

CADERNO nº 31 DE ESTUDOS

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

O uso de preditores de renda
em programas sociais: uma análise crítica

Prêmio Progredir: incentivando
boas práticas de inclusão social e produtiva

Cruzamentos de bases de óbito: o caso do GTI-BPC

Capacitação de agentes públicos
para as políticas sociais

Entrevista - Avaliação de programas de segurança
alimentar sob a ótica do controle interno

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social

CADERNO nº 31 DE ESTUDOS

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

O uso de preditores de renda
em programas sociais: uma análise crítica

Prêmio Progredir: incentivando
boas práticas de inclusão social e produtiva

Cruzamentos de bases de óbito: o caso do GTI-BPC

Capacitação de agentes públicos
para as políticas sociais

Entrevista – Avaliação de programas de segurança
alimentar sob a ótica do controle interno

Brasília, 2018

Expediente

Presidente da República Federativa do Brasil
Michel Temer

Ministro do Desenvolvimento Social
Alberto Beltrame

Secretaria Executiva
Tatiana Alvarenga

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Vinícius Botelho

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Tiago Falcão

Secretaria Nacional de Assistência Social
Maria do Carmo Brant de Carvalho

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Lilian dos Santos Rahal

Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano
Ely Harasawa

Secretário Nacional de Inclusão Social e Produtiva
Vinícius Botelho

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Vinícius Botelho; SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Roberta Pelella Melega Cortizo; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Ronaldo Souza da Silva; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Caio Nakashima; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Davi Lopes Carvalho; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Bruno Baranda Cardoso.

CADERNO nº 31 DE ESTUDOS

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

O uso de preditores de renda
em programas sociais: uma análise crítica

Prêmio Progredir: incentivando
boas práticas de inclusão social e produtiva

Cruzamentos de bases de óbito: o caso do GTI-BPC

Capacitação de agentes públicos
para as políticas sociais

Entrevista – Avaliação de programas de segurança
alimentar sob a ótica do controle interno

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 31 (2018)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de
Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .

96 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Preditores de renda, Transferência de Renda, Bolsa Família, Brasil. 2. Progredir, Prêmio, Inclusão Produtiva, Brasil. 3. Batimento, Óbito, Benefício de Prestação Continuada, Brasil. 4. Capacitação, Portal EaD/MDS, Brasil. 5. Segurança Alimentar, Controle Interno, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social. II. Vinícius Botelho. III. Plano Progredir.

CDD 330.981
CDU 316.42/.43(81)

Coordenação Editorial: Gustavo André Bacellar Tavares de Sousa

Projeto Gráfico e Diagramação: Victor Gomes de Lima

Capa: Victor Gomes de Lima

Equipe de apoio: Tarcísio Pinto, Amaliair Atallah, Danielle Henderson, Grazielle Teles, Gustavo Vellozo

Revisão: Tikinet Edição LTDA

Colaboradores da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Bruno Gonçalves Barbosa Duarte, Bruno Baranda Cardoso, Davi Lopes Carvalho, Francisca de Fátima de Araujo Lucena, Gustavo André Bacellar Tavares de Sousa, João Augusto Sobreiro Sigora, Juliana Borim Milanezzi, Luiza de Freitas Maganhi, Mariana Ferreira Peixoto dos Santos, Mariana Gangana Ribeiro Hermont, Marianna Rios Franco, Mayara Laurentino de Almeida Machado, Murilo Davi Lordello, Natalia Alencastro Diniz Melo, Natália Giovanna Marson, Natália Teixeira de Oliveira, Otávio Luiz de Araujo, Raquel Maria Soares Freitas, Roberta Pelella Melega Cortizo, Ronaldo Souza da Silva, Vinícius de Oliveira Botelho

Colaboradores externos à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:

Carolina Machado Fleury Curado, Claudia Queiroz de Castro, Eduardo Dalbosco, Erick Brigante Del Porto, Grazielle Teles de Araújo, Joyce Paola Teixeira Sobrinho, Marcio de Aquino Terra, Roberta Patrícia Silva Ribeiro, Rodrigo Zerbone Loureiro, Rogério Schmidt Campos, Sylvia Santiago Carneiro de Filippo

Entrevistados: Lilian dos Santos Rahal e Wesley Alexandre Tavares

Tiragem: 2.500

Ministério do Desenvolvimento Social

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 307 CEP: 70.054-906

Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501 www.mds.gov.br/sagi

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

Sumário

- 6 Prefácio**
- 8 Apresentação**
- 10 Tabela – Microdados disponíveis no Portal da SAGI**
- 24 O uso de preditores de renda em programas sociais: uma análise crítica**
- 42 Prêmio Progredir: incentivando boas práticas de inclusão social e produtiva**
- 52 Cruzamentos de bases de óbito: o caso do GTI-BPC**
- 60 Capacitação de agentes públicos para as políticas sociais**
- 84 Entrevista: Avaliação de programas de segurança alimentar sob a ótica do controle interno**

Prefácio

Institucionalizar práticas de avaliação é fundamental para o uso sistemático de evidências científicas no ciclo das políticas públicas. O alcance pleno do potencial de contribuição dessas práticas para a gestão pública requer estabelecer metodologias rigorosas, com procedimentos regulares e transparentes. Isso significa que, além de se apropriar das melhores práticas reconhecidas pela comunidade científica, as instituições públicas têm o desafio de incorporá-las de fato à sua rotina organizacional.

Diversas ações recentes da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS) avançam nessa direção. Em 6 de junho de 2018, o MDS publicou a Portaria de Avaliação do Gabinete do Ministro (GM) nº 2.227, que estabelece diretrizes para as ações de avaliação realizadas no âmbito do Ministério. Uma inovação trazida por essa normativa é a criação do selo Quali-SAGI, que certificará as avaliações consideradas tecnicamente válidas por um comitê composto por especialistas da Secretaria e de instituições externas. Esse comitê emitirá pareceres sobre a consistência dos estudos realizados (validade interna) e sobre a capacidade de extração dos resultados obtidos (validade externa), sem a pretensão de interferir nos critérios de oportunidade ou conveniência adotados pelas secretarias do MDS para a condução de avaliações. Com isso, esperamos que cada vez mais os gestores públicos tenham acesso a resultados confiáveis para a tomada de decisão, a fim de proporcionar uma melhoria contínua nas políticas públicas.

O comitê de especialistas do Quali-SAGI se espalha em iniciativas de colaboração interinsti-

tucional já em andamento no MDS. A pesquisa de avaliação de impacto do programa Criança Feliz, por exemplo, conta com um conselho de especialistas externos, que tem aportado valiosas contribuições ao desafio de conduzir um ensaio aleatorizado controlado com mais de 4 mil crianças em dezenas de municípios brasileiros. A abertura às contribuições da comunidade científica é um valor central para a SAGI e continuará a pautar seus esforços para avaliação das políticas sociais do MDS.

Perpassando as áreas de avaliação e monitoramento, destacamos a conquista obtida por meio do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Benefício de Prestação Continuada (GTI-BPC), coordenado pela SAGI em 2017. A partir das propostas discutidas no GTI-BPC, o Governo Federal publicou Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018, que define regras mais objetivas e otimiza processos, trazendo mais racionalidade à gestão do BPC.

O lançamento da atual edição do Caderno de Estudos acontece, portanto, em momento de fortalecimento do papel da avaliação no MDS. Seus artigos capturam o empenho do Ministério em dialogar com os debates contemporâneos da literatura científica e apresentar à sociedade uma amostra representativa de suas ações em áreas como gestão de riscos em programas sociais, promoção de boas práticas em inclusão produtiva e capacitação de agentes públicos, interoperabilidade e cruzamento de dados. A SAGI trabalha com afinco para que iniciativas como as apresentadas neste volume – resultantes da combinação entre o uso sistemático de evidências e a melhoria de processos de gestão – tornem-se cada vez mais a regra na administração pública brasileira.

Vinícius Botelho
Secretário de Avaliação
e Gestão da Informação
Outubro/2018

Apresentação

O lançamento da 31^a edição do Caderno de Estudos reforça o diálogo da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) com temas de vanguarda na literatura científica, ao mesmo tempo em que destaca iniciativas já em andamento no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para promover a excelência técnica e aperfeiçoar continuamente a gestão de programas sociais.

O primeiro artigo aborda o desafio de identificar corretamente os indivíduos com perfil para participar de programas de transferência de renda. À luz da experiência de diversos países, são apresentadas as vantagens e desvantagens do uso de preditores – isto é, de modelos estatísticos – para estimativa da renda de potenciais beneficiários desses programas. O texto discute alguns mitos em torno dos preditores, que pretendiam solucionariam problemas relacionados às incertezas das informações de renda.

O capítulo seguinte descreve a experiência do Prêmio Progredir para a promoção de boas práticas de inclusão social e produtiva. Sua primeira edição recebeu a inscrição de 312 municípios, de todas as regiões do país. O texto traz uma dimensão da diversidade de iniciativas já em andamento ou em vias de implementação na área de inclusão produtiva no Brasil e mostra como o Prêmio Progredir se mostrou uma ferramenta vigorosa para compartilhar experiências e dar visibilidade a boas práticas municipais.

O terceiro artigo apresenta um caso recente da evolução institucional do MDS no cruzamento de bases administrativas para melhoria da gestão de programas sociais: a identificação de óbito do público do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Após o cruzamento da base de beneficiários do BPC com os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)

e do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), foram identificados mais de 8 mil benefícios com indícios de irregularidade. Ainda que tanto o SIM quanto o Sisobi tratem de um mesmo fato – o óbito –, parte significativa desses casos não teria sido identificada com o batimento de apenas uma dessas bases. A partir desse caso, o texto discute como metodologias de comparação mais eficientes podem entregar à sociedade programas cada vez mais bem geridos e focalizados.

O último artigo descreve os modelos de capacitação adotados pelo MDS e discute como a reestruturação da área de formação da SAGI em 2016 potencializou os resultados obtidos, com ampliação de vagas e do leque de cursos: apenas em 2017, foram capacitados mais de 40 mil agentes públicos estaduais e municipais, em uma parceria da SAGI com todas as secretarias do Ministério. Atualmente, são ofertados 30 cursos das mais diferentes temáticas, tais como transferência de renda, segurança alimentar, assistência social e inclusão produtiva.

Como de costume, o Caderno de Estudos fina com uma entrevista, que nesta edição aborda a avaliação de programas de segurança alimentar sob a ótica do controle interno. Na conversa, o chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do MDS, Wesley Tavares, e a secretária nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Lilian Rahal, discorrem sobre a parceria e apresentam os últimos trabalhos de avaliação conjunta dos programas Cisternas e Fomento. Quando olhados em seu conjunto, os textos desta edição dão ao leitor um panorama dos desafios e possibilidades de práticas de capacitação, monitoramento e avaliação de programas sociais. Que essas reflexões sirvam de insumo e motivação para o aprimoramento contínuo das políticas públicas no Brasil.

Boa leitura!

Tabela – Microdados disponíveis no Portal da SAGI



CADASTRO ÚNICO

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de Qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/relatorio_206.pdf	Microdados desidentificados da Pesquisa de Qualidade do Cadastro Único https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/microdado_0206.rar	2015 a 2016
	Base amostral desidentificada do Cadastro Único com marcação do PBF - dez/2017 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201712.zip&t=microdado	2017
	Base amostral desidentificada do Cadastro Único com marcação do PBF - dez/2016 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201612.zip&t=microdado	2016
Base amostral desidentificada do Cadastro Único com marcação do PBF - dez/2015	Base amostral desidentificada do Cadastro Único com marcação do PBF - dez/2015 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201512.zip&t=microdado	2015
	Base amostral desidentificada do Cadastro Único com marcação do PBF - dez/2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201412.zip&t=microdado	2014
	Base amostral desidentificada do Cadastro Único - dez/2013 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201312.zip&t=microdado	2013
	Base amostral desidentificada do Cadastro Único - dez/2012 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/redM.php?l=https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/base_amostra_cad_201212.zip&t=microdado	2012

TABELA – MICRODADOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DA SAGI

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família acompanhadas nas condicionalidades de saúde https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_138.pdf	Estado nutricional de crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do PBF https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/Microdado_CAD_SISVAN.rar	2013 a 2014
Perfil das famílias que sofreram repercurssões sobre o benefício do PBF em decorrência do processo de revisão cadastral https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_143.pdf	Perfil de famílias com repercurssões sobre benefício pelo processo de revisão cadastral https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_143.rar	2012 a 2014
Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - segunda rodada http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/C13%20n17%20-%20PESQUISA%20DE%20AVALIACAO%20DE%20IMPACTO%20DO%20PROGRAMA%20BOLSA%20FAMILIA_SEGUNDA%20RODADA%20(AIBF%20II).pdf	Dados longitudinais da pesquisa de avaliação do Programa Bolsa Família, 1ª e 2ª rodadas	2009 a 2012
Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - primeira rodada http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf	http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/microdados1309/aibf.php	2004 a 2007
Suplemento especial sobre acesso a transferência de renda de programas sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006 (PNAD/2006) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S25%20-%20IBGE%20tranferencia%20de%20renda.pdf	Suplemento sobre transferência de renda na PNAD 2006 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/renda.zip	2006 a 2008
Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S02%20-%20Pesquisa%20domiciliar%20com%20os%20beneficiarios%20do%20programa%20bolsa%20familia.pdf	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20domiciliar%20com%20os%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.rar	2005

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de avaliação de impacto do Benefício de Prestação Continuada - linha de base http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20Linha%20de%20base.pdf	Impacto BPC - linha de base https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_51.rar	2008 a 2010

PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de avaliação quantitativa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa(PETI).pdf	Avaliação PETI https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_16.rar	2008 a 2010
Suplemento especial sobre aspectos complementares do trabalho infantil da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2006 (PNAD/2006) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S31%20-%20IBGE%20trabalho%20infantil.pdf	PNAD 2006 - Suplemento sobre Trabalho Infantil http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/trabinf.zip	2006 a 2008

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

CENSO SUAS

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Censo SUAS 2015 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2015/	Censo SUAS 2015 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdados_2015.zip	2015
Censo SUAS 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf	Censo SUAS 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdados_2014.zip	2014
Censo SUAS 2013 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/CensoSUAS_2013_completo.pdf	Censo SUAS 2013 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_137.rar	2013
Censo SUAS 2012 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS_2012_final.pdf	Censo SUAS 2012 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_134.rar	2012
Censo SUAS 2011 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Censo%20Suas%202011_Final.pdf	Censo SUAS 2011 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_130.rar	2011
Censo SUAS 2010 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/CensoSUAS_2010.pdf	Censo SUAS 2010 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/microdado%202010.zip	2010

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - MUNIC

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básica Municipais de 2013 (MUNIC/13) https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_140.pdf	Suplemento da assistência social na MUNIC/13 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_140.zip	2013 a 2014
Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básica Municipais de 2009 (MUNIC/09) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S42%20-%20IBGE%20munic_as2009.pdf	Suplemento da assistência social na MUNIC/09 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Suplemento%20especial%20da%20assist%C3%A3ncia%20social%20na%20Pesquisa%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20Municipais%20de%202009%20(MUNIC09).rar	2008 a 2010
Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básica Municipais de 2005 (MUNIC/05) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S41%20-%20IBGE%20MUNIC%20assistencia_social2005.pdf	Suplemento especial da assistência social na Pesquisa de Informações Básica Municipais de 2005 (MUNIC/05) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Suplemento%20especial%20da%20assist%C3%A3ncia%20social%20na%20Pesquisa%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20Municipais%20de%202005%20(MUNIC05).rar	2005 a 2006

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ESTADUAIS - ESTADIC

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2014 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_151.pdf	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_151.rar	2014 a 2015
Perfil dos Estados Brasileiros - ESTADIC 2012 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Sum%C3%A1rio%20ESTADIC-2012.pdf	Perfil dos Estados Brasileiros - ESTADIC 2012 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/bases_ESTADIC_2012	2012

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

PESQUISAS

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas Sem Fins Lucrativos (PEAS) - 2014 - 2015 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_152.pdf	PEAS https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_152.rar	2014 a 2015
Pesquisa de Acompanhamento de programas e ações em Políticas de Desenvolvimento Social - PADS https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_145.pdf	Programas sociais e atuação do MDS https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_145.rar	2012 a 2014
Estudos sobre os Centros de Convivência de Idosos Financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudos%20sobre%20os%20Centros%20de%20Conviv%C3%A7%C3%A1ncia%20de%20Idosos%20Financiados%20pelo%20Fundo%20Nacional%20de%20Assist%C3%A7%C3%A1ncia%20Social.pdf	Centros de Convivência de Idosos - 2011 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_5.rar	2010 a 2011
Pesquisa quantitativa de avaliação da implementação do Projovem Adolescente - serviço socioeducativo http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20quantitativa%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20PROJOVEM%20Adolescente%20Servi%C3%A7o%20Socioeducativo_mar2011.pdf	Pesquisa Projovem https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_91.rar	2010 a 2011
Avaliação do impacto dos programas sociais administrados pelo MDS no Vale do Jequitinhonha - MG http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/4%20Sum%C3%A1rio%20Executivo%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Impacto%20dos%20Programas%20Sociais%20Administrados%20pelo%20MDS%20no%20Vale%20do%20Jequitinhonha.pdf	Avaliação de Programas do Vale do Jequitinhonha https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_14.rar	2008 a 2009
Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Ação Integral à Família http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudos%20Quantitativos%20e%20Qualitativos%20sobre%20o%20PAIF_nov2009.pdf	PAIF - 2009 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_55.rar	2008 a 2009

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

PESQUISAS

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional de famílias inscritas no CadÚnico com crianças menores de cinco anos de idade, residentes no semiárido - SAN semiárido https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_142.pdf	Situação de SAN de famílias com crianças menores de 5 anos no semiárido https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_142.rar	2012 a 2013
Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_135.pdf	Situação de SAN em comunidades quilombolas https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_135.rar	2011 a 2013
Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa P1+2 – Linha de Base http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Programa%20P1+2%20Linha%20Base.pdf	Cisternas https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_31.rar	2012
Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade Leite e das famílias dos beneficiários consumidores do leite http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos%20modalidade%20leite%20(PAA-leite)%20e%20das%20fam%C3%A3ias%20dos%20benefici%C3%A1rios%20consumidores%20do%20leite.pdf	Avaliação do PAA - Leite https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_2.rar	2010 a 2011
Pesquisa de avaliação do Programa Banco de Alimentos - segunda avaliação http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Banco%20de%20Alimentos2011.pdf	Avaliação do Programa Banco de Alimentos - segunda avaliação https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_6.rar	2010 a 2011
Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Leite http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos%20-%E2%80%93%20modalidade%20leite%20(PAA%20-%E2%80%93%20leite).pdf	Beneficiários do PAA - Leite https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_12.rar	2009
Chamada Nutricional Quilombola, 2006 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Chamada%20Nutricional%20Quilombola,%202006.pdf	Chamada nutricional quilombola http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Chamada%20Nutricional%20Quilombola,%202006.rar	2006 a 2007

TABELA – MICRODADOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DA SAGI

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Estimativas para a prevalência de desnutrição infantil nos 1.133 municípios do semiárido brasileiro a partir de modelo preditivo com base na Chamada Nutricional. http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estimativa%20para%20preval%C3%A1ncia%20de%20desnutri%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20nos%20133%20munic%C3%ADpios%20do%20Semi%C3%A1rido%20brasileiro.pdf	Prevalência da desnutrição infantil http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/29.zip	2006 a 2007
Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias - primeira avaliação http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Cozinhas%20Comunit%C3%A1rias2006-1.pdf	Cozinhas Comunitárias - Primeira Avaliação http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/22.zip	2006
Avaliação do Projeto Hortas Comunitárias http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Projeto%20Hortas%20Comunit%C3%A1rias.pdf	Hortas Comunitárias http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/32.zip	2006
Avaliação dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos nas regiões Sul e Nordeste http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20do%20impacto%20do%20PAA%20sobre%20os%20arranjos%20econ%C3%B4micos%20locais%20nas%20regi%C3%B5es%20Nordeste%20e%20Sul%20do%20Brasil.pdf	Impactos do PAA nas regiões Sul e Nordeste https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_59.rar	2005 a 2006
Estudo comparativo das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos - Região Nordeste http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20comparativo%20das%20diferentes%20modalidades%20do%20PAA-Regiao%20Nordeste.pdf	Estudo comparativo das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos - Região Nordeste https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20comparativo%20das%20diferentes%20modalidades%20do%20Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos%20-%20Regi%C3%A3o%20Nordeste.rar	2005 a 2006
Estudo sobre os beneficiários do PAA leite: produtores e consumidores http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20sobre%20os%20benefici%C3%A1rios%20do%20PAA-Leite.pdf	Beneficiários do PAA - Leite https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_60.rar	2005 a 2006
Chamada Nutricional de crianças menores de cinco anos em situação de vulnerabilidade social no semiárido e assentamentos rurais do Nordeste http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Chamada%20Nutricional%20em%20crian%C3%A7as%20menores%20de%20cinco%20anos%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20vulnerabilidade%20social%20no%20Semi%C3%A1rido%20e%20assentamentos%20rurais%20do%20Nordeste.pdf	Chamada nutricional de crianças menores de cinco anos na região Nordeste http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Chamada%20Nutricional%20de%20crian%C3%A7as%20menores%20de%20cinco%20anos%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20vulnerabilidade%20social%20no%20semi%C3%A1rido%20e%20assentamentos%20rurais%20do%20Nordeste.rar	2005 a 2006

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - PNAD

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013 - (PNAD/2013) https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_148.pdf	Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da PNAD/2013 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_148.zip	2013 a 2014
Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (PNAD/2009) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S53%20-%20IBGE%20pnad%20alimentar.pdf	Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (PNAD/2009) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Suplemento%20especial%20sobre%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20e%20nutricional%20da%20Pesquisa%20Nacional%20por%20Amostra%20de%20Domic%C3%ADlios%202009%20(PNAD2009).rar	2009 a 2010
Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 (PNAD/2004) http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/S51%20-%20IBGE%20PNAD%20alimentar2004.pdf	Suplemento especial sobre segurança alimentar e nutricional da PNAD/2004 http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Suplemento%20especial%20sobre%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20e%20nutricional%20da%20Pesquisa%20Nacional%20por%20Amostra%20de%20Domic%C3%ADlios%202004%20(PNAD2004).rar	2004 a 2006

INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA

PESQUISA	ARQUIVO MICRONDADOS	COLETA DE DADOS
Mediotec: perfil e impressões dos alunos no DF https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/lista-s.php?stk=ano&i=2018&id=207	Mediotec no DF https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/microdado/microdado_207.zip	2017 a 2018
Suplemento de Inclusão Produtiva da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2014 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_150.pdf	Suplemento de Inclusão Produtiva da ESTADIC 2014 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_150.rar	2014 a 2015

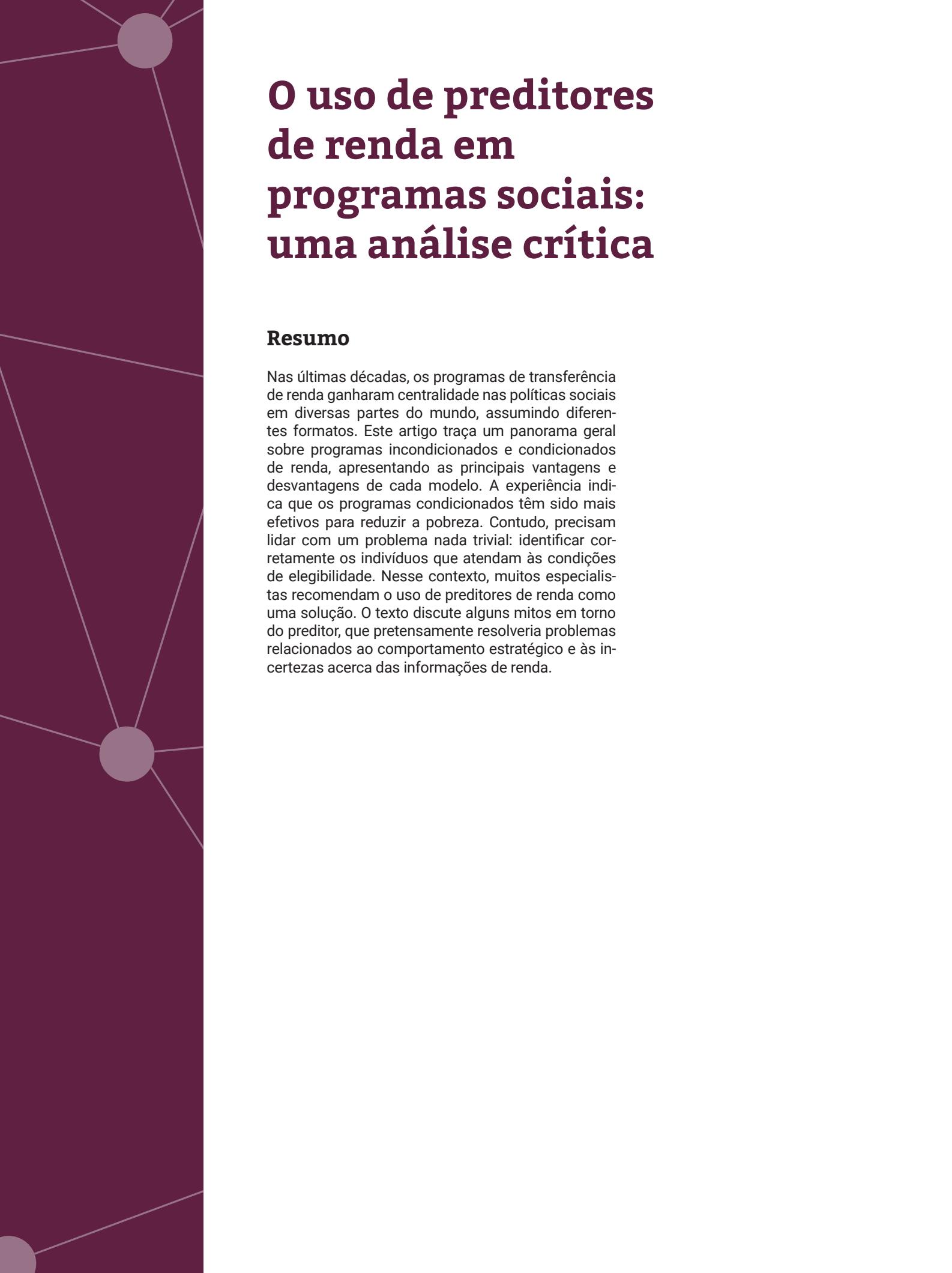
PESQUISAS DE OPINIÃO

PESQUISA	ARQUIVO MICRODADOS	COLETA DE DADOS
Pesquisa de Opinião: Conhecimento e Avaliação dos Programas Sociais do MDS pela população de baixa renda – primeira rodada http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Sum%C3%A1rio_Executivo_Pesquisa_de_Opini%C3%A3o_Data-folha_primeira_rodada.pdf	Conhecimento e Avaliação dos Programas Sociais do MDS – primeira rodada https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_8.rar	2010 a 2011
Pesquisa de Opinião: Conhecimento e Avaliação dos Programas Sociais do MDS – segunda rodada http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Sum%C3%A1rio%20Executivo%20Pesquisa%20de%20Opini%C3%A3o%20Datafolha%20segunda%20rodada.pdf	Conhecimento e Avaliação dos Programas Sociais do MDS – segunda rodada https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_7.rar	2011 a 2011
Pesquisa de opinião: crise econômica mundial e programas sociais do governo e a campanha de recadastramento dos beneficiários do Bolsa Família http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Opini%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%20Crise%20economica%20e%20Campanha%20de%20recadastramento%20-%20terceira%20rodada_2009.pdf	Crise econômica mundial e programas sociais - Recadastramento do PBF https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_13.rar	2009
Pesquisa de opinião: desigualdade e pobreza na opinião dos brasileiros http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/9%20Sum%C3%A1rio%20executivo%20-Pesquisa%20de%20Opini%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%20Desigualdade%20Pobreza%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais%20do%20Governo.pdf	Desigualdade e pobreza na opinião dos brasileiros https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/simulacao/sum_executivo/pdf/microdado_23.rar	2007 a 2008

TABELA – MICRODADOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DA SAGI

1





O uso de preditores de renda em programas sociais: uma análise crítica

Resumo

Nas últimas décadas, os programas de transferência de renda ganharam centralidade nas políticas sociais em diversas partes do mundo, assumindo diferentes formatos. Este artigo traça um panorama geral sobre programas incondicionados e condicionados de renda, apresentando as principais vantagens e desvantagens de cada modelo. A experiência indica que os programas condicionados têm sido mais efetivos para reduzir a pobreza. Contudo, precisam lidar com um problema nada trivial: identificar corretamente os indivíduos que atendam às condições de elegibilidade. Nesse contexto, muitos especialistas recomendam o uso de preditores de renda como uma solução. O texto discute alguns mitos em torno do preditor, que pretensamente resolveria problemas relacionados ao comportamento estratégico e às incertezas acerca das informações de renda.

Introdução

A partir da década de 1990, os programas de transferência de renda (PTR) passaram a protagonizar a política social em diversos países. Na América Latina, os pioneiros foram: Brasil, em 1995, por meio de ações subnacionais¹, e México, em 1997, com um programa nacional. Nos anos subsequentes, os PTR se expandiram e atualmente estão presentes em mais de 28 países². A experiência de utilização desses programas revela impactos efetivos no combate à pobreza e na promoção do acesso a serviços públicos básicos como educação, saúde e nutrição (FISZBEIN; SCHADY, 2009; ROQUE; FERREIRA, 2015).

A literatura mostra que os PTR podem ter efeitos de curto e longo prazo. Por um lado, a transferência direta aumenta a renda da família de modo imediato e alivia os danos severos da pobreza. Nesse sentido, em curto prazo, a transferência de renda se comporta como um seguro, que ampara os indivíduos nas situações em que estes são acometidos por privações severas de renda (MANKIW, 2012). Por outro, a longo prazo, os PTR podem auxiliar na quebra do ciclo de pobreza intergeracional, seja pelo apoio ao desenvolvimento do capital humano ou pela priorização de grupos específicos que historicamente são penalizados (coraça, gênero, etnia) (FISZBEIN; SCHADY, 2009; ROQUE; FERREIRA, 2015). Diante dos resultados já observados e das suas potencialidades, os PTR ganharam centralidade na política social em diversas partes do mundo, mas especificamente os programas condicionados – focalizados em um grupo específico da população.

Contudo, nos programas condicionados de transferência de renda, é necessário lidar com o desafio de identificar o público-alvo da política e, nesse contexto, muitos especialistas sugerem o uso de modelos estatísticos – preditores de renda – como uma solução inovadora e mais precisa. Dessa forma, a partir da revisão de literatura, este artigo tem por finalidade discutir a aplicação de preditores para subsidiar o processo de concessão de benefícios.

Este texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na próxima, serão discutidas as vantagens e desvantagens de programas condicionados e incondicionados de renda. Na terceira seção, são apresentados os possíveis formatos que os programas condicionados podem assumir, bem como os recursos para seleção. As limitações dos preditores de renda para concessão de benefícios são abordadas na quarta parte. Na última seção são apresentadas algumas considerações finais.

Programas de transferência incondicionados versus condicionados

Nas últimas décadas, os programas de transferência de renda têm assumido o protagonismo na agenda de redução da pobreza em diversas partes do mundo. Embora tenham muitas características em comum, os PTR podem ser divididos em duas categorias principais (Quadro 1):

Quadro 1 – Categorias dos PTR

Incondicionados	Benefícios transferidos a todos os indivíduos sem comprovação de renda ou exigência de contrapartida (programas de renda básica universal).
Condicionados	Benefícios transferidos conforme cumprimento de determinadas condições, como: <ul style="list-style-type: none">• ter renda abaixo de determinado patamar;• frequentar a escola.

Fonte: Elaboração própria.

Muitos especialistas defendem os programas incondicionados de renda (PITR) como a opção ideal. Um dos motivos é a facilidade de comunicação: nos programas de renda básica universal, não há critérios de elegibilidade. Outro ponto importante é a não estigmatização das pessoas mais pobres, devido à ausência de segmentação da população em dois grupos (elegível e não elegível). Além disso, os programas incondicionados apresentam menos custos operacionais em comparação com os condicionados (que precisam identificar o público-alvo e criar rotinas de averiguação cadastral). A depender do desenho do programa condicionado, também é menor o incentivo dos beneficiários para buscar acréscimos de renda, sob o risco de serem excluídos. Sinteticamente, os (PITR) apresentam quatro vantagens (VAN OORSCHOT, 2002): 1) menor risco de gerar armadilhas de dependência; 2) não estigmatização dos beneficiários; 3) custo administrativo mais baixo; e 4) facilidade de comunicação.

1. As primeiras experiências brasileiras foram em Distrito Federal, Campinas/SP e Ribeirão Preto/SP (LICIO, 2002).

2. Na América Latina e no Caribe: Brasil, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Equador, Peru, Chile, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicarágua, Colômbia, Bolívia, Paraguai e Argentina. Demais regiões: Burkina Fasso, Nigéria, Turquia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Índia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Indonésia, China e África do Sul.

Há ainda um ponto menos comentado, referente aos riscos de os programas condicionados aumentarem a desigualdade entre indivíduos semelhantes, que estão muito próximos da linha de elegibilidade. Além disso, o pagamento de valores fixos pode agravar essa situação, conforme exemplificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Exemplo: Benefício de Prestação Condicionada (BPC)

O Benefício de Prestação Condicionada (BPC)³ considera a renda per capita de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo como critério de elegibilidade (renda abaixo de 238 reais⁴), e paga o valor de um salário mínimo (atuais 954 reais). Isso pode provocar a seguinte distorção⁵: família A, com renda igual a 243 reais per capita, não é elegível ao benefício e, portanto, não terá sua renda alterada; família B, com 237 reais per capita, é elegível e irá receber 954 reais, passando a ter uma renda de 1.191 reais. Com a implementação da política, a diferença de rendimento entre as duas famílias aumenta – ou seja, nesse caso, o programa acentua a desigualdade dentro do grupo mais pobre. Os cinco reais a mais da família A impedem que ela participe do programa, situação que não ocorreria nos programas incondicionados. Para não gerar esse tipo de distorção, uma alternativa é estabelecer benefícios cujo valor seja de complementação da renda familiar até a linha de exigibilidade, como é o caso do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)⁶, do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria.

Embora os programas incondicionados de renda tenham, aparentemente, tantas vantagens, eles ainda são muito raros⁷ e se mostraram pouco eficientes para combater a pobreza. Isso se deve ao seguinte: considerando dado orçamento, os programas incondicionados transferem um valor menor por beneficiário do que os condicionados (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Por isso, embora tenha custo operacional menor do que os programas condicionados, transferir renda de forma universal demanda muito mais orçamento para produzir os mesmos efeitos na população de baixa renda, devido à ausência de focalização da política.

Diante desses questionamentos sobre a efetividade de programas incondicionados, os condicionados ganharam mais espaço entre governos de todo o mundo, que enxergam esse modelo como mais eficiente na alocação do recurso público para reduzir a pobreza.

Ao priorizar estratos historicamente vulneráveis, os programas condicionados permitem potencializar os resultados da política social, como auxiliar mulheres pobres de famílias monoparentais e pessoas em situação de rua. O Bolsa Família, por exemplo, estimula que as mulheres sejam as responsáveis pela família no programa, tendo por isso o papel de gerir o benefício. Atualmente, mais de 90% dos responsáveis das famílias beneficiá-

rias são mulheres, que ganharam mais autonomia e puderam se enxergar como detentoras de direitos e deveres, independentemente da intermediação masculina (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Além disso, as condicionalidades estimulam o acesso dos mais pobres e vulneráveis a serviços públicos essenciais para a quebra de pobreza intergeracional. Diversos países – como Brasil, México, Equador, Colômbia e Jamaica – têm apresentado resultados extremamente positivos, como altas taxas de vacinação e diminuição da evasão escolar, por incorporarem no desenho do PCTR as exigências de condicionalidades de saúde e educação (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Programas condicionados se diferenciam por regra de elegibilidade, público-alvo e tipo de condicionalidade, entre outros. Todavia, o principal desafio é a identificação dos indivíduos que atendam aos critérios de elegibilidade. Dessa forma, os gestores buscam meios que minimizem os erros na seleção dos beneficiários e que não comprometam a eficiência do programa. Como será discutido na próxima seção, definir o melhor método de seleção não é uma tarefa fácil.

Programas condicionados de transferência de renda (PCTR)

Os PCTR têm em comum, basicamente, o repasse de recursos monetários às famílias que atendam ao perfil e às regras do programa. Entretanto, não existe um único modelo de PCTR: os programas assumiram formatos muito distintos de um país para outro, ao longo do tempo, como está ilustrado no Quadro 3.

3. O BPC, criado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil e retrata bem essa situação: o programa garante pagamento de um salário mínimo mensal ao idoso (65 anos ou mais) ou à pessoa com deficiência cuja família possua renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção e que não receba nenhum tipo de benefício previdenciário (BRASIL, 1993).

4. Valor referente a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de 2018 (R\$ 954).

5. Considerando as famílias A e B unipessoais.

6. O BSP é um complemento aos benefícios do Bolsa Família para aquelas famílias que, mesmo após o recebimento dos outros benefícios, permanecem abaixo da linha de extrema pobreza.

7. O governo da Finlândia financiou um programa piloto de renda mínima universal. O projeto durou um ano, entre 2017 e 2018, e consistiu da concessão de benefícios de igual valor para cada pessoa do experimento. O programa foi encerrado antes do previsto e os resultados ainda não foram documentados.

Quadro 3 – Etapas do desenho de PCTR: exemplos reais

Etapas	Exemplos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Bolsa Família (Brasil): combater a pobreza e a fome no país; estimular o acesso das famílias beneficiárias a serviços de saúde e educação. Oportunidades (México): combater a pobreza e a fome no país. Além disso, melhorar o acesso a serviços de saúde e educação e a nutrição das famílias extremamente pobres. Bono Juancito Pinto (Bolívia): melhorar o acesso à educação.
Critérios de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> Bolsa Família (Brasil): famílias pobres (se houver ao menos uma criança ou adolescente na sua composição) e famílias extremamente pobres (em qualquer composição). Oportunidades (México): famílias em situação de pobreza alimentar, pobreza das capacidades e vulnerabilidade social, priorizando a primeira. Bono Juancito Pinto (Bolívia): crianças e jovens de baixa renda que estejam matriculados no ensino fundamental ou médio. Programa Cercanias (Uruguai): famílias de baixa renda, prioritariamente com crianças e jovens de até 18 anos.
Método de identificação	<ul style="list-style-type: none"> Bolsa Família (Brasil): utiliza informações declaradas pelo responsável familiar. Oportunidades (México): utiliza um indicador de pobreza que considera outras variáveis além da renda. Programa Cercanias (Uruguai): utiliza um índice de pobreza e vulnerabilidade para identificar o público-alvo.
Implementação e operação	<ul style="list-style-type: none"> Bolsa Família (Brasil): benefícios fixos e variáveis de acordo com a composição familiar. Oportunidades (México): benefício variável de acordo com a composição familiar (com e sem idosos) e benefício variável de educação por gênero (meninas recebem mais) e tempo de estudo (poupança para os jovens que terminam o ensino médio). Bono de Desarrollo Humano (Equador): benefício fixo por família. Más Familias en Acción (Colômbia): valor do benefício varia de acordo com o tamanho da família. Há benefício fixo para cada criança em idade pré-escolar (fora de Bogotá).

Fonte: Elaboração própria com base em Ibarrarán et al. (2017), Pase e Corbo (2015) e Fiszbein e Schady (2009).

De modo simplificado, o desenho de um PCTR passa por quatro etapas básicas. A primeira é delimitar o objetivo que se quer alcançar com a política. Não se trata, porém, de definir um único alvo: os PCTR podem ser utilizados para atender a múltiplas finalidades. Todavia, é preciso ter clareza sobre quais são os resultados esperados. Objetivos difusos podem comprometer os critérios que definem o público-alvo do programa – a segunda etapa do processo. Uma vez definidos os objetivos e os critérios de elegibilidade, a terceira etapa é a identificação e seleção das famílias beneficiárias. Por fim, a definição da estrutura dos benefícios e o processo de pagamento, bem como outros aspectos da implementação e operação do PCTR, são determinantes para o alcance dos objetivos almejados (quarta etapa).

A estrutura dos benefícios e o valor transferido para cada família podem gerar diferentes incentivos (IBARRARÁN et al., 2017). Por exemplo, um PCTR que transfira para cada família um benefício variável

que aumente com a quantidade de crianças que frequentam a escola estimula a manutenção das crianças em sala de aula; outro que entregue para cada família um benefício variável que aumente de acordo com os anos de estudo gera incentivos para que as crianças concluam o ciclo escolar⁸. Os dois programas possuem condicionalidades de educação, mas podem ter impactos distintos por terem sido desenvolvidos de forma diferente.

Ainda que as quatro etapas sejam relevantes para o desenho dos PCTR, esta discussão concentra-se nas limitações de instrumentos de identificação do público-alvo. Por isso, cabe restringir a análise a duas das quatro etapas: critérios de elegibilidade e métodos de seleção dos beneficiários.

8. Há programas que pagam benefício extra quando o aluno conclui um ciclo, como o Oportunidades (México) e o Renda Melhor (Rio de Janeiro).

Critérios de elegibilidade

Embora os programas condicionados tendam a ser direcionados à população mais pobre ou vulnerável⁹, a experiência mostra que a conceituação desses termos pode variar bastante de um programa

para outro, levando em conta aspectos econômicos, sociais e culturais do local em que será realizada a política. Ainda que os programas condicionados utilizem critérios de elegibilidade diferentes, estes podem ser classificados em três tipos gerais: socioeconômico, geográfico e categórico (Quadro 4).

Quadro 4 – Exemplos de critérios de elegibilidade

1. SOCIOECONÔMICO

- Renda/consumo
- Acesso a serviços públicos básicos (saúde, educação, saneamento, moradia)

2. GEOGRÁFICO

- Nacional
- Rural/Urbana
- Cidade/bairro/comunidade local

3. CATEGÓRICO

- Idade (crianças, jovens ou idosos)
- Gênero
- Etnia/cor/raça
- Vítimas de desastres ambientais

Fonte: Elaboração própria com base em Ibarrarán et al. (2017).

Como o próprio nome sugere, o primeiro grupo se refere aos critérios relacionados à situação econômica e social da família. Em geral, PCTR utilizam critérios de renda para segmentação da população entre os elegíveis e não elegíveis ao programa. No entanto, alguns programas são orientados à população extremamente pobre – com restrição severa de renda, como os programas no Equador (*Bono de Desarrollo Humano*) e no México (*Oportunidades*) (IBARRARÁN, 2017). Outros programas têm maior abrangência, atendem à população de baixa renda ou vulneráveis: na Jamaica, por exemplo, cerca de 20% da população vive em situação de extrema pobreza, e o programa beneficia a 40% da população (IBARRARÁN, 2017). Em alguns casos, os critérios de renda e as restrições a serviços básicos podem ser utilizados conjuntamente, como o programa Renda Melhor, no estado do Rio de Janeiro, que, além da renda *per capita* familiar, considera aspectos como o acesso à moradia adequada, educação e saúde para determinação de seu público-alvo.

No segundo grupo, consideram-se os critérios relacionados à localização geográfica dos indivíduos. A constatação de que a incidência da pobreza é maior em algumas regiões e menor em outras pode motivar a criação de programas voltados para áreas específicas (bolsões de pobreza, zona rural, por exemplo). No entanto, a aplicação de critérios puramente geográficos não é comum, pois aumenta o risco de piorar a focalização. Além disso, critérios geográficos puros podem criar movimentos migratórios e concentração da pobreza. Desta forma, em geral, o que se observa na prática é uma combinação de critérios socioeconômicos e geográficos. O Bolsa Verde, por exemplo, é um programa para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas prioritárias para a conservação ambiental (cf. BRASIL,

2013). Outro caso é o Programa Oportunidades, no México, que foi criado em 1997 para reduzir a pobreza nas áreas rurais e apenas em 2002 se expandiu para as zonas urbanas do país (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

O terceiro grupo abrange os critérios associados a determinada condição considerada vulnerável. A depender dos objetivos dos PCTR, a focalização em grupos específicos é desejável. Um exemplo de aplicação de critérios categóricos puros seriam os PCTR que atendem vítimas de desastres naturais. No entanto, assim como os critérios geográficos, os categóricos costumam ser aplicados a partir de critérios socioeconômicos. Um caso desse tipo é o BPC, que transfere renda a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.

Com uma gama de possibilidades tão diversa, como características geográficas e etárias, cabe a cada programa definir os critérios de elegibilidade, para então conhecer quem são as pessoas que se encaixam nesse perfil e que, por consequência, devem receber o benefício.

Identificação do público-alvo

Idealmente, nenhuma pessoa dentro do perfil do PCTR deveria ficar fora da política (erro de exclusão), assim como indivíduos não elegíveis não deveriam participar do programa (erro de inclusão).

9. Situação de vulnerabilidade pode ser interpretada como necessidades insatisfeitas em múltiplos âmbitos (renda, escolaridade, alimentação, saúde, moradia, trabalho, transporte etc.) e/ou relações sociais fragilizadas, entre outros.

Quadro 5 – Focalização dos PCTR: erros de inclusão e exclusão

1. Erros de inclusão: ocorrem quando famílias que não estão dentro dos critérios de elegibilidade são beneficiárias.

2. Erros de exclusão: ocorrem quando famílias que de fato atendem aos critérios estabelecidos são excluídas.

Um programa bem focalizado é aquele que minimiza os erros de inclusão e de exclusão, que alcança com o máximo de precisão o público que espera atingir. No entanto, não é razoável esperar que não ocorra nenhum erro de inclusão/exclusão em um programa de larga escala com critério de renda. Nesse caso, é fundamental separar os erros de focalização próprios da seleção de beneficiários daquelas referentes à volatilidade de renda ao longo do tempo. A situação socioeconômica das famílias de baixa renda varia por diversos motivos – rotatividade de emprego, nascimento/falecimento de membros da família, crise econômica, entre outros fatores. Ainda que o processo de atualização cadastral seja contínuo, sempre haverá um intervalo de tempo entre uma atualização e outra, e nesse período famílias podem entrar ou sair da condição de pobreza. Tipicamente, esses eventos não configuram erros de focalização, pois mudanças de renda podem não ter efeitos permanentes.

Fonte: Elaboração própria.

Vale destacar que a escolha do método de identificação está condicionada não só aos critérios de elegibilidade definidos, mas também à disponibilidade de informações sobre os indivíduos. A partir dos três critérios de elegibilidade discutidos (socioeconômicos, geográfico e categórico), os gestores devem avaliar quais instrumentos são aplicáveis ao contexto do seu programa e em medida o método escolhido é eficiente.

Considerando que os programas não combinem critérios diferentes, os gestores de PCTR que utilizem os puramente geográficos observam onde as pessoas moram, e podem solicitar comprovante de residência como fonte de informação. Se quiserem melhorar o seu instrumento de identificação, é possível cruzar a informação do comprovante com bases de dados administrativas para capturar possíveis inconsistências e minimizar erros de focalização.

Os gestores que utilizam critérios categóricos puros podem observar se uma pessoa está dentro do perfil etário e de gênero simplesmente por meio de documentos oficiais de identificação. Nos casos relacionados à cor, raça e etnia, a informação pode ser observável, mas, em alguns lugares, depende da autodeclaração.

Já os programas cujo critério de elegibilidade é o acesso a serviços públicos básicos (critério socioeconômico), os gestores poderiam identificar os usuários por meio de registros administrativos,

como declaração escolar ou conta de luz, por exemplo. Outra possibilidade seria a realização de visitas domiciliares para checar informações mais específicas, como condições da moradia.

Entretanto, os gestores de programas cujo critério de elegibilidade é apenas renda não conseguem observar completamente os rendimentos dos indivíduos. Embora seja possível utilizar comprovantes (como contracheques e movimentação bancária), o público-alvo do PCTR pode não ser totalmente identificado, uma vez que parte significativa das pessoas de baixa renda está no mercado de trabalho informal. Portanto, nesse caso, os registros administrativos são frágeis e insuficientes devido à ausência de informações observáveis para identificar com precisão os destinatários a partir do critério exclusivo de renda. No mundo real, é frequente haver alguma combinação entre os critérios de renda e os demais, e por isso os gestores de PCTR precisam enfrentar o problema de ausência de informação.

Instrumentos de identificação: o problema de ausência de informação

Para lidar com a ausência de informação de renda, os gestores têm, basicamente, duas alternativas¹⁰: utilizar a renda declarada pelos indivíduos ou uma renda predita. Neste segundo caso – referente a preditores de renda –, são aplicados modelos estatísticos para estimar a renda das pessoas. Os dois instrumentos apresentam vantagens e limitações quanto métodos de seleção do público-alvo.

Figura 1 – Estratégias de Identificação do público-alvo do PCTR



Fonte: Elaboração própria

10. Existe uma terceira estratégia de identificação, não mencionada, que é a avaliação da própria comunidade sobre quem são as famílias elegíveis ao PCTR. Esse método é utilizado em países como Nigéria, Quênia, Camboja, Indonésia, Bangladesh e Paquistão (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

A utilização de técnicas e modelos estatísticos como subsídio na condução da política social tem sido recorrente em diversos países, seja no processo de desenho, de implementação, de monitoramento ou de avaliação dos resultados. Esses instrumentos se tornaram populares em diversos países, com experiências na América Latina, no Caribe e na África. Nessas localidades, o mercado de trabalho informal é grande e os sistemas de informação são frágeis, o que dificulta a verificação de renda por meio de cruzamentos entre bancos de dados. Um dos argumentos utilizados para defender o uso de preditores é, justamente, que estes são mais precisos e consistentes, especialmente por considerarem um conjunto amplo de informações (observáveis) sobre os indivíduos. Portanto, a expectativa é de que os preditores consigam minimizar os erros de inclusão e exclusão quando comparados aos outros métodos de focalização que usam a renda familiar declarada (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005; GROSH; BAKER, 1995).

Esse método foi adotado em quase todos os países da América Latina com PCTR – como Chile, Costa Rica, Colômbia e México (IBARRARÁN et al., 2017). Na África, muitos outros programas utilizam preditores: Gana, Malawi, Nigéria, Tanzânia, Etiópia, Gana, Malawi Banco, Burkina Faso e Níger (BROWN et al., 2016). Armênia, Indonésia e Turquia são exemplos de países fora da América Latina e África que também utilizam esse método (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004). No Brasil, o Programa Renda Melhor é um exemplo de aplicação de preditores para identificar a população elegível ao programa¹¹.

Na contramão dessa tendência, o maior PCTR do mundo – o Bolsa Família –, que conta com cerca de 50 milhões de beneficiários, é o único programa de país latino-americano que usa a autodeclaração de renda, alcançando um nível elevado de focalização em comparação a outros programas da região, tanto entre os 20% quanto entre os 40% mais pobres (SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)¹². O Brasil ocupa a terceira posição nesse ranking, atrás apenas dos programas do Peru e do Panamá – países que possuem programas significativamente menores. Nessa situação, os gestores trabalham com o cenário em que os entrevistados irão declarar informações verdadeiras. Mesmo assim, há a possibilidade de conferir a veracidade das informações a partir de rotinas de cruzamentos de registros administrativos, com potencial de trazer ganhos de focalização ao PCTR.

Idealmente, as informações declaradas pelas famílias deveriam ser verificadas exaustivamente. Entretanto, esse processo é custoso e tecnicamente inviável em países com alta informalidade ou baixa

qualidade de registros administrativos do mercado de trabalho e de outras fontes de rendimento (pensões, transferências, doações etc.).

Embora os preditores sejam atraentes, a experiência de 15 anos do Bolsa Família questiona a ideia de que a renda declarada seja pior para identificação da condição de pobreza que o *proxy means test*, nem qual dos instrumentos é mais eficiente para minimizar erros de inclusão/exclusão.

Quadro 6 – Programa Bolsa Família: método de identificação de renda declarada

O Bolsa Família é destinado às famílias com renda per capita mensal de até R\$ 89,00 ou com renda de até R\$ 178,00 desde que tenham ao menos uma criança ou adolescente. O responsável pela família fornece ao Cadastro Único¹³ um conjunto de informações socioeconômicas – como escolaridade, renda e características da moradia – e assina um termo em que assume a responsabilidade pela veracidade dessas informações. Os dados devem ser atualizados sempre que houver mudança das informações prestadas ou a cada dois anos, o que ocorre primeiro. A informação de rendimento autodeclarada é verificada, posteriormente, por meio de cruzamento com outras bases de dados administrativas disponíveis, como a base de informações dos trabalhadores em empregos formais, registrados pelo Ministério do Trabalho.

Fonte: Elaboração própria.

Renda predita (Proxy means testing – PMT)

Nas últimas décadas, tem ganhado corpo o debate sobre o uso de modelos estatísticos para melhorar a focalização dos programas condicionados de renda. De fato, em alguns casos a estatística permite extrair informações mais precisas, podendo ser aplicada a diferentes problemas (teóricos e práticos). No contexto dos PCTR, tem-se um conjunto de modelos estatísticos que são utilizados com o objetivo de in-

11. Disponível em: <<http://bit.ly/2PZSyEt>>. Acesso em: 4 set. 2018.

12. Rios (2018) analisou o impacto de uma mudança na regra de elegibilidade do Bolsa Família. Ainda que a subdeclaração de renda não seja o foco do estudo, ele mostra que esse problema não atinge significativamente o bem-estar das pessoas.

13. O Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda residentes no Brasil, entendidas como aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou 3 salários mínimos de renda total. Além do Bolsa Família, mais de vinte programas federais utilizam essa base de dados. Em julho de 2018, havia 76 milhões de pessoas de baixa renda registradas no Cadastro Único.

ferir o nível de bem-estar da população: os preditores (também conhecidos como *proxy means test*)¹⁴.

Há múltiplas propostas de preditores, dado que o conceito de bem-estar não é consensual entre os gestores públicos, tampouco o nível mínimo de bem-estar aceitável. Por exemplo, o gestor pode utilizar um conceito de pobreza multidimensional como indicador de bem-estar ou um índice de qualidade de vida ou de renda monetária das famílias.

A título de ilustração de como os preditores podem ser aplicados, em particular os de renda, propõe-se a seguinte simplificação da realidade: uma cidade com dez famílias e um gestor público decide implementar um PCTR para aquelas que vivem com menos de 89 reais. Para realizar a política, é fundamental obter informações sobre a renda familiar. Se essa fosse uma variável observável, o gestor direcionaria a política para as famílias de Bete, Carlos, Dora, Elisa e Grazi (Tabela 1).

Tabela 1 – Renda verdadeira das famílias (caso hipotético)

Responsáveis das famílias	Renda verdadeira (não observada pelo gestor) em R\$ per capita
Ana	105
Carlos	47
Bete	80
Dora	72
Elisa	83
Fausto	147
Grazi	78
Hugo	129
Iara	143
José	94

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, na prática, o gestor não observa essa informação, pois os registros administrativos são insuficientes para revelar a renda real de cada família. Diante desse fato, ele busca descobrir a renda verdadeira a partir das características socioeconômicas que observa nas famílias (saúde, educação, saneamento e energia elétrica). No exemplo, considera a média de anos de escolaridade da família para estimar a renda verdadeira (Tabela 2).

Tabela 2 – Características socioeconômicas (observadas pelo gestor)

Responsáveis das famílias	Média de anos de escolaridade familiar
Ana	4
Carlos	8
Bete	10

Dora	1
Elisa	3
Fausto	6
Grazi	2
Hugo	10
Iara	12
José	9

Fonte: Elaboração própria.

O último passo que falta para descobrir os parâmetros desse preditor de renda é obter a renda declarada pelas famílias. No entanto, como é custoso visitar todos os domicílios, o gestor opta por realizar a pesquisa em quatro das dez famílias (uma amostra). Mediante instrumentos estatísticos, como o método dos mínimos quadrados ordinários¹⁵, é possível fazer inferência da renda dessa população a partir de estimativa amostral. Para realização da pesquisa domiciliar, foram escolhidas, aleatoriamente, por meio de sorteio, as famílias de José, Iara, Hugo e Bete. Na Tabela 3, observam-se as informações das quatro famílias sorteadas, que subsidiarão o modelo do preditor.

Tabela 3 – Resultado da pesquisa domiciliar (observada pelo gestor)

Responsáveis das famílias	Renda declarada (observada pelo gestor) em R\$ per capita
José	94
Iara	143
Hugo	129
Bete	80

Fonte: Elaboração própria.

De posse de todas as informações necessárias, é possível rodar o modelo linear definido (Equação 1) e encontrar a renda predita das famílias (\hat{Y}).

14. Grosh e Baker (1995) definem PMT como uma situação em que as informações sobre as características da família/do indivíduo que são correlacionadas ao nível de bem-estar sejam utilizadas na forma de algoritmo para estimar sua renda, seu bem-estar ou sua necessidade.

15.0 método dos mínimos quadrados (MMQ) é uma técnica de estimação paramétrica e linear que fornece o melhor ajuste para um conjunto de dados ao minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e o valor verdadeiro. Pode ser escrito como: $Y = a + bX + e$, onde " Y " é a variável dependente, a e b são os parâmetros da equação, " X " são as variáveis explicativas e " e ", o erro da estimativa.

Equação 1

$$\hat{Y} = \beta X$$

Após estimar a renda das famílias (\hat{Y}) como uma função das características socioeconômicas observáveis (X), o β estimado é de 17. Desse modo, ao multiplicar $\beta = 17$ pelo valor associado à média de anos de escolaridade da família (X) (Tabela 2), o gestor encontra a renda predita de cada uma delas e pode avaliar quais são elegíveis ao PCTR, como será visto mais adiante.

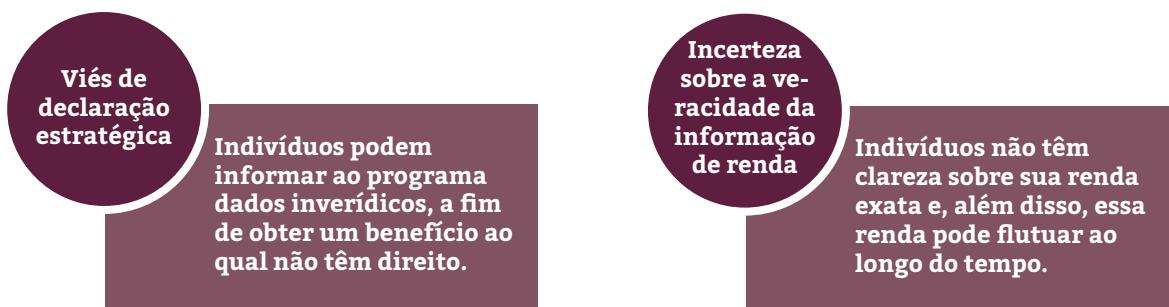
Em tese, o problema de ausência de informações observáveis seria solucionado com o preditor de renda (PMT). Entretanto, como será discutido na sequên-

cia, a imprecisão da estimativa dos preditores pode tornar seus resultados muito pouco informativos sobre a realidade das famílias.

Discussão sobre o uso de preditores de renda para concessão de benefícios de PCTR

O senso comum sugere que o uso de métodos estatísticos é superior ao uso de informação declarada, pois, em tese, a aplicação de modelos estatísticos solucionaria duas supostas dificuldades presentes nos métodos de renda declarada (CASTEÑEDA; LINDERT, 2005): viés de declaração estratégica e incerteza sobre a veracidade da informação de renda.

Figura 2 – Supostas limitações dos métodos de renda declarada



Fonte: Elaboração própria.

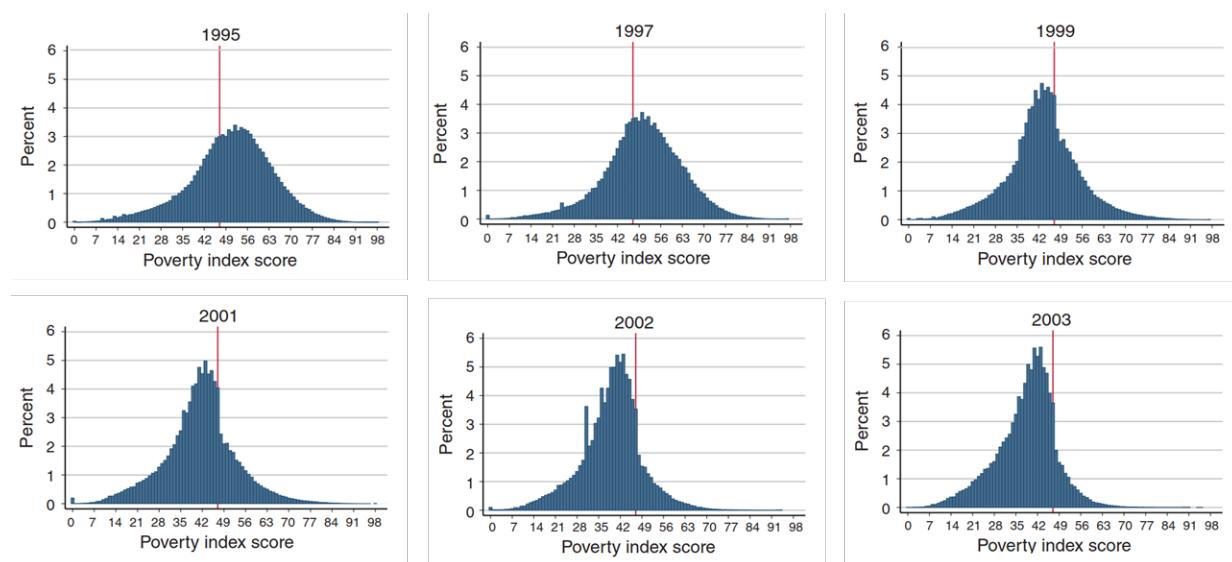
Com base nessas críticas à autodeclaração, percebe-se que os preditores de renda tendem a ser excessivamente valorizados, pois eles não resolvem os problemas elencados e criam outros, como será visto a seguir.

Viés de declaração estratégica

A experiência mostra que instrumentos mais sofisticados, como o PMT, não corrigem o viés causado pelo comportamento estratégico. Por exemplo, o Censo dos Pobres, na Colômbia – registro semelhante ao que seria o Cadastro Único no Brasil –, tem por objetivo identificar as pessoas que vivem

em situação de pobreza no país. Para isso, utiliza PMT como estratégia de seleção. A partir de pesquisas domiciliares, são levantadas informações sobre os indivíduos para construção do índice de pobreza, com escala de zero a 100, em que quanto menor o valor, maior é a incidência da pobreza: são consideradas pobres as pessoas que tiverem pontuação abaixo de 47. Dito isso, Camacho e Conover (2011) avaliaram a existência de comportamento estratégico no processo de identificação do Censo dos Pobres e encontraram um resultado interessante: ao longo do tempo, as pessoas entrevistadas começaram a mentir em todas as variáveis utilizadas pelo preditor, e não apenas na renda (Figura 3).

Figura 3 – Curvas de distribuição do Índice de Pobreza da Colômbia (1995/2003)



Fonte: Camacho e Conover (2011).

Conforme ilustra a Figura 3, ao longo do tempo, a curva de distribuição se desloca à esquerda da linha de pobreza (menor que 47). Segundo Camacho e Conover (2011), 3 milhões de pessoas tiveram suas pontuações no índice de pobreza alteradas para baixo, o que corresponde a 33% das pessoas pobres que subdeclararam informações de renda, entre outros. Claramente, o caso da Colômbia mostra manipulação no processo.

Ainda que os agentes não entendam como as informações são utilizadas pelos preditores, algumas das correlações são intuitivas; por exemplo, serviços básicos e índice de pobreza: espera-se que quanto maior o acesso aos serviços básicos, menos severa será a condição de pobreza (KIDD; WYLDE, 2011). Dessa forma, os preditores não resolvem o problema do comportamento estratégico: quem está disposto a mentir na variável de renda passa a mentir nas demais variáveis do preditor, piorando a qualidade das bases de informações como um todo.

A teoria já previa esse tipo de limitação dos preditores: segundo a crítica de Lucas Junior (1976)¹⁶, as pessoas reagem a mudanças nas regras das políticas públicas de forma diferente da maneira como elas agiam antes de essas regras serem mudadas. Portanto, quaisquer correlações observadas no regime de política antigo tipicamente deixam de valer assim que este é alterado. Como visto no caso concreto da Colômbia, as famílias ajustaram seu comportamento para se enquadrar no critério de pobreza, reagindo ao novo modelo da política: elas passaram a manipular as demais informações consideradas no preditor além da renda, o que não era esperado. Assim, a partir de evidências práticas e teóricas, mostra-se equivo-

cada a proposta de utilizar o PMT para eliminar o viés de comportamento estratégico.

Quadro 7 – Preditores e transparência

O uso de preditores embute um problema de transparência das políticas públicas que utilizam esses instrumentos (BUDLENDER, 2014; KIDD; WYLDE, 2011). Além de não serem efetivos para tratar o comportamento estratégico, são menos transparentes que a autodeclaração de renda.

As críticas à falta de transparência podem ser observadas em diversos países que utilizam preditores, como México, Chile, Peru, Nicarágua e Indonésia (ADATO; ROOPNARAIN, 2004; ADATO; COADY; RUEL, 2000; CAMERON; SHAH, 2014; KIDD; WYLDE, 2011). No Chile, por exemplo, os pesos da pontuação são deliberadamente mantidos em sigilo (KIDD; WYLDE, 2011). Com métodos e fórmulas tão complexos, os preditores não têm como ser devidamente comunicados à sociedade. Assim, o PMT aumenta a dificuldade para a população de baixa renda entender o porquê de algumas pessoas serem beneficiárias e outras não. A experiência mostra que, em alguns casos, o uso de preditores causa conflitos na mesma comunidade, enfraquecendo as relações sociais e provocando constrangimento aos que foram selecionados pelo programa, inclusive por reforçar questões de motivação política ou até mesmo mística (ADATO; ROOPNARAIN, 2004; ADATO; COADY; RUEL, 2000; CAMERON; SHAH, 2014; KIDD; WYLDE, 2011).

Fonte: Elaboração própria.

16. Robert Lucas Junior foi ganhador do Prêmio Nobel em 1995.

Incerteza sobre a veracidade da informação de renda

O segundo problema que os preditores de renda prometem resolver é a incerteza sobre a renda. Alguns especialistas defendem que o uso de mais informação melhora a seleção de beneficiários de forma significativa (GROSH; BAKER, 1995). No entanto, a literatura sobre modelos estatísticos e as experiências concretas de uso de preditores não apresentam evidências suficientes para sustentar esse argumento.

Considere o exemplo ilustrativo da seção “Programas de transferência incondicionados versus condicionados”, a cidade com dez famílias e um gestor

público que decidiu utilizar preditores de renda para identificar aquelas que são pobres (renda inferior a 89 reais). O Gráfico 1 apresenta as rendas predita (observável, eixo vertical) e verdadeira das famílias (não observável, eixo horizontal), o que permite analisar algumas das limitações do modelo estimado. A partir da renda predita, quatro das dez famílias são consideradas elegíveis (retângulo vermelho do Gráfico 1) – famílias de Ana, Dora, Elisa e Grazi –, ou seja, nesses casos a renda estimada foi inferior a 89 reais. Fundamentado nesse resultado, o gestor concederá os benefícios para as famílias indicadas pelo modelo. No entanto, as famílias realmente pobres são as de Carlos, Bete, Dora, Elisa e Grazi (retângulo azul do Gráfico 1).

Gráfico 1 – Famílias elegíveis ao programa de transferência de renda: renda estimada e renda verdadeira



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, das quatro selecionadas pelo preditor, apenas três (Grazi, Dora e Elisa) realmente têm renda abaixo de 89 reais, sendo a outra uma família incluída indevidamente no programa (Ana). Cabe destacar, ainda, que as famílias de Bete e Carlos, que vivem de fato em situação de pobreza, não são selecionadas, pois a renda predita é superior ao corte do programa (89 reais). Assim, o modelo acertou em termos de inclusão ou exclusão das famílias apenas em sete situações: nos casos das famílias de Grazi, Dora e Elisa (incluídas devidamente) e de Iara, Hugo, Fausto e José (excluídas devidamente). Ou seja, em 30% dos casos, o método se mostrou inadequado para prever o rendimento.

Na prática, as famílias de Bete e Carlos são severamente prejudicadas, enquanto a de Ana se beneficia indevidamente do PCTR, um programa o qual ela não é elegível. Como o exemplo mostra, os preditores também são passíveis de erros, provocando injustiças nos dois lados: excluindo quem deveria participar e incluindo quem não deveria. Em uma situação de política pública, o responsável por essa injustiça é o Estado.

Além de não eliminar as incertezas sobre as informações de renda, os preditores apresentam mais uma limitação: as dúvidas associadas aos modelos estatísticos, como será visto na sequência.

Fonte de incertezas

Há inúmeros métodos estatísticos potencialmente aplicáveis ao problema de predição de renda. No entanto, qualquer que seja o instrumento, existe um fator de erro na estimativa. Ainda que alguns possam minimizar o erro da predição, não há como eliminá-lo. Cabe ressaltar, também, que os preditores de renda estão sujeitos a incertezas de diversas naturezas, como a definição da amostra e modelos estáticos.

• Definição da amostra

Uma das fontes de incerteza está associada à definição da amostra. A inferência estatística fornece ferramentas que permitem obter informações de parâmetros populacionais por intermédio das características de uma amostra, contanto que aquela considerada seja representativa do universo de interesse. No contexto do PMT, o objetivo é identificar a parcela da população mais pobre; logo, é necessário definir uma amostra que conte com adequadamente esse grupo. Quando essa exigência não é respeitada, as estimativas encontradas podem estar enviesadas, ou seja, não serem confiáveis para inferir as características da população-alvo. A seleção de uma amostra representativa é um problema que nem sempre é simples de abordar.

Por exemplo, no Brasil, tem-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma pesquisa domiciliar por amostragem que é referência nacional para acompanhamento da dinâmica do mercado de trabalho no país. Alguns especialistas poderiam sugerir que fossem utilizadas informações da PNADC para construir preditores de renda para políticas sociais. Contudo, se seguida essa sugestão, muito provavelmente o processo de identificação seria falho. A pesquisa é representativa para análise de taxa de desemprego, por exemplo, mas apresenta limi-

tações para mapeamento das pessoas mais pobres. Isso porque, considerando sua natureza e seu objetivo, as pessoas mais pobres não são devidamente ponderadas, uma vez que não seguem a dinâmica do mercado de trabalho. Assim, o critério utilizado para selecionar a amostra é crucial para o resultado do modelo, podendo aumentar o erro das estimativas.

Quadro 8 – Exemplificando

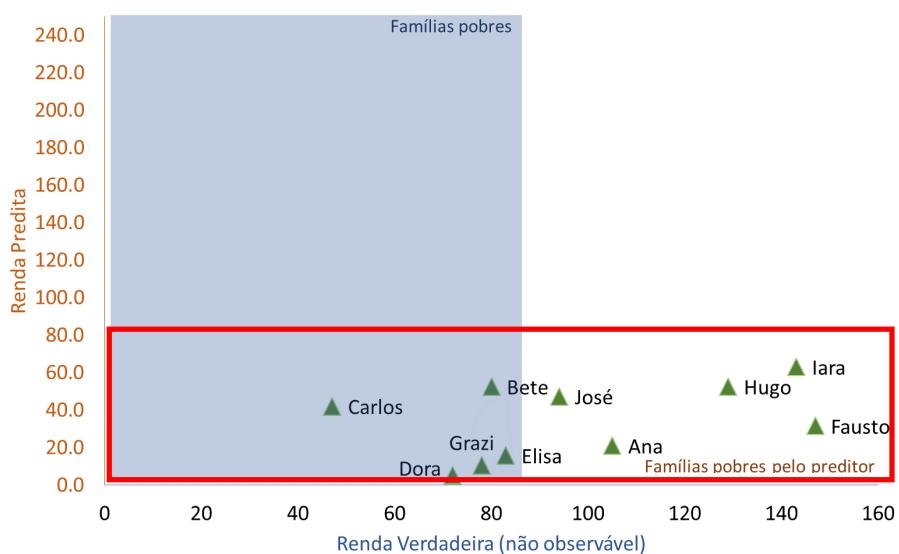
No exemplo das dez famílias analisadas (tópico "Renda pre-dita (*proxy means testing* – PMT)"), há uma nova situação: o gestor recebeu orçamento para pesquisar mais uma família daquele universo de dez, e Carlos foi sorteado. Após reestimar a renda das famílias (\hat{Y}), o gestor encontra a renda pre-dita de cada uma delas e pode, de posse dessa informação, avaliar quais são elegíveis ao PCTR. Destaca-se que o valor do parâmetro encontrado (β) é bem diferente do observado no cenário em que a amostra era composta por quatro famílias: naquele caso, verificou-se $\beta = 17$, e, agora, com a inclusão dos dados do Carlos, o β passou a ser igual a 5.

Considerando a renda verdadeira de cada família e a renda pre-dita nesse modelo, com base nas informações levantadas na pesquisa domiciliar, tem-se o seguinte resultado: todas as dez famílias tornaram-se elegíveis ao programa com base da renda estimada (retângulo vermelho do Gráfico 2). Portanto, o modelo, que errava em 30% dos casos, agora falha em 50%, perdendo completamente a funcionalidade no âmbito de um programa condicionado.

Observe que a mudança da amostra gerou novas estimativas de renda para cada família e alterou a segmentação da população entre pobres e não pobres. Isso evidencia a sensibilidade e a fragilidade do modelo quanto aos dados utilizados.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2 – Famílias elegíveis ao programa de transferência de renda: renda estimada e renda verdadeira (segunda amostra)



Fonte: Elaboração própria.

• Seleção das variáveis explicativas

Para a construção dos preditores de renda, é necessário definir as variáveis que podem ajudar a estimar a renda das famílias. A inclusão de variáveis desnecessárias ou a exclusão das importantes do modelo pode comprometer a estimação. No entanto, o gestor da política não sabe, *a priori*, quais variáveis devem ser incluídas em cada contexto. Existem inúmeras variáveis potencialmente correlacionadas à renda, como o nível de instrução da família, as características da moradia, os serviços públicos disponíveis e os bens de consumo duráveis, entre outras. No entanto, a incorporação de muita informação

pode gerar uma estimativa de renda pouco consistente e, por outro lado, a exclusão de dados relevantes pode comprometer a estimativa.

A estatística estabelece critérios que podem ser usados para priorizar algumas variáveis, mas, ainda assim, há certa arbitrariedade associada a esse processo. Um exercício feito para a Indonésia (KIDD; WYLDE, 2011) indica que, dependendo das variáveis consideradas no modelo, de 11% a 13% das famílias são tratadas de formas diferentes. Ou seja, no âmbito individual, a inclusão ou exclusão de uma variável pode qualificar uma mesma família como pobre ou não pobre.

Quadro 9 – Exemplificando

Voltando ao exemplo das dez famílias, supõe-se que o gestor considera apenas a média de anos de escolaridade familiar para estimar a renda verdadeira. Se ele considerasse também o número de crianças em cada família, será que o resultado mudaria (Tabela 4)?

Tabela 4 – Características socioeconômicas (observadas pelo gestor)

Responsáveis das famílias	Média de anos de escolaridade de família	Quantidade de Crianças por família
Ana	4	3
Carlos	8	1
Bete	10	3
Dora	1	2
Elisa	3	1
Fausto	6	3
Grazi	2	4
Hugo	10	3
Iara	12	1
José	9	5

Fonte: Elaboração própria.

Partindo da amostra inicial (José, Iara, Hugo e Bete), é possível estimar a renda das famílias (\hat{Y}) segundo o modelo da Equação 2.

Equação 2

$$\hat{Y} = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2$$

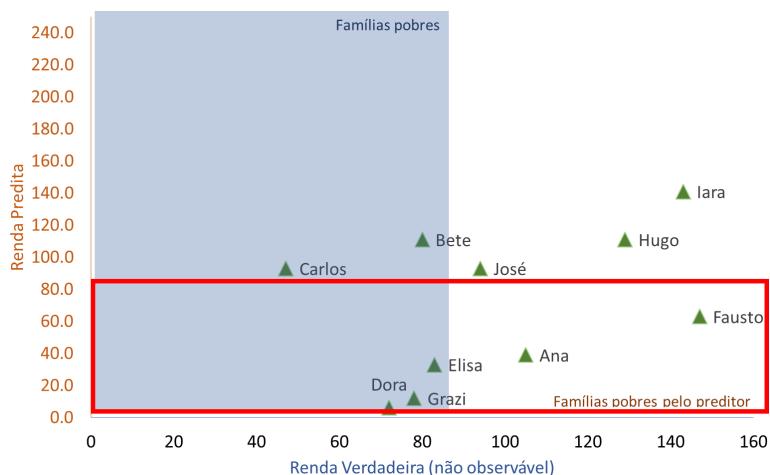
Após estimar a renda das famílias (\hat{Y}), o β_1 encontrado é igual a 12 e o β_2 é igual a -3. Desse modo, ao multiplicar $\beta = 12$ pelo valor associado à média de anos de escolaridade da família (X_1) e somar esse resultado com o produto da multiplicação de $\beta_2 = (-3)$ pela quantidade de crianças na família (X_2) (Tabela 4), tem-se a renda predita de cada família. Assim, pode-se avaliar quais delas são elegíveis ao PCTR.

Comparando a elegibilidade das famílias ao programa no exemplo original e agora, a única que teve sua elegibilidade alterada foi a de Fausto. Sua família não é elegível ao PCTR e o modelo original já apontava isso corretamente. Contudo, ao acrescentar mais informações no modelo (o que, em princípio, deveria diminuir seus erros), sua família tornou-se apta ao benefício. Por essa razão, os erros do modelo passam de 30% para 40%.

Das cinco famílias verdadeiramente pobres (retângulo azul do Gráfico 3), três são identificadas como pobres pelo preditor. Além disso, das cinco famílias não pobres, duas seriam consideradas elegíveis ao programa indevidamente com base da renda estimada (retângulo vermelho do Gráfico 3).

Portanto, a inclusão de mais variáveis nem sempre aumenta a precisão das estimativas do modelo.

Gráfico 3 – Famílias elegíveis ao programa de transferência de renda: renda estimada e renda verdadeira



Fonte: Elaboração própria.

• Modelos estáticos

Preditores de renda são limitados para capturar choques ou mudanças estruturais no nível de bem-estar das famílias devido ao seu caráter estático, como um retrato da condição de vida dos indivíduos em determinado instante. As pessoas podem entrar e sair da pobreza ao longo do tempo, mas os preditores não conseguem acompanhar essa dinâmica. Estudos mostram casos concretos referentes a esta: na Indonésia, 38% dos pobres em 2004 não o eram em 2003 (FISZBEIN; SCHADY, 2009; KIDD; WYLDE, 2011); no México, apenas 7% dos pobres em 2002 continuaram nessa condição em 2007 (KIDD; WYLDE, 2011; RASCON; RUBALCAVA, 2008). Outra implicação dos modelos estáticos é não considerar aspectos como depreciação dos ativos. Por exemplo, tudo mais constante, duas famílias que declararam ter uma televisão em casa são tratadas da mesma forma no modelo, ainda que uma delas tenha uma TV antiga, em preto e branco, e outra, uma televisão de última geração. Os preditores não diferenciam a perda de valor dos bens de consumo duráveis ao longo do tempo (KIDD; WYLDE, 2011).

E como lidar com a incerteza?

A escolha do modelo de predição pode ter impactos severos na vida das famílias e, por isso, precisa ser feita de maneira responsável. A experiência mostra que diversos tipos de modelos são utilizados (BROWN; RAVALLION; WALLE, 2016), desde os mais simples (como os lineares) até outros mais complexos. No entanto, a incerteza em torno da estimativa de renda permanece, em menor ou maior grau. No contexto das políticas sociais – que atendem ao grupo mais vulnerável da população –, é temerário não considerar as incertezas em torno da renda predita, uma vez que desconsiderá-las faz com que a seleção dos beneficiários ao redor das linhas de elegibilidade (região na qual os modelos tipicamente não têm informações suficientes para afirmar se as pessoas são ou não pobres) seja definida aleatoriamente (portanto, pela sorte). Para essas famílias, o uso de preditores em nada se diferencia da concessão dos benefícios utilizando o resultado do lançamento de uma moeda. A experiência mostra que a passagem entre o mundo teórico e o prático não é trivial, requer o devido cuidado com a análise e o teste de todas as hipóteses que fundamentam as teorias empregadas.

A estatística é a área do conhecimento que permite mensurar justamente a magnitude dos erros que estão embutidos nas projeções que os modelos produzem. Nesse sentido, o que falta em toda a literatura acadêmica de preditores de renda não é a solução mágica das fontes de incerteza apontadas

nesta seção, o que não seria possível. Falta é justamente uma discussão mais aberta a respeito dos intervalos de confiança das projeções utilizadas, dos erros que estão embutidos em cada uma das estimativas feitas. Não basta discutir somente o R^2 . Linhas de pobreza e pobreza extrema são valores muito baixos e, por isso, modelos que tenham a pretensão de efetivamente melhorar os erros de inclusão e exclusão de programas de transferência de renda voltados à população mais pobre precisam ser, sobretudo, precisos.

Em todo modelo de predição de renda há casos nos quais não é possível afirmar com o mínimo de confiança se as famílias são ou não pobres. No entanto, essa discussão está ausente da literatura acadêmica sobre o tema. Para que o uso desses modelos seja seriamente considerado na gestão das políticas sociais, é imperativo que o mensuramento dos erros de projeção seja feito, e da forma mais transparente possível.

Considerações finais

Este artigo traçou um panorama sobre programas incondicionados e condicionados de renda, apresentando as principais vantagens e desvantagens de cada modelo. Na sequência, foram discutidos critérios de elegibilidade e estratégias de identificação do público-alvo em diferentes programas condicionados de diferentes países.

Destacou-se o fato de o Bolsa Família apresentar um dos melhores resultados de focalização na América Latina sem empregar preditores de renda, apenas utilizando autodeclaração e cruzamentos de dados. Na sequência, foram discutidos alguns mitos em torno do preditor, que pretendiam solucionar problemas relacionados à incerteza das informações de renda. Como visto, os preditores não resolvem essas questões e ainda trazem problemas relacionados às imprecisões de modelos estatísticos e à falta de transparência perante a sociedade. Essas fragilidades têm sido pouco discutidas na literatura, fazendo com que esses ainda sejam considerados, de forma acrítica, como a solução ideal para a gestão de programas condicionados de renda.

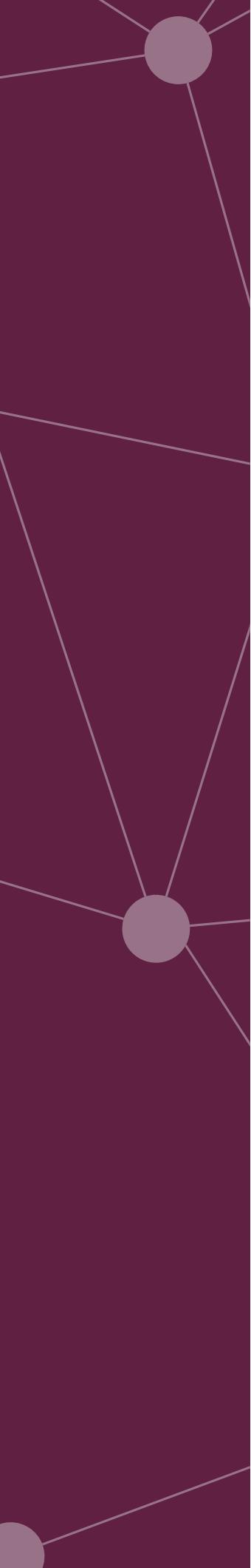
É possível afirmar com clareza que o risco de o gestor público cometer injustiças em larga escala não compensa os pretensos ganhos provocados pelos preditores. Se os erros destes são absolutamente intoleráveis para a concessão de benefícios – pois prejudicam as famílias que mais precisam do Estado –, cabe avaliar outras possíveis aplicações desse tipo de modelo, como para subsidiar ações de averiguação cadastral, por exemplo.

Referências bibliográficas

- ADATO, M.; ROOPNARINE, T. *A social analysis of the Red de Protección Social (RPS) in Nicaragua*. Washington: IFPRI, 2004.
- _____.; COADY, D.; RUEL, M. *Evaluación de operaciones de progresión desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud*. Washington: IFPRI, 2000.
- BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. *Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?* Texto para discussão 2331. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.
- BERSHIDSKY, L. Finland's basic income test wasn't ambitious enough. *Bloomberg Opinion*, New York, 26 abr. 2018. Disponível em: <<https://bloom.bg/2wH0p0N>>. Acesso em: 3 set. 2018.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://bit.ly/2PyGWqD>>. Acesso em: 3 set. 2018.
- _____. *Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2PXUYU5>>. Acesso em: 3 set. 2018.
- BROWN, C.; RAVALLION, M.; WALLE, D. A poor means test? Econometric targeting in Africa. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, p. 109-124, Dec. 2016.
- BUDLENDER, D. *Considerations in using proxy means tests in eastern Caribbean States*. New York: Unicef, 2014.
- CAMACHO, A.; CONOVER, E. Manipulation of social program eligibility. *American Economic Journal*, Washington, v. 3, n. 2, p. 41-65, May 2011.
- CAMERON, L.; SHAH, M. Mistargeting of cash transfers, social capital destruction, and crime in Indonesia. *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, v. 62, n. 2, p. 381-415, 2014.
- CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin American and The United States*. Karachi: Social Protection Unit; Washington: The World Bank Institute, 2005.
- COADY, D.; GROSH, M.; HODDINOTT, J. *Targeting of transfers in developing countries*. Washington: The World Bank, 2004.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington: The World Bank, 2009.
- GROSH, M.; BAKER, J. *Proxy means tests for targeting social programs: simulations and speculations*. Washington: The World Bank, 1995. (Living Standards Measurement Survey Working Paper, n. 118).
- IBARRARÁN, P. et al. *How conditional cash transfers work: good practices after 20 years of implementation*. Washington: IDB, 2017.
- KIDD, S.; WYLDE, E. *Targeting the poorest: an assessment of the proxy means test methodology*. Canberra: AusAID, 2011.
- LICIO, E. C. *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa*. 2002. 149 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.
- LUCAS JUNIOR, R. E. *Econometric policy evaluation: a critique*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Amsterdam, v. 1, p. 19-46, 1976.
- MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- PASE, L. H.; CORBO, M. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017.
- RASCON, E.; RUBALCAVA, L. *Diagnóstico general de las barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas en México (perfil de la pobreza urbana)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.
- RIOS, J. *Welfare analysis of transfer programs with jumps in reported income: evidence from the Brazilian Bolsa Família*. Stanford: Stanford University, 2018.
- ROQUE, D. M.; FERREIRA, M. A. M. O que realmente importa em programas de transferência condicionada de renda? *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1193-1207, 2015.
- SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD Contínua revela. *Caderno de Estudos*, Brasília, n. 30, p. 48-63, 2018.
- VAN OORSCHOT, W. *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy, no world poverty – New policies to defeat an old enemy*. Bristol: Policy Press, 2002.

2





Prêmio Progredir: incentivando boas práticas de inclusão social e produtiva¹

Resumo

Iniciativa da Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP), o Prêmio Progredir é uma ação transversal do Plano Progredir que propõe o fortalecimento das relações federativas por meio do reconhecimento de práticas municipais bem-sucedidas de inclusão social e produtiva para o público do Cadastro Único. Este artigo apresenta a experiência da primeira edição do prêmio, que incentivou projetos de inclusão social e produtiva e firmou-se como ferramenta importante para conferir visibilidade nacional a soluções territoriais idealizadas para facilitar o acesso ao mundo do trabalho para quem mais precisa de oportunidades.

¹. Este artigo foi elaborado pela Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP/MDS). Autores: Claudia Queiroz de Castro; Joyce Paola Teixeira Sobrinho; Grazielle Teles de Araújo; Rodrigo Zerbone Loureiro e Rogério Schmidt Campos.

Introdução

Em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) instituiu a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP), que representou um marco institucional ao ser concebida exclusivamente para desenvolver os diferentes aspectos do eixo de inclusão produtiva das famílias de baixa renda, com ações articuladas e intersetoriais de promoção e ampliação das oportunidades inclusivas e para o protagonismo social desse público.

Para viabilizar o trabalho organizado pela SISP, o Governo Federal lançou, em setembro de 2017, o Plano Progredir (BRASIL, 2017a) – um plano de ações para gerar emprego e renda e promover a autonomia das pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com renda *per capita* de até meio salário mínimo. A intersetorialidade governamental do Progredir foi assegurada com a convergência de esforços do MDS e dos ministérios da Educação; do Trabalho; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que compõem o grupo gestor do plano.

O Progredir enfrenta os desafios da inclusão produtiva com o uso combinado de uma articulação de parceiros públicos e privados e um sistema de informações que promove a cooperação de todos os atores envolvidos, de *policy makers* a beneficiários. Com o aprendizado de políticas já desenvolvidas e a busca pela inovação e pela resolutividade das políticas públicas, o Plano procura trazer mais efetividade para a inclusão produtiva do público de baixa renda.

Uma de suas principais inovações é trazer para o centro da política social o setor privado, que, em última instância, é o *locus* do emprego e da renda produtiva. Para estabelecer a necessária conexão entre os setores público e privado, foi criado um instituto inovador, chamado de **Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social**, com o objetivo de atuar na articulação e na coordenação de ações de inclusão produtiva. Trata-se de um grupo de instituições públicas e privadas que atuam com o MDS na oferta de oportunidades de emprego, qualificação profissional e empreendedorismo para as famílias brasileiras de baixa renda.

No contexto do setor produtivo, a Rede de Parceiros permite minimizar a assimetria de informação no processo de mapeamento da demanda do mercado de trabalho, integrando a intermediação entre mão de obra e qualificação profissional por meio da interação direta entre as empresas (empregador), os trabalhadores de baixa renda, os gestores públicos e as instituições de ensino. Uma plataforma digital materializa as ações promovidas entre os parceiros da Rede, os beneficiários do Progredir e os gestores públicos: o Portal Progredir².

Apoiado na Rede de Parceiros, o Plano Progredir está fundamentado em três eixos:

1. Qualificação profissional: as ações e ferramentas construídas para este eixo visam ampliar o acesso a cursos profissionalizantes e oficinas preparatórias, com portfólio baseado em mapeamento de demandas do setor produtivo, para o ingresso e permanência em atividades laborais sustentáveis.
2. Intermediação de mão de obra: centrado na criação de mecanismos que facilitem a aproximação entre o setor produtivo e o público de baixa renda, de forma a ampliar a inserção no mercado de trabalho.
3. Empreendedorismo: visa desenvolver e potencializar empreendimentos de trabalhadores de baixa renda, com acesso a microcrédito produtivo.

Além dos três eixos que motivam o Plano, também foram delineadas ações transversais para o fortalecimento de gestões municipais e parcerias público-privadas. Para planejar ações de fortalecimento das relações federativas por meio do mapeamento de práticas municipais bem-sucedidas de inclusão social e produtiva, o MDS lançou o Prêmio Progredir³.

O Prêmio Progredir

O Prêmio Progredir é uma iniciativa da SISP/MDS, no âmbito do Plano Progredir, para reconhecer as ações municipais de inclusão produtiva, notadamente aquelas voltadas para a inserção, no mundo do trabalho, dos integrantes de famílias de baixa renda ou em situação de risco e vulnerabilidade social. Essas ações devem focar especialmente naqueles cidadãos que são público-alvo das políticas sociais de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento humano. Conjuntamente, devem identificar e divulgar projetos de acesso ao mercado de trabalho elaborados pela administração pública municipal e compatíveis com os objetivos do Progredir.

A dimensão continental do Brasil sempre foi um grande desafio para uma estratégia integrada de inclusão produtiva. Verifica-se que há inúmeras ações concorrentes, atuando nos três níveis da federação, com diferentes objetivos e públicos-alvo e com baixa articulação e coordenação entre as políticas de-

2. Disponível em: <www.mds.gov.br/progredir>. Acesso em: 4 set. 2018.

3. Portaria nº 397, de 29 de setembro de 2017, que foi regida pelo Edital MDS nº 1, de 14 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b).

senvolvidas. Pela heterogeneidade das realidades encontradas em cada estado e município brasileiro, a efetividade e os resultados dessas iniciativas são de difícil avaliação.

Desse modo, o Prêmio buscou incentivar a sistematização e o compartilhamento das informações sobre as boas práticas entre os gestores e técnicos das prefeituras na área de inclusão social e produtiva, assim como valorizar o trabalho dos dirigentes e das equipes pela inovação na gestão municipal. Em decorrência disso, a rede de gestores municipais é estimulada a refletir e revisar os processos de formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e controle de suas ações na área de inclusão produtiva, buscando o aperfeiçoamento dos projetos

com base na troca de experiências e em práticas de sucesso inspiradoras.

Poderiam concorrer ao prêmio municípios que já estivessem desenvolvendo ou que almejassem desenvolver projetos (ainda não vigentes) voltados para o mesmo público-alvo e com os mesmos objetivos de inclusão no mundo do trabalho. Todos os programas deveriam ser compatíveis com o Plano Progredir, ou seja, deveriam se concentrar em políticas de inclusão produtiva para o público do Cadastro Único.

Etapas do prêmio

O processo de seleção e premiação dos projetos, iniciado em novembro de 2017, ocorreu de acordo com o seguinte cronograma:

Figura 1 – Cronograma da premiação



Fonte: Elaboração própria.

A primeira etapa correspondeu à fase de inscrições, no período de 20 de novembro de 2017 a 12 de janeiro de 2018. Houve 384 projetos inscritos por 312 municípios de 26 unidades federativas. Apenas o estado do Amapá não teve inscrições.

Também compôs a primeira etapa o processo de análise documental e dos projetos, realizado entre os dias 15 de janeiro e 2 de fevereiro de 2018. O processo consistiu na conferência, pela comissão organizadora do concurso, das informações prestadas nos formulários de inscrição. Essa fase era de caráter eliminatório, portanto seriam desclassificados projetos com informações inconsistentes. Também houve análise do mérito a partir das informações prestadas no formulário de inscrição, com caráter classificatório, executado pela comissão julgadora.

Foram consideradas válidas as inscrições cujos projetos atendessem aos requisitos básicos, conforme estabelecido no Edital nº1/2017 (BRASIL, 2017b):

- inscrições realizadas no período de 20 de novembro de 2017 a 12 de janeiro de 2018, por meio do preenchimento de formulário eletrônico disponibilizado na internet; e
- inscrições que não contivessem propaganda político-partidária, ofensas, termos de baixo calão, preconceito de qualquer tipo, incitação à violência ou outro conteúdo que pudesse causar constrangimento a qualquer pessoa.

No dia 5 de fevereiro de 2018, foi publicada a lista provisória dos projetos classificados para a segunda etapa. No dia seguinte, foi aberto o prazo para recursos da etapa da avaliação documental. Todos os recursos foram julgados, de forma colegiada, pela comissão julgadora da etapa 1, instituída pela Portaria nº 96, de 12 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018a). Essa primeira comissão era composta por representantes do MDS e de ministérios parceiros do Plano, que também incentivam ações relacionadas à inclusão produtiva, como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações

e Comunicações e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. No dia 20 de fevereiro de 2018, foi publicada a lista definitiva dos projetos e municípios classificados para a segunda etapa.

A segunda etapa, classificatória, compreendeu a apresentação oral dos projetos em sessão realizada em Brasília, no dia 14 de março, perante a comissão julgadora da etapa 2, instituída pela Portaria nº 928, de 8 de março de 2018 (BRASIL, 2018b). A segunda comissão não tinha em sua composição qualquer vinculação à pasta do MDS, sendo formada, em sua maioria, por acadêmicos e representantes de associações empresariais.

Participaram da apresentação oral dez projetos finalistas, sendo dois municípios representando cada uma das cinco regiões do país. As equipes se deslocaram até Brasília/DF para expor conceitos, ações, depoimentos, números, objetivos e metas, a fim de defender o projeto inscrito. A comissão julgadora da etapa 2 ficou, então, responsável por questionar as equipes, avaliar e julgar as apresentações por meio do preenchimento de uma ficha de avaliação, obedecendo a critérios pré-estabelecidos, que consideravam os seguintes fatores: desenho do projeto (se é coerente e está adequado ao público-alvo e aos objetivos do edital); consistência (capacidade do projeto de se firmar e se expandir temporalmente, em termos de institucionalidade, planejamento, ações, etapas, metas e exequibilidade); eficácia, eficiência e efetividade (quantidade de pessoas a serem atendidas no tempo estipulado do projeto, custo de atendimento por pessoa e expectativa de aumento de renda por pessoa); e replicabilidade (potencial de implementação da iniciativa em outros municípios e estados e de adaptação de seus instrumentos e estratégias a novos contextos).

Após a apresentação, foram selecionados os cinco projetos com a maior pontuação atribuída pelos(as) avaliadores(as). É importante frisar que a nota final que determinou os vencedores do Prêmio Progredir foi a média aritmética das notas da primeira e da segunda fases, conforme o artigo 28 do edital (BRASIL, 2017b). Ao final do dia, as notas foram publicadas para que se iniciasse o período de recursos. Estes foram avaliados pela comissão julgadora da etapa 2 para que fosse, então, publicada a lista definitiva dos vencedores. Dessa maneira, foram conhecidos os **cinco projetos vencedores**, sendo um por região brasileira:

- **Centro-Oeste:** Pró-cidadão – Programa Menor Aprendiz (Morrinhos/GO);
- **Nordeste:** Cultivando cidadania (Aracaju/SE);
- **Norte:** Crescer (Boa Vista/RR);
- **Sudeste:** Gerar (Viana/ES); e
- **Sul:** Elos da Sustentabilidade (Campo Largo/PR).

A última etapa configurou a cerimônia de premiação, que ocorreu em Brasília no dia 15 de março de 2018, momento em que foram divulgados os vencedores e para o qual foram convidadas autoridades, bem como servidores do MDS e parceiros do Plano Progredir.

Na condição de vencedores, os representantes dos cinco municípios foram contemplados com medalhas, troféus, placas e certificados. De acordo com o artigo 5º, inciso III, do edital do prêmio, existe a “possibilidade de o ente federado do projeto vencedor celebrar convênio com o MDS no valor de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)” (BRASIL, 2017b, p. 2). Dessa forma, após a conclusão de todas as etapas, a equipe da SISP iniciou, em 10 de maio de 2018, as visitas técnicas para apreciação dos objetos de cada um dos planos de trabalho dos municípios vencedores.

O primeiro a receber a visita técnica foi Campo Largo/PR, seguido de Aracaju/SE, em 21 de maio, e de Morrinhos/GO, no dia 28 do mesmo mês. Em junho, os municípios visitados foram Viana/ES, no dia 11, e Boa Vista/RR, no dia 18.

A cada primeira reunião *in loco*, houve apresentações dos projetos, explicitando e atualizando as ações. Vale destacar que as práticas criadas pelas prefeituras ajudaram a alcançar os componentes de inclusão social e produtiva tão essenciais na esfera municipal, especialmente orientada para o público do Cadastro Único.

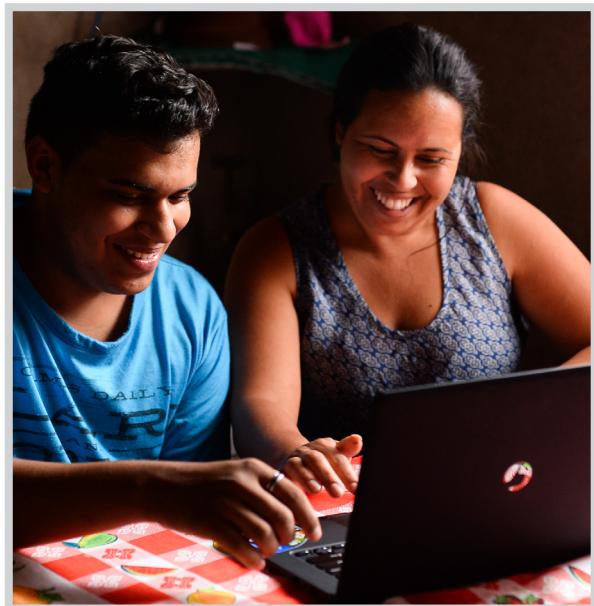
Projetos premiados

Conforme destacado anteriormente, dos dez projetos finalistas, cinco foram premiados. Cada uma das cinco regiões do Brasil teve um representante vencedor. Os municípios de Aracaju/SE, Campo Largo/PR, Morrinhos/GO, Boa Vista/RR e Viana/ES foram os primeiros colocados após todas as etapas do Prêmio Progredir.

Cada um dos ganhadores apresentou, em seu projeto, características relevantes para a compreensão de questões territoriais específicas que influenciam direta e indiretamente a elaboração de políticas públicas voltadas para quem vive em situação de risco e vulnerabilidade social. Para a classificação e seleção dos finalistas, consideraram-se aspectos relacionados à preocupação dos municípios em elaborar, expandir e/ou fortalecer ações concernentes à qualificação profissional ou inserção no mundo do trabalho de pessoas inscritas no Cadastro Único.

Esses cinco municípios procuram desenvolver políticas focadas em estratégias locais de criação, ampliação e recuperação de oportunidades para um público determinado, que necessita do apoio do Estado para ter melhores condições de vida.

Região Centro-Oeste: Pró-Cidadão – Programa Menor Aprendiz (Morrinhos/GO)



Wadynan Borges (17) e sua mãe Elizangela Borges (36). Wadynan trabalha em uma empresa da cidade e conquistou o emprego após passar pelo programa Pró-Cidadão/Menor Aprendiz, em Morrinhos (GO). Foto: Rafael Zart/ASCOM/MDS

Nesse município, de cerca de 50 mil habitantes – com 6.209 famílias inscritas no Cadastro Único e 1.422 recebendo o Bolsa Família –, localizado a aproximadamente 130 km de Goiânia, há uma escola municipal que concede grande parte de seu espaço ao Pró-Cidadão. Salas de aula, laboratórios de informática, refeitórios e instalações administrativas estão disponíveis para os alunos e para a equipe que coordena o projeto. Nesse ambiente, meninas e meninos recebem reforço escolar e aulas de educação física e cidadania. As turmas são formadas por jovens indicados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), bem como por aqueles em medidas socioeducativas. Para ocupar as vagas residuais, é realizada seleção pública.

O projeto atende jovens entre 12 e 24 anos em situação de risco e vulnerabilidade social que estejam regularmente matriculados na rede pública de ensino, com prioridade para os menores de 18 anos. Com apoio do MDS, serão ofertadas 280 vagas, sendo 180 em empresas parceiras e 100 em cursos. Nesses cursos serão desenvolvidas atividades relativas à educação profissional, a funções cognitivas, ao fortalecimento da autoestima dos adolescentes, ao estabelecimento de vínculos familiares e ao relacionamento entre escola e comunidade. Tudo isso visando à formação desses jovens como cidadãos ativos na comunidade.

O objetivo é encaminhá-los a uma primeira oportunidade de emprego formal, com suporte educacional, para que continuem inseridos no mercado de trabalho. Após os 14 anos, eles ingressam no Programa Jovem Aprendiz e são direcionados às empresas da cidade com registro formal na carteira de trabalho. O Jovem Aprendiz oferece cursos de capacitação, ministrados quatro vezes por semana, com aulas de português, matemática, informática, raciocínio lógico e empregabilidade. O programa, já consolidado na cidade, conta com o apoio do governo estadual e com a ampla participação do setor empresarial e de instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) na abertura de vagas para jovens do ensino fundamental e médio.

O Pró-Cidadão é um programa da Prefeitura Municipal de Morrinhos, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social e pela gestão municipal do Programa Bolsa Família. A execução local será feita pela Entidade Assistência Infantil “Dona Lourdes de Mello”, em parceria com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério do Trabalho, escolas e empresas conveniadas.

Região Sudeste: Programa de qualificação profissional, geração de emprego e renda para o Vianense – Gerar (Viana/ES)

O projeto busca oferecer à população de baixa renda qualificação profissional e possibilidades de ingresso no mercado de trabalho. Viana é o terceiro maior município dentre os sete localizados na região metropolitana de Vitória/ES, sua população é de aproximadamente 80 mil habitantes, sendo, atualmente, 9.076 famílias no Cadastro Único e 4.410 recebendo o Bolsa Família. Dos 311 km² de extensão territorial, 60% são de área rural, com atividade agropecuária que escoa para o mercado consumidor da Grande Vitória. Sua economia concentra-se, basicamente, na indústria e no comércio, setores que empregam muitos trabalhadores advindos do projeto Gerar.

Coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com apoio das demais estruturas governamentais e entidades privadas da região, o Gerar sustenta-se, principalmente, em duas unidades de apoio: a Agência de Empregos de Viana e o Centro de Qualificação Profissional. A Agência de Empregos cadastra, acompanha e encaminha o cidadão para as vagas disponibilizadas, funcionando como uma central de intermediação entre o trabalhador e a instituição que oferta o posto de trabalho. Hoje há, em média, 50 empresas parceiras do programa oferecendo oportunidades na Agência. Essas instituições celebram um termo de convênio específico, a fim de utilizarem os serviços da unidade. O Centro de Qualificação Profissional oferta cursos profissionalizantes, com apoio de empresas e órgãos públicos da região. Além disso, em parceria com a Universidade Federal do Espírito

Santo, o Instituto Federal do Espírito Santo, o Sistema S e a rede privada de ensino, são oferecidas bolsas de estudo para formação técnica e de ensino superior em diversos estabelecimentos educacionais do estado. O município fornece, ainda, vales sociais para o deslocamento desses jovens de casa até a faculdade, bem como possibilidade de estágio na prefeitura.

A população conta, ainda, com um Centro do Empreendedor que, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), oferece orientações e organiza feiras para que os empreendedores da região possam expor e comercializar seus produtos. É importante destacar que 54% dos parceiros do Centro são microempreendedores individuais (MEI).

Em 2017, o Gerar contava com mais de 2.500 pessoas qualificadas, 683 encaminhamentos ao emprego, 7.000 cadastros no banco de dados, 500 pessoas cursando o ensino superior ou técnico com bolsas do programa e destinação de aproximadamente 2.000 vales sociais para os beneficiários do Programa Bolsa Família se qualificarem.

A expectativa é que, até o final de 2020, 10 mil pessoas sejam capacitadas, 500 empresas e instituições façam adesão ao projeto, 2 mil encaminhamentos para o mercado de trabalho sejam concluídos e 5 mil bolsas de estudo em cursos superiores sejam ofertadas. Além disso, o projeto pretende fazer o devido acompanhamento desses jovens mesmo após o início de sua jornada no mundo do trabalho.

A população de Campo Largo é estimada em mais de 127 mil pessoas, sendo que 7.282 famílias estão inscritas no Cadastro Único e 2.186 recebem o Bolsa Família. Originalmente formulado pela Secretaria de Meio Ambiente, com apoio da Secretaria de Desenvolvimento Social do município, o projeto concentra esforços no aprimoramento da mão de obra dos cidadãos que trabalham com reciclagem de resíduos sólidos.

Nesse município de médio porte, situado a cerca de 30 km de Curitiba, existe um galpão de reciclagem de resíduos que comporta duas associações de recicladores. O trabalho vem sendo desenvolvido desde 2006, quando a coleta seletiva era informal e precária, realizada por meio de ações isoladas de catadores autônomos e em situação de extrema pobreza e exclusão social.

A construção do galpão representou um avanço nas condições de trabalho e remuneração: a renda *per capita* dos recicladores locais cresceu de R\$ 300,00 pra R\$ 1.300,00 por mês. Com o aumento e a organização do espaço físico, permitiram-se a especialização das funções e o melhor aproveitamento do trabalho. O objetivo é tirar da informalidade e das condições precárias 131 catadores. Atual-

mente, cerca de 50 estão formalmente associados. A meta do programa é formalizar pelo menos 20% dos catadores.

Região Sul: Elos da Sustentabilidade (Campo Largo/PR)

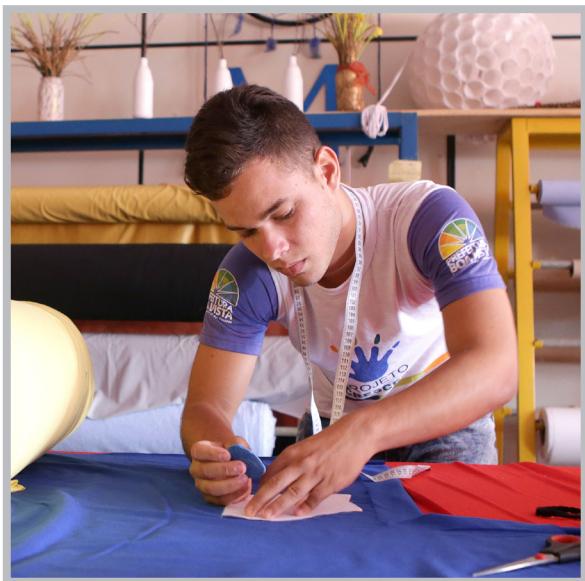


Programa Elos da Sustentabilidade desenvolvido pela Associação de Reciclagem das Amigas do Meio Ambiente (Arama) de Campo Largo/PR. Foto: Rafael Zart/ASCOM/MDS

O projeto apresentado visa à construção de um segundo galpão de reciclagem, em uma área própria do município, com instalação de refeitórios, sanitários e auditório para capacitações, tudo idealizado para dar continuidade ao trabalho das duas associações. As ações do projeto são direcionadas para o aproveitamento de resíduos recicláveis, tratando-os como matérias-primas. Também busca promover a inclusão social e o reconhecimento dos catadores, fortalecendo e formalizando as condições de trabalho. Além disso, a comunidade é convidada a refletir sobre práticas sustentáveis e a se reconhecer como responsável pelos resíduos produzidos na cidade. Também são incentivadas a coleta seletiva e a conscientização sobre práticas sustentáveis.

Diversos parceiros, públicos e privados, colaboram solidariamente com o projeto, doando equipamentos e materiais. Ressalta-se que, além da geração de renda, o Elos da Sustentabilidade valoriza a trajetória profissional dos recicladores, assim como o mapeamento social da cadeia da reciclagem. Consequentemente, trabalha-se com a análise sistêmica desse arranjo produtivo, do mercado, da sustentabilidade e da capacidade de multiplicação das experiências de inclusão.

Região Norte: Crescer (Boa Vista/RR)



Projeto Crescer no Núcleo Pitolândia, em Boa Vista (RR). Foto: Clarice Castro/ASCOM/MDS

Boa Vista, que concentra dois terços dos habitantes do estado – segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, com uma população de mais de 500 mil habitantes, sendo 52.029 famílias incluídas no Cadastro Único e 20.008 famílias beneficiárias do Bolsa Família –, abriga o consolidado projeto desde 2001. O Crescer surgiu da preocupação da gestão municipal com os altos índices de violência praticada por jovens em situação de pobreza, com os objetivos de reduzir a violência, promover a reinserção social, econômica e educacional e aumentar o potencial de empregabilidade desse grupo.

Atualmente, são atendidos cerca de 500 alunos, com idades entre 15 e 25 anos, identificados pelos CRAS e CREAS (também em medidas socioeducativas) e por meio da busca ativa que os servidores municipais realizam. Uma equipe multidisciplinar organiza rondas noturnas em pontos específicos da cidade para contatar jovens, a fim de resgatá-los e inseri-los no projeto.

Hoje, o Crescer dispõe de dois núcleos, com salas de aula dedicadas a diversos cursos de qualificação, além de refeitórios, instalações administrativas e espaços de lazer, música e cultura. Ao ingressar no projeto, o aluno passa por um período de ambientação, com duração de dois meses, para que, ao final, possa optar pelo curso desejado. Também são realizadas oficinas nas áreas de artesanato, compostagem, convivência, marcenaria, moda, panificação, serigrafia, serralheria e trânsito.

O projeto também visa à articulação de parcerias com o Sistema S, órgãos públicos e outras organizações e

empresas para oferta dos cursos, doação de insumos e disponibilização de espaços para comercialização de produtos. Para o acompanhamento dos resultados e a avaliação do projeto, é aplicado, a cada participante, um instrumento de coleta de dados ao final do ano em exercício, com o propósito de identificar e mensurar o impacto das ações em suas vidas.

Região Nordeste: Cultivando Cidadania (Aracaju/SE)



Produção de alimentos pelos beneficiários da ação Cultivando Cidadania no Conjunto Jardim Esperança, em Aracaju/SE. Foto: Clarice Castro/ASCOM/MDS

Com cerca de 650 mil habitantes, Aracaju tem 72.733 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que 31.340 já recebem o Bolsa Família. A proposta é atender 100 famílias inscritas no Cadastro Único, capacitando-as para a prática de agricultura urbana agroecológica. Trata-se do desenvolvimento de técnicas para plantação de hortas urbanas.

A Fundação Municipal de Formação para o Trabalho (Fundat), a Universidade Tiradentes (Unit) – maior da rede privada da cidade – e o Sistema S contribuem solidariamente para a implantação e a ampliação das hortas comunitárias em terrenos espalhados por toda a cidade. Os trabalhos tiveram início em janeiro de 2018 e as ações agregam, para além da inclusão social, um componente de inclusão produtiva, especialmente orientado para o público do Cadastro Único.

O projeto envolve a qualificação profissional do público que já é participante e de famílias identificadas

4. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em: 10 set. 2018.

que poderão fazer parte do programa quando ocorrer sua ampliação. São trabalhados os conceitos de transmissão do conhecimento e de herança do projeto para a comunidade. Também são realizados diagnósticos da rede de cultivo e da geração de renda nas feiras locais de produtos orgânicos, para que estas sejam institucionalizadas. Evidenciam-se, principalmente, a sustentabilidade e a capacidade de multiplicação da experiência implantada, com a criação de cursos de qualificação, dando ênfase a toda a cadeia de produção das hortas: desde a qualificação (conhecimento consolidado de técnicas agrícolas e de jardinagem), o plantio e o cultivo, até a comercialização (vendas nas feiras de produtos orgânicos) para escoamento da produção e geração de renda. Para a implementação e a ampliação das hortas, a equipe responsável pelo projeto visa à compra de equipamentos, implementos agrícolas e materiais para plantio, materiais administrativos, de segurança e para as feiras agrícolas, além de insu-
mos agrícolas, materiais para estrutura e irrigação, recursos humanos (oficineiros, consultores, bolsas-incentivo) e equipamentos de nutrição.

Duas hortas já se encontram em pleno funcionamento: a primeira, na Organização Não Governamental (ONG) Centro de Integração Raio de Sol (Ciras), na qual são atendidas, principalmente, pessoas com deficiência; e a segunda, no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), com o objetivo de inclusão social e produtiva, aprendizado de técnicas de agroecologia e jardinagem, apropriação dos usuários do plantio e cultivo das hortas, incentivo ao consumo de alimentos saudáveis e, possivelmente, geração de renda por meio da comercialização dos produtos em feiras agroecológicas (também promovidas pela prefeitura).

Vale ressaltar que os esforços para a ampliação do projeto de hortas comunitárias nos terrenos ociosos da prefeitura e para a disponibilização de cursos de qualificação profissional focados na sustentabilidade configuraram o principal componente do projeto. Nesse sentido, o Prêmio Progredir ajudará na garantia da rotatividade de público e na oferta de novas vagas nas hortas ao longo da vigência do projeto.

Considerações finais

O Plano Progredir é desenvolvido para oferecer às pessoas que vivem em situação de risco e vulnera-

bilidade social aportes e meios de acessar o mundo do trabalho, contribuindo, assim, para o aumento da renda e, consequentemente, para a melhoria das condições de vida.

Nesse contexto, o Prêmio Progredir foi criado para reunir ações municipais concebidas em prol da população de baixa renda, que encontra dificuldades em alcançar e pertencer ao mercado de trabalho. Além de reconhecer as boas práticas de inclusão produtiva já implementadas ou em processo de elaboração, o prêmio estimula o desenvolvimento de políticas públicas municipais específicas para quem mais precisa. Ademais, a cada etapa a que foram submetidos os projetos inscritos, percebeu-se um fluxo de conhecimentos, ideias e experiências entre os próprios participantes e entre estes e o Governo Federal. Essa troca é de extrema relevância para o aprimoramento das políticas sociais.

A aproximação entre projetos locais, pensados e executados na ponta, e programas e planos nacionais elaborados pelo Governo Federal é essencial para a manutenção da relação entre entes federados, produzindo eficiência, transparência e cooperação. Essa pactuação de saberes possibilita, por um lado, que políticas municipais e estaduais possam ser aprimoradas ao enfrentarem processos de seleção e avaliação crítica, a exemplo do prêmio; e por outro, permite que projetos de escala nacional, como o Progredir, também se aperfeiçoem por meio dessas tecnologias, de modo a entregarem melhores serviços ao cidadão.

Por meio do Prêmio Progredir, foi possível fazer um levantamento das ações de inclusão produtiva existentes em todo o território nacional. A partir daí, pôde-se constatar como políticas relacionadas ao tema da inclusão produtiva estão presentes em todas as esferas governamentais. Foram 384 projetos inscritos em menos de dois meses, o que confirma a diversidade de propostas já em andamento ou em vias de serem executadas.

Por essas e outras razões, o Prêmio Progredir revelou-se uma ferramenta vigorosa para dar visibilidade nacional a boas práticas municipais idealizadas para facilitar o acesso de quem mais precisa de oportunidades de trabalho. Sendo assim, a celebração de parcerias entre o MDS e os municípios premiados permitirão o fomento, a continuidade, a expansão, a efetivação e divulgação dessas boas práticas de inclusão social e produtiva.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 9.160, de 26 de setembro de 2017. Institui o Plano Progredir. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 186, seção 1, p. 3, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2NJAVqU>>. Acesso em: 4 set. 2018.

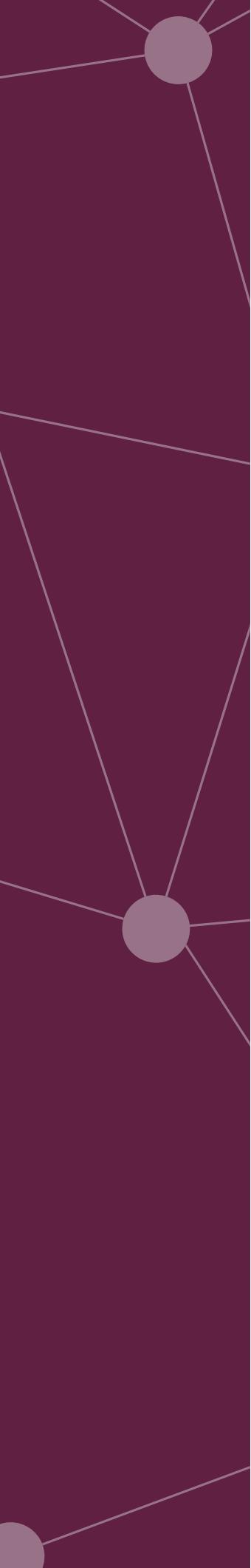
BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Edital nº 1/2017: Prêmio Progredir*. Brasília: MDS, 2017b. Disponível em: <<http://bit.ly/2CjjdsQ>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 96, de 12 de janeiro de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 2, p. 37, 15 jan. 2018a. Disponível em: <<http://bit.ly/2wGJOKB>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 928, de 8 de março de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 2, p. 45, 9 mar. 2018b. Disponível em: <<http://bit.ly/2NMK02f>>. Acesso em: 4 set. 2018.

3





Cruzamentos de bases de óbito: o caso do GTI-BPC

Resumo

Ter acesso a dados consistentes é fundamental para a gestão pública. O processo de qualificação, por parte do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), conta com comparações periódicas de dados de diversas fontes e origens. Apesar de as bases Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) tratarem da mesma informação – o óbito –, este artigo ilustra a importância de utilizá-las simultaneamente em cruzamentos, como os realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Benefício de Prestação Continuada (GTI-BPC). O resultado do batimento detectou mais de oito mil beneficiários do BPC que estavam registrados como falecidos, demonstrando a importância na qualificação dos bancos de dados para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Introdução

Para uma boa gestão das políticas públicas, é essencial obter informações consistentes e atualizadas. A manutenção de bases de dados qualificadas é um dos grandes desafios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), considerando que é a partir dessas informações que são geridos programas sociais federais do porte do Bolsa Família¹ e do Benefício de Prestação Continuada² (BPC).

O processo de qualificação de bases de dados administrativas do MDS conta com batimentos periódicos de informações de diversas fontes e origens. Esses cruzamentos observam metodologias adaptadas para cada objetivo que se pretende atingir – por exemplo, a identificação de óbitos de beneficiários dos programas sociais, que busca diminuir o risco do pagamento indevido de benefícios a pessoas falecidas.

Este artigo apresenta resultados desse trabalho que tem sido desenvolvido pelo MDS. Nas duas primeiras seções, são apresentados os conceitos e dados constantes no Sistema de Controle de Informações de Óbitos (Sisobi) e no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM). Em seguida, fazemos uma breve contextualização sobre o Grupo de Trabalho Intersetorial do Benefício de Prestação Continuada

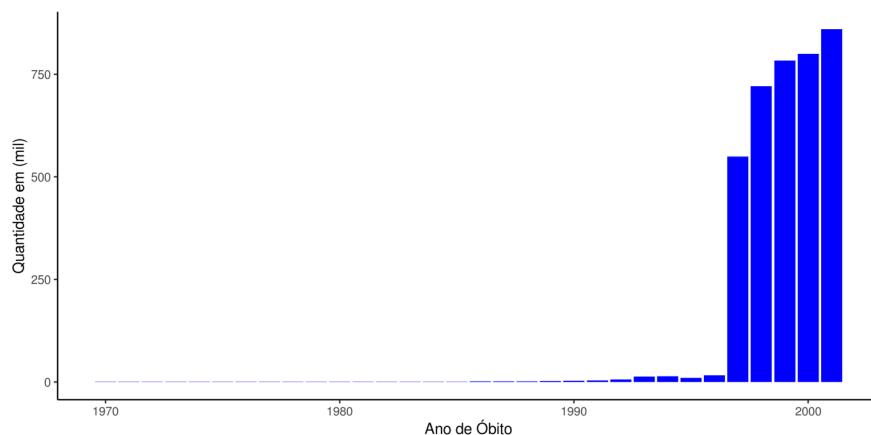
(GTI-BPC), que tratou do aperfeiçoamento de processos de verificação cadastral do BPC, apresentando os resultados do cruzamento das bases de óbitos com as informações de titulares de benefícios. Por fim, trazemos algumas considerações sobre o tema.

Sisobi

O Sisobi armazena informações de óbitos registrados em cartórios. Trata-se de um sistema sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a finalidade de fornecer informações para cancelamento de benefícios previdenciários em função de falecimento.

A partir de 2001 – início da implantação do Sisobi –, os cartórios passaram a enviar por meio do sistema as informações dos óbitos ocorridos. Apesar de estar prevista, a comunicação dos falecimentos anteriores a 2001 não é feita tempestivamente pelos cartórios. O envio dessas informações preteritas muitas vezes só acontece em caso de necessidade de retificação ou complementação de informações nos documentos antigos. Conforme apresentado no Gráfico 1, há uma distribuição irregular e com baixo volume de registros nos anos iniciais de implementação, permanecendo assim até os anos finais da década de 1990.

Gráfico 1 – Distribuição dos registros de óbito no Sisobi, Brasil, 1970 a 2001



Fonte: Sisobi.

Após 2001, a quantidade de registros aumenta significativamente, mas sem adquirir estabilidade. Isso ocorre devido à necessidade de adequação dos cartórios ao sistema, processo que ocorreu gradativamente. Até aquele ano, o envio das informações via sistema era facultativo, considerando que diversos cartórios sequer eram ligados à internet. Nesses casos, o envio das informações era realizado por meio de formulários às gerências executivas do INSS em todo o país, ficando a cargo destas a inclusão das informações no Sisobi.

1. O Bolsa Família é o principal programa brasileiro de transferência de renda com condicionalidades. Em 2017, repassou R\$ 29 bilhões para, aproximadamente, 14 milhões de famílias.

2. O BPC é um programa de transferência de renda para idosos e pessoas com deficiência com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Em 2017, repassou R\$ 50 bilhões para cerca de 4,5 milhões de pessoas.

O INSS utiliza continuamente os dados desse sistema no processo de verificação de benefícios de seus segurados, por meio de cruzamentos com os dados do Sistema Único de Benefícios (SUB). O objetivo desses cruzamentos é o cancelamento do pagamento a segurados falecidos. Antes de automatizar esse processo, era necessário aguardar a apresentação física da certidão de óbito, procedimento que gerava demanda de atendimento nas agências e potencial atraso na interrupção de pagamento, além de depender exclusivamente da ação de familiares ou terceiros ligados aos falecidos.

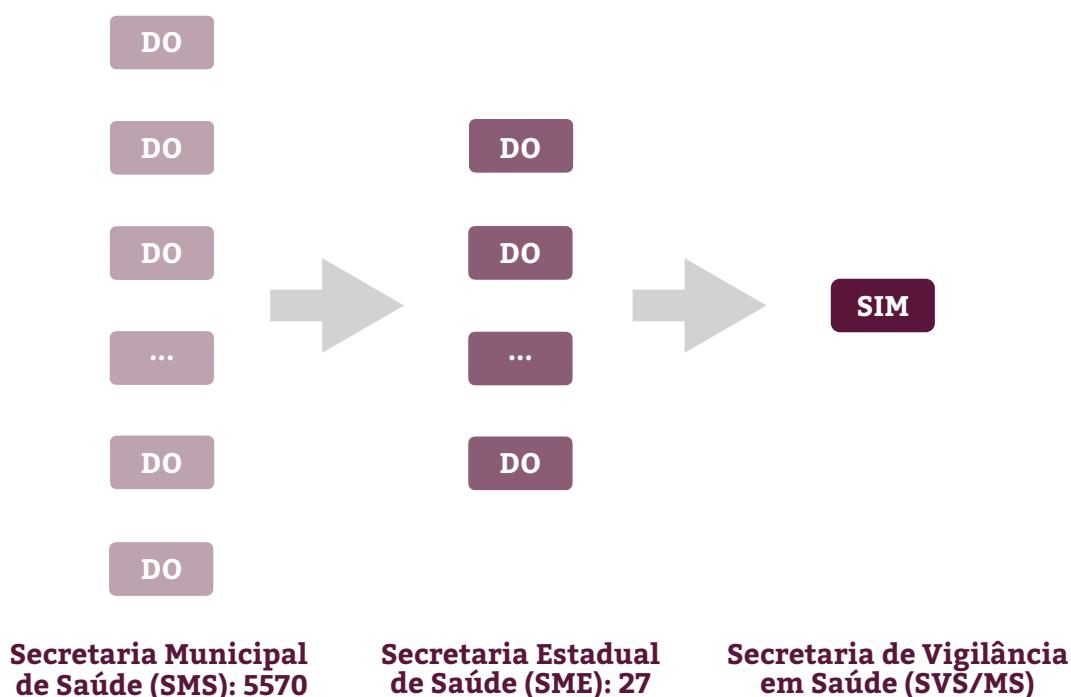
Apesar de existirem as informações de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Número de Identificação Social (NIS) no Sisobi, esses campos apresentam baixo preenchimento. Dessa maneira, é necessário formar chaves para batimento com nome do beneficiário, nome da mãe e data de nascimento, cujo preenchimento é consistente na maioria das bases de registros administrativos. Atualmente, outros órgãos da administração pública e de empresas privadas fazem uso dos dados do sistema em suas

rotinas de verificação e auditorias, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU).

SIM

O Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) foi criado em 1975 e possui dados informatizados a partir de 1979. O sistema é alimentado com as informações prestadas por meio da declaração de óbito, documento de preenchimento obrigatório para todo falecimento ocorrido no Brasil (BRASIL, 1973). As informações são prestadas pelas unidades de saúde nas quais o óbito ocorreu, segundo fluxo definido pelo Ministério da Saúde, órgão responsável pelo sistema (BRASIL, 2005). O preenchimento da declaração é de responsabilidade do médico que atesta o falecimento, sendo necessário enviá-la aos cartórios de registro civil para liberação do sepultamento e quaisquer medidas legais em relação à morte. Em linhas gerais, as informações da declaração são prestadas conforme o fluxo mostrado na Figura 1.

Figura 1 – Fluxo de informações da declaração de óbito



Fonte: Elaboração SAGI/MDS

A consolidação das informações dos óbitos ocorridos em determinado ano é realizada no SIM no dia 30 de junho do ano seguinte, conforme Portaria do Ministério da Saúde (MS) nº 116, de 11 de fevereiro de 2009, sendo os dados divulgados até 30 de dezembro daquele ano (BRASIL, 2009).

O SIM permite análises de situação, planejamento e avaliação de ações e programas por diversos órgãos da administração pública. Os cruzamentos realizados pelo INSS com a base SIM são realizados usando a chave com as informações do nome do beneficiário, nome da mãe e data de nascimento, procedimento análogo

ao realizado com a base do Sisobi. A escolha desses campos ocorre porque outras chaves mais consistentes de batimento (usando CPF e NIS) ficam limitadas pela qualidade do preenchimento das variáveis no SIM. Vale destacar que o batimento do INSS com o SIM, diferentemente do que ocorreu com o Sisobi, não é realizado com rotina automática de periodicidade pré-estabelecida, sendo mais comum em atividades de auditoria.

O Grupo de Trabalho Interinstitucional do BPC (GTI-BPC)

Como direito previsto pela Constituição Federal de 1988, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)³ integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de um programa de transferência de renda individual, não vitalício, intransferível e independe de prévia contribuição para ser acessado.

O BPC garante o pagamento de um salário mínimo mensal ao idoso (65 anos ou mais) ou à pessoa com deficiência cuja família possua renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo e que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O acompanhamento dessa política recebeu especial atenção em 2016 ao se identificar a complexidade operacional do processo de revisão, que envolvia coleta de dados não automatizada, envio de cartas pelo correio e prazos dilatados para manifestação, entre outros. Além disso, a análise das condições de elegibilidade estava comprometida em razão da falta de interoperabilidade entre os sistemas e bases governamentais e da ausência de uma metodologia mais eficaz para a revisão do benefício. Diante disso, o MDS instituiu em janeiro de 2017 o Grupo de Trabalho Interinstitucional do BPC (GTI-BPC) para propor o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e de revisão. A partir das propostas discutidas nesse grupo, foi publicado o Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018, que simplificou processos para notificação de beneficiários com indícios de irregularidades e definiu regras mais claras, a fim de otimizar a gestão do programa (BRASIL, 2018).

O GTI-BPC foi composto pelo MDS e pelo INSS, com a colaboração de membros da Casa Civil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e da Controladoria-Geral da União (CGU), sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). Seu objetivo principal foi, mediante cruzamento de diversas bases de dados e proposição de procedimentos metodológicos, sugerir melhorias no processo de verificação cadastral e da reavaliação sistemática desses benefícios.

O estudo realizado pelo GTI-BPC foi balizado em três premissas principais para o cruzamento de dados:

- Complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único;
- Cruzamento de informações de titulares do BPC para identificação de óbitos; e
- Identificação de renda do titular do benefício e de componentes do grupo familiar.

O GTI-BPC propôs metodologias para a realização de cruzamentos de bases de dados com o objetivo de identificar, de maneira automatizada, indícios de irregularidade nos benefícios com relação à renda dos beneficiários e de identificação de titulares falecidos que continuam recebendo os pagamentos⁴.

Cruzamento de dados entre o Sisobi e o SIM

O uso de informações de origens diversas permite potencializar o desenvolvimento das metodologias que qualifiquem os bancos de dados, contribuindo para o aprimoramento contínuo das políticas públicas. Durante o GTI-BPC houve questionamentos quanto à necessidade do uso da base do SIM, dado que o cruzamento com o Sisobi era uma rotina mensal do INSS. Logo, a intenção do cruzamento Sisobi X SIM é elucidar as diferenças dessas duas bases em termos numéricos.

No caso de informações referentes a óbito, o que se espera de resultado na aplicação do procedimento de batimento de dados por comparação é localizar, na base de dados do Sisobi e do SIM, o máximo possível de registros comuns aos dois sistemas, ou seja, os mesmos indivíduos. O resultado do cruzamento dessas duas bases foi utilizado no GTI-BPC para a identificação de benefícios com pagamentos ativos cujos titulares fossem identificados como falecidos.

Nas primeiras iniciativas de batimento de bancos de dados, buscou-se a igualdade dos campos de interesse (nome, nome da mãe, data de nascimento etc.). Esse critério mostra-se de fácil aplicação e rápido processamento. Observou-se, no entanto, que esse é pouco eficiente, visto que qualquer diferença observada na grafia ou erro de digitação em qualquer uma das bases impedia a identificação de registros comuns entre elas.

3. O BPC foi criado em 7 de dezembro de 1993 por meio da Lei nº 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) (BRASIL, 1993).

4. Para mais informações sobre o GTI-BPC, acesse o Caderno de Estudos nº 29 no portal da SAGI. Disponível em: <<http://bit.ly/2NMu0gp>>. Acesso em: 4 set. 2018.

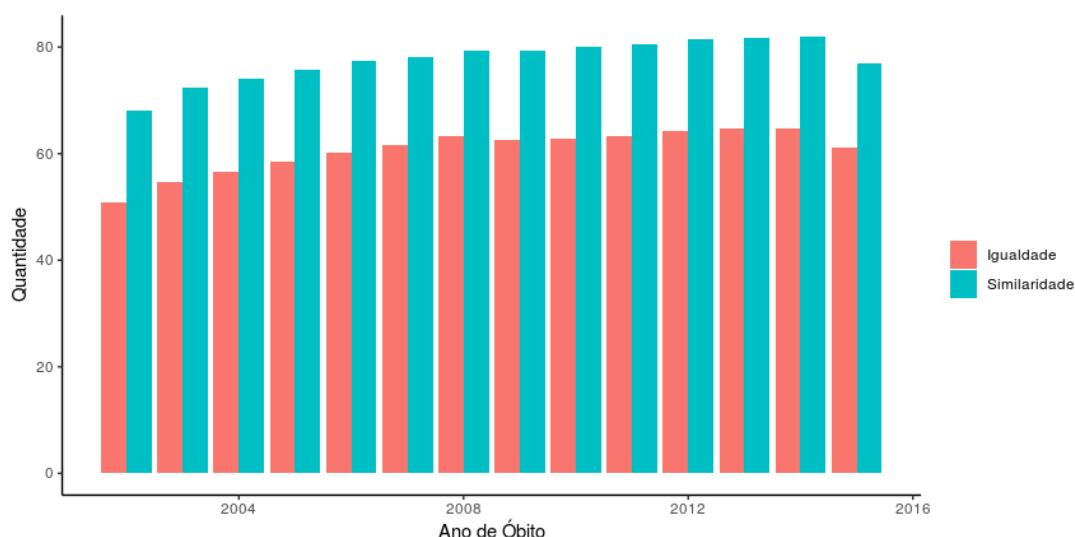
A busca por métodos de comparação de registros que sejam capazes de identificar registros comuns, mesmo quando existem pequenas variações de grácia (Rosa e Roza, por exemplo), representa um importante passo no melhoramento da metodologia de batimento de bancos de dados.

Para aperfeiçoar o método utilizado, a SAGI aplicou o algoritmo de distância de edição, conhecido por algoritmo de Levenshtein (LEVENSHTEIN, 1966). Ele compara duas cadeias de caracteres, calculando a quantidade de inserções, remoções e substituições necessárias para torná-las idênticas. Quanto menor

a quantidade de alterações necessárias, mais similaridade entre os elementos comparados. Trata-se de comparação de bases de dados a partir de similaridade nos campos utilizados.

Os resultados comparativos da utilização dos métodos de igualdade e similaridade no batimento dos registros de óbito do Sisobi e do SIM, ao longo do tempo, apresenta um ganho médio de 17% por meio do algoritmo de similaridade (Gráfico 2). Esse ganho é praticamente constante ao longo dos anos, com um desvio padrão de 0,53, revelando estabilidade metodológica nos resultados.

Gráfico 2 – Evolução do batimento Sisobi x SIM, Brasil, 2002 a 2015



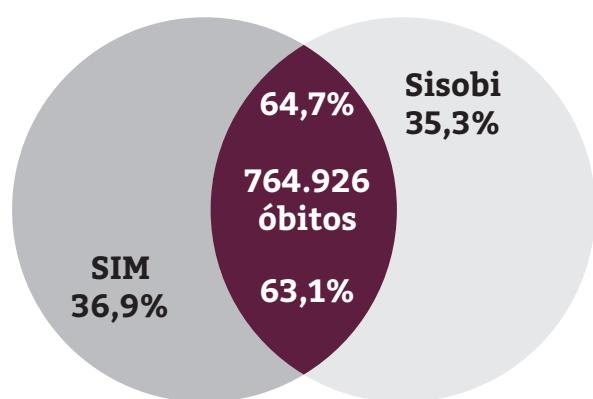
Fonte: Elaboração própria com base em SIM e Sisobi.

Em termos metodológicos, o batimento de dados foi realizado a partir da distância de edição, sendo considerados similares nomes ou sequências com grau de similaridade entre 0,90 e 1,0 pelo algoritmo de Levenshtein.

Em termos estruturais, o batimento considerou as bases do Sisobi e do SIM restritas ao ano de 2014 eliminando os registros com problemas cadastrais, como data de nascimento ou de óbito inválidae/ou nome do titular ou da mãe em branco. Foram considerados ainda apenas registros distintos, ou seja, sem duplicidade para os campos nome, nome da mãe e data de nascimento.

Batimento por igualdade: nessa primeira etapa, os campos nome, nome da mãe e data de nascimento foram usados como chaves de batimento. Os nomes tinham que ser idênticos tanto no Sisobi quanto no SIM. Para esse caso, foram localizados 764.926 registros de óbito nas duas bases de dados, representando 64,7% do Sisobi e 63,1% do SIM.

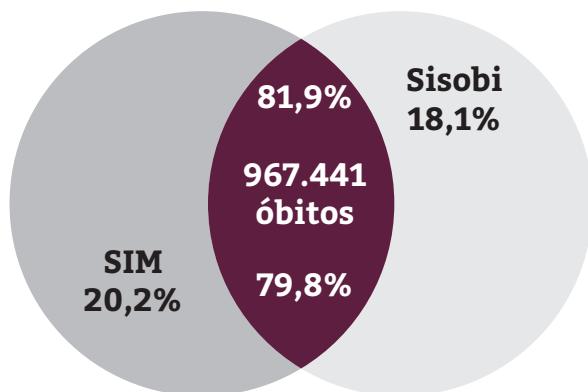
Figura 2 – Comparação de dados do SIM e do Sisobi no batimento por igualdade



Fonte: Elaboração SAGI/MDS

Batimento por similaridade: nome e nome da mãe (usando algoritmo de Levenshtein) com similaridade entre 0,90 e 1,00. Foi utilizada também a data de nascimento. Para esse batimento, foram encontrados 967.441 registros de óbito nas duas bases de dados, o que percentualmente equivale a 79,8% dos óbitos registrados no SIM e 81,9% do Sisobi.

Figura 3 – Comparação de dados do SIM e do Sisobi no batimento por similaridade



Fonte: Elaboração SAGI/MDS

Os resultados do batimento evidenciam o ganho de desempenho do algoritmo de comparação de registros ao optar pelo uso do método de comparação de strings de Levenshtein.

Esse resultado evidencia que tanto o Sisobi quanto o SIM possuem suas características e não há uma sobreposição completa de registros entre elas. Logo, há sim uma necessidade de se efetuar batimentos de óbitos com ambas as bases de dados. A base do Sisobi utilizada no batimento de dados feito no GTI-BPC refere-se a outubro de 2016; já a base do SIM teve sua extração realizada em junho de 2016⁵. Os resultados do GTI-BP são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Identificação de benefícios com indicativo de óbito do titular

Base de cruzamento	Crítério de batimento	Benefícios com indicativo de óbito do titular
Sisobi	Igualdade: nome exato + nome da mãe exato + data de nascimento	382
Sisobi	Similaridade: nome similar + nome da mãe similar + data de nascimento	896
SIM	Igualdade: nome exato + nome da mãe exato + data de nascimento	4.550
SIM	Similaridade: nome similar + nome da mãe similar + data de nascimento	8.579

Fonte: Brasil (2017).

Após o cruzamento de dados entre as três bases (SIM × Sisobi × titulares do BPC), foram identificados 8.936 benefícios com indício de irregularidade considerando a identificação do titular nas bases de óbito utilizadas (896 no Sisobi e 8.579 no SIM, desses 539 benefícios são comuns as duas bases). Vale destacar que são *indícios*, pois deve ser considerada a possibilidade de homônimos e de erros de informação nos documentos de óbito. Apesar de o GTI-BPC ter caráter consultivo, não sendo seu objetivo promover auditorias em benefícios, e sim propor melhorias nos processos de gestão do BPC, os indícios de irregularidades identificados foram encaminhados ao INSS para apuração.

A experiência que a SAGI teve com esse cruzamento agregado é que, apesar de ambas as bases tratarem da mesma informação – o óbito –, é de extrema valia utilizá-las simultaneamente, já que as chaves de batimento são diferentes. Note-se que o cruzamento dos dados dos beneficiários do BPC com a base SIM aumentou em quase dez vezes os indícios de óbito identificados, apontando para a importância de tornar rotina os batimentos do BPC com o SIM.

5. Em função da regularidade, da estabilidade e da semelhança no volume de registros apresentados em ambas as bases de dados, o ano de referência do batimento foi o de 2014.

Considerações finais

Nos últimos anos, o processo de qualificação de dados vem ganhando importância na agenda de políticas públicas. O uso de metodologias de comparação para identificar registros comuns entre bases de dados afins vem ao encontro dessa necessidade crescente de qualificação de dados cadastrais.

No caso de informações referentes a óbitos, os principais sistemas utilizados para essa identificação são o Sisobi e o SIM. Como se averiguou nos resultados do GTI-BPC, o cruzamento das duas bases permitiu ampliar em quase dez vezes os indícios de óbito identificados. Vale destacar que as comparações de bancos de dados tendem a alcançar melhores resultados com a complementação de informações de documentos pessoais – como CPF ou NIS – e maior interoperabilidade entre as bases governamentais.

Ações como essas permitem que gestores de políticas públicas avancem no desenvolvimento de metodologias para identificar com cada vez mais precisão os registros comuns, de forma que seja possível entregar à sociedade programas cada vez mais bem geridos e focalizados.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 31 dez. 1973.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://bit.ly/2PyGWqD>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de vigilância epidemiológica*. 6. ed. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2005. (Série A: Normas e Manuais Técnicos).

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 116, de 11 de fevereiro de 2009. Regulamenta a coleta de dados, fluxo e periodicidade de envio das informações sobre óbitos e nascidos vivos para os Sistemas de Informações em Saúde sob gestão da Secretaria de Vigilância em Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 fev. 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2Ne90SS>>. Acesso em: 4 set. 2018.

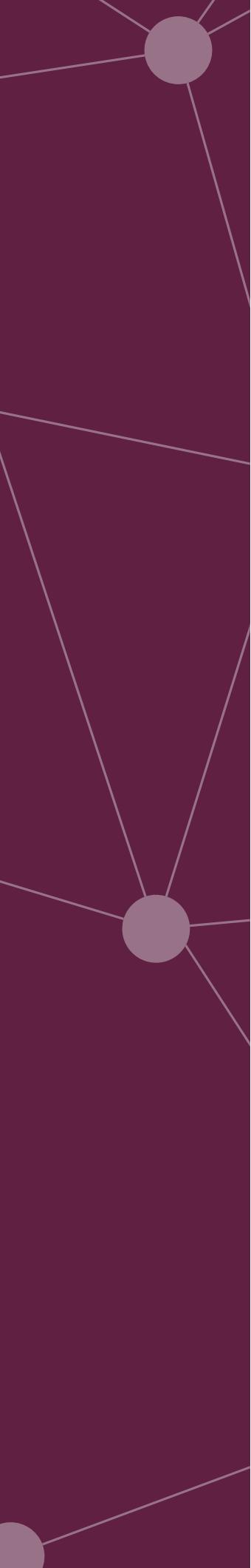
BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Relatório final do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)*: para propor o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e de revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Brasília: MDS, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 3, 9 ago. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2CgFVli>>. Acesso em: 4 set. 2018.

LEVENSHTEIN, V. I. Binary codes capable of correcting deletions, insertions and reversals. *Soviet Physics Doklady*, Leningrad, v. 10, n. 8, p. 707-710, Feb. 1966.

4





Capacitação de agentes públicos para as políticas sociais

Resumo

Este artigo apresenta a evolução da política de capacitação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ao longo dos últimos anos. Em 2016, a reestruturação da área de capacitação na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) potencializou os esforços de formação do MDS, expandindo o leque dos cursos ofertados e do público atendido. Atualmente, o Departamento de Formação e Disseminação (DFD/SAGI) atua em parceria com todas as secretarias do Ministério, levando em consideração as particularidades de cada programa na elaboração do desenho das capacitações. Apenas em 2017, foram capacitados mais de 40 mil profissionais que trabalham com programas sociais nos estados e municípios. Isso inclui iniciativas consagradas como o Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como programas mais recentes, a exemplo do Criança Feliz e do Progredir.

Introdução

Mais de um terço da população brasileira é beneficiada por ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável por iniciativas como o Bolsa Família, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Criança Feliz e o Progredir. Como a maior parte das políticas sociais federais descentraliza a execução para os municípios, é papel do Governo Federal garantir um entendimento uniforme em todo o país sobre o funcionamento dos programas sociais. Isso porque a gestão de uma política depende da difusão de normas, conceitos e padrões, seja na área de transferência de renda, na segurança alimentar, na assistência social ou na inclusão produtiva.

A experiência do MDS evidencia o papel estratégico da formação de mais de 250 mil agentes públicos estaduais e municipais para o adequado funcionamento das políticas sociais na ponta. Com efeito, os cursos promovidos pelo Ministério abordam de forma detalhada uma gama de temas, como a gestão de condicionalidades do Bolsa Família, a abordagem dos visitadores do Criança Feliz e a coleta de dados pelos entrevistadores do Cadastro Único.

Este artigo é resultante do esforço para documentar a evolução da política de capacitação no âmbito do MDS. O texto está dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira parte, traçamos um breve histórico da política de capacitação do MDS e discutimos os principais resultados alcançados à luz da reestruturação da área de formação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que foi feita em 2016. As considerações finais são seguidas de um anexo detalhado com as principais metodologias e recursos didáticos desenvolvidos nas capacitações do MDS.

As capacitações no âmbito do MDS

Atualmente, o MDS coordena – por meio da SAGI – 30 cursos voltados aos profissionais que trabalham diretamente com políticas sociais nos estados e municípios. Considerando as iniciativas de capacitação desenvolvidas pelo Ministério desde 2009¹, verifica-se um crescimento significativo no biênio 2017/2018, com a média anual superando 40 mil agentes públicos formados em todo o país (Tabela 1).

1. Utilizou-se a referência temporal de 2009 pelo fato de ser um ano em que as informações começam a estar mais sistematizadas no MDS. Sabe-se da existência de capacitações anteriores a 2009, porém há carência de dados confiáveis para utilizar neste artigo.

Tabela 1 – Eixos de capacitação, quantidade de alunos capacitados e cursos ofertados (presenciais e a distância), de 2009 a 2018²

Eixo	Quantidade	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ³	Total
Cadastro Único	Cursos	2	2	4	6	4	5	5	5	5	5	5
	Alunos	1.428	25.523	6.222	6.104	9.851	8.464	6.727	3.345	9.113	20.627	97.404
Bolsa Família	Cursos	4	4	2	7	8	10	11	11	11	11	11
	Alunos	1.507	624	9.921	5.066	10.604	13.579	7.469	3.124	11.831	12.965	76.690
SUAS	Cursos	1	0	0	0	3	3	8	11	9	9	9
	Alunos	9.550	0	0	0	2.101	11.266	11.030	10.590	10.896	5.327	60.760
Segurança Alimentar e Nutricional ⁴	Cursos									1	1	1
	Alunos									986	237	1.223
Criança Feliz ⁵	Cursos	N/A	1	2	2	2						
	Alunos	N/A	5.515	7.353	4.902	17.770						
Progredir ⁶	Cursos	N/A	1	2	2							
	Alunos	N/A	559	937	1.496							
Total	Cursos	7	6	13	15	18	24	28	29	30	30	30
	Alunos	12.485	26.147	16.143	11.170	22.556	33.309	25.226	22.574	40.738	44.995	255.343

Fonte: Elaboração própria.

2. Os dados contidos na Tabela 1 não pretendem tratar as informações de capacitação no âmbito do MDS de forma exaustiva, mas sim sistematizar as informações disponíveis para que seja possível uma reflexão sobre o assunto. Vale destacar a dificuldade em registrar e inventariar as informações sobre capacitação sem que haja uma coordenação central de tais ações e mesmo o desenvolvimento de um sistema de informação que viabilize a organização desses dados de maneira eficiente.

3. Para o ano de 2018, foram considerados as capacitações executadas até agosto – ensino a distância (EaD), Sistema de Cadastro Único Versão 7 (V7) e Sistema de Benefício ao Cidadão (Sibec) – e o quantitativo de pessoas capacitadas previsto nos Planos de Treinamento Estaduais.

4. Ao longo dos anos, a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) desenvolveu diversas ações de capacitação diretamente ou por meio de parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Petrobras ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros, para os seguintes programas: PAA Leite, PAA Conab, Cisternas, Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Compra Institucional, cujos públicos-alvo são desde os gestores dos programas até as famílias beneficiárias. Como há dificuldade na sistematização dessas informações, optou-se por inserir na Tabela 1 apenas a parceria que a SESAN começou a desenvolver com a SAGI em 2017, com a ressalva feita nesta nota.

5. Os dados do Programa Criança Feliz não foram disponibilizados de forma anualizada, por isso considerou-se o quantitativo de meses a partir da criação do programa até o mês de agosto de 2018 e o total de pessoas capacitadas foi distribuído pelo número de meses correspondentes em cada ano. O N/A (não se aplica) registrado na tabela refere-se ao fato de o Criança Feliz ter sido lançado em 2016, então não cabe falar de capacitação antes dessa data.

6. O N/A (não se aplica) registrado na tabela refere-se ao fato de o Progedir ter sido lançado em 2017, então não cabe falar de capacitação antes dessa data.

Os resultados de 2017/2018 apresentados na Tabela 1 refletem uma mudança de base que ocorreu no MDS: a reestruturação da área de capacitação no Departamento de Formação e Disseminação (DFD) da SAGI em 2016.

Embora seja competência da SAGI subsidiar as políticas do MDS por meio de programas de formação para agentes públicos, até 2016 havia pouca articulação entre as ações de capacitação do Ministério, com iniciativas fragmentadas e duplicitade de esforços. Ao mesmo tempo em que a SAGI realizava algumas ações, havia núcleos dispersos de capacitação nas demais secretarias do MDS. Essa situação trazia desperdício de recursos humanos, financeiros e de gestão, pois, nesse cenário, não havia incentivo para o intercâmbio de *know-how* e tecnologias exitosas entre as áreas:

- Entre 2009 e 2016, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) desenvolveu programas inovadores de capacitação para entrevistadores do Cadastro Único e gestores do Programa Bolsa Família (PBF), com base em um modelo de formação de multiplicadores⁷.
- Em 2012, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) lançou em parceria com a SAGI o CapacitaSUAS, a fim de oferecer formação permanente para profissionais da rede socioassistencial do SUAS, em um modelo de contratação de universidades para ministrar os cursos.
- Além das ações da SENARC e da SNAS, havia outras iniciativas pontuais de capacitação no MDS sem que houvesse um plano mais estruturado, tampouco a coordenação de esforços entre as secretarias.

A fim de aprimorar a gestão dessa área, em 2016 a SAGI analisou os diversos modelos de capacitação presentes no Ministério e reconheceu a eficácia do trabalho desenvolvido pela SENARC. Com base nisso, foi pactuada a fusão da equipe de capacitação da SENARC com a da SAGI, a fim de unificar as iniciativas de formação do MDS, concentrando a coordenação das ações de capacitação no DFD/SAGI, e, assim, expandindo a experiência adquirida para todas as áreas do Ministério.

Entre 2016 e 2018, programas prioritários do MDS já foram beneficiados por esse novo arranjo: a recém-criada Secretaria de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH) desenvolveu o modelo de capacitação dos visitadores e supervisores do Programa Criança Feliz, que contou com a participação do DFD/SAGI.

De igual modo, em 2017, a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP) – responsável pelo Plano Progredir – e a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) também utilizaram a nova estrutura do DFD/SAGI para lançar cursos a distância.

Com a unificação das equipes de capacitação no DFD, as ações de EaD foram concentradas em uma única plataforma: o Portal de Educação a Distância do MDS (Portal EaD/MDS), lançado em julho de 2017. A concentração de esforços em um único portal permitiu a expansão e o fortalecimento da oferta de ensino a distância pelo Ministério. No Quadro 1, é possível visualizar as alterações ocorridas na oferta de cursos EaD antes e após a unificação dos portais.

Quadro 1 – Ofertas antes e após a reestruturação do Portal EaD/MDS

De 2011 a junho de 2017	De julho de 2017 a junho de 2018
6 anos, 2 portais coexistentes ⁸	1 ano após a unificação dos portais
14 cursos	4 novos cursos
5 tutoriais	10 tutoriais
3 salas virtuais	5 salas virtuais + 3 cursos em 2018

Fonte: Elaboração própria.

A racionalização da estratégia de EaD ampliou não só a quantidade de cursos, mas também as temáticas abrangidas pelo Portal EaD/MDS, passando a abranger segurança alimentar, controle social, educação financeira e orçamento governamental. Outra importante mudança: se antes os cursos EaD eram restritos a públicos específicos, com a reestruturação do portal todos passaram a estar disponíveis

7. Esse modelo será apresentado em detalhes no anexo deste artigo.

8. Portal EaD/SENARC e o Portal Núcleo de Educação a Distância (NEaD)/SAGI.

para qualquer cidadão interessado. A concentração das ações de EaD em um único espaço potencializou a oferta de cursos, diversificou as temáticas e ampliou o público-alvo, dando maior transparência às políticas do MDS.

Além disso, a equipe do DFD tem utilizado o fato de estar integrada à estrutura da SAGI para fortalecer a sinergia com outras áreas da secretaria ao longo de 2018:

- Em uma parceria com o Departamento de Gestão da Informação (DGI/SAGI), as ações de capacitação estão recebendo ferramentas informacionais próprias para proporcionar o acompanhamento mais adequado das atividades. A expectativa é que um sistema de informações mais integrado ao cotidiano das capacitações facilite o uso efetivo desses dados, permitindo o avanço do planejamento, do suporte e do gerenciamento realizados pelo DFD. Neste ano, o Portal EaD passou

a contar com um sistema de extração de dados, o Pentaho User Console, que permite um acompanhamento mais criterioso e padronizado das estatísticas do site. Esse sistema permite o cruzamento de diversos dados extraídos do Sistema de Gestão Acadêmica do Portal e, além disso, inclui uma ferramenta de criação de painéis de monitoramento. A análise desses dados é fundamental para a descoberta de tendências e para a prospecção da necessidade de mudanças na plataforma ou nos próprios cursos, tutoriais e salas.

- Projetos piloto têm sido planejados com o Departamento de Avaliação (DA/SAGI) para estabelecer linhas de base e medir o impacto das capacitações na gestão das políticas sociais.

A Figura 1 sintetiza os principais marcos da capacitação no MDS discutidos ao longo do texto.

Figura 1 – Principais marcos da capacitação do MDS

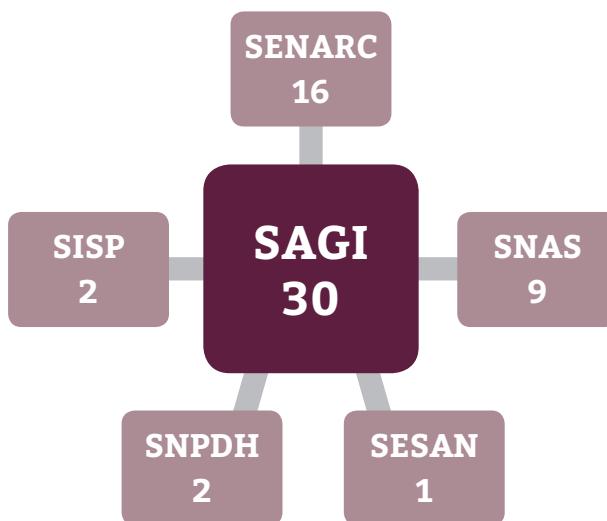


Fonte: Elaboração SAGI.

Como fruto da reestruturação da área de capacitação do DFD, atualmente a SAGI atende a todas as secretarias do MDS. A Figura 2 evidencia que mais da meta-

de dos cursos ofertados resulta da parceria da SAGI com a SENARC, apontando para a necessidade de expandir as ofertas com as demais secretarias do MDS.

Figura 2 – Quantidade de cursos em que a SAGI atua em parceria com as outras secretarias do MDS, 2018

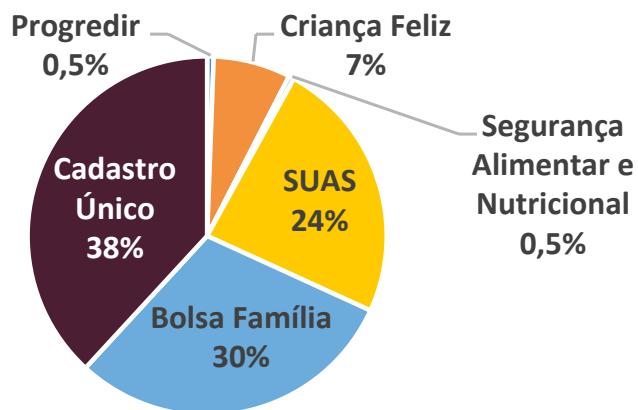


Fonte: Elaboração própria.

Vale destacar ainda o predomínio de pessoas capacitadas em conteúdos relacionados ao Cadastro Único (38%) e ao Bolsa Família (30%), seguidos pelo

SUAS (24%). Parcerias mais recentes nos eixos do Criança Feliz, Progredir e Segurança Alimentar representam 8% das pessoas capacitadas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Percentual de pessoas capacitadas por eixo



Fonte: Elaboração própria.

É possível ainda visualizar a relação entre o número de cursos e o quantitativo de pessoas capacitadas nos eixos apresentados neste artigo (Gráfico 2). Como era esperado, programas mais antigos tendem a apresentar não só um quantitativo maior de pessoas capacitadas, mas um leque maior de cursos⁹. Os mais recentes – como Progredir e Criança Feliz – incorporaram a necessidade de desenvolver capacitações desde a fase de planejamento, por isso já nasceram com ações

de capacitação preparadas para a fase de implantação, motivo pelo qual apresentam resultados significativos para tão pouco tempo de existência.

9. Ressalva deve ser feita em relação aos programas de capacitação de segurança alimentar, que foram desenvolvidos ao longo desses anos com parceiros externos ao MDS e, portanto, não constam nesta análise por ausência de informação sistematizada.

Gráfico 2 – Relação cursos e pessoas capacitadas

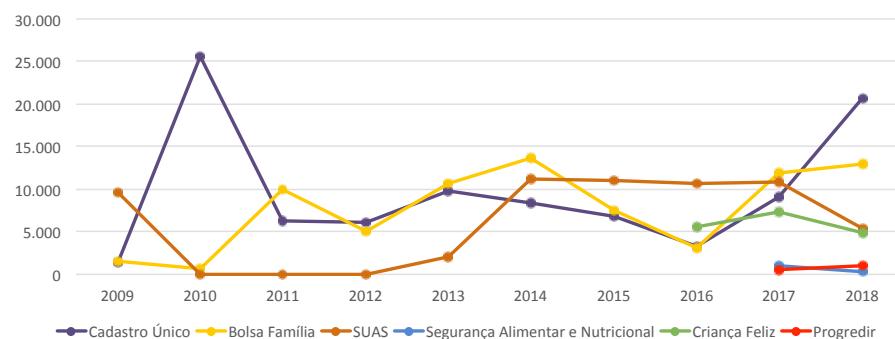


Fonte: DM/SAGI.

Por fim, no Gráfico 3 estão sistematizados os resultados das iniciativas abordadas nesta seção. Vale destacar o pico do gráfico em 2010, momento em que os formulários e o sistema do Cadastro Único foram substituídos por uma versão mais moderna e, por isso, foi desenvolvida uma estratégia de capacitação

maciça, em âmbito nacional. À época, a SENARC estabeleceu a seguinte condição: apenas os municípios que tivessem passado pelas capacitações eram autorizados a migrar para a versão 7 do Cadastro Único, estratégia que se mostrou extremamente exitosa para que os cursos atingissem o público necessário.

Gráfico 3 – Número de pessoas capacitadas por eixo, de 2009 a 2018



Fonte: Elaboração própria.

Na próxima seção, serão apresentadas as linhas gerais das capacitações presenciais e a distância desenvolvidas pelo MDS. As metodologias e recursos didáticos serão detalhadas no anexo deste artigo.

Capacitações presenciais e a distância

O primeiro grande desafio de capacitação do MDS surgiu com a expansão do uso do Cadastro Único¹⁰, que demandava uma padronização na coleta de dados para o preenchimento dos formulários junto às famílias de baixa renda. Conceitos básicos – como o que define uma família (parentesco? morar no mesmo domicílio?) ou que tipo de renda deve ser computada – ainda não estavam amplamente difundidos nos municípios¹¹. Se cada entrevistador municipal do Cadastro Único utilizasse conceitos diferentes daqueles adotados pelo MDS, não haveria uma base de dados robusta, que refletisse a realidade das famílias brasileiras.

Em 2003, o Cadastro Único foi definido como instrumento para seleção dos beneficiários do PBF e, com isso, passou a ser mais demandado, reforçando a necessidade de uniformizar a coleta de dados das famílias de baixa renda. A partir de 2004, começaram a ser ofertadas capacitações sobre o Cadastro Único; contudo, eram realizadas apenas ações pontuais.

Em 2009, a SENARC lançou novos modelos de formulários do Cadastro Único com uma ação coordenada de programa de capacitação presencial para todos os entrevistadores municipais. A fim de padronizar a coleta de dados e qualificar a base do cadastro, a capacitação detalhava todos os quesitos para preenchimento desses novos formulários. O MDS ministrou as capacitações em Brasília para formar instrutores (servidores indicados pelos estados), que tinham a missão de multiplicar os cursos nos municípios. Para garantir uniformidade no repasse das informações, esses instrutores-multiplicadores

contaram com recursos didáticos específicos elaborados pelo MDS: manuais, videoaulas e slides, entre outros (Figura 3).

Figura 3 – Recursos didáticos para a capacitação sobre formulários do Cadastro Único



Fonte: Elaboração própria.

A partir do ano de 2012, este modelo é amplamente utilizado no MDS, inclusive sendo replicado em sua totalidade, como no caso da capacitação de Gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, que

10. O Cadastro Único, criado em 2001, é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda residentes no Brasil, entendidas como aquelas com renda familiar mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa ou 3 salários mínimos de renda total. Em junho/2018, havia 77,4 milhões de pessoas de baixa renda registradas no Cadastro Único.

11. Em 2001, o primeiro modelo de Formulário Principal do Cadastro Único, conhecido como “Caderno Azul”, passou a ser utilizado pelos municípios sem orientação padronizada de como realizar entrevista e preencher cada um dos quesitos.

busca gerar um entendimento comum sobre as questões básicas para a gestão municipal e estadual.

Atualmente, esse modelo é reproduzido em partes, como é o caso mais recente da capacitação do Programa Criança Feliz, e das capacitações em construção como a capacitação do Sistema de Condicionais (Sicon) e capacitação da Central de Relacionamentos.

Depoimento – Coordenadora Estadual do Bolsa Família

A coordenadora estadual do Ceará, Silvana Crispim, está na chefia da coordenação estadual do Cadastro Único e do PBF há 14 anos e é servidora há 33. Ao ser questionada sobre a importância das capacitações presenciais, ela prestou o seguinte depoimento:

"Em relação ao impacto das capacitações, analiso por quatro eixos:

1. Impacto no trabalho das coordenações (tanto estadual como federal e municipal): vejo no planejamento, na organização, no trabalho em equipe, no mapeamento e na distribuição das vagas para as capacitações conforme demanda dos municípios, na articulação junto a gestores e técnicos, tanto para a disseminação das capacitações como na sua importância e na valorização dos técnicos capacitados para a execução do trabalho.

2. Instrutores e técnicos capacitados: com relação aos instrutores, as capacitações exigem um aprofundamento dos conteúdos e conhecimento de várias temáticas que leva ao aperfeiçoamento dos técnicos para serem instrutores; em relação aos técnicos capacitados, a aquisição de conhecimento, o sentimento de pertencimento à rede de atores sociais do Cadastro Único e do PBF, tanto com relação a gestores e técnicos como também no tocante às três áreas: assistência social, educação e saúde.

3. Valorização da função exercida no Cadastro Único e no PBF: fortalecimento do trabalho intersetorial entre as três esferas de governo e as três áreas: assistência social, educação e saúde.

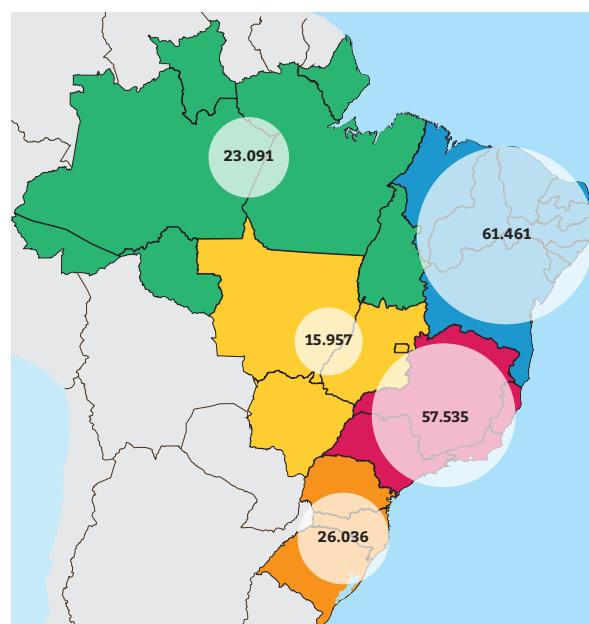
4. Disseminação de informações para o usuário com relação às políticas públicas: o Cadastro Único mais focado, a seleção das famílias para os programas, já que se garante melhor cadastro e a importância dele; a questão da acolhida e atendimento mais qualificado; e um fluxo maior de informações da gestão para os beneficiários.

Com relação à gestão, existe um impacto muito grande tanto na sua melhoria como na execução do Cadastro Único e do PBF, e a garantia da disseminação de informações entre a rede – que são os atores sociais envolvidos com o Cadastro Único e o PBF."

Outros desenhos de capacitação presenciais – tais como o CapacitaSUAS e os voltados à formação de operadores de sistema do Cadastro Único e do Bolsa Família – utilizam modelos específicos, que estão detalhados no anexo.

Na Figura 4, é possível visualizar a difusão da estratégia de formação dos agentes estaduais e municipais.

Figura 4 – Quantidade de agentes públicos formados por região, 2009 a 2018 (capacitações presenciais do Cadastro Único, Bolsa Família e SUAS¹²)



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 sistematiza o quantitativo de alunos formados nos temas do Bolsa Família, do Cadastro Único e do SUAS por região do Brasil. Observa-se o predomínio das capacitações presenciais do Cadastro Único e certa equivalência na presença dos três eixos nas regiões Nordeste e Sudeste.

Tabela 2 – Capacitações do Cadastro Único, Bolsa Família e SUAS: quantidade de pessoas capacitadas por região de 2009 a 2018 (presenciais)

Região/eixo	Cadastro Único	Bolsa Família	SUAS	Total
Norte	12.599	5.432	5.060	23.091
Nordeste	29.545	15.119	16.797	61.461

12. A capacitação do Criança Feliz não foi registrada no mapa porque ainda não há dados regionalizados.

Centro-Oeste	7.773	3.774	4.410	15.957
Sudeste	29.535	12.772	15.228	57.535
Sul	12.100	6.471	7.465	26.036
Total	90.667	43.473	48.960	184.080

Fonte: Elaboração própria.

Além das capacitações presenciais, o MDS tem evidenciado esforços para realizar capacitações a distância. As três principais modalidades ofertadas no Portal EaD/MDS são cursos, tutoriais e salas virtuais. Os fatores que determinam o formato de uma capacitação são a profundidade do conteúdo a ser

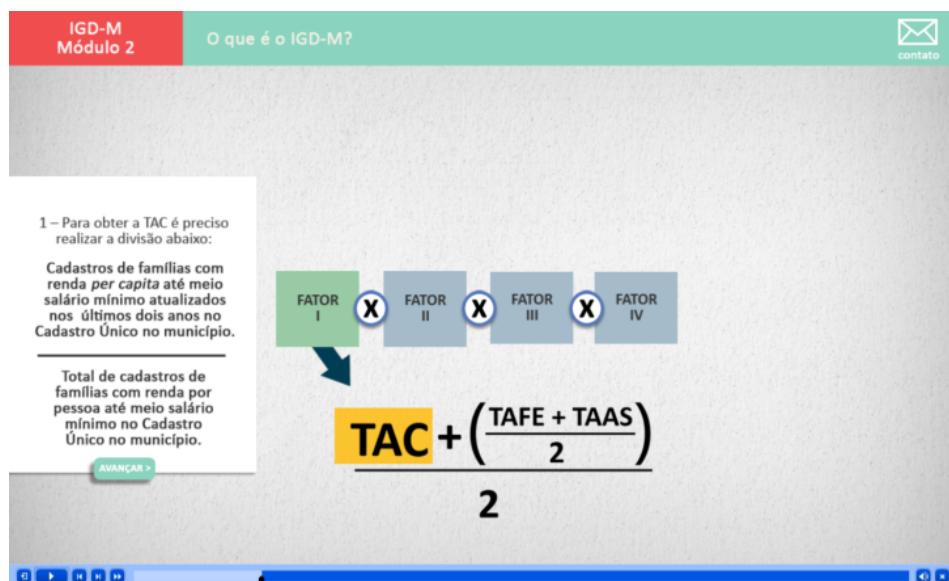
transmitido, a abrangência do tema e, principalmente, se existe a necessidade de aferir o conhecimento adquirido pelo participante por meio de avaliações de aprendizagem. Essas definições são feitas logo no início do desenvolvimento de um projeto, em um trabalho da equipe da SAGI com as secretarias parceiras, e estão intrinsecamente relacionadas aos objetivos de ensino. Além da definição de formato, a discussão sobre os objetivos permite delinear a matriz pedagógica, estipular a carga horária e selecionar os recursos didáticos necessários. No Quadro 2 estão apresentados os principais recursos utilizados no ensino a distância do MDS e na Figura 5 há um exemplo de tela de cursos oferecidos no Portal EaD.

Quadro 2 – Principais recursos de EaD do MDS: cursos, tutoriais e salas virtuais

Cursos	Tutoriais	Salas Virtuais
Trazem conteúdos mais densos e exigem a realização de um teste para verificar o grau de compreensão do participante sobre o assunto ministrado.	Voltados para a solução de dúvidas sobre assuntos específicos, não há provas. Estão sempre disponíveis aos interessados (não é necessário formar turmas).	São ambientes virtuais adaptáveis às necessidades de cada ação de capacitação (compartilhamento de materiais, discussões em grupos, realização de turmas piloto), com acesso restrito para públicos específicos.

Elaboração: DFD/SAGI.

Figura 5 – Telas do Curso Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M): teoria e prática



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Quantidade de alunos formados no EaD, por eixo, de 2009 a 2018

	Cadastro Único	Bolsa Família	SUAS	Segurança Alimentar e Nutricional	Criança Feliz	Progredir	Total
EaD	2.645	30.943	11.800	1.223	-	1.001	47.612
%	5,5%	65%	25%	2,5%	0%	2%	100%

Fonte: Elaboração própria.

A temática do Bolsa Família é a mais procurada pelos usuários da educação a distância do MDS, representando 65%¹³ das pessoas formadas nessa modalidade (Tabela 3).

Além dos 47.612 alunos capacitados nesses eixos, há mais de 17 mil formados nos cursos de Ambientação EaD e Planejamento & Orçamento Governamentais.

No anexo deste artigo, você poderá conhecer em detalhes as capacitações presenciais e a distância oferecidas pelo MDS e suas metodologias. Conheças os tutoriais, cursos e salas virtuais no Portal EaD/MDS em <<http://www.mds.gov.br/ead>>.

Resgatar a história e os dados apresentados neste artigo revelou-se um grande desafio. Muitas vezes, as informações não estão mais localizáveis; mesmo quando disponíveis, não estão classificadas de maneira que seja possível tabular, dificultando a sistematização desses dados por ano, tema ou unidade federativa¹⁴.

Considerações finais

O MDS realiza uma gama de ações de capacitação – presenciais e a distância – a fim de orientar a gestão das ações e programas do Ministério. Apenas em 2017, foram capacitados mais de 40 mil agentes públicos que trabalham diretamente com as políticas do MDS, seja na área de transferência de renda, assistência social, inclusão produtiva ou segurança alimentar.

Com a reestruturação do DFD/SAGI, é inegável a ampliação do quantitativo de agentes públicos capacitados e do leque de cursos ofertados pelo MDS, projetando-se para 2018 a expectativa de resultados ainda melhores. Atualmente, a SAGI trabalha em parceria com todas as secretarias do Ministério, levando em consideração as particularidades de cada programa na elaboração do desenho das capacitações. Esse é o papel de um núcleo estratégico de capacitação: estabelecer parcerias, coordenar esforços, racionalizar ações e potencializar resultados. Em apenas dois anos nesse novo modelo, o DFD/SAGI tem desenvolvido trabalhos promissores nesse sentido.

Referências bibliográficas

BRASIL. A. D. et al. *Manual do entrevistador*. 4. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2Q7WLWz>>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2M0dL69>>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução CNAS nº 15, de 3 de outubro de 2017. Altera a Resolução nº 8, de 16 de março de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, 4 out. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2M0nW2c>>. Acesso em: 5 set. 2018.

BRASIL. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 11, 2009.

_____. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 25, 2016.

13. Quando consideradas todos os cursos e as demais temáticas esse percentual é de 48%.

14. Por isso, os dados apresentados nesse artigo são passíveis de ajustes e complementos no futuro.

Anexo – Detalhamento de modelos, metodologias e recursos desenvolvidos nas capacitações do MDS

Capacitação de formulários do Cadastro Único: instrutores e entrevistadores

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento de identificação

e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Ele serve como porta de entrada para programas sociais, que usam os dados cadastrais para selecionar beneficiários. Atualmente, mais de 20 programas federais o utilizam para eleger famílias beneficiárias, incluindo o Programa Bolsa Família. Destaca-se que o Cadastro Único se consolidou como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda com a criação deste programa.

Figura 1 – Cadastro Único: conceitos e legislação



Fonte: MDS, 2017.

O Cadastro Único conta com dois principais elementos:

1. Formulários: instrumento em que são coletados os dados pelos entrevistadores diretamente com as famílias.
2. Versão 7 do Cadastro Único: sistema em que os operadores inserem os dados registrados nos formulários.

Para que as informações registradas no Cadastro Único reflitam a realidade das famílias, um dos primeiros passos é preencher os formulários de cadastramento com técnica e método. Ao conduzir a entrevista de forma padronizada, conhecendo os conceitos que fundamentam os formulários e chegando às famílias com atenção e respeito, o entrevistador participa da construção dessa ponte entre as pessoas de baixa renda e o Estado.

Para isso, é necessário também promover a conscientização desses agentes públicos, já que o entrevistador precisa, mais do que saber conceitos e

o padrão de registro no formulário, ter sensibilidade, olhar e ter escuta ativa para compreender o contexto da família entrevistada. É fundamental, então, que a entrevista seja humanizada, e não um mero preenchimento de questionário.

Metodologia

Atualmente, o MDS ministra capacitações para instrutores por meio da parceria entre a SENARC e SAGI. A cada ano, uma quantidade determinada de vagas é disponibilizada aos estados, que têm a responsabilidade de indicar servidores estaduais ou municipais com perfil para serem instrutores. As pessoas designadas pelos estados vêm para Brasília, participam de uma semana de imersão nos conteúdos sobre os formulários do Cadastro Único e realizam um teste ao fim do curso. Para serem aprovados, os participantes devem ter 100% de frequência e atingir 80% de acertos na avaliação final.

O primeiro dia do curso fornece orientações didáticas aos participantes (como ministrar uma aula, pla-

nejar as atividades previstas, resolver conflitos etc.). O conteúdo técnico do curso se inicia apenas no se-

gundo dia de aula, após eles já terem elementos para se enxergarem no papel de instrutores.

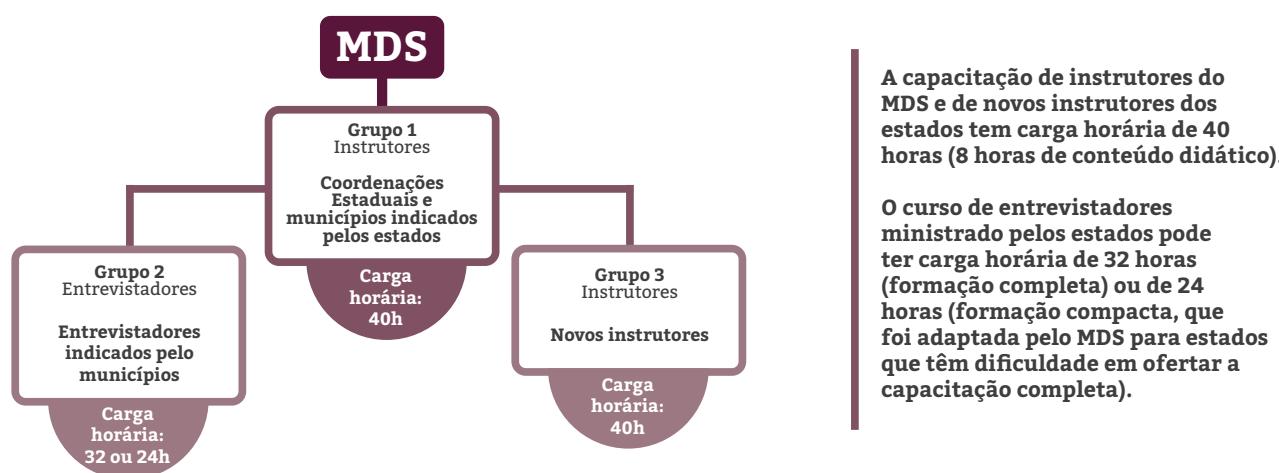
Importância dos instrutores

A capacitação Formulários do Cadastro Único visa garantir que todos os entrevistadores do país recebam as mesmas instruções para a realização das entrevistas com as famílias. Cabe aos instrutores a responsabilidade de explicar aos entrevistadores os conceitos e os procedimentos da entrevista, de modo a prepará-los para o trabalho que irão realizar. Para desempenhar bem o seu papel, o instrutor deve dominar o conteúdo que irá ministrar e saber utilizar as técnicas didático-pedagógicas que lhe darão suporte para conduzir as aulas. Dessa forma, sua competência vai além do conhecimento do conteúdo a ser transmitido: refere-se também à capacidade de usar técnicas e recursos didáticos que facilitem o processo de ensino-aprendizagem.

Uma vez capacitados, os participantes são certificados como instrutores de formulários e podem ser convocados pelos estados para ministrarem o curso de Formulários do Cadastro Único diretamente para

entrevistadores municipais. Aqueles capacitados pelo MDS podem também formar novos instrutores diretamente nos estados, contribuindo assim para aumentar a rede de multiplicadores.

Figura 2 – Modelo de capacitação do Cadastro Único



Fonte: DFD/SAGI.

Destaca-se que os estados são protagonistas dos processos de capacitação, sendo responsáveis por realizar a multiplicação e a organização das capacitações, fazer a interlocução com o MDS para solicitar materiais didáticos e encaminhar relatório das turmas realizadas à SAGI.

Recursos didáticos

Os recursos didáticos são todos os instrumentos utilizados pelo instrutor para promover o processo de ensino-aprendizagem dos conteúdos. Em 2017, foi lançada a quarta edição dos materiais de formulários (AMARAL et al., 2017)¹, sendo feita uma reformulação completa dos kits, direcionando os materiais para o entrevistador e seu papel, consolidando todas as informações em uma única publicação: o *Manual do entrevistador*.

Essa melhoria foi muito bem recebida por gestores, técnicos e entrevistadores. É importante destacar que todos os materiais são dimensionados para uma turma de até 30 participantes, a fim de que não haja prejuízo de aprendizagem.

Atualmente, na capacitação de Formulários do Cadastro Único, os seguintes recursos didáticos são utilizados:

1. A primeira edição foi lançada pela SENARC em 2009, e contava com: Manual do entrevistador, Manual de preenchimento do formulário suplementar 1, Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua, Guia de cadastramento de famílias indígenas, Guia de cadastramento de famílias quilombolas e Guia de cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos, além do Caderno de atividades, o Manual do instrutor e os formulários de cadastramento.

Figura 3 – Recursos didáticos do Cadastro Único



Fonte: DFD/SAGI.

Para alcançar os objetivos da capacitação, o *Manual do instrutor* fornece todo o apoio, com roteiros detalhados de cada aula, gabarito dos exercícios, propostas de dinâmicas de grupo para revisão do conteúdo e o teste final. O *Caderno de atividades* contém um conjunto de exercícios práticos para o entrevistador fixar conceitos e treinar o preenchimento dos formulários com situações concretas. Videoaulas ilustrativas e apresentações completas de PowerPoint também ocupam papel fundamental para o repasse das informações ao longo do curso. O *Manual do entrevistador* é utilizado durante o curso e serve como instrumento fundamental de consulta para o trabalho cotidiano dos entrevistadores do Cadastro Único nos municípios.

Capacitação de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família: instrutores e gestores

Para difundir as boas práticas de gestão, em 2012 a SENARC lançou uma ação específica: a Capacitação de Gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF), abrangendo duas áreas fundamentais:

3. **Gestão do Cadastro Único**, cujos principais temas são: o que é o Cadastro Único; as responsabilidades das três esferas de governo; os conceitos básicos do Cadastro Único; o processo de cadastramento; como efetuar a exclusão de cadastro, a substituição de responsável familiar e a transferência de famílias; tipos de formulários do Cadastro

Kit:

- Manual do entrevistador;
- Manual do instrutor;
- Caderno de atividades; e
- Formulários do cadastro único.

Outros Recursos:

- Apresentações em slides e videoaulas.

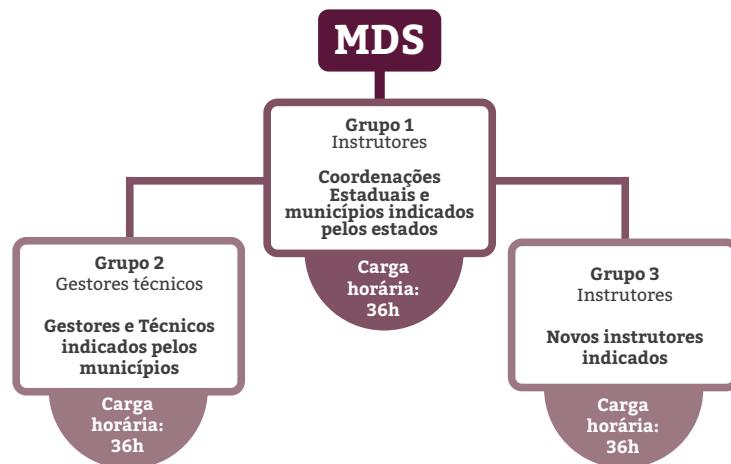
Único; o que é o Sistema de Cadastro Único; a estrutura mínima recomendada para a gestão; o cadastramento diferenciado de grupos tradicionais e específicos; o Cadastro Único como ferramenta de planejamento, implantação e avaliação de políticas e programas sociais; e a disponibilização de informações do Cadastro Único a terceiros.

4. **Gestão do PBF**, cujos principais temas são: o que é o PBF; a gestão descentralizada; o Controle Social; a fiscalização do recebimento indevido de benefícios; a gestão de benefícios; a gestão de pagamento no PBF; as condicionalidades; o acompanhamento familiar no PBF; as ações complementares ao PBF; e a articulação entre o Cadastro Único, o PBF e o SUAS.

Metodologia

Essa capacitação utiliza modelo similar ao de Formulários do Cadastro Único – Instrutores e Entrevistadores. Em uma parceria entre SENARC e SAGI, é ministrada a capacitação para instrutores indicados pelos estados em Brasília, em regime de imersão de uma semana. Para serem aprovados, os participantes devem ter 100% de frequência e atingir 60% de acertos no teste final. Uma vez capacitados, os participantes são certificados como instrutores de gestão e podem ser convocados pelos estados para ministrarem esse curso diretamente para gestores e técnicos municipais ou para formação de novos instrutores.

Figura 4 – Modelo de Capacitação de Gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família



A capacitação de instrutores do MDS e de novos instrutores dos estados tem carga horária de 36 horas. Essa capacitação tem como pré-requisito a aprovação na capacitação Instrutores de Formulários do Cadastro Único².

Fonte: DFD/SAGI.

Recursos didáticos

Em 2017, devido a diversas mudanças no PBF e no Cadastro Único, foi lançada a terceira edição atuali-

zada das publicações do *kit* de gestão. São utilizados como recursos didáticos:

Figura 5 – Recursos didáticos de gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família



Kit:

- Manual de gestão do Cadastro Único;
- Manual de gestão do Programa Bolsa Família;
- Manual do instrutor;
- Caderno de exercícios; e
- Coletânea de legislação

Outros Recursos:

- Apresentações em slides e videoaulas.

Fonte: DFD/SAGI.

Os recursos didáticos são similares aos relacionados no curso Formulários do Cadastro Único – Instrutores e Entrevistadores, substituindo-se o *Manual do entrevistador* pelos Manuais de Gestão do Cadastro Único e do PBF e incluindo-se a Coletânea de Legislação – na qual estão contidas legislações relacionadas ao Cadastro Único e ao PBF.

2. Por assim já terem feito as aulas de didática (com duração de 8 horas).

Capacitação de operadores de sistema de Cadastro Único V7

Para repassar aos agentes dos municípios as principais funcionalidades do Sistema de Cadastro Único (versão 7), o MDS e a Caixa³ elaboraram a Capacitação de Operadores de Sistema de Cadastro Único em 2010, organizando os conteúdos abordados e definindo conjuntamente a metodologia. As aulas são baseadas em casos concretos de cadastramento, exclusão e transferência de famílias entre municípios. Cada aluno tem um computador específico para fazer os exercícios após explicação conceitual do instrutor e conta com a Cartilha da V7 para utilizar em sala de aula e consultar no trabalho diário.

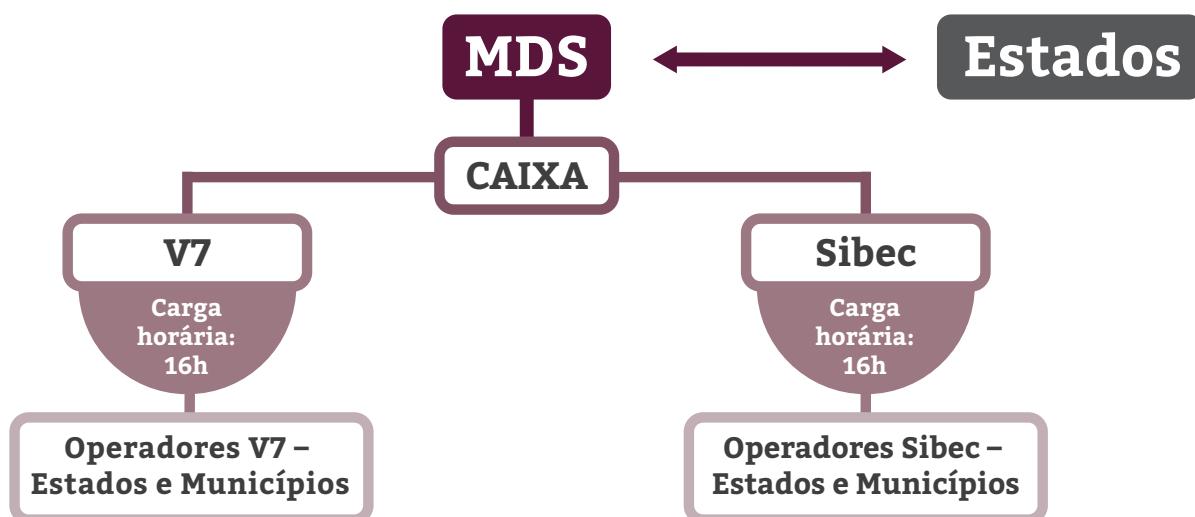
As capacitações acontecem nos municípios com a coordenação dos estados. Para isso, ao final de cada ano, as unidades federativas encaminham à SAGI o planejamento para o ano seguinte com a necessidade de treinamento de operadores do Sistema de Cadastro Único. Nesse modelo, os estados são responsáveis pelas inscrições dos participantes dos

municípios, a Caixa organiza as turmas (com no máximo 25 participantes) nas localidades solicitadas e a SAGI é o agente responsável por monitorar as capacitações realizadas. Vale ressaltar que, em 2017, a ação educacional foi reestruturada pelo MDS, passando a contar com carga horária maior – 16 horas – e conteúdo reformulado.

Capacitação de operadores de Sibec

Com modelo similar ao utilizado para o Sistema de Cadastro Único V7, o MDS e a Caixa elaboraram a capacitação de Operadores de Sibec, que operacionaliza a administração dos benefícios do Bolsa Família. As aulas são baseadas em casos concretos de gestão de benefícios: concessão, bloqueio e cancelamento, entre outros. Cada aluno tem um computador específico para fazer os exercícios após explicação conceitual do instrutor. Em 2017, essa capacitação também foi reformulada, aumentando a carga horária para 16 horas (8 horas diárias) e, ao longo de 2018, a SAGI está atuando em parceria com a SENARC e a Caixa para reestruturar o conteúdo do curso, a fim de lançar a nova versão em 2019.

Figura 6 – Modelo de capacitação do V7 e Sibec



Fonte: DFD/SAGI.

Capacitação Futuro na Mão: dando um jeito na vida financeira

Lançado em 2018, o Futuro na Mão é uma estratégia desenvolvida no âmbito do Plano Progredir⁴, que oferece informações e ferramentas de educação financeira a fim de auxiliar a gestão do orçamento doméstico das famílias beneficiárias do PBF e de

3. A Caixa é o agente operador do Sistema do Cadastro Único V7 e do Sibec que operacionaliza a gestão de pagamento de benefícios do Bolsa Família.

4. Lançado em 2017, o Progredir é um plano de inclusão social e produtiva que busca gerar emprego e renda para as pessoas inseridas no Cadastro Único.

famílias integrantes do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF).

A SAGI é parceira nessa iniciativa, por meio do desenvolvimento de materiais instrucionais e formação de facilitadores, dispondo de instrutores capacitados para ofertar as oficinas de educação financeira para as equipes técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Metodologia/recursos didáticos

O MDS organiza três oficinas com técnicos de nível superior dos CRAS, que irão desenvolver as atividades com as famílias de baixa renda, a partir de três eixos:

- 1.** Criação de reservas;
- 2.** Planejamento financeiro; e
- 3.** Controle de dívidas.

Os materiais elaborados para essa ação de capacitação são os seguintes:

- Guia do facilitador;
- Guias de aplicação: cofrinhos, agenda e carteira da família; e
- Tecnologias sociais: cofrinhos, trilha do dinheiro, agenda da família, cartazes e a carteira da família.

Como é uma iniciativa muito recente, ainda estão sendo feitos ajustes na metodologia e nos materiais.

CapacitaSUAS

Instituído em 2012⁵, e alterado em 2017⁶, o CapacitaSUAS tem por objetivo apoiar os estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação. Com uma perspectiva político-pedagógica em sintonia com os princípios da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP)⁷, o programa busca desenvolver com trabalhadores do SUAS e membros dos conselhos de assistência social habilidades e competências consideradas fundamentais para a oferta com qualidade de ações socioassistenciais em benefício dos usuários do SUAS.

A gestão do CapacitaSUAS é compartilhada e co-financiada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. No âmbito estadual, as gestões podem optar pela oferta direta, executando diretamente os cursos por meio de seus recursos humanos, ou pela oferta indireta, contratando uma instituição de ensino ou entidade de assistência social. Ao MDS,

cabem o apoio e a supervisão das ações, acompanhando, monitorando e avaliando, em conjunto com os estados e o Distrito Federal, a execução do programa. O desenvolvimento dos recursos didáticos foi feito em uma parceria entre SAGI e SNAS.

Quadro 1 – Metodologia/recursos didáticos do CapacitaSUAS

Para a execução dos cursos, os estados, com o apoio do MDS, promovem oficinas de alinhamento e disponibilizam aos professores materiais para o planejamento didático-pedagógico e as adaptações necessárias à realidade de cada turma.

- Matriz pedagógica dos cursos;
- Exercícios;
- Roteiro para condução das aulas;
- *Caderno do professor*;
- *Caderno do aluno*; e
- Outros materiais de apoio.

Fonte: DFD/SAGI.

Capacitação do Programa Criança Feliz

O Programa Criança Feliz (PCF) é uma iniciativa do Governo Federal para ampliar a rede de atenção e cuidado integral à primeira infância. Resumidamente, o PCF tem como objetivo promover o desenvolvimento infantil integral e apoiar as gestantes por meio de visitas domiciliares voltadas à estimulação cognitiva e motora da criança.

As ações de capacitação são voltadas aos visitadores e supervisores do programa. O visitador é a pessoa responsável por realizar as visitas e aplicar a metodologia dos cuidados para o desenvolvimento da criança. O supervisor, por sua vez, tem a atribuição de acompanhar os trabalhos realizados pelos visitadores, ajudando-os a preparar as visitas e fazendo reuniões de alinhamento e de retorno (*feedback*).

5. Resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Social (CNAS) nº 8, de 16 de março de 2012 (BRASIL, 2012).

6. Resolução CNAS nº 15, de 3 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017).

7. Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013 (BRASIL, 2013).

Em uma parceria da SAGI com a SNPDH, os agentes são capacitados em dois cursos presenciais para atuarem no PCF:

1. Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC): o curso baseia-se em evidências robustas a respeito do desenvolvimento infantil, utilizando abordagens abrangentes, que incluem nutrição, saúde e desenvolvimento psicossocial.
2. Capacitação do Guia de Visitas Domiciliares: o *Guia de visitas domiciliares* é resultado do trabalho de um técnico intersetorial e

integra as orientações técnicas do Criança Feliz. No guia, estão definidos os papéis de cada pessoa e os procedimentos para visita e supervisão.

Metodologia

Enquanto a SAGI contribuiu na elaboração e adequação dos materiais didáticos, a SNPDH é responsável por ministrar os cursos de capacitação do PCF. Para maior alcance dos estados e municípios, são realizadas capacitações para multiplicadores estaduais, que são responsáveis por treinar os supervisores e estes, por sua vez, são responsáveis por capacitar os visitadores.

Figura 7 – Modelo de capacitação do Criança Feliz



Fonte: DFD/SAGI.

Capacitação de agentes federais: Programa de Aperfeiçoamento em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento Social

Para atender aos desafios enfrentados pelo MDS, a SAGI atua em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para a realização do Programa de Aperfeiçoamento em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento Social, cujo objetivo é desenvolver e aprimorar competências, habilidades e atitudes dos servidores responsáveis pela gestão dos programas e das ações do Ministério.

Essa iniciativa possui grande amplitude em relação aos temas abordados, que partem da contextualização das políticas sociais, com passagem pela sua gestão e pelo seu financiamento, chegando à formu-

lação e à avaliação das políticas sociais e se complementando com o desenvolvimento de competências interpessoais dos servidores.

Novos cursos

Atualmente, o DFD está elaborando os seguintes cursos presenciais:

- Central de Relacionamento do MDS, em parceria com todas as secretarias do Ministério e a Coordenação Geral da Central de Relacionamento: curso de formação dos colaboradores da Central de Relacionamento, responsáveis por tirar dúvidas de beneficiários, gestores e população em geral sobre todas as políticas do MDS.

- Sistema de Condicionais (Sicon) presencial, em parceria com a SENARC: visa capacitar municípios e estados a utilizarem corretamente o Sicon do Bolsa Família.
- Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) – Teoria e Prática, em parceria com a SENARC: tem por objetivo capacitar gestores municipais do Cadastro Único e do PBF a planejar, executar e prestar contas dos recursos repassados com base no cálculo do IGD-M.

Capacitações a distância

Histórico das capacitações a distância do MDS

O primeiro Portal EaD foi lançado em 2007 e formou quase 10 mil gestores, técnicos e agentes de controle social que atuavam nas áreas de assistência social e transferência de renda. A SENARC promoveu ações, entre 2011 e 2013, para consolidar a integração de dois sistemas que compunham o ferramental de EaD: o ambiente virtual de aprendizagem (AVA), espaço virtual montado no sistema *Moodle* para disponibilização das turmas e recursos de aprendizagem, e o sistema de gestão acadêmica (SGA), ferramenta desenvolvida para centralizar a administração das turmas oferecidas e do histórico escolar dos participantes, resultando no Portal EaD SENARC/MDS.

Em 2011, foram lançados os primeiros cursos feitos exclusivamente para o Portal, que tratavam sobre os aplicativos integrantes do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). Nesse ano, foi realizada uma série de seis capacitações exclusivas para técnicos, gestores e outros profissionais com acesso ativo a esse sistema. No ano seguinte, foi lançado o curso Ambientação EaD, que oferecia um panorama introdutório sobre educação a distância e os recursos do Portal, curso obrigatório para todos os participantes.

Entre 2013 e 2016, foram lançados cinco novos cursos EaD sobre assuntos relacionados ao Bolsa Família, todos restritos aos usuários do SIGPBF:

- Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M);
- Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E);
- Introdução ao Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec);
- Sistema de Gestão de Condicionais (Sicon); e
- Fiscalização de Recebimento Indevido de Benefícios.

O curso de Introdução ao Sibec representou um primeiro ponto de convergência entre as ações presenciais e a distância, pois foi a primeira capacitação no ambiente virtual elaborada como atividade complementar a um curso presencial: a Capacitação de Operadores do Sibec. No entanto, o apoio do Portal EaD às atividades de ensino presenciais não se limitou à criação de cursos complementares, pois no mesmo período também foram feitas salas virtuais de apoio aos instrutores de Gestão do Cadastro Único/PBF e de Formulários do Cadastro Único. Essas salas são espaços on-line nos quais os habilitados nas capacitações presenciais podem tirar dúvidas e fazer o download das versões mais recentes dos materiais recebidos no curso, como livros, vídeos, slides, guias para dinâmicas e outros documentos.

Em 2016, paralelamente às ações da SENARC, o DFD/SAGI desenvolvia o NEaD/MDS, uma plataforma que visava atender às necessidades de capacitação EaD das outras secretarias do Ministério. Assim como o Portal EaD SENARC, o NEaD/MDS também era baseado no sistema Moodle, mas ainda não contava com um sistema de gestão acadêmico integrado que permitisse concentrar a gestão das funcionalidades administrativas do site.

Assim, com a unificação das equipes de capacitação SAGI/SENARC no final de 2016, as ações de EaD foram concentradas em uma única plataforma. Naquele momento, optou-se por desativar o NEaD e reestruturar o antigo Portal EaD da SENARC, aproveitando seu sistema de gestão e adaptando-o para receber as demandas das demais secretariais do Ministério. Após a reformulação, o Portal EaD SENARC foi relançado em julho de 2017, já com novas funcionalidades administrativas e identidade visual repaginada, passando então a se chamar Portal de Educação a Distância do MDS (Portal EaD/MDS).

Como são realizadas as capacitações a distância do Portal EaD/MDS?

As capacitações do Portal EaD/MDS são desenvolvidas para que o aprendizado dos participantes aconteça de forma autoinstrucional. Dessa forma, os cursos e tutoriais são elaborados para que os próprios alunos ditem a dinâmica de ensino, sem necessitarem da atuação de professores ou tutores para dar andamento às matérias. As aulas são ministradas por meio de telas e páginas em *hypertext markup language* (HTML), nas quais são empregados recursos interativos para estimular o participante a se envolver com o assunto apresentado.

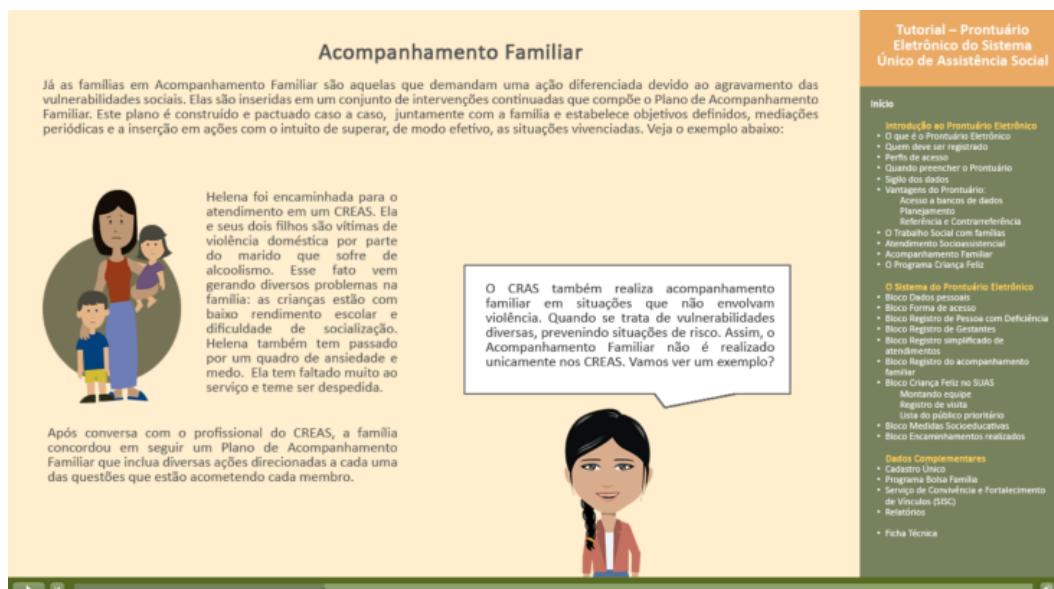
Atualmente, outros formatos estão sendo testados e implementados pela equipe do Portal EaD, por exemplo, no curso de Planejamento e Orçamento Governamental, em que os módulos são apresentados no formato de séries de videoaulas.

Modalidades

Os tutoriais são voltados para a solução de dúvidas sobre assuntos específicos ou para apresentações de determinados tópicos. Um bom exemplo de tema dos tutoriais do Portal EaD é a utilização de ferramentas informacionais, que é o caso dos tutoriais do Mapa de Serviços e Oportunidades (Mops), do Prontuário Eletrônico do Sistema Único de Assistência Social e do sistema Consulta, Seleção e Ex-

tração de Informações do Cadastro Único (Cecad), entre outros. Uma diferença marcante da oferta de tutoriais é que ela é permanente, ou seja, eles estão sempre disponíveis aos interessados, independentemente de formação de turmas, diferentemente do que ocorre com os cursos. Outro ponto divergente é que não há avaliação de aprendizado, uma vez que os objetivos dos tutoriais privilegiam o acesso direto e ágil à informação que se pretende transmitir, sem a necessidade de realização de provas.

Figura 8 – Telas do tutorial Prontuário Eletrônico do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: DFD/SAGI.

Já os cursos trazem conteúdos mais densos sobre os assuntos que abordam e, obrigatoriamente, exigem a realização de um teste para verificar o grau de compreensão do participante sobre o assunto ministrado. Enquanto os tutoriais possuem uma função mais informativa, os cursos têm objetivos de caráter mais formativo. No Portal EaD, os alunos têm a liberdade de visualizar as aulas e realizar a avaliação final a qualquer tempo enquanto estiverem matriculados em um curso. Desse modo, o aprendiz pode estabelecer seu próprio ritmo e sua rotina de estudo, devendo apenas estar atento à data de encerramento da turma em que se inscreveu. Aqueles que forem aprovados podem emitir seu certificado de participação pelo próprio Portal, além de solicitar acesso à turma pós-curso da disciplina, que é um espaço virtual no qual são disponibilizadas as versões mais recentes dos materiais do curso que concluíram.

Vale destacar experiência inovadora na oferta de cursos no âmbito do Plano Progredir, em parceria com a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP/MDS) e o Banco Central do Brasil (BCB). A fim de fornecer mais insumos aos microempreendedores de baixa renda, em setembro de 2017 a equipe da SAGI disponibilizou o curso Gestão de Finanças Pessoais no Portal Ead/MDS⁸. Essa foi a primeira vez que se lançou um curso no Portal em parceria com instituição externa ao Ministério.

O calendário de lançamento de turmas do Portal segue uma periodicidade bimestral, que confere regularidade à oferta de capacitações, proporcionando um melhor monitoramento da situação dos alunos na plataforma, pois permite extrair com maior frequência os números definitivos de inscritos, concluídos, aprovados e evadidos de determinado ano⁹.

Além dos cursos e tutoriais, o Portal EaD também possui salas de acesso restrito para públicos específicos. São ambientes virtuais que atendem aos mais diversos propósitos, variando sua estrutura conforme o público-alvo e o conteúdo que oferecem. O recém-lançado Futuro na Mão, por exemplo, conta com uma sala virtual para compartilhamento de experiências e materiais para a realização das oficinas de educação financeira para famílias de baixa renda, com prioridade para aquelas beneficiárias do Bolsa Família.

Atualmente, no Portal EaD/MDS há diferentes tipos de salas virtuais:

- salas que disponibilizam materiais para instrutores e multiplicadores de capacitações presenciais;
- salas de apoio à gestão para coordenadores estaduais;
- salas para a discussão de tópicos específicos (por exemplo, sobre o Programa Cisternas); e

- salas exclusivas para a realização de turmas piloto de cursos ainda em desenvolvimento.

Até julho de 2018, os cursos e tutoriais regulares ofertados pelo Portal EaD eram os seguintes:

Quadro 2 – Catálogo de cursos e tutoriais

Cursos	
Nome	Carga Horária
Fiscalização de Recebimento Indevido de Benefícios do PBF	15 horas
Gestão de Finanças Pessoais	20 horas
IGD-M – Teoria e Prática	20 horas
Introdução ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec)	20 horas
Orienta Plansan (Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)	30 horas
PEP/SUAS (Plano de Educação Permanente do SUAS)	20 horas
Sicon – Sistema de Condicionais do Programa Bolsa Família	15 horas
SIGPBF – Aplicativo de Adesão Municipal ao PBF	10 horas
SIGPBF – Aplicativo Controle de Acesso ao PBF	10 horas
SIGPBF – Aplicativo de Formulários (SASF) do Cadastro Único	4 horas
SIGPBF – Integração de Sistemas	4 horas
SIGPBF – Aplicativo Transmissão de Arquivos: Upload/Download	4 horas
Curso Planejamento e Orçamento	40 horas
Tutoriais	
Cadastro Único – Alterações da Versão 7.15	
Cadastro Único – Conceitos Gerais e Acesso ao Sistema	
Cadastro Único – Noções Básicas para Usuários Master	
Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	
Prontuário Eletrônico do SUAS	
CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único	
MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos	

8. Esse curso já era oferecido no portal Cidadania Financeira, do Banco Central.

9. No passado, algumas turmas, como as do curso de Ambientação EaD, ficavam abertas por muitos meses, o que impossibilitava o acompanhamento dos quantitativos de evasão, uma vez que só é possível definir o total de alunos evadidos quando uma turma é encerrada. Isso dificulta o trabalho de análise dos dados e de prospecção de soluções para possíveis problemas de divulgação, oferta e atualização das capacitações ofertadas.

Gestão do Tempo

Boas-Vindas aos (às) Conselheiros(as) de Assistência Social

Boas-Vindas aos (às) Gestores(as) Municipais do Cadastro Único e do PBF

Boas-Vindas aos (às) Secretários(as) Municipais de Assistência Social

Fonte: DFD/SAGI.

Novos cursos

Novos cursos EaD e tutoriais encontram-se em fase de desenvolvimento, tais como:

- Tutorial sobre o Plano Progredir, em parceria com a SISP, esclarecendo sobre política, diretrizes e público-alvo.
- Tutoriais em vídeo sobre cadastro no Portal Progredir, preenchimento de currículos e inscrições nos cursos de qualificação profissional.
- PAA Compra Institucional, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN): tem por objetivo capacitar técnicos e gestores da área de compras quanto aos procedimentos para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por meio da modalidade Compra Institucional do PAA.
- Controle Social, em parceria com a SNAS: visa apresentar aos participantes conceitos e informações relacionados ao exercício da fiscalização das políticas públicas.
- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, em parceria com a SNAS: objetiva proporcionar entendimento sobre a gestão de parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil (OSC), bem como sua aplicação no âmbito do SUAS.

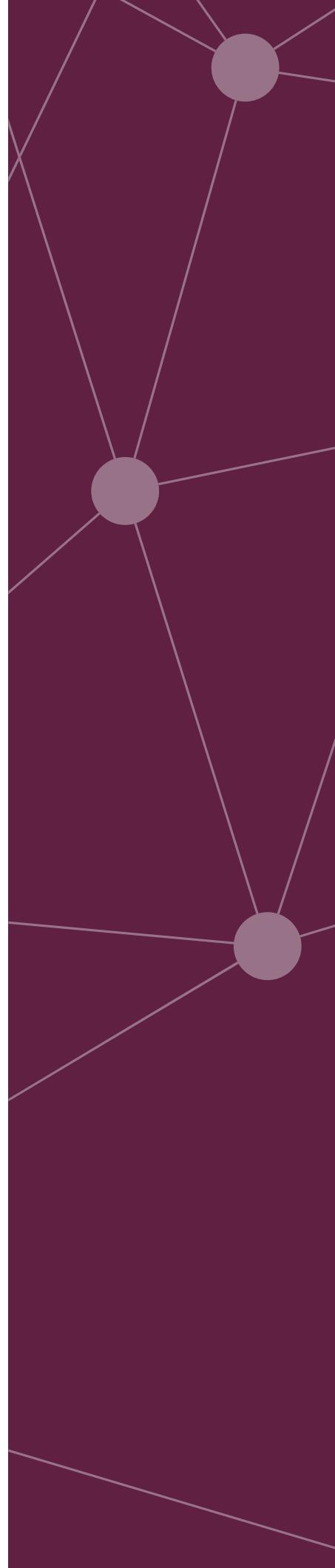
Avaliação de programas de segurança alimentar sob a ótica do controle interno

Desde 2009, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tem adotado um modelo diferenciado no controle interno de suas políticas. A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) desenvolve, anualmente, avaliações conjuntas com as secretarias do MDS para supervisionar a execução das políticas sociais sob responsabilidade do Ministério – um exercício que requer muita reflexão, sensibilidade para identificar oportunidades de melhoria no desenho e na execução das ações, observação *in loco*, transparência e busca por consenso.

O objetivo das avaliações conjuntas é oferecer informações para o gestor sobre os programas que executa, a partir da verificação de resultados e de conformidade com leis e regulamentos, contribuindo, assim, para a antecipação de situações que poderiam ser apontadas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União (CGU).

A parceria entre a AECI do MDS e as secretarias finalísticas tem gerado resultados positivos nas rotinas de trabalho das equipes, que passam a incorporar procedimentos de controle interno voltados, por exemplo, para a gestão de riscos. Outro resultado marcante são as eventuais revisões das regras e normas internas que regem a política analisada, tendo em vista a identificação de lacunas de implementação. As avaliações conjuntas também contribuem para o aprimoramento das políticas em nível local, uma vez que gestores subnacionais e parceiros privados recebem sugestões pontuais para o refinamento e a adequação das ações desenvolvidas.

Nesta entrevista, o chefe da AECI do MDS, Wesley Tavares, e a secretária nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Lilian Rahal, falam sobre a parceria de nove anos entre as áreas e apresentam os últimos trabalhos de avaliação conjunta dos programas Cisternas e Fomento.



Entrevista



Caderno de Estudos – O que é o controle interno e qual é o trabalho desenvolvido pelas assessorias especiais?

Wesley Tavares – Baseando-me na Instrução Normativa 01/2016 da CGU, que apresenta conceitos de controle interno, governança, *compliance*¹ e auditoria interna, podemos dizer que o controle interno possui diferentes dimensões: o controle interno do Poder Executivo Federal, em que a CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno Federal, e o controle interno da gestão, que são, *grosso modo*, aqueles adotados pelos gestores no seu dia a dia, por meio de conferências em trâmites de documentos, sistemas informatizados, integração de dados e informações, entre outros. A AECL é uma estrutura organizada para oferecer segurança razoável na realização das operações diárias e na expedição de normas pelos diversos gestores do MDS.

Os demais ministérios, civis e militares, a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores também possuem uma Assessoria de Controle Interno. No caso do MDS, a partir da publicação do Decreto 8.949/2016, a AECL passou a fazer parte da estrutura formal do Ministério. Tanto no MDS como nos demais órgãos, as assessorias de controle interno exercem um papel específico de segunda linha de defesa, quando observamos o modelo das três linhas de defesa.

Caderno de Estudos – O que seria essa segunda linha de defesa?

WT – O International Institute of Auditors (IIA) preconiza o modelo de três linhas de defesa para a administração pública e as organizações. Você tem uma primeira linha de defesa, que é sobre os controles exercidos pelos próprios gestores, a gestão operacional, e uma segunda linha, na qual se insere a AECL, em que ela faz um papel de avaliação e supervisão dos controles internos exercidos pelos gestores, um papel de *compliance*, gerenciamento de riscos e de conformidade. Além disso, os sistemas de controle interno exercem um papel constitucional na avaliação de programas de governo, de gestores públicos, de gestão orçamentária financeira, aplicação de recursos públicos, etc. A terceira linha de defesa, formada usualmente pela auditoria interna na administração indireta, é exercida também pela CGU, tendo em vista que ela realiza avaliações independentes sobre o trabalho executado pelas outras duas linhas por meio da execução de testes específicos em auditoria.

No MDS, temos uma assessoria já consolidada. Um divisor de águas ocorreu em 2009, quando tivemos um acordo de cooperação técnica com a CGU em que adotamos uma assessoria interna com servidores da Controladoria, com uma miniestrutura de

acompanhamento da gestão. Desde então, criou-se uma modelagem específica do MDS, como essa que nós exercemos em especial com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Nesse sentido, o papel da assessoria de controle interno é, justamente, orientar os gestores na execução de suas atividades, assessorar diretamente o ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno e, mais recentemente, fomentar a gestão de riscos, *compliance* e a questão de integridade do Ministério.

Caderno de Estudos – Qual é a importância do trabalho das assessorias de controle interno para um Estado democrático?

WT – Quando se fala no exercício do Estado democrático, nada mais elementar do que zelarmos pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, cuidando para que eles sejam realmente destinados à finalidade para a qual foram previstos e que, assim, retornem na forma de prestação de serviços de qualidade para o cidadão. Esse é o papel fundamental do controle interno: fazer com que as coisas funcionem com eficácia e eficiência para que possamos alcançar os objetivos das políticas públicas. E, para isso, existe o sistema formado pela CGU e pelas suas unidades descentralizadas no âmbito do Poder Executivo Federal, que fazem a avaliação das políticas na ponta, e pelas assessorias de controle interno, que exercem o papel da segunda linha de defesa, estando mais perto dos gestores. Importante reforçar que nada disso é por acaso. O exercício dessas funções está previsto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

Caderno de Estudos – Vamos conhecer agora o trabalho da SESAN. O que é a segurança alimentar e nutricional, qual é o papel da SESAN no MDS e quais seus principais programas?

Lilian Rahal – A segurança alimentar e nutricional é um campo de trabalho e estudo dos temas relacionados a produção, abastecimento, acesso e consumo de alimentos. É um campo intersetorial que envolve programas da área de saúde (como nutrição, antropometria, alimentação saudável e saúde na escola, por exemplo), educação (desde educação alimentar até alimentação escolar), políticas de garantia de renda e políticas de crédito rural subsidiado para produção de alimentos, entre outros. Então,

1. *Compliance* é o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. O termo tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido.

tem interface com agricultura, saúde, educação, direitos humanos, direitos dos povos e comunidades tradicionais (como indígenas e quilombolas), etc.

Trabalhamos esse tema no MDS como coordenadores da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), com 20 órgãos da administração pública federal, e por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), no qual temos metas e diretrizes relacionadas a cada um desses órgãos. Temos metas, por exemplo, nos casos de indígenas e quilombolas, relacionadas ao controle da desnutrição, ao acesso à alimentação, aos programas, etc. Trabalhamos também com programas da área de agricultura familiar, crédito rural, temas relacionados à regulação da alimentação, acordos de redução de sódio e açúcar nos produtos, redução de consumo de produtos ultraprocessados, rotulagem de alimentos, entre outros. Então, é um campo que comporta um grupo grande de políticas públicas que dialogam com essa preocupação de promover a segurança alimentar e nutricional, especialmente aos mais pobres. É por isso que faz sentido essa pauta estar neste Ministério. O Bolsa Família é um grande programa de acesso à alimentação, então não dá para descolarmos disso. Da mesma forma, a rede socioassistencial é uma enorme parceira para que nossos programas possam chegar na ponta e para dialogar com o público com o qual nós precisamos trabalhar.

A SESAN tem, atualmente, quatro departamentos. O primeiro deles é o de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva, no qual temos programas de inclusão produtiva rural para a população pobre e extremamente pobre do Cadastro Único. Um desses programas é o de promoção do acesso à água para a população pobre do meio rural, o Programa Cisternas, relacionado diretamente à ideia de que a segurança alimentar envolve outros direitos, como o acesso à água. Temos também o Programa de Fomento à Produção de Alimentos da Agricultura Familiar, que associa a oferta de assistência técnica e extensão rural com o repasse de um recurso não reembolsável para a família iniciar uma atividade produtiva. Temos o Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, que cuida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em suas várias modalidades. O PAA é um grande programa de compra e distribuição de alimentos para populações em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela rede socioassistencial, por equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O terceiro departamento, de Estruturação e Integração dos Sistemas Públicos Agroalimentares, cuida da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o intuito de promover o direito humano à alimentação adequada. Esse departamento faz o papel de Secre-

taria Executiva da Caisan e cuida da nossa interface com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Além disso, estamos com um quarto departamento, ainda em estruturação, o Departamento de Mobilidade Social, Micro e Pequenos Negócios para a Segurança Alimentar.

Caderno de Estudos – A AECI do MDS e a SESAN têm desenvolvido um trabalho em conjunto de avaliação dos programas. Como funciona? Existem iniciativas semelhantes à modelagem adotada pela assessoria do MDS em outros ministérios?

WT – Não há um padrão de formatação de assessorias na Esplanada; cada uma tem sua identidade. Temos assessorias que assumem mais o papel de assessoramento ao ministro; outras que trabalham mais a questão da integridade ou o gerenciamento de riscos. O que nós fazemos aqui no MDS em relação a essa linha de atuação – que chamamos de avaliação conjunta com as unidades finalísticas de programas de governo e que vem sendo realizada de forma sistematizada – é um trabalho que eu não conheço em outros ministérios. Sei de outros ministérios que acompanham atividades de unidades finalísticas, que fazem vistoria, subsídios à apuração de denúncias; mas, no caso de uma metodologia específica como fazemos aqui no MDS, em especial com a SESAN, que envolve planejamento, desenho do formato da avaliação, amostragem de lugares, equipes à disposição, tudo isso em conjunto com a unidade, acredito que o MDS seja pioneiro. Ressalto, ainda, que a questão da realização de avaliação de programas em conjunto com as atividades finalísticas é uma das ações desenvolvidas pela AECI, havendo várias outras conforme previsto no Regimento Interno do MDS.

Caderno de Estudos – O trabalho desempenhado pelas assessorias de controle interno pode contribuir para a avaliação de políticas públicas? Esse trabalho pode gerar impacto nos beneficiários dessas políticas?

WT – Esse é o propósito de se fazer o trabalho: agregar valor. Quando fazemos uma avaliação conjunta, discutimos juntos o trabalho, sempre com o propósito de verificar não somente a conformidade daquilo que estava previsto pelos gestores, como também o propósito de oferecer oportunidade de melhorias por meio de sugestões. Diferentemente do TCU e da CGU, nós não recomendamos e nem determinamos: nós sugerimos, porque a discretionaryade de acatar ou não a nossa sugestão será sempre do nosso parceiro – que é a SESAN, nesse caso. Então, quando propomos essa atuação em conjunto com a unidade finalística para avaliar a execução de uma política, é sempre com o propósito de buscar o aprimoramento daquilo que foi formulado em algum momento da gestão. É, primeiramente, um trabalho

de conformidade e de buscar avaliar o atingimento do objetivo, que é o beneficiário daquela política. Quando fazemos uma visita para avaliar o Programa Cisternas, por exemplo, avaliamos se a cisterna está funcionando e se foi implementada da forma como foi prevista. Se não tiver sido implementada conforme o previsto, elaboramos o relatório sugerindo que seja providenciada a adequação daquele equipamento público. A partir desse momento, nós geramos impacto no beneficiário. É por isso que acho as avaliações que fazemos com a SESAN extremamente pertinentes. Gosto de frisar também que nós chamamos nosso trabalho de avaliação, e não de fiscalização, porque “fiscalização” fica com um tom de auditoria, que é o papel que a CGU faz. Além disso, a fiscalização parte do pressuposto de que, caso tenha alguma irregularidade, serão tomadas medidas corretivas. No nosso caso, até propomos medidas corretivas por meio de sugestão, e essas proposições são sempre discutidas com as secretarias.

Caderno de Estudos – Qual seria o lugar das avaliações conjuntas dentro do ciclo de política pública – diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação?

LR – As avaliações conjuntas perpassam o ciclo da política pública a partir da implementação, não são uma avaliação clássica de programa. Elas têm o objetivo de, ao longo da implementação tradicional do programa, corrigir eventuais distorções e, principalmente, normativos ou modelos que não estejam levando à correta implementação. É muito diferente de uma avaliação de impacto, de uma avaliação externa que aponte problemas específicos. É uma avaliação no sentido de levar a essas alterações incrementais nos programas.

Caderno de Estudos – No trabalho da AEI do MDS, como uma política é escolhida para ser avaliada e quais elementos são avaliados?

WT – Sempre, no final do ano, verificamos o que está em andamento e a nossa capacidade operacional de fazer um trabalho novo. No início do ano, entramos em contato com as secretarias do Ministério questionando se teriam interesse em fazer uma avaliação conjunta de alguma política desenvolvida no âmbito de suas unidades. É um trabalho ativo. Neste ano, especificamente, propomos que fossem avaliadas, na SESAN, as Unidades de Apoio à Distribuição da Agricultura Familiar (UDAF). Essa é uma das questões que estamos trabalhando atualmente e que foi uma proposta da AEI, pois era um programa que nunca havia sido avaliado. E avaliamos também a implantação do Sisan, no âmbito de alguns convênios que são firmados com os estados. Então, na prática, agregamos alguns critérios pela criticidade da própria política, pela materialidade de alguns recursos e por questões que já são de conhecimento

da AEI, mas é fundamental que sempre haja a vontade da secretaria em avaliar determinada política e é isso o que é considerado para fecharmos o que será avaliado no decorrer do ano.

LR – Nós temos trabalhado em parceria com a AEI há bastante tempo. Felizmente, o Ministério tem essa assessoria que nos oportuniza esse tipo de trabalho, que engloba essas avaliações conjuntas. Isso nos permite ir a campo com uma equipe que tem uma expertise que nós não temos, que coloca questões de controle que nós, implementadores de política, muitas vezes não conseguimos olhar de forma tão refinada. E a possibilidade de fazermos um trabalho conjunto nos permite ter esse olhar não somente no momento de avaliação, mas também na elaboração e na implementação das nossas políticas. O modelo da AEI do MDS traz um conforto muito grande para o gestor, faz com que tenhamos mais segurança para executar as nossas políticas, para que elas cheguem da forma que precisam chegar para quem tem que chegar. Então, desde que começamos a trabalhar com a AEI, já desenvolvemos diversos tipos de avaliações em praticamente todos os nossos programas. Os primeiros foram o Programa Cisternas e o PAA na modalidade Leite, que são convênios muito vultosos, da ordem de 100 a 200 milhões de reais.

Caderno de Estudos – Nos últimos três anos, os programas Cisternas e Fomento foram avaliados pela AEI em conjunto com a SESAN. Por que essas políticas foram escolhidas?

WT – O Fomento e o Cisternas foram proposições da própria secretaria para nós. O Fomento porque nunca tinha sido avaliado, e o Cisternas porque nele há várias modelagens de execução da política, vários parceiros – ora é consórcio², ora é convênio³, ora é Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC)⁴ etc.

Caderno de Estudos – Como foram planejadas e executadas as ações de avaliação dos programas e como se dá o processo de elaboração dos relatórios?

LR – No caso do Programa Cisternas, nós fizemos avaliações dos dez maiores convênios com esta-

2. Pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, em que os entes consorciados – que podem ser a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios –, no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos.

3. Forma de ajustamento entre partícipes para a realização de interesse comum, mediante mútua colaboração.

4. A AP1MC é uma parceira do Programa Cisternas.

dos, depois partimos para uma avaliação conjunta de um grande termo de parceria que temos com uma organização da sociedade civil e, por fim, fizemos uma rodada para avaliar os convênios que temos com os consórcios de municípios. Então, cada vez nós apontamos para uma das estratégias de implementação do programa e avaliamos. A avaliação mais recente, a dos consórcios, por exemplo, foi muito importante para nós, para nos assegurar de que o programa vinha sendo bem implementado e de que o consórcio público de municípios era uma boa estratégia para chegar a determinadas regiões e municípios. A mesma coisa com os estados e com as organizações da sociedade civil.

WT – A AECI se baseia no método da CGU de avaliação de programas de governo, porém com adaptações, de forma mais simplificada e mais customizada para o MDS. A primeira coisa que fazemos é um relatório situacional do programa. Essa peça, especificamente, é muito mais para o Controle Interno do que para a SESAN. É uma forma de conhecermos a política de uma forma aprofundada. Levantamos uma série de informações sobre toda a legislação que rege o programa, os recursos alocados, os principais atores, o público-alvo, os parceiros, enfim, o maior número de informações possíveis que possamos agregar para conhecer o objeto que vamos trabalhar. A última parte desse relatório é a definição dos objetivos, que têm ligação com a segunda peça, o Plano de Ação de Avaliação (PAAV). Ele se transforma em questões norteadoras que, uma vez respondidas, vão dizer se o objetivo da política está sendo alcançado ou não. Dentro dessa peça de planejamento é que se constrói toda a estrutura, os procedimentos que vamos aplicar para obter as respostas para cada uma das questões colocadas, como vai ser a amostra, porque escolhemos aquela amostra etc. O PAAV é o coração do trabalho, é o que nos habilita a ir a campo. E nós partimos do pressuposto de que qualquer pessoa, que tenha experiência ou não, seja do lado da SESAN ou do lado do Controle, consiga fazer o trabalho. Portanto, a linguagem é um “bê-á-bá” mesmo, para permitir que uma pessoa sozinha consiga fazer aquela ação e aquele processo de supervisão.

A partir daí, vamos a campo. O trabalho de campo dura, geralmente, uma semana. Voltamos com os resultados e fazemos uma peça denominada relatório de avaliação. Ele é dividido em duas partes: informações e constatações. As informações são as regularidades e as constatações são as oportunidades de melhoria. Para as oportunidades de melhoria, descrevemos o fato e fazemos sugestões, que são de dois tipos. Tem a de caráter pontual, que é uma sugestão para resolver um problema – por exemplo, uma cisterna que estava com alguma especificação diferente do modelo –, e a de cará-

ter estrutural, que é uma sugestão importante, pois tem a ideia de atuar na causa do problema. Encaminhamos esse relatório para a SESAN, que faz uma série de alterações. Em seguida, fechamos uma minuta e fazemos uma reunião que chamamos de reunião de busca conjunta de solução, na qual discutimos as propostas de melhorias até chegarmos num ponto em que tenhamos um relatório feito de acordo tanto com a opinião da equipe técnica quanto do Controle e com sugestões que sejam factíveis de serem trabalhadas pelo gestor e que tragam o resultado que nós queremos. Todo esse trabalho de avaliação é muito interessante porque temos um casamento entre os especialistas da área, os gestores, com a técnica do controle, o que enriquece bastante.

Caderno de Estudos – Como foi estruturado e desenvolvido o trabalho de campo? No caso dos programas Cisternas e Fomento, quais foram as principais dificuldades e curiosidades do trabalho em campo?

WT – A principal dificuldade que enxergamos no trabalho em campo é entrevistar o beneficiário devido à questão logística. Embora sempre consigamos o apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária do Semiárido (Embrapa Semiárido), da própria CGU, o acesso é dificultado, pois o MDS não tem unidade descentralizada. E uma curiosidade do trabalho em campo que nos chamou atenção no Programa Cisternas é a unanimidade do beneficiário em enxergar a cisterna como um elemento central para a convivência no Semiárido. É uma relação que tem uma carga afetiva com a cisterna. Eles sabem que aquilo mudou a vida deles.



Cisterna em funcionamento na Escola Antônio Custódio, em Sobral (CE).
Foto: AECI/SESAN/MDS

Caderno de Estudos – Quais os principais resultados encontrados nas avaliações de ambos os programas?

LR – Essas avaliações nos trazem um resultado prático em ver o que está funcionando e o que não está. Ocasionalmente, aparecem nessas avaliações alguns problemas pontuais, mas em nenhuma delas, felizmente, tivemos uma constatação de que estava tudo errado. Então, por exemplo, se um tipo de tampa não está funcionando em determinado local das cisternas, nós temos que saber qual entidade está implementando e se tem algum problema com essa entidade; inclusive, são solicitadas providências do agente implementador – seja o governo do estado, a entidade privada, o consórcio etc. Para nós, é tão importante corrigir algum problema pontual quanto aperfeiçoar o programa. As avaliações têm nos mostrado que as nossas políticas são acertadas e bastante efetivas, nos ajudando a entender por onde devemos caminhar na implementação do programa. Além disso, tanto no caso do Programa Cisternas como no caso do Programa Fomento, a avaliação conjunta nos gerou manuais de avaliação, rotinas e procedimentos que passaram a ser incorporados ao nosso trabalho cotidiano. Quando uma equipe nossa vai fazer uma avaliação de rotina, ela tem um roteiro que foi construído a partir do trabalho que nós fizemos com a AECI, então ela incorpora questões importantes com o olhar do Controle para que mantenhamos os programas em um bom ritmo e rumo de execução, para que possamos olhar para temas que talvez não olhássemos sem esse trabalho conjunto com o Controle Interno.

Caderno de Estudos – Com relação ao Programa Cisternas, o relatório aponta que houve uma mudança de perspectiva para os municípios que executam o programa e os respectivos beneficiários, de ações que antes eram encaradas como “combate à seca” e hoje são vistas como “convivência com o Semiárido”. Essa mudança gerou impacto na dinâmica da execução do programa localmente?

LR – O programa já surge nessa perspectiva de convivência com o Semiárido. É aquela ideia de que o bioma caatinga é permanente, a região é semiárida e não vai deixar de ser. As secas vão ocorrer de tempos em tempos, alguns anos de forma mais severa; em outros, mais amena. A ideia é que, uma vez que o bioma é esse e as características climáticas são essas, você tem que criar alternativas para que essa população rural pobre possa viver e ter resiliência da melhor maneira possível nessa região. Agora nós já temos mais de um milhão de cisternas implementadas, praticamente todos os municípios daquela região têm cisternas e ações nossas. Para nós, o fato de termos cerca de 15 anos de atuação faz com que o propósito original desse programa

possa dar uma tranquilidade para que possamos seguir com ações para criar uma situação de bem-estar e de desenvolvimento para as famílias que estão ali.

Caderno de Estudos – Como os resultados e sugestões foram recebidos pela SESAN? As sugestões feitas pela AECI já haviam sido pensadas pela secretaria? Houve alguma novidade apresentada pelo Controle Interno?

LR – Esse modelo da AECI dá um conforto muito grande para o gestor. Eu repito isso porque, de fato, é muito diferente de outros ministérios, nos quais, em muitos casos, não há uma estrutura de controle de apoio dessa natureza a todos os gestores e a todas as áreas do ministério. A própria relação é diferente: nós contamos com a Assessoria para a implementação dos nossos programas, não somente para nos apontar se houve algum problema. Nesse sentido, as avaliações e os relatórios são construídos coletivamente pela AECI e pelas áreas finalísticas, são as nossas equipes falando para nós mesmos; por isso, nós nunca recebemos essas sugestões como uma crítica ao programa. Pelo contrário, nós sempre olhamos como uma oportunidade de correção de rumos e de aperfeiçoamento do programa. Muitas vezes todos nós somos surpreendidos por questões encontradas em campo, e aí são construídas essas sugestões para que nós possamos corrigir rumos dos programas. Não tem uma conotação ruim, é uma conotação de apoio para que nós tenhamos o conforto de seguir implementando as nossas ações. É claro que nós não concordamos em tudo o tempo todo. Há muitas divergências ao longo da construção do relatório e que vão sendo equacionadas até que nós consigamos ter um produto final.

WT – A SESAN entende o Controle Interno como um parceiro, e não como um adversário, e essa é a riqueza do trabalho. Como temos uma equipe mista composta por integrantes da SESAN e do Controle, ora o Controle fica mais latente em determinadas situações descritas no relatório, ora a própria SESAN. Muitas vezes, deparamos com situações em campo nas quais determinada política vai tendo algumas customizações pelos parceiros que funcionam e que a normatização não reflete aquela realidade. Às vezes são adequações normativas que fariam com que aquela execução se tornasse mais célere e mais vantajosa para as duas partes.

Caderno de Estudos – Quais mudanças concretas ocorreram na gestão dos programas Cisternas e Fomento por conta das avaliações?

LR – O próprio marco legal e as normativas que levaram à criação do Programa Cisternas, em 2013, foram apoiados pelas avaliações e pela própria AECI de maneira geral. Até então, já víhnhamos

fazendo cisternas, mas ainda não tínhamos consolidado a estratégia em um programa. Tivemos mudanças em portarias, no modelo de convênios, de repasse de recursos, de edital e de contrato. Nós padronizamos todos os instrumentos do programa. No caso do Fomento, idem: o modelo de implementação da assistência técnica; o próprio repasse dos recursos às famílias, que originalmente era dividido em três parcelas e, a partir das avaliações e do trabalho de campo, alteramos para duas; o empenho dos recursos para pagamento do fomento, que era feito na folha e constatamos que seria melhor garantir o recurso quando o contrato da assistência técnica fosse efetivado etc. Essas avaliações também nos fizeram ver que não dá para apostar todas as fichas em um só caminho, temos que, de fato, ter diferentes estratégias para fazer com que as políticas cheguem onde têm de chegar. No caso do Programa Cisternas, especialmente no caso do semiárido, precisamos trabalhar com estados, consórcios e entidades da sociedade civil, mas não temos como trabalhar diretamente com municípios, pois percebemos que não era um meio eficaz de implementação do programa. No caso das ações do Programa Cisternas na Amazônia⁵, fizemos uma avaliação que estamos concluindo e está nos parecendo que o trabalho com a sociedade civil vem sendo um pouco mais interessante do que com os estados, porque há outro tipo de organização social, com famílias muito mais isoladas e uma representatividade muito maior dessas comunidades pelas entidades da sociedade civil. Mudamos vários pontos em ambos os programas a partir das avaliações, então sempre tem uma correção de rumos.

Caderno de Estudos – Em que medida essas avaliações conjuntas também trazem mudanças para o trabalho da própria AECI? Há alguma inovação sendo pensada?

WT – Algumas mudanças incrementais ocorreram ao longo dos anos, com a mudança do enfoque do relatório, que passou a ser feito de forma que a leitura seja mais célere e agradável. Eu também sempre brinco que quero um relatório para ontem, porque acho que não podemos perder o *timing* da informação. Outra coisa que queremos incrementar e levar para os próximos trabalhos é ver o que a AECI pode agregar em termos de mais produtos para serem entregues. A nossa intenção, e aí depende da capacidade operacional, é entregar, com o relatório, um manual de avaliação daquela política. Queremos oferecer-lhe como um produto porque fica na memória de como avaliaram o trabalho lá na ponta. Também queremos agregar nas próximas avaliações o mapeamento de riscos da própria execução da política e o mapeamento de riscos ligados à integridade – até porque de nada adianta termos integridade aqui no Ministério e não cobrarmos do parceiro lá na ponta.

Caderno de Estudos – Do ponto de vista dos parceiros, eles também têm o entendimento de que o trabalho do Controle Interno tem caráter de avaliação ou eles costumam encarar mais como uma fiscalização?

WT – Eles encaram mais como fiscalização, mas é uma oportunidade de a SESAN avaliar a qualidade daquele parceria. Nós do Controle Interno não adentramos muito essa situação, pois compete ao gestor avaliar o parceiro. Todavia, em determinadas situações, temos que exigir do parceiro determinadas ações, porém no intuito de proteger o Ministério do risco de levar tudo a perder por uma parceria mal executada na ponta.



Distribuição da produção da agricultura familiar no CRAS de Coroadinho, em São Luis (MA). Foto: AECI/SESAN/MDS

Caderno de Estudos – No âmbito do Programa Cisternas, o que vocês consideram como principais desafios para a implementação e alcance dos resultados? E no âmbito do Programa Fomento?

LR – O principal desafio, hoje, do Programa Cisternas é garantir o avanço da execução e manter os parceiros mobilizados na ponta, mesmo com a escassez orçamentária. Passamos alguns anos construindo a estrutura do programa, conseguimos um marco legal bastante sólido para implementação do programa, mas a escassez orçamentária tem criado algumas barreiras para que o programa seja implementado como foi pensado. De alguma forma, esse é um desafio para que nós, gestores, possamos encontrar soluções para a implementação mais adequada dos programas, conforme a situação do país naquele momento. O modelo de implementação que nós desenhamos depende de um fluxo contínuo e de nível mais elevado do que nós temos hoje. Estamos con-

5. Enquanto no Semiárido o Programa Cisternas consiste na instalação de cisternas para captação e armazenamento de água com a finalidade de consumo e produção, na Amazônia o programa consiste na instalação de cisternas, banheiro, caixa d'água e pia na cozinha para captação e saneamento.

segundo, de alguma forma, contornar essa situação ampliando as parcerias para a implementação na ponta. Estamos agregando outros parceiros que fazem ações semelhantes e que têm também recursos orçamentários para que nós consigamos chegar juntos lá na ponta e trazer mais efetividade para essas implementações. Hoje temos parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a Fundação Banco do Brasil etc.

Com relação ao Programa Fomento, o desafio é manter a articulação intersetorial desenhada para execução do programa, mesmo com alterações nas estruturas dos órgãos envolvidos. Estamos retomando a execução do programa no modelo tradicional, por meio de contratação da assistência técnica por parte da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que possibilita o atendimento dos beneficiários e a elaboração dos projetos para o repasse dos recursos do programa. Houve descontinuidade na contratação de serviços de assistência técnica por um período e agora isso está sendo retomado. Durante esse período, para que o programa não deixasse de ser executado, criamos um acordo de cooperação técnica com os estados que têm serviço próprio de assistência técnica e extensão rural pública, para que eles atendessem os agricultores extremamente pobres, e por meio dessas parcerias o programa vem sendo também

executado. Às vezes, temos mudanças maiores que acarretam alterações na implementação da política. No caso do Programa Fomento, isso nos levou a criar alternativas para um momento de dificuldade de contratação técnica por parte do nosso parceiro.

Caderno de Estudos – Como tem sido a relação entre o trabalho desenvolvido pela AECI do MDS e as auditorias da CGU? Vocês têm a sensação de que o trabalho do Controle Interno consegue antecipar demandas da CGU?

WT – Sim, e temos casos concretos. A AECI consegue antecipar algumas demandas do TCU e da CGU fazendo um trabalho de forma mais preventiva no MDS. Isso se reflete em determinadas situações com as quais lidamos cotidianamente. Em diversas situações, já deparamos com reuniões com a CGU e o TCU nas quais esses órgãos informam a realização de trabalhos ou o planejamento de trabalhos que já foram, em algum momento, objeto de avaliação por parte do Controle Interno. Informamos o que já foi realizado e encaminhamos os resultados das ações anteriormente envolvidas conforme o caso. Nesse aspecto, entendo que o nosso trabalho, de alguma forma, antecipa as demandas dos órgãos de controle e contribui para o aprimoramento da gestão mesmo antes de uma avaliação externa.



Este volume do Caderno de Estudos traz temáticas que dialogam tanto com a literatura científica quanto com os debates sobre o aperfeiçoamento da gestão de programas sociais. Discutimos a identificação dos indivíduos com perfil de transferência de renda no contexto de uso de preditores de renda. Apresentamos o Prêmio Progredir, que reconhece práticas bem-sucedidas de inclusão social e produtiva. Mostramos o trabalho de cruzamento de bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com as bases de óbito. Apresentamos a reestruturação da área de Formação e Disseminação da SAGI e como ela potencializou a capacitação de agentes públicos, com um catálogo de mais de 30 cursos. Finalizamos com uma entrevista sobre a avaliação de programas de segurança alimentar na perspectiva do controle interno.



GRUPO BANCO MUNDIAL

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO E GESTÃO
DA INFORMAÇÃO

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

GOVERNO
FEDERAL