

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 25

ISSN 1808-0758

BRASIL SEM MISÉRIA: RESULTADOS, INSTITUCIONALIDADES E DESAFIOS

Paulo Jannuzzi

Tiago Falcão

Ieda Castro

Arnoldo de Campos

(organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

BRASIL SEM MISÉRIA: RESULTADOS, INSTITUCIONALIDADES E DESAFIOS

**Paulo Jannuzzi
Tiago Falcão
Ieda Castro
Arnoldo de Campos
(organizadores)**

Brasília, 2016

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Tereza Campello

Secretário Executivo
Marcelo Cardona Rocha

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Tiago Falcão

Secretária Nacional de Assistência Social
Ieda Castro

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Arnoldo Anacleto de Campos

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;
SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paula Montagner;
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 25

ISSN 1808-07 8

BRASIL SEM MISÉRIA: RESULTADOS, INSTITUCIONALIDADES E DESAFIOS

Paulo Jannuzzi
Tiago Falcão
Ieda Castro
Arnoldo de Campos
(organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

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

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 25 (2016)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
296p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais,
Brasil. 4. Brasil Sem Miséria. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à
Fome. II. Paulo Jannuzzi. III. Tiago Falcão. IV. Ieda Castro. V. Arnaldo de Campos.

CDD 330.981
CDU 304(81)

Impressão: Imprensa Nacional
Tiragem: 2.500 exemplares

Coordenação Editorial: Kátia Ozório

Equipe de apoio: Victor Lima, Valéria Brito e Eliseu Calisto

Analista de Políticas Sociais: Roberta Cortizo

Bibliotecária: Tatiane Dias

Diagramação: Tarcísio Silva

Revisão: Tikinet

Revisão Técnica: Elisabete Ferrarezi, Marcelo Augusto Areas da Silva e Aline Diniz Amaral

Colaboradores: Alexander Cambraia N.Vaz, Alexandre Pinto, Ana Carolina Freitas de Andrade, Caio Nakashima, Dionara Barbosa, Elisabete Ferrarezi, Francisca de Fátima de Araújo Lucena, Janine Mello, Jeniffer Carla de Paula Chaves, Julio Fonseca, Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha, Luzia Maria Cavalcante de Melo, Marcílio Marquesi Ferrari, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas, Paula Montagner, Paulo de Martino Jannuzzi, Ricardo Karam, Roberta Pelella Mélega Cortizo, Sophia da Costa Lacerda.

Organizadores: Paulo Jannuzzi, Tiago Falcão, Ieda Castro e Arnaldo de Campos

Maio de 2016

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501
<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

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

PREFÁCIO

Em junho de 2011, o governo brasileiro lançava o Plano Brasil Sem Miséria, atribuindo ao Estado e à sociedade brasileira a missão de superar a extrema pobreza. O Plano criou, renovou, fortaleceu e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo governo federal, estados e municípios que almejava o fim da pobreza extrema no país.

Um dos grandes aprendizados do Brasil no processo de implantação de políticas de desenvolvimento social no país foi o da importância da adoção de estratégias de monitoramento e avaliação. O país conta com estatísticas confiáveis, que aliadas aos dados administrativos tornaram possível a avaliação constante das políticas adotadas. Esse conjunto de informações nos permite comprovar que o Plano Brasil Sem Miséria interferiu, de fato, na realidade da população brasileira, transformando de maneira permanente a vida de milhões de famílias que viviam em extrema pobreza no país. Os dados mostram que, apesar da crise econômica que o país atravessava, a desigualdade e a pobreza extrema continuaram em queda, principalmente quando se considera a multidimensionalidade da pobreza.

Entre 2004 e 2009, no período em que o Brasil e o mundo cresciam, a queda da pobreza multidimensional crônica foi de 62%. No período de 2009 a 2014, em um período já de baixa dinâmica econômica, no Brasil a extrema pobreza foi reduzida nos mesmos patamares (63%). Isso é resultado de tomada de decisão muito clara, que priorizou ações coordenadas para que as políticas fossem adequadamente financiadas e postas em prática de maneira célere.

A face mais visível e emblemática das políticas de combate à pobreza no país tem sido o Bolsa Família. O papel da transferência de renda e a histórica decisão política de 2013, que estabeleceu que nenhum brasileiro tivesse renda abaixo da linha de extrema pobreza, têm sido fundamentais para a diminuição da miséria em nosso país, e seus resultados, para além da dimensão de renda, nas áreas de educação e saúde, são internacionalmente reconhecidos.

