

ESTUDO TÉCNICO

N.º 19/2014

Subsídios para discussão do Seminário Registos
Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 19/2014 - Subsídios para discussão do Seminário Registros Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas

Técnicos responsáveis

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Alexandro Pinto

Cecília Lariú

Marconi Sousa

Paulo Jannuzzi

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Avaliação; Monitoramento; Pesquisas; Registros*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

O objetivo desse estudo técnico é sistematizar apontamentos para subsidiar discussão no Seminário Registros Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas na produção de informação e conhecimento para monitoramento e avaliação de Políticas e Programas Sociais, realizado no CDDI/IBGE, dias 3 e 4 de novembro de 2014. As três seções em que se divide esse estudo trazem insumos específicos, a serem tratados em painéis distintos no seminário.

1. A institucionalização da avaliação e monitoramento das políticas sociais no Brasil: experiência da SAGI/MDS na indução do Sistema Estatístico, centros de pesquisas e empresas de pesquisa na produção de estudos e pesquisas

A construção de um sistema estatístico nacional envolve necessariamente a identificação de quais são as principais estatísticas de que o país necessita, quem as produz e como elas devem ser interpretadas. Tal definição é fruto de um processo amplo e permanente de identificação de prioridades, negociações e busca de consenso que envolve um trabalho de diálogo e análise sobre a natureza e a necessidade de informações, em conjunto com outras entidades e instituições.

A legislação brasileira (Lei 6.183, de 11/12/74) dá ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a responsabilidade de coordenar o sistema estatístico nacional. O IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do país, atendendo às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Sua missão institucional é “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania.” Juntamente com o IBGE também são órgãos de produção de estatística pública, mais afetos aos temas sociais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e o Instituto nacional de Pesquisas Especiais (INPE).

É nesse marco institucional que se verifica a ampliação, observada nos últimos anos, da produção de estatísticas com vistas a subsidiar as políticas sociais brasileiras.

Foi verificada, na última década, uma clara decisão política pelo investimento em políticas sociais focadas nos mais pobres. Tal decisão influenciou não apenas a constituição das diferentes instituições, culminando com a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela nova estrutura das políticas relacionados ao desenvolvimento social, como exigiu a organização de um aparato

para dar conta das necessidades de dados para dimensionar os problemas e orientar a gestão no planejamento, formulação, implementação e identificação dos efeitos das políticas, programas, ações ou serviços.

Surge, assim, no âmbito do MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Como unidade técnico-administrativa do Ministério, a SAGI é responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação/formação das políticas e programas do Ministério. A Secretaria desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e melhores práticas de implementação de suas ações e, naturalmente, os resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social.

A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no país. Basicamente, isso se dá de duas formas. A primeira forma se dá a partir de diversos acordos e parcerias estabelecidos pela SAGI com instituições públicas de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), financiando pesquisas e suplementos de pesquisas sobre temas sociais regularmente conduzidas pelo Instituto, como, por exemplo, segurança alimentar e nutricional, assistência social, inclusão produtiva, acesso a programas sociais e a transferência de renda, e qualificação profissional. Este conjunto de pesquisas volta-se para análise de diagnóstico e de monitoramento.

A realização de pesquisas requer a alocação ou contratação de equipes, instituições ou empresas de pesquisa com o perfil técnico e dimensão adequados aos desafios metodológicos e escala do trabalho de campo a ser enfrentado. Empresas de pesquisa de mercado, de pesquisa de opinião, de consultoria econômica, centros de pesquisas em universidades, equipes internas de unidades de monitoramento e avaliação podem atender parte da demanda informacional. A experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem mostrado que pesquisas de avaliação com amostras complexas de cobertura nacional e número extenso de domicílios, e que envolvam levantamentos futuros semelhantes, para atualizar as informações para monitoramento e avaliação dos programas, exigem instituições de pesquisa com larga experiência, sustentabilidade financeira e recursos, como as agências nacionais de estatística.

Na articulação com o IBGE já foram realizados desde 2004 suplementos da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) em diversos temas: 1) Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais e Segurança Alimentar (2004); 2) Aspectos Complementares de Educação, Afazeres Domésticos e Trabalho Infantil e Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais (2006); 3) Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional (2007); 4) Segurança Alimentar (2004/2009). Também foram financiados suplementos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) nos temas da Assistência Social (2005, 2009 e 2013) e Segurança Alimentar e Nutricional (2014) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (ESTADIC) no tema da Assistência Social (2012 e 2013). Em andamento se encontram na atualidade a Pesquisa Entidades da Assistência Social, a Pesquisa Painel Longitudinal de Famílias em Situação de Pobreza (apoio no desenho da amostra e na supervisão técnica), e o estudo para correspondência do Cadastro Único para Programas Sociais com o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos. O suplemento da PNAD 2013 nos temas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Acesso a Programas Sociais, assim como os Suplementos sobre Inclusão Produtiva Urbana e Rural da MUNIC 2014, a ESTADIC 2014, e a PNAD 2014 (suplemento Qualificação Profissional, suplemento Inclusão Produtiva e Mobilidade e o suplemento Acesso a Programas Sociais e Cadastro Único) também se encontram em construção.

Nota-se, assim que, por meio dos termos de cooperação estabelecidos entre o MDS e o IBGE, foram viabilizados estudos pioneiros ou a replicação de investigações anteriormente realizadas de abrangência nacional e lançando mão dos mesmos preceitos seguidos nos demais trabalhos do IBGE sob a sua missão de retratar o Brasil com as informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.

A segunda forma para institucionalização das funções de avaliação e monitoramento se dá por meio de processos licitatórios realizados pela SAGI para contratar instituições para execução de estudos de avaliação. Como exemplo, entre 2004 e 2014, a SAGI contratou cerca de 189 estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações do MDS. A contratação de empresas/instituições de pesquisas e universidades em detrimento da sua execução direta trouxe ganho de escala, de diversidade metodológica e escopo e de qualidade. Embora contratadas, as pesquisas são supervisionadas pela SAGI, de maneira que se consolida um modelo misto de avaliação, que combina as vantagens de uma avaliação

externa, no que concerne à independência, com os benefícios do domínio técnico e do conhecimento sobre os programas e ações característicos de uma avaliação interna.

Dessa maneira, a SAGI contribui para a indução da formação de redes de pesquisa nos temas afetos ao desenvolvimento social, pela constituição de demanda por estudos e pesquisas. Nota-se, ainda, a indução de formação de quadros multidisciplinares na condução de pesquisas, já que os processos de contratação incluem a exigência ou pontuação diferenciada, de acordo com a equipe apresentada.

2. Integração de Cadastros Públicos e Registros Administrativos na elaboração de estudos avaliativos de programas sociais: a experiência da SAGI/MDS

A especificação de pesquisas e estudos avaliativos de programas sociais vêm se tornando mais complexa à medida que a Política Social brasileira avança, em passos rápidos, em termos de escopo de atuação e escala de cobertura populacional. O fato é que estratégias integradas de programas sociais, como a que caracteriza o Programa Bolsa Família – que envolve oferta educacional, atendimento à saúde, provimentos de serviços socioassistenciais, além da transferência de renda- têm colocado novos desafios metodológicos na avaliação de seus resultados e impactos, que os estudos de campo clássicos – notadamente os de delineamento experimental e quasi-experimental- não parecem responder na sua integralidade.

Sem entrar na discussão sobre os imperativos éticos, viabilidade política e operacionalidade técnica de tais estudos no contexto de Políticas Sociais, acumulam-se evidências no Brasil de que, em situações de públicos submetidos ao conjunto integrado e simultâneo de programas sociais, operados por muitos e diversos agentes – cada qual com seu nível de competência e comprometimento – tais desenhos de campo tem limitações na captação de efeitos específicos das intervenções (o que em tese seria sua principal vantagem), como tendem a subestimar os efeitos conjugados. A multiplicidade de fatores de pseudo-aleatorização para definição de grupos de Tratamento, as dificuldades de encadeamento longitudinal das unidades de análise e o tamanho da amostra requerido para os níveis de significância desejados explicariam parte dessas limitações concretas a que esses estudos estão sujeitos.

Nessa perspectiva, uma estratégia de avaliação que parece responder parte das necessidades de informação sobre os efeitos de programas sociais, operados – em tese ou efetivamente – de forma cooperativa e articulada, é a apoiada na modelagem de bases

integradas dos dados provenientes de registros administrativos e cadastros públicos, criados para gestão de Políticas e programas setoriais. Assegurada a qualidade, atualidade e especificidade da informação registrada nessas fontes de dados, tal estratégia permitiria construir modelos com muitas possibilidades de avaliação comparativa – ou pseudo-aleatorização – de situações factuais e contrafactuais, “Tratamentos” e “Controles”, interação maior ou menor de programas e de contextos diferenciados dos públicos atendidos ou de agentes operadores dos programas. Delimitações quasi-experimentais ex-post também seriam passíveis de serem simulados por meio dessa estratégia metodológica. Ademais, e talvez sua principal vantagem comparativa, tal estratégia permite, adicionalmente, o pareamento longitudinal das unidades de análise em painéis com extensão histórica ou periodicidade bem mais flexíveis e interessantes para as análises de efeitos do “tempo ou regularidade de exposição ao programa social”.

Naturalmente, para assegurar a pertinência de um estudo avaliativo nessa perspectiva, assim como a validade interna e externa dos seus resultados, é preciso garantir que os registros administrativos e cadastros públicos disponham das variáveis de interesse analítico, que estas tenham algum grau conhecido de confiabilidade, que seja conhecido os vieses de cobertura populacional e que haja procedimentos adequados de integração das bases de dados por metodologias determinísticas, probabilísticas ou, idealmente, por variáveis-chave comuns. No Brasil essas premissas parecem se aplicar em um conjunto amplo de fontes de dados administrativos dos Ministérios de pastas sociais, ainda que com diferenciais importantes em função da maturidade dos registros, dos procedimentos de coleta e atualização e, sobretudo, pelo uso efetivo na produção de dados estatísticos e de estudos avaliativos. O Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) é um desses registros administrativos de boa qualidade, com um conjunto amplo de variáveis de caracterização socioeconômica de indivíduos e famílias, atualizadas com regularidade e vasta cobertura populacional (mais de 70 milhões de indivíduos, concentrados entre os 20% mais pobres da população brasileira). Ademais, o CadÚnico dispõe de várias informações que podem ser usadas como variáveis-chave para integração com outras bases de dados, como o Número de Identificação Social (NIS), registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) etc.

Valendo-se dessa característica potencial do CadÚnico, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem desenvolvido estudos avaliativos para avaliar efeitos – resultados e impactos- conjugados do Programa Bolsa Família e outros programas sociais – na Educação, Saúde Pública, Inclusão Produtiva- sobre seus beneficiários. Um

desses estudos valeu-se, além do CadÚnico, da Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (base de dados que permite, de fato, a identificação de beneficiários no Cadastro) e dos registros do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Ministério da Saúde para avaliar os efeitos conjugados do Programa e do atendimento básico à saúde que as mães e crianças devem atender (e o município oferecer). Por meio da integração de dados dessas fontes conseguiu-se construir um painel longitudinal de crianças de 0 a 5 anos, beneficiárias do Bolsa Família, acompanhadas sistematicamente pelas equipes de saúde no período de 2008 a 2012, evidenciando não só o esperado impacto conjugado na redução da desnutrição crônica (déficit de altura) das crianças beneficiárias, como também, de forma um tanto surpreendente, o efeito protetor do Programa e do Atendimento à Saúde sobre o risco de excesso de peso e obesidade infantil, fenômeno em franco crescimento no país.

Outra iniciativa semelhante desenvolvida no âmbito do MDS foi o estudo sobre rendimento e desempenho dos alunos pertencentes ao Bolsa Família, em comparação com os demais da rede pública regular de ensino, elaborado por meio da integração de registros do Censo Escolar da Educação Básica com os da Folha de Pagamento do Bolsa Família. Tal abordagem permitiu a reconstituição da trajetória escolar dos estudantes de 2008 a 2012, revelando avanços mais rápidos na performance educacional dos alunos beneficiários em relação aos demais, sobretudo no Nordeste.

Mais recentemente, essa estratégia metodológica vem sendo usada para avaliação da focalização, cobertura, desempenho e acesso dos beneficiários do Bolsa Família ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), programa que atua no eixo de Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria. Além disso, para captar efeitos relacionados à qualificação profissional na promoção do acesso ao mercado de trabalho formal, esse estudo integra registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho, e, registros de Microempreendedores individuais formalizados (MEI). Esforço semelhante está sendo empreendido para dimensionar e avaliar o acesso de beneficiários do Programa Bolsa Família às oportunidades Ensino Técnico e do Ensino Superior, usando-se registros individualizados de alunos levantados em instrumentos específicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Programas públicos requerem estratégias de avaliação adequadas ao nível de complexidade dos seus desenhos e arranjos operacionais. A constituição de bases de dados longitudinais com registros administrativos é certamente um passo importante na estratégia de

produção de informação e conhecimento mais específicos para o aprimoramento de Políticas e Programas Sociais. Os limites e potencialidades dessa estratégia metodológica de avaliação, sobretudo a validade externa dos resultados, ficarão mais evidentes assim que novos estudos avançarem e que as meta-avaliações apontarem regularidades e irregularidades nos resultados de diferentes pesquisas e estudos.

3. Uma aplicação concreta da Integração de Registros Administrativos: Análise da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, acompanhadas nas condicionalidades de saúde

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa brasileiro de transferência de renda e tem por objetivo promover o acesso das famílias aos direitos sociais básicos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades, que são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público. No âmbito do setor saúde, a agenda do PBF compreende a oferta de serviços para a realização do pré-natal pelas gestantes, o puerpério pelas nutrizes, o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e as ações de imunização, que devem ser realizadas nos serviços de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS).

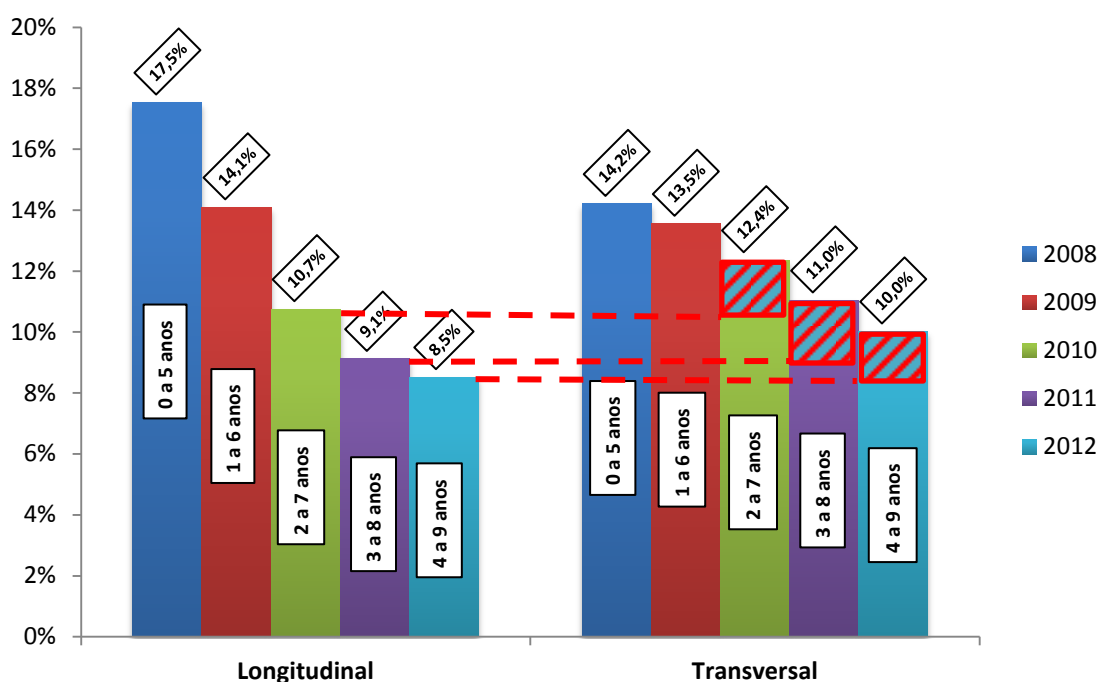
Tendo por base os registros administrativos disponíveis no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), na Folha de Pagamentos do PBF e no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan Web), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde conduziram o Projeto CadSisvan para avaliar a tendência do estado nutricional em crianças beneficiárias do PBF acompanhadas no SUS no período de 2008 a 2012. Foram avaliadas crianças menores de cinco anos de idade que possuíam pelo menos um registro de peso ou estatura no Sisvan Web, assim foram analisadas 1.901.370 crianças em 2008 e 2.365.276 em 2012, levando em consideração os dados disponíveis nos sistemas de informação que são determinados pela cobertura do PBF e das condicionalidades de saúde em cada ano do estudo.

Os principais resultados do estudo apontam para uma redução de 51,4% no déficit de estatura para idade, que passou de 17,5% em 2008 para 8,5% em 2012, tendo por base o acompanhamento dos mesmos indivíduos, longitudinalmente, ao longo do tempo (Gráfico 1). A análise de caráter longitudinal se concentra no acompanhamento de um mesmo grupo de indivíduos ao longo dos anos considerados na análise. Foi separado o grupo de indivíduos que tinham menos de 5 anos no ano de 2008 e que, em adição, tiveram pelo menos 1 (um) acompanhamento em todos os demais anos considerados. O total de localizados foi de exatos

408.605 (quatrocentos e oito mil, seiscentos e cinco) indivíduos. Ao passar do tempo, essas pessoas foram obviamente avançando suas idades, de maneira que, em 2012, o mesmo grupo já era composto por indivíduos de 4 a 9 anos de idade.

O importante a ser considerado nesse grupo é o fato de que o acompanhamento nas condicionalidades de saúde se deu de maneira sistemática por todo o período analisado. O que certamente é indicativo do acompanhamento médico regulamentar e permanente a esses indivíduos. Quando comparados aos indivíduos separados no recorte transversal, cujos quais tinham a mesma idade nos anos especificados, mas sem controle de frequência de saúde, observa-se que os indivíduos com acompanhamento sistemático apresentaram melhores resultados em termos nutricionais.

Gráfico 1 – Proporção de crianças menores de 5 anos, beneficiárias do PBF e acompanhadas nas condicionalidades de saúde, que estão com *desnutrição crônica*, segundo as perspectivas Longitudinal e Transversal - Brasil 2008/2012



Fonte: SISVAN 2008-2012, CadÚnico 2012

Assim, pode-se dizer que o tempo de acompanhamento das crianças pelas equipes de saúde Básica reflete positivamente no estado nutricional, visto que é menor a chance das crianças do PBF que são acompanhadas pelas condicionalidades por mais de quatro anos apresentarem déficit de estatura e excesso de peso. Para as crianças que apresentaram acompanhamento contínuo na Atenção Básica, observou-se uma redução de 50% na chance de ocorrência de desnutrição e 10% na chance de excesso de peso (Tabela 1).

Tabela 1 – Razões de chance (*odds ratio*) e erros-padrão (*Standard Errors*) para a relação entre tempo de pertencimento ao PBF e situação nutricional segundo indicador de altura para idade – Brasil, 2012

Variável	Categorias	Estado Nutricional Altura x Idade	
		Deficiência	Adequação
Tempo de exposição ao PBF e atenção à saúde	Até 1 ano	Referência	Referência
	De 1 a 2 anos	0,900 (0.352)	1,659* (0.648)
	De 2 a 4 anos	0,88* (0.347)	1,875* (0.653)
	Acima de 4 anos	0,48** (0.189)	2,213** (0.811)

Fonte: SISVAN 2008-2012, CadÚnico 2012

Esses achados apontam que o tempo de permanência no Programa, ou seja, o maior período de exposição à transferência de renda e aos serviços de saúde, tende a ampliar a possibilidade de melhorias no estado nutricional das crianças beneficiárias. Assim, destaca-se que o programa impulsiona a melhoria da saúde dos seus beneficiários, especialmente em grupos mais vulneráveis, como as crianças.