o como catalisador da inclusão financeira e bancária. Ainda, foi ratificada a conexão entre as ideias de sucesso de mercado e a de desenvolvimento na premiação de assessor de crédito com maior número de contratações, reembolsos e clientes ativos. Na ocasião, o presidente do Banco do Nordeste reportou à vinculação do Banco ao projeto do

Governo Federal, Brasil Sem Miséria, sendo que o ministro do Desenvolvimento Agrário reafirmou o papel do Banco como parceiro e fomentador do desenvolvimento. Finalizou-se o evento com o lançamento do Agroamigo Mais, reafirmando a legitimidade do desenvolvimento na perspectiva do cliente, no exemplo de dois que assinaram contratos no novo formato do Agroamigo.

Esses eventos demonstram a centralidade do Programa Crediamigo como estratégia central na proposta de desenvolvimento do Banco no atual contexto político-institucional, atrelado, de um lado, a programas federais de erradicação da pobreza e, de outro lado, à estratégia de ampliação de mercado do próprio Banco.

## B) REPRESENTAÇÕES DOS ATORES INSTITUCIONAIS

Investigamos os significados atribuídos ao crédito e ao desenvolvimento pelos funcionários do banco, por meio de entrevistas em profundidade, em que se colocou em pauta o relato pessoal de vida dentro do Banco do Nordeste, o próprio Banco e sua história ins-

12 <http://www.bnb.gov.br>

13 Para aprofundamento no método de análise de eventos, remetemos à Gluckman (1987) e Van Velsen (1987).

14 O Agroamigo, criado em 2005, é o Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste, operacionalizado em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), destinado a agricultores familiares, enquadrados em algumas linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) [https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos\\_e\\_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp](https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp).

titucional, bem como suas visões de desenvolvimento no Banco e a atuação deste no microcrédito e nas microfinanças.

Nesses discursos, observamos uma localização institucional dos programas de microcrédito do Banco associados aos programas sociais de transferência de renda do Governo Federal, tais como Bolsa Família e Brasil Sem Miséria, em que ambos atendem à base da pirâmide social brasileira, especialmente Crediamigo. Além disso, podemos observar diferentes lugares de fala sobre o desenvolvimento, dentro do Banco, com formas distintas de interpretar as estratégias de cunho mercadológico e social, escolhidas pelo Banco durante a história e no atual contexto. Nos discursos, concluímos que há um embate de visões dos funcionários quanto à posição institucional do Banco do Nordeste entre ser um banco de mercado e ser um banco de desenvolvimento social. Como será visto, essas representações circunscrevem os impactos do Crediamigo.

## 2.2. OS BENEFICIÁRIOS DO CREDIAMIGO

Como parte da pesquisa avaliativa do Crediamigo, realizamos em 2010 uma pesquisa dos impactos socioeconômicos do programa, tomando como amostra clientes que ingressaram há pelo menos três anos, localizados na jurisdição de uma Unidade do Banco do Nordeste, no Bairro Montese, na cidade de Fortaleza<sup>15</sup>. O público-alvo da pesquisa foi o universo de 47 clientes, classificados pelo Banco, em 2006, como de baixa renda, com avaliação patrimonial menor que R\$ 1 mil.

O perfil socioeconômico dos beneficiários revelou que 94% eram do sexo feminino, destacando-se a evidência do recorte de gênero nas atividades de microcrédito. Em relação à idade dos participantes, 45% se encontravam na faixa etária compreendida entre 36 e 50 anos, enquanto que 29% tinham entre 51 e 65 anos, sendo que 67% dos entrevistados estavam casados ou em união estável, representando um acréscimo de 4,5% na mesma condição de estado civil, em relação ao tempo de ingresso no Programa. Sua escolaridade apresenta-se da seguinte forma: 43,75% possuem nível de escolaridade médio, 50% possuem nível fundamental e 6,25% são analfabetos.

Desse perfil, depreende-se que o Crediamigo atinge, nessa faixa de renda, a trabalhadora informal, de meia idade, casada, excluída do mercado de trabalho formal. Esse perfil coaduna-se à situação do mercado de trabalho da cidade de Fortaleza que, segundo dados do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), Dieese e Fundação Sead, mais da metade da população da cidade trabalha na informalidade, sendo que, em sua grande maioria, esses trabalhadores informais são mulheres, acima de 40 anos e com Ensino Fundamental, muitas delas trabalhando como empregadas domésticas.

Ao recorrer ao Crediamigo, essas mulheres pretendem prover ou ampliar sua renda, ainda nos quadros das atividades informais, geralmente como comerciantes de cosméticos e alimentos, cabeleireira e manicure, e costureiras, algumas delas pretendendo mudar sua categoria de trabalho, sobretudo as que vivem do emprego doméstico.

Na amostra da população escolhida, foi realizada uma investigação sobre suas condições de vida postas em relação ao período de tempo em que esses clientes obtiveram o empréstimo do Crediamigo sob as seguintes variáveis: trabalho, renda, associativismo, educação e qualificação profissional, domicílio e família, saúde e lazer.

Na ocasião da pesquisa, 97% utilizavam somente recursos do Crediamigo para executar suas atividades laborais, obtendo o acesso ao crédito por meio do aval solidário, com a formação de pequenos grupos. Em relação aos valores de empréstimos, 66% dos clientes entrevistados contrataram empréstimos na faixa compreendida entre R\$ 200 e R\$ 1 mil, enquanto que, para 34%, o valor varia entre R\$ 1 mil a R\$ 1,5 mil. Verifica-se também a evolução da faixa de empréstimos para esses clientes em que 78% deles já realizaram, em média, nove empréstimos no Programa, no período considerado. Os recursos são utilizados em 94% dos casos para a compra de mercadorias e matéria-prima, representando o capital de giro para a realização das atividades laborais<sup>16</sup>.

### 2.3. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CREDIAMIGO

A análise dos resultados da pesquisa avaliativa sobre o Crediamigo aponta o programa como impactante na renda dos clientes, ampliador do crédito nas classes mais baixas, assim como um catalisador da ampliação e mudança do perfil laboral e de renda.

Apesar desse quadro, a condição de vida desses clientes permaneceu estável, alterando-se apenas a condição de consumo doméstico das famílias envolvidas, não havendo mudança significativa em outros aspectos da vida, tais como escolaridade, capacitação profissional, moradia, saúde e lazer. A apreensão dessas necessidades surge nos clientes no momento em que se afirma, de um lado, a cidadania a partir da inclusão pelo consumo, mas, de outro, aponta para a necessidade de um maior aprofundamento da política por meio de capacitação para o trabalho, qualidade de informação e conhecimento para as atividades e a melhoria das condições de vida em geral, para além do consumo.

15 Para um maior detalhamento dessa avaliação de impacto junto a esses clientes, remetemos à dissertação de Silva (2010).

16 Com o intuito de aprofundar qualitativamente nossa avaliação sobre os impactos do Crediamigo, recuperamos a trajetória de quatro clientes no programa Crediamigo por meio de suas histórias de vida. Foram realizadas entrevistas junto aos clientes A.A. e M.E., I.B.F. e M.L., escolhidos aleatoriamente entre os demais que participaram da pesquisa. Para maior aprofundamento sobre os resultados e a análise dessas trajetórias para a avaliação do programa, remetemos a SILVA, 2010; THÉ e PEREIRA, 2012; e THÉ, 2013.

Aos resultados da pesquisa inferem a ideia de desenvolvimento dentro da qual o Crediamigo está inscrito no Banco do Nordeste. Qual seja: o Crediamigo orienta-se, primeiramente, para a dimensão econômica, com foco no aumento da renda e do consumo dos beneficiários, implicando um desenvolvimento vinculado à inclusão laboral, ao consumo individual e o efeito indireto no próprio mercado.

De outro lado, observam-se representações dos sujeitos institucionais em que se encontram interpretações vigentes e conflitantes dentro da instituição, acerca do Crediamigo e do próprio banco. Particularmente, nelas é possível referenciar a importância, tanto para a pesquisa quanto para os próprios sujeitos, da ideia de desenvolvimento, no entendimento de que a instituição é um banco de desenvolvimento.

Nesse caminho, esses sujeitos compreendem o Programa Crediamigo como aquele que mais representa a imagem atual do Banco, por ser o programa com mais clientes e o mais reconhecido, tornando-se a principal estratégia institucional de desenvolvimento para um grande setor da economia nacional e regional, o setor informal.

Outro ponto importante do Crediamigo, dentro da ótica dos sujeitos institucionais no Banco do Nordeste, é seu significado como inflexão para uma mudança institucional, composta por dois matizes: um vinculado à entrada e à mudança de vida do cliente no programa, com um viés mercadológico de sucesso, envolvendo a bancarização, o aumento de renda e do faturamento; e o segundo,

que entende a mudança como progressão nos perfis de clientes, em que pese o crescimento do empreendimento, tendendo o cliente a passar de Crediamigo Comunidade para Crediamigo Giro Solidário e, deste, para o Crediamigo Individual, até que o faturamento do empreendimento supere R\$ 60 mil/ano e o cliente esteja apto a subir na pirâmide dos programas do Banco para Micro e Pequena Empresas.

Este segundo matiz, na verdade, apresenta-se de forma geral entre os programas do Banco do Nordeste, na visão institucional, como forma de angariar clientes em uma faixa de renda e promover seu crescimento de faturamento e, portanto, de renda, a partir de serviços bancários que antes não poderiam obter, havendo um processo de crescimento econômico dentro de uma lógica de mercado, enquanto que os impactos sociais são postos em segundo plano, pois são entendidos como decorrência do primeiro. Ou seja, para as interpretações dos sujeitos institucionais, a bancarização é o primeiro passo do cliente para sua entrada no mercado e para o crescimento e desenvolvimento, do ponto de vista mercadológico, em que mesmo a lógica solidária é instrumentalizada para a lógica de mercado.

Quanto aos clientes, suas narrativas relataram mudanças ocorridas em suas vidas após sua inserção no Programa e o que eles veem de aspectos positivos e negativos, expressando o que o Crediamigo lhes oferece, não somente para seu próprio trabalho, mas para os clientes do Banco em geral, além de indicarem o que poderia melhorar. Tais aspectos

mostram-se importantes, pois, por meio deles, os clientes manifestaram suas representações, visões, versões, inversões e perspectivas sobre o Programa, em relação às suas próprias histórias de vida, o que possibilita refletir tanto sobre os impactos do Programa.

As narrativas dos clientes elucidam a oportunidade que o programa de microcrédito oferece a seus clientes, a de conseguirem um empréstimo com baixas taxas de juros, algo que outros bancos não lhes possibilitam, facilitando para que possam montar um negócio próprio e/ou dar continuidade a este e podendo, assim, ter uma fonte de renda que se revela como alternativa para aqueles que não estão inseridos no mercado formal de trabalho. Por outro lado, por meio de algumas críticas a determinados pontos do Programa, ou até mesmo do silêncio gerado após perguntas sobre os aspectos negativos desse, percebemos que os clientes consideram que o Crediamigo tem limites e não satisfaz completamente suas necessidades sociais.

### 3. O programa de apoio a Projetos Produtivos Solidários - PAPPS

O PAPPS, no Banco do Nordeste, teve início em 2005, mediante convênio com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego, para

estabelecer parcerias na execução de programa de apoio a organizações que operam com Fundos Rotativos Solidários – FRSs.<sup>17</sup>

O marco legal do Programa foi definido por Decreto da Presidência da República nº 94.386, de 28.05.1987, regulamentado pela Resolução nº RD/5162, em 23 de dezembro de 2003, que disponibiliza recursos não reembolsáveis, oriundos do Banco do Nordeste/Fundo de Desenvolvimento Regional (FNE), para apoiar instituições que introduzam fundos rotativos solidários, projetos associativos e comunitários de produção de bens e serviços situados nos estados da área de atuação do Banco.

O PAPPS, em seus próprios termos, define-se como uma estratégia diferenciada e autossustentável do Banco do Nordeste, para beneficiar diretamente as comunidades rurais e urbanas, contribuindo para sua emancipação social e econômica a partir da afirmação da solidariedade. Partindo disso, os FRS, ao fornecerem financiamento, consideram a possibilidade de que o dinheiro aplicado nas atividades possa produzir efeito e ser devolvido a fim de beneficiar outros participantes<sup>18</sup>.

Em 2005, o Banco, em parceria com a Senaes e a Rede de Socioeconomia Solidária (RSE), lançou o primeiro edital público do PAPPS, para seleção de projetos a serem apoiados.

17 BANCO DO NORDESTE, 2010.

18 Id., ibid.

Em 2008 e 2010, foram lançados outros editais para toda a Região Nordeste. Em 2011, foi publicado edital para a Bahia<sup>19</sup>. O edital de 2011, de R\$ 1 milhão, com outras contratações, atingiu a cifra de R\$ 8 milhões, distribuídos por mais de 84 projetos. Os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco concentram 61% das aplicações, sendo que, no período de 2005 a 2009, Ceará e Pernambuco, como os estados com maior número de projetos, receberam maior volume de recursos, de R\$ 989.003,00 e R\$ 1.012.395,00, respectivamente.

Dentre os projetos apoiados em 2008, destaca-se a destinação de recursos para a formação do FRS da Rede Bodega, nos municípios de Aracati, Fortaleza, Sobral e Tianguá, no Ceará. Integrante da Rede Bodega, a Associação das Mulheres em Ação (AMA/Budeg'AMA) recebeu parte desses recursos, para ser utilizada na criação do FRS, destinado à produção e comercialização das associadas, cujos impactos foram objeto de nossa pesquisa avaliativa, tomado como estudo de caso para a análise do PAPPS no Banco do Nordeste.

### **3.1. A EXPERIÊNCIA DA REDE BODEGA E A AMA/BUDEG'AMA<sup>20</sup>**

Em 2004, a Cáritas Regional do Ceará criou o projeto Rede Bodega, objetivando fomentar ações de produção e comercialização dos produtos dos grupos e comunidades, por meio dos FRS, a consolidar práticas de economia popular solidária no Ceará. As quatro unidades regionais dessa Rede, no Ceará, constituem espaços de comercialização coletiva e autogestionária da produção a partir do contexto de enfrentamento das problemáticas comuns aos grupos produtivos, relativas

às dificuldades de comercializar os produtos, frente ao mercado socioeconômico explorador e excludente (Relatório Projeto Rede Bodega 2008-2010).

Em seu início, a Rede contava com a participação de 13 grupos. Dados de 2010 mostram 50 grupos associados, estabelecidos em 13 municípios das regiões do baixo e médio Jaguaribe, litoral e região serrana do Limoeiro do Norte, Sobral e Tianguá (hoje em Viçosa do Ceará). É composta por: Bodega Nordeste Vivo e Solidário, em Aracati; Bodega do Povo, em Tianguá; a recém-criada Bodega Arcos, em Sobral; e a Associação das Mulheres em Ação (AMA/ Budeg'AMA), situada no bairro Conjunto Esperança, da periferia de Fortaleza, caso aqui avaliado (Relatório Projeto Rede Bodega 2008-2010).

Nesse formato, a Rede acessou o crédito público ao ser aprovada na seleção feita pelo PAPPS, possibilitando a criação de um FRS para as bodegas, entre elas a AMA/Budeg'AMA. Esta foi criada em 1999, reunindo vinte e duas mulheres da Região Metropolitana de Fortaleza e de bairros circunvizinhos ao Mondubim a partir de um curso de alfabetização de adultos, ministrado e apoiado pela Cáritas Regional do Ceará. As demais associadas entraram via pastorais sociais da Igreja Católica ou movimentos da própria comunidade.

Com a necessidade de obter mais recursos para produção e encontrar meios de estruturar a comercialização, em 2007, a AMA passou a fazer parte da Rede Bodega, adotando, a partir daí, o nome fantasia Budeg'AMA, a Bodega da AMA, ou a loja da AMA, onde comercializam os produtos. Além dos produtos

confeccionados pelas associadas, a associação Budeg'AMA também vende produtos de outras três unidades da Rede Bodega (Aracati, Sobral e Viçosa do Ceará).

A efetiva participação na AMA/Budeg'AMA requer um esforço adicional por parte de suas associadas em atividades, tais como: expediente na loja um dia por semana; participar, mediante rodízio, das reuniões mensais da rede socioeconômica solidária; produzir coletivamente uma vez por semana (aos sábados); contribuir, quando necessário, com parcelas mensais para a manutenção das despesas de aluguel, água e energia da sede. Desta forma, nem todas as associadas puderam ou quiseram contribuir para o funcionamento da Budeg'AMA. Contudo, como será visto, os dados coletados mostram que a AMA tem favorecido a produção coletiva, antes produzida individualmente, com laços afetivos fortalecidos, comprovando a dimensão social, que embasam pressupostos da economia solidária.

Na pesquisa avaliativa, procuramos traçar o perfil socioeconômico das associadas da Budeg'AMA, com escolaridade, moradia, vida profissional, renda recebida na associação, despesas e condições de vida e de trabalho, bem como a utilização dos recursos do PAPPS para a composição do FRS da própria AMA.

Assim, das dez mulheres entrevistadas, a maioria é de casadas ou viúvas, com 70% das primeiras, e as idades vão de 41 a 67 anos, com 50% acima de 60. Quanto à escolaridade, observa-se que 60% fizeram o Ensino Médio, completo e incompleto, sendo que 60% frequentam cursos, seja do ensino formal, seja do informal. Uma faz curso superior.

Quanto à moradia, 70% possuem casa própria, adquirida antes da AMA. No compartilhamento da moradia, há um equilíbrio: 40% moram com marido e filhos. Computando-se as que moram com marido, filhos, netos, as que residem com marido, filhos e cunhados e as que habitam com marido, filhos e pais, sobe para 80%.

No tocante à vida profissional, o trabalho com carteira assinada, durante o período da vida laboral anterior à entrada na AMA, mostra que 40% tiveram carteira assinada e 60% nunca tiveram, com vidas profissionais direcionadas ao trabalho informal, seja por falta de oportunidade, seja por opção.

Em relação ao trabalho atual na AMA, 60% o realizam na própria sede, os outros 40% trabalham em casa. Isso porque o trabalho na sede geralmente é realizado pelas mulheres que fazem parte da Budeg'AMA. As demais optaram por não comercializar seus produtos

19 Id., ibid.

20 Para um maior detalhamento dessa avaliação de impacto do PAPPS junto às associadas da Bodeg'AMA, remetemos à dissertação de Almeida (2012).

na loja para não ter que contribuir com as despesas da sede, já que estas comprometem os ganhos, que não são muitos. Na participação em outras atividades remuneradas, além da realizada na AMA/Budeg'AMA, 80% responderam não ter outra ocupação, demonstrando que a AMA é o principal local de produção.

Finalmente, quanto à renda com o trabalho na AMA/Budeg'AMA e renda familiar: a renda auferida na atividade da AMA para 60% varia de R\$ 100 a R\$ 200 por mês, com ganho ainda diminuto. A composição da renda familiar, além daquela gerada pelo trabalho na AMA/Budeg'AMA, 70% complementam a manutenção da casa com o marido, as demais complementam com a pensão, no caso das viúvas.

Na renda gerada no trabalho da AMA, percebe-se a não suficiência para manter a vida laboral. Os resultados mostram despesas maiores que receitas. Ao tomar a média de ganhos de R\$ 200 mensais, os dados mostram as despesas alcançando o triplo. Mas entende-se que os ganhos contabilizados não se limitam apenas ao plano material, como se verá adiante, salientando os ganhos, de valores não mensuráveis, na vida social e na perspectiva política.

Partindo desse perfil, aprofundamos a dimensão qualitativa da avaliação em que procuramos conhecer: de um lado, a visão de cada associada sobre os recursos do PAPPs e as modificações, acaso percebidas, a partir de sua aplicação na AMA, bem como a importância para manter do empreendimento; de outro lado, a visão sobre o PAPPs dos gestores do Banco do Nordeste.

## 3.2. AVALIAÇÃO DO PAPPs

### 3.2.1. NA VISÃO DAS PARTICIPANTES DA AMA/BUDEG'AMA

No intuito de conhecer a visão das associadas sobre modificações ocorridas em suas vidas e na vida da AMA/Budeg'AMA a partir do recebimento dos recursos do PAPPs, procurou-se analisar sua compreensão acerca desse aporte e o que ele representa. Desta forma, consideramos, nessas visões, as dimensões social, econômica, política e ambiental para avaliar o impactos do PAPPs, apresentadas a seguir.

(a) Dimensão social: configurada pelos FRSs, volta-se para as relações solidárias, capazes de motivar a inclusão e o crescimento coletivo. Fazendo um comparativo entre a vida dessas mulheres antes e depois da AMA, percebe-se a importância das mudanças. Se antes só viviam para a família, com a adesão à AMA puderam se sentir úteis e galgar um novo patamar de vida e de respeito na própria família, a partir de uma renda extra, gerada pelo trabalho realizado.

(b) Dimensão econômica: os pressupostos do FRS visam proporcionar a geração de renda, mediante fortalecimento dos elos da cadeia: produção, beneficiamento e comercialização dos produtos. Sobre o aporte de recursos do PAPPs na AMA/Budeg'AMA, há uma unanimidade em considerá-lo positivo, pois a partir dele foi possível a formação do FRS para aquisição de insumos para produção. Porém há dúvida e preocupação com relação à dependência criada ao fundo. Além disso, concordam que é necessário um retorno financeiro maior, e deve ser buscado.

(c) Dimensão política: no enfoque dos FRSs, pressupõe a existência de semelhantes interesses, bem como deve levar à partilha solidária de bens e resultados, incluindo a autogestão, em que deve haver comprometimento e participação. Assim, sobre a organização, a forma de divisão dos ganhos e a gestão da associação há um reconhecimento de que a AMA amplia a participação, no momento em que procura envolver todas as associadas nas decisões a serem executadas, fortalecendo a autogestão. Com relação à divisão dos ganhos, percebe-se uma consciência coletiva para o exercício da transparência na apuração das sobras, capaz de fazer que os ganhos sejam repartidos de forma equânime.

(d) Dimensão ambiental: nos FRSs procura-se despertar a conscientização do uso dos recursos naturais, na produção e no consumo, de modo a respeitar o meio ambiente e garanti-los para as próximas gerações. Assim, na prática, as participantes foram unânimes em garantir que há o respeito e a consciência para uma produção mais limpa, procurando utilizar, principalmente na confecção de artesanato, material reciclável.

### 3.2.2. NA VISÃO DOS GESTORES DO BANCO DO NORDESTE

Como contraponto comparativo e em relação às associadas, a fim de se construir o estudo avaliativo, consideramos a visão de gestores do Banco do Nordeste, que trabalham diretamente com o PAPPS, nas mesmas dimensões

avaliativas consideradas, a que se chegou aos seguintes resultados:

(a) Dimensão Social: motivação para o coletivo e a prática de relações solidárias. Esses aspectos podem contribuir para o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária, levando-se em conta que podem aproximar as pessoas e fazer que elas se motivem em busca de um ideal comum.

Atuando de forma indireta ou direta, os representantes reconhecem a importância da solidariedade para o fortalecimento das relações entre cooperados e associados. Admitem que haja mudança social e que o PAPPS desempenha papel fundamental nesse processo.

(b) Dimensão econômica: observam que o aporte causa impacto por trazer benefícios econômicos e sociais, assim como contribui, de forma muito acentuada, para o desenvolvimento local. Sobre a avaliação que fazem dos recursos hoje destinados pelo Banco do Nordeste ao PAPPS, um representante acredita serem satisfatórios os resultados e que os recursos são bem aplicados, enquanto outro entende que o aporte não é tão grande, e que isso deve despertar nas pessoas beneficiadas uma vontade de buscar recursos de outros programas do banco, a exemplo do microcrédito.

(c) Dimensão política: procura inserir a prática da partilha solidária, bem como da autogestão, em que deve haver comprometi-

mento e participação de todos no processo decisório. Em depoimentos dos representantes, coloca-se em destaque a cooperação e a cidadania que afloram a partir do FRS, sendo um dos grandes benefícios o fato de haver reunião e maior discussão sobre os rumos.

(d) Dimensão ambiental: desejando despertar para uma produção e para um consumo conscientes percebe-se que nas obrigações inseridas para obtenção do PAPPs, é necessário que o projeto apresente suas pretensões em relação à prática produtiva e que seja demonstrado esse cuidado com as questões que se relacionam ao cunho ambiental.

Os resultados da pesquisa demonstram que, se do ponto de vista econômico os recursos do PAPPs, aplicados na AMA/Budeg'AMA, não garantem a continuidade do empreendimento para que se mantenha autossustentável ao longo do tempo, contudo pode-se considerar que o PAPPs causou e continua a causar impactos nas demais dimensões social, política e ambiental. Nota-se que o impulso fornecido ao empreendimento, a partir da formação do FRS, aumentou a autoestima das associadas, o fortalecimento dos laços afetivos, o aumento da autonomia, o crescimento pessoal e aumentou a noção de cidadania, voltada para a consciência dos direitos, sendo fortalecida a vertente política e social da AMA, mais do que a econômica.

Resta saber em que medida isso pode fragilizar os empreendimentos e colocar em risco o Programa, pois a ideia de desenvolvimento proposta pelo PAPPs, atrelada somente a impactos mais visíveis nas dimensões social, política e ambiental, pode estar comprometida se não houver o fortalecimento da gestão dos FRSs, incluindo aí um maior volume de recursos.

## 4. Considerações finais

Como conclusões da avaliação dos programas, faz-se necessário: (1) a compreensão sobre as relações entre as interpretações dos beneficiários e dos sujeitos institucionais, gestores ou não, de ambos os programas, o Crediamigo e o PAPPs e (ii) uma avaliação comparada entre os programas.

(i) Em relação ao Crediamigo, a comparação entre as interpretações dos clientes e dos sujeitos institucionais se pauta pelo trânsito entre duas lógicas, a de solidariedade e a do mercado: a primeira, para os clientes, percebe-se como difícil se manter, pelo peso da dívida contraída pelo Crediamigo e pela cobrança mútua entre eles, enquanto que, para os sujeitos institucionais, a lógica da solidariedade constituiu-se como utilitária para a articulação instrumental de uma estratégia bancária do programa para se garantir o crédito.

Quanto à lógica do mercado, as visões se encontram no reconhecimento processo de bancarização, via Crediamigo, que oferece ao cliente serviços bancários e, para os atores institucionais, que a compreende a partir da inserção das pessoas do mercado. Em outro ponto, clientes aproximam o Crediamigo a formulações de desenvolvimento socioeconômico, notando que o programa leva a uma ampliação da renda, ainda que haja uma estagnação em indicadores de desenvolvimento social, enquanto os sujeitos institucionais observam o crescimento financeiro do empreendimento e seu possível crescimento na escala dos programas do Banco, entendendo a dimensão social do Crediamigo, como consequência da ampliação de renda.

Com relação ao PAPPs, comparando-se as visões dos sujeitos envolvidos, associadas da Rede Bodega e gestores do Banco do Nordeste, no que concerne às dimensões social, econômica, política e ambiental, temos que:

- na dimensão social, ambos os sujeitos consideram que ocorreram mudanças significativas e positivas na vida das associadas, como o aumento dos laços afetivos, que age como a força motriz para a produção ter continuidade;

- na dimensão econômica, há divergência entre as visões: enquanto as associadas observam que a renda gerada não é suficiente para uma autonomia econômica, para os representantes do Banco, o PAPPs tem promovido desenvolvimento por meio dos FRS;

- na dimensão política, ambos entendem que houve avanço significativo entre as associadas em questões referentes à autonomia, cidadania, entre outras.

- na dimensão ambiental, os discursos elucidam que existe consciência ambiental na produção da AMA, mas percebe-se que é um tema ainda em construção, acontecendo mais no discurso que na prática.

(ii) Com relação a uma avaliação comparada entre os dois programas, ressaltamos pontos da dimensão social e econômica, os impactos do Crediamigo e do PAPPs. Quanto ao último, a dimensão social tem como objetivo e consequência uma construção de afetividade, confiança e um sentido de solidariedade entre os membros do FRS, ou seja, a construção de um capital social, que é exigido e instrumentalizado no programa Crediamigo, mas ainda não efetivado entre os clientes. Enquanto a dimensão econômica, que indica os impactos do PAPPs, apresenta-se em segundo plano, dian-

te das demais dimensões, no Crediamigo tem principal importância e fundamenta o programa.

Isso corrobora com a interpretação dos sujeitos para pensarmos uma comparação entre os dois programas: no PAPPs, há mudanças do capital social e das dimensões ambiental e política no escopo do Programa, mas há uma deficiência na dimensão econômica, quanto à geração de renda propriamente dita, enquanto que, no Crediamigo, há aumento na renda, nos moldes da reificação do mercado, atrelada à ideia de desenvolvi-

to econômico, mas é deixado de lado necessidades sociais dos clientes, demandadas pelo próprio aumento da renda.

Resta saber em que medida o PAPPs, residual no Banco do Nordeste em relação à atual projeção do Crediamigo, poderá se manter institucionalmente, mesmo que os resultados do primeiro, associados à afirmação de novos valores sociais e políticos, possam apontar encaminhamentos para a superação dos limites dos impactos do Crediamigo junto aos clientes, reduzidos ao pequeno aumento de sua renda.

## Referências bibliográficas

---

- ALMEIDA, G. F. B. Avaliação dos impactos do programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS) na experiência de economia solidária da AMA/Budeg'AMA. 2012. 155f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Relatório Anual Crediamigo. Disponível em: [www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br). Acesso em: 13 fev. 2014.
- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: \_\_\_\_\_. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- GEERTZ, G. A Interpretação das culturas. Rio de Janeiro, Zahar, 1989.
- GONÇALVES, A.F.; GUSSI, A.F. Visões sobre o desenvolvimento e políticas públicas na Paraíba: os dilemas entre universalismo e particularismos. In: ANDRADE, M.O.; LIMA, G.F. (org). Gestão e desenvolvimento socioambiental na Paraíba: concepções e práticas. Paraíba: Editora UFPB, 2012, p. 47 a 71.
- GLUCKMAN, M. Análise de uma situação social na Zululândia Moderna. In: FELDMAN-BIANCO, B. (Org). A antropologia das sociedades contemporâneas. São Paulo: Global, 1987.
- GUSSI, A. F. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, n. 1, p. 29-37, 2008.
- \_\_\_\_\_. Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual. 2005. 356f. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- GUSSI, A; SANTOS FILHO; C.S.; ALMEIDA, G.F. A experiência de fomento a fundos rotativos solidários no Nordeste: o caso da Rede Bodega. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. IPEA, ano 17, fevereiro de 2012, p. 77 a 86.
- MOTA, J. R. D. Políticas públicas e economia solidária: avaliação do Projeto Sementes da Solidariedade. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas), Universidade Federal do Ceará, 2009.
- Relatório Final do Projeto Rede Bodega: Constituindo Fundos de Produção e Comercialização Solidária – período de agosto de 2008 a julho de 2010.
- SILVA, R. J. F. Avaliação dos impactos do programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza. 2010. 190f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.
- THÉ, R. F. S.; PEREIRA, J. E. O. Interpretando narrativas sobre microcrédito: histórias de vida de clientes do Crediamigo em Fortaleza. CAOS. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, v. 21, novembro de 2012, p. 13-24.
- THÉ, R. F. S. Microcrédito, Dívida e Narrativas: Esboços interpretativos sobre o Programa Crediamigo por meio de histórias de vida. Sociais e Humanas, v. 26, n. 2, mai/ago 2013, p. 402-414.
- VAN VELSEN, J. A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado.
- FELDMAN-BIANCO, B. (Org). A antropologia das sociedades contemporâneas. São Paulo: Global, 1987.

# Uso de evaluaciones homogéneas para evaluar programas sociales: Caso México

Hortensia Pérez Seldner<sup>1</sup>

1 MPA 2014 New York University, Ex Directora de Análisis y Seguimiento de Resultados en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

## Resumen

---

MEDIR Y ANALIZAR LOS RESULTADOS OBTENIDOS DEBE SER EL OBJETIVO PRINCIPAL DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN. SIN EMBARGO, PARA LOGRAR LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS FINALES O EL IMPACTO DE UNA INTERVENCIÓN ES NECESARIO CONTAR CON INFORMACIÓN REFERENTE A LAS ACTIVIDADES, LOS INDICADORES, LOS PROCESOS Y LOS RESULTADOS INTERMEDIOS DE LOS PROGRAMAS. SIN DUDA, CADA PROGRAMA SOCIAL ES DIFERENTE EN CUANTO A SU OPERACIÓN, METAS Y CONTEXTO; PERO EXISTEN ASPECTOS QUE PUEDEN SER ANALIZADOS DE FORMA HOMOGÉNEA ENTRE PROGRAMAS PARA REALIZAR VALORACIONES PRÁCTICAS Y MENOS COSTOSAS.

EN ESTE SENTIDO, EN MÉXICO SE HAN DISEÑADO DIVERSOS INSTRUMENTOS PARA ALCANZAR UNO O VARIOS DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE UNA EVALUACIÓN: MEJORAR EL PROGRAMA, BRINDAR INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS; PROMOVER LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS; REALIZAR UN ANÁLISIS INTEGRAL DEL SECTOR, ENTRE OTROS. DICHS INSTRUMENTOS INCLUYEN EVALUACIONES HOMOGÉNEAS QUE SE REALIZAN A LA MAYORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.

POR LO TANTO, EL PRESENTE DOCUMENTO PRETENDE HACER UN ANÁLISIS SOBRE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS EVALUACIONES HOMOGÉNEAS CON BASE EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN MÉXICO, Y FOMENTAR ASÍ LA DISCUSIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE ESTE TIPO DE PRÁCTICAS Y LOS POSIBLES RETOS A SUPERAR.

## Abstract

---

*MEASURING AND ANALYZING ULTIMATE OUTCOMES MUST BE THE MAIN OBJECTIVE OF A MONITORING AND EVALUATION SYSTEM. HOWEVER, IN ORDER TO GET THERE IT IS NECESSARY TO COLLECT DATA ABOUT PROGRAMS' ACTIVITIES, INDICATORS, PROCESSES AND INTERMEDIATE OUTCOMES. UNDOUBTEDLY, EACH SOCIAL PROGRAM IS DIFFERENT IN TERMS OF PROCESSES, GOALS AND CONTEXT; BUT THERE ARE FACTORS THAT COULD BE HOMOGENEOUSLY ANALYZED AMONG PROGRAMS SO AS TO DEVELOP PRACTICAL AND LESS COSTLY ASSESSMENTS. IN THIS REGARD, SEVERAL INSTRUMENTS HAVE BEEN DESIGNED IN MEXICO TO ACHIEVE ONE OR MORE OF THE MAIN OBJECTIVES OF AN EVALUATION: IMPROVE PROGRAMS; PROMOTE INFORMED DECISION-MAKING; PROMOTE TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY; DEVELOP AN INTEGRAL ANALYSIS OF THE FIELD, ETC. THESE INSTRUMENTS INCLUDE HOMOGENEOUS EVALUATIONS APPLIED TO THE MAJORITY OF SOCIAL PROGRAMS. THUS, THIS PAPER AIMS TO ANALYZE THE STRENGTHS AND WEAKNESSES OF HOMOGENEOUS EVALUATIONS, BASED ON THE RESULTS OF THE MEXICAN CASE, AND ENCOURAGE THE DISCUSSION ABOUT THE CONVENIENCE OF THESE PRACTICES AND THE POTENTIAL CHALLENGES.*

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Evaluación; Programas sociales; Evaluación homogénea

## Introducción

Medir y analizar los resultados obtenidos debe ser el objetivo principal de un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Sin embargo, para lograr la medición de los resultados finales o el impacto de una intervención es necesario contar con información referente a las actividades, los indicadores, los procesos y los resultados intermedios de los programas.

Sin duda, cada programa social es diferente en cuanto a su operación, metas y contexto, pero existen aspectos que pueden ser analizados de forma homogénea entre programas para realizar valoraciones prácticas y menos costosas.

En México, el gobierno federal opera alrededor de 270 programas y acciones de desarrollo social<sup>2</sup>, que cada año necesitan ser analizados para tomar decisiones informadas. En la práctica, las instituciones no tienen los recursos (financieros, humanos, materiales) necesarios para desarrollar evaluaciones de impacto a la totalidad de sus programas, pero eso no debe desvigorizar los esfuerzos por conocer el desempeño y productividad de cada una de las intervenciones que funcionan con recursos públicos.

En México, el Sistema de Monitoreo y Evaluación (ver Anexo 1) contempla ocho principales tipos de evaluación, que consideran diferentes actores, usuarios, objetivos y fre-

cuencias de realización. Los tipos de evaluación son los siguientes<sup>3</sup>:

1) *Evaluación de Diseño (ED)*: Se enfoca en la consistencia y lógica interna de los programas. Se realiza mediante gabinete con la información proporcionada por los programas. De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2013 estas evaluaciones deben realizarse a todo programa que se encuentre en su primer año de operación o que haya tenido cambios sustanciales. Los principales usuarios son los programas mismos y los tomadores de decisiones, en especial los que impulsaron la nueva intervención.

2) *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)*: Su principal objetivo es realizar un diagnóstico sobre la capacidad institucional y de gestión de los programas. El ejercicio es de gabinete pero con entrevistas y constante comunicación con los operadores del programa; sus principales usuarios son los programas y los tomadores de decisiones. En México esta evaluación se ha desarrollado en dos ocasiones de manera simultánea a la mayoría de los programas sociales.

3) *Evaluación de Procesos (EP)*: Realiza un análisis de los procesos operativos del programa y su contribución a los objetivos principales del mismo. Esta

evaluación podría servir como preámbulo para una evaluación de impacto, ya que permite identificar los procesos, los sistemas y la información disponible. El principal usuario es el programa.

4) *Evaluación Específica de Desempeño (EED)*: Es una valoración sintética de la información disponible del programa. Se realiza periódicamente de acuerdo con lo establecido en los programas anuales de evaluación<sup>4</sup>. Los principales usuarios de este análisis son los tomadores de decisiones (Secretarios, directivos de los programas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Diputados, entre otros).

5) *Evaluación de Indicadores (EI)*: Analiza la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa.

6) *Evaluación Estratégica*: Realiza una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social. Generalmente abarcan

más de un programa o intervención. Entre las evaluaciones estratégicas que ha coordinado el CONEVAL se encuentran las siguientes: Protección Social en México, Ramo 33, Nutrición y Abasto, Microcréditos, Mortalidad Materna, entre otros temas.

7) *Evaluación Complementaria*: Este tipo de evaluaciones son de aplicación opcional según las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con la finalidad de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

8) *Evaluación de Impacto*: El objetivo es medir los efectos netos del programa. Al identificar efectos atribuibles a la intervención, esta evaluación es de utilidad tanto para el programa como para los tomadores de decisiones y el público en general.

Para definir el tipo de evaluación que necesita un programa de desarrollo social se debe considerar tanto su nivel de madurez como el

2 De acuerdo con las definiciones del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011-2012, en México existen 179 programas y 94 acciones.

3 Las definiciones son elaboración propia con base en la información contenida en la página web del CONEVAL: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales.

4 A la fecha la EED se ha llevado a cabo en 131 programas en 2008-2009, 127 programas en 2009-2010, 133 programas en 2010-2011 y está por concluir la EED 2012-2013 para 137 programas.

uso específico que se le dará a la información y resultados obtenidos: mejorar el programa, brindar información para la toma de decisiones presupuestarias, transparencia, rendición de cuentas, análisis integral del sector, entre otros. Asimismo, es necesario contar con los sistemas de información pertinentes para facilitar las mediciones requeridas.

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>5</sup> ha diseñado diversos instrumentos para alcanzar uno o varios de los objetivos planteados, los cuales incluyen evaluaciones homogéneas que se realizan en conjunto a la mayoría de los programas con términos de referencia definidos.

Por lo tanto, el presente documento pretende hacer un análisis sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones homogéneas con base en los resultados obtenidos en México, y fomentar así la discusión sobre la utilidad de este tipo de prácticas y los posibles retos a superar.

## Evaluaciones homogéneas en México

A partir de su creación en 2004 el CONEVAL ha desarrollado diversos instrumentos de evaluación con términos de referencia homogéneos para programas sociales. Entre ellos destacan la Evaluación de Diseño, la Evaluación de Consistencia y Resultados, la Evaluación Específica de Desempeño y la Evaluación de Procesos.

Un ejemplo destacado de este tipo de ejercicios es la *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)*, que evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas federales, ofreciendo un diagnóstico sobre su capacidad institucional, organizacional y de gestión, con una orientación hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

La ECR se implementó por primera vez a un total de 106 programas al principio del sexenio anterior, durante 2007-2008, y después de analizar los resultados y recibir retroalimentación por parte de los involucrados se realizó una revisión exhaustiva del instrumento con el principal objetivo de homogenizar la calidad de las evaluaciones. Dicha revisión comprendió grupos focales, análisis de construcción de preguntas y respuestas y evaluaciones piloto a lo largo de tres años, lo que derivó en un nuevo modelo de términos de referencia. El nuevo instrumento se aplicó al final del sexenio a un total de 131 programas sociales.

La ECR consta de seis temas a evaluar: (1) Diseño, (2) Planeación y Orientación a Resultados, (3) Cobertura y Focalización, (4) Operación, (5) Percepción de la Población Atendida y (6) Medición de Resultados.

Los términos de referencia están detalladamente definidos y cuentan con 51 preguntas

en total, de las cuales 34 son binarias (SI/NO) y si la respuesta es afirmativa, entonces se debe elegir un nivel de respuesta de acuerdo con criterios acumulativos establecidos para cada caso y fundamentar debidamente la respuesta seleccionada. De igual forma, en cada pregunta (binaria o no) se especifican elementos mínimos a considerar para dar respuesta, así como las fuentes mínimas de información que se deben revisar y, asimismo, se indican las preguntas relacionadas para apoyar al equipo evaluador en la preservación de la congruencia de sus respuestas. En el Anexo 2 se presenta un ejemplo de una pregunta binaria con los componentes antes descritos.

A su vez, la ECR solicita 20 anexos específicos que permiten la recopilación de información homogénea para análisis integrales adicionales, tales como la evolución de la cobertura, el análisis de coincidencias y complementariedades entre programas, el seguimiento a recomendaciones, entre otros.

Un aspecto importante para la operación de evaluaciones homogéneas es definir detalladamente el proceso de elaboración y revisión, así como si se utilizará un sistema de información también homogéneo. Para el caso de las ECR, el CONEVAL diseñó el Módulo para las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (MOCYR), donde se desarrollaron la totalidad de las evaluaciones (contratadas o no directamente por la institución).

Al finalizar el ejercicio de la ECR 2011-2012 se realizó un estudio para conocer la percepción de los usuarios con respecto de la evaluación, representados por unidades de evaluación de las dependencias o entidades con programas evaluados, responsables de la operación de los programas y evaluadores externos que realizaron ECR.

El estudio analiza seis variables latentes: (1) utilidad del instrumento, (2) formato de la presentación, (3) mecánica, (4) evaluador externo, (5) contenido y (6) quejas.

5 De acuerdo con lo establecido en el Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social el CONEVAL es un organismo es un organismo público descentralizado, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México. Entre sus principales funciones está la de normar y coordinar la evaluación de programas y políticas sociales. (LGDS, 2004)

De acuerdo con Vargas y Merino (2012) el nivel de satisfacción de este tipo de evaluaciones ha ido aumentando en cada ejercicio y actualmente es un nivel relativamente alto para los estándares del sector público. Sin embargo, es interesante que existen percepciones recurrentes tales como que la evaluación es rígida en formato y contenido; que a pesar de cierta mejora, aún se requiere reforzar la comunicación entre el equipo evaluador y el evaluado; que los programas solicitan mayor retroalimentación en los resultados; que hay confusiones sobre que documentos pueden ser considerados para el desarrollo de la evaluación; también retoman la constante inquietud de que se deben impulsar otras evaluaciones como las de impacto, entre otros aspectos que permitirán mejorar tanto el instrumento como el sistema de evaluación en general.

Considerando la evolución de la ECR como instrumento homogéneo se pueden identificar las siguientes fortalezas con sus respectivos retos:

a. Permite la realización de un diagnóstico completo, que incluye los principales aspectos que todo programa debe contemplar. A pesar de buscar fines distintos, toda intervención debe contar con un diseño sólido y una operación orientada a resultados. Si bien es cierto que las preguntas binarias son rígidas en su definición también es importante señalar que dicha rigidez permite homologar los criterios cuando se están comparando justamente programas tan diversos.

El reto es encontrar el balance entre criterios detalladamente definidos y flexibilidad en las respuestas. Entre mejor se comprenda el instrumento por todas las partes involucradas (programa, coordinadores, evaluadores, usuarios) será más fácil lograr valoraciones objetivas que permitan comparaciones entre programas y que, a su vez, realcen los aspectos específicos de cada uno.

b. Permite conocer la institucionalización de las operaciones de cada programa. Es decir, identifica si el programa cuenta con la documentación requerida para seguir funcionando en caso de que cambien los responsables de operarlo. Asimismo, apoya en la organización de la información institucional existente.

Identificar la información oficial sigue siendo un reto, ya que el nivel de institucionalización varía entre dependencias o entidades, e incluso entre programas dentro de una misma dependencia. El objetivo debe ser impulsar la documentación no por burocracia sino por acoger las buenas prácticas y hacerlas parte de las operaciones cotidianas.

c. Al conocer los criterios para cada aspecto evaluado, el programa puede comprender con mayor claridad hacia dónde debe enfocar sus esfuerzos de mejora. Por ejemplo, si tiene definida y cuantificada su población objetivo, pero no tiene planeado un plazo para su revisión y actualización, entonces no alcanza todos los puntos posibles, pero

identifica la necesidad de reforzar su planeación para ejercicios futuros.

Es importante motivar al equipo evaluador para que fundamente a detalle (y de manera sintética) qué criterios faltan por lograr y que proponga acciones que permitan alcanzar dichos aspectos.

d. Permite la comparabilidad entre programas similares y la retroalimentación por medio de buenas prácticas compartidas.

El sólo hecho de contar con el mismo tipo de información para varios programas sociales permite realizar análisis comparativos, tal vez descriptivos, pero que pueden apoyar en la identificación de similitudes y complementariedades entre programas. Lo anterior, con el fin de compartir información e intercambiar buenas prácticas e ideas de mejora.

Cabe mencionar que la ECR incluye un formato exclusivo para identificar programas similares o complementarios, que al ser realizado por un externo tal vez no sea del todo preciso pero que puede servir de base para identificar aquellas intervenciones que atienden a la misma población, realizan actividades similares o persiguen objetivos comunes. Esta información puede ser de gran utilidad para análisis integrales.

e. Para los tomadores de decisiones (directivos, secretarios, diputados) el instrumento permite contar con información homogénea y fácil de comprender. Los resultados obtenidos son utilizados durante el proceso presupuestario, tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como por los programas en específico.

Un ejemplo específico del uso de evaluaciones homogéneas es el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) que publica la SHCP. Para la variable de Evaluación de los programas sociales el MSD utiliza como fuente la *Valoración General del Desempeño de los Programas de Desarrollo Social* que elabora el CONEVAL<sup>6</sup>. (SHCP, 2012)

Sin embargo, el reto es no concentrarse sólo en las preguntas binarias por ejemplo (que por practicidad son más rápidas de analizar) sino también en las preguntas abiertas que brindan información cualitativa relevante de cada programa. Las discusiones y análisis deben contemplar una valoración sintética pero integral de cada programa.

f. El hecho de que la evaluación solicite cierta información o formatos específicos es un incentivo para que los responsables de los programas fortalezcan sus sistemas de información e intenten re-

6 La Valoración del Desempeño de los Programas de Desarrollo Social se puede encontrar en el siguiente vínculo del CONEVAL: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n\\_deL\\_desempe%C3%B1o\\_de\\_los\\_programas\\_2011-2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n_deL_desempe%C3%B1o_de_los_programas_2011-2012.aspx)

copilar aquella documentación relevante que es requerida en la evaluación, y que les es de utilidad para la operación y análisis de su programa.

El reto es continuar retroalimentando los formatos y las características de la información solicitada con la finalidad de que sea útil y factible de recopilar.

g. El costo es accesible y la capacitación para la aplicación del instrumento está a cargo del CONEVAL, quien funge como apoyo durante todo el proceso.

Comparado con evaluaciones de impacto el costo es sustentable para la mayoría de los programas. De igual manera, es posible que conforme el sistema de evaluación y monitoreo siga madurando el mercado de evaluadores externos continúe ampliándose y los precios se ajusten.

Como se mencionó anteriormente, la capacitación para la aplicación, coordinación y elaboración de la ECR y cualquier tipo de evaluación homogénea es esencial para el óptimo desarrollo y aprovechamiento de este tipo de instrumentos.

Uno de los principales retos es la aceptación por parte de los responsables de

los programas, ya que al ser ellos los que mejor conocen sus programas les resulta difícil ser catalogados como uno más del conjunto de intervenciones sociales. Sin embargo, este paradigma puede ser modificado con sesiones de capacitación y sensibilización que les permitan comprender las ventajas del instrumento y reconocer que el programa mismo es el principal usuario.

Así como la ECR, en México también existen términos de referencia establecidos para las Evaluaciones de Diseño y para las Evaluaciones Específicas de Desempeño, que en conjunto han logrado la participación de todos los actores involucrados, la mejora de programas, el aumento de la transparencia y rendición de cuentas, así como el gradual incremento en el uso de información técnica en la toma de decisiones.

El reto en general es continuar fortaleciendo el Sistema de Evaluación y Monitoreo mexicano, diagnosticar las necesidades de evaluación de cada programa y seguir impulsando el desarrollo de evaluaciones homogéneas para resultados intermedios en conjunto con la planeación de otro tipo de evaluaciones.

## ■ ANEXO 1: DISEÑO DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO



CONEVAL (2011). Resultados 2006-2009 del CONEVAL

## ■ ANEXO 2: EJEMPLO DE PREGUNTA BINARIA EN LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS (ECR)

1. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:
  - a) Causas, efectos y características del problema.
  - b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
  - c) El plazo para su revisión y su actualización.

Si el programa no cuenta con un diagnóstico del problema al que atiende, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es "No".

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es "Sí" se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

En la respuesta se deben incluir las principales causas y los efectos del problema señalados en el diagnóstico. Adicionalmente, se debe valorar la vigencia del diagnóstico y, en su caso, se pondrán sugerencias para mejorarlo.

Las fuentes de información mínimas a utilizar deben ser documentos de diagnóstico y árbol de problema.

La respuesta a esta pregunta debe ser consistente con las respuestas de las preguntas 1, 3 y 7.

NIVEL	CRITERIOS
1	El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y El diagnóstico no cuenta con las características establecidas en la pregunta.
2	El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y El diagnóstico cuenta con una de las características establecidas en la pregunta.
3	El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y El diagnóstico cuenta con dos de las características establecidas en la pregunta.
4	El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y El diagnóstico cuenta con todas las características establecidas en la pregunta.

## Referencias

---

- CASTRO, M.; López-Acevedo, G.; Beeker, Busjeet G.; Fernández Ordonez, X. (2009). El Sistema de M&E en México: Un salto del nivel sectorial al nacional. Serie de Documentos de Trabajo para el Desarrollo de la Capacidad de Evaluación. Banco Mundial. No. 20.
- CONEVAL (2011). Resultados 2006-2009 del CONEVAL.
- CONEVAL. (2012). Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados.
- CONEVAL. (2013). Evaluaciones y resultados de programas. Consultado el 29 de julio de 2013 en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
- CONEVAL. Valoración del Desempeño de los Programas 2011-2012. Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consultado el 05 de agosto de 2013 en:  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n\\_del\\_desempe%C3%B1o\\_de\\_los\\_programas\\_2011-2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n_del_desempe%C3%B1o_de_los_programas_2011-2012.aspx)
- LEY General de Desarrollo Social. (2004). Texto vigente de la nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.
- LINEAMIENTOS Generales para la Evaluación de Programas Federales. (2007). Texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. (2013) Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2012) Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD). Anexo Metodológico. Unidad de Evaluación del Desempeño. Consultado el 30 de julio de 2013 en:  
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=242>
- Vargas, D.; Merino, M. (2012). Medición de Satisfacción de Usuarios de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012. Documento elaborado para el CONEVAL.

# Avaliação Econômica do Programa Excelência em Gestão Educacional (projeto piloto)

Maria Carolina Nogueira Dias<sup>1</sup>  
Clarissa Gondim Teixeira<sup>2</sup>

1 Fundação Itaú Social  
2 Itaú Unibanco

## Resumo

---

O PROGRAMA "EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL" É UMA INICIATIVA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE GESTÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO E DE INSERÇÃO DO PROFISSIONAL "COORDENADOR DE PAIS" NAS ESCOLAS, CUJA FUNÇÃO É FAVORECER VÍNCULOS ENTRE FAMÍLIA E INSTITUIÇÃO ESCOLAR POR MEIO DE VISITAS DOMICILIARES. COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO, OPTOU-SE POR EMPREGAR DIFERENTES ABORDAGENS AVALIATIVAS COMPLEMENTARES: AVALIAÇÃO DE PROCESSO E MÉTODOS MISTOS. ESSE TEXTO TRATA DA PARTE QUANTITATIVA DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO, QUE MEDE O EFEITO DO PROGRAMA SOBRE O DESEMPENHO DOS ALUNOS NAS NOTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, USANDO DADOS DO SARESP. FORAM OBTIDOS IMPACTOS POSITIVOS E SIGNIFICATIVOS EM ALGUMAS SÉRIES, PORTANTO NÃO GENERALIZADOS, PORÉM ROBUSTOS AOS MÉTODOS. A ANÁLISE CONJUNTA DAS AVALIAÇÕES PERMITE CONCLUIR QUAIS OBJETIVOS FORAM FACTÍVEIS DE SEREM CONCRETIZADOS E AS HIPÓTESES INTERPRETATIVAS CONTRIBUEM PARA O AMADURECIMENTO DO REAL ALCANCE DO PROGRAMA, FAVORECENDO AJUSTES OPORTUNOS.

## Abstract

---

*THE "EXCELLENCE IN EDUCATION MANAGEMENT PROGRAM" IS AN INITIATIVE OF CONTINUING TRAINING OF EDUCATIONAL MANAGEMENT IN SCHOOLS AND THE INTRODUCTION OF A "PARENTING COORDINATOR" WHOSE FUNCTION IS TO PROMOTE LINKAGES BETWEEN FAMILY AND SCHOOL VIA HOME VISITS. THERE WERE EMPLOYED DIFFERENT COMPLEMENTARY EVALUATION APPROACHES: MONITORING AND MIXED EVALUATION METHODS. THIS PAPER ADDRESSES THE QUANTITATIVE PART OF THE IMPACT ASSESSMENT THAT MEASURES THE EFFECT OF THE PROGRAM ON STUDENT PERFORMANCE IN PORTUGUESE AND MATHEMATICS USING SARESP DATA. WE OBTAINED POSITIVE AND SIGNIFICANT EFFECTS IN SOME GRADES, THEREFORE NOT A GENERALIZED RESULT, BUT ROBUST METHODS. THE JOINT ANALYSIS OF THE EVALUATIONS SUGGESTS WHICH GOALS WERE FEASIBLE TO BE IMPLEMENTED. THE INTERPRETATIVE HYPOTHESES CONTRIBUTED TO ENHANCE THE SCOPE OF THE PROGRAM FAVORING TIMELY ADJUSTMENTS.*

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação de impacto; Desempenho; Gestão escolar; Relação família-escola.

## Introdução

---

O programa "Excelência em Gestão Educacional" é uma iniciativa da Fundação Itaú Social em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Entre os anos de 2009 e 2011, foi desenvolvido um projeto-piloto, com coordenação técnica do Instituto Fernand Braudel, em dez escolas com baixo IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo) em 200 , que oferecem Ensino Fundamental II e Ensino Médio pertencentes à Diretoria Regional de Ensino Leste 3, na cidade de São Paulo.

A iniciativa, inspirada na reforma de ensino executada na cidade de Nova York, teve dois objetivos: (i) fortalecer as práticas da coordenação escolar e do corpo docente na oferta de uma aprendizagem de qualidade, criando mecanismos de gestão e supervisão do trabalho pedagógico; (ii) intensificar a participação dos pais nos esforços de melhoria do aprendizado, desenvolvendo estratégias que auxiliassem professores e gestores na aproximação família-escola, a partir da criação da função de coordenador de pais.

Esses objetivos desdobraram-se em duas estratégias. A primeira delas, denominada Tutoria, caracterizou-se pela oferta de formação continuada customizada, de caráter prático e modelar, realizada no cotidiano da escola, especialmente na sala de aula, por um par avançado (professor ou professora) também atuante na rede pública de ensino, chamado aqui de tutor. O foco da tutoria foi trabalhar com professores coordenadores e professores de Língua Portuguesa e Matemática, com base em sua adesão voluntária.

A segunda estratégia implicou a inserção de um novo profissional na escola, o Coordenador de Pais. Lançando mão de visitas domiciliares para alunos com risco de evasão escolar, organizando atividades para pais e alunos, mobilizando voluntários, ordenando o espaço escolar e atendendo a pais em espaços formais e informais, a intenção era favorecer aproximações e vínculos entre família e escola. O trabalho foi realizado por um profissional por escola, dedicado exclusivamente às atividades descritas e com grande conhecimento da comunidade.

Como estratégia de gestão, optou-se por empregar diferentes abordagens avaliativas complementares. Em uma Avaliação de Processo, procurou-se monitorar as atividades cotidianas desenvolvidas pela equipe, com vistas a alimentar o processo de gestão do programa e a produção de relatórios de acompanhamento. Com a Avaliação de Resultados com Métodos Mistos, optou-se de metodologias quantitativas e qualitativas. Essas análises foram feitas ao final do terceiro ano no projeto piloto e serão repetidas durante e após a expansão do programa para outras Diretorias Regionais de Ensino.

Os dados qualitativos foram obtidos a partir da aplicação de questionários, realização de grupos focais e de entrevistas em profundidade com diretores, família, professores, tutores e alunos. Os indicadores de "Planejamento", "Gestão" e "Avaliação", que avaliam os resultados do desempenho do professor, mostram que houve avanços nesses três itens. Na dimensão desempenho do aluno, verificamos

desempenhos crescentes, positivos e significativos nos indicadores de “Relação entre alunos” e “Relação com conhecimento”. Por sua vez, na área de gestão pedagógica, observamos que há uma melhor compreensão dos profissionais sobre sua ação, porém não se verifica mudança em sua prática cotidiana.

Procurou-se identificar o impacto do programa no desempenho dos alunos nas notas de língua portuguesa e matemática para as séries possíveis de serem seguidas nas bases de dados do Saresp (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo), usando as metodologias quantitativas de Avaliação de Impacto: pareamento e diferenças em diferenças. Trataremos com mais detalhes exclusivamente sobre a avaliação de impacto nas próximas sessões.

## Metodologia

Esta avaliação tem foco sobre os três anos do programa piloto (2009 a 2011) e analisa os impactos sobre a melhoria de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, medido pelas notas dessas disciplinas no exame do Saresp. O exame é censitário e aplicado a alunos da rede estadual paulista quem frequentam Ensino Fundamental (5º, 7º e 9º anos) e Ensino Médio (3º ano). Por ser censitário e ter exames comparáveis no tempo, o uso do Saresp permitiu acompanhar o desempenho dos mesmos alunos ao longo dos anos.

A avaliação foi feita acompanhando cinco grupos de alunos no tempo que estão representados no quadro que segue. Este mostra todas as séries que passaram pelo programa em seus 3 anos de duração, nas colunas 2009, 2010 e 2011. As linhas mostram a trajetória do aluno ao longo do tempo. Em todos os casos, os anos de 2007 e 2008 correspondem aos anos de linha de base (antes do início do piloto) e os anos de 2010 e 2011 aos períodos pós-tratamento (após o início). Sendo assim, estamos avaliando dois (linhas claras) e três anos (linhas escuras) de exposição ao programa.

No Saresp, apenas é possível verificar o primeiro e o último ano das linhas claras e escuras. Os demais não são verificáveis, dado que o Saresp existe apenas para o 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Portanto, foram avaliados os alunos:

- que cursavam 5º ano do Ensino Fundamental em 2008 e o 7º ano em 2010;
- que cursavam 5º ano do Ensino Fundamental em 2007 e o 9º ano em 2011;
- que cursavam 7º ano do Ensino Fundamental em 2008 e o 9º ano em 2010;
- que cursavam 9º ano do Ensino Fundamental em 2008 e o 3º ano do Ensino Médio em 2011 ;
- que cursavam 9º ano do Ensino Fundamental em 2007 e o 3º ano do Ensino Médio em 2010.

■ **TABELA 1: ESQUEMA DOS ANOS AVALIADOS**

Linha de Base		Anos de Programa		
2007	2008	2009	2010	2011
				6º Ano
			6º Ano	7º Ano
	5º Ano	6º Ano	7º Ano	8º Ano
5º Ano	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano
6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano	1º EM
7º Ano	8º Ano	9º Ano	1º EM	2º EM
8º Ano	9º Ano	1º EM	2º EM	3º EM
9º Ano	1º EM	2º EM	3º EM	
1º EM	2º EM	3º EM		

Fonte: Elaboração própria.

Devido a essa estratégia de acompanhar os alunos no tempo, o número de escolas considerado na avaliação passou a depender da oferta de ensino durante esse período. Por exemplo, para o acompanhamento dos alunos entre o 5º e o 7º anos, tivemos que considerar apenas as escolas que oferecem os dois ciclos do Ensino Fundamental, isto é, seis das dez do grupo de tratamento.

Além disso, o número de alunos encontrados na linha de base e no ano durante o programa também é bastante reduzido, uma vez que os alunos não podem ter repetido o ano, evadido ou mudado de escola nesse período. Os números de instituições e de alunos para cada amostra são mostrados a seguir, assim como o percentual de alunos que se mantiveram na amostra em relação à linha de base. Nota-se que, nas escolas piloto, o atrito de alunos, ou seja, alunos que repetiram o ano, evadiram ou mudaram de escola nesse período, é mais elevado que a média da RMSP.

Ressalta-se que, apesar do número reduzido de alunos, os resultados encontrados estão alinhados aos resultados obtidos quando con-

sideramos a totalidade dos matriculados em cada ano. Porém o resultado para o total de alunos é mais sujeito a viés devido à ausência de grupo controle pelas características fixas não observadas, conforme explicado a seguir.

## 2.1 DEFINIÇÃO DO GRUPO CONTROLE

Usamos as bases do SARESP, Censo Escolar e IDESP para caracterizar as escolas e os alunos das escolas piloto e demais unidades escolares elegidas para o grupo de controle. Para essa escolha, partimos do grupo de alunos de escolas estaduais da região metropolitana de São Paulo (RMSP), dado que as do interior do estado têm características e contextos bastante distintos. Verificamos que as escolas da RMSP cujo IDESP situa-se entre os 5% piores do estado tinham em média um desempenho próximo às que participaram do piloto, pois fazer parte desse grupo foi critério de inclusão no projeto. Trata-se de um conjunto de escolas bastante parecido com as unidades que participaram do piloto em diversas características relevantes para a análise do perfil socioeconômico do aluno e do perfil da instituição escolar, conforme será mostrado.

■ **TABELA 2: NÚMERO DE ESCOLAS E ALUNOS AVALIADOS**

	Total de escolas no programa	Total de alunos das escolas piloto avaliados
5º - 7º (2008-2010)	6	375
5º - 9º (2007-2011)	6	296
7º - 9º (2008-2010)	9	523
9º - 3ºEM (2008-2011)	10	295
9º - 3ºEM (2007-2010)	10	279

Fonte: Elaboração própria, SARESP.

Uma segunda estratégia adotada foi usar como grupo de controle as demais escolas da Leste 3 com melhor desempenho no IDESP. São escolas melhores na média do que as que participaram, mas que fazem parte do mesmo contexto e, por isso, têm a vantagem de serem influenciadas do mesmo modo durante esse período. De fato, a análise dos gráficos das notas médias desses grupos mostra que as trajetórias são paralelas, apesar de as notas médias das demais escolas da Leste 3 estarem em um patamar superior em relação às escolas piloto e as de pior IDESP das outras diretorias de ensino.

Ainda no que tange ao desempenho, a próxima tabela traz a nota média no exame do Saresp para as escolas tratadas, para as da RMSP de pior IDESP, para as demais escolas da Leste 3 e todas as da RMSP na linha de base e após o início do piloto nos anos avaliados. A tabela mostra que, em geral, os alunos dos colégios que participaram do programa e os estudantes das escolas da RMSP de pior IDESP partem de um desempenho médio similar entre eles e inferior aos alunos das outras instituições escolares da Leste 3 e da RMSP na linha de base. Isso justifica a adoção das escolas da RMSP de pior IDESP como grupo de controle.

No entanto, os estudantes do 9º ano do EF (2011) e do 3º ano do EM (2010) (apenas Língua Portuguesa) têm desempenho na linha de base mais próximo às demais escolas da Leste 3, corroborando a importância de trabalhar também com esse grupo como controle. Ressalta-se que essas diferenças iniciais no desempenho serão corrigidas ao parear alunos usando a nota inicial como critério.

Sobre o crescimento no desempenho, captado pela coluna “diferença”, no 3º ano do EM (2010), 9º ano do EF (2010) e 7º ano do EF (2010) há variações discretas nas trajetórias de desempenho entre os grupos de tratamento e controle. Conta-se apenas uma diferença mais acentuada na trajetória de crescimento dos alunos que cursaram o 3º ano do EM (2011), tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, no qual a média das escolas tratadas apresenta uma diferença de cerca de 7 pontos acima da média das escolas controle.

Não podemos atribuir as diferenças mencionadas exclusivamente ao efeito do projeto Excelência em Gestão Educacional, pois as trajetórias do desempenho ao longo do tempo podem ser influenciadas pelo programa,

mas também por outros fatores relacionados com a composição dos grupos que fazem que os grupos não sejam comparáveis. Por essa razão, só podemos atribuir causalidade aos efeitos do programa após o pareamento dos

alunos de tratamento e controle segundo o conjunto de características citadas anteriormente. Depois desse processo, verificamos que apenas o resultado em Língua Portuguesa se mantém, como será mostrado a seguir.

**■ TABELA 3: DESEMPENHO MÉDIO DOS ALUNOS DA AMOSTRA NO SARESP POR TIPO DE ESCOLA E GERAÇÃO**

3º ano do EM (2011)						
	MATEMÁTICA			LÍNGUA PORTUGUESA		
	2008	2011	Diferença	2008	2011	Diferença
Tratamento	235,19	261,97	25,78	221,45	254,88	33,43
RMSP de pior IDESP	238,40	258,60	19,20	226,05	252,03	25,98
Leste 3	240,91	260,78	19,87	228,68	356,13	27,44
RMSP	247,39	265,52	17,24	235,98	263,19	26,33
3º ano do EM (2010)						
	MATEMÁTICA			LÍNGUA PORTUGUESA		
	2007	2010	Diferença	2007	2010	Diferença
Tratamento	218,51	257,32	38,81	239,39	254,20	14,81
RMSP de pior IDESP	220,02	255,05	35,03	230,59	250,34	19,75
Leste 3	227,44	258,78	31,34	244,93	258,51	13,59
RMSP	231,47	264,43	32,96	249,80	263,06	13,26
9º ano do EF (2011)						
	MATEMÁTICA			LÍNGUA PORTUGUESA		
	2007	2010	Diferença	2007	2010	Diferença
Tratamento	181,55	235,99	54,44	185,87	224,91	39,04
RMSP de pior IDESP	170,97	234,82	63,85	177,92	219,39	41,46
Leste 3	180,21	236,62	56,41	183,59	222,96	39,37
RMSP	180,24	240,76	59,51	186,23	226,54	39,57
9º ano do EF (2010)						
	MATEMÁTICA			LÍNGUA PORTUGUESA		
	2008	2010	Diferença	2008	2010	Diferença
Tratamento	199,43	232,25	32,82	195,84	221,31	25,47
RMSP de pior IDESP	199,52	233,74	34,21	196,26	217,98	21,72
Leste 3	203,63	236,06	32,43	200,70	224,18	23,48
RMSP	207,87	240,34	32,47	206,17	227,72	21,55
7º ano do EF (2010)						
	MATEMÁTICA			LÍNGUA PORTUGUESA		
	2008	2010	Diferença	2008	2010	Diferença
Tratamento	176,71	203,60	26,88	168,28	197,79	29,50
RMSP de pior IDESP	176,07	199,92	23,85	165,04	191,54	26,50
Leste 3	178,87	199,94	21,07	167,05	192,89	25,84
RMSP	176,81	201,01	24,20	166,36	192,10	25,74

Fonte: Elaboração própria, SARESP.

■ **TABELA 4: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ESCOLAS DETERMINANTES DE DESEMPENHO ESCOLAR POR GRUPOS DE ESCOLAS – 9º ANO DO EF EM 2008**

Variáveis de escola determinantes do desempenho	10 Escolas Piloto	Leste 3		RMSP pior IDESP		RMSP	
IDESP 4ª série	2.22	2.48		2.03		2.58	
IDESP 8ª série	1.64	1.93	**	1.52		2.19	**
IDESP 3º ano EM	0.65	0.94	**	0.68		1.20	***
Proporção de servidores que exercem o cargo há menos de 1 ano:							
- professores de Matemática	0.48	0.25	**	0.32	*	0.28	**
- professores de Língua Portuguesa	0.32	0.26		0.38		0.28	
- diretores	0.40	0.44		0.51		0.40	
Número de alunos que há na escola	1,485	1,575		1,348		1,418	
Número de ciclos que a escola oferta	2.80	2.39	**	2.37	**	2.24	***
Na escola há laboratório de ciências	0.50	0.21	*	0.34		0.42	
Proporção de crianças pobres na escola	0.38	0.34	*	0.36		0.30	**
Proporção de crianças com irmãos de 0 a 5 anos	0.36	0.34		0.36		0.31	**

Nota: \*\*\* 1% de significância; \*\* 5% de significância; \* 10% de significância.

As características determinantes do desempenho escolar e da escolha das instituições do projeto são descritas abaixo para as escolas piloto, as demais escolas da Leste 3 e para as de baixo IDESP da RMSP, assim como as da RMSP de modo geral. Essas características incluem variáveis da escola e do aluno.

Entre as variáveis de escola, destaca-se o IDESP. Nas escolas piloto, esse índice é próximo ao das demais escolas da RMSP com baixo desempenho, em um patamar inferior aos outros grupos. Em termos de rotatividade de diretores e professores, as escolas piloto não são estatisticamente diferentes dos demais grupos de escolas, com exceção dos professores de Matemática, que possuem maior rotatividade entre

as escolas piloto. Tanto essas como as unidades da RMSP de pior IDESP estão em um nível mais elevado de rotatividade do corpo docente e gestor. Parece haver uma correlação entre essas variáveis, de forma que, ou o desempenho dos alunos é afetado por essa rotatividade, ou essa característica reflete as difíceis condições de trabalho nesses espaços de ensino.

O porte das escolas piloto, descrito em termos de número de alunos matriculados, não difere das escolas dos outros grupos. Contudo, como são apenas 10 escolas piloto, predomina entre elas a oferta dos três ciclos de ensino: Fundamental I e II e Ensino Médio, diferente da média das demais escolas, em que é mais comum a oferta de dois níveis.

A variável sobre presença de laboratório de ciências mostra que essa ainda não é uma realidade para a maior parte da rede de ensino estadual, composta por mais de 30% de famílias pobres e com um número maior de filhos (ter irmãos com uma idade muito abaixo é um indicador de família mais numerosa, frequentemente correlacionada com pior condição socioeconômica). Mais uma vez, as escolas piloto se assemelham nessas características às escolas da RMSP com pior IDESP.

Sobre as variáveis de aluno, o sexo das crianças se aproxima de 60% de meninas em todos os grupos. A idade média dos alunos é

relevante por ser um indicativo da repetência e também não se diferencia de maneira significativa entre os grupos. Entre os alunos da RMSP com pior IDESP, há maior percentual de crianças que frequentaram a pré-escola – quase 90% –, enquanto nos demais grupos de escolas esse percentual é inferior a 85%.

O nível de escolaridade da mãe é um bom indicativo socioeconômico do aluno. Essa variável é uniforme entre as escolas da Leste 3, porém, em comparação às mães dos alunos das outras escolas da RMSP, as mães dos alunos da Leste 3 têm escolaridade menor: com 17% sem qualquer instrução (9% na RMSP), 62%

■ **TABELA 5: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ALUNOS DETERMINANTES DE DESEMPENHO ESCOLAR POR GRUPOS DE ESCOLAS – 9º ANO DO EF EM 2008**

Variáveis dos alunos determinantes do desempenho	Escolas Piloto	Leste 3	RMSP pior IDESP	RMSP	
Percentual de alunos do sexo feminino	0.57	0.58	0.58	0.57	
Idade média dos alunos	14.91	14.92	14.87	14.85	*
Percentual de alunos negros	0.38	0.35	0.41	0.43	
Percentual de alunos que fez pré-escola	0.82	0.80	0.89	0.85	***
Percentual de mães com Ensino Fundamental até 4a série	0.33	0.33	0.23	0.26	***
Percentual de mães com Ensino Fundamental entre 5a e 8a série	0.28	0.27	0.28	0.27	
Percentual de mães com até o Ensino Médio	0.17	0.21	0.28	0.29	***
Percentual de mães com até o Ensino Superior	0.03	0.03	0.06	0.06	**
Percentual de mães sem instrução	0.16	0.08	0.11	0.08	***

Nota: \*\*\* 1% de significância; \*\* 5% de significância; \* 10% de significância.

com até o Fundamental completo (54%), 18% com até o Médio completo (30%) e apenas 3% com Ensino Superior (7%).

Conclui-se que, em termos de variáveis de escola, as escolas piloto se assemelham mais às da RMSP com pior IDESP. No entanto, no que tange às variáveis de aluno, essas se aproximam mais às demais escolas da Leste 3, justificando assim o uso de dois grupos de controle para compreender as eventuais diferenças nos resultados.

## 2.2 DETERMINANTES DO DESEMPENHO ESCOLAR

Mas quanto cada variável descrita contribui de fato para o desempenho escolar dos alunos? Muitas delas são bastante significativas ao explicá-lo. Todavia, em conjunto, explicam apenas 4% de toda a variância das notas de Matemática e 5% no caso de Língua Portuguesa.

É interessante olhar os resultados das relações com a performance nas duas disciplinas em conjunto. Por exemplo, um aumento do número de professores de Matemática com apenas um ano de trabalho em uma escola reduz o desempenho dos alunos em 4 pontos. Essa variável não é relevante no caso dos professores de Língua Portuguesa. As

meninas têm um desenvolvimento pior que os meninos em média 3 pontos em Matemática, porém estão 10 pontos acima em Língua Portuguesa. Os alunos com idade maior que a esperada para o ano em que se encontram têm em média um desempenho pior nas duas disciplinas. Os alunos brancos performam melhor que os pardos e negros em média 6 pontos, assim como os alunos que fizeram pré-escola.

A escolaridade das mães influencia positivamente a atuação dos filhos na escola. Quanto maior sua instrução, melhor o desempenho do filho, chegando a 16 pontos a diferença de notas em Língua Portuguesa e 11 em Matemática entre filhos de mães sem escolaridade e aqueles cujas mães têm Ensino Superior.

Além disso, a proporção de alunos provenientes de famílias pobres, com renda familiar menor que R\$850, ou seja, um salário mínimo, tem um desempenho bastante inferior aos demais – 14 pontos em Matemática e 22 em Língua Portuguesa. Por fim, conforme esperado, a prática escolar do aluno está fortemente correlacionada com o desempenho médio da escola traduzido no IDESP referente àquela série – 1 ponto a mais no IDESP se traduz em 7 pontos a mais na nota de Matemática e 10 acima em Língua Portuguesa, em média.

## 2.3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A metodologia adotada se baseou em duas estratégias: (i) a comparação dos alunos das escolas-piloto, chamados tratados, com um grupo de alunos de características muito semelhantes, chamados controle, e (ii) a observação desses estudantes antes e depois do início do projeto. A possibilidade de acompanhar seu desempenho nesses dois momentos diferentes garante que o resultado esteja livre de uma importante fonte de viés: um grupo de alunos depois do início do piloto diferente dos alunos antes de seu início em características que não foram afetadas pelo programa.

Para averiguar o impacto, deveríamos comparar o desempenho dos alunos nas escolas em duas situações: com e sem a presença do projeto. No entanto, é impossível observá-las simultaneamente. Se a exposição à política for aleatória, pode-se comparar dois grupos: um que recebeu o incentivo (grupo de tratamento) e outro que não (grupo controle). Depois, bastaria calcular a diferença do desempenho nas duas situações para avaliar o impacto do programa. Entretanto, em nosso estudo, a escolha não é aleatória, uma vez que apenas as piores escolas da Leste 3 receberam as tutorias e o coordenador de pais.

Para lidar com esse problema, a metodologia adotada foi o *matching*, ou pareamento. A abordagem consiste em identificar os indivíduos do grupo de controle mais parecidos com os indivíduos do grupo tratado, considerando características observáveis. Desse modo, a aleatoriedade da escolha estaria garantida, condicionada naquelas características.

O pareamento foi feito no nível do aluno<sup>3</sup> usando as variáveis determinantes do desempenho escolar descritas acima. As variáveis escolhidas para o pareamento<sup>4</sup> incluem a nota do aluno antes do programa, características dos alunos (gênero, raça, idade, escolaridade dos pais e se fez pré-escola), dos diretores (tempo de experiência), de professores (tempo de experiência na escola), de escolas (número total de matrículas, oferta de ensino, se tem laboratório de ciências e IDESP 2007) e também características médias do conjunto de alunos das escolas (proporção de famílias com renda menor que R\$ 850, proporção de famílias com filhos com idade entre zero e cinco anos)<sup>5</sup>.

Mesmo controlando pelas variáveis observadas, ainda podem existir aspectos não observados que afetam o resultado de interesse. Se esses forem fixos ao longo do tempo, podemos eliminá-los pelo método de Diferen-

■ **TABELA 6: IMPACTO MÉDIO SOBRE NOTAS  
(EM PONTOS NA ESCALA SAESP)**

	Comparação com RMSP pior Idesp	
	Língua Portuguesa	Matemática
7º ano do EF (2010)	3.1*	3.3**
9º ano do EF (2010)	-	-
9º ano do EF (2011)	-	-5.9**
3º ano do EM (2010)	-	-
3º ano do EM (2011)	5.7**	-

Nota: \*\*\* 1% de significância; \*\* 5% de significância; \* 10% de significância; - não significante estatisticamente.

ças em Diferenças (DD), ou seja, o quanto a diferença entre tratados e controles antes da intervenção mudou depois dela. Para tanto, precisamos de informação sobre o indicador de resultado antes e depois do programa que foi usado em primeira diferença como variável de resultado, equivalente à variação da nota, e também em nível quando a nota antes do programa entra no modelo como variável explicativa.

Com isso, eliminamos as diferenças observáveis e não observáveis entre os grupos trata-

dos e controles que não estão relacionadas com o programa, possibilitando estimar um impacto não visado e afirmar a relação de causa-efeito.

## Resultados

A tabela 6 traz os resultados do impacto causal do programa após o pareamento. Mostramos apenas os resultados que são estatisticamente diferentes de zero com uma confiança superior a 90%, ou seja, aqueles chamados significantes.

3 Foi feita uma tentativa de parrear previamente as escolas, no entanto, não foi bem sucedida uma vez que as características observáveis não diferenciam bem as escolas.

4 Para o grupo de controle composto pelas escolas da Leste 3, usamos apenas as características dos alunos e o IDESP, pois trata-se de um número menor de alunos que não comporta um pareamento usando muitas variáveis.

5 Este último conjunto de variáveis procura captar o grau de vulnerabilidade social dos alunos que frequentam estas escolas.

As estimativas mostram que o programa teve impactos positivos e estatisticamente significativos sobre o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática para o grupo de alunos que estava no 5º ano em 2008 e, portanto, cursou o 6º e o 7º durante os dois anos de piloto avaliados. Na escala Saesp, o impacto sobre a nota de Língua Portuguesa foi de 3,1 pontos, e de 3,3 em Matemática.

Também foi verificado um impacto positivo para o 3º ano do Ensino Médio em 2011, após três anos de piloto, de 5,7 pontos em Língua Portuguesa. Esses resultados estão de acordo com os encontrados usando as demais escolas da Leste 3 como comparação. É interessante notar que não foi verificado impacto para o 3º ano do Ensino Médio em 2010, quando os alunos foram expostos a dois anos de programa. Conclui-se que há indicativos de que o último ano do projeto tenha sido mais eficaz para os alunos desse período escolar.

Por fim, foi encontrado um impacto negativo de 5,9 pontos em Matemática para o 9º ano em 2011, que não foi corroborado

pelos resultados usando a Leste 3 como comparação, o que pode sugerir uma especificidade da regional Leste 3 que dificulta o aprendizado. Os resultados encontrados para o 9º ano em 2010 não foram estatisticamente significativos para o nível usual de confiança (90%).

Considerando que, em média, a nota de Língua Portuguesa entre o 5º e o 7º anos dos alunos das escolas tratadas cresceu 29,5 pontos entre 2008 e 2010, o programa é responsável por 12% desse crescimento. Em Matemática, o ganho promovido foi de 11%, já que as notas das escolas tratadas variaram 26,5 pontos. Em relação às de Língua Portuguesa dos alunos do 3º ano, elas cresceram em média 33,4 pontos; logo, o impacto representa 17% do crescimento das notas entre 2008 e 2011.

O efeito mais contundente em Língua Portuguesa pode ser explicado pelo fato de que os professores dessa disciplina aceitaram melhor as tutorias e empregaram os ensinamentos de forma mais efetiva, segundo os relatos dos gestores e o relatório da avaliação qualitativa realizada pela empresa MOVE em 2012.

Entende-se que alunos mais novos convertem os benefícios do programa em desempenho com mais facilidade, uma vez que obtiveram resultados positivos desde o segundo ano do piloto, diferentemente dos estudantes do Ensino Médio. Não foi possível verificar esse resultado para o terceiro ano do piloto devido à indisponibilidade de dados para a respectiva linha de base<sup>6</sup>.

Com relação ao resultado negativo para os alunos que cursavam o 9º ano em 2010, levantamos uma hipótese adicional segundo a qual a ação dos coordenadores de pais, na tentativa de reter alunos que faltam a muitas aulas, ou abandonam a escola, reduz as notas na média, pois os alunos que mais faltam são aqueles que têm pior desempenho. As tendências das taxas de aprovação, reprovação e abandono corroboram essa hipótese. No entanto, não foi possível ter acesso a informações de abandono por aluno, o que impossibilitou uma análise mais aprofundada que possa confirmar a suposição.

## Discussão

A análise após dois anos do programa mostra impacto positivo e estatisticamente significativo no desempenho de Língua Portu-

guesa e Matemática para alunos do 7º ano do Ensino Fundamental, mas nenhum efeito relevante para alunos do 9º ano do Ensino Fundamental ou do 3º do Ensino Médio. A análise após três anos do programa mantém a ausência de resultado para o 9º do Ensino Fundamental, porém mostra impacto relevante em Língua Portuguesa para o 3º ano do Ensino Médio, sugerindo que o programa se tornou mais efetivo para essa série no último ano do piloto. Os resultados são robustos aos métodos e aos diferentes grupos de controles usados.

Portanto, juntando as evidências sobre o impacto do piloto do programa Excelência em Gestão Educacional, concluímos que os objetivos foram parcialmente atingidos. Identificou-se um amadurecimento das ações durante o piloto, o que pode explicar a presença de resultados para o Ensino Médio apenas no último ano do programa. Além disso, há relatos de que as tutorias fizeram mais efeito entre os professores de Língua Portuguesa. Os resultados apresentados são fruto de duas intervenções concomitantes, tutorias e coordenadores de pais, que podem ter, em curto prazo, efeitos contraditórios nas notas, ocasionando um resultado líquido difícil de interpretar.

6 A base de microdados do Saesp 2009 está incompleta.

Vale ressaltar que o próprio processo de avaliação traz elementos importantes que colaboram com a gestão da iniciativa, trazendo amadurecimento e trabalho conjunto entre os atores parceiros. No entanto, o grande desafio é a interpretação conjunta dos resultados. Os dados precisam ser analisados em sua complementaridade e em diálogo com o processo de gestão estabelecido ao longo da intervenção, o que trará ao gestor maior segurança na tomada de decisões.

Os resultados permitem concluir quais objetivos foram factíveis de serem concretizados e as hipóteses interpretativas con-

tribuem para o amadurecimento do real alcance do programa, favorecendo ajustes oportunos. Essas evidências foram importantes para justificar a viabilidade de expansão do projeto, atualmente em curso, demonstrando pontos fortes e ressalvas.

Na medida em que estratégias de tutoria e de coordenadores de pais despertam interesse de outros sistemas educacionais, a avaliação do programa "Excelência em Gestão Educacional" oferece aprendizados relevantes para os próximos processos de planejamento, introdução e avaliação das novas parcerias com o setor público nessa área.

## Referências Bibliográficas

---

- ABADIE, A., DRUKKER, D.; IMBENS, G. Implementing matching estimators for average treatment effects in Stata. *The Stata Journal*. College Station, v.4, n.3, p.290-311, 2001.
- BOYD, D. Grossman, P. Lankford, H. Loeb, S. Wyckoff, J. (2008) Teacher Preparation and Student Achievement. NBER Working Paper No. 14314, September 2008.
- ROSENBAUM, P.R., RUBIN, D.B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, Great Britain, v.70, n.1, p.41-55, 1983.
- MENEZES-FILHO, N. Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil. Instituto Futuro Brasil, Ibmec-SP e FEA-USP. Mimeo.
- SOARES, T. TEIXEIRA, L. (2006) Efeito do Perfil do Diretor na Gestão Escolar sobre a Proficiência do Aluno. Fundação Carlos Chagas, Estudos em Avaliação Educacional, v. 17, n. 34, maio/ago, 2006.
- TAVARES, P. (2012) Os impactos de práticas de gestão escolar sobre o desempenho educacional: evidências para escolas públicas paulistas. São Paulo School of Economics, working paper 7/2012, julho/2012.

# Os Jovens que não Estudam nem Trabalham no Brasil: Uma Análise do Perfil, Determinantes da Condição e Efeitos do Programa Bolsa Família

Armando Simões<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

## Resumo

O PRESENTE ARTIGO INVESTIGA OS JOVENS QUE NÃO ESTUDAM NEM TRABALHAM (NEET) NO BRASIL USANDO DADOS DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD) NO PERÍODO 2001-2012. APRESENTA UMA ANÁLISE CRÍTICA DO CONCEITO DE NEET, SITUA O BRASIL NO CONTEXTO INTERNACIONAL, TRAÇA A TENDÊNCIA NA ÚLTIMA DÉCADA E O PERFIL DESSES JOVENS. ESTIMA VARIAÇÕES NA PROBABILIDADE DE O JOVEM ESTAR NA CONDIÇÃO DE NEET EM FUNÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (BF) E IDENTIFICA ALGUNS DOS FATORES QUE AFETAM AQUELA PROBABILIDADE. NO CASO DAS MULHERES, MAIORIA DOS JOVENS NEET, A PRESENÇA DE FILHOS DE 0 A 3 ANOS E O CASAMENTO (ALÉM DO NÍVEL DE RENDA E DA ESCOLARIDADE) APARECEM COMO FORTES DETERMINANTES DO STATUS DE NEET. ESSE STATUS PARA AS MULHERES É UMA CONDIÇÃO DE LONGO PRAZO NÃO SENDO, PORTANTO, UMA CONDIÇÃO DE "SER JOVEM", MAS DE SER MULHER EM CONDIÇÕES DE POUCA IGUALDADE NA RELAÇÃO DE GÊNERO. CONCLUI-SE QUE O FENÔMENO NO BRASIL TEM CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS QUE SUGEREM UM DESENHO DE POLÍTICA QUE COMBINE PREFERENCIALMENTE SUPORTE DE RENDA ÀS JOVENS MÃES E ACESSO A SERVIÇOS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA. O CONTEXTO BRASILEIRO SE DIFERENCIA DAQUELE DOS PAÍSES DA OCDE, ONDE A CRISE DO EMPREGO É CENTRAL. AQUI, AS DESIGUALDADES SOCIAIS FORTEMENTE MARCADAS PELA DIFERENÇA DE RENDA DAS FAMÍLIAS E DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL, ASSOCIADA À DESIGUALDADE DE GÊNERO, ASSUMEM MAIOR IMPORTÂNCIA NA CRIAÇÃO DO FENÔMENO DOS NEETS.

## Abstract

*THIS PAPER INVESTIGATES THE YOUTHS NEITHER IN EMPLOYMENT NOR IN EDUCATION OR TRAINING (NEET) IN BRAZIL USING DATA FROM THE NATIONAL HOUSEHOLD SAMPLE SURVEY (PNAD) IN THE PERIOD 2001-2012. IT PRESENTS A CRITICAL ANALYSIS OF THE VERY CONCEPT OF NEET, SITUATES BRAZIL WITHIN THE INTERNATIONAL CONTEXT, AND OUTLINES THE LAST DECADE TREND AS WELL AS THESE YOUTHS' PROFILES. VARIATIONS IN THE LIKELIHOOD OF A YOUTH TO BE FOUND AS NEET ARE ESTIMATED AS A FUNCTION OF HIS/HER PARTICIPATION IN THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAMME (BF) AND SOME OF THE FACTORS THAT AFFECTS THAT LIKELIHOOD ARE ALSO IDENTIFIED. IN THE CASE OF WOMEN, THE MAJORITY OF NEETS IN BRAZIL, HAVING CHILDREN AGED 0 TO 3 AND BEING MARRIED (BESIDES FAMILY INCOME AND EDUCATION ATTAINMENT) STANDS OUT AS TWO MAJOR DETERMINANTS OF THE NEET STATUS. TO BE IN THE NEET POSITION IS A LONG-TERM CONDITION FOR WOMEN, THEREFORE NOT BEING JUST A "YOUTH" CONDITION BUT INSTEAD A "FEMALE" CONDITION MARKED BY INEQUALITIES BETWEEN GENDERS. IN CONCLUSION, THE NEET PHENOMENON IN BRAZIL HAS PARTICULAR FEATURES SUGGESTING THAT AN OPTIMAL POLICY SHOULD COMBINE INCOME SUPPORT TO THE YOUNG MOTHERS IN TANDEM WITH ACCESS TO CHILD CARE. IN THIS SENSE, BRAZILIAN CONTEXT DIFFERS FROM OECD COUNTRIES WHERE HIGH LEVEL OF UNEMPLOYMENT IS A MAJOR PROBLEM. HERE, SOCIAL INEQUALITIES DUE TO DIFFERENCES IN FAMILY INCOME AND ACCESS TO CHILD CARE COMBINED WITH GENDER DIFFERENCES PLAY A CENTRAL ROLE IN CREATING THE NEET PHENOMENON.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Juventude, Nem-Nem, Bolsa Família, Educação e Trabalho, Mulheres

# 1. Os jovens que não trabalham nem estudam (“nem-nem”) um conceito e suas dificuldades

O fenômeno de jovens que se encontram fora da escola e do mercado de trabalho, e não participam de nenhuma forma de programa de treinamento para o trabalho – grupo representado pela sigla em inglês “NEET” (*neither in employment nor in education or training*) – foi identificado pela primeira vez em meados da década de 1990. No contexto da América Latina, esse grupo é referido pela expressão “ni-ni” – do espanhol *ni estudan ni trabajan* – sendo no Brasil chamado de “nem-nem”<sup>2</sup>. Sendo um conceito apenas recentemente incorporado ao debate público e às políticas públicas, algumas dificuldades ainda persistem.

A primeira dificuldade é o recorte de “jovem” considerado no grupo dos NEET. Qual a faixa etária referida pelo termo “jovem”? A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, utiliza a faixa de 15 a 29 anos em suas estatísticas de NEET.<sup>3</sup> No Reino Unido, o foco de atenção recai sobre os jovens entre 16 e 19 anos de idade;<sup>4</sup> no Japão, o termo se refere aos “jovens” de 15 a 34 anos que não estão no mercado de trabalho, são solteiros, não estão em instituições de ensino nem ocupados em afazeres domésticos.<sup>5</sup> Nos Estados Unidos, como no Brasil, é comum as estatísticas se referirem à faixa etária de 16 a 24 anos; faixa em que do jovem no Brasil é esperado ter concluído o Ensino Fundamental e estar no Ensino Médio ou Superior, sendo também o período

em que da grande maioria dos jovens espera-se que realize a transição escola-trabalho. A definição do grupo etário no qual o problema é diagnosticado importa na medida em que comparações internacionais tomam lugar e políticas públicas focalizadas são desenhadas para mitigar o problema.

A segunda dificuldade é a definição de NEET, ou seja, quem é considerado nessa condição. Por exemplo, aqueles jovens que não estudam nem trabalham, mas estão disponíveis para o mercado de trabalho (uma vez que buscam trabalho ativamente), devem ser incluídos? E quanto àqueles que não estudam nem trabalham por estarem tomando conta de filhos, pessoas idosas ou doentes? Outros ainda, no caso das mulheres, dedicam-se apenas a afazeres domésticos<sup>6</sup> ou se retiram temporariamente do mercado de trabalho ou do sistema educacional por estarem em período de gestação. Há ainda os que se dedicam ao desenvolvimento de talentos artísticos ou esportivos que não envolvem, pelo menos por algum tempo, vínculos com os sistemas formais de educação e o mercado de trabalho. Há jovens que podem ser encontrados engajados em atividades de caráter filantrópico em entidades religiosas, organizações civis; ou de natureza política, em partidos políticos, movimentos sociais, associações de bairros etc. Há ainda o caso dos que estariam em fase de transição entre escola e trabalho, durante a qual receberiam apoio dos pais sem que

estejam engajados em atividades laborais ou educativas formais (e.g. viagens de intercâmbio cultural, temporada com parentes em outra cidade/país, voluntariado). É possível também que alguns desses jovens estejam se preparando para exames de acesso ao nível superior sem que estejam frequentando uma unidade de ensino.

Esses exemplos mostram que há situações de não vínculo ao mercado de trabalho ou ao sistema formal de educação como medidas pelas pesquisas domiciliares que, no entanto, não caracterizaram ociosidade ou inatividade do jovem que pudesse ser objeto de preocupação do Poder Público. Pelo contrário, representam formas de engajamento social diversas, formativas e que contribuem para o fortalecimento do tecido social. Há também pessoas com deficiências físicas ou doenças

incapacitantes para o trabalho que devem ser assistidas pelos sistemas de proteção social e saúde e que podem permanecer temporariamente ou permanentemente fora mercado de trabalho e do sistema educacional. Há, por outro lado, situações dos jovens que, estando fora do mercado de trabalho e do sistema educacional, podem estar sob o risco de (ou já engajados em) atividades socialmente indesejáveis como organizações criminosas e abuso de drogas; ou simplesmente vivendo em ociosidade não produtiva, com baixo nível de expectativas, podendo cair em depressão e desencanto com seu próprio futuro.

É necessário, portanto, considerar que sob o rótulo genérico de NEET existem situações muito diversas, caso se queira tomar esse grupo como foco de políticas para a juventude. A identificação a priori como um gru-

2 Neste trabalho uso a sigla NEET conforme o termo em inglês.

3 (OECD, 2012)

4 (Maguire, 2008; Finlay et al., 2010).

5 (Pemberton, 2008)

6 Estima-se que na América Latina 22% das jovens entre 15 e 29 anos se dedicam exclusivamente a afazeres domésticos, representando uma parcela significativa dos jovens classificados como NEET. Esta cifra é de apenas 1,4% entre os jovens do sexo masculino (Hoppenhayn, 2012).

po problemático que conote uma condição socialmente negativa pode significar uma simplificação grosseira daquilo que caracteriza o real motivo de se encontrarem fora da escola e do mercado de trabalho. Além disso, sem que se considere como os próprios jovens avaliam e se sentem na condição que os gestores de políticas e acadêmicos vêm chamando de NEET, pode levar a uma estigmatização que só venha a agravar o sentimento de isolamento e não pertencimento social do jovem. Pesquisas qualitativas conduzidas no Japão, Taiwan e Reino Unido mostram como se pode estar distante da realidade ao interpretarmos o jovem sob a perspectiva estreita da função produtiva que, se não o localiza na escola formal ou no mercado de trabalho, já o enquadra na condição de risco social.<sup>7</sup> Como as fontes de dados usadas para analisar o fenômeno em geral não contêm informação sobre atividades do jovem fora do mercado laboral ou educacional (inclusive a PNAD no Brasil), a real inserção social do jovem é de difícil avaliação no nível agregado, havendo necessidade de conduzir pesquisas qualitativas que ajudem a entender melhor sua situação.

A terceira dificuldade envolve o elemento temporal, ou seja, por quanto tempo deve o jovem estar na situação de NEET para que este seja assim classificado. A vida do jovem tende a ser mais dinâmica, com mudanças mais frequentes em sua situação ocupacional. Desse modo, as medidas efetuadas num instante de tempo (como no caso da PNAD, no Brasil) capturam uma situação que pode já ser diferente no dia, semana ou mês seguinte, tendo ela mesma durado apenas alguns dias, meses ou eventualmente anos. É importante

definir o horizonte de tempo na classificação do jovem no grupo NEET. Incorporar o horizonte temporal na própria definição de NEET é uma saída que evitaria a inclusão no grupo de casos cuja inatividade tivesse duração pequena ou sazonal, que não exigiriam maior atenção do Poder Público.

A quarta dificuldade refere-se ao aspecto da escolha. Está o jovem inativo por opção ou por circunstâncias alheias à sua vontade? Há casos em que fatores institucionais ou estruturais jogam um peso maior na definição da situação do jovem, que exerce pouco ou nenhum controle sobre esses fatores. Fatores institucionais incluem, por exemplo: a forma de organização do sistema educacional, seus mecanismos de exclusão e as trajetórias possíveis que oferece ao jovem durante a sua vida escolar; os mecanismos de transição escola-trabalho e o suporte ao jovem na escolha profissional e na busca de emprego; a organização do mercado de trabalho e os incentivos existentes para a contratação dos jovens. Fatores estruturais como a origem social do jovem, seu local de moradia, o status econômico de sua família, raça e gênero se combinam com os fatores institucionais na determinação das circunstâncias que levam o jovem a "optar" ou "cair" na inatividade. É sobre os fatores institucionais que as políticas públicas devem atuar, sendo focalizadas a partir dos grupos sociais mais afetados pelo problema. Os fatores estruturais da desigualdade mencionados devem servir como parâmetros de identificação daqueles grupos.

Há, por outro lado, a dimensão da escolha, ou seja, o jovem pode, num dado momento,

optar de fato por estar simultaneamente fora da escola e do trabalho (por exemplo, dedicando-se a uma das atividades mencionadas em parágrafo anterior), ainda que essa escolha se dê no contexto de suas circunstâncias e seja em algum grau por elas determinada. As motivações ou razões que levam o jovem a se encontrar no grupo NEET são diversas e desafiam os formuladores de políticas que precisam considerar essa diversidade na proposição de programas com foco nesse grupo.

Essas dificuldades colocam um desafio para a política pública ao considerar o grupo NEET como um grupo homogêneo. O risco aqui é propor soluções para lidar com os jovens NEET como um grupo ignorando os indivíduos, em que todos possam ser tratados com a mesma intervenção a partir de um mesmo diagnóstico (potencialmente errado) do problema. Por trás do rótulo classificatório de NEET existem histórias muito diferentes, envolvendo características, circunstâncias e comportamentos que diferenciam os jovens para além da classificação de NEET.<sup>8</sup> O diagnóstico deve ser mais cuidadoso e evitar simplificações redutoras. A política pública deve buscar se aproximar das situações reais e se apresentar como um

espaço de oportunidades para respostas individuais às necessidades e desafios que se coloquem a cada jovem em particular.

## 2. O Brasil no contexto internacional

---

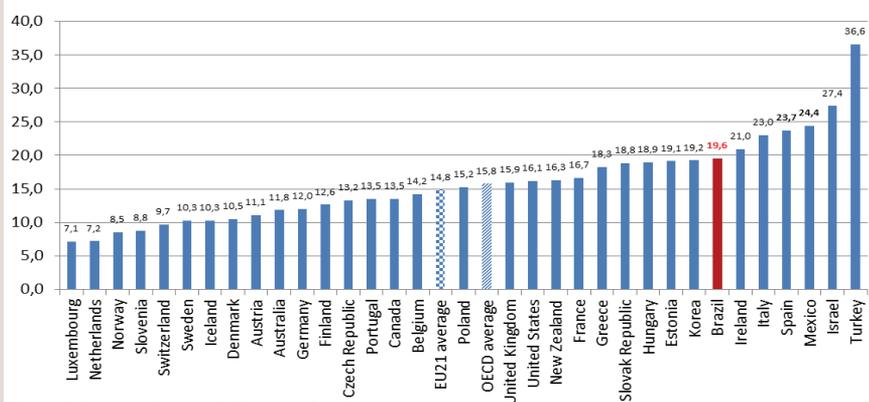
Longe de ser levantado como um problema apenas dos países em desenvolvimento, os NEETs vêm despertando a atenção em todo o mundo, principalmente a partir da crise financeira internacional de 2008, que trouxe recessão econômica e, com ela, o agravamento da situação de desemprego, em particular nos países desenvolvidos. A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) estima que, dois anos após o início da crise (2010), a taxa de jovens desempregados ou inativos entre 15 e 29 anos de idade, e que também não estavam na escola, já atingia 15,8% nos países da OCDE, alcançando o maior índice na Turquia (36,6%), em Israel (27,4%), no México (24,4%) e na Espanha (23,7%). Entre os 21 países analisados na União Europeia, a média no mesmo ano foi de 14,8%. O Brasil, se examinado utilizando o mesmo conceito de NEET da OCDE<sup>9</sup>, aparece com 19,6% (Figura 1).

7 (Yates and Payne, 2006;Finlay et al., 2010;Chen, 2011;Yates et al., 2011)

8 (Finlay et al., 2010)

9 Jovens de 15 a 29 anos de idade fora da escola que estão desempregados ou inativos.

■ FIGURA 1: TAXA DE NEETS NA POP. 15-29 (INCLUINDO PEA) PAÍSES DA OCDE E BRASIL 2010

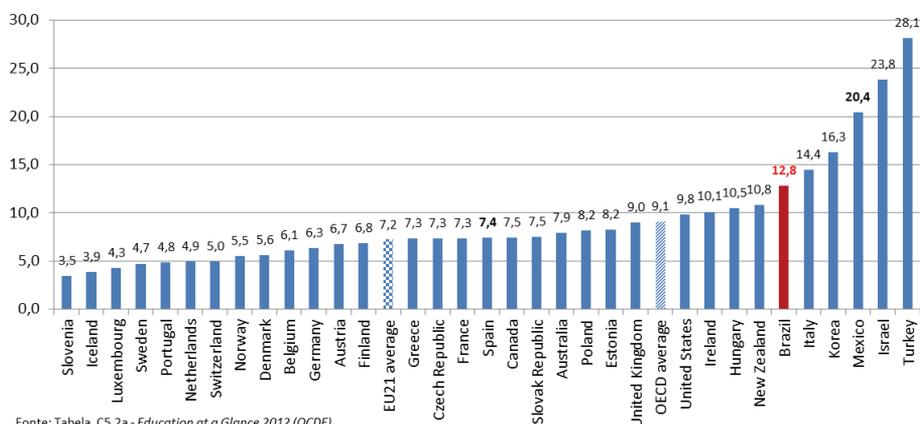


Fonte: Tabela C5.2a - Education at a Glance 2012 (OCDE)

O problema em conjugar sob a mesma categoria de NEET os jovens desempregados e os inativos é que, possivelmente, os primeiros serão mais facilmente reintegrados pelos mecanismos de mercado na medida em que o nível de emprego cresça na economia, enquanto os segundos não necessariamente. Por exemplo, se observarmos a posição da Espanha no ranque de países quando consideramos na categoria de NEET apenas os jovens que estão fora da escola e inativos, ou seja, não trabalham e não procuram trabalho (Figura 2), vemos que a alta taxa de desemprego naquele país faz aumentar o percentual de NEETs de 7,4% para 23,7%.

Ou seja, dentre os 23,7% de jovens classificados como NEETs na Espanha na Figura 1, 7,4% são inativos e 16,4%, desempregados. Se tomarmos o caso do México, cuja taxa de NEETs na Figura 1 alcança a cifra de 24,4%, próxima à da Espanha, a situação é inversa, ou seja, 20,4% são inativos enquanto apenas 4% são desempregados. No caso espanhol, o percentual de NEETs tende a cair significativamente se a economia retomar o crescimento e o nível de emprego aumentar. O mesmo não se pode esperar no caso do México. Trata-se, portanto, de duas situações distintas que requerem medidas de política diferentes.

■ FIGURA 2: TAXA DE NEETS NA POP. 15-29 (Ñ-PEA) PAÍSES DA OCDE E BRASIL 2010

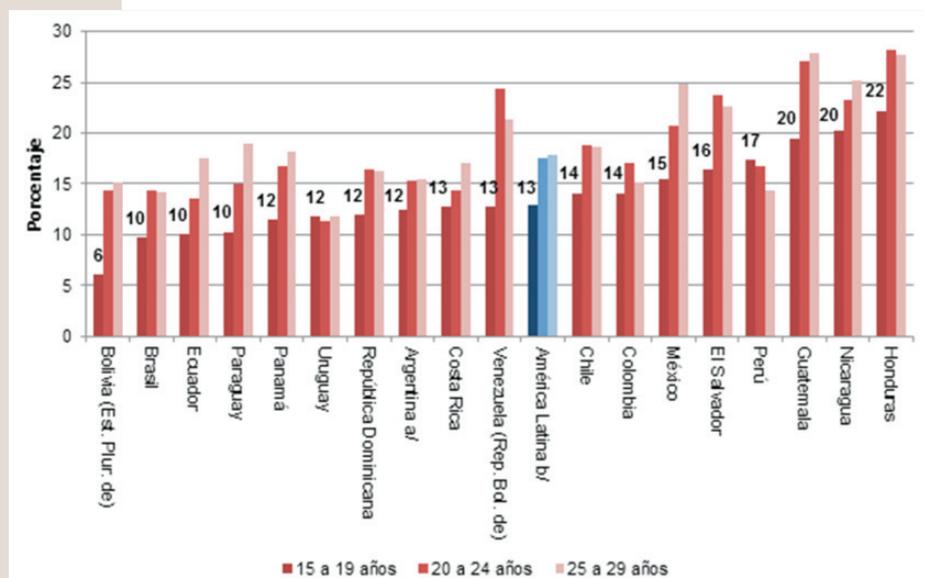


Fonte: Tabela C5.2a - Education at a Glance 2012 (OCDE)

O Brasil, se considerado os NEETs apenas inativos, passa a ter uma taxa de 12,8%, estando em situação pior que a da Espanha (7,4%), mas significativamente melhor que a do México (20,4%) (Figura 2). No contexto da América Latina, dados da CEPAL indicam que o Brasil apresenta percentuais de NEETs na faixa de 15 a 19 anos abaixo dos demais países analisados – com exceção da Bolívia – estando, portanto, abaixo da média da região (Figura 3).

Pode-se concluir que o fenômeno dos jovens que nem estudam nem trabalham é mundial e que o Brasil apresenta posição relativamente vantajosa quando comparada no contexto latino-americano. Observa-se também que a taxa de NEETs por inatividade no Brasil é maior que a causada pelo desemprego jovem (12,8% vs. 6,8%). Neste estudo, exploro a taxa de NEET devido à inatividade, já que o desemprego jovem tende a ser transitório, como mostramos a seguir. Examinarei na seção seguinte como essa taxa evoluiu no tempo e qual era o perfil do jovem nessa situação em 2012.

■ FIGURA 3: TAXA DE NEETS POR GRUPOS DE IDADE - AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) - 2009



Fonte: Hopenhayn, M. (2112) El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualdades. Tendências em Foco nº 22, IPE-Unesco - Sede Regional de Buenos Aires.

### 3. Diagnóstico dos NEET no Brasil

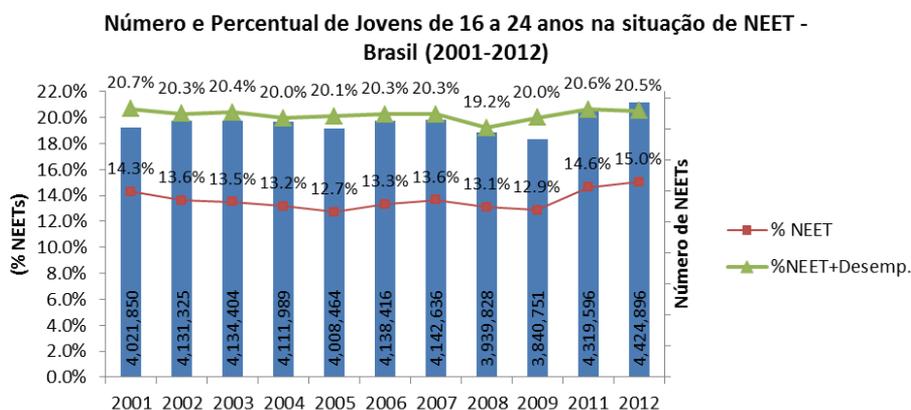
Nesta seção, analiso a evolução dos NEETs na última década e a distribuição dos jovens de 16 a 24 anos de idade quanto à situação de estudantes e trabalhadores segundo dados da PNAD 2012, explorando também a composição e o perfil desse grupo no Brasil.

#### 3.1 TENDÊNCIAS NO PERÍODO 2001-2012

Como evoluiu o número e proporção de NEETs no Brasil nos últimos anos? Os dados da PNAD no período 2001-2012 mostram que

há uma relativa estabilidade no número e na taxa de jovens que não estudam, não trabalham e também não procuram trabalho na faixa etária de 16 a 24 anos (Figura 4). Nos últimos doze anos, a taxa média de NEETs no Brasil ficou em 13,6%, com um número absoluto médio de 4,1 milhões de jovens nessa condição, havendo uma tendência de crescimento entre 2009 e 2012,<sup>10</sup> quando a taxa chega a 15% e o contingente de jovens a 4,4 milhões, maior número absoluto observado no período. A estabilidade da taxa no período é mais acentuada se somamos o percentual dos jovens que não estudam e buscam trabalho (desempregados), como faz a OCDE, alcançando uma média de 20,2% no período.

■ FIGURA 4: NÚMERO E PERCENTUAL DE JOVENS DE 16 A 24 NA SITUAÇÃO DE NEET BRASIL (2001-2012)



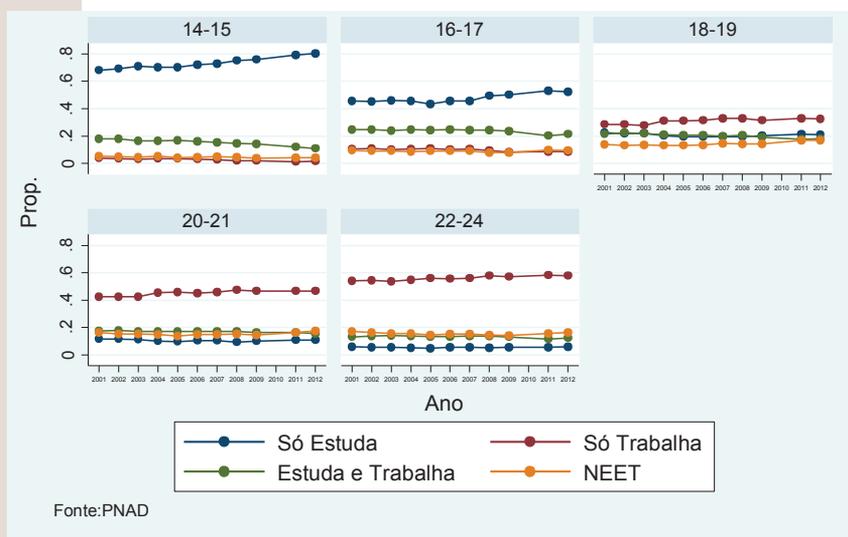
É interessante ainda observar a série histórica, por grupos de idade, nas demais categorias de situação de participação na escola e no trabalho<sup>11</sup>. Nota-se que, ao longo da década, a proporção dos jovens que só estudam cresceu em média de forma significativa para os grupos de 14-15 e 16-17 anos (Figura 5). Nesses grupos, diminuiu a proporção de quem concilia estudo e trabalho, sugerindo que houve uma redução da participação do jovem no mercado de trabalho, em benefício da escola. Essa tendência

é mais forte a partir de 2007. Nos grupos de idade acima de 18 anos, a proporção dos que só estudam caiu de forma significativa, crescendo em contrapartida a dos que só trabalham. Isso mostra que a idade de 18 anos é uma idade de transição importante entre a escola e o trabalho para boa parte dos jovens no Brasil. Finalmente, os NEETs parecem compor uma categoria estável ao longo do tempo quando analisada também por grupos de idade, embora cresça para os grupos de idade mais elevados.

10 Cabe ressaltar aqui que a mudança no modelo amostral da PNAD em 2011 (que melhora a representatividade da população dos municípios menores) poderia explicar, pelo menos em parte, a alta observada na taxa entre 2009 e 2011. A nova ponderação da PNAD na década de 2000-2010 ainda não estava disponível por ocasião da conclusão deste artigo.

11 Excluídas aqui as categorias "estuda e busca trabalho" e "só busca trabalho" que caracterizam os desempregados.

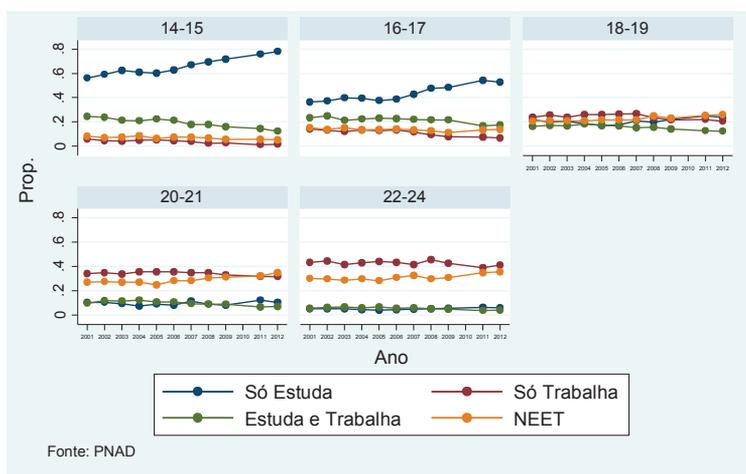
■ FIGURA 5: PROPORÇÃO DE JOVENS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA E NO MERCADO DE TRABALHO POR GRUPOS DE IDADE - BRASIL 2001-2012



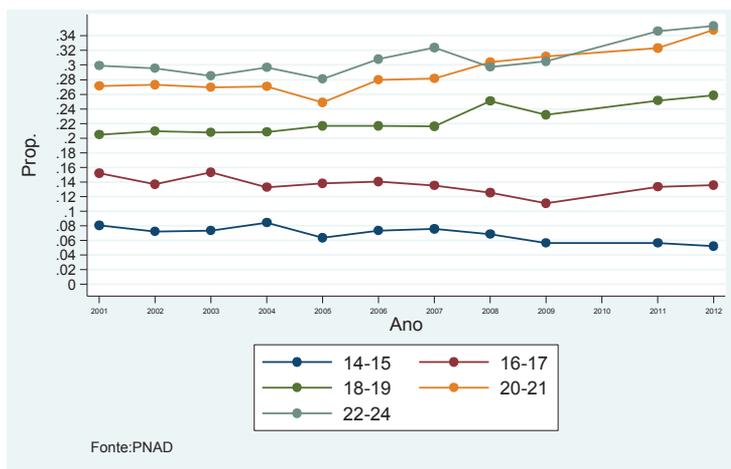
No segmento de jovens pertencentes às famílias do primeiro quintil de renda (20% mais pobres), os grupos de idade de 14-15 e 16-17 vão observar uma tendência de crescimento bastante acentuada para a proporção dos que só estudam, saltando de um patamar de cerca de 60% para 80% no primeiro grupo, e de 40% para 60% no segundo grupo, entre 2006 e 2012 (Figura 6). A condicionabilidade de educação do programa Bolsa Família (estendida até os jovens de 17 anos em 2007) poderia, em parte, explicar essa acentuada mudança na curva.<sup>12</sup> Já para as faixas etárias mais altas, em que o programa não alcança o jovem, as curvas dos que só estudam não sofrem alteração de patamar, sendo cada vez mais baixas na medida em que se eleva a idade. Observa-se também a redução das taxas dos que só trabalham e dos que estu-

dam e trabalham nos grupos 14-15 e 16-17, mostrando haver aí uma migração de jovens dessas condições para a de apenas estudantes. Por sua vez, a taxa de jovens pobres na condição de NEET cresce com a idade, não parecendo sofrer variação significativa ao longo do tempo. Contudo, ao analisarmos em separado a evolução temporal da taxa de NEETs entre os 20% mais pobres por faixas de idade (Figura 7), observamos que entre 2006 e 2009 houve uma ligeira tendência de queda nos grupos 14-15 e 16-17, enquanto os demais apresentaram uma pequena tendência de alta no mesmo período. Isso sugere que as políticas de incentivo à permanência na escola (como o Bolsa Família) podem ter contribuído para que os jovens naquelas faixas etárias tivessem menor probabilidade de se acharem inativos e fora da escola.

■ **FIGURA 6: PROPORÇÃO POR CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA E NO MERCADO DE TRABALHO POR GRUPOS DE IDADE (20% MAIS POBRES) - BRASIL 2001-2012**



■ **FIGURA 7: PROPORÇÃO DE JOVENS NEETS POR GRUPOS DE IDADE (20% MAIS POBRES) 2001-2012-BRASIL**



12 Além da extensão da idade de inclusão dos jovens na condicionalidade do programa, em 2007 a cobertura teria atingido a estimativa inicial de cobertura do programa (11,2 milhões de famílias).

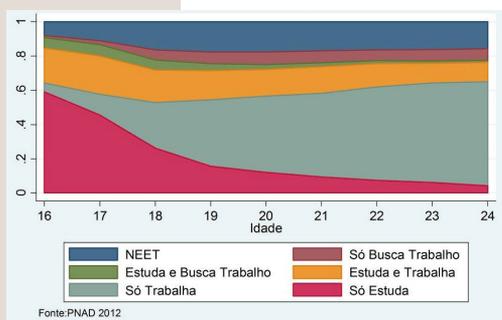
### 3.2 PERFIL DOS JOVENS NEETS NO BRASIL - 2012

Os dados da PNAD 2012 revelam que aos 16 anos, embora a maioria dos jovens apenas estude (60%), já há jovens que conciliam estudo e trabalho (20%), bem como uma pequena proporção que já está fora da escola trabalhando (5%), buscando trabalho (1%) ou inativo (8%) (Figura 8). Esse último dado é preocupante, uma vez que toda criança entre 4 e 17 anos deve estar na escola básica (Emenda Constitucional nº 59).<sup>13</sup> Na medida em que a idade avança, observa-se uma relevante transição entre quem “só estuda” e “só trabalha”, enquanto a proporção daqueles que conciliam estudo e trabalho tende a ser mais homogênea com tendência de queda a partir dos 18 anos. A proporção de NEETs tende a crescer entre 16 e 18 anos, permanecendo estável a partir daí até os 24 anos. O

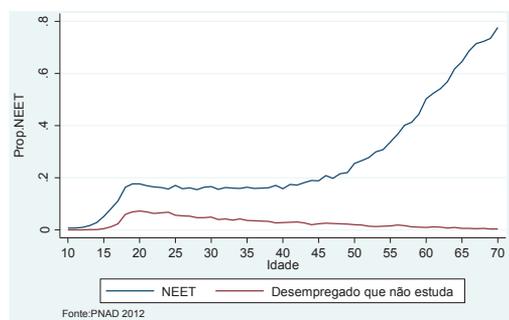
mesmo ocorre para a parcela dos jovens desempregados que não estudam (só buscam trabalho).

Seria de se esperar que a proporção de NEETs, após os 19 anos, tendesse a cair à medida que tivesse lugar a transição para o mundo do trabalho daqueles que deixaram a escola. Ocorre que, de fato, a taxa de NEET não recua para idades maiores. Mantém-se praticamente constante ao longo da idade adulta, e a inatividade explode após os 50 anos, quando a saída do mercado de trabalho daqueles que se aposentam começa a se manifestar (Figura 9)<sup>14</sup>. O que tende a diminuir é a taxa de desemprego entre os que não mais estudam; tendência claramente observada a partir dos 25 anos. O que explicaria a constância da taxa NEET após os 20 anos não somente entre os jovens, mas mesmo na idade adulta?

■ FIGURA 8: RAZÃO DA POPULAÇÃO DE 16 A 24 ANOS POR CONDIÇÃO DE ATIVIDADE/OCUPAÇÃO - BRASIL 2012



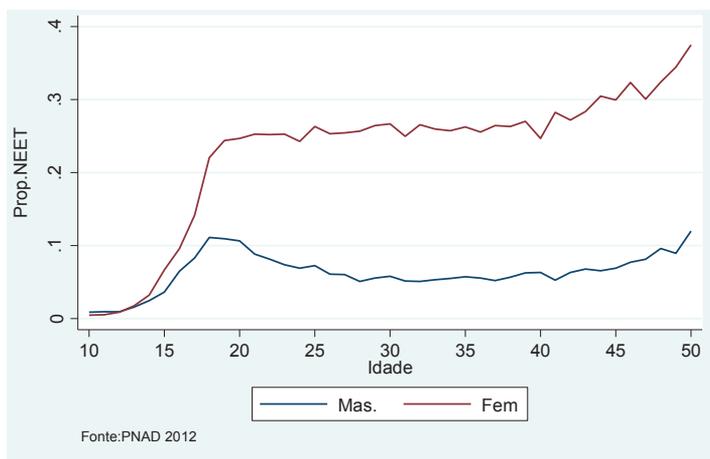
■ FIGURA 9: PROPORÇÃO NEET POR IDADE (10-70 ANOS) - BRASIL 2012



Parte da explicação pode ser encontrada na composição dos NEETs no Brasil. Tanto proporcionalmente quanto numericamente as mulheres predominam entre os NEETs, conforme mostram as Figuras 10 e 11. As mulheres observam um rápido crescimento em sua taxa entre 15 e 20 anos de idade,

período em que se abre fortemente a diferença na taxa entre homens e mulheres, elas atingindo 25% aos 20 anos de idade e eles, 11%. A partir dos 21 anos, a taxa recua para os homens até atingir 5% aos 31 anos, mas permanece alta para as mulheres, tendendo a crescer de novo a partir dos 40 anos.

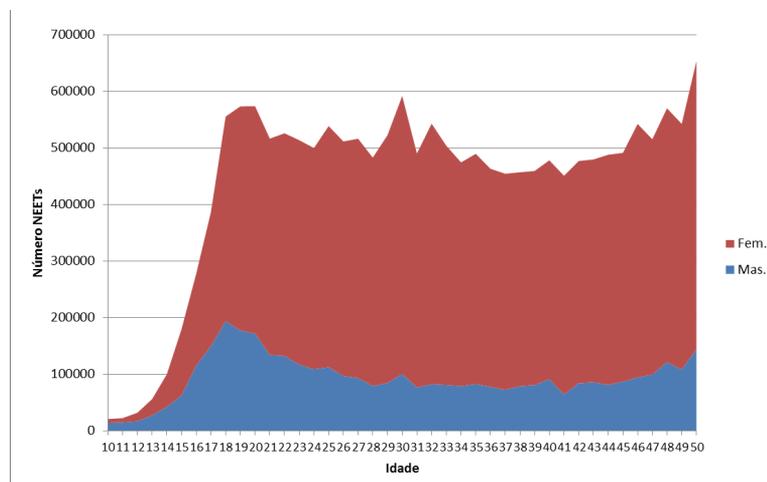
■ **FIGURA 10: PROPORÇÃO NEET POR IDADE (10-50 ANOS) SEGUNDO SEXO - BRASIL 2012**



13 É verdade que a determinação constitucional estará em pleno vigor somente a partir de 2016, prazo dado aos sistemas de ensino para que se ajustem à nova legislação.

14 Aqui extrapolo o conceito de NEET, pois já não se trata mais apenas de jovens, mas também de adultos que estariam na mesma condição quanto à participação na educação e no mercado de trabalho, ou seja, são "inativos".

■ **FIGURA 11: NÚMERO DE NEETS POR IDADE (10-50 ANOS) SEGUNDO SEXO - BRASIL 2012**

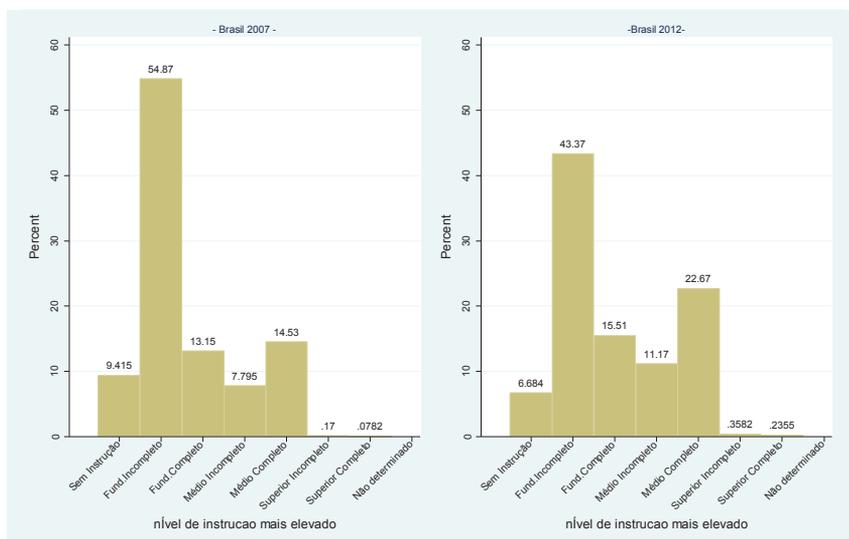


O fenômeno dos jovens que não trabalham nem estudam e não procuram emprego no Brasil é tipicamente feminino. A estabilidade da taxa nacional ao longo da idade adulta se explica pela maior prevalência de mulheres na taxa de NEETs. Mais adiante, serão discutidos os fatores que ajudam a compreender sua constância ao longo no tempo e as implicações para as políticas sociais.

Em 2012, cerca da metade dos jovens NEETs entre 16 e 24 anos não havia completado o Ensino Fundamental e cerca de  $\frac{3}{4}$  não lograram concluir o Ensino Médio. Esses jovens abandonaram a escola precocemente sem atingir o nível de escolaridade necessário

para que a entrada no mercado de trabalho fosse facilitada. A distribuição dos NEETs por escolaridade para os anos de 2007 e 2012 mostra, contudo, que há uma tendência de redução da proporção daqueles que não concluíram o Ensino Fundamental e um aumento da proporção daqueles nos demais níveis de escolaridade, principalmente com Ensino Médio completo, saindo de 15% para 23% (Figura 12). Ao longo dos últimos anos, os jovens na condição de NEET passaram a ter um nível de escolaridade mais elevado sem que isso tenha resultado em alterações significativas na taxa nacional. Ao contrário, houve um ligeiro aumento da proporção de jovens NEETs entre 2007 e 2012 (Figura 4).

■ FIGURA 12: DISTRIBUIÇÃO DE JOVENS DE 16 A 24 ANOS (20% MAIS POBRES) SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIDADE ALCANÇADO

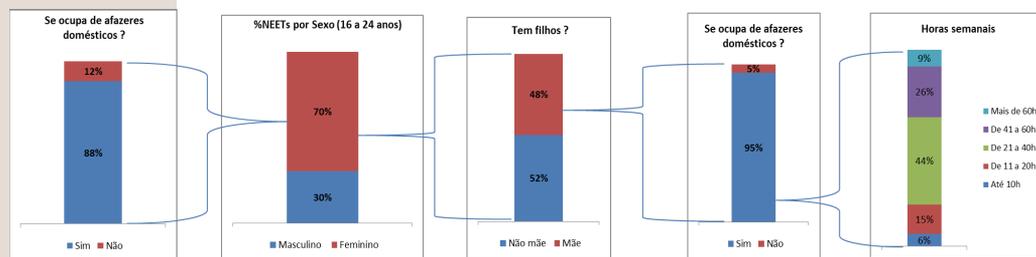


Seria de se esperar que a maior escolaridade média do jovem fosse acompanhada de maior chance de ingresso no mercado de trabalho, quando a escola já não fosse mais uma opção. Contudo o aumento na escolaridade observada não foi acompanhado de uma menor taxa NEET entre 2007 e 2012. Isso sugere que outros fatores, que não a escolarização, estariam tendo um peso maior sobre a decisão de permanecer fora da escola e inativo.

Vimos anteriormente que a maior parte dos NEETs no Brasil são mulheres. Elas representam 70% dos NEETs na população de 16 a 24 anos, contra 30% de homens. Observamos na Figura 13 que, dessas jovens, cerca de metade encontra-se na condição de mãe (essa proporção é uniforme por região do país). Ou

seja, cerca de pouco mais de um terço do total de NEETs é de jovens mães que possivelmente estão nessa condição por se ocuparem com afazeres domésticos boa parte do tempo, cuidando do(s) filho(s) e das condições do lar. De fato, 88% das jovens NEETs, independente da condição de mãe, declaram se ocupar de afazeres domésticos, contra apenas 30% dos jovens. Dentre as jovens mães, 95% declaram se ocupar com afazeres domésticos, sendo que 79% destas ocupam mais de 20 horas semanais nas tarefas do lar. Conclui-se que a maternidade pode ser um fator explicativo da grande prevalência de NEETs entre as jovens, bem como a ocupação com afazeres do lar, que pode estar relacionada com a formação de novos núcleos familiares ou, ainda, com a tutela de irmãos menores.

■ FIGURA 13: DISTRIBUIÇÃO DOS NEETS (16-24 ANOS) POR SEXO, MATERNIDADE E OCUPAÇÃO NO LAR



Estimado usando a PNAD 2011

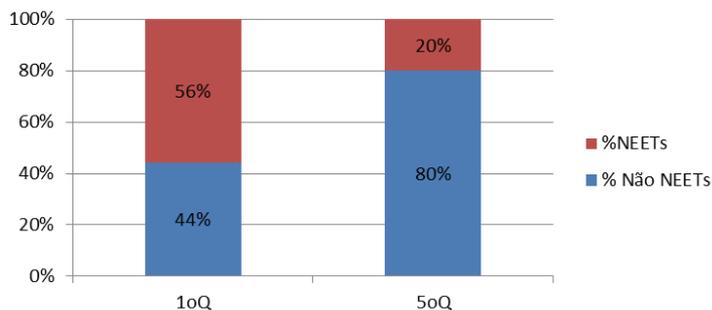
A prevalência de mulheres entre os NEETs é cerca de duas vezes e meia maior que entre os homens. É uma tendência mundial, visto que são as mulheres que mais frequentemente tendem a se retirar da escola ou do mercado de trabalho em razão de matrimônio ou de gravidez. Contudo, a maternidade parece afetar as chances de uma jovem estar no grupo dos NEETs conforme o nível de renda da família (Figura 14). Se for mãe e estiver no quintil superior da renda, a chance de estar fora da escola e do trabalho é de 20%, enquanto, se estiver no quintil mais pobre, a chance é de 56%.

Do total das jovens NEETs, 24% são mães vivendo no 1º quintil de renda enquanto apenas 1% é de mães vivendo no 5º quintil de renda (Tabela 1). Isso sugere que a experiência da maternidade, entre as jovens pobres, afeta suas vidas de modo distinto de como afeta a vida das jovens não pobres. Essa diferença pode significar que enquanto as jovens do quinto quintil encontram suporte para desenvolver sua maternidade, por meio do acesso a creches e contando com apoio financeiro da família, as jovens pobres não acham suporte que as permita nem trabalhar nem continuar os estudos.

Cuidar do(s) filho(s), trabalhar em casa e depender do cônjuge e/ou de familiares passam a ser sua alternativa. O apoio público por meio de creches às famílias do quintil mais pobre da população poderia criar condições para que as jovens mães aproveitassem oportunidades de geração de renda e/ou de retorno à escola enquanto exercessem sua maternidade.

Quando desagregamos por cor vemos que 28% das jovens NEETs encontra-se entre as mulheres pobres e negras (Tabela 1), e que a maternidade é um fator que, associado com a pobreza, aumenta a probabilidade de a jovem estar fora da escola e do mercado de trabalho, mais ainda se for negra. Há aqui uma hipótese explicativa, ou seja, a maternidade provocaria a saída da escola e dificultaria o ingresso ou permanência no mercado de trabalho. Por outro lado, como a taxa de desemprego para as mulheres negras tende a ser relativamente maior do que para as mulheres não negras e os homens em geral, a causalidade poderia ser reversa, ou seja, a alternativa de realização social pelo casamento e/ou maternidade pode tornar-se a opção para esse segmento da população em face das dificuldades de

■ **FIGURA 14:** PREVALÊNCIA DE NEETS NO GRUPO DE MÃES (14-24 ANOS) 1o E 5o QUINTIS DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL 2012



ocupação no mercado de trabalho. Nesse caso, a discriminação no mercado de trabalho contra a mulher, jovem e negra poderia estar contribuindo para que a opção da maternidade ocorresse antes dos 25 anos e acabasse por determinar uma situação de dependência e inatividade. Além disso, como já mencionado, a maior prevalência de NEETs associada à pobreza e maternidade sugere também a falta de suporte à mãe pobre para que possa conciliar trabalho e/ou estudo com a maternidade. Políticas de creche juntamente com mecanismos que garantam um piso mínimo de segurança econômica às famílias pobres poderiam contribuir para reverter o fenômeno dos NEETs dentre as mulheres das famílias pobres.

O fenômeno dos NEETs no Brasil apresenta um claro recorte de gênero (70% são mulheres) e de nível de renda (70% das jovens NEETs estão nos dois primeiros quintis de renda familiar *per capita*), mas está associado

também a fatores como idade, nível educacional, maternidade e casamento no caso da mulher. A estabilidade do indicador ao longo dos últimos dez anos sugere que as políticas sociais em curso parecem não afetar de modo muito significativo esse grupo, mesmo no caso dos grupos etários beneficiados pelas políticas de transferência de renda condicionada (o que examino na seção seguinte). Embora o perfil educacional desse grupo tenha avançado nos últimos anos, isso tampouco parece ter evitado a inatividade. A maior escolaridade média dos jovens não estaria reduzindo a taxa média de NEETs entre os jovens ao longo dos últimos anos, como seria de se esperar. Na próxima seção, a participação no programa Bolsa Família é cotejada com a prevalência de NEETs entre os jovens de 15 a 24 anos, e na seção 5 examino como outra política, a oferta de creche e pré-escola, pode contribuir de forma mais efetiva para a redução do fenômeno de NEETs entre as mulheres.

■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DAS JOVENS NEETS (14 A 24 ANOS) SEGUNDO MATERNIDADE E COR POR QUINTIL DE RENDA - 2012**

Quintil	NÃO MÃES						MÃES						TOTAL DAS JOVENS NEET	
	Não Negra	%	Negra	%	Total	%	Não Negra	%	Negra	%	Total	%	Big Total	%
1	114,302	3.6%	318,395	10.0%	432,697	13.6%	177,389	5.6%	582,826	18.3%	760,215	23.9%	1,192,912	37.4%
2	189,605	5.9%	292,065	9.2%	481,670	15.1%	183,195	5.7%	347,772	10.9%	530,967	16.7%	1,012,637	31.8%
3	138,558	4.3%	164,606	5.2%	303,164	9.5%	89,189	2.8%	101,347	3.2%	190,536	6.0%	493,700	15.5%
4	118,551	3.7%	104,896	3.3%	223,447	7.0%	47,411	1.5%	49,727	1.6%	97,138	3.0%	320,585	10.1%
5	86,931	2.7%	45,044	1.4%	131,975	4.1%	22,556	0.7%	13,084	0.4%	35,640	1.1%	167,615	5.3%
<b>Total</b>	<b>647,947</b>	<b>20.3%</b>	<b>925,006</b>	<b>29.0%</b>	<b>1572953</b>	<b>49.3%</b>	<b>519,740</b>	<b>16.3%</b>	<b>1094756</b>	<b>34.3%</b>	<b>1614496</b>	<b>50.7%</b>	<b>3,187,449</b>	<b>100.0%</b>

#### 4. Os jovens por condição de atividade e o Programa Bolsa Família (BF)

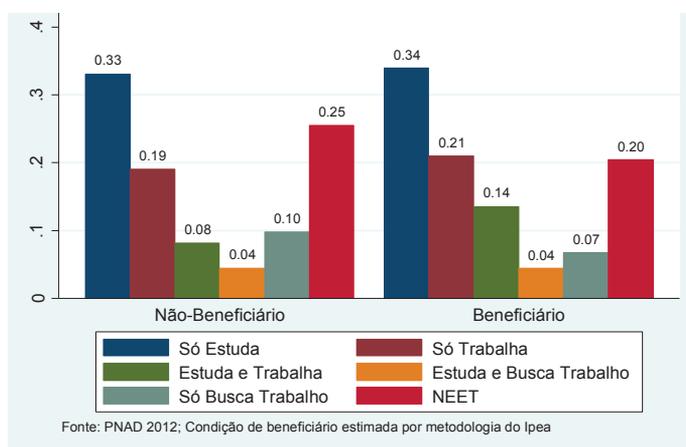
Tomando-se todo o grupo de jovens de 15 a 24 anos de idade entre os 20% mais pobres, as diferenças entre beneficiários e não beneficiários do BF são estatisticamente significativas para todas as categorias de análise, exceto para os que "só estudam" e "estudam e buscam trabalho" (Figura 15).<sup>15</sup> Os beneficiários estão em maior proporção entre os que "só trabalham" e "estudam e trabalham". Já os não beneficiários são encontrados em maior proporção entre os que "só buscam trabalho" (desempregados) e "nem estudam nem trabalham" (NEETs). Ou seja, os não beneficiários são prevalentes entre os inativos e desempregados que não estudam.

Comparando-se agora os jovens de 14 a 24 anos na condição de NEET em 2012 (Figura 16),

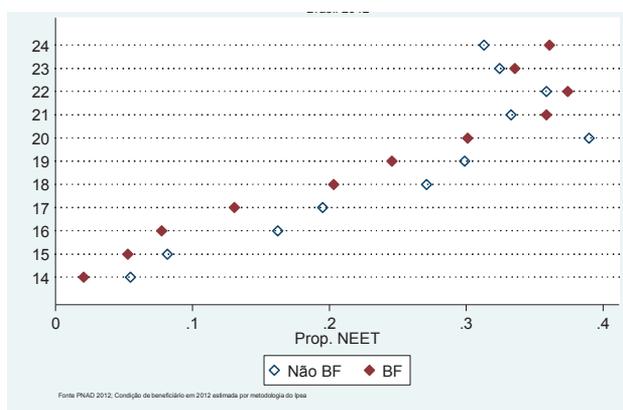
observa-se que, entre os 20% mais pobres, aqueles jovens pertencentes a famílias beneficiárias do BF tem menor probabilidade de estar na condição de NEET. As diferenças são significativas entre 14 e 20 anos de idade<sup>16</sup>. A partir dos 21 anos, as diferenças na probabilidade NEET entre beneficiários e não beneficiários não são distinguíveis estatisticamente.

A análise por gênero (Figura 17) permite verificar a diferença no padrão de dispersão da taxa NEET entre homens e mulheres ao longo das várias idades. É visível como o fenômeno atinge mais as mulheres. A partir dos 17 anos, a probabilidade das mulheres se encontrarem na condição de NEET aumenta significativamente em relação à dos homens. Contudo, até os 20 anos, as mulheres de famílias estimadas como participantes do BF apresentam uma taxa estatisticamente menor que as não beneficiárias<sup>17</sup>. A partir dos 21 anos, as diferenças não são mais significativas.

■ **FIGURA 15: PROPORÇÃO DE JOVENS 15-24 POR SITUAÇÃO DE ESCOLA E TRABALHO 20% MAIS POBRES SEGUNDO A CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO NO BF - BRASIL 2012**



■ **FIGURA 16: PROPORÇÃO DE NEETS POR IDADE EM FAMÍLIAS DOS 20% MAIS POBRES SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO NO BF - BRASIL 2012**

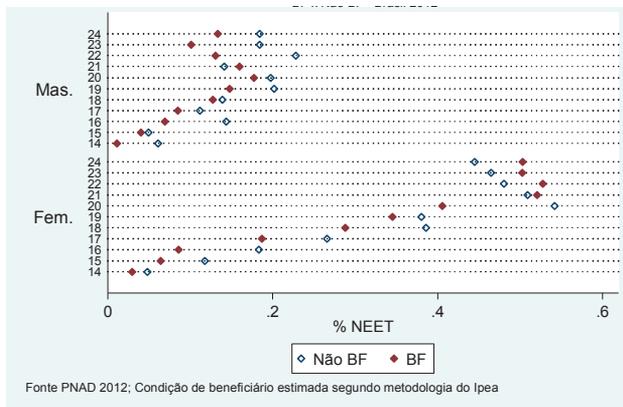


15 A condição de beneficiário do Bolsa Família é estimada seguindo a metodologia desenvolvida pelo IPEA para aplicação sobre os dados da PNAD (Texto para Discussão Nº 1654/Ipea).

16 Para a idade de 19 anos, a significância é 10%.

17 Com exceção do grupo de 19 anos.

■ FIGURA 17: PROPORÇÃO DE NEETS POR IDADE EM FAMÍLIAS DOS 1o QUINTIL DE RENDA BF X NÃO BF - BRASIL 2012



Embora essas comparações não permitam inferir que as diferenças observadas nas taxas de NEET sejam efeito direto do BF, por outro lado não se pode afirmar que entre os beneficiários haja maior grau de inatividade, pois o contrário disso é o que dizem os dados.

Considerando que no Brasil o fenômeno dos NEETs ocorre, sobretudo, entre as mulheres (elas representam 70% dos NEETs), sendo metade delas mães que ocupam grande parte de seu tempo com afazeres domésticos, cabe investigar o grau de associação do fenômeno entre as mulheres com outros fatores como a escolaridade, o casamento, a maternidade e sua participação no programa Bolsa Família.

## Usando um modelo probabilístico para estimar os fatores intervenientes na propensão das jovens estarem na condição de NEET

A condição de NEET como função de variáveis de interesse (por exemplo, ser beneficiário do BF ou ser casada) pode ser estimada por meio de um modelo econométrico do tipo probit, em que a variável NEET (variável dependente) é uma variável binária que assume os valores 0 ou 1 (representando respectivamente os estados "ser NEET" e "não ser NEET") e as variáveis independentes representam o conjunto

de fatores associados à condição de NEET. O modelo probit irá relacionar a probabilidade da jovem se encontrar na condição de NEET com as variáveis de interesse, representadas pelo vetor  $X_i$ , por meio da função de distribuição acumulada  $\Phi$  (.).

$$\Pr(\text{NEET}_i=1 | X_i) = \Phi(X_i'\beta)$$

Duas subamostras com base na amostra da PNAD 2012 são analisadas: as mulheres de 14 a 24 anos e as mulheres de 14 a 24 anos que são mães. As variáveis que entram nos modelos para cada subamostra estão descritas a seguir.

— 1) Mulheres de 14 a 24 anos:

1.1)  $X_i$ =(BF, idade, negro, renda, nível educacional, região, casada, mãe).

1.2)  $X_i$ =(BF, idade, negro, renda, nível educacional, região, casada, filhos 0-3, filhos 4-6, filhos 7-14).

— 2) Mães de 14 a 24 anos:

2.1)  $X_i$ =(BF, idade, negro, renda, nível educacional, região, casada, acesso à creche, acesso à pré-escola).

## 5.1 SUBPOPULAÇÃO DE MULHERES DE 14 A 24 ANOS: OS FATORES QUE INFLUENCIAM A PROBABILIDADE NEET

No primeiro modelo estimado, além do efeito BF<sup>18</sup> procuramos avaliar também o efeito que o casamento (entendido aqui como coabitação) e a maternidade teriam sobre a probabilidade de a jovem estar na condição de NEET. No segundo modelo, a maternidade é desmembrada por faixa etária dos filhos (0-3, 4-6 e 7-14 anos), de modo a permitir identificar diferentes efeitos da maternidade na probabilidade da jovem ser NEET segundo a idade dos filhos<sup>19</sup>.

Nota-se uma associação da participação no Bolsa Família com uma redução da probabilidade da jovem ser NEET de 3,3 p.p. (Figura 18). A relevância da renda familiar para o agravamento do fenômeno entre as mulheres também é grande, tendo as jovens do primeiro quintil de renda uma probabilidade 19,5 p.p. maior de estarem fora da escola e do mercado de trabalho do que as jovens do 5º quintil de renda. O casamento tem efeito médio também significativo, aumentando em 14,7 p.p. a probabilidade da jovem NEET. Esse efeito é independente do efeito da jovem ser mãe, que aumenta em 9,0 p.p. a probabilidade

18 O uso do termo "efeito" associado ao programa não pode ser interpretado como efeito causal, ou seja, não é uma estimativa não enviesada do impacto do programa sobre a probabilidade NEET. Trata-se da associação da participação no BF com a probabilidade NEET ajustada para as demais características das pessoas que integram o modelo. O mesmo se aplica ao uso do termo para as demais variáveis do modelo.

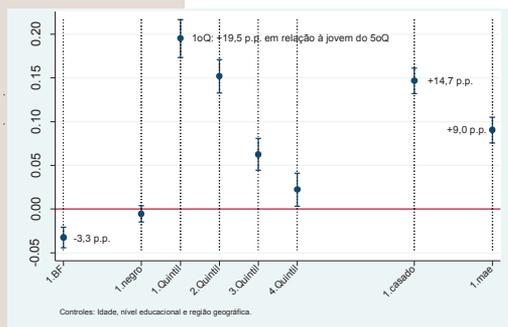
19 Foram testadas e consideradas para os dois modelos todas as interações da variável BF com os demais fatores.

de NEET. Esses efeitos são não só independentes entre si, mas também em relação aos demais fatores que integram o modelo. A região geográfica e a categoria cor/raça não parecem influir na chance da jovem ser NEET quando considerados em conjunto com os demais fatores, enquanto o nível educacional reduz e a idade aumenta essa chance (não representados no gráfico). As mulheres têm uma probabilidade 10 p.p. maior do que o homem de estar na condição de NEET, status fortemente influenciado pelo fator renda e pelo fato de estar casada ou de ser mãe.

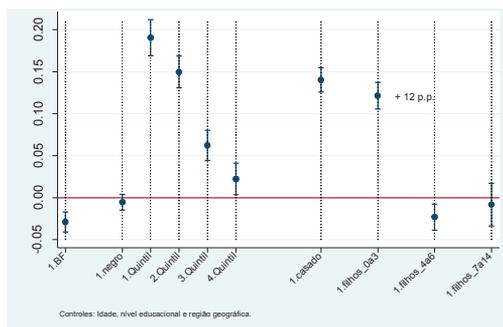
Substituindo-se a variável "mãe" no modelo por três variáveis que identificam se a jovem tem filhos nas faixas etárias de 0 a 3, 4 a 6 ou 7 a 14 anos, observamos que a maternidade aumenta a probabilidade da jovem estar na condição de NEET de forma significativa apenas no caso dos filhos terem entre 0 e 3 anos de idade (Figura 19). Nesse caso, as chances da jovem estar como NEET aumentam 12 p.p. em relação à jovem que não tem filhos nessa faixa etária (independente de ter filhos em outra faixa). Já ter filhos entre 4 a 6 anos

de idade está associado com uma menor probabilidade de a jovem estar simultaneamente fora do mercado de trabalho e da escola. Esses resultados sugerem que a jovem tende a estar fora da escola e do mercado de trabalho na fase inicial da maternidade, quando os filhos são menores. Isso poderia se explicar pela escolha da mãe em permanecer junto ao filho quando este é ainda muito pequeno. Por outro lado, para a faixa etária de 0 a 3 anos, a cobertura de creche no Brasil é pequena (21%), não havendo muita alternativa para a jovem mãe nessa fase, a não ser contar com apoio de familiares em casa (mãe, sogra etc.), o que também pode explicar o efeito na probabilidade NEET devido aos filhos nessa faixa etária. Já na faixa etária de 4 a 6 anos, a cobertura escolar alcança um patamar bem mais elevado (78%), possibilitando que a jovem ingresse no mercado de trabalho ou retorne aos bancos escolares. No caso dos filhos de 7 a 14 anos, não há diferença para a mãe na probabilidade NEET. Nesse caso, não só a cobertura escolar é muito elevada, mas também a idade da criança facilita que a mãe se ausente para trabalhar e/ou estudar.

■ FIGURA 18: EFEITO MARGINAL MÉDIO DOS FATORES SOBRE A PR(NEET) PARA MULHERES DE 14 A 24 ANOS BRASIL - 2012



■ FIGURA 19: EFEITO MARGINAL MÉDIO DOS FATORES SOBRE A PR(NEET) PARA MULHERES DE 14 A 24 ANOS BRASIL - 2012



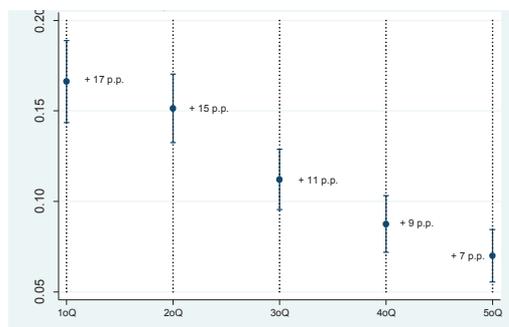
O efeito de ter filhos de 0 a 3 anos de idade sobre a probabilidade NEET, segundo a estimativa do mesmo modelo, varia fortemente com a renda familiar per capita, conforme mostra a Figura 20, embora em todas as faixas de renda a fase inicial da maternidade pareça influir na probabilidade NEET.

Se esse efeito é menor para as jovens de maior renda, é possível que elas estejam tendo acesso (por meio da renda) a serviços que as jovens de famílias mais pobres não logram obter na mesma proporção. É o que mostra a Figura 21. Acesso a creche para todos os filhos de 0 a 3 anos só existe para 13% das jovens do primeiro quintil de renda. Já entre as jovens do quintil de maior renda, sobe para 28% de mães.

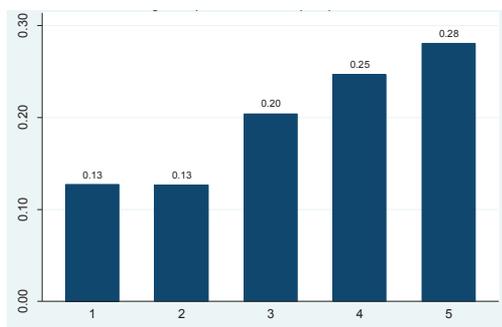
## 5.2 SUBPOPULAÇÃO DE MÃES DE 14 A 24 ANOS: OS FATORES QUE INFLUENCIAM A PROBABILIDADE NEET

Para estimar o efeito do acesso à creche ou à escola para os filhos na probabilidade NEET das mães entre 14 e 24 anos de idade, são selecionadas da PNAD apenas as mães com filhos nas faixas etárias de 0-3, 4-6 e nas duas simultaneamente. Interessa analisar os efeitos que o acesso à creche e à pré-escola ou escola teriam na probabilidade da jovem estar fora da escola e do mercado de trabalho. A Tabela 2 reporta os efeitos marginais médios das variáveis de interesse sobre a probabilidade NEET.

■ **FIGURA 20: EFEITO MARGINAL MÉDIO DE FILHOS (0-3) SOBRE A PR (NEET) PARA AS MULHERES DE 14 A 24 ANOS SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL 2012**



■ **FIGURA 21: PROPORÇÃO DE JOVENS MÃES COM FILHOS DE 0 A 3 ANOS COM ACESSO À CRECHE PARA TODOS OS FILHOS SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA - BRASIL 2012**



■ TABELA 2: PROBIT SOBRE A TAXA DE NEET

PNAD 2012	Modelo(1)	Modelo(2)	Modelo(3)	Modelo(4)
	Só Filhos 0 a 3	Só Filhos 4 a 6	Filhos 0-3 e 4-6	Filhos 0-3 e 4-6
	dy/dx	dy/dx	dy/dx	dy/dx
<b>Bolsa Família</b>	-0.002	-0.005	-0.038	-0.044
<b>Negro</b>	-0.036*	-0.020	-0.051	0.049
<b>Quintil (1)</b>				
1	<b>0.267***</b>	<b>0.243***</b>	<b>0.349***</b>	<b>0.353**</b>
2	<b>0.219***</b>	<b>0.160***</b>	0.166	0.169
3	0.039	-0.049	0.037	0.035
4	-0,007	-0.047	0.056	-0.055
<b>Casada</b>	<b>0.192***</b>	<b>0.158***</b>	<b>0.180***</b>	<b>0.182***</b>
<b>Acesso à Creche p/ todos de 0 a 3</b>	<b>-0.229***</b>	-	-0.013	-
<b>Acesso à Escola/Creche p/ todos de 4 a 6</b>	-	<b>-0.099***</b>	-0.061	-
<b>Acesso à Escola/Creche p/ todos de 0 a 6</b>	-	-	-	-0.031
N	3727	974	650	650
(1) Categoria de base: quinto quintil				
(2) As mães não tem filhos de 7 a 14				
<b>Controles: Idade, nível educacional e região geográfica</b>				

(\* ) < 0.10; (\*\*) < 0.05; (\*\*\*) < 0.01

As estimativas do modelo (1) mostra que no grupo de mães apenas com filhos de 0 a 3 anos de idade, a mãe com acesso à creche para todos os filhos tem, em média, uma probabilidade 23 p.p. menor de estar na condição de NEET do que a mãe que não tem sua(s) criança(s) na creche. Esse efeito independe do quintil de renda, cor, idade, nível educacional, região ou se a jovem é casada ou participante do Bolsa Família. Para esse grupo, a participação no programa não afeta a probabilidade NEET. Pode-se entender que as mães muito jovens com crianças naquela faixa etária tenderiam a conciliar menos a maternidade com escola e/ou trabalho na ausência de serviços de creche, e que mesmo o acesso ao benefício do Bolsa Família não compensaria a au-

sência do serviço de cuidado à criança. Viver com um cônjuge aumenta de forma independente (19 p.p.) as chances de a jovem estar fora da escola e inativa. Do mesmo modo, a faixa de renda familiar tem grande efeito se a jovem está no primeiro ou segundo quintil de renda comparado a estar no quintil mais alto.

Para o grupo de mães apenas com filhos de 4 a 6 anos de idade – modelo (2) –, substituímos a variável acesso à creche pela variável acesso à escola/creche, visto que nessa faixa etária a PNAD mostra que há crianças frequentando tanto creches quanto pré-escolas, ou mesmo já no Ensino Fundamental regular. O acesso à escola aparece associado com uma redução de 10 p.p. na probabilidade

da jovem estar no grupo NEET. Também para esse grupo, a participação no BF não aparece associada a uma redução na probabilidade NEET. Ou seja, tanto para as mães com filhos de 0 a 3 quanto para as mães com filhos de 4 a 6 anos, a oferta de serviços de creche e escola é o único entre os fatores analisados, além do nível educacional da mãe, que aparece associado com uma menor probabilidade NEET.

Finalmente, tomando-se o grupo de mães com filhos nas duas faixas etárias, o efeito estimado do acesso à creche independente do acesso à escola para o(s) filho(s) de 4 a 6 é negativo, mas não significativo – modelo (3). O mesmo acontece para o caso da mãe ter acesso à escola para o(s) filho(s) de 4 a 6 anos independente de ter acesso à creche para os menores. Em princípio, não é difícil entender porque isso ocorre. Nesse grupo, as mães têm filhos nas duas faixas etárias. Embora 76% delas tenham acesso à pré-escola ou escola para os filhos de 4 a 6 anos, dessas, cerca de 70% não têm acesso à creche para os de 0 a 3 anos. Ou seja, essas mães em grande parte estão apenas parcialmente assistidas por

serviços que viabilizem o retorno à escola ou ao mercado de trabalho. Portanto, o acesso à pré-escola ou escola nesse caso não contribui para reduzir a probabilidade NEET, pois as crianças menores ainda dependem integralmente dos cuidados da mãe.

Curiosamente o modelo (4), que estima o efeito do acesso à creche e escola para todos os filhos de 0 a 6 anos, não mostra nenhuma redução estatisticamente significativa na probabilidade NEET, embora o coeficiente também seja negativo como no modelo (3). Esse resultado coloca uma dificuldade para a interpretação, pois seria de se esperar que o acesso à creche e à escola para todos os filhos tivesse uma forte associação com a redução na probabilidade NEET, pois a mãe teria onde deixar todos os filhos. Podemos identificar aqui um grupo de mães que segue uma tendência dominante no Brasil até os anos 1960,<sup>20</sup> em que se esperava da mulher que se casasse, tivesse filhos e pudesse se dedicar integralmente à família. As escolhas individuais nesse grupo podem ter um peso maior que a presença de políticas que, em tese, favoreceriam a inserção da mulher no mercado de trabalho ou seu retorno aos bancos escolares.

20 Segundo Scott (2012), os anos 1960 foram um marco na trajetória de transformações para as mulheres no Brasil. Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) garantiu equivalência a todos os cursos de nível Médio permitindo que as alunas do curso normal pudessem seguir para o curso Superior. Em 1962, tem início o comércio da pílula anticoncepcional no Brasil, o que começa a dar à mulher maior liberdade e possibilidade de exercer seus direitos reprodutivos. É nesse período também que o movimento feminista começa a ganhar impulso no Brasil, não obstante o período ditatorial que se inaugura em 1964.

Essa tendência pode ser agravada pelo fato de, no Brasil, existirem poucas oportunidades de empregos em horário parcial e/ou de flexibilização de horários e locais de trabalho, fazendo que a opção pelo trabalho remunerado fora de casa, mesmo com a oferta de creche e pré-escola, tenha um custo elevado para mãe, o da permanência por longas horas do dia longe dos filhos. Por outro lado, não se considera na análise o período de permanência na creche e escola das crianças. O horário parcial do atendimento escolar, conjugado com a falta de empregos em tempo parcial e com uma cultura em que ainda conta-se pouco com a participação do homem na divisão de tarefas no lar, pode explicar o “não efeito” do atendimento para todos os filhos. Deve-se considerar ainda que a presença de filhos em grupos de idades distintos, que levam a que o atendimento se dê em unidades de serviço distintas (creche para os de 0 a 3 e pré-escola ou escola para os de 4 a 6), possivelmente distantes uma da outra pode, na prática, não facilitar o dia a dia da mãe, como se imagina, não criando condições para o ingresso no mercado de trabalho.

Ainda que parciais, esses resultados sugerem como política complementar às transferências de renda a oferta de serviços de Educação Infantil, principalmente para as mães dos dois primeiros quintis de renda, nos quais se acumulam a grande parcela das jovens em condição de NEET. O efeito desses serviços em reduzir as chances de exclusão da mulher da escola e do mercado de trabalho, de um lado, contribuiria para o aumento do capital

humano (no caso de permanência na escola das jovens), de outro, contribuiria para a geração de renda na família (no caso de ingresso no mercado de trabalho). Se as jovens já possuem, em média, maior escolaridade que os jovens (mesmo nos quintis de renda mais baixos), há uma perda de oportunidade de ganhos de renda na família quando ela se ausenta do mercado de trabalho por não ter com quem deixar seus filhos. O aumento da renda familiar via inclusão produtiva da mulher pode favorecer a redução da necessidade de transferências de renda, mas depende da oferta de serviços de atenção à criança na forma de acesso à creche e à pré-escola. Esse acesso, por sua vez, favorece o desenvolvimento infantil e a preparação para a etapa escolar, principalmente nas faixas de renda mais baixas, em que as dificuldades da família em oferecer um ambiente estimulante aos pequenos são maiores. A oferta de creches e pré-escolas associada à transferência condicionada de renda parece ser uma combinação melhor na busca da interrupção definitiva do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Pode representar, ainda, uma possível porta de saída no médio prazo para muitas famílias com crianças participantes do programa Bolsa Família, na medida em que viabilizam o ingresso da mulher em atividades produtivas fora do lar.

Esping-Andersen mostra que, na experiência dos países europeus, a probabilidade de uma criança se encontrar em situação de pobreza quando a mãe está empregada cai por um fator de três a quatro, com efeitos ainda maio-

res no caso de mães solteiras. A oferta de serviços de creche e pré-escola é o que possibilita essa inserção no mundo laboral. Por exemplo, a Dinamarca, onde o serviço de creche se universalizou a partir dos anos 1960 e o custo da creche para as famílias de menor renda chega a zero, conta com uma participação na força de trabalho de 81% das mães solteiras, enquanto que, no Reino Unido, onde essa universalização não foi alcançada, mesmo contando com benefícios sociais atrelados à presença de crianças na família (child benefit), a taxa de pobreza infantil é a uma das maiores da Europa Ocidental e a taxa de participação das mães solteiras na força de trabalho é de apenas 35%.<sup>21</sup> Reconhece-se, portanto, que a participação da mulher na força de trabalho depende fundamentalmente do acesso a serviços de cuidado à infância que sejam seguros e acessíveis do ponto de vista econômico e territorial para as famílias.

## 6. Conclusão

A abordagem do fenômeno dos jovens que estão fora do mercado de trabalho e da escola requer que se conheça melhor o problema, identificando o perfil dos jovens nessa situação e suas motivações no contexto brasileiro. Devido à heterogeneidade das situações que ocorrem no Brasil e no mundo, generalizações e simplificações com base em dados

escassos podem levar erroneamente a conclusões sobre suas causas e até mesmo sobre a existência do problema, que passam longe da realidade da vida dos jovens. Em consequência, os gestores podem adotar medidas desnecessárias ou insuficientes para lidar com o problema. Também é necessário investigar melhor os fatores de risco que podem induzir o jovem à inatividade de caráter indesejável. Por outro lado, deve-se entender que a inatividade temporária por opção do jovem não necessariamente implica uma situação problemática, como argumentado no início deste artigo. Busquei mostrar que, no caso brasileiro, o perfil do jovem nessa situação tem um forte viés de gênero e de renda. É um fenômeno que atinge desproporcionalmente as mulheres, e, dentre essas, as mães das camadas de renda mais baixa, bem como as mulheres casadas. Isso por si só já nos leva a concluir que medidas baseadas nas análises dos países do Norte, onde a taxa de desemprego elevada do jovem é o fator mais destacado, podem não ser as mais efetivas para o Brasil.

Buscar a qualificação profissional do jovem (em nível Médio ou Superior) antes ou concomitante ao ingresso no mercado de trabalho, facilitar a transição escola-trabalho, auxiliar o jovem na busca de emprego e vencer barreiras estruturais à demanda por jovens no mer-

21 (Esping-Andersen, 2009, p.132)

cado de trabalho são iniciativas que até podem contribuir para a redução do problema dos NEETs. Ocorre que no Brasil o peso do desemprego como fator explicativo do problema é menor, visto que a taxa de desemprego dos últimos dez anos vem em ritmo de queda e atingiu um dos patamares mais baixos da série. Desse modo, a estratégia comumente seguida nos países desenvolvidos em momentos de crise do emprego, como a extensão do tempo nos bancos escolares (“se não há emprego, continue estudando”) ou o subsídio ao emprego do jovem, podem

não ser as melhores estratégias para o enfrentamento do problema no contexto brasileiro. A especificidade do problema no Brasil que prevalece entre as mulheres, dentre as quais metade são mães, e muitas são pobres e negras, sugere que políticas de combate à discriminação no acesso aos postos de trabalho (racial e de gênero) e de apoio às jovens mães com creches e transferência de renda podem ser mais efetivas. A articulação das políticas de atendimento à infância e de proteção social parece ser o caminho mais promissor.

## Referências bibliográficas

---

CHEN, Y. W. 2011. Once a NEET always a NEET? Experiences of employment and unemployment among youth in a job training programme in Taiwan. *International Journal of Social Welfare*, 20, 33-42.

ESPING-ANDERSEN, Gosta 2009. *The Incomplete Revolution - Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, Polity Press.

FINLAY, Ian; SHERIDAN, Marion; MCKAY, Jane & Nudzor, Hope 2010. Young People on the Margins: In Need of More Choices and More Changes in Twenty-First Century Scotland. *British Educational Research Journal*, 36, 851-867.

HOPENHAYN, Martín 2012. El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualdades. Oct/2012 ed.: IPE-Unesco.

MAGUIRE, Sue 2008. Paying Young People to Learn--Does It Work? Research in Post-Compulsory Education, 13, 205-215.

OECD 2012. How successful are students in moving from education to work?, OECD Publishing.

PEMBERTON, S. 2008. Tackling the NEET generation and the ability of policy to generate a 'NEET' solution - evidence from the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 243-259.

SCOTT, Ana Silvia 2012. O caleidoscópio dos arranjos familiares. In: PINSKY, C. B. & PEDRO, J. M. (eds.) *Nova História das Mulheres no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto.

YATES, S. & Payne, M. 2006. Not so NEET? A critique of the use of 'NEET' in setting targets for interventions with youngpeople. *Journal of Youth Studies*, 9, 329-344.

YATES, Scott; HARRIS, ANGEL; SABATES, RICARDO & STAFF, JEREMY 2011. Early Occupational Aspirations and Fractured Transitions: A Study of Entry into 'NEET' Status in the UK. *Journal of Social Policy*, 40, 513-534.

# entrevista



## EVERT VEDUNG

POR ARMANDO SIMÕES

Entrevista realizada durante a Conferência da Associação Americana de Avaliação, em Anaheim, CA – USA

Evert Vedung é Professor Emérito de Ciência Política, especialista em política de habitação com escritório no Instituto da Universidade de Uppsala para Habitação e Pesquisa Urbana. Ele atua como professor visitante (meio período) no Departamento de Serviço Social da Universidade de Linnaeus, e como consultor de avaliação (meio período) em Samordningsförbundet Västra Skaraborg. Suas obras em inglês sobre avaliação incluem *Public Policy and Program Evaluation* (1997, 2010, autor); *Carrots, Sticks and Sermons* (1998, 2003, coeditor); *Four Waves of Evaluation Diffusion, Evaluation*, 2010, 16(3), 263-277. <http://evi.sagepub.com/content/16/3/263.full.pdf+html>; e *Four Waves of Evaluation Diffusion, Evaluation Connections (European Evaluation Society, EES, Newsletter)*, Janeiro, 2012, 4-5. [http://www.europeanevaluation.org/images/file/Member\\_section/Evaluation\\_connections/2012-01\\_Connections.pdf](http://www.europeanevaluation.org/images/file/Member_section/Evaluation_connections/2012-01_Connections.pdf) (recuperado 2013-01-07).

### ONDA CIENTÍFICA

**EM SEU DISCURSO DE ONTEM NO CONGRESSO O SENHOR FALOU SOBRE QUATRO ONDAS DE AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A DÉCADA DE 1960. PODERIA RESUMIR ESSAS IDEIAS PARA NÓS?**

Sim. Antes de tudo, eu recorro que tudo começou em novembro de 1963, quando o presidente John F. Kennedy foi baleado e Lyndon Johnson chegou ao poder nos Estados Unidos. Na primeira onda de avaliação - a Onda Científica - a ideia era que a avaliação deveria ser científica e realizada de acordo com o melhor método científico, pois a intenção era fazer com que o setor público e a política pública fossem mais racionais e que isso deveria ser feito através da ciência. Por essa razão, eles tinham uma doutrina especial sobre políticas públicas. Hoje em dia chamamos de racionalidade meios-fins. O raciocínio era o seguinte: os fins estão fora do âmbito da ciência; você não pode provar fins ou objetivos através de meios científicos; mas você pode dizer algo verdadeiro, se você é um cientista, sobre os meios para alcançar esses objetivos; as ciências sociais podem fazer investigações empíricas significativas sobre os meios para se atingir objetivos estabelecidos por terceiros. Chamamos essa doutrina particular de racionalidade meios-fins, dizendo que os fins estão fora do domínio da ciência,

mas que você pode dizer algo sobre os meios. A ideia era que os objetivos deveriam ser definidos pelos políticos; eles, por sua vez, deveriam solicitar a professores universitários para determinar os meios mais eficientes para atingir esses objetivos estabelecidos pelo sistema político, e isso deveria ser feito através da experimentação, experimentação aleatória controlada, experimentação com dois grupos. Então, você divide a população em dois grupos e dá a intervenção, a medida de política, a um grupo e não ao outro, fazendo medições antes, durante e depois, e, uma vez que os grupos foram randomizados desde o início, eles são equivalentes um ao outro. A única coisa que difere entre eles é que um recebeu a intervenção e o outro não. Portanto, se for encontrada uma diferença depois, a causa dessa diferença deve ser a intervenção.

Então, nesse caso, as pessoas pensavam que a avaliação deveria ser feita de modo a "cientificizar" o setor público, por assim dizer. Por isso, a avaliação deveria ser feita por professores, pesquisadores acadêmicos, de acordo com a metodologia científica. Essa foi a primeira onda de avaliação e pode-se dizer que ela começou a ser

levada a sério nos Estados Unidos quando Lyndon Johnson chegou ao poder, porque ele queria introduzir a sociedade do bem-estar na América. Ele também queria algo mais, ele queria ter o desempenho de cada intervenção avaliado, e a avaliação deveria ser feita pelos professores, os acadêmicos, de acordo com essa metodologia particular.

#### **ONDA DIALÓGICA**

#### **MAS O SENHOR FALA SOBRE OUTRAS ONDAS DE AVALIAÇÃO. QUAIS SERIAM AS OUTRAS ONDAS DE AVALIAÇÃO?**

A segunda, a Onda Dialógica, veio como uma espécie de protesto contra a primeira. Isso porque, depois de algum tempo, as pessoas perceberam que, mesmo com esse procedimento científico desde o início, efeitos colaterais ocorriam. Mesmo que se planejasse com muito cuidado, e que fossem feitas políticas de acordo com esses planos, os efeitos colaterais sempre ocorriam. E os efeitos colaterais têm que ser levados em consideração. As pessoas começaram a pensar que a avaliação não deveria ser científica, mas sim, democrática. A avaliação é um processo democrático, é um processo político, que deveria ser feita pelo homem comum das ruas e não pelo homem acadêmico.

**ISSO FOI UMA ESPÉCIE DE REAÇÃO À AVALIAÇÃO PREDOMINANTE QUE ESTAVA EM VIGOR NAQUELA ÉPOCA?**

Sim, era uma reação. Você deveria confiar nos stakeholders. Você deveria deixar as partes interessadas fazerem a avaliação. Você poderia ser um professor, um avaliador, mas você não deveria buscar a avaliação por conta própria através de métodos experimentais. Você deveria ouvir os stakeholders e as suas opiniões sobre a intervenção. Eles tinham uma espécie de ponto de vista diferente de racionalidade nessa onda. Nós o chamamos de racionalidade comunicativa. Os defensores da racionalidade comunicativa não enfatizam a distinção entre meios e fins, como defensores de racionalidade meios-fins fazem. Eles pensavam a avaliação como um processo argumentativo, como, por exemplo, em uma corte judicial, em que há a defesa, os promotores e advogados de defesa e assim por diante; onde ocorre um debate entre eles. O tipo de metáfora que eles usaram na segunda onda foi a avaliação dialógica, a avaliação como conversação.

**DEVERIA HAVER UMA ESPÉCIE DE ACORDO ENTRE AS PARTES?**

Sim, ou mesmo se não houvesse um acordo as partes interessadas ouviriam atentamente um ao outro, e tentariam levantar objeções e contra-argumentos, confiando que o outro lado ouviria com cui-

dado e avaliaria, e assim por diante. Os produtos finais desse processo seriam, então, apresentados aos tomadores de decisão pertinentes. Essa foi a segunda onda.

**PARECE QUE FOI UMA TENTATIVA DE SE AFASTAR DA IDEIA DE UMA VERDADE FINAL SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.**

Sim, não há verdade com "V" maiúsculo. Há como que muitas verdades. Foi um tipo de visão política sobre a avaliação, onde há muitas verdades e opiniões.

**ISSO FOI DURANTE OS ANOS 1970. E DEPOIS DISSO TEVE INÍCIO OUTRA ONDA DE AVALIAÇÃO.**

**ONDA NEOLIBERAL**

Sim, depois veio outra onda, a onda neoliberal. Se você olhar em termos políticos, a primeira onda veio da esquerda, uma espécie de social-democracia, digamos, ou uma onda de centro-esquerda. A segunda onda (dialógica) também é uma onda de esquerda, uma espécie de onda anárquica, mas que também vem da esquerda, só que mais radical, sem nenhuma crença na ciência. A terceira onda é uma onda mais da direita, de centro-direita, a partir dos sociais-democratas, dos liberais e dos conservadores, por assim dizer. Havia duas ideias principais aqui: custo e eficiência. Eles levaram em conta o custo, item no qual as duas ondas anteriores não prestaram muita atenção. Mas nessa tercei-

ra onda, a ideia era reduzir custos, para gerar um melhor custo-benefício, mais serviços sociais por real, mais graduados com o mesmo orçamento, mais estradas por real e assim por diante. Era a ênfase no custo-benefício.

**E ISSO ESTAVA RELACIONADO COM A CRISE FISCAL NOS PAÍSES EUROPEUS?**

Sim, tivemos uma crise fiscal no início da década de 1990, e tem a ver com esse contexto.

**ESSE FOI O FOCO DE MUITOS GOVERNOS À ÉPOCA.**

Sim, mesmo neste país (Brasil), eu acho que isso foi o foco, também na Europa Ocidental e na América do Norte. Mas não é só isso, também foi uma onda na opinião pública. Foi Ronald Reagan e Margaret Thatcher chegando ao poder. Por isso, foi uma onda na opinião pública também, um ceticismo sobre o setor público e seu poder para entregar bens e serviços esperados e prometidos. Um outro aspecto da terceira onda é a orientação para o cliente. O cliente é o mais importante no setor público. Você deve ouvir os clientes e o que eles querem. Por exemplo, você deve ouvir as pessoas pobres, os clientes do trabalho social, os alunos das escolas, os prisioneiros nas prisões e assim por diante. Você deve ouvir os clientes.

**MAS VOCÊ TAMBÉM PODE FALAR DE UMA QUARTA ONDA...**

**ONDA BASEADA EM EVIDÊNCIAS**

E.V.: Sim, existe agora uma quarta onda em ação, que é uma espécie de nova onda científica, a onda baseada em evidências. Você deve saber o que funciona, e para saber o que funciona significa que você deve ter algum tipo de evidência científica para o que você faz, e a melhor prova é através da experimentação. Assim, retornava um mesmo tipo de ideia, como nos anos 1960. Mas agora veio da direita, ao contrário da década de 1960, quando era da esquerda. Foi mais como Oscar Niemeyer na década de 1960 e agora é mais como George Bush II, porque ela vem dessa direção. Mas é novamente uma espécie de "cientificização".

**TODAS AS QUATRO ONDAS TÊM**

**SEDIMENTOS DEPOSITADOS**

Mas, além de tudo isso relacionado às quatro ondas, eu gostaria de adicionar algo importante. Todas as quatro ondas deixaram sedimentos no setor público que você vê hoje. Elas deixaram camada sobre camada de ideias sobre avaliação, e você tem todas essas ideias que caminham em paralelo entre si nos atuais setores públicos do mundo ocidental.

**PORTANTO, ISTO SIGNIFICA QUE UMA ONDA NÃO SUBSTITUIU A ANTERIOR. ELAS ESTÃO CONVIVENDO JUNTAS. MAS VOCÊ ACHA QUE ALGUMA DESSAS ONDAS É MAIS PROEMINENTE HOJE?**

Acho que sim. Algumas são mais proeminentes na opinião pública e mais referenciadas. Nós ainda vemos a segunda, a onda dialógica, por exemplo, quando autoridades superiores avaliam o ensino superior e a pesquisa mediante autoavaliações e avaliações entre pares por avaliadores externos. Trata-se do diálogo entre os pesquisadores e os avaliadores. Também no ensino regular você tem um monte de conversas com os alunos, por exemplo, a fim de melhorar o desempenho deles. Mas também há os métodos quantitativos e um tipo de experimentação ao mesmo tempo. Na verdade, há reminiscências das quatro ondas por aí.

**UMA QUINTA ONDA?**

**VOCÊ PODE PREVER ALGUMA NOVIDADE NO HORIZONTE EM TERMOS DE UMA POSSÍVEL QUINTA ONDA?**

Esta é uma excelente pergunta. Eu acho que sim, existe. Eu não estou certo se eu tenho sido capaz de identificá-la, mas eu acho que há. Esta é uma questão muito boa para se pensar. Na União Europeia eles têm uma ideia interessante, eu acho. Não é uma onda ainda, mas pode ser uma onda, que eles chamam de avaliação contínua. Porque no primeiro período do programa (na União

Europeia eles têm períodos de programação de sete anos), eles tinham uma avaliação intermediária e uma avaliação final de período e, depois, eles descobriram que essas avaliações tenderam a não ser utilizadas para melhorias. Daí eles vieram com a avaliação contínua como uma solução, o que significa que você deveria ter uma equipe de avaliação e eles deveriam acompanhar em tempo real, por assim dizer, a implementação dos diversos programas e projetos e fornecer informações contínuas de feedback aos responsáveis pela implementação, para que pudessem ajustar direções, percepções, atividades, e assim por diante, imediatamente. Isso se chama avaliação contínua. É um tipo de monitoramento, mas é mais do que monitoramento, porque existem também conversações com os responsáveis por alimentar informações de volta para eles. Envolve a construção de conhecimento e o fazer inferências de modo a retroalimentar o sistema de implementação para que os implementadores possam corrigir, por assim dizer, o curso de ação.

Outra ideia é que cada vez mais temos políticas e programas substantivos, mas, além disso, temos também políticas e programas de avaliação. Assim, as agências têm uma política substantiva, como a política escolar ou a política de educação, que devem implemen-

tar, mas ao mesmo tempo elas também têm uma política de avaliação sobre a forma como elas devem fazer a avaliação de, digamos, a política escolar e a política educacional. Portanto, temos uma intervenção de primeira ordem, que seria a política ou programa substantivo, e então nós temos uma política de segunda ordem, que seria a política de avaliação desse programa substantivo em particular. Portanto, temos uma espécie de direção ou de governança por programas de segunda ordem.

#### **AVALIAÇÃO DE DIREITA E AVALIAÇÃO DE ESQUERDA**

**VOCÊ VÊ AS PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO COMO PARTE DE UM PROCESSO POLÍTICO LIGADO A DIFERENTES DOUTRINAS GOVERNAMENTAIS? PODEMOS DIZER QUE HÁ UMA AVALIAÇÃO DE DIREITA E UMA AVALIAÇÃO DE ESQUERDA?**

Bem, eu acho que não, na verdade. Ela varia com o período de tempo. O que a esquerda acredita e o que a direita acredita passam por mudanças ao longo do tempo, até quanto a minha história permite saber. A onda da ciência em 1960 veio a partir da esquerda. A onda da ciência agora vem da direita. Parece que as circunstâncias descrevem melhor como as coisas mudam. As circunstâncias parecem ser mais importantes e influenciam mais quem está no poder do que a ideologia da avaliação.

**ENTÃO, NÃO HÁ ESCOLHA IDEOLÓGICA EM TERMOS DE AVALIAÇÃO... TERIA A VER MUITO MAIS COM A FORMA COMO OS GOVERNOS CONSEGUEM MOLDAR A AVALIAÇÃO POR MEIO DOS TIPOS DE QUESTIONAMENTOS QUE ELES FAZEM SOBRE AS POLÍTICAS?**

Acho que sim. Eles são movidos por ondas políticas, mas os partidos de direita e os partidos de esquerda - dependendo das circunstâncias - poderiam ser a favor da ciência ou a favor do diálogo e serviços para os stakeholders. Depende das circunstâncias.

#### **PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À AVALIAÇÃO NOS GOVERNOS**

**DADO QUE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE DESTINA A ORIENTAR OS GOVERNOS E AO MESMO TEMPO TORNÁ-LOS RESPONSÁVEIS E TRANSPARENTES PERANTE A SOCIEDADE, NA OPINIÃO DO SENHOR, QUAIS SERIAM OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÕES COM CREDIBILIDADE DENTRO DOS GOVERNOS?**

Esta é uma pergunta muito boa, mas difícil, se você olhar para o governo representativo, a democracia representativa. Levemos um caso muito simples, como por exemplo, um parlamento. O parlamento é o representante do povo, o demos ("as pessoas comuns"). O demos é o elemento mais importante em uma democracia: ele deve governar; mas o demos não tem tempo e energia para governar o tempo todo, então ele deve

delegar os seus poderes para o parlamento. Um parlamento é uma espécie de agente do demos, que é o principal. Mas o parlamento não pode tomar todas as decisões em uma democracia, ele não tem tempo e não tem a competência. Então, ele delega o seu poder para outro agente, o governo, para fazê-lo. A partir disso, pode-se observar que o Poder Legislativo, o parlamento, tem um duplo papel. Para o demos, o parlamento é um agente, mas para o governo ele é o principal. Para o demos, o parlamento é um servo, para o governo ele é o chefe. Como chefe, como principal, ele tende a gostar da avaliação, a fim de manter o governo, seu servo, responsável e transparente. Por outro lado, como é, ao mesmo tempo, um agente do povo, o parlamento também tende a não ser muito fã da avaliação. Servos não gostam de ser examinados pelos seus principais. Assim, os parlamentos têm um papel duplo. Isto é um pouco complicado de descrever. Todos os vários atores da cadeia de implementação no setor público desempenham papéis duplos, são principais e agentes ao mesmo tempo. E isso faz uma espécie de divisão em suas atitudes em relação à avaliação. Isso torna tudo mais difícil. Essa é uma das razões por que é tão difícil fazer avaliações dentro dos governos. Trata-se do duplo papel que eles exercem, como se usassem dois chapéus.

#### **AVALIAÇÃO ACADÊMICA, EMPRESAS DE CONSULTORIA, AVALIAÇÃO INTERNA**

**COMO VOCÊ CONSIDERA A RELAÇÃO ENTRE A PESQUISA DE AVALIAÇÃO REQUERIDA PELOS GOVERNOS E O QUE AS ACADEMIAS CONSEGUEM PRODUZIR? VOCÊ VÊ ALGUM CONFLITO NESSE CENÁRIO? VOCÊ VÊ UM MERCADO ESPECIALIZADO CRESCENDO FORA DA ACADEMIA VOLTADO PARA A ENTREGA DO QUE OS GOVERNOS PRECISAM NO TEMPO REQUERIDO POR ELES? EXISTE ALGUM RISCO NESTA TENDÊNCIA?**

Sim, eu vejo isso. Há um mercado de consultoria crescendo em torno da avaliação. Essa é uma das razões pelas quais você deve ter sociedades e associações de avaliação, também em vários países. A sociedade de avaliação que temos no meu país é composta por acadêmicos, pessoas que trabalham em órgãos públicos e pessoas que trabalham em empresas de consultoria. Porque eles têm que controlar uns aos outros de diferentes maneiras, por isso é muito bom ter associações independentes da política, mas também independentes das firmas de consultoria, e também independentes das universidades, uma organização separada, por assim dizer. Eu acho que é muito importante.

Outra coisa que eu gostaria de dizer sobre isso é que empresas de consultoria e consultores acadêmicos devem ser qualificados em ética. Você sabe, alguns profissionais são muito bons nisso.

Suas organizações trabalham com temas éticos e assim por diante. Quero dizer, tomemos, por exemplo, os médicos, eles têm cursos sobre ética. Isso é também o que as empresas de consultoria de avaliação deveriam ter. Elas deveriam ter cursos sobre os seus contatos como avaliadores para se tornarem altamente éticas. E há a importância da imprensa livre, é claro; e os controles internos nas carreiras profissionais, e que haja associações profissionais, e assim por diante.

#### **INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO NO GOVERNO**

##### **VOCÊ RECONHECE DIFERENTES MODELOS INSTITUCIONAIS ENTRE PAÍSES NA FORMA COMO A AVALIAÇÃO É DESENVOLVIDA DENTRO DOS GOVERNOS? EXISTIRIA UM MODELO IDEAL?**

Eu acho que essa é uma boa pergunta. Eu não acredito em um modelo. Depende da área substantiva das políticas públicas. Se tomarmos a política do clima, por exemplo, ou a política ambiental, esses setores são mais dependentes das ciências naturais. Alguns tipos de avaliação, nesses casos, devem ser feitos por acadêmicos, talvez, até mesmo pelas universidades, porque esses assuntos são muito dependentes da ciência. Se você trabalhar com mudanças climáticas, os cientistas do clima são necessários. Isso deve ser feito através da universidade, que

fará a avaliação. Este também é o caso de áreas como a energia. Em outras áreas, por exemplo, a educação humanística ou o ensino de história: como devemos avaliar o ensino de história? Talvez, neste caso, pode-se ter a avaliação interna ou avaliação das partes interessadas, através do diálogo informal ou formal, avaliações pelos pares, seminários críticos, etc. Ninguém tem realmente pensado nisso inteiramente. Mas eu acho que poderia variar de setor para setor.

Tomemos um terceiro setor, o ensino superior, por exemplo. Nesse caso nós temos um modelo. E este modelo é uma espécie de um ponto de referência, eu diria. Antes de tudo, caso o governo queira saber algo sobre a pesquisa econômica da Universidade de Brasília (UnB), do seu Departamento de Economia, os investigadores, em se tratando de uma avaliação da pesquisa, começariam com uma autoavaliação dos professores. Eles fazem uma autoavaliação em primeiro lugar. Eles anotam as áreas em que eles acreditam que são muito bons e as áreas em que eles acreditam que são ruins e assim por diante. E então eles invocam os colegas de outras universidades, por exemplo, colegas de São Paulo, ou de Buenos Aires, ou de Harvard, para virem e, com base nas autoavaliações, darem

um julgamento sobre a qualidade. Isso é realmente um ponto de referência para a avaliação no ensino superior. Mas, perceba, isso é algo muito interno, no sentido de que é feita a autoavaliação e depois os avaliadores externos colaboram. Desse modo, torna-se possível combinar, penso eu, várias áreas importantes.

Mas exatamente que tipos de instituições devem existir para desenvolver a avaliação no âmbito dos governos? E.V.: Há muitas diferenças. Mas vocês têm outra ideia aqui (no Brasil). Por exemplo, o que eles chamam de auditoria aqui pertence ao Poder Legislativo, vinculado ao Parlamento, por assim dizer. Eles fazem a auditoria financeira. E a avaliação poderia ser feita por duas razões. Uma delas seria o desenvolvimento, a fim de melhorar a aplicação das políticas atuais, ou para criar melhores políticas ou para alterar as antigas, a fim de torná-las melhores; isso não é auditoria. A avaliação para o desenvolvimento (melhorias) pode ser feita internamente; não há a necessidade de um especialista externo para fazer isso, a menos que existam áreas técnicas de alta complexidade que demandem a necessidade de expertise científica internacional. Deve-se considerar que na auditoria deseja-se controlar se o agente tem realizado a ação de forma correta/

eficiente e se o agente tem feito bom uso do dinheiro público, sem desperdícios, como colocá-lo em empreendimentos questionáveis, e assim por diante. Este tipo de auditoria deve ser feito pelo Legislativo, porque o povo (demos) em si não pode fazê-lo, ele não tem tempo ou competência, logo, ele concede essa prerrogativa para o Poder Legislativo, mas o Poder Legislativo deve controlar o governo por auditoria.

Não se pode criar uma única estrutura para a avaliação; isso deve variar de acordo com vários critérios. Um critério é saber se você faz avaliação do desenvolvimento ou avaliação de auditoria, e o segundo critério é saber o quanto de conhecimento científico seria requerido, dependendo da área. E, certamente, há mais dimensões envolvidas. Ou seja, isso costuma variar. Não se pode ter uma única organização gigantesca. Logo, não existe uma regra simples para institucionalizar a avaliação dentro dos governos, mas certamente o Poder Legislativo deve fazer a auditoria.

#### **COM QUEM O BRASIL PODE APRENDER?**

**EM SUA OPINIÃO, EXISTE ALGUM PAÍS OU PAÍSES QUE DEVERÍAMOS MIRAR PARA APRENDER COM SUAS EXPERIÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE INSTITUIÇÕES QUE, DE FATO, APOIEM OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO?**

Há alguns países que passaram



pela primeira onda de avaliação, eles têm uma longa experiência. Canadá foi um desses, assim como a Holanda, o Reino Unido, os países escandinavos. França e Itália, por sua vez, não viveram a primeira onda. Talvez você possa aprender alguma coisa com eles, porque eles têm atuado por um longo tempo. Em segundo lugar, as organizações internacionais, o Banco Mundial, a OCDE, esses tipos de organizações, que têm uma longa expertise. Até mesmo a União Europeia, porque se assemelha a uma federação como a do Brasil, e, possui algumas ideias interessantes sobre avaliação e sobre a forma de coordenação entre diferentes países. No início eles tinham ideias sobre avaliação continuada e, atualmente, sobre avaliação baseada em teoria. Ou talvez os Estados Unidos, embora eu considere que os Estados Unidos sejam muito diferentes, mas, assim como o Brasil, também são uma federação. Talvez a Comissão Europeia, em Bruxelas, possa ser algo para ser observado.

A força pedagógica do modelo da UE está nos seus três níveis: nível 1, com Problemas e Resultados, é a Sociedade e a Natureza; nível 2, Intervenção sob escrutínio; e nível 3, Avaliação, ou seja, a avaliação da intervenção. Também merece destaque que o modelo de sistema apresentado (ver re-

tângulos amarelos) permite estruturar o processo de intervenção em objetivos, conversões (entradas/*inputs*, atividades), produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*). Além da produtividade e eficiência, os avaliadores da UE devem centrar-se no cumprimento dos objetivos (efetividade) e relevância (os objetivos e os resultados realmente alcançados em relação ao problema fundamental). Além disso, eles devem avaliar a sustentabilidade no sentido de longevidade dos resultados, uma vez que os suportes financeiros da UE têm sido cortados.

**PROGRAMAS PODEM SER  
DESCARTADOS, APESAR DE SEREM  
BEM SUCEDIDOS?**

**COMO VOCÊ DEVE SABER, O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA É PROVAVELMENTE O PROGRAMA MAIS AVALIADO NO BRASIL E COM UM LARGO ESPECTRO DE RESULTADOS POSITIVOS NA EDUCAÇÃO, SAÚDE E NUTRIÇÃO DAS CRIANÇAS DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. VOCÊ JÁ OUVIU FALAR DE UM PROGRAMA QUE FOI DESMANTELADO APESAR DE RESULTADOS POSITIVOS COMPROVADOS?**

Sim, já ouvi falar sobre o Bolsa Família, e que tem sido muito bem-sucedido! Houve inúmeras avaliações do programa. Mas, sim, a resposta é positiva, um programa pode ser descartado, apesar de fortes evidências empíricas sobre o seu sucesso na obtenção de resultados positivos, por

razões políticas. Isso acontece, você sabe, porque a política tem racionalidade própria. Por exemplo, em tempos turbulentos, em situações de crise, os gestores começam a repensar tudo e a pensar sobre tudo. Se você pensar sobre o sistema político, um político deve considerar outros aspectos além do conteúdo do programa. Eles também devem ganhar as eleições e responder às suas coligações. A avaliação pode ajudar, porque dá argumento, mas não pode garantir. Se você obtiver 98 avaliações apoiando esse programa, é meio difícil desfazer-se dele. Mesmo para um político, se por razões políticas ele/ela não gosta desse programa, ainda assim pode ser muito difícil desfazer-se dele. Assim, a avaliação pode de fato apoiar a manutenção de programas. Mas também há ondas de opinião na sociedade; algumas são contra a intervenção do governo, e, se essa onda de opinião é suficientemente forte, então ela poderá

bater os resultados positivos de avaliação, mesmo se amplamente disponíveis. Mas, por outro lado, se estamos falando de uma democracia, o que as pessoas pensam costuma ser mais importante do que a avaliação. É possível que programas sejam encerrados, mesmo se eles caminham na direção certa, faz parte do jogo. A democracia é mais importante do que a avaliação.

#### **AVALIAÇÃO QUANTITATIVA E QUALITATIVA**

**FALANDO AGORA SOBRE OS MÉTODOS, A AVALIAÇÃO NOS GOVERNOS COSTUMA PRIORIZAR O MÉTODO QUANTITATIVO. O SENHOR ACHA QUE A PESQUISA QUALITATIVA DEVE SER MAIS CONSIDERADA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

E.V.: Acho que sim, em algumas áreas. O método qualitativo pode contribuir muito. Se considerarmos o ensino superior, por exemplo, em que há a autoavaliação e a avaliação por pares (avaliação colegiada), então se

observam mensagens qualitativas, e esta é uma área muito importante, quero dizer, a pesquisa científica. É feita através do diálogo e da fala, então a pesquisa científica já está inserida no método qualitativo. Eu acho que ela pode ser utilizada também na política social, no serviço social, onde se deve ouvir os clientes, os usuários de drogas, o que eles pensam sobre as drogas, quais são suas ideias, ouvir as histórias das pessoas e assim por diante. Em minha opinião, os avaliadores também devem usar estatísticas. Mas devem trabalhar com algumas narrativas, sobre as boas práticas, e contar as histórias para os políticos de uma forma que estes possam compreender, pois assim estariam sendo mais pedagógicos se compararmos com o mero uso de números. Assim, os métodos qualitativos têm algum papel a desempenhar, mas não se deve deixar de fora as estatísticas.

#### MENSAGEM FINAL

#### **APÓS A SUA ESTADA NO BRASIL, COM BASE NO QUE VOCÊ TEM OUVIDO E VISTO, QUE MENSAGEM VOCÊ DEIXARIA PARA NÓS EM RELAÇÃO À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Talvez eu devesse dizer: pensem na utilização! Vocês não devem fazer muita avaliação, mas vocês devem fazer boas avaliações, avaliações de alta qualidade. E uma vez que vocês fazem boas avaliações, vocês devem pensar na utilização dos resultados desde o início. Se eu avaliar este programa em particular, quem irá utilizar os resultados? Você sabe, nós, professores, não pensamos assim, porque nós começamos nossa pesquisa sem ponderar a questão de utilização. Mas a utilização dos resultados, ou, pelo menos, a utilidade dos resultados, é muito importante. Então, vocês devem pensar na utilização desde o início; essa seria a minha mensagem para vocês. Quem utilizará os resultados? Há alguém lá fora que vai me ouvir? Se não, não façam. Talvez isso seja muito forte para dizer, mas pensem sobre a utilização desde o início.

Ana Gabriela Filippi  
Sambiase<sup>1</sup>

Bruna Barreto Bastos<sup>2</sup>

Keli Rodrigues de  
Andrade<sup>3</sup>

# Estratégias para o Aprimoramento Contínuo do Cadastro Único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal

## Introdução<sup>4</sup>

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é instrumento para identificação, caracterização e inclusão de famílias de baixa renda<sup>5</sup> em programas sociais das três esferas de governo. Hoje, o Cadastro Único contém informações de mais de 80 milhões de pessoas, ou seja, 40% da população brasileira. Em função do aumento da quantidade de programas que utilizam sua base de dados para seleção e acompanhamento de beneficiários, o Departamento do Cadastro Único (Decau) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela gestão nacional do Cadastro Único no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), vem trabalhando para que a qualidade do Cadastro Único seja aprimorada continuamente.

Neste viés, é crucial o desenvolvimento de estratégias que possam subsidiar os gestores municipais nas ações de cadastramento, bem como os gestores estaduais nas ações de apoio técnico aos municípios para melhoria da gestão dos processos de cadastramento. Nesta perspectiva, desde o ano de 2013 o Decau vem desenvolvendo o Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único (Plano de Monitoramento).

O Plano de Monitoramento é composto de uma série de atividades articuladas entre as gestões federal, estaduais e municipais do Cadastro Único, visando ao aprofundamento de análises quantitativas, expressas por indicadores de monitoramento, bem como pela ampliação de espaços para reflexão e debate acerca das experiências,

1 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fo

3 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

gargalos e êxitos obtidos na gestão do Cadastro Único, com vistas à efetiva melhoria dos processos de gestão.

O Plano de Monitoramento teve como um de seus pontos centrais a aplicação de um questionário aos municípios que apresentaram as maiores Taxas de Atualização Cadastral, com o objetivo de diagnosticar os fatores que possam estar relacionados aos bons resultados desse indicador. O objetivo deste texto é contextualizar os objetivos e a elaboração do questionário no Plano de Monitoramento e apresentar seus principais resultados, que subsidiarão as etapas subsequentes do Plano, a serem realizadas ao longo de 2014.

## O Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único

A formulação do Plano de Monitoramento envolveu uma série de atividades que incluíram a contratação de uma consultoria específica para estudo de indicadores, a criação de um Grupo do Trabalho no âmbito do Decau e a realização de encontros regionais com gestores estaduais.

Como etapa inicial, o Plano de Monitoramento definiu um conjunto de cinco indicadores<sup>6</sup> para balizar o processo de acompanhamento da gestão municipal.

4 Participaram da implementação do Plano de Monitoramento da Gestão Municipal os seguintes servidores do MDS: Ana Gabriela Filippi Sambiase, Bruna Barreto Bastos, Bruno Gontyjo do Couto, Fernando Eleta Coelho, Laís Maranhão Santos Mendonça, Liomar Leite de Moraes Lima e Keli Rodrigues de Andrade. Também teve participação neste trabalho a consultora da Unesco Diana Barbosa.

5 Para o Cadastro Único, famílias de baixa renda são aquelas com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos.

6 **Taxa de Atualização Cadastral:** Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo com cadastro atualizado, dividido pelo total de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, multiplicado por cem.

**Taxa de Cobertura:** Número de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, dividido pela estimativa de famílias com renda mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, multiplicado por cem.

**Taxa de Cobertura dos Cadastros Atualizados:** Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo com cadastro atualizado, dividido pelo total de famílias cadastradas, multiplicado por cem.

**Taxa de Famílias Cadastradas com "Perfil Cadastro Único":** Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, dividido pelo total de famílias cadastradas, multiplicado por cem.

**Taxa de Inclusão Cadastral:** Número de famílias incluídas no último mês dividido pelo total de famílias cadastradas no mês de referência, multiplicado por cem.

Dentre estes, a taxa de Atualização Cadastral foi definida como Indicador-Chave para o processo de monitoramento, dada a confiabilidade conceitual e metodológica desta taxa, e também pela relevância dos índices de atualização cadastral, que configuram um dos mais importantes balizadores da rotina diária de gestão do Cadastro Único.

Em um segundo momento, com vistas a identificar padrões e dissensos que pudessem contribuir para o entendimento de diferenças significativas nas Taxas de Atualização Cadastral observadas entre municípios brasileiros, optou-se por trabalhar com dois grupos: municípios com as melhores Taxas de Atualização Cadastral e aqueles com os menores índices de Atualização Cadastral. A seleção destes municípios visou à criação de um universo que possa ser acompanhado de forma mais sistemática e aprofundada, possibilitando a identificação de pontos fortes e gargalos na gestão do Cadastro Único.

Inicialmente, utilizando-se como referência a base de dados do Cadastro Único de

agosto de 2012, foram selecionados os municípios com bom desempenho no indicador de Atualização Cadastral. Para tanto, os municípios foram estratificados em cinco grupos relativos ao número de habitantes (portes) e, para cada estado, foi calculada a média do indicador em cada um dos portes populacionais. A partir deste cálculo, foram selecionados até cinco municípios com as melhores Taxas de Atualização Cadastral em cada um dos portes dos 26 estados.

Em média, foram selecionados 16 municípios por estado, distribuídos entre os cinco portes. Contudo, alguns estados ficaram significativamente abaixo desse resultado, pois em alguns deles não foi encontrado um número suficiente de municípios que satisfizesse as condições de seleção em cada estrato (Taxa de Atualização Cadastral acima do índice médio alcançado no estado e no porte).

Ao todo, foram selecionados 421 municípios com boas Taxas de Atualização Cadastral. A tabela a seguir traz a distribuição deste universo por porte:

■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO POR PORTE – 2013**

PORTE (Nº DE HABITANTES)	Nº TOTAL DE MUNICÍPIOS	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS	% DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS/TOTAL DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS
1. Até 5.000	1.298	85	6,55%	20,19%
2. Mais de 5.000 a 20.000	2.598	128	4,93%	30,40%
3. Mais de 20.000 a 100.000	1.381	117	8,47%	27,79%
4. Mais de 20.000 a 100.000	250	75	30,00%	17,81%
5. Mais de 500.000	38	16	42,11%	3,80%
Total	5.565	421	7,57%	100,00%

Numericamente, os Portes II e III são maioria neste grupo. Os Portes I, IV e, principalmente, o V são os menos expressivos em termos absolutos. Vale notar, no entanto, que os 16 municípios de Porte V com melhor desempenho neste indicador correspondem a 42% de todos os municípios brasileiros com mais de 500.000 habitantes. Essa proporção cai nos demais estratos, alcançando seu menor índice nos municípios de Porte II (representam menos de 5% do total de municípios brasileiros neste porte).

Se analisada a distribuição destes municípios segundo a região brasileira, a Região Nordeste, apesar de deter o maior quantitativo de municípios, teve apenas 8,86% municípios selecionados. A maior representação proporcional está no Norte, onde os 74 municípios correspondem a 16,48% do total, seguida pela Região Centro-Oeste (11,59%). As Regiões Sudeste e Sul tiveram, respectivamente, 4,7% e 5,3% dos seus municípios representados.

Diante destes resultados, o Decau realizou, em março de 2013, a 1ª Oficina de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único, que contou com a participação dos gestores estaduais.

O Plano de Monitoramento pactuado neste encontro foi composto por um conjunto de

seis grandes ações articuladas, envolvendo os três entes federados, a saber: (i) desenvolvimento do aplicativo Monitora; (ii) aplicação de um questionário exploratório ao grupo de municípios selecionados com os melhores resultados em relação à Taxa de Atualização Cadastral; (iii) reuniões de trabalho com os melhores resultados em relação à Taxa de Atualização Cadastral, que abarcaram 197 municípios de 17 estados, com o objetivo de qualificar e aprofundar alguns aspectos identificados nas respostas do questionário aplicado; (iv) 2ª Oficina de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único para reavaliação e repactuação do cronograma e das ações previstas no Plano de Monitoramento; (v) reunião de trabalho prevista para ocorrer em 14 estados, com a participação de cerca de 250 municípios com resultados críticos no indicador Atualização Cadastral, a fim de identificar estrangulamentos na gestão local do Cadastro Único e discutir a possibilidade de implementação das boas práticas mapeadas a partir dos encontros com os municípios com bons índices de Atualização Cadastral; e (vi) 3ª Oficina de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único.

As quatro primeiras ações foram realizadas em 2013, mas somente as duas primeiras serão relatadas a seguir. As demais ações terão seus resultados consolidados no ano de 2014.

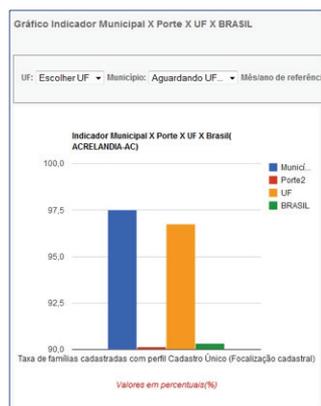


## I) O APLICATIVO MONITORA

Como primeira etapa do Plano de Monitoramento, a equipe do Decau desenvolveu o Monitora. Trata-se de um aplicativo que disponibiliza dados periodicamente atualizados dos cinco indicadores definidos como centrais para o monitoramento do Cadastro Único.

O aplicativo contém informações gerais, comparadas e longitudinais sobre a gestão do Cadastro Único, possibilitando aos gestores municipais e estaduais aprimorarem as ações de monitoramento e qualificação do Cadastro Único. O Monitora está disponível na página do MDS, via Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF)<sup>7</sup>. Além disso, o aplicativo permite a visualização de dados de modo agregado, por meio de gráficos, conforme exemplos acima:

É possível ainda extrair a tabela de indicadores em formato Excel, de modo a facilitar o manejo dos dados por parte dos gestores do Cadastro Único. Desde que entrou no ar (em setembro de 2013) até fevereiro de 2014, o aplicativo Monitora



conta com mais de 8.600 visitas por parte de gestores do Cadastro Único.

## II) O QUESTIONÁRIO DE GESTÃO DO CADASTRO 2013 - MONITORAMENTO MUNICIPAL

Buscando identificar elementos relacionados aos bons resultados apresentados pelos municípios de melhores Taxas de Atualização Cadastral, foi desenvolvido o questionário "Gestão do Cadastro 2013 - Monitoramento Municipal". Trata-se de uma estratégia exploratória que buscou investigar fatores de diferentes naturezas (políticos, de infraestrutura, recursos humanos, capacitação, acesso à informação, entre outros) que poderiam estar relacionados a uma melhor gestão do Cadastro Único no município. Ou, vista de outro ângulo, a ausência desses fatores pode indicar estrangulamentos para uma boa gestão.

O questionário foi disponibilizado via SigPBF, por meio do aplicativo Sistema de Monitoramento das Atualizações Cadastrais (Simac Questionários), e ficou disponível para preenchimento pelos mu-

nicípios selecionados no período de 29 de abril de 2013 a 10 de junho de 2013.

Os resultados obtidos por meio do questionário trouxeram elementos cruciais para a definição das atividades que foram e serão desenvolvidas nas ações do Plano de Monitoramento, uma vez que apontaram aspectos que podem auxiliar no aperfeiçoamento da gestão do Cadastro Único e também explicitaram situações, características e limitações que configuram importantes gargalos vivenciados no

cotidiano dos gestores municipais.

## 1. Retorno dos municípios:

Do universo de 421 municípios selecionados pelo desempenho positivo na Taxa de Atualização Cadastral, 278 responderam ao levantamento, o que corresponde a um retorno global de 66%. A tabela abaixo demonstra um equilíbrio na taxa de retorno dos cinco portes, variando de 62,5% (Porte V) a 68,0% (Porte II).

■ **TABELA 2: TAXA DE RETORNO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO, POR PORTE – 2013**

PORTE (Nº DE HABITANTES)	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR PORTE	Nº DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO	% DE RETORNO	Nº DE MUNICÍPIOS DO PORTE QUE RESPONDERAM / TOTAL DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM
1. Até 5.000	85	57	67,10%	20,50%
2. Mais de 5.000 a 20.000	128	87	68,00%	31,29%
3. Mais de 20.000 a 100.000	117	74	63,30%	26,62%
4. Mais de 20.000 a 100.000	75	50	66,70%	17,99%
5. Mais de 500.000	16	10	62,50%	3,60%
Total	421	278	66,03%	100,00%

7 O SIGPBF é um sistema que permite o acompanhamento de todas as ações de gestão relativas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família. É destinado, especificamente, aos gestores e técnicos municipais e coordenadores e técnicos estaduais que trabalham na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

■ **TABELA 3: TAXA DE RETORNO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO, POR ESTADO— 2013**

REGIÃO E ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO	Nº DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO	% DE RETORNO
Acre	7	7	100,00%
Amapá	7	2	28,60%
Amazonas	11	8	72,70%
Pará	15	6	40,00%
Rondônia	14	7	50,00%
Roraima	5	4	80,00%
Tocantins	15	11	73,30%
Alagoas	16	13	81,30%
Bahia	20	5	25,00%
Ceará	16	13	81,30%
Maranhão	18	18	100,00%
Paraíba	16	12	75,00%
Pernambuco	18	5	27,80%
Piauí	15	8	53,30%
Rio Grande do Norte	16	11	68,80%
Sergipe	16	7	43,80%
Espírito Santo	16	8	50,00%
Minas Gerais	23	18	78,30%
Rio de Janeiro	17	14	82,40%
São Paulo	23	16	69,60%
Paraná	21	14	66,70%
Rio Grande do Sul	21	11	52,40%
Santa Catarina	21	22	104,80%
Goiás	20	15	75,00%
Mato Grosso	18	9	50,00%
Mato Grosso do Sul	16	14	87,50%
Total	421	278	66,03%

Se analisado apenas o grupo de municípios que responderam, percebe-se uma maior participação do Porte II, seguido pelo Porte III. Já a participação do Porte V neste universo cai consideravelmente (3,60%). Percebe-se acima que a distribuição, por porte, do número de municípios que responderam ao questionário é similar à

distribuição, por porte, do número de municípios selecionados (última coluna da tabela 1), indicando, assim, pouco viés de resposta no que diz respeito aos portes.

No que se refere aos percentuais de devolutiva por região, observa-se uma distribuição relativamente equilibrada, sendo

que Norte e Nordeste apresentaram resultados na casa de 60% e Sudeste, Sul e Centro-Oeste, na casa de 70%.

Observados os percentuais de respostas segundo a distribuição por estado, houve uma variabilidade maior nas devolutivas. Nos estados do Acre, Maranhão e Santa Catarina, 100% dos municípios selecionados responderam ao questionário. Roraima, Alagoas, Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul também alcançaram boas taxas de participação de seus municípios – entre 80% e 88%.

## 2 Resultados

### A) EQUIPES DO CADASTRO ÚNICO

No que se refere ao quadro de pessoal, buscou-se obter um desenho da composição da equipe em termos quantitativos e suas características (formação, tempo de experiência, etc.), alocação e forma de contratação.

Um primeiro elemento que merece destaque foi o fato de que a maioria (58,3%) dos gestores do Cadastro Único nos municípios com melhor desempenho em Atualização Cadastral exerce essa função há menos de 1 ano, tendo como referência a data de aplicação do questionário. Pouco mais de 27% estão no outro extremo, com 4 anos ou mais de exercício.

A princípio, este resultado poderia indicar que o tempo de atividade do responsável

pelo Cadastro Único no município não seria uma variável relevante para uma boa gestão. No entanto, observou-se que, diferentemente do que acontece com a maioria dos gestores, os demais profissionais vinculados ao Cadastro Único compõem a equipe há mais de um ano na maior parte dos municípios (62%). Deste modo, o fato de a equipe estar há mais de um ano na função pode estar associado ao bom desempenho da gestão do Cadastro Único, mesmo havendo troca do profissional responsável pelo setor.

A maioria dos gestores (51,8%) afirma que entre 2 e 5 pessoas dedicam todo o seu tempo de trabalho a atividades diretamente associadas ao cadastramento. O número de profissionais em dedicação exclusiva sobe à medida que aumenta o número de habitantes do município. Aproximadamente 40% dos municípios de Porte 1 (até 5.000 habitantes) possui apenas uma pessoa trabalhando com exclusividade nas atividades do Cadastro Único, já entre os municípios de Porte 5 (mais de 500.000 habitantes), 70% das gestões locais do Cadastro Único possuem mais de 15 funcionários de caráter exclusivo.

Quando observada a alocação destes profissionais em atividades específicas como realização de entrevistas e digitação dos formulários de cadastramento, percebe-se um número maior de entrevistadores em relação aos digitadores. Um percenten-

tual de 45% dos municípios têm mais de 3 entrevistadores. Se analisada a quantidade de digitadores, o percentual de municípios que possuem mais de 3 destes profissionais cai para 32%.

Pouco mais da metade dos gestores consideraram a quantidade de profissionais envolvidos nas atividades do Cadastro Único insuficiente. Enquanto 46,4% deles estão satisfeitos com o quantitativo do seu quadro de pessoal, outros 53,6% avaliam a equipe como insuficiente para a realização das atividades. Esta avaliação negativa foi preponderante entre os gestores de municípios de Porte III e IV.

Quando perguntados sobre qual seria o quantitativo suficiente de profissionais, metade dos municípios de Porte 1 disseram que este quantitativo estaria entre 4 e 5. Por sua vez, todos os gestores de municípios de porte 5 evidenciaram que o quantitativo ideal seria superior a 15 profissionais.

Em relação ao tipo de vínculo dos profissionais envolvidos nas atividades do Cadastro Único, os resultados indicam que a maioria possui contrato temporário (54%). Este continua sendo um desafio para a estruturação do Cadastro Único e a manutenção da qualidade das informações cadastrais à medida que os contratos temporários tendem a gerar maior rotatividade da mão de obra envolvida e, com ela, menor experiência acumulada e menor capacidade das equipes. Por outro lado, indica que renovados esforços de ca-

pacitação devem ser empreendidos anualmente pelo MDS, pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pelas gestões estaduais, aumentando o custo dessa ação para a sociedade.

No quesito escolaridade, 49,3% dos profissionais das gestões municipais do Cadastro Único têm ensino médio e 50% têm ensino superior. Observam-se ainda algumas variações regionais: enquanto no Norte e Nordeste predomina o ensino médio (71,1% e 60,9%, respectivamente), a formação com ensino superior se sobressai na maior parte dos municípios das demais regiões, chegando a 74,5% no Sul.

## B) CAPACITAÇÃO

Os resultados do questionário indicaram que a maioria dos municípios teve profissionais capacitados nos últimos 12 meses: 66,6% deles foram capacitados pelo MDS ou pela gestão estadual, com foco no preenchimento dos formulários e na gestão. Já 54,3% dos municípios foram capacitados pela CAIXA sobre a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único<sup>8</sup>.

É interessante ressaltar que a maior parte dos profissionais capacitados tende a permanecer na equipe. O nível de permanência dos profissionais capacitados chega a 84,5% nos municípios que tiveram apenas uma pessoa treinada na Versão 7 do Sistema de Cadastro Único e 80% nas localidades onde a capacitação foi oferecida a um número maior de colaboradores (entre 6 e 10).

## C) ESTRUTURA

De modo geral, os postos de cadastramento situam-se em unidades de propriedade da prefeitura, situação encontrada em 59% dos municípios. O restante dos municípios opera em instalações alugadas.

De acordo com a maior parte dos entrevistados (41,7%), cada município conta com dois ou três computadores de uso exclusivo para a realização de atividades do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Somente 1% (o equivalente a três municípios) não possui computador de uso exclusivo.

Todos os municípios avaliados possuem acesso à internet. Em aproximadamente 17% dos casos a conexão utilizada para acessar a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único é de até 512 Kbps. Em 30,6% dos casos a velocidade da conexão supera os 512 Kbps, mas não ultrapassa um Mega. A maioria dos municípios já opera com conexões mais rápidas, entre 1 e 2 Megas (29,1%) e acima de 2 Megas (22,7%). Contudo, somando-se as duas categorias de menor velocidade, cerca de 47,6% dos municípios ainda operam com conexões aquém da necessidade do aplicativo *on line*. Desta feita, avalia-se que, mesmo para os municípios de boa gestão, ainda há um gargalo substantivo de conectividade.

A instabilidade da rede compromete o trabalho de inserção e atualização de dados no sistema em 39% dos municípios. Um total de 22,3% dos gestores responderam que algumas vezes a internet não funciona, porém isto não chega a prejudicar o trabalho. Outros 38,1% afirmaram não haver problemas de conexão, e que a internet “está sempre funcionando”.

## D) ORGANIZAÇÃO DAS INCLUSÕES E ATUALIZAÇÕES CADASTRAIS

No que se refere aos processos de inclusão de novas famílias, é importante ressaltar que a visita domiciliar foi a forma mais comum de coleta de dados, mencionada em 73,7% dos municípios pesquisados. Esta é uma informação relevante, à medida que a visita domiciliar é a forma mais indicada para realização da entrevista, pois a proximidade do entrevistador com a realidade da família maximiza a qualidade da coleta de informações. O cadastramento nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) também se destacou, sendo adotado em 72,3% dos municípios. Em terceiro lugar, apareceram os postos de cadastramento na sede da gestão municipal do Cadastro Único, utilizados em 69% dos casos (esse quesito aceitava múltiplas marcações).

8 A Versão 7 do Sistema de Cadastro Único consiste em uma versão on line na qual os gestores municipais fazem a inclusão, alteração e/ou a exclusão dos dados das famílias diretamente na base nacional do Cadastro Único.

Em aproximadamente 40% dos municípios não foram relatadas dificuldades por parte das famílias para o cadastramento. Nos demais, os principais problemas são a falta de informação sobre o Cadastro Único (37,4%) e a falta de documentação civil (31,7%).

O dado anterior pode indicar linhas de ação importantes para potencializar as ações de inclusão de famílias com perfil Cadastro Único. Por um lado, é possível desenhar ações mais efetivas de documentação civil pelo Governo Federal, por outro, é preciso divulgar mais e melhor o Cadastro Único, de forma a alcançar de fato o entendimento do público-alvo para cadastramento.

Perguntados sobre as três principais formas de atualização cadastral, os gestores elencaram: os postos de cadastramento (47,8%), seguidos pelos CRAS/CREAS (32,7%) e pelas visitas domiciliares, neste caso, com uma participação bem menos expressiva, equivalente a 9% (esse quesito admitia múltiplas marcações).

Os gestores também foram questionados sobre sua percepção quanto às dificuldades das famílias para realizar a atualização cadastral. Aproximadamente 90% dos municípios identificaram dificuldades para a realização das atualizações. A maior delas seria o receio da família em perder os benefícios do Programa Bolsa Família, resposta fornecida por 81% dos municípios entrevistados. Outros 50% alertaram para o descon-

hecimento da necessidade de atualização, e 45% para a mudança de endereço (esse quesito admitia múltiplas marcações).

Estes resultados demonstram que ainda é grande a necessidade de ações de divulgação que esclareçam as regras do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para as famílias cadastradas, bem como sobre outros programas sociais que podem ser acessados por meio do Cadastro Único.

Com intuito de conhecer a dinâmica dos processos de entrevista, os gestores foram perguntados sobre o tempo gasto nos procedimentos de inclusão e atualização cadastral para uma família com até quatro pessoas. A maioria dos municípios leva no máximo 40 minutos para realizar a inclusão de novas famílias, enquanto são gastos, em média, 30 minutos para as atualizações cadastrais. O processo mais utilizado, seja para inclusão ou atualização, é o de cadastramento em formulário de papel, mas apenas 23% dos municípios declararam não efetuar qualquer inclusão cadastral direto no sistema. Nesse sentido, o grau de automação é grande, mas não supera o cadastramento em papel.

Questionados sobre as principais circunstâncias nas quais o município realiza visitas domiciliares, o motivo mais recorrente citado foi a averiguação de possíveis irregularidades no cadastramento advindas de denúncias (83,0%) e a inclusão das famílias em auditorias realizadas pelo MDS (75,3%).

Os dados indicaram ainda uma gradação na frequência com que os municípios adotam as visitas domiciliares em caso de desatualização cadastral: em primeiro lugar são priorizadas as famílias beneficiárias do PBF em situação de Revisão Cadastral (69,8%), seguidas pelas famílias com cadastros desatualizados há mais de 24 meses (48,9%) e por aquelas com cadastros desatualizados há mais de 48 meses (25,2%) – o quesito admitia múltipla marcação.

Assim, o processo anual de Revisão Cadastral, que elenca as famílias beneficiárias cujos dados cadastrais foram coletados há mais de 24 meses, é a motivação mais relevante dos municípios para realizar a atualização cadastral, sobressaindo-se em relação a qualquer outra forma de organização local de processos visando à atualização cadastral. Além disso, são ainda menos priorizados os cadastros que estão há mais tempo desatualizados.

Nesse sentido, verifica-se como os mecanismos de atualização instados pelos programas usuários do Cadastro Único, em especial pelo Programa Bolsa Família, são de importância fulcral para a atualização cadastral. Basicamente, há um mecanismo de dupla determinação: cadastros não utilizados para fins de políticas públicas vigentes tornam-se cadastros inutilizáveis para esse mesmo fim, à medida que, por conta de sua desatualização, deixam de

refletir a situação socioeconômica atual da família.

Por fim, buscando conhecer estratégias de mobilização que tenham resultados positivos, os gestores foram questionados sobre estratégias de comunicação adotadas para superar as dificuldades relacionadas à atualização cadastral. Dentre as múltiplas opções assinaladas, as mais recorrentes foram a divulgação de listagem das famílias que devem atualizar os dados nos postos de cadastramento (58,6%) e a divulgação por meio de rádio (57,2%). Destacaram-se também a divulgação das listagens de famílias em escolas (47,1%), a utilização de carros de som (40,7%) e a colocação de cartazes em locais públicos (39,2%).

## E) LIMITAÇÕES E DIFICULDADES

A identificação de limitações e dificuldades para a gestão do Cadastro Único é um dos pontos centrais do Plano de Monitoramento. De forma geral, os problemas relacionados à Versão 7 do Sistema de Cadastro Único configuram-se como os mais frequentes na opinião dos gestores. Os erros e a indisponibilidade da Versão 7 foram apontados por 80,9% e 71,2% dos entrevistados, respectivamente. Os canais de comunicação com a CAIXA, agente operador do Cadastro Único, também estão entre as limitações percebidas por mais da metade dos municípios (52,2%), conforme a tabela a seguir.

■ **TABELA 4: LIMITAÇÕES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO – 2013\***

LIMITAÇÕES/DIFICULDADES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO	%	N **
Erros do Sistema de Cadastro Único Versão 7.	80,9%	225
Indisponibilidade do Sistema de Cadastro Único Versão 7.	71,2%	198
Canais de atendimento da CAIXA insatisfatórios.	52,2%	145
Recursos humanos em quantitativo insuficiente.	46,0%	128
Meio de transporte em quantitativo insuficiente para ações do Cadastro Único.	43,2%	120
Conexão de internet insuficiente (lenta).	34,5%	96
Problemas relacionados às senhas de acesso aos sistemas do MDS.	33,5%	93
Canais de atendimento do MDS insatisfatórios.	32,0%	89
Dificuldades para encontrar as famílias.	30,6%	85
Recursos humanos pouco qualificados.	28,1%	78
Inadequação/Insuficiência de infraestrutura física para atendimento das famílias.	28,1%	78
Computadores em quantitativo insuficiente.	24,8%	69
Pouca articulação com as demais secretarias municipais.	23,7%	66
Dificuldade de acesso às listagens de famílias disponibilizadas pelo MDS.	18,4%	51
Falta de apoio e incentivo para a gestão do Cadastro Único por parte do MDS e/ou da Coordenação Estadual.	15,1%	42
Quantidade de demandas advindas do MDS.	10,1%	28
Desconhecimento ou pouca compreensão da legislação, orientações técnicas e informes do MDS.	10,1%	28
Período Eleitoral.	6,8%	19
Interferência de outros órgãos para o cadastramento, como o Ministério Público e o Judiciário.	2,2%	6
Outra(s).	10,4%	29
O município não enfrenta dificuldades.	1,1%	3

\* A questão permitia mais de uma marcação.

\*\* N° de municípios que responderam ao item.

## F) ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA SUPERAÇÃO DE DIFICULDADES PERCEBIDAS

Diante das dificuldades apontadas, os gestores foram questionados sobre estratégias para mitigar as limitações enfrentadas. A compra de computadores e de outros equipamentos foi mencionada pela maior parte deles (60,4%). Também merece destaque o investimento em alternativas em relação à falta de pessoal,

como a contratação de equipe temporária para o cadastramento (47,5%) e o desenvolvimento de parcerias para a realização de busca ativa (45,3%).

A solicitação de apoio técnico à gestão estadual e a demanda por capacitação foram mencionadas por cerca de 1/3 dos entrevistados. Apenas 13,7% dos gestores disseram buscar interlocução permanente com o gestor federal.

■ **TABELA 5: ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO \***.

ESTRATÉGIAS TOMADAS, RESULTANDO EM MELHORIA OU SOLUÇÃO PARA AS LIMITAÇÕES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO	%	N**
Compra de computadores ou outros equipamentos de informática.	60,4%	168
Contratação de equipes temporárias/ parcerias para ações de cadastramento.	47,5%	132
Desenvolvimento de parceria com equipes de outras políticas para ações de busca ativa.	45,3%	126
Solicitação de apoio técnico da Coordenação Estadual.	33,1%	92
Mobilização/solicitação de capacitações pelo gestor estadual e federal.	32,0%	89
Contratação de serviço de internet de banda larga.	30,9%	86
Compra de veículos (automóveis/motocicletas/barcos, etc., conforme necessidade local).	24,8%	69
Reforma/construção do local de cadastramento.	23,0%	64
Desenvolvimento de estudos para identificar a população mais pobre.	19,4%	54
Desenvolvimento de estratégias para inclusão de grupos tradicionais e específicos (catadores, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, etc.).	16,2%	45
Realização de concurso público.	14,0%	39
Interlocução permanente com o gestor federal.	13,7%	38
Outra(s).	10,4%	29

\* A questão permitia mais de uma marcação.

\*\* N° de municípios que responderam ao item.

Por fim, instados a identificar as ações de maior importância para a garantia de uma boa gestão para o Cadastro Único, os gestores elegeram as ações intersetoriais como fundamentais para a efetiva gestão do Cadastro Único (82,7%), seguidas pela elaboração de um plano de ações (45%) e pela adoção de um modelo de capacitação continuada (44,6%).

## Conclusão

Um monitoramento exige o exame contínuo de resultados e processos de uma determinada política ou programa, que por

sua vez demanda um conjunto de ferramentas e estratégias que permitam identificar tempestivamente suas vantagens e seus pontos frágeis. O desenvolvimento de um plano de monitoramento para o Cadastro Único advém de um processo de amadurecimento, cujos primeiros passos foram concretizados com a definição dos indicadores da qualidade da gestão.

Uma análise crítica destes indicadores ainda evidencia fragilidades, o que não impede a sua utilização como sinalizadores, sem a pretensão de que eles sejam assumidos como reflexo estrito da reali-

dade vivenciada em todos os municípios. O aperfeiçoamento destes instrumentos de diagnóstico, que devem estar em constante revisão, virá com sua utilização, potencializada com o desenvolvimento do aplicativo Monitora, a partir do qual os gestores estaduais e municipais têm acesso aos indicadores de gestão de forma sistemática e continuada.

A aplicação do questionário "Gestão do Cadastro 2013 - Monitoramento Municipal" para um universo determinado de municípios, com o objetivo de coletar

elementos importantes, gargalos e experiências bem-sucedidas de gestão, subsidiou a formulação das etapas subsequentes do Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único, em que dados foram coletados diretamente com os gestores municipais em reuniões presenciais.

Diante das informações coletadas, a equipe do Departamento do Cadastro Único do MDS identificou a necessidade de aprofundar as discussões acerca de três pontos centrais: a) composição das equi-

pes do Cadastro Único; b) práticas e ações que tenham surtido efeito positivo para superação de dificuldades e melhora da gestão do Cadastro Único; e c) os gargalos relacionados à operacionalização da Versão 7 do Sistema de Cadastro Único. Os dois primeiros pontos foram pauta das reuniões de trabalho com os municípios que responderam ao questionário, na etapa seguinte do Plano de Monitoramento, ocorrida ainda em 2013. Já as deficiências e entraves relacionados à tecnologia da informação subsidiaram a formatação de oficinas específicas sobre a V7, que devem ocorrer em 2014.

Os resultados do questionário foram utilizados ainda para permitir o desenvolvimento de outras ações, para além das atividades de monitoramento, visando ao aperfeiçoamento do Cadastro Único, inclusive na mobilização de outros atores na esfera federal. Os instrumentos e ações decorrentes dessa concertação serão explicitados oportunamente em outro texto.

Por fim, destaca-se o engajamento das três esferas de governo na busca da consolidação de um modelo sistemático de monitoramento, com o objetivo final de qualificar a gestão do Cadastro Único.

Ana Maria  
Machado Vieira<sup>1</sup>

Antonio Claret  
Campos Filho<sup>2</sup>

## Portal de Informações Gerenciais: a inteligência informacional como instrumento de governança do Plano Rio Sem Miséria

Em alinhamento com as diretrizes do Plano Brasil sem Miséria, do Governo Federal, o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu o Plano Rio sem Miséria<sup>3</sup>- (RSM), com o objetivo de erradicar a pobreza extrema no Estado e tendo como premissas a multidimensionalidade da pobreza e a necessária articulação federativa para sua superação.

Dada a complexidade das estratégias para a superação da pobreza e o fato de a informação ser um insumo estratégico para a formulação e gestão dessas ações, especialmente as relacionadas à articulação intersetorial e ao relacionamento com os municípios, a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) estabeleceu parceria com o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ) visando à elaboração de um plano estratégico para o desenvolvimento de siste-

mas de informação - tanto gerenciais quanto transacionais, para o acompanhamento, operacionalização, monitoramento e transparência das ações em curso.

O Rio sem Miséria possui os seguintes objetivos específicos: (i) aumentar a renda das famílias extremamente pobres para além do nível de extrema pobreza, por meio da transferência de renda realizada às famílias com o Programa Renda Melhor; (ii) incentivar a permanência e a conclusão com qualidade do ensino médio dos jovens de famílias beneficiárias do Renda Melhor mediante a concessão de prêmios financeiros, diretamente ao jovem, depositados em conta poupança via o Programa Renda Melhor Jovem e (iii) ampliar a inclusão social da população de baixa renda, articulando suas capacidades e potencialidades às oportunidades econômicas e sociais.

1 Superintendente de Renda de Cidadania da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.

2 Subsecretário de Integração de Programas Sociais da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.

Os municípios também assumem lugar de destaque no RiosSem Miséria, posto que somente por meio de uma maior proximidade com as famílias que moram no território é possível identificar suas potencialidades e vulnerabilidades e construir um plano de desenvolvimento para as famílias que permita superar a extrema pobreza. Além disso, os municípios são responsáveis pela coleta e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO).

## Portal de Informações Gerenciais do Rio Sem Miséria

No início de 2011, a Base do Cadastro Único não era utilizada de forma sistemática por nenhuma área do Governo do Estado do Rio de Janeiro para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas ou programas. A decisão de utilizar as informações do CADÚNICO como insumo para a execução do Plano Rio sem Miséria, seja para a apuração da renda estimada ou para ações prioritárias de busca ativa - demandou a formulação de um plano no qual a tecnologia da informação assumiu lugar de destaque.

O plano compreende diversos sistemas de natureza transacional e gerencial. No eixo

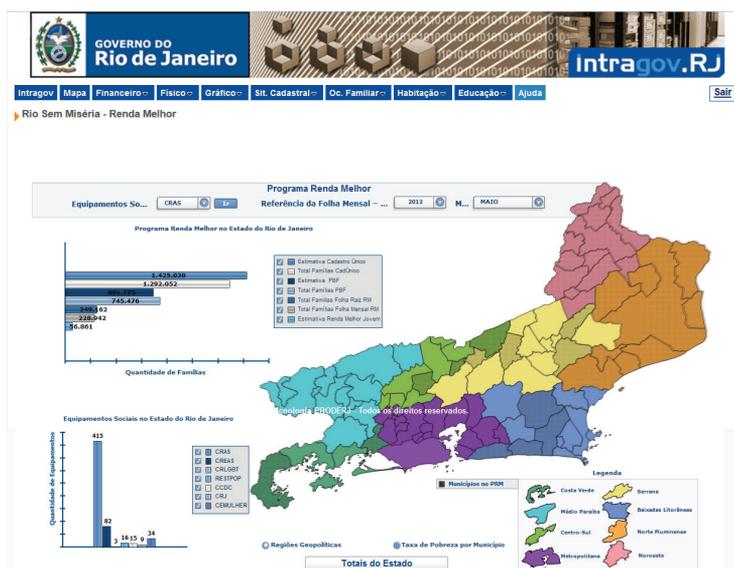
dos sistemas transacionais foram desenvolvidos os sistemas de gestão do Renda Melhor, Renda Melhor Jovem e de Consulta à base estadual do Cadastro Único. No segmento gerencial, insere-se o Portal RSM e a previsão de desenvolvimento de um portal de acesso público para disponibilização de informações sobre o Rio Sem Miséria para a sociedade em geral.

O aplicativo de monitoramento do Plano Rio sem Miséria, denominado Portal de Informações Gerenciais do Rio sem Miséria (Portal RSM), disponibiliza informações essenciais para a implementação e gestão do Plano e, ao mesmo tempo, é o instrumento que permite o compartilhamento das informações com todos os municípios e órgãos de Governo que necessitem utilizá-las para formulação de políticas públicas direcionadas às famílias em extrema pobreza e pobreza.

O Portal RiosSem Miséria foi desenvolvido empregando os conceitos e tecnologia de *Business Intelligence* (BI), e para sua implantação o PRODERJ alocou os seguintes recursos tecnológicos: *Microsoft SharePoint* (em dois servidores de aplicação em *Loadbalance*); *SAP Business Object Enterprise* (em um servidor de aplicação), *Microsoft SQL 2008* (em dois Servidores de Banco de Dados em *cluster*), operando em ambiente *Windows*.

3 Lei nº 6088/11.

■ FIGURA 1: PAINEL DE CONTROLE DO PORTAL RIO SEM MISÉRIA



Por se tratar de uma ferramenta de natureza gerencia, e que tem por público-alvo o nível estratégico da esfera estadual e municipal, foi criada uma interface intuitiva e de fácil utilização na qual são disponibilizados relatórios e painéis de controle sobre as políticas sociais e respectivas ações dos programas no âmbito dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Foi concebido de forma modular e atualmente possui os seguintes módulos, todos com acesso via internet, que auxiliam a SEASDH na gestão e acompanhamento do Plano Rio Sem Miséria:

i) **Módulo do Cadastro Único** - tem como objetivo caracterizar o perfil das famílias de baixa renda de cada município do Estado do RJ e balizar as ações de busca ativa para inclusão no CADÚNICO de segmentos mais vulneráveis, como Catadores de Material Reciclável e Quilombolas. Em seus relatórios é possível visualizar as

informações por diferentes recortes: raça/Cor, gênero, faixa etária, escolaridade por faixa etária, ocupação familiar, famílias com deficientes, indígenas e quilombolas, pessoas sem registro civil, e também informações sobre as características dos domicílios – como, por exemplo, urbana/rural, coletivo/particular, quantidade de cômodos, tipo de iluminação, escoamento sanitário, entre outros.

ii) **Módulo do Renda Melhor** - visa apresentar o perfil das famílias beneficiárias do Programa Renda Melhor por meio de relatórios e gráficos de evolução semelhantes aos existentes no módulo do Cadastro Único. Permite, ainda, acompanhar o pagamento dos benefícios às famílias por meio de relatórios que disponibilizam comparativos físico e financeiro.

No painel de controle deste módulo, é exibido o mapa do Estado do Rio de Janeiro

(ver figura 3) apresentando a taxa de extrema pobreza, segundo o Censo de 2010, de cada um dos municípios do Estado que, quando selecionado, apresenta as estimativas e quantidades totais de famílias no Cadastro Único, no Programa Renda Melhor, no Programa Renda Melhor Jovem, além da relação dos equipamentos sociais existentes (CRAS, CREAS, Centros de Referência da Juventude e da Mulher, Centros LGBT, Restaurantes Populares, entre outros).

iii) **Módulo do Renda Melhor Jovem** - tem como objetivo acompanhar o Programa Renda Melhor Jovem, que é uma poupança destinada aos jovens integrantes das famílias do Programa Renda Melhor. Neste módulo, são disponibilizados relatórios e gráficos demonstrando os totais de Jovens por série e respectivos prêmios pagos.

iv) **Módulo do Bolsa Família** - tem como objetivo o acompanhamento do Programa Bolsa Família (PBF) no Estado do RJ. Informações sobre estimativas e valores reais de atendimento às famílias são apresentadas por meio de relatórios e gráficos.

Todos os relatórios disponibilizados nos módulos do Cadastro Único e do Renda Melhor podem ser visualizados por diferentes filtros de renda: 3 salários mínimos de renda familiar,  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita (perfil do Cadastro Único),  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo per capita, R\$ 140,00 per capita

(perfil Bolsa Família), R\$ 70,00 per capita (perfil Brasil Sem Miséria), renda R\$ 100 e renda zero. São disponibilizados, também, gráficos que permitem acompanhar, por exemplo, a evolução da "Cobertura" do Cadastro Único no estado do Rio de Janeiro.

O Portal RSM foi lançado em junho de 2012 contemplando a série histórica das bases do CADÚNICO e das folhas de pagamento do PBF e do RSM a partir de setembro de 2011. Com a sua implantação, foi possível elaborar um diagnóstico socioeconômico sobre a situação de cada um dos 92 municípios no que diz respeito à gestão do Cadastro Único, do PBF e do Renda Melhor. A partir desse diagnóstico, a SEASDH realizou articulações e forneceu apoio técnico aos municípios para a execução de diversas ações com vistas à ampliação da cobertura cadastral e a realização de busca ativa de famílias em extrema pobreza para a inclusão no CADÚNICO, de modo a viabilizar o acesso a programas e serviços socioassistenciais.

No período de setembro de 2012 a dezembro de 2012 foi realizado um piloto com 11 municípios<sup>4</sup> com o objetivo de avaliar e validar o conjunto de relatórios e gráficos já disponibilizados, bem como colher sugestões e propostas para o aprimoramento do Portal. Finalizado o piloto, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos iniciou em maio de

4 Participaram do piloto os seguintes municípios: Belford Roxo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Pirai, Quissamã, Rio de Janeiro e São Gonçalo.

■ **FIGURA 2: EVOLUÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DE FAMÍLIAS DE CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.**



2013 a disponibilização do acesso para os demais 81 municípios do Estado. Foram realizadas duas oficinas, com a participação de secretários municipais e coordenadores municipais do PBF/ CADÚNICO, de modo a apresentar a ferramenta e os procedimentos operacionais para a viabilização do acesso.

O Portal é atualizado mensalmente e tem como fontes de informação, além da base estadual do CADÚNICO, a base anual do Censo SUAS, as folhas de pagamento do Programa Bolsa Família e do Programa Renda Melhor e as informações oriundas dos sistemas de Gestão dos programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem.

Dentre as principais ações, destaca-se a inclusão/identificação de famílias integrantes de segmentos específicos e his-

toricamente não atendidos pelas políticas sociais, como catadores de material reciclável e Quilombolas. Nesse sentido, foram realizadas diversas ações em conjunto com os municípios com vistas à inclusão/ identificação de famílias de catadores de material reciclável nos Aterros de Jardim Gramacho (Duque de Caxias) e Itaoca (São Gonçalo).

A seguir, exemplificamos algumas das potencialidades de utilização de informações para o monitoramento das ações realizadas.

A Figura 2 permite aferir o esforço de busca ativa de famílias de catadores de material reciclável empreendido antes do fechamento do aterro sanitário de Jardim Gramacho, ocorrido em junho de 2012, no município de Duque de Caxias.

■ FIGURA 3: EVOLUÇÃO DA COBERTURA DO RENDA MELHOR DESAGREGADA POR RAÇA/COR.



Outro exemplo refere-se à evolução da cobertura do Renda Melhor por raça e cor, onde se percebe a predominância da população negra (pretos e pardos), em consonância com o perfil da pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro.

## Conclusão

A implantação do Portal RSM foi de fundamental importância para lidar com os desafios de gestão e monitoramento de um plano com a escala atingida pelo Rio

sem Miséria, que hoje já está implantado em todos os municípios do Estado e beneficiando diretamente mais de 1,2 milhão de pessoas.

Cabe destacar alguns elementos importantes a serem analisados no âmbito da gestão pública. A institucionalização dos processos de execução e monitoramento pela via da parceria com o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ) se constitui um fator positivo que permitirá a

sustentabilidade do processo e fortalece a integração intrainstitucional. No âmbito dessa integração, vale sublinhar a transferência de conhecimento da SEASDH ao PRODERJ sobre as bases de dados e conceitos referentes ao Cadastro Único, Bolsa Família e outras tecnologias sociais. Essa solução apresenta grande potencial de replicabilidade, posto ter sido desenvolvida por um órgão público e ter possibilidade tecnológica e institucional de ser compartilhada com outros entes da federação.

Outro aspecto vital é o processo de fomento, junto aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, de uma prática efetiva de análise e elaboração de diagnósticos que permitm aumentar a eficiência e a

transparência da gestão de políticas públicas. Esse é o principal desafio a ser enfrentado. Em que pese a estratégia de desenvolver uma solução com uma interface simples e amigável, de modo que os profissionais e gestores municipais possam utilizá-la sem que seja necessário um processo específico de capacitação, a barreira a ser vencida reside na necessidade de estimular a prática do uso intensivo de ferramentas dessa natureza, não somente por parte dos técnicos e assessores, mas sobretudo pelos próprios gestores responsáveis pela condução das políticas sociais. E isso pode ser observado a partir de alguns relatos de secretários municipais após a realização das oficinas de apresentação da ferramenta:

“Com esse portal, poderemos fazer um acompanhamento e a vigilância de políticas públicas por meio de uma análise de dados. Com isso será possível mapear ações mais específicas para desenvolver soluções para os possíveis problemas. Através dele, a gente pode ver o problema social de perto.”

*(Secretária de município da Região Metropolitana)*

“O que eu acho é que nós vamos ter um diagnóstico mais apurado para planejar e para sanar problemas que a população já tenha e a gente desconheça. Pela apresentação eu acho que o manuseio será fácil e ajudará muito no meu trabalho.”

*(Secretária de município da Região da Costa Verde)*

Ao propiciar o acesso a informações gerenciais pelo Estado do RJ e pelos municípios, O Portal de Informações Gerenciais do Plano Rio sem Miséria é um importante instrumento para o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações integradas voltadas à população em situação de vulnerabilidade social. Além disso, os resultados positivos alcançados por um determinado município acabam por estimular outros municípios a empreenderem ações visando ao aprimoramento de sua gestão. O Portal se configura, assim, um potente instrumento para disseminar a prática do uso sistemático de informações gerenciais pelos agentes públicos-- um fator essencial para o aprimoramento da gestão das políticas sociais.

# Avaliação de indicadores de vigilância em saúde: a experiência de Mato Grosso

## 1. INTRODUÇÃO

Na última década, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem incorporado alguns instrumentos de gestão que disponibilizam informações sobre a situação de saúde do território, tais como: Programação Pactuada e Integrada (PPI), Pacto pela Saúde e Programação de Ações Prioritárias de Vigilância em Saúde (PAVS) e, mais recentemente, o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde – COAP.

A Vigilância em Saúde requer permanente apoio estratégico e desenvolvimento institucional. A criação de sistemas e instrumentos de gestão da vigilância em saúde é primordial não apenas para o conhecimento criterioso e detalhado da situação de saúde da população, mas também da estrutura, dos processos de trabalho e dos resultados obtidos. Neste contexto, será importante

que a estratégia proposta supere as fragilidades de estrutura e processo do Sistema Único de Saúde (SUS) e viabilize a prerrogativa da gestão estadual da Vigilância em Saúde de produzir informações estratégicas e fomentar ações relevantes e equitativas para sua melhoria contínua nos municípios de seu território (FACCHINI, 2013).

Em Mato Grosso, a Secretaria de Estado Saúde é responsável por articular e conduzir o processo de pactuação, monitoramento e avaliação dos indicadores, sendo de responsabilidade da Superintendência de Vigilância em Saúde (SVS/MT) o monitoramento e a avaliação dos indicadores de seu interesse.

Os governos estaduais, na condição de unidades federadas,

Livia Victório de Carvalho  
Almeida

Ana Conceição Calhao

Maria de Lourdes Girardi

Grupo de monitoramento e  
avaliação da superintendência  
de vigilância em saúde /  
Secretaria de Estado de Saúde  
de Mato Grosso, Cuiabá-MT

devem acompanhar, avaliar e divulgar indicadores, no âmbito de sua região, que permitam uma análise das condições de saúde com que se defronta a população do estado, coordenando ações e promovendo apoio técnico e financeiro. Os municípios, por sua vez, necessitam de informações que permitam o delineamento da situação sanitária e forneçam subsídios para o melhor desempenho técnico (BRANCO, 1996).

Dada a lacuna institucional percebida na área de monitoramento e avaliação, foi criada em 2011, na SVS/MT, uma estrutura matricial denominada Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA), que pudesse coordenar e conduzir esse processo.

O ponto de partida do trabalho do GT foi a consolidação e a análise da PAVS 2010 (MS, 2009). Como o material disponibilizado encontrava-se em planilhas manuais, fez-se uma pesquisa documental que constatou a diversidade de inconsistências, divergências e inoportunidades dos dados coletados. O resultado mostrou que era impossível analisar o desempenho dos indicadores e emitir um juízo de valor quanto ao alcance das metas acordadas.

Para evitar o mesmo desfecho com a PAVS 2011 e tendo como objetivo padronizar os dados dos municípios e possibilitar a análise de desempenho dos indicadores,

foi desenvolvido um sistema de informação estadual, denominado Sistema Vigilante.

Para White (1980), o sistema de informação em saúde pode ser definido como um instrumento para adquirir, organizar e analisar dados necessários à identificação de problemas e riscos para a saúde; avaliar o impacto das ações e dos serviços desenvolvidos no estado de saúde da população; e para a produção de conhecimento.

Nesse sentido, o Sistema Vigilante tem como princípio organizar um portfólio de indicadores em uma estrutura de tecnologia da informação, para, com isso, viabilizar aos gestores e técnicos do SUS uma ferramenta facilitadora na sistematização dos dados para monitoramento e avaliação dos indicadores de vigilância em saúde.

Outro aspecto destacado foi o esforço para institucionalizar a avaliação, que, de acordo com Felisberto (2006), adquire um sentido de incorporação à rotina das organizações de saúde, sendo entendida como uma demanda interna de acompanhamento do processo de planejamento e gestão das políticas e dos programas.

Nessa perspectiva, o presente estudo pretende relatar essa experiência de construção de um sistema de informação e sua utilização no tratamento dos dados para avaliação dos indicadores da PAVS/2011.

### **1.1. A CRIAÇÃO DO SISTEMA VIGILANTE COMO FERRAMENTA PARA MONITORAR OS INDICADORES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE**

O Sistema Vigilante foi idealizado e planejado por profissionais da SES/MT. Seu embrião foi construído a partir da necessidade de padronizar as entradas de dados, a fim de sistematizar os resultados para a avaliação dos indicadores da PAVS 2011. Buscou-se primeiramente uma padronização por meio de planilhas eletrônicas (Microsoft Excel) que continham alguns travamentos para minimizar erros. Essas planilhas foram enviadas aos Escritórios Regionais de Saúde (ERS) para preenchimento e, após devolutiva ao GTMA, foram consolidadas em tabelas dinâmicas. Entretanto, com a construção de uma planilha de mais de 50.000 linhas (já que os indicadores eram replicados pelos 141 municípios do estado), percebeu-se que esta opção seria ineficaz, pois, além de não barrar numerosas possibilidades de inconsistências, ainda tinha, considerando o volume de dados, potencial efeito de “travamento” na consolidação da informação.

Assim, numa reunião de condução da Superintendência de Vigilância em Saúde (SVS), percebeu-se a necessidade de um maior avanço, sendo sugerida a criação de um sistema simplificado capaz de abarcar a entrada de dados. Buscou-se, dessa forma, parceria junto à Coordenadoria de Tecnologia da Informação (COTINF/SES) para melhor desempenho da tarefa.

Na entrevista realizada entre representantes do GTMA e da COTINF para levantamento dos requisitos e das funcionalidades do produto a ser gerado, ficou estabelecido que a plataforma usada para o desenvolvimento seria a ferramenta Case de desenvolvimento de sistemas Maker, versão 2.7, uma ferramenta recentemente adquirida pela SES/MT e ainda não operacionalizada.

Um analista e um programador foram incumbidos de desenvolver o produto num prazo de quarenta dias. Na prática, dadas as funcionalidades que foram incorporadas e levando em conta o processo de amadurecimento no uso da ferramenta Case, o prazo inicial de desenvolvimento da primeira fase do projeto vigilante chegou a noventa dias.

O sistema foi operacionalizado na plataforma web, para facilitar o acesso, tendo as seguintes funcionalidades: permissão de entrada de dados em nível municipal e estadual; cálculo dos indicadores; comparação com a meta estadual e definição do percentual de cumprimento da meta; validação dos dados no nível regional; e emissão de relatórios (PDF e Excel).

Deste esforço, resultaram duas capacitações para uso do sistema, uma presencial e outra a distância. A primeira envolveu os técnicos dos ERS mediante oficina realizada na Escola de Saúde Pública de Mato Grosso, e a segunda ocorreu por meio de vídeo-aula.

## 2. METODOLOGIA

O Sistema Vigilante incorporou inicialmente os 90 indicadores da PAVS-2011. Para a inclusão desses indicadores no sistema e a definição dos níveis de entrada de dados, foi realizada uma oficina de consulta com os técnicos do nível central e suas respectivas coordenadorias, oportunidade em que eles indicaram qual seria o nível de entrada de dados mais apropriado para aquele indicador (nível municipal, regional ou central).

O critério utilizado para a definição do cumprimento da meta municipal foi o confronto com a meta estadual pactuada, conforme resolução CIB/SES/MT/2010. Considerou-se como meta municipal alcançada valor igual ou superior à meta estadual.

A estrutura de alimentação dos dados foi organizada pelo agrupamento dos 90 indicadores da PAVS nas diferentes áreas de vigilância em saúde: vigilância ambiental (19%), vigilância epidemiológica (66%), vigilância sanitária (11%), vigilância em saúde do trabalhador (2%), e MT Laboratório (2%). Foram também distribuídos nos quatro eixos da PAVS: pacto pela vida (49, ou 54,45%), pacto de gestão (12, ou 13,33%), segundo critérios epidemiológicos (23, ou 25,55%) e fortalecimento do sistema (6, ou 6,67%).

Para introdução e operacionalização do sistema, realizou-se treinamento em duas etapas: uma presencial e outra a distância. A primeira teve como público-alvo gerentes e técnicos dos ERS; e a segunda, destinada aos técnicos dos municípios e realizada em parceria com a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (SECITEC), atingiu 90% de cobertura dos municípios do estado (71 municípios polos conectados) e 400 participantes. O recurso pedagógico utilizado foi vídeo-aula, com apresentação ao vivo e gravada, e abertura de tira-dúvidas após cada tema, de modo on-line.

A abertura e a inserção dos dados pelos municípios e nível central da SES no sistema seguiram as fases: 1. teste; 2. alimentação dos dados dos 141 municípios e nível central da SES; 3. validação dos dados pelos técnicos dos ERS; 4. homologação pela área técnica do nível central.

Cada nível de entrada tinha uma senha única municipal ou regional, bem como cada uma das quatro coordenadorias do nível central. Deste modo, por exemplo, um município compartilhava entre todos os técnicos sua senha municipal e cada técnico entrava com a informação de sua área, filtrando seu indicador segundo os eixos da PAVS.

A entrada de dados foi realizada por inclusão manual do numerador e do denominador (quando necessário), sendo que o Sistema Vigilante calculou automaticamente o resultado alcançado e o grau de cumprimento de meta.

As duas últimas fases (validação e homologação) foram incluídas no sistema com vistas a melhorar a qualidade do dado alimentado pelo município, de modo que, dos 90 indicadores aplicáveis ao estado, 52 (57%) tiveram a entrada de dados feita pelos municípios. Deste modo, a validação a ser realizada no âmbito de ERS foi proposta como filtro de crítica para minimizar as possíveis inconsistências geradas na entrada de dados municipais. Em sentido ascendente, seguiu-se o mesmo critério de crítica para validação e homologação das informações consolidadas pelas instâncias anteriores, isto é, as áreas técnicas e as coordenações do nível central da SES.

Assim, os relatórios gerados no Sistema Vigilante permitiram que a área técnica do nível central realizasse a crítica, emitisse um juízo de valor acerca das informações validadas pelos ERS e as homologasse. Havendo discordância, o critério foi a correção da informação pela área técnica, justificando-a, para posterior disponibilização ao GTMA, responsável pela composição do relatório final de avaliação (SES, 2012).

Esse relatório conteve, portanto, dados homologados preferencialmente pelas áreas técnicas, mesmo que sua origem

não fosse do Sistema Vigilante. Contudo, nos casos em que não houve manifestação da área técnica, os dados do sistema foram utilizados na avaliação sem homologação.

Para definição de inconsistência de dados, considerou-se como critério quando o resultado alcançado foi superior a 120%, para os parâmetros com denominadores populacionais; constatação de incompatibilidade entre dados de outros parâmetros correlacionados; e, para os demais, quando os resultados alcançavam valores superiores a 100%.

Considerou-se meta indefinida quando houve incompatibilidade entre unidade de medida pactuada e unidade de medida proposta e quando os parâmetros de incremento ou redução dependiam de dados do ano anterior (2010) para verificação do alcance das metas.

O critério "não se aplica (NSA)" somente foi utilizado para alguns parâmetros, de acordo com a especificidade de determinados municípios, mediante pré-análise, com método de cálculo entre numerador e denominador que geraram resultados zerados no Sistema Vigilante, os quais poderiam ser interpretados como ação não executada, mas que, na verdade, tratava-se de ação que não se aplicava àquele município.

Neste trabalho, será apresentada uma síntese dos resultados do rol de indicadores por eixo e sua respectiva distribuição de acordo com o percentual de mu-

nicípios que alcançaram a meta estadual ( $\leq 50\%$  e  $> 50\%$ ).

Foram considerados limites deste estudo: a inclusão de diferentes fontes populacionais (ex. IBGE e TCU); a pouca qualidade na validação e a baixa homologação dos dados pela área técnica; e a falta de dados do ano anterior em alguns ERS para estabelecer o cumprimento de metas de incremento ou redução.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Sistema Vigilante, foram alimentados 90 indicadores, sendo 52 por entrada de dados realizada pelos municípios e 38 pelo estado.

Dos 90 indicadores, 59 foram avaliados (65,55%) e 31 (34,44%) não o foram. Dos que passaram por avaliação, 22 alcançaram a meta (37,29%) e 37 não alcançaram (62,71%), conforme tabela 1.

■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES PAVS 2011 DO ESTADO DE MATO GROSSO SEGUNDO EIXO E SITUAÇÃO DA META.**

Eixo	Indicadores			Situação da meta		
	Total	Avaliados	Alcançada	%	Não alcançada	%
Pacto pela vida	49	32	14	43,8	18	56,2
Pacto de gestão	12	8	2	25,0	6	75,0
Critérios epidemiológicos	23	17	5	29,4	12	70,6
Fortalecimento do sistema	6	2	1	50,0	1	50,0
TOTAL	90	59	22	37,3	37	62,7

Fonte: Sistema Vigilante/SVS/MT/MT

■ **TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE INDICADORES DE ENTRADA DE DADOS MUNICIPAIS AVALIADOS SEGUNDO EIXO E PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM META ALCANÇADA (MT/2011)..**

Eixo	Indicadores		Nº de indicadores por percentual de municípios com meta alcançada	
	Total	Avaliados	$\leq 50\%$	$> 50\%$
Pacto pela vida	33	19	6	13
Pacto de gestão	4	4	2	2
Critérios Epidemiológicos	14	12	4	8
Fortalecimento do sistema	1	0	0	0
TOTAL	52	35	12	23

Fonte: Sistema Vigilante/SVS/MT/MT

O conjunto dos indicadores avaliados (59), em todos os eixos, mostrou o baixo desempenho do estado, pois somente 37,3% alcançaram a meta.

Em relação aos indicadores não avaliados (31), foram analisados somente aqueles com resultados independentes de comparação com a meta estadual. Os demais foram descartados, por apresentarem inconsistências.

Estratificando os indicadores por entrada de dados municipais (52), observou-se que 35 foram avaliados (67,31%) e 17 ficaram sem avaliação (32,69%), conforme mostra a tabela 2.

Dos 35 avaliados, 19 são indicadores do eixo pacto pela vida, sendo que 13 alcançaram meta em mais de 50% dos municípios. Em relação aos indicadores avaliados no pacto de gestão (4), metade (2) teve meta alcançada em mais de 50% dos municípios. No eixo critérios epidemiológicos, mais de 50% dos municípios atingiram meta em 8 dos 12 indicadores avaliados. Não houve indicador de fortalecimento de sistema de entrada municipal avaliado (tabela 2).

Quando se compara a qualidade dos indicadores com a entrada de dados na base municipal e estadual, observa-se que a alimentação feita pelos municípios continha maior percentual de indicadores avaliados (67,37%) do que os do estado (65,55%). Esse resultado aponta para um conjunto maior de inconsistências nos 38 indicadores alimentados na base estadual.

Entre os fatos que contribuíram para esse desfecho, apontam-se a inadequação na utilização do instrutivo da PAVS (nacional) perante a realidade do estado, a resistência das áreas técnicas compostas pelos profissionais de saúde em assumir o Sistema Vigilante como aliado na consecução de suas tarefas analíticas, além da aparente falta de incorporação do monitoramento na rotina do serviço, o que não foi possível na análise da PAVS 2011.

Nesse sentido, a interpretação inadequada do instrutivo nacional (MS, 2009) provocou equívocos na pactuação das metas e na entrada de dados, o que gerou inconsistências que poderiam ser corrigidas, mas que não o foram devido ao pouco empenho na fase de validação e homologação dos dados. Isso se deu pela baixa participação dos técnicos no momento de realizar a crítica no sistema. Embora estivessem previstas no Sistema Vigilante duas fases de crítica, em âmbito regional e central, elas não foram utilizadas em tempo oportuno pelas áreas técnicas.

Os fatores até aqui apontados prejudicaram a análise integral dos indicadores, entretanto, o que se evidencia também é o baixo desempenho no alcance das metas dos indicadores que foram passíveis de avaliação por município. Dos 52 indicadores avaliados, somente 23 apresentaram metas alcançadas por mais de 50% dos municípios (tabela 2). Os outros municípios não obtiveram sucesso em 12 indicadores (23,07%). Leva-se em consideração que a execução das ações relativas ao conjunto dos indicadores ora avaliados já faz parte da rotina da gestão municipal há anos.

Conforme descreve o Relatório Final da PAVS 2011 (SES, 2012), os indicadores que possuíam meta de incremento ou redução não puderam avaliar o devido cumprimento, tanto para os municípios como para o estado, pela falta de dados do ano anterior à análise (2010), de quatro ERS, conforme indicava o método de cálculo, para se efetuar a comparação. Os ERS com dados incompletos foram: Baixada Cuiabana, Porto Alegre do Norte, Tangará da Serra e Pontes e Lacerda. Diante disso, a análise restringiu-se em apresentar somente os resultados do ano de alimentação dos dados (2011), como esforço para se construir uma base de dados para análises em períodos subsequentes.

Contudo, sinalizamos como promissora a criação do Sistema Vigilante e sua incorporação como ferramenta de gestão, pois seu gerenciamento de maneira correta pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura institucional em monitoramento e avaliação na área da vigilância em saúde no estado de Mato Grosso.

Aponta-se como ganho institucional a conclusão da avaliação da PAVS 2011, o desencadeamento de ações para melhoria na seleção dos indicadores e a construção e o aperfeiçoamento do Sistema Vigilante.

Como houve manejo local-regional-estadual do Sistema Vigilante, esta experiência permitiu mostrar aos gestores que é possível administrar seus indicadores,

conhecer pontos críticos, reorientar a rota para intervenção local/regional no ano em curso, além de subsidiar o planejamento e a programação de ações futuras.

É indiscutível a necessidade de monitorar os indicadores que refletem as condições de saúde da população, porém a oportunidade do tempo em que isso deve ocorrer, a qualidade dos dados e a seleção adequada desses indicadores interferem na viabilidade do monitoramento, conforme mostrou este trabalho.

O desafio é aprimorar a escolha de novos indicadores, a adesão e o aperfeiçoamento do Sistema Vigilante como ferramenta que permita uma avaliação compartilhada entre as esferas de governo.

Concordando com Mendes (2011), deve-se avançar para o monitoramento das condições de saúde, e não necessariamente da doença. Acredita-se que o Sistema Vigilante possa contribuir nesse sentido, pois é uma ferramenta para orientar os gestores na tomada de decisão.

A expectativa futura é que este sistema siga "vigiando", detectando os pontos críticos, monitorando de fato os contratos de gestão acordados entre os entes federados, para, em um futuro não muito distante, alcançar os espaços de convivência, as unidades de atenção à saúde em rede, conforme preconiza Mendes (2011), para fazer gestão em saúde de gente para gente.

# Painel de Indicadores de Condicionalidades<sup>1</sup>

## Introdução

O presente trabalho é um relato da criação e manutenção do painel de indicadores de condicionalidades do programa bolsa família, desenvolvido Pela Coordenação Geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

O Programa Bolsa Família (PBF) e constitui na transferência de renda direta, voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. busca proporcionar a saída imediata do nível de indigência, possibilitando, por meio do cumprimento das condicionalidades, o acesso aos direitos básicos nas áreas da Saúde, da Educação e da Assistência Social, constituindo, assim, o compromisso tanto por parte das famílias, opelo exercício de seus direitos, quanto do poder público que assume a responsabilidade da oferta de serviços.

As condicionalidades são as seguintes: na área de educação,

as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos tem que apresentar uma frequência escolar superior a 85% e os jovens de 16 e 17 anos, de 75%. Na área de saúde, são requisitados o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e desenvolvimento (avaliação nutricional) de crianças de 0 a 7 anos, pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes.

A gestão das condicionalidades é realizada de forma conjunta pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde e da Educação, que são responsáveis pela definição de diretrizes dessa gestão junto aos estados e municípios. Os objetivos da gestão compartilhada são monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, de acordo com a legislação do Programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela identificação das famílias mais excluídas e vulneráveis; e identificar, nos casos de não cumpri-

Flavio Cireno<sup>2</sup>  
Micheline Cunegundes<sup>3</sup>  
Marcos Maia Antunes<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Parte dos textos, tabelas, figuras e gráficos utilizados no trabalho foi produzida pelos autores na condição de interno do MDS (relatórios, apresentações de âmbito interno etc.) e adaptada para integrar o texto. Porém esses documentos permanecem não publicados, sendo usados apenas para seus fins iniciais. No caso de materiais publicados, mesmo que para circulação interna, será feita a devida citação.

<sup>2</sup> Coordenador Geral de Apoio à Integração de Ações DECON/SENARC/MDS

<sup>3</sup> Consultora UNESCO atuando na Coordenação Geral de integração de Ações DECON/SENARC/MDS

<sup>4</sup> Coordenador Geral de Acompanhamento de Condicionalidades DECON/SENARC/MDS

mento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o devido acompanhamentos<sup>5</sup>.

Nos casos das famílias que não cumprem as condicionalidades, de acordo com a Portaria GM/MDS nº 251 de 12 de dezembro de 2012, serão realizadas ações de efeitos gradativos que vão desde a advertência da família, passando pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento. Permite ainda que as famíliassem falta com as condições sejam identificadas e acompanhadas, a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos.

O monitoramento das informações de condicionalidades é uma necessidade para o bom funcionamento do programa bolsa família, não apenas como forma de melhorar a gestão e a oferta de serviços aos beneficiários, como também observar o aparecimento de vulnerabilidades e problemas potenciais. Por isso, como instrumento de monitoramento, o painel tem duas funções: uma de gestão das condicionalidades no nível federativo, com foco nas administrações estaduais e municipais do PBF, e uma no nível do beneficiário, observando os padrões de oferta e atendimento da condicionalidade, antecipando, assim, problemas de oferta de serviços e cumprimento das condicionalidades.

Embora o Painel de indicadores de condicionalidades esteja em uma fase conceitualmente avançada, em termos de plataforma ainda é apresentado intencionalmente de forma simplee. Isso se dá pelos múltiplos usos das informações existentes e pela necessidade de flexibilidade na extração da informação. Por esse motivo, o painel permanece basicamente como uma planilha de Excel, embora alimente outros sistemas automatizados, especialmente aplicações de monitoramento desenvolvidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS.

O trabalho deter-se-á mais em uma ótica conceitual e nos usos das informações, e menos nos aspectos técnicos da construção dos indicadores. Eventualmente, a construção de alguns indicadores mais importanteserá mostrada com maior detalhes, para uma melhor compreensão do trabalho desenvolvido.

O trabalho está dividido em cinco seções: após esta seção introdutória, a segunda trata do processo de acompanhamento das condicionalidades e da divisão conceitual do painel; a terceiraovera sobre o processo de divisão territorial e séries temporais existentes, a quarta seção faz uma breve análise dos indicadores e da sua tipologia, e a última parte trata dos usos na gestão e os produtos derivados das informações existentes.

5 Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família – Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome – MSD/ 2010.

## Os sistemas de informação envolvidos nas condicionalidades

O acompanhamento das condicionalidades é extremamente complexa, por alguns aspectos. Em primeiro lugar, o levantamento dessas informações se dá em um contexto federativo complexo<sup>6</sup>, onde as informações são enviadas aos ministérios parceiros e posteriormente aos municípios para coleta, por meio de sistemas próprios. Este mesmo caminho é feito no sentido contrário. Em segundo, o trabalho é intersetorial<sup>7</sup>, com o complicador técnicos, no nível de integração de sistemas.

Por isso, inicialmente devemos estabelecer como estão localizados os sistemas de informação que tornam possível esse controle, e como se dá a troca de informações entre eles.

Além disso, a operação em si é extremamente complexa: para se ter uma ideia, são acompanhados, bimestralmente, cerca de 16 milhões de alunos e, semestralmente, mais de 8 milhões de famílias na saúde, distribuídos nos 5.570 municípios nas 27 unidades da federação. Mais de 160 mil escolas no país conta com estudantes PBF, sendo que mais de 70 mil delas tem a maioria de seus estudantes no programa.

■ **FIGURA 1: FERRAMENTAS DE INFORMAÇÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**



As informações dos beneficiários do bolsa família, no que diz respeito às condicionalidades, atualmente se concentram no Sistema de Acompanhamento das condicionalidades (SICON), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Esse sistema é responsável tanto pela geração do público para acompanhamento, ou seja, indica aos ministérios da Saúde e Educação quem deve ser acompanhado pelas condicionalidades, usando informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnicoS, bem como pelo recebimento das informações de retorno dos ministérios e incorporando-as no SICON, para, entre outras coisas, aplicar as repercussões nos benefícios.

A ferramenta é um sistema de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Permite consultas por parte de instâncias de controle social, como também que gestores e técnicos

responsáveis pelo referido acompanhamento nos estados e municípios executem ações, quais sejam, consultar pessoas registradas no Cadastro Único e obter informações de sua família (composição familiar, endereço da família e composição do benefício); consultar famílias com descumprimentos das condicionalidades; registrar e alterar recurso contra os efeitos do descumprimento, quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida.

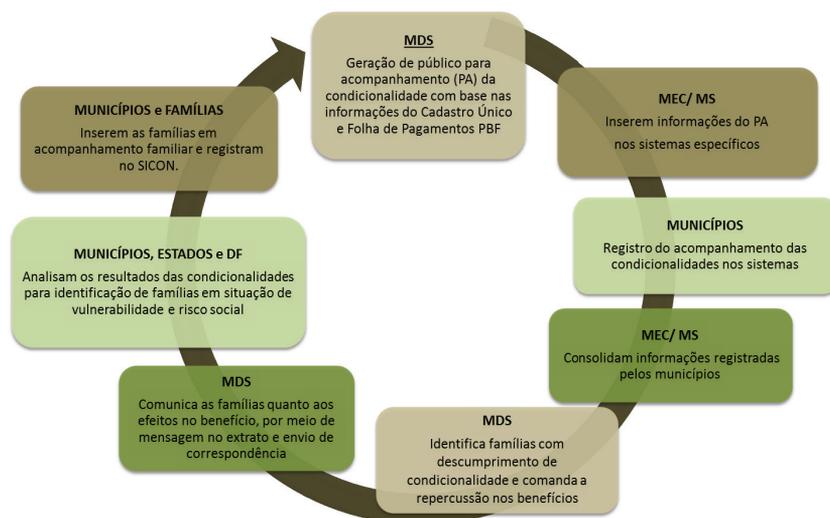
As informações de condicionalidade recebidas pelo SICON tem duas fontes: a primeira é o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família, utilizado pelo MEC, que foi desenvolvido com o objetivo de acompanhar as crianças e adolescentes identificadas no CadÚnico matriculadas nas escolas de todas as regiões do País; A segunda é o programa Bolsa Família da Saúde, que agrega informações sobre essa área específica. Conceitualmente, o caminho percorrido pelas informações pode ser visto na figura 2.

5 Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família – Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome – MSD/ 2010.

6 Para uma revisão dos dilemas da Federação Brasileira em programas descentralizados, Cf. Gomes (2009).

7 Para uma revisão da literatura sobre intersetorialidade e seus desafios, cf. Lofrano (2013)

■ FIGURA 1: CICLO DAS INFORMAÇÕES DE CONDICIONALIDADE



Fonte: Boletim DECON, setembro de 2012

Além disso, três fatores tornam a operação do NSICON ainda mais complexa, sendo o primeiro o fato de os sistemas não serem integrados entre os ministérios, fazendo com que a carga dos dados tanto de saída quanto de retorno sejam realizados pela geração de arquivos e envio para leitura por outros sistemas. O segundo ponto é que o NSICON é uma plataforma de gestão on-line, ou seja, tem de estar funcionando durante todo o tempo. Em terceiro ponto, o NSICON possibilita fazer consultas no nível individual. Essas características tornavam extremamente complexa a geração de relatórios que dessem conta das demandas existentes para o monitoramento e acompanhamento do programa. As necessidades de dados para tais atividades

eram muito além disso, havendo demandas por dados agrupados nas seguintes áreas:

- Articulação federativa, especialmente com relação aos estados;
- Elaboração de relatórios sintéticos para o DECON e restante do ministério;
- Elaboração de relatórios analíticos, com séries temporais e divisões territoriais distintas;
- Realização de procedimento que permitissem a construção de padrões de melhores e piores práticas;
- Retorno dos dados para os Estados e municípios, para uso na gestão.

Embora, em seu modelo de relatórios, oNSICON disponha de catorze indicadores sintéticos, compreendendo toda a série histórica desde o início do programa e todos os níveis geográficos desejados, não era incomum a confecção de tabelas e relatórios utilizando dados consultados diretamente doNSICON, por SQL. Isso fazia que, além de todas as atribuições, essas consultas sobrecarregassem ainda mais o programa. Por isso, foi realizado um trabalho de levantamento de necessidades de informação com todos os indicadores necessários, séries históricas disponíveis e níveis geográficos requeridos. Em um segundo momento, todos os indicadores e formas de cálculos foram debatidos e validados com os ministérios parceiros, e finalmente produziram-se os dados<sup>8</sup>.

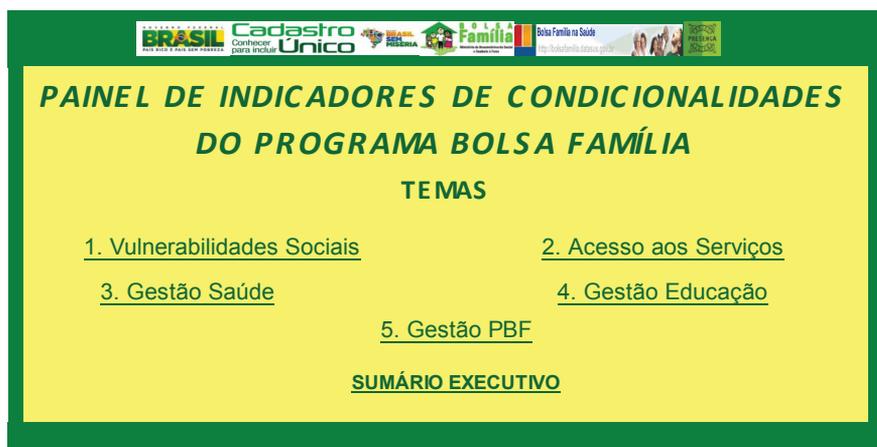
Como produto final, foram gerados mais de cem indicadores sistematizados, cujos dados são oriundos de variáveis do Sistema Presença, do Bolsa Família na Saúde e doNSICON. A série histórica dos indicadores inicia-se em 2009, e chega até a última coleta sistematizada, que hoje corresponde a 2013. Com relação à abrangência geográfica, optou-se por deixar, na mesma planilha, os níveis nacional, regional, estadual e municipal.<sup>9</sup>

Conceitualmente, no Painel os indicadores foram organizados e distribuídos em cinco Temas/Dimensões. As dimensões ou "abas" do painel foram separadas por usos dos dados, então, em alguns casos, os indicadores são duplicados em algumas abas. Essas apresentam os seguintes temas:

8 No momento, está sendo feita uma revisão no painel e em seus indicadores, além de realizados alguns teste de consistência e de propriedades dos indicadores. Até agora, a equipe técnica do DECON não encontrou problemas quanto à confiabilidade, cobertura, periodicidade, sensibilidade ou inteligibilidade da maioria dos indicadores, havendo casos isolados que estão sendo tratados. Para uma revisão teórica das propriedades dos indicadores, Cf. Carley (1981) e Jannuzzi (2012).

9 Todo o trabalho inicial de checagem e consolidação dos indicadores foi realizado, por parte do DECON, por dois servidores: Juliana Picoli Agatte e Florentino Chaves Neto. A confecção foi realizada por este último servidor, com o apoio de Luiz Alexandre Paixão. Sem o trabalho abnegado dessas pessoas, especialmente de Florentino, responsável pela concepção técnica e operacionalização em Excel, o painel não existiria.

■ FIGURA 3: TELA INICIAL DO PAINEL DE INDICADORES DO MDS



Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

### A) INDICADORES DE VULNERABILIDADES SOCIAIS

As informações são relativas às vulnerabilidades no âmbito das famílias, ou do ambiente em que vivem, as quais possam interferir no acesso aos serviços sociais básicos. Tais informações são apuradas, a partir dos motivos registrados para a baixa frequência escolar no acompanhamento da educação, dos resultados do acompanhamento da saúde, especialmente em relação às informações do acompanhamento do estado nutricional das crianças menores de sete anos, e dos resultados ocasionados pelos efeitos no benefício das famílias, em decorrência do descumprimento de condicionalidades, principalmente suspensão e cancelamento, que podem agravar a situação de vulnerabilidade pela insuficiência de renda mensal.

Estes indicadores podem apontar situações que demandem atuação intersetorial e planejada do poder público, uma vez que é seu dever garantir proteção social às famílias, podendo, ainda, abordar situações recorrentes, relacionadas à saúde, deficiência no crescimento e desenvolvimento das crianças, indícios de abandono escolar, trabalho infantil ou negligência.

### B) INDICADORES DE ACESSO AOS SERVIÇOS

Corresponde às informações do acompanhamento da frequência escolar e da agenda da saúde que podem sinalizar brechas na oferta de serviços públicos, como os educacionais (vagas em escolas, atendimento à pessoa com deficiência, transporte escolar, entre outros) e os de saúde

(oferta de vacinação, consulta nas unidades de saúde, acompanhamento pelas equipes de saúde da família e pelos agentes comunitários da saúde) no território.

O descumprimento ou o não acompanhamento das condicionalidades podem indicar situações prioritárias a serem enfrentadas pelo poder público, com atuação de perspectiva intersetorial.

### **C) INDICADORES DE GESTÃO DA SAÚDE**

São indicadores relacionados às ações de gestão da condicionalidade de saúde, sendo estes os percentuais de famílias acompanhadas e não acompanhadas, com especificação daquelas que não foram visitadas e as que não foram encontradas em seus endereços; os resultados do acompanhamento que podem sinalizar situações de insegurança alimentar e nutricional infantil, o percentual de crianças com a caderneta de vacinação desatualizada, bem como informações das gestantes localizadas e acompanhadas pelos municípios.

Estas informações podem revelar tanto lacunas na oferta dos serviços quanto vulnerabilidades de saúde ou oportunidades de aperfeiçoamento do processo de acompanhamento das famílias do PBF.

### **D) INDICADORES DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

No indicador de condicionalidade na educação, as famílias do Programa assumem o compromisso de acompanhar e garantir frequência escolar de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Este indicador reúne os percentuais de crianças e adolescentes acompanhados, a frequência acima do mínimo exigido e a baixa frequência, os beneficiários não localizados, aqueles sem informação de frequência pela escola, à falta de informação do motivo da baixa assiduidade, entre outros. Tais informações permitem identificar possibilidades de aperfeiçoamento do processo de acompanhamento dos alunos beneficiários do PBF.

### **E) INDICADORES DE GESTÃO DO PBF**

São referentes ao processamento dos dados de acompanhamento das condicionalidades consolidados no NSICON, tais como: o próprio uso do NSICON; o registro do acompanhamento das famílias pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades (repercussões), iniciada pela advertência, passando pelo bloqueio, suspensão, até o cancelamento

do benefício das famílias; as informações dos recursos apresentados pelas famílias contestando o descumprimento; e o registro de interrupção temporária dos efeitos do descumprimento no benefício das famílias inseridas em acompanhamento familiar.

Apresenta os indicadores relativos às dificuldades encontradas no acompanhamento dos beneficiários por parte dos profissionais de saúde e educação, devido a inconsistências no endereço, que podem refletir problemas relacionados à atualização cadastral de famílias do PBF. Tais informações contribuem para o planejamento de ações e iniciativas intersetoriais direcionadas ao aperfeiçoamento da gestão do Programa e das condicionalidades.

## **F) SUMÁRIO EXECUTIVO**

O sumário executivo apresenta um apinhado dos principais indicadores na mesma aba, bastando apenas o código do IBGE do Município para gerar um pequeno relatório, com comparações no nível do Estado e da Região. Diferencia-se das demais abas por ser analítico e não temático. Também é possível, apenas nessa aba, gerar gráficos de séries históricas diretamente.

## **EXIBIÇÃO DOS DADOS, SÉRIES TEMPORAIS E DIVISÃO TERRITORIAL**

O principal desafio na construção do painel, foi manter a flexibilidade no uso dos dados, tanto para relatórios pré-configurados quanto para extração dos dados e realização de estudos e notas técnicas. Em verdade, esse dilema não foi resolvido, tendo sido decidido a manutenção do painel em seu formato atual, uma vez que ele se tornou tanto uma ferramenta para obtenção de informações sem tratamento quanto um mecanismo de monitoramento para algumas instâncias do PBF, como veremos na próxima seção. Por isso, além dos procedimentos de PROC-V utilizados para a confecção do painel, foram utilizadas outras ferramentas como subtotais, flags e filtros pré-codificados para possibilitar o tratamento pelo usuário final.

Assim que entra em qualquer das abas temáticas, o usuário depara com um link para o indicador, com seu número e nome, as variáveis que o criaram, fórmula de cálculo, fonte dos dados, período disponível, a existência e descrição de sinalizadores (flags e escalas). Ao clicar no nome da variável, é levado à aba do indicador selecionado no qual tem acesso à série histórica.

## FIGURA 4: ÍNDICE DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO DO PAINEL DE INDICADORES

INDICADORES	VARIÁVEIS	FÓRMULA DE CÁLCULO
4.1 - Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Adolescentes (6 a 15 anos)	Nº de crianças e adolescentes acompanhados na Frequência Escolar "C" Total de crianças e adolescentes público da educação "T"	C/D
4.2 - Crianças e Adolescentes Acompanhados com Frequência Acima (igual ou superior à 85%)	Nº de crianças e adolescentes com frequência acima "C" Nº de crianças e adolescentes acompanhados na Frequência Escolar "T"	C/D
4.3 - Crianças e Adolescentes Acompanhados com Baixa Frequência (inferior a 85%)	Nº de crianças com baixa frequência "C" Nº de crianças e adolescentes acompanhados na Frequência Escolar "T"	C/D
4.4 - Crianças e Adolescentes Não Acompanhados na Condicionalidade de Educação - Sistema Presença	Nº de crianças e adolescentes beneficiárias não localizadas no acompanhamento da Frequência Escolar "C" Nº de crianças e adolescentes beneficiárias localizadas nas escolas, mas sem informação de frequência "T" Total de crianças e adolescentes público da educação "T"	(C/D) / E
4.5 - Crianças e Adolescentes Não Localizados nas Escolas	Nº de crianças e adolescentes beneficiárias não localizadas no acompanhamento da Frequência Escolar "C" Total de crianças e adolescentes público da educação "T"	C/D
4.6 - Crianças e Adolescentes Localizados em escolas, mas sem informação de frequência	Nº de crianças e adolescentes beneficiárias localizadas nas escolas, mas sem informação de frequência "C" Total de crianças e adolescentes público da educação "T"	C/D
4.7 - Taxa líquida de informação de frequência - alunos 6 a 15 anos	Nº de crianças e adolescentes acompanhados na Frequência Escolar "C" Total de crianças e adolescentes público da educação "T" Nº de crianças e adolescentes beneficiárias não localizadas no acompanhamento da Frequência Escolar "E"	C / (D - E)

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

## FIGURA 5: INDICADOR DE TAXA LÍQUIDA DE INFORMAÇÃO DE FREQUÊNCIA

ÍNDICE GERAL		2009				
ÍNDICE EDUCAÇÃO		2009	2009	2009	2009	2009
4.7 - Taxa líquida de informação da frequência - alunos 6 a 15 anos		Acompanhamento do Bimestre FEV/MAR 2009	Acompanhamento do Bimestre ABR/MAI 2009	Acompanhamento do Bimestre JUN/JUL 2009	Acompanhamento do Bimestre AGO/SET 2009	Acompanhamento do Bimestre OUT/NOV 2009
		Indicador C / (D - E)	Indicador G / (H - I)	Indicador K / (L - M)	Indicador O / (P - Q)	Indicador S / (T - U)
Brasil		93,99%	93,82%	94,64%	95,52%	95,93%
Região Nordeste		93,69%	93,27%	94,44%	95,67%	95,84%
Região Sudeste		95,82%	95,28%	96,15%	95,99%	96,83%
Região Sul		94,33%	95,08%	94,93%	95,83%	96,62%
Região Centro-Oeste		93,20%	92,54%	92,82%	93,62%	95,64%

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

Além da série histórica para o Brasil e grandes regiões, o usuário tem as opções de expansão das barras de agrupamento e desagrupamento, como mostrado na figura 5. Ao fazer isso, pode ter acesso a diferentes níveis geográficos e aos componentes das fórmulas, isto é, os dados absolutos.

A figura 6 mostra a situação de expansão tanto do nível geográfico quanto da abertura do cálculo do indicador, possibilitando ao usuário o acesso tanto aos indicadores quanto aos números absolutos do cálculo. Esses dados podem ser exportados sem formato algum para outras planilhas Excel, possibilitando o uso dos dados para a confecção de gráficos e tabelas.

O último recurso introduzido no painel foi o sumário executivo, inserido para facilitar a recuperação de informações de municípios agregadas em uma só tela. Pela ausência de uma ferramenta de TI mais sofisticada, foi utilizada novamente a estratégia de PROC-V do Microsoft Excel, em que, ao inserir o código IBGE do município, a tela recupera as últimas informações dos indicadores mais importantes do painel.

Dentro dessa opção, clicando em qualquer dos links sublinhados em azul, neste caso indicados com uma seta azul na figura 7, leva o usuário a um gráfico de tendência com a série histórica do indicador, como pode ser visto na figura 8.

#### ■ FIGURA 6: INDICADOR DE TAXA LÍQUIDA DE INFORMAÇÃO DE FREQUÊNCIA

ÍNDICE EDUCAÇÃO	2009			
	Acompanhamento do Bimestre FEV/MAR 2009			
	Variáveis			Indicador C / (D - E)
	Nº de crianças e adolescentes acompanhados na Frequência Escolar	Total de crianças e adolescentes público da educação	nº de crianças e adolescentes beneficiárias não localizadas no acompanhamento da Frequência Escolar	
<b>Brasil</b>	<b>12.381.375</b>	<b>14.465.758</b>	<b>1.292.005</b>	<b>93,99%</b>
<b>Região Norte</b>	1.505.437	1.783.284	134.988	91,33%
Roraima	113.462	138.111	14.340	91,67%
Acre	76.665	98.191	6.060	83,21%
Amazonas	344.283	386.823	21.908	94,35%
Roraima	43.568	54.687	4.869	87,45%
Pará	747.197	880.860	64.356	91,51%
Amapá	58.701	72.696	8.660	91,67%
Tocantins	121.561	151.916	14.795	88,65%

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

## FIGURA 7: SUMÁRIO EXECUTIVO DO PAINEL DE INDICADORES DE CONDICIONALIDADES PARA A CIDADE DO RECIFE

Código IBGE 261606

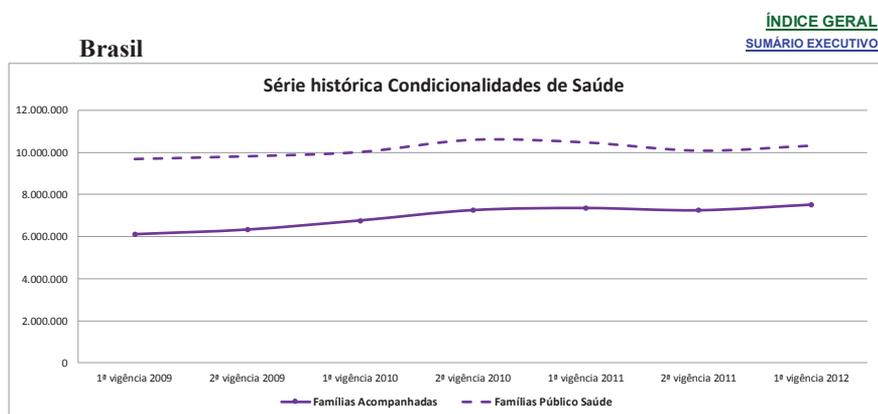
[Insira aqui o código IBGE para consulta](#)

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO DE CONDICIONALIDADES					
Temas	Informações	Recife	Pernambuco	Brasil	Ref.
Saúde	% de Famílias Acompanhadas	42,03	71,03	73,13	2ª vigência de 2012
	Nº de Famílias Público para Acompanhamento	108.486	377.547	11.883.263	2ª vigência de 2012
	Nº de Famílias Acompanhadas	45.518	633.714	8.683.041	2ª vigência de 2012
	Nº de Crianças Acompanhadas	12.488	375.372	5.175.023	2ª vigência de 2012
Educação	Nº de Gestantes Acompanhadas	323	3.737	165.048	2ª vigência de 2012
	% de Beneficiários 6 a 17 anos Acompanhados	70,53	82,43	84,63	Abr/Maio 2013
	Nº de Beneficiários 6 a 17 anos Público para Acompanhamento	333.219	1.278.612	17.938.172	Abr/Maio 2013
	Nº de Beneficiários 6 a 17 anos Acompanhados	33.837	1.053.885	14.123.347	Abr/Maio 2013
Gestão PBF	Nº de Beneficiários 6 a 17 anos com Baixa Frequência	7.065	31.651	729.655	Abr/Maio 2013
	% de Beneficiários 6 a 17 anos Não Localizados	24,03	15,23	12,13	Abr/Maio 2013
	Nº de Beneficiários 6 a 17 anos Não Localizados	31.350	134.519	2.105.388	Abr/Maio 2013
	Nº de Famílias Beneficiárias do PBF	131.208	1.135.143	13.765.514	Agosto 2013
Gestão PBF	Nº de Famílias com Acompanhamento das Condicionalidades	55.654	563.508	7.759.776	Report. Julho 2013
	Nº de Famílias que Decumpriram as Condicionalidades	2.837	15.350	310.152	Report. Julho 2013
	Nº de Famílias com 1 Suspensão	587	2.430	53.253	Report. Novembro 2012
	Nº de Famílias com 2 Suspensão	237	1.163	31.830	Report. Novembro 2012
	Nº de Famílias em Suspensão	418	1.184	40.457	Report. Julho 2013
	Nº de Famílias Canceladas	0	0	0	Report. Julho 2013
	Nº de Famílias em Acompanhamento Familiar	0	0	0	31/Julho 2013
	Nº de Famílias com Interrupção Temporária	0	0	0	30/Abril 2013
	Nº de Recursos On-line Cadastrados	196	1.485	27.552	Report. Maio 2013
	Nº de Recursos On-line Deferidos	116	1.371	23.667	Report. Maio 2013

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

## FIGURA 8: SUMÁRIO EXECUTIVO DO PAINEL DE INDICADORES DE CONDICIONALIDADES PARA A CIDADE DO RECIFE



Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

Dessa forma, embora com recursos limitados, procurou-se atender as demandas existentes por informações de condicionalidades no âmbito do MDS, dos estados e municípios.

### **USOS NA GESTÃO E OS PRODUTOS DERIVADOS DAS INFORMAÇÕES EXISTENTES.**

O painel de indicadores, desde que foi lançado em 2012, foi utilizado em vários estudos e relatórios do próprio MDS, compreendendo três Secretarias Nacionais e o próprio Gabinete da Ministra. A SAGI, Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação, a SENARC, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, responsável pela operação do Programa Bolsa Família e a SESEP – Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, responsável pelo Plano Brasil sem Miséria, utilizam corriqueiramente as informações do Painel. Além disso, o painel foi utilizado várias vezes para a confecção de apresentações e relatórios especiais para o Gabinete da Ministra. Fora isso, os dados do painel tem sido usados para o planejamento de ações federativas tanto da SENARC, como também dos Estados membros por meio de suas comissões intersectoriais. Em complemento, os dados servem de subsídio para a SFGI, alimentando

o MONIB – Monitoramento do Brasil Sem Miséria. Os dados do Painel de indicadores de condicionalidades tem sido usados para os seguintes fins:

- Monitoramento dos indicadores de:
- Vulnerabilidade;
- Gestão do programa;
- Oferta de serviços;
- Apresentações de resultados;
- Relatórios;
- Alimentação de sistemas;
- Planejamento no nível federal e estadual;
- Boletins e publicações do MDS

Finalizando, o papel do Painel de indicadores superou a ideia inicial de organização e sistematização de dados de monitoramento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, sendo hoje central para uma série de atividades do DECON, da SENARC e de suas relações com outras secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, além do Gabinete da Ministra. Em complemento, a disponibilização e circulação das informações sobre condicionalidade trouxeram uma maior visibilidade e ajudaram a melhorar o planejamento no nível nacional e subnacional.

## Referências bibliográficas

---

CARLEY, M. Indicadores sociais: teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, l. 52, no 3, pp. 659 a 690, 2009

JANNUZZI, P. de M, Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 5.ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 201..

SANTOS, R. L. A. dos. Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família. 2013. 171f. Dissertação (mestrado) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

# Sistemas de Informação das Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Janio Souza Alcantara<sup>1</sup>  
Florentino Gonçalves  
Chaves Neto<sup>2</sup>  
Kyara Michelline França  
Nascimento<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestre em educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Analista do Departamento de Condicionalidades da Secretaria de Renda de Cidadania.

<sup>2</sup> Graduado em Administração e em Gestão de Pública pela Universidade Estadual de Goiás. Assessor Técnico do Gabinete do Departamento de Condicionalidades da Secretaria de Renda de Cidadania.

<sup>3</sup> Mestre na modalidade Profissional em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Analista do Departamento de Condicionalidades da Secretaria de Renda de Cidadania.

O presente Artigo tem por objetivo apresentar os sistemas responsáveis por operacionalizar e apoiar a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sob a perspectiva de monitoramento e avaliação desse processo. Para tanto, o artigo apresenta em breves descrições as principais características e funcionalidades de cada um dos Sistemas.

## I. Contextualização

As condicionalidades do Programa Bolsa Família devem ser entendidas como um compromisso de dois lados: o poder público e as famílias. Se, por um lado, estas últimas devem cumprir uma agenda mínima relacionada às políticas de saúde e educação, por outro, aumenta a responsabilidade do poder público em prover serviços nessas áreas<sup>4</sup>. A

expectativa em relação às condicionalidades, explicitada na legislação e nos documentos oficiais do Programa, é de que seu acompanhamento tanto possibilite o acesso e a inserção da população pobre nos serviços sociais básicos de saúde e educação, como favoreça a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza<sup>5</sup>. À medida que as crianças e adolescentes aumentam os anos de escolaridade e têm melhores condições de saúde e nutrição, tornam-se mais capacitados e com melhores condições de desenvolvimento físico e intelectual, fatores que contribuem para o desenvolvimento humano.

As condicionalidades do PBF incluem, na área de educação, a matrícula, pelas famílias beneficiárias, das crianças e adolescentes na escola, com a manutenção da frequência mínima mensal de 85% para os estudantes com idade entre 6 e 15 anos e de 75% para os de 16 e 17 anos. No caso da saúde, as famílias com crian-

ças menores de sete anos devem periodicamente levar seus filhos ao serviço de saúde, ou receber visitas das equipes de saúde da família, para o monitoramento do crescimento e desenvolvimento da criança, bem como do calendário de vacinas, e as gestantes devem realizar o acompanhamento do pré-natal e participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

A periodicidade do acompanhamento das condicionalidades na saúde e educação é distinta. Enquanto que na educação o acompanhamento é bimestral (realizado cinco vezes ao ano), na saúde é realizado a cada seis meses.

Desde sua implementação, as condicionalidades do PBF nas áreas de saúde e educação ganharam escala, abrangência territorial<sup>6</sup> e maior refinamento nos dados coletados. Tal fato gerou a necessidade de se criar e aperfeiçoar sistemas de informação com instrumentos para o monitoramento de processos e resultados, viabilizando assim a operacionalização e a

gestão, de maneira a alcançar os objetivos das condicionalidades. Esses sistemas são o Sicon - Sistema de Condicionalidades e os respectivos sistemas criados pelos Ministérios da Saúde e da Educação para o acompanhamento das condicionalidades nessas áreas – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde e Sistema Presença.

Esses sistemas viabilizam a operacionalização de ações que estão no núcleo do processo de gestão das condicionalidades<sup>7</sup> do Programa Bolsa Família: a) geração e disponibilização do público para acompanhamento das condicionalidades; b) a coleta e o registro das informações nos sistemas informatizados do Ministério da Saúde e Educação; c) identificação das famílias com integrantes em descumprimento de condicionalidades, e se for o caso, a aplicação de efeitos de condicionalidades<sup>8</sup>; d) a análise dos resultados do acompanhamento, especialmente os relacionados às famílias em descumprimento que podem estar em situação de vulnerabilidade ou risco social.

4 Cunha, 2009.

5 Senna et al, 2007.

6 Atualmente há acompanhamento das condicionalidades em todos os 5.570 municípios brasileiros.

7 Referente ao artigo 1º da Portaria MDS nº 251/2012.

8 São desdobramentos que podem afetar os benefícios das famílias em virtude do não cumprimento das condicionalidades. Atualmente existem quatro efeitos: advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício.

Trataremos nas próximas seções do papel desempenhado pelos Sistemas Sicon, Presença/MEC e Bolsa Família na Saúde/MS no processo de gestão das condicionalidades.

## II. Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon)

O Sicon é a ferramenta elaborada pelo MDS para operacionalizar a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF). Tal recurso apoia e referencia a promoção da gestão intersetorial nas três esferas de governo, característica essencial para que o Programa atinja seus objetivos centrais – alívio imediato da pobreza, ruptura do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações e promoção do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social.

Trata-se de um sistema multiusuário para gestores e técnicos federais, estaduais e municipais e Instâncias de Controle Social (ICS). O Sicon possui seis funções distintas que garantem a efetivação da gestão das condicionalidades:

1. Identificar os beneficiários do PBF com perfil condicionalidades e gerar o público a ser acompanhado pelos Ministérios da Educação e da Saúde;
2. Consolidar as informações do acompanhamento realizado pelos Ministérios da Educação e da Saúde, identificando as famílias com beneficiários que não conseguiram cumprir

os compromissos e procedendo às respectivas repercussões no benefício das famílias;

3. Integrar as informações do Cadastro Único, do histórico de pagamento e composição dos benefícios, de frequência escolar e do acompanhamento da agenda de saúde, possibilitando um diagnóstico mais acurado do contexto familiar no âmbito do Programa;
4. Informar e orientar acerca da importância do acesso aos serviços básicos de educação e saúde por meio da geração de notificações<sup>9</sup>.
5. Apoiar a integração de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social ao disponibilizar funcionalidades que protegem o benefício das famílias (Recurso Online<sup>10</sup> e Interrupção Temporária<sup>11</sup>) e que registram a oferta de serviços socioassistenciais às famílias do Programa Bolsa Família (Módulo de Acompanhamento Familiar);
6. Disponibilizar relatórios sintéticos relativos aos processos que compõem a gestão das condicionalidades e norteiam a tomada de decisão.

Dessa forma, o Sicon se estabelece como instrumento de gestão que identifica, sistematiza e traz visibilidade a situações relacionadas à inadequação na oferta e acesso aos serviços sociais básicos e ligadas também às vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias beneficiárias, credenciando-se como um sistema de monitoramento e avaliação de resultado das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

O Sistema, que hoje detém múltiplas funcionalidades, nasceu em 2006 com a tarefa de gerar, sistematicamente, os Públicos para Acompanhamento das Condiionalidades de Educação e Saúde – até então produzidos pela Caixa Econômica Federal – e começou a realizar o processo de Repercussão<sup>12</sup>. Ressalta-se que esses processos foram executados de forma não automatizada até o final de 2007.

Em 2008, o Sicon foi apresentado na estrutura de aplicação web. Essa versão era conhecida como “Sicon – Módulo de Recursos”, e possuía apenas a funcionalidade de registrar as contestações das famílias que foram registradas como em descumprimento de condicionalidades. Esta versão constituiu o primeiro contato que os técnicos do PBF tiveram com esse Sistema.

O Sicon, em 2009, tornou-se mais robusto com a adição de novas funcionalidades – relatório analítico das famílias que

descumpriram as condicionalidades e os relatórios consolidados que apresentam os resultados de acompanhamento das condicionalidades de Educação e Saúde. Deste modo, o Sistema habilitou-se como uma ferramenta do cotidiano de gestores e técnicos municipais do programa Bolsa Família e, a partir de então, inúmeras funcionalidades foram adicionadas ao Sistema, destacando-se:

- o Módulo de Acompanhamento Familiar;
- a Pesquisa (básica e avançada) de Pessoas;
- a reunião das informações do Cadastro Único, SIBEC<sup>13</sup>, Educação e Saúde em uma plataforma única;
- o Relatório Recursos;
- a Consulta Acompanhamento Familiar; e
- a adição de novos Relatórios Consolidados.

9 São correspondências impressas e entregues, pelos Correios, diretamente às famílias que descumpriram as condicionalidades.

10 Ferramenta criada para registrar e julgar as contestações apresentadas pelas famílias em decorrência do descumprimento de condicionalidades.

11 Funcionalidade disponível no Módulo de Acompanhamento Familiar que permite “proteger” o benefício da família em virtude do descumprimento de condicionalidade.

12 É o processo de consolidação dos resultados das condicionalidades, identificação dos beneficiários que deixaram de cumprir os compromissos assumidos e a aplicação dos efeitos de condicionalidades para as famílias em situação de descumprimento.

13 Sistema de Benefícios ao Cidadão da Caixa Econômica Federal.

Sob a perspectiva de monitoramento, o Sicon identifica as famílias que possuem dificuldades no acesso aos serviços básicos de Saúde e Educação. Com a Pesquisa Avançada de Descumprimento, é possível

gerar uma consulta analítica que lista todas as famílias que descumpriram as condicionalidades por território, tipo de benefício<sup>14</sup>, tipo de efeito<sup>15</sup> e mês de repercussão. As Figuras I, II e III ilustram a Pesquisa.

■ **FIGURA 1: PESQUISA AVANÇADA DE DESCUMPRIMENTO - SELEÇÃO DOS FILTROS DA PESQUISA**

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

■ **FIGURA 2: PESQUISA AVANÇADA DE DESCUMPRIMENTO - RESULTADO DA PESQUISA EM TELA**

4 itens encontrados, mostrando todos itens.

NIS Responsável	Nome Responsável Familiar	Tipo Benef.	Efeito	Mês Reperc.	Cód. Descumprimento	Situação Recurso	Acomp. Familiar
<a href="#">000.000.000-00</a>	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	BFA	Bloqueio	Nov/13	2013.069.427-41	Sem recurso	Não
<a href="#">000.000.000-00</a>	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	BFA	Bloqueio	Nov/13	2013.070.242-07	Sem recurso	Não
<a href="#">000.000.000-00</a>	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	BFA	Bloqueio	Nov/13	2013.061.240-20	Sem recurso	Não
<a href="#">000.000.000-00</a>	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	BFA	Bloqueio	Nov/13	2013.017.245-33	Sem recurso	Não

4 itens encontrados, mostrando todos itens.

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

■ **FIGURA 3: PESQUISA AVANÇADA DE DESCUMPRIMENTO - GERAR O RELATÓRIO EM CSV, EXCEL E PDF**

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

## ■ FIGURA 4: PESQUISA BÁSICA DE PESSOA - ABA FAMÍLIA

Família	Endereço	Condicionalidades	Acompanhamento Familiar			
Veja os detalhes da família (exibe as informações da família do integrante localizado)						
Situação atual da família na base do Cadastro Único: <b>CADASTRADA</b>						
<b>Composição Familiar</b>						
Referência: Base Cadastro Único de 20/11/2013						
Parentesco/Posição na Família	NIS	Nome	Data de Nascimento	Idade	Sexo	
Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF	██████████	MARIA DO CARMO	23/11/1960	53	Fem	
Filho(a)	██████████	MARCELO GOMES	18/02/2001	12	Fem	
Filho(a)	██████████	MARCELO GOMES	03/01/1998	16	Fem	
Filho(a)	██████████	MARCELO GOMES	06/07/1989	24	Fem	
Neto(a) ou bisneto(a)	██████████	MARCELO GOMES	30/08/1994	19	Masc	
Última Atualização: 15/06/2012						
<b>Bolsa Família</b>						
Recursos						
Integrante em descumprimento		Repercussão de Condicionalidades				
NIS	Nome	Efeito	Mês de repercussão	Tipo de Benefício	Abrangência do efeito	Recurso
██████████	MARCELO GOMES	Suspensão	Nov/13	BFA	Família	<a href="#">Cadastrar</a>
Composição do benefício						
Referência: Base Falha de Pagamento 01/2014						
Competência: 01/2014						
NIS	Nome	Tipo de Benefício	Valor	Situação		
██████████	MARCELO GOMES	Básico	R\$ 70,00	Liberado		
██████████	MARCELO GOMES	Variável	R\$ 32,00	Liberado		
██████████	MARCELO GOMES	Variável	R\$ 32,00	Liberado		
Histórico de Pagamento de Benefício						
Verifique as informações atualizadas e realize ações de gestão de benefícios diretamente no Sistema de Benefícios do Cidadão - SIBEC.						

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

## ■ FIGURA 5: PESQUISA BÁSICA DE PESSOA - ABA FAMÍLIA

Família	Endereço	Condicionalidades	Acompanhamento Familiar	
Veja o histórico de condicionalidades da família				
<b>Histórico de Repercussão de Condicionalidades</b>				
(clique em Situação do Recurso para ver os detalhes do descumprimento de condicionalidades e para registrar o recurso se necessário)				
Efeito	Mês de repercussão	Tipo de Benefício	Situação do Recurso	Carta de notificação
Advertência	Nov/09	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
Bloqueio	Jan/10	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
1ª Suspensão	Set/10	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
2ª Suspensão	Nov/10	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
Cancelamento	Mar/11	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
Advertência	Jul/13	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
Bloqueio	Set/13	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
1ª Suspensão	Nov/13	BFA	<a href="#">Sem recurso</a>	Enviada
<b>Histórico de Condicionalidades dos Integrantes da Família</b>				
(clique no NIS do integrante para visualizar o histórico de condicionalidades)				
NIS	Nome	Público-alvo condicionalidades	NIS Convertido	
██████████	MARCELO GOMES	Saúde	-	
██████████	MARCELO GOMES	-	-	
██████████	MARCELO GOMES	Saúde, Educação	-	
██████████	MARCELO GOMES	Saúde, Educação	-	
██████████	MARCELO GOMES	Saúde	-	

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

14 BFA – Benefício da Família e BVJ – Benefício variável vinculado ao adolescente.

15 Atualmente existem quatro tipos de efeito: advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento.

Na Pesquisa Básica de Pessoa do Sicon, ao consultar o Número de Identificação Social (NIS) de um beneficiário do Bolsa Família, o Sistema apresenta as principais informações do grupo familiar sob diferentes perspectivas, integrando e reunindo dados de diversos sistemas – Cadastro Único, SIBEC, Sistema Presença, Bolsa Família na Saúde – em uma plataforma única de consulta, possibilitando uma avaliação mais precisa de contexto daquela família.

A Figura IV – apresenta a aba “Família” – exibe informações da composição familiar, da composição do benefício e do histórico de pagamento, além disso, informa se a família possui recurso on-line a cadastrar.

A Figura V – apresenta a aba “Condicionalidades” – mostra o histórico de repercussão da família e a possibilidade de consulta ao histórico de acompanhamento das condicionalidades de Educação e Saúde.

O Sicon possui funcionalidades que subsidiam a avaliação de resultado. Sob esta perspectiva, destacam-se os Relatórios Consolidados, que possuem, atualmente, seis categorias que totalizam vinte tipos de relatórios e sintetizam os principais resultados das condicionalidades. Para isso, deve-se selecionar o Tipo de Relatório, o Período (inicial e final) e a Abrangência Territorial (Brasil, UF ou Município). As Figuras VI e VII ilustram a principal ferramenta de relatórios do Sicon.

■ FIGURA 6: RELATÓRIOS CONSOLIDADOS - SELEÇÃO DE RELATÓRIOS

**\*Tipo Relatório**  
(Selecione o Tipo de relatório)

<p><b>Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Saúde - Famílias</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Saúde - Crianças</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Saúde - Resultados para IGD</li> </ul> <p><b>Educação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Beneficiários de 6 a 15 anos</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Jovens do BVJ</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Educação - Motivos da baixa Frequência BFA e BVJ</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Educação - Resultados para IGD</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Educação - Resultados das Escolas Estaduais</li> </ul> <p><b>Em Fase de Suspensão</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Famílias e/ou jovens em fase de suspensão</li> </ul>	<p><b>Repercussão</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Repercussões - BFA</li> <li><input type="radio"/> Repercussões - BVJ</li> </ul> <p><b>Recursos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Recursos - BFA</li> <li><input type="radio"/> Recursos - BVJ</li> <li><input type="radio"/> Motivos dos Recursos - BFA</li> <li><input type="radio"/> Motivos dos Recursos - BVJ</li> </ul> <p><b>Acompanhamento Familiar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Familiar</li> <li><input type="radio"/> Acompanhamento Familiar - Resultado para IGD</li> </ul>
--	--

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

■ **FIGURA 7: RELATÓRIOS CONSOLIDADOS - SELEÇÃO DE FILTROS E TIPO DE ARQUIVO (EXCEL, CSV OU PDF).**

**\*Período**  
(Selecione o período inicial e final para o tipo de relatório solicitado. Selecione apenas o período inicial para exibir um único período)

Inicial:  Final:

**\*Abrangência Territorial**  
(selecione o tipo de consolidação por abrangência territorial. Para consolidação por UF ou por município, selecione as opções desejadas)

Brasil - Consolidado Nacional

UF - Unidade da Federação  
UF:

Município  
UF:   
Município:

**\*Tipo Arquivo**  
(Selecione o tipo do arquivo do relatório)

Arquivo Excel       Arquivo CSV       Arquivo PDF

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Esplanada dos Ministérios, Bloco 'C', 5º andar, CEP 70046-900 - Brasília/DF

Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

O Sicon dispõe de outras funcionalidades capazes de apoiar e fomentar ações de monitoramento e avaliação nas três esferas de governo, possibilitando o constante aprimoramento dos processos que compõem a gestão de condicionalidades do PBF. Ressalta-se a importância dos sistemas desenvolvidos pelo MEC e MS para a consolidação do Sistema de Condicionais do Programa Bolsa Família.

### III. O Sistema Presença no monitoramento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa família

O acompanhamento da frequência escolar tem se mostrado uma ação fundamental no Programa Bolsa Família para o objetivo de romper o ciclo de pobreza entre

gerações. Com essa ação, a assiduidade, a permanência e o rendimento escolar das crianças e adolescente integrantes de famílias beneficiárias apresentam melhorias que contribuem para a formação de uma geração mais escolarizada e capacitada para a superação da condição de pobreza em que se encontram.

Para o êxito e a manutenção do trabalho de acompanhamento da frequência escolar, o Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença), criado e mantido pelo Ministério da Educação, é um instrumento de primeira importância. Ele possibilita a capilaridade na atuação da rede de acompanhamento da frequência escolar, a resposta tempestiva às demandas por informação e favorece a boa gestão do processo de acompanhamento realizado a cada bimestre.

Criado em 2006 – numa ação coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão SECADI-MEC – o Sistema Presença substituiu o sistema emergencial da Caixa Econômica Federal para acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

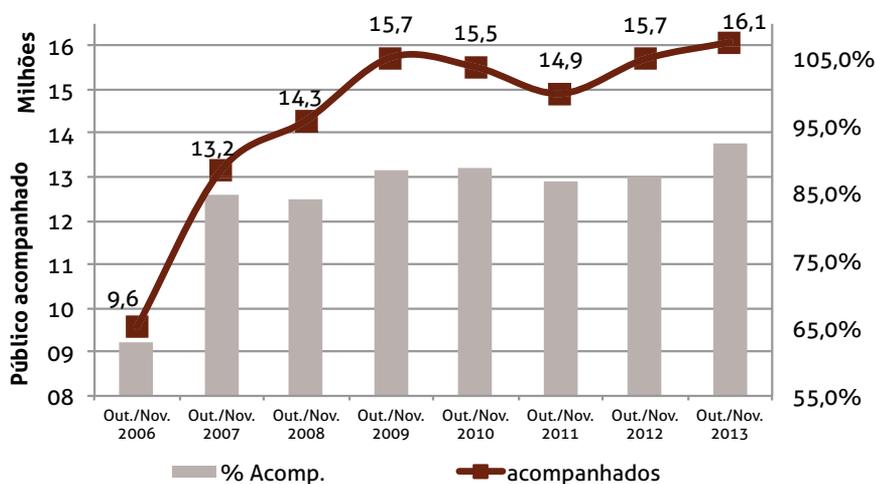
## O ACOMPANHAMENTO DA SITUAÇÃO ESCOLAR DOS BENEFICIÁRIOS

O acompanhamento da condicionalidade da educação, realizado bimestralmente, envolve um público de mais de 17 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 17 anos. No último acompanhamento feito, referente à frequência escolar de outubro e novembro de 2013, eram 17,4 milhões de crianças e adolescentes no público para acompanhamento da condicionalidade da educação.

A maioria do público é acompanhada a cada bimestre em índices crescentes desde o início da operação do Sistema Presença em 2006. Conforme pode ser observado no gráfico 1, no acompanhamento referente a outubro e novembro de 2013, 92,2% foram acompanhados, correspondendo a 16,1 milhões de estudantes.

A operação de acompanhamento, realizada cinco vezes ao ano, mobiliza diretamente para registro da frequência escolar aproximadamente 40 mil profissionais, além da rede de trabalhadores das escolas encarregados de coletar a frequência junto aos diários de classe e registrar o motivo de eventuais situações de assiduidade abaixo da mínima exigida no Programa.

■ **GRÁFICO 1: RELATÓRIOS CONSOLIDADOS - SELEÇÃO DE FILTROS E TIPO DE ARQUIVO (EXCEL, CSV OU PDF).**



Fonte: Painel de indicadores de condicionalidades (DECON/MDS)

Desde sua criação em 2006, o Sistema Presença busca se ajustar às necessidades do usuário. Com isso, têm aprimorado as funcionalidades já existentes e criado outras, tornando-o mais adequado aos desafios inerentes ao trabalho do acompanhamento da frequência escolar.

As funcionalidades desse Sistema possibilitam desde o adequado cadastramento dos usuários em diferentes perfis de acesso até o monitoramento e a análise do processo de registro bimestral, com a impressão de relatórios gerenciais. Entre as funcionalidades disponibilizadas na plataforma web aos usuários do Sistema destacam-se:

- Impressão de formulários com a lista de estudantes por escola para coleta de dados;
- Transferência de alunos para atualização da escola em que estudam;
- Coleta e registro da frequência escolar dos estudantes;
- Relatório da série histórica frequência escolar por estudante;
- Relatório gerencial para monitoramento do acompanhamento, por escola ou por unidade territorial;
- Relatório de baixa frequência por estudante com a informação do motivo;

- Relatório analítico dos beneficiários sem identificação de escola;
- Cadastramento de usuários;
- Relatório sobre operadores do Sistema;
- Quadro de aviso aos usuários;
- Manual do Sistema e outros documentos.

### **A OPERAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO**

Para a operacionalização do processo de acompanhamento da frequência escolar é necessária uma estreita articulação entre o Sicon (Sistema de Condicionais) e o Sistema Presença, pois cabe ao MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome) a geração do público de acompanhamento da condicionalidade da educação.

A identificação das escolas que integram as redes públicas e privadas do Brasil é carregada nas bases de dados do Cadastro Único, Sicon e Sistema Presença. Os dados das escolas são obtidos do Censo Educacional realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP), e atualmente são 198 mil escolas ativas.

Na geração do público, o Sicon obtém do Cadastro Único para Programas Sociais e da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família as informações para configuração do público, e as atualiza de forma incremental<sup>16</sup> no Sistema Presença por meio de transmissão de arquivo com formatos e em prazos previamente acertados.

Com os dados atualizados a partir da troca de informações com o Sicon, o Sistema Presença disponibiliza aos municípios o público para acompanhamento com a informação da escola e o ano/série frequentado pelo beneficiário, entre outros dados que permitem a identificação do aluno e o conhecimento de sua situação escolar. A informação da escola e o ano/ série em que o beneficiário estuda são atualizadas no Sistema Presença, pois trata-se de informações dinâmicas, por isso muitas vezes alteradas num tempo inferior ao prazo legal exigido para atualização cadastral pelo Cadastro Único, isto é, dois anos.

O MEC, com sua rede de Coordenadores Estaduais e Coordenadores Municipais da Frequência Escolar e operadores do Sistema Presença, realiza o acompanhamento das condicionalidades com o registro individualizado da frequência escolar dos beneficiários integrantes do público. A operação é efetivada no âmbito dos municípios, sendo de responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação. No acompanhamento, é apurado se houve situação de frequência abaixo da exigida na condicionalidade da educação — 75% para adolescente de 16 e 17 anos e 85% para crianças de 6 a 15 anos. Nos casos em que há baixa frequência, registra-se o percentual obtido pelo beneficiário e o motivo da ausência às aulas. Situações de ausência de matrícula ou falta de oferta de aulas também são registradas no Sistema com seus respectivos motivos.

Conforme a circunstância que resultou na baixa frequência, ausência de oferta de aulas, haverá ou não efeitos no benefício



■ FIGURA 9: SISTEMA PRESENÇA: TELA PARA REGISTRO DE DA FREQUÊNCIA ESCOLAR

PERÍODO DE FEV E MAR

FALTAM 48 dias para encerrar

FREQUÊNCIA 85% FREQUÊNCIA 75%

REGISTRAR FREQUÊNCIA POR ALUNO ATÉ 16 ANOS

DADOS DA ESCOLA SITUAÇÃO COLETIVA

CÓDIGO INEP ESCOLA 21272123CE DOM MARCELINO DE MILAO - ANEXO ANAPURUS

MUNICÍPIO/UNIDADE FEDERATIVA Barra do Corda/MA

DEP. ADMINISTRATIVA ESTADUAL

Frequência Escolar

Com Frequência Sem Frequência

SELECIONAR ESCOLA ENVIAR FREQUÊNCIA

Mostrar somente alunos sem frequência		MES	FREQ	MOTIVO
LARYSSA	Aluno Ativo	FEV	99%	0
MARIA RITA	Aluno Ativo	MAR	8%	2
RICARDO	Aluno Ativo	FEV	%	
		MAR	%	

SELECIONAR ESCOLA ENVIAR FREQUÊNCIA

2012 Ministério da Educação. Todos os direitos reservados.

Fonte: Sistema Presença - MEC (fev./2014)

Na forma mais usual de coleta de dado, o Operador do Sistema Presença envia às escolas formulários com a lista nominal dos alunos beneficiários, conforme a figura VIII, para preenchimento das informações da frequência escolar do período. A escola retorna com o formulário preenchido registrando as baixas frequências apuradas e os respectivos motivos. Essas informações são inseridas no Sistema pelo Operador no prazo definido pelo calendário de acompanhamento.

Nesse processo, a escola preenche as informações de frequência e devolve ao operador municipal do sistema. Ao rece-

ber os formulários preenchidos, o operador municipal faz o registro no Sistema. Para coleta e registro da informação, a coordenação municipal do acompanhamento da frequência dispõe de cerca de 40 dias, sendo os 10 dias iniciais, que correspondem aos dez últimos dias do bimestre a ser acompanhado, destinados à impressão e distribuição dos formulários nas escolas.

Nos casos em que o aluno já não se encontra na escola indicada no sistema, ele pode ser transferido para a nova escola em que estuda por meio da funcionalidade "transferência do aluno". Caso a nova

escola seja desconhecida, o aluno ficará sem a identificação da escola, e disponível para ser alocado em uma nova unidade educacional se sua situação escolar for identificada. Por fim, caso o aluno estude em uma escola que não se apresente na tela do sistema – nessas situações se encontram em geral escolas que não participaram do Censo Educacional INEP do ano anterior –, ele será alocado na funcionalidade ESI (Escola Sem INEP) possibilitando assim o registro da frequência numa situação provisória até que a escola obtenha o código INEP.

Ao final de cada bimestre, os dados coletados são enviados ao Sicon, além de serem consolidados no próprio Sistema Presença. Com os dados carregados, são verificadas os casos em que há descumprimento, sendo passíveis de advertência à família ou repercussão no benefício. A lista das famílias com registro de descumprimento, portanto em situação de vulnerabilidade, é encaminhada para acompanhamento familiar na Assistência Social. Os dados consolidados do monitoramento ficam disponíveis, nas formas

analítica e sintética, à rede de gestores e operadores, com a finalidade de realizar avaliações e estudos para a atuação na política pública.

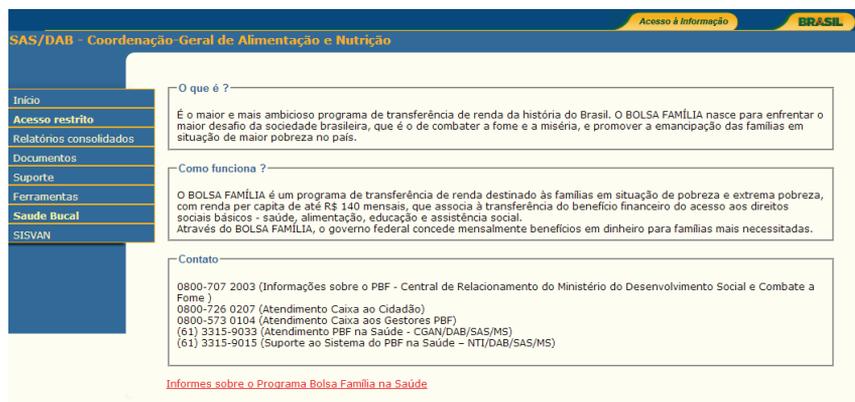
#### IV. O Sistema de Gestão do PBF na saúde no monitoramento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa família

---

A agenda de condicionalidades de saúde do PBF propõe ações básicas de atenção à saúde, voltadas à infância e à gestação, que são fases críticas de cuidado, nas quais qualquer interferência negativa pode resultar em problemas importantes de saúde e nutrição para o resto da vida. Por isso, é importante monitorar essa agenda, e o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde do Datasus<sup>17</sup> é a ferramenta indispensável para isso. A figura X apresenta a tela inicial do referido Sistema.

17 DATASUS é o nome do departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. Trata-se de um órgão da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde com a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

## ■ FIGURA 10: TELA INICIAL DO SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE



Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde

Algumas funções desse Sistema da Saúde são de acesso público e outras somente são visualizadas pela coordenação municipal de saúde. Pelo acesso público podem ser gerados relatórios consolidados com resultados de acompanhamento de saúde das famílias beneficiárias, desagregados até o nível municipal com os seguintes indicadores: percentual de crianças e gestantes acompanhados pela saúde e, nesse universo, quantas crianças estavam ou não com a vacinação em dia e quantas gestantes cumpriram ou não a agenda de pré-natal, percentual de crianças e gestantes ainda não localizadas para o acompanhamento de saúde etc.

Na interface de acesso restrito (figura XI), a coordenação de saúde local visualizará outras funcionalidades do sistema essenciais para a gestão de condicionalidades e o monitoramento de processos e resultados do acompanhamento de saúde das famílias. Por exemplo, no que se refere à operacionalização das condicionalidades de saúde, o município, por meio da funcionalidade: "mapas de acompanhamento", poderá gerar a relação nominal, com o respectivo número de identificação social - NIS, dos integrantes das famílias beneficiárias do PBF que deverão ser acompanhados pela rede de atenção básica de saúde (figura XII).

## ■ FIGURA 11: TELA QUE APRESENTA DADOS GERENCIAIS DO ACOMPANHAMENTO DE SAÚDE

SAS/DAB - Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição Acesso à Informação **BRASIL**  
Município: BRASÍLIA-DF-5300108 Usuário - R03BR

Sua senha esta desatualizada. Para atualizar agora, clique [aqui](#).  
**Status de famílias beneficiárias de ACOMPANHAMENTO OBRIGATORIO**

Total de famílias beneficiárias:	80.090
Famílias totalmente acompanhadas:	641
Famílias que ainda não foram totalmente acompanhadas:	79.449
Percentual de cobertura:	0,80%
<b>Famílias Indígenas Aldeados:</b>	<b>0</b>
Gestantes Estimadas:	3.204
Gestantes localizadas:	42
Percentual de Gestantes localizadas / acompanhadas:	1,31%

Município com 27342 famílias de acompanhamento OBRIGATORIO não vinculadas a EAS. [Clique aqui para vincular.](#)

Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde

## ■ FIGURA 12: MAPA DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE

NIS Número de Identificação Social	NOME	Data de Nascimento	Data de Acompanhamento	Todos		Crianças		Mulheres		
				Plano (KQ)(B)	Estatura (cm) (m)(B)	Vinculada em dia (C) 1- Sim 2- Não	Alimentado Materno (X)(D)	Índice de Condicionais (E) 1- Constante 2- Não pode ser Gestante 3- Gestante (F) 4- Não pode ser Gestante 5- Não pode ser Gestante 6- Não pode ser Gestante	Atualizada em dia 1- Sim 2- Não	DUIM (F)
1ª VIGÊNCIA de 2014										
Endereço: QUADRA RES. VITORIA		Bairro: CELANDIA SOL NASCENTE		Família Localizada: Sim ou Não ?						
EAS: CSC 08 CELANDIA		Data do primeiro atendimento ou visita domiciliar								
Micro Área/Profissional de Saúde: -		Ocorrência que dificultou o acompanhamento da família:								
ERIVANDA		01/04/1974								
Endereço: AV P 1 CHÁCARA		Bairro: CELANDIA SOL NASCENTE		Família Localizada: Sim ou Não ?						
EAS: 0011207 CSC 10 CELANDIA		Data do primeiro atendimento ou visita domiciliar								
Micro Área/Profissional de Saúde: -		Ocorrência que dificultou o acompanhamento da família:								
VALDIRENE		15/06/1978								
LAISA		28/03/1997								
Endereço: CHACARA O		Bairro: CELANDIA SOL NASCENTE		Família Localizada: Sim ou Não ?						
EAS: 0011045 CSC 08 CELANDIA		Data do primeiro atendimento ou visita domiciliar								
Micro Área/Profissional de Saúde: -		Ocorrência que dificultou o acompanhamento da família:								
MARCELA MARIA DE ARAUJO		07/05/1972								
ANA SILVA		29/12/2010								
JULIANA		10/04/1996								

Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde

As informações coletadas e registradas nesses mapas, pela rede de atenção básica, para cada um dos integrantes da família no perfil saúde, são: data de nascimento e de acompanhamento; dados antropométricos para avaliação nutricional (peso e altura); dados sobre cumprimento ou não do calendário de vacinação preconizado pelo Ministério da Saúde (MS); informações sobre aleitamento materno; informações sobre gestação (se está ou não gestante, ou se não pode ser gestante por ter passado por algum procedimento ginecológico e o cumprimento ou não do pré-natal das gestantes, além da data da última menstruação - DUM) (Figura XII).

Os mapas de acompanhamento podem ser impressos pela gestão municipal de saúde obedecendo a diferentes lógicas de territorialização dos serviços de saúde da atenção básica de cada município, por exemplo: a) impressão de mapas com a relação de famílias beneficiárias por seu vínculo de endereço/bairro; b) por vínculo à determinado estabelecimento de atenção à saúde c) ou mapa de famílias não vinculadas à nenhum estabelecimento de saúde, d) impressão de mapa constando apenas indígenas aldeados etc. Os mapas também podem ser impres-

sos tendo por base estratégias de gestão para melhorar o acompanhamento das famílias, como a impressão de mapas por bairro das famílias que ainda não foram localizadas pelas equipes de saúde para o acompanhamento, pela marcação do filtro "não localizadas"

Portanto, o sistema tem sido aperfeiçoado no sentido de facilitar a identificação e o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, o que oportuniza o cumprimento de uma das premissas da política de atenção básica, qual seja, melhorar a identificação de famílias pobres para serem acompanhadas pela saúde, pois são grupos familiares que podem estar em situação de maior vulnerabilidade e mais susceptíveis aos determinantes sociais de saúde, de maneira a ampliar seu acesso aos serviços de saúde.

No que se refere ao monitoramento de processos e resultados, por meio da funcionalidade Histórico da família (figura XIII) é possível observar, por integrante, informações importantes sobre sua situação de saúde e nutrição, como o cumprimento ou não do calendário de vacinação, do pré-natal, informações sobre peso e altura que possibilitam diagnósticos nutricionais<sup>18</sup>.

■ **FIGURA 13:** TELA DE HISTÓRICO DOS RESULTADOS INDIVIDUAIS DO ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE

Histórico de Acompanhamento da Família.

NIS:  Nome:

**Histórico da Família**

Família Totalmente Acompanhada na 2ª VIGÊNCIA de 2011							
Nome	Nasc.	Atend.	Peso	Altura	Aleitamento	DUM	Vacina em diaPré natal
MARIA DA SILVA	17/09/1972	30/09/2011	57,85	1,66			Não pode ser Gest.
ANA DA SILVA	15/02/1993	30/09/2011	53	1,8			Não Gestante

Família Totalmente Acompanhada na 1ª VIGÊNCIA de 2011							
Nome	Nasc.	Atend.	Peso	Altura	Aleitamento	DUM	Vacina em diaPré natal
MARIA DA SILVA	17/09/1972	03/05/2011	60	1,66			Não Gestante
ANA DA SILVA	15/02/1993	03/05/2011	55	1,78			Não Gestante

Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde

Outro tipo de relatório disponibilizado pelo Sistema da Saúde, que permite à gestão municipal de saúde ter um retrato da situação das crianças e gestantes de sua região, é o relatório de descumprimento analítico, o qual apresenta os dados de descumprimento do calendário de vacinação ou do pré-natal, por integrante da família.

Dentre as novas funcionalidades do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família criadas para melhorar a identificação das famílias e o resultado do acompanhamento, podem ser citadas: 1) identificação das famílias indígenas aldeadas, 2) localização do beneficiário, não só pelo NIS; mas tam-

bém pelo nome, data de nascimento ou número do Cartão Nacional de Saúde, 3) atualização do endereço da família, sendo que as duas últimas funcionalidades são bastante úteis no caso de famílias que mudaram de município e não atualizaram os dados no Cadastro Único.

Em resumo, o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde permite aos responsáveis pela gestão das condições de saúde:

- imprimir mapas constando a relação das famílias beneficiárias a serem acompanhadas;

18 Os dados consolidados do estado nutricional das crianças e mulheres acompanhadas na saúde, ao final do período de acompanhamento, migram do Sistema de Gestão do PBF na Saúde para outro Sistema do Datasus - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN – WEB

- registrar os resultados do acompanhamento das condicionalidades de saúde;
- atualizar o endereço das famílias;
- vincular a família beneficiária à equipe de saúde que realizou o acompanhamento;
- visualizar o histórico de acompanhamento da família;
- visualizar as famílias em descumprimento de condicionalidades da saúde para busca ativa;
- gerar relatórios consolidados com os resultados parciais do acompanhamento das condicionalidades de saúde por município.

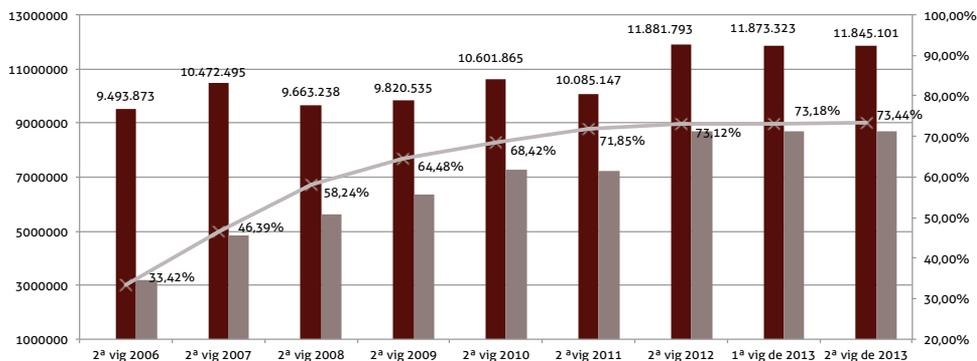
### **O PÚBLICO DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE E A REDE DE ATENÇÃO BÁSICA ENVOLVIDA NESSE PROCESS**

De acordo com dados do último período de acompanhamento de saúde (2º semestre de 2013), foi alcançada uma cobertura de 73,44%, o que equivale a mais de 8,6 milhões de famílias. O gráfico I mostra a evolução da cobertura de acompanhamento de saúde desde que essa ação foi posta em prática. Pelos resultados, é possível afirmar que, a partir do segundo semestre de 2006, houve um aumento de mais de 40 pontos percentuais, e esse fato é um indicador de melhoria do acesso aos serviços de saúde pelas famílias em situação de maior vulnerabilidade social, além

de aprimoramento no registro das informações de saúde prestadas.

A cada período de acompanhamento das condicionalidades de saúde, o MS recebe do MDS as famílias beneficiárias do PBF, cujos integrantes têm perfil para monitoramento da agenda de saúde (crianças menores de 7 anos e mulheres beneficiárias, para identificação de gravidez). No 2ª semestre de 2013, mais de 11,8 milhões de famílias formaram o público de acompanhamento das condicionalidades de saúde. Esse público é gerado com base nos dados do Cadastro Único e na folha de pagamento do PBF pelo Sicon, e é disponibilizado no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família para os municípios, de maneira que a rede de atenção básica local possa identificá-lo. Portanto, a operacionalização das condicionalidades<sup>19</sup> de saúde envolve a rede de proteção básica municipal que se organiza para realizar o monitoramento dessa ação. Cabe às Secretarias Municipais de Saúde a indicação de um coordenador da saúde para acompanhar os processos de inserção e atualização das informações que resultam do acompanhamento no Sistema da Saúde. O fluxo operacional para o acompanhamento de saúde das famílias em geral envolve o preenchimento prévio, dos dados de saúde coletados, por pessoa, no mapa de acompanhamento citado. Mas esses dados também podem ser inseridos diretamente no Sistema de Gestão do PBF na Saúde, pois as mesmas informações do mapa constam no referido sistema.

## ■ GRÁFICO 2: TELA DE HISTÓRICO DOS RESULTADOS INDIVIDUAIS DO ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE



Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde - Datasus/Dsb/MS. Elaboração: Coordenação - Geral de Acompanhamento das Condicionalidades/Senarc/MDS.

As ações previstas na agenda das condicionalidades de saúde são acompanhadas pelos profissionais dessa área presentes nas Unidades Básicas de Saúde, ou a família também pode receber visitas daqueles que compõem as equipes da estratégia saúde da família (ESF). Esses atores formam uma grande rede de atuação da atenção básica, pois, segundo dados de 2013 do Departamento de Atenção Básica do MS, são mais de 250 mil agentes comunitários de saúde em atividade, e 5.346 municípios com 34.715 equipes de saúde da família, além do fato de que em cada um dos 5.570 municípios há um coordenador municipal, designado pela Secretaria

Municipal de Saúde, responsável pelo acompanhamento de saúde.

## V. Considerações finais

Os principais objetivos do PBF são o combate à fome e à miséria e o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Dessa forma, aliada à transferência de renda, a gestão das condicionalidades articula ações que desempenham um papel fundamental para o alcance desses objetivos, ao reforçar o acesso dos beneficiários do Programa aos serviços sociais básicos de Educação e de Saúde.

19 A operacionalização do acompanhamento das condicionalidades de saúde está prevista na Portaria Interministerial MDS/MS n.º 2.509, de 18 de novembro de 2004.

Os sistemas de informação aqui abordados atuam de forma interdependente em resposta ao desafio do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Neste contexto, os sistemas Sicon/MDS, Sistema Presença/MEC e Sistema de Gestão do PBF na Saúde/MS constituem-se no principal ferramental de uma complexa rede intersetorial e federativa que monitora e avalia, regularmente, a oferta e o acesso aos serviços de Educação e Saúde de cerca de 14 milhões de famílias beneficiárias do Programa. Por isso, os Sistemas de informação das condicionalidades do Programa Bolsa Família estão em constante aperfeiçoamento e desenvolvimento, apresentando novas funcionalidades que apoiam a gestão de condicionalidades nas três esferas de governo.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF constitui uma complexa relação federativa e intersetorial, envolvendo as áreas de Assistência Social, Educação e Saúde. O sucesso da gestão dessa operação, que alcança a maioria do público no perfil saúde e educação, deve-se a vários fatores, en-

tre os quais se destacam: I) a versatilidade do Sicon, do Sistema Bolsa Família na Saúde e do Sistema Presença em se adaptar às diversas realidades dos municípios e às demandas dos usuários; II) a operação de acompanhamento estruturada a partir da rede de serviços já existentes em cada área, aas quais os Sistemas se ajustaram, valendo-se dos processos de execução das políticas setoriais e contribuindo para maior avanço e efetividade delas; III) à constituição do público a ser acompanhado, tendo por base uma única fonte de dados, o Cadastro Único para Programas Sociais, embasado por uma sólida rede de cadastramento e atualização regular.

A riqueza das informações coletadas e consolidadas por meio dos Sistemas, além de possibilitar o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, enseja a atuação das políticas públicas para a superação das vulnerabilidades sociais identificadas. Isso é possível graças a uma ampla rede de atuação intersetorial e às informações refinadas e confiáveis, obtidas tempestivamente, por meio dos sistemas.

## VI. Referências bibliográficas

---

CUNHA, i. Transferência de Renda com Condiçionalidades: a experiência do Programa Bolsa Família. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, p.331-361, 2009,

SENN, M. de Co a. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Rev. Katál*, Florianópolis, v.10, n. 1, p. 86-9, 2007.

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

## Fatores de conversão contextuais: o papel complementar das características municipais para os alcances em desenvolvimento humano dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF)

O estudo se baseia em trabalhos de Amartya Sen<sup>1</sup> e focaliza o papel do contexto institucional e socioeconômico local para o alcance dos objetivos de desenvolvimento humano. A análise concentra-se em um elemento específico do paradigma do desenvolvimento humano, ou seja: os fatores de conversão. Estes são características imutáveis no curto prazo que facilitam a transformação de recursos – como a transferência de dinheiro de um Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) – em resultados para o desenvolvimento humano, tipicamente medidos em algumas dimensões de qualidade de vida (educação, trabalho, saúde). Investigam-se as características dos municípios nos quais os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) vivem e sua interação com as características individuais e familiares. São enfatizadas as características municipais que tendem a facilitar a conversão do *input* do PBF em resultados para o desenvolvimento humano de seus beneficiários.

Uma base de dados hierárquica é construída na qual os beneficiários do programa estão agrupados em contextos, ou seja, em seus municípios de residência. Essa base de dados utiliza um extrato completo do CadÚnico (Agosto 2010) e a combinação de variáveis municipais de fontes diferentes (Censo de 2010, IPEAdata, Fazendadata, Perfil dos Municípios) do mesmo ano.

A aplicação de um modelo multi-nível (*random coefficients model*) introduz uma variável latente para explicar o efeito do contexto. Entre as muitas variáveis contextuais possíveis, a análise focaliza medidas do nível de capacitação dos governos locais, a presença de recursos naturais (petróleo, minerais ou água), os níveis médios de empoderamento das mulheres, a heterogeneidade da sociedade local, a estrutura da economia local e a presença de serviços culturais. Para medir o alcance em termos de desenvolvimento humano, três in-

Autora: Nadia von Jacobi

Ano: 2014

Orientadora: Profa. Enrica  
Chiappero-Martinetti  
(UNIPV)

Co-orientador: Claudiney  
Pereira (Tulane University)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Fatores de conversão;  
Contexto; CadÚnico;  
Desenvolvimento hu-  
mano; Bolsa Família.

dicadores compostos são construídos para cada beneficiário: alcance educacional, condição de saúde e qualidade do emprego (um indicador geral de bem-estar combina os três indicadores).

Os resultados confirmam o papel significativo do PBF em reduzir diferenças estruturais entre as macrorregiões e os estados. As diferenças entre os estados em termos de resultado educacional são muito menores entre os jovens do que entre as gerações mais velhas. Em termos de relevância do contexto, a análise sugere que é na dimensão da saúde que as características municipais são mais relevantes: o contexto explica entre 9% (Acre) e 36% (Rio Grande do Sul) de variabilidade do indicador. O contexto explica cerca de 10% da variabilidade nos resultados de emprego,

e somente 3% das diferenças nos resultados educacionais.

Em termos de conversão do tempo de participação no PBF em bem-estar, os resultados sugerem que os aglomerados rurais e urbanos pequenos, menos monetizados, com menos estruturas e com uma economia pouco formal são os locais em que os beneficiários convertem com mais eficácia as transferências de renda em resultados. Outros fatores contextuais que melhoram a conversão são a diversificação de receitas do município e o nível de empoderamento feminino. A heterogeneidade tende a reduzir a cota de conversão. Os resultados diferem muito entre estados e macrorregiões, mas a tendência geral mostra uma clara recuperação de terreno por conta dos contextos estruturalmente desfavorecidos.

1 Trabalhos de 1985, 1987, 1992, 1999 e 2009.

## Resumo de dissertação

# Avaliação da Política de Educação das Relações Étnicorraciais por meio da Execução da Lei 10.639/03 na Escola Pública Municipal de Fortaleza

Autora: Gislana Maria do Socorro Monte do Vale

Data: 2012

Orientador: Alcides Fernando Gussi (UFC)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Políticas Públicas; Relações Étnicorraciais afrobrasileira e africana; Avaliação.

O trabalho aqui apresentado teve como objetivo avaliar a Política de Educação das Relações Étnicorraciais (ERER) pelo processo de implementação da Lei 10.639/03 no sistema público municipal de ensino da cidade de Fortaleza/CE. Essa proposta de análise está pautada numa perspectiva qualitativa, organizada em torno da avaliação em profundidade e da metodologia afrodescendente de pesquisa. O estudo buscou, de modo central, contextualizar o surgimento da política pública de ERER, a criação da Lei 10.639/03 e o cenário escolar analisado a partir das ações pedagógicas dos profissionais de educação nas áreas de conhecimento: Língua Portuguesa/Literatura, História e Arte. Procuramos ainda apresentar as compreensões estabelecidas pelas relações étnicorraciais propostas pelo movimento negro, por instituições governamentais e pela sociedade civil. A pesquisa foi realizada nas etapas a seguir indicadas: inicialmente, a construção do referencial teórico e de-

finição das categorias analíticas – educação das relações étnicorraciais e diversidade étnicorracial; análise documental e definição do marco legal em âmbito nacional e na cidade de Fortaleza/CE; elaboração da trajetória da política sob estudo e avaliação; pesquisa de campo com a realização de entrevistas e aplicação de questionário como técnica utilizada. Finalizamos o trabalho com a análise das inter-relações estabelecidas entre as diversas visões de gestão da política em contexto nacional e local e a dos profissionais de educação construídas no espaço escolar. A pesquisa aponta para a compreensão de que a Lei, embora seja do conhecimento de todos os envolvidos no processo educativo, ainda se apresenta na escola de modo assistemático, necessitando de maior visibilidade e abrangência no currículo escolar e solicitando da instituição por ela responsável ações mais sistêmicas e de caráter mais efetivo na dinâmica da política pública em questão.

## Resumo de dissertação

# Violência Contra a Mulher e Autonomia Financeira: Uma Avaliação do Atendimento do Centro de Referência Francisca Clotilde de Fortaleza

Este trabalho visa avaliar o atendimento realizado às mulheres assistidas no Centro de Referência Francisca Clotilde de Fortaleza, direcionando para ações concernentes ao fortalecimento da autonomia financeira. Para tanto, a partir de uma abordagem qualitativa, guiada pelo método hermenêutico-dialético, utiliza-se como proposta a avaliação de processo em profundidade. Foram realizadas pesquisa documental e pesquisa de campo, procedendo a uma análise estatística simples dos dados do serviço, e interpretação hermenêutica das entrevistas com as profissionais e mulheres atendidas. Assim, com os dados, foi traçado o perfil recorrente das últimas, e posteriormente empreendida uma análise dos conteúdos expressos nos depoimentos das profissionais e mulheres. Fica posto, então, que o eixo central das

reflexões se constitui em torno de conhecer como o fluxo do serviço favorece a construção da autonomia financeira das mulheres. Nesse contexto, ganha relevo o fato de essas não efetivarem o fluxo proposto pelo serviço e realizarem estratégias outras para possuírem rendimentos, tornando visível a questão das políticas públicas em relação às possibilidades das mulheres articularem a vida profissional e privada no processo de construção da autonomia financeira. Evidencia-se ainda que ocorreram mudanças nas vidas das entrevistadas que, embora não tenham decorrido diretamente do fluxo do serviço, este revelou-se importante para intervenções que se interligaram ao processo de configuração da autonomia das mulheres de uma maneira ampla, e, consequentemente, contribuíram no processo de rompimento da violência.

Autora: Silvana Maria Pereira Cavalcante

Data: 2012

Orientador: Maria Dolores de Brito Mota (UFC)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação. Violência contra a Mulher. Políticas Públicas. Autonomia Financeira.

## Resumo de dissertação

### Avaliação dos Impactos do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários na Experiência da Economia Solidária da AMA/BUDEG'AMA

O presente estudo tem como objetivo avaliar o impacto do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), gerido pelo Banco do Nordeste e aplicado na Associação das Mulheres em Ação (AMA/Budeg'AMA), a partir dos seguintes questionamentos: a) Qual o alcance das modificações promovidas pelo PAPPS na AMA/Budeg'AMA no contexto das políticas públicas do Estado Brasileiro contemporâneo, entre projetos emancipatórios e regulatórios, com suas normas e regulamentos? b) O que modifica/

modificou no empreendimento, a partir do recurso recebido, no tocante à afirmação dos pressupostos da Economia Solidária nas relações socioeconômicas e políticas das participantes da AMA/Budeg'AMA? A metodologia utilizada foi composta de dados quantitativos, com a utilização e aplicação de questionário semiestruturado e entrevistas em profundidade, de cunho qualitativo, realizadas com as Associadas da AMA/Budeg'AMA e representantes das instituições envolvidas com a referida Associação: BNB,

Autora: Gláucia Furtado  
Brasil de Almeida

Data: 2012

Orientador: Alcides Fernando  
Gussi (UFC)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Banco do Nordeste. PAPPS. AMA/Budeg'AMA. Economia Solidária. Fundo Rotativo Solidário

administrador do PAPPS e a Cáritas Arquidiocesana, coordenadora do projeto Rede Bodega. Como complemento a essa metodologia, foram realizados vários momentos de observação participante em ocasiões diversas: oficinas de capacitação, reuniões da Rede Bodega e Feiras de Economia Solidária. Embora os resultados tenham demonstrado que o PAPPS foi importante para a formação do Fundo Rotativo da AMA/Budeg'AMA, ele tem permitido apenas que as Associadas adqui-

ram instrumentos para o trabalho (máquinas e matéria prima para a produção), não levando as Associadas a uma melhoria de vida, do ponto de vista econômico, de geração de renda para sua emancipação, ou que, a partir dele, o empreendimento possa se autossustentar. Nas demais vertentes da economia solidária, o recurso tem ajudado na prática da auto-gestão, na produção que respeita as questões ambientais, e fortalecido os lados afetivos entre essas mulheres.

## 20 ANOS DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Autores: Michele Gragnolati, Magnus Lindelow e Bernard Couttolenc

Esta publicação descreve o processo de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) e concentra-se em duas questões: o que foi implementado desde a criação do SUS e quais são os desafios para alcançar os objetivos definidos na Constituição Federal de 1988. Por fim, o livro analisa se a construção do SUS transformou o sistema de saúde da forma prevista há mais de 20 anos e se resultou em melhorias no acesso aos serviços de saúde, na proteção dos usuários e na situação da saúde como um todo.

EDITORA: *THE WORLD BANK*

ANO: 2013

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

FILE:///USERS/TARCISIOSILVA/DOWNLOADS/PORT-TYHSRB\_WEB\_FULL%20(1).PDF

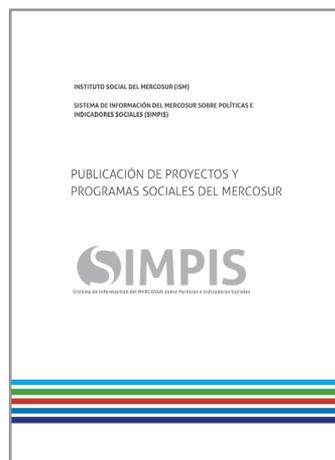


## PUBLICACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES DEL MERCOSUR

Esta publicação aborda o Sistema de Informações do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais (SIMPIS), uma ferramenta estratégica para a disseminação das políticas sociais no Mercosul. Com a participação do Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, o SIMPIS é um espaço para a construção de perspectivas regionais integradas sobre políticas sociais, com ampla capacidade de análise e planejamento. De leitura agradável, este livro ajuda a conhecer como cada um dos países da região concebe suas políticas sociais e a oferta pública de bens e serviços sociais.

EDITORA: MDS

ANO: 2014



## DICIONÁRIO PARA A FORMAÇÃO EM GESTÃO SOCIAL

Organizadora: Rosana de Freitas Boullosa

Esta publicação é um dos principais frutos do Observatório da Formação em Gestão Social, que busca oferecer uma obra de referência para a descoberta do universo interdisciplinar da gestão social, auxiliando seus processos de formação.

O conjunto de verbetes que integra esta publicação foi desenvolvido por um grupo de autores que apresentam interpretações para os 45 termos e temas que compõem o Dicionário. Os autores são professores vinculados a instituições de ensino superior e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cobrindo as cinco regiões do País.

O Dicionário para a Formação em Gestão Social foi construído para ser uma obra aberta, fazendo jus à própria natureza interdisciplinar e em construção do campo da gestão social. Há três versões dele: uma impressa, uma em formato de livro-eletrônico e uma versão *online*.

EDITORA CIAGS/UFBA

ISBN: 9788560660100

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:  
[WWW.OBSERVATORIO.UFBA.BR](http://WWW.OBSERVATORIO.UFBA.BR)



## PAA | 10 ANOS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Organizadores: Mauro Eduardo Del Grossi e Denise Reif Kroeff

Desde a criação, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem fortalecido a agricultura familiar e promovido o acesso à alimentação para cidadãos em insegurança alimentar.

Nesses dez anos, o programa beneficiou diretamente cerca de 200 mil agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais por meio da compra de produtos, principalmente alimentos frescos, de época e produzidos localmente.

2014 é o Ano Internacional da Agricultura Familiar, ótima oportunidade para refletir sobre o PAA. Este livro contribui para o debate sobre o programa, por meio de artigos de diversos atores que participaram da sua implantação ou que acompanharam de perto sua evolução nesses últimos dez anos.

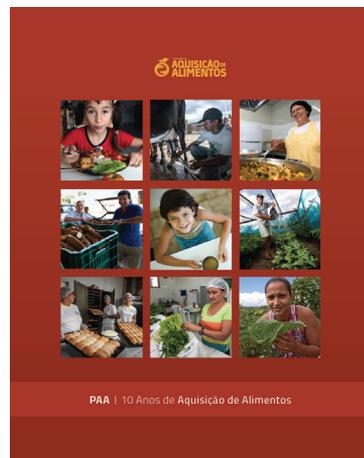
EDITORA: MDS

ISBN: 9788560700660

ANO: 2013

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP/S/FERRAMENTAS/DOCS/LIVRO/PAA%2010%20ANOS\\_COMPLETO.PDF](http://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP/S/FERRAMENTAS/DOCS/LIVRO/PAA%2010%20ANOS_COMPLETO.PDF)



PAA | 10 Anos de Aquisição de Alimentos

# Um Centro Global para Facilitar Aprendizizado Sul-Sul em Proteção Social

A missão do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do PNUD é promover o diálogo e facilitar o aprendizado entre países em desenvolvimento sobre políticas sociais inovadoras que levam ao crescimento inclusivo.

O IPC-IG é o resultado de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) e o governo brasileiro para capacitar formuladores de políticas públicas, gestores e especialistas em políticas de inclusão social. Para atingir este objetivo, o Centro promove a produção e a disseminação de estudos e recomendações, de forma a possibilitar o intercâmbio de boas práticas e iniciativas de sucesso, além de contribuir para a cooperação Sul-Sul.

## Estratégia de Pesquisa

A pesquisa desenvolvida pelo IPC-IG é interdisciplinar. O time

de pesquisadores conta com economistas, demógrafos, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos e especialistas em relações internacionais com o propósito comum de combater a pobreza e reduzir a desigualdade. Os programas de pesquisa são complementares em sua natureza e desenhados para alcançar uma ampla audiência por meio de programas de treinamento, serviços de consultoria, intercâmbio de pesquisadores e atuação em fóruns de discussão especializados.

## Áreas de Trabalho

### ÁREA 1: PROTEÇÃO SOCIAL

- Desenho e avaliação de impacto de programas de proteção social em países em desenvolvimento;
- Medição de pobreza e de padrões de vida, estratégias para redução da pobreza; e
- Análise em segurança alimentar e transferência de renda.

## ÁREA 2: POPULAÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS

- Cenários demográficos e políticas sociais;
- Estudos sobre migração;
- Indicadores de desenvolvimento social e inclusivo; e
- Estudos sobre economias emergentes.

## ÁREA 3: GESTÃO DO CONHECIMENTO

- Disseminação de pesquisas em políticas públicas;
- Organização de visitas de estudo e seminários internacionais;
- Aprendizado Sul-Sul; e
- Rede global e interdisciplinar de especialistas.

## Parceiros e projetos

No Brasil, o IPC-IG atua em colaboração com o escritório do PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no diálogo com países parceiros.

Também são mantidas parcerias com várias agências das Nações Unidas (por exemplo, escritórios nacionais do PNUD, UNICEF, FAO, PMA), instituições líderes na área da proteção social (por exemplo, Banco de Desenvolvimento Asiático, Banco Mundial, OIT, BID, CEPAL, ESCWA, ESCAP, UNECA), agências bilaterais (por exemplo, o DFID, GIZ, NORAD, SIDA), além de ministérios em diversos países que trabalham com proteção social.

Na linha de avaliação mais especificamente, o IPC-IG desenvolve o monitoramento da iniciativa internacional denominada NEC (*National Evaluation Capacities*). A iniciativa serve para apoiar os países no desenvolvimento de suas capacidades nacionais de avaliação de programas e políticas públicas. Esta iniciativa teve início com a assinatura de 18 compromissos ao final da "Third International Conference on National Evaluation Capacities", realizada em outubro de 2013 em São Paulo. Atualmente mais de 50 países, entre eles o Brasil, são signatários destes compromissos. O cumprimento destes se dá por meio da troca de experiências entre os países em temas como a melhoria dos sistemas de informação ou a inclusão de uma pers-

pectiva de gênero. Mais informações podem ser encontradas no site <https://www.unteamworks.org/NEC>

Em 2007/2008, o IPC-IG também foi convidado a desenvolver uma série de avaliações de impacto do programa de transferência de renda condicionada do Paraguai, Tekoporã. Em seguida em 2008, por meio do apoio do UNICEF, o IPC realizou estudos sobre focalização na expansão de Programa de Subsídio de Alimentos (PSA) de Moçambique e avaliação de impacto do programa em indicadores-chave.

Além disso, o IPC mantém um portfólio de parcerias que podem ser baseadas em pesquisas e/ou publicações conjuntas ou estudos mais aprofundados, tais como:

- Iêmen: Pesquisa Nacional de Monitoramento de Proteção Social, financiado pelo UNICEF e acompanhado pelo Governo do Iêmen. Pesquisa de Dados em Painel que monitora os indicadores sociais e de avaliação de impacto do Fundo Nacional de Previdência Social.
- Desenho de Programa de Transferência de Renda para Cabo Verde - financiado pelo PNUD Cabo Verde e executado em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Suporte Técnico ao Centro de Contrato Social no Egito com o objetivo de tornar a instituição em um Centro de Excelência em Proteção Social e Política Social - financiado pelo PNUD Egito.
- Produção de dois artigos para o Relatório de 2015 "O Estado da Alimentação e da Agricultura (SOFA em inglês)" da FAO, sobre Proteção Social para o Crescimento Agrícola e o Combate à Fome.
- Monitoramento dos compromissos estabelecidos na Conferência em Capacidades Nacionais para Avaliação e Monitoramento de 2013 em parceria com o Escritório de Avaliação do PNUD.
- Efetivação do Portal em Proteção Social de acordo com a demanda dos países do G20. Este projeto é financiado pelo governo australiano

- (DFAT) e envolve os parceiros do Social Protection Inter-agency Cooperation Board (SPIAC-B).
- Parceiro da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza - que conta com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ipea e Banco Mundial.
  - Acordo com TPN2K (Governo da Indonésia) para uma série de publicações sobre a reforma do sistema de Proteção Social na Indonésia.
  - Suporte de pesquisa para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência em uma série de temas: migração, reforma do mercado de trabalho e nova classe média.
  - Suporte de pesquisa e publicações em conjunto com o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos sobre mercados institucionais para pequenos agricultores.
  - Apoio às Comunidades de Prática (CoPs) da África e América Latina em programas de transferência de renda, apoiadas pelo Banco Mundial e UNICEF.
  - Pesquisa em colaboração com ONU Mulheres para analisar evidências a partir da formalização do trabalho doméstico das mulheres a partir do impacto sob variáveis sociais, demográficas e econômicas, com uma abordagem especial em gênero e raça: "O efeito multiplicador da formalização do trabalho doméstico no Brasil".

## Impacto

---

O IPC-IG já disseminou mais de 950 publicações de pesquisa que fornecem recomendações sobre diversos tópicos relacionados a estratégias de crescimento inclusivo. Em 2013, foram mais de um milhão de downloads de publicações em inglês, português, francês, espanhol, chinês, italiano e árabe. Entre os temas mais populares estão proteção social, segurança alimentar e nutricional e políticas sociais brasileiras.

O Centro estabeleceu e consolidou uma rede global que abrange 189 países e alcança mais de 37.000 pessoas e organizações que trabalham com temas similares em governos, universidades, Nações Unidas e organizações da sociedade civil.

REVISTA  
BRASILEIRA DE

# monitoramento e avaliação

## NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com) ou pelos telefones (61) 2030-1546, 2030-1643.

## 1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

---

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliemos e sumariemos dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

## 2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

---

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

---

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

## ALGUNS EXEMPLOS:

### LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

### ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

### ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

### PERIÓDICO:

**BOLETIM GEOGRÁFICO**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

**Atenção**: Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

### LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

### MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO A - 3º ANDAR, SALA 307  
CEP 70.054-906 - BRASÍLIA/DF  
SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO  
REDEBRASILEIRADEMEA.NING.COM  
REDBRAME@GMAIL.COM



REDE BRASILEIRA  
DE MONITORAMENTO  
E AVALIAÇÃO



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome



A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