As inovações presentes no Plano Brasil Sem Miséria, menos conhecidas, são igualmente extraordinárias na forma como atuaram sobre as causas da pobreza e produziram resultados excepcionais, reportados neste caderno. Organizado em torno de ações de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, o plano procurou agir sobre os determinantes da extrema pobreza de forma estrutural e multidimensional.

Várias mudanças são conquistas permanentes, irreversíveis, como aquelas proporcionadas pelo Programa Cisternas, que levou água a mais de 1,3 milhão de famílias no semiárido, ou aquelas em que quase 900 mil famílias do Cadastro Único tiveram acesso à casa própria. Outras ações revolucionaram por completo a forma como as políticas universais são postas em prática, com o mapa da pobreza no país sendo utilizado para definir o atendimento em prioridade aos mais pobres. O cruzamento da concentração de carência de serviços com os dados sobre a pobreza definiu onde colocar as escolas de educação integral, novas creches e postos de saúde, em quais territórios priorizar a assistência técnica e extensão rural, entre outros. Dessa forma, pudemos avançar no debate sobre equidade e ultrapassar a velha dicotomia entre política universal ou focalizada.

Essas políticas transformaram o Brasil e, portanto, o Brasil de hoje é outro, bem diferente. A nova agenda de políticas sociais para o país tem que ser pensada a partir do que foi conquistado até aqui. Isso não quer dizer que o Brasil deixou de ser um dos países mais desiguais do mundo, que não tenha problemas estruturais importantes. Ao contrário, temos agora novos problemas que ainda convivem com alguns dos antigos. Mas não é o agravamento da crise econômica ou as recentes restrições orçamentárias que devem ditar o desenho das novas políticas, mas sim o Brasil que emerge desse processo de mudança. Por um lado, as políticas de combate à pobreza se constituíram em fator importante que retardou a crise. Por outro, o fim da fome deu à população a liberdade de poder pensar em coisas para além do que comer no dia seguinte e fez surgir novas buscas, principalmente por oportunidades.

O desenvolvimento social que ocorreu no país se deu, como coloca Amartya Sen, no sentido de ampliação das liberdades, e isso teve como consequência, também, a ampliação do poder de agência dos mais pobres. O Brasil Sem Miséria e as políticas de crescimento inclusivo criaram oportunidades, assim como novas expectativas de oportunidades que precisam ser trabalhadas.

Na futura agenda de desenvolvimento social, os temas ligados à juventude têm de estar fortemente presentes, pois a juventude movimenta o país de diversas formas. No entanto, muitos desta geração, que já cresceu sob condições bem diferentes das de seus pais, ainda não consegue ver na escola, a escola que temos hoje, a oportunidade de melhoria de vida. Temos que melhorar a relação entre mundo do trabalho e a educação, diminuir a evasão escolar ou mesmo trazer os jovens de volta. A educação formal precisa estar combinada à formação para o trabalho, em que o jovem possa se formar como cidadão e como trabalhador especializado. Também faz parte

da melhoria da atratividade da escola, e de promoção de novas oportunidades, uma maior interação com o universo do esporte e da cultura. As políticas de redução da pobreza ainda não fizeram esse diálogo de maneira adequada.

A agenda da primeira infância é outra área em que já conseguimos bons resultados, mas onde precisamos continuar avançando. No caso das creches, a cobertura entre as famílias do Bolsa Família cresceu 56% em quatro anos, mas a desigualdade no acesso ainda é abissal. Mais ainda, temos que investir nesse começo da vida, promover o estímulo precoce, o cuidado, melhorar a nutrição. Se esses novos brasileiros já nasceram livres da fome, a obesidade infantil e a adulta estão à nossa espreita, e a nova agenda de segurança alimentar tem na “comida de verdade” o seu lema.

Uma agenda de trabalho de combate à pobreza e desigualdades no país deve continuar a ser multidimensional. No entanto, não podemos esquecer o papel da transferência de renda. Com o estabelecimento de programas de transferência condicionada sendo desenvolvidos em diversos países, em particular na América Latina, alguns dão como encerrado esse ciclo. É necessário frisar que a transferência de renda condicionada, além de propiciar o acesso à alimentação e o mínimo necessário para as crianças, foi também a base que deu segurança a muitas famílias, que pela primeira vez na vida puderam contar com a segurança de uma renda regular para poder se arriscar nos pequenos negócios, tomar um microfinanciamento, investir em capacitação. Foi a transferência de renda que impulsionou economias locais e ampliou o mercado consumidor em todo o país. Parar de aperfeiçoar o processo de transferência de renda ou reduzir linhas de corte para certos programas, sem dúvida acarretará em colocar os recém-saídos da extrema pobreza em condição de bastante vulnerabilidade.

Assim como o país avançou em uma agenda multidimensional, o mundo também avançou. Em 2015, as Nações Unidas deram um passo importante ao estabelecer os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030. Nós participamos ativamente da construção dessa agenda, gestada a partir da Rio+20. Para o Brasil é relativamente fácil avançar nessa direção. Exemplos de como já trabalhamos integrando o social, o econômico e o ambiental são diversos: nossa agenda de combate à fome, que sempre esteve ligada à promoção da agricultura familiar, agora discute “comida de verdade” e combate à obesidade; o programa de cisternas, que cria milhares de pequenas estruturas de abastecimento de água, é ao mesmo tempo uma ação de adaptação às mudanças climáticas. Em parceria com as organizações locais que já

trabalham as cisternas para produção e os projetos de fomento, estamos apoiando agora o banco de sementes crioulas, mantendo patrimônio genético, valorizando a cultura local e capacidade de resistir à seca. Com o Programa Bolsa Verde, ligamos transferência de renda à conservação ambiental; com a agenda de transferência de renda, tivemos empoderamento feminino. São muitos os exemplos. Assim como o foi na agenda dos Objetivos do Milênio, o país tem todas as condições de ser uma importante referência no cumprimento dos ODSs.

Por fim, é importante ressaltar que o ponto central da agenda de combate à pobreza deve investir no fim do preconceito. Mesmo depois de tantos avanços e de inúmeras provas de como a transferência de renda condicionada tem contribuído para o desenvolvimento do país, ainda existe uma visão de que os pobres são responsáveis por sua situação, que estão se beneficiando de algo ao qual não fazem jus. As estratégias de inclusão produtiva adotadas pelo Brasil Sem Miséria mostram que quando há oportunidades, os pobres lutam para alcançá-las.

Esse volume, organizado pelos quatro secretários do Ministério, contém artigos que aprofundam a análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria sobre a pobreza, segurança alimentar, educação em diferentes níveis e trabalho infantil. O papel primordial do Sistema Único de Assistência Social no combate à miséria, a função estratégica do Cadastro Único e as diferentes áreas de aprimoramento da gestão também são destacados. Esse registro, tanto dos processos quanto dos resultados, nos mostra como foi possível avançar tão rápido. Temos lições aprendidas que nos ajudarão a continuar o aprofundamento desse processo de transformação no Brasil.

O fim da miséria deve continuar a ser percebido como só um começo.

Boa leitura!

Tereza Campello
Ministra do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome

APRESENTAÇÃO

A realidade social brasileira vem se transformando de modo intenso e em várias dimensões nos últimos treze anos. O Brasil avançou, desenvolveu-se e ampliou o acesso a direitos sociais aos seus cidadãos. O emprego formal, a escolaridade e a renda média aumentaram significativamente, assim como o acesso a programas e serviços públicos, sobretudo entre a população mais pobre. Concomitantemente, reduziu-se de forma expressiva, em particular nas regiões historicamente esquecidas, a pobreza monetária e multidimensional, a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar, o trabalho infantil e a desigualdade social.

A intensidade desses avanços sociais decorre da determinação política em priorizar a agenda social e de resgatar a capacidade de gestão e de governança pública para implementá-la ao longo desse período. O combate à fome, a superação da pobreza e a promoção do acesso aos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 foi a linha mestra que orientou a ação governamental desde a eleição do ex-presidente Lula em 2003, e depois reiterada com sua reeleição e com a escolha da presidenta Dilma Roussef nos escrutínios seguintes, de 2010 e 2014. Essa agenda estratégica revela-se por um conjunto de decisões em políticas públicas, entre as quais cabe destacar o fortalecimento da agenda de políticas voltadas à universalização de direitos sociais e à inclusão de segmentos populacionais mais vulneráveis; a implementação de políticas públicas articuladas entre as três esferas de governo dialogadas com a sociedade; o resgate e ampliação da capacidade de planejamento e investimento do Estado brasileiro; e as decisões de política econômica no sentido de fortalecer o mercado interno.

Nesse período, aportaram-se recursos orçamentários crescentes em políticas sociais no país. De um lado, as políticas de natureza universal – na educação, saúde, trabalho, assistência social – foram fortalecidas, aumentando seu alcance e presença na população brasileira. De outro, foram criados ou ampliados programas e ações com o propósito de promover a inclusão social da população mais pobre e vulnerável, como os programas de transferência de renda, de fomento ao agricultor familiar, de garantia à segurança alimentar, de promoção de direitos sociais. Sem dúvida, para a efetividade dessas ações, foi fundamental a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, reunindo e promovendo a integração de quatro grandes campos programáticos da política social: a transferência de renda, a assistência social, a segurança alimentar e nutricional e a inclusão produtiva.

A articulação federativa e o diálogo com a sociedade civil têm sido fundamentais também para a efetividade dessas políticas sociais. A extensão do território, as desigualdades regionais e a complexidade operacional dos programas sociais não possibilitam outra forma de implementação de políticas públicas no Brasil. Com certeza, as demandas sociais não teriam sido atendidas na sua diversidade e amplitude sem

que houvesse esse grande esforço republicano e federativo de elaboração, gestão e avaliação das políticas sociais.

Outro vetor de transformação social distintivo dos últimos treze anos é a retomada do papel do Estado brasileiro no desenvolvimento da infraestrutura básica e social e no fortalecimento da capacidade de consumo do mercado interno. A política de valorização real do salário mínimo, as medidas de expansão e barateamento do crédito, os estímulos ao desenvolvimento regional foram decisivos para elevar o poder de compra das famílias, especialmente das mais pobres, no Norte e Nordeste do país. O consumo e o investimento público promoveram o crescimento econômico e garantiram cada vez mais recursos para políticas sociais, gerando um círculo virtuoso de crescimento com estabilidade e inclusão social.

Foi nesse contexto, mas com os desafios que a desaceleração econômica mundial trouxe ao país nos últimos seis anos, que se criou e implementou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com mais de uma centena de ações operadas por mais de vinte ministérios, reunidas em seus três eixos estratégicos de desenvolvimento social inclusivo: transferência de renda; acesso a serviços e programas sociais; e inclusão produtiva urbana e rural. O desenho dessas ações, a engenharia institucional do Plano e seus principais resultados já foram muito bem documentados na publicação “Brasil Sem Miséria” lançada no final de 2014, organizada pela ministra Tereza Campello, pelo secretário Tiago Falcão e pela diretora Patrícia Costa¹. Outros impactos mais gerais do BSM vieram a ser conhecidos mais concretamente no último ano pelos esforços empreendidos na realização de pesquisas de avaliação planejadas e iniciadas, vale comentar, desde início do Plano.

Apresentar esses resultados mais recentes, discutir aspectos complementares acerca dos avanços institucionais e os novos desafios da agenda social brasileira é o que motivou a organização desse número especial dos Cadernos de Estudos em Desenvolvimento Social em Debate, periódico organizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) do MDS destinado à discussão dos avanços, dificuldades e desafios das políticas sociais no Brasil, em particular aquelas operadas ou coordenadas pelo Ministério. São aqui reunidos doze artigos escritos por técnicos e gestores do MDS – ou que por ele passaram – predominantemente da SAGI, organizados em duas seções: uma mais voltada à apresentação de impactos sociais dos programas e ações do Ministério e do Plano Brasil Sem Miséria; e outra que procura deixar registrado aspectos da arquitetura institucional, dos instrumentos de gestão do Plano e novas questões da agenda social.

O primeiro artigo, **“Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo”**, apresenta a trajetória de um conjunto amplo de indicadores sociais que evidenciam vários aspectos

¹ Vide Campello, Falcão e Vieira (2014) para uma compreensão do desenho, ações e resultados do Plano. Disponível em www.mds.gov.br/sagi -> Publicações e Pesquisas

das mudanças e transformações sociais ocorridas no país nos últimos 25 anos. Para a análise dos avanços e resultados obtidos, relaciona as evidências como desdobramentos de uma combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional que moldaram as políticas públicas. Nessa perspectiva, a inclusão social de segmentos mais pobres no país não seria obra do acaso ou decorrência de tendência inercial do passado, do resultado natural das forças do mercado ou do boom das commodities, mas de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas, ao longo de vários anos, para esse fim. Dentre os indicadores, constam: a evolução da renda domiciliar, pobreza monetária, pobreza multidimensional, estrutura de classes de renda, escolaridade, de atividade econômica, de estrutura sócio ocupacional, de acesso a serviços urbanos e posse de bens duráveis.

Em seguida, o artigo **“Pobreza e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise a partir das PNAD 2004, 2009 e 2013”** apresenta a evolução da segurança alimentar e nutricional tendo como referência a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), desenvolvida por uma equipe de pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). No período, 40 milhões de brasileiros passaram à condição de segurança alimentar, fazendo que o Brasil atingisse a meta de erradicar a fome antes do prazo estabelecido, em 2015. Segundo estimativa da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o número de brasileiros subalimentados caiu a patamares inferiores a 5%, o que colocou o Brasil fora do mapa da fome. Como um dos principais fatores que afetam a situação de segurança alimentar e nutricional dos domicílios é a renda disponível para compra de alimentos, foram fundamentais os aprimoramentos do Programa Bolsa Família decorrentes do BSM, que culminaram na elevação do benefício médio, e dos programas de distribuição de alimentos a públicos específicos. São eles o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estratégico para a promoção da segurança alimentar de estudantes regularmente matriculados em escolas públicas de ensino em todo o país, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que possibilita aos agricultores familiares a venda de seus produtos para o governo.

O terceiro texto, **“O trabalho infantil e o Programa Bolsa Família”**, busca mostrar qual é a situação do trabalho infantil no Brasil e, em especial, nas famílias de menores rendimentos após dez anos do início da integração da política de erradicação do trabalho infantil com o Programa Bolsa Família. A base de informações para essa análise são os resultados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), mostrando a situação dos segmentos populacionais de menor rendimento e as indicações de presença do trabalho infantil, além de indicações de progressão escolar, para averiguar a situação de adequação idade-série dessas crianças e adolescentes.

O quarto artigo, **“Análise de impacto do Pronatec na inserção no mercado formal de trabalho por beneficiários do Bolsa Família”**, demonstra que as inovações no desenho do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Em-

prego (Pronatec) contribuíram para ampliar o acesso a trabalhadores e beneficiários de programas federais de transferência de renda. O estudo foi feito a partir das bases de dados do Pronatec/Bolsa-Formação, Cadastro Único, folha de pagamento do PBF, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e o Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI) formalizados. Pôde-se observar que 63,1% das matrículas do Pronatec/Bolsa-Formação eram de inscritos no Cadastro Único, e desses, 33% eram beneficiários do Bolsa Família. A taxa de conclusão foi maior para o público Pronatec BSM, chegando a 87,7% de aprovação entre os 80,3% concluintes. Resultados positivos também foram observados na formalização dos vínculos de trabalho ao final do curso entre beneficiários do Bolsa Família e residentes no Nordeste, fato decorrente da expansão e interiorização da oferta de cursos de qualificação profissional oportunizados pelo Pronatec.

O ensino superior é o objeto de análise do quinto artigo, intitulado “**Acesso ao ensino superior pelo público inscrito no Cadastro Único e beneficiários do Programa Bolsa Família: resultados preliminares**”. O acesso ao ensino superior pelo público inscrito no Cadastro Único e beneficiário do Bolsa Família não apenas cresceu ao longo dos anos, mas tem sido incrementado majoritariamente pelo público feminino que, no caso dos beneficiários do PBF, mantém-se no patamar de 93% dos alunos. Comparativamente ao resto da população e dos inscritos no Cadastro Único, esse crescimento tem sido menos acentuado nos jovens de 18 a 24 anos beneficiários do PBF. Houve um incremento significativo em pessoas cadastradas e não beneficiárias que contam com financiamento estudantil, especialmente no FIES. A principal forma de acesso ainda é por meio de algum mecanismo das próprias instituições, seguido da utilização do ENEM e, em menor proporção, da reserva de vagas. São resultados que revelam estratégias efetivas de potencial quebra do ciclo estrutural da pobreza pelo que representa de credencial a conquista do ensino superior no ingresso no mercado de trabalho.

Com o propósito de ressaltar os aspectos estruturantes da assistência social e sua relação com a redução da pobreza, na segunda parte dessa publicação, destinada a discussão de aspectos institucionais das políticas do MDS e do Plano BSM, apresenta-se o artigo “**A estruturação do SUAS e seu papel na redução da pobreza e na promoção de direitos sociais**”. O texto se propõe, por meio da análise dos dados coletados pelo Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e pelos dados divulgados pelo Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), a retratar de que forma a estruturação do SUAS contribui para as ações de combate à pobreza. São abordados pontos relativos à implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que dialogam diretamente com o BSM, e que vêm contribuindo para a queda da extrema pobreza no Brasil. Com o intuito de verificar essa associação, aponta-se a evolução dos recursos destinados à assistência social que permitiram viabilizar a estruturação de programas, serviços e equipamentos e a qualificação dos recursos humanos.

O artigo **“Capacitação, informação e conhecimento: gestão para o desenvolvimento social”** apresenta as iniciativas da SAGI que contribuíram para o aprimoramento de capacidades técnicas de gestão e inovação de programas sociais, um dos eixos basilares para o sucesso de uma política pública. Com ampla oferta de iniciativas voltadas para atender tanto os colaboradores no nível mais estratégico como os de ponta, que lidam diretamente com a população, a SAGI tem investido em parcerias e na busca de uma estratégia diversificada que inclui cursos presenciais e a distância e desenvolvimento de material instrucional específico. Mostra-se o esforço do MDS em criar, desde 2012, arranjos de formação continuada em suas políticas e programas e são trazidos resultados da formação de mais de 50 mil técnicos e gestores da Assistência Social por meio do Capacita Suas e Capacita SAGI no país em mais de 4 mil municípios.

O artigo **“O papel estratégico do Cadastro Único no planejamento e implementação de políticas públicas”** busca caracterizar o Cadastro Único para além de um registro administrativo: é a porta de entrada para mais de trinta programas sociais federais e outros tantos no âmbito estadual e municipal. São descritas algumas das principais ações que contribuíram para que o Cadastro Único se tornasse um instrumento estratégico para a seleção do público, para o monitoramento e para a gestão das políticas sociais, especialmente para o Bolsa Família e, mais tarde, para o BSM. Como o texto evidencia, para atingir esses resultados foi necessário um trabalho contínuo de aperfeiçoamento técnico, de qualificação de dados e de inovações na gestão.

O artigo **“A contribuição das ferramentas de gestão da informação para as políticas sociais”** descreve como a SAGI tem respondido ao desafio de prover informações úteis e no tempo oportuno para a gestão de programas e tomada de decisões. Após a criação do BSM, a SAGI desenvolveu o Portal “O Brasil Sem Miséria no seu Município” com boletins automatizados que os gestores municipais podem recorrer em qualquer lugar e a qualquer tempo para obter informações atualizadas sobre a situação dos principais programas do BSM em sua cidade, incluindo, ainda, dois boletins sobre o mercado de trabalho para subsidiar o processo de seleção dos cursos ofertados em cada município no âmbito do Pronatec. Na mesma linha, o aplicativo do Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo SUAS) que permite planejar a ampliação da rede de serviços e equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a ferramenta para Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD) têm sido fundamentais para o planejamento da gestão de diversos programas usuários do Cadastro Único, assim como para o gerenciamento de políticas sociais por estados e municípios.

O artigo **“O papel das salas de situação na gestão e monitoramento do Brasil sem miséria”** é dedicado à análise e descrição do papel assumido pelas salas de situação na estrutura de monitoramento e gestão do BSM. Partindo de um breve esforço de conceituação teórica, serão apresentadas as especificidades das Salas no BSM, sua

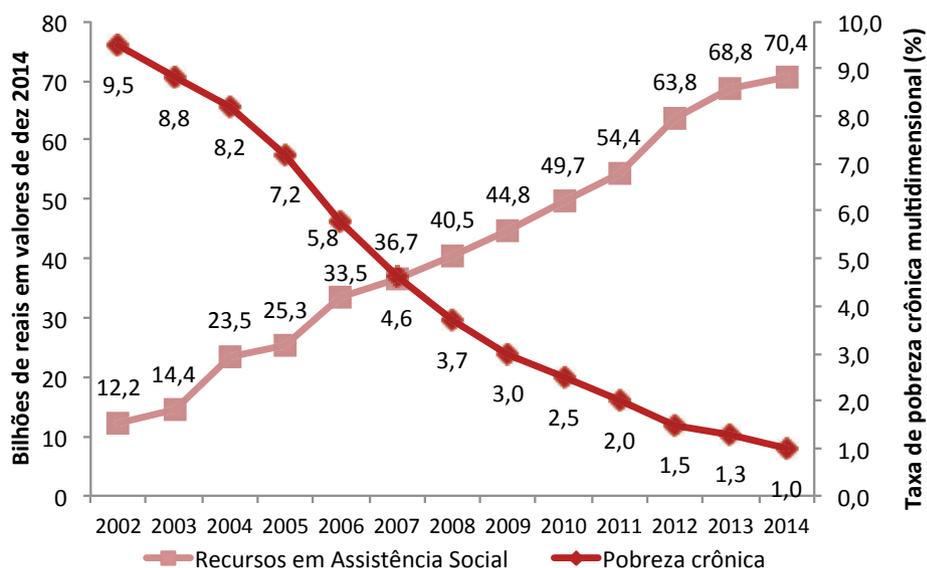
dinâmica de funcionamento interno, suas funções de articulação entre os atores envolvidos e, por último, as potencialidades e desafios das salas de situação enquanto instrumento de gestão da ação governamental. O artigo documenta um mecanismo de coordenação importante de implementação de políticas e programas com o grau de interssetorialidade e complexidade das ações do MDS e BSM. Registra como foi realizado o acompanhamento da execução física e financeira das ações que compuseram o Plano e a estratégia de levantamento de restrições aos entraves à execução das suas ações.

“Do combate à fome ao desenvolvimento social: desafios a enfrentar”, parte da contextualização da promulgação da Constituição de 1988, que avança na promoção de direitos sociais por meio de políticas universais e faz uma retrospectiva da evolução dos programas federais voltados ao combate da insegurança alimentar, do Fome Zero à criação do MDS, responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e, posteriormente, ao BSM. Apresenta um balanço crítico dos resultados do Plano em seus três eixos –garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços – e reflexões quanto às perspectivas da agenda social no país.

Por fim, o último capítulo **“Por um programa de investigação de políticas sociais complexas: uma proposta metodológica e aplicação para análise do Brasil sem Miséria”** explora o contexto complexo em que se desenvolveu o BSM e os fatores que contribuíram para a obtenção dos resultados da estratégia de superação da fome e extrema pobreza no país, em especial de 2011 a 2014. Procura-se trazer evidências de que os resultados na diminuição da pobreza e mudanças sociais foram produzidos por um conjunto amplo de ações e programas e pela combinação de uma série de fatores, como a priorização política, a definição da pobreza multidimensional, os arranjos de governança interssetorial e aprendizado organizacional. Com base em uma proposta de marco referencial para análise sistêmica de políticas sociais, propõe uma série de questões para um programa de pesquisas visando a preencher lacunas no conhecimento sobre como as políticas de desenvolvimento social operam e produzem efeitos.

Se é possível fazer uma síntese dos achados e discussões aqui sistematizadas, talvez a melhor forma seja ilustrá-la pela contraposição entre a evolução da pobreza multidimensional e dos investimentos públicos em mitigá-la (Gráfico 1). A redução da pobreza monetária e da privação a bens e serviços básicos – expresso pelo indicador de pobreza multidimensional – ao longo dos últimos treze anos não se deve a uma suposta “mão invisível” do mercado ou do crescimento econômico *per se*. Não fosse o volumoso aporte de recursos públicos nos programas e ações do MDS – de 12,2 bilhões para 70,4 bilhões entre 2002 e 2014 –, a pobreza crônica não teria caído de 9,5% para 1% em igual período.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA TAXA DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA – BRASIL, 2002 A 2014



Dito de outra forma, a redução expressiva da pobreza e a queda persistente da desigualdade social teriam sido conquistadas se não houvesse um sistema previdenciário que pudesse garantir a concessão de benefícios para milhões de aposentados e pensionistas? A queda ainda existiria se o Programa Bolsa Família não tivesse sido criado e se expandido rapidamente, cobrindo a população mais pobre no país, e se as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada não tivessem sido asseguradas à população deficiente e aos idosos mais vulneráveis? Tais avanços teriam sido alcançados se o salário mínimo não tivesse tido valorização real e se o mercado de trabalho não tivesse sido dinâmico suficiente para viabilizar inserção ativa e formalizada de milhões de brasileiros?

Teria o Programa Bolsa Família se expandido com a reconhecida equidade, rapidez e escala se não houvesse sido acompanhado pela estruturação do Sistema Único da Assistência Social com seus mecanismos de pactuação federativa, articulação setorial e rede capilar no território? Teria o Brasil superado a fome, a pobreza extrema e assegurado direitos básicos de educação e saúde à população mais pobre se o MDS não tivesse sido criado em 2004?

Se o BSM não tivesse sido estruturado em 2011, partindo de um diagnóstico multidimensional de pobreza, com implementação de ações, de forma coordenada, segundo uma perspectiva multissetorial e com forte componente de articulação federativa, teria sido possível manter – ou mesmo acelerar, em algumas regiões – o ritmo da superação da fome e pobreza no país? Para além desses avanços institucionais, teria sido possível garantir à população de baixa renda ao longo dos últimos anos, de forma coordenada com diversos parceiros públicos, acesso ao Programa Bolsa Família, ao Programa Luz para Todos, ao Programa Cisternas, ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego se não houvesse um instrumento de gestão como o Cadastro Único?

Teria sido possível dimensionar recursos, identificar demandas tão diversas de acesso a programas sociais ou promover ajustes nas ações públicas se não houvesse dados, pesquisas e estudos sobre alcance, dificuldades e resultados das políticas e programas existentes? Teríamos conseguido avançar na formulação e avaliação de políticas sociais se não contássemos com o programa de trabalho e pesquisas do IBGE, IPEA, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) ou da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)?

São essas questões que esses trabalhos procuram responder e, quem sabe, convidar lideranças políticas, sociedade e pesquisadores a refletir. Estaríamos dispostos a abrir *mão* dessas conquistas e voltar a treze anos atrás?

Boa leitura! Boa reflexão!

Paulo Jannuzzi
Secretário de Avaliação e
Gestão da Informação

Tiago Falcão
Secretário Extraordinário de
Superação da Extrema Pobreza

Ieda Castro
Secretária Nacional de
Assistência Social

Arnoldo de Campos
Secretário de Segurança
Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1ª. Parte: Resultados e Impactos Sociais

POBREZA, DESIGUALDADE E MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL DE 1992 A 2014: TENDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA ANÁLISE DOS EFEITOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO 22

- Introdução **22**
- A Evolução da Renda e da Desigualdade **27**
- Evolução da Pobreza e Extrema Pobreza Monetária **34**
- Mudança e Desigualdade Social **39**
- Evolução da Pobreza Multidimensional **47**
- Considerações Finais **52**
- Referências Bibliográficas **54**

POBREZA E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PNAD 2004, 2009 E 2013 56

- Introdução **56**
- Pobreza, Fome e Insegurança Alimentar **57**
 - Pobreza e suas Formas de Mensuração **57**
 - Segurança Alimentar, novo Conceito para uma Velha Realidade **59**
- Situação de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil **60**
- Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) **62**
- Metodologia de Análise **63**
- Principais Resultados **64**
 - Renda e Segurança Alimentar **67**
- Pobreza Multidimensional **74**
- Conclusão **79**
- Referências Bibliográficas **82**

O TRABALHO INFANTIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 86

- O Avanço no Combate ao Trabalho Infantil - O que nos contam as Estatísticas **89**
- A Trajetória de Sucesso do PBF e sua Importância para o Trabalho Infantil **91**
- Considerações Finais **97**
- Referências Bibliográficas **98**

ANÁLISE DE IMPACTO DO PRONATEC EM BENEFICIÁRIOS 100

- Introdução **100**
- Aspectos Metodológicos **101**
- Resultados **106**
- Impacto do Pronatec **110**
- Considerações Finais **115**
- Referências Bibliográficas **117**

ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PELO PÚBLICO INSCRITO NO CADASTRO ÚNICO E PELOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 118

- Introdução **118**
- Pobreza e Educação: Evidências de Impactos do PBF **119**
- Metodologia **121**
 - As Fontes de Dados: Origem **121**
 - As Fontes de Dados: Consistência **122**
 - As Fontes de Dados: Integração **123**
- Acesso À Educação Superior: Perspectivas Comparativas **126**
- Considerações Finais **134**
- Referências Bibliográficas **135**

2ª. Parte: Institucionalidades, Desafios e Novas Agendas

ESTRUTURAÇÃO DO SUAS E SEU PAPEL NA REDUÇÃO DA POBREZA E NA PROMOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS 137

Introdução **137**

A Estruturação do SUAS e a Redução da Pobreza Multidimensional **138**

Os Serviços e a Expansão da Rede de Equipamentos do SUAS no Combate à Pobreza **141**

Estruturação dos Recursos Humanos do SUAS **146**

Considerações Finais **150**

Referências Bibliográficas **151**

CAPACITAÇÃO, INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL 154

Introdução **154**

Desenvolvimento de Capacidades Técnicas em Nível Federal **156**

Inovações de Arranjo e Coordenação para Formação e Capacitação em Estados, no Distrito Federal e em Municípios **158**

Diversificação das Estratégias de Capacitação e Disseminação. **164**

Acompanhamento das Execuções, Monitoramento e Avaliação. **170**

Lições Aprendidas e Desafios. **174**

Referências Bibliográficas **176**

O PAPEL ESTRATÉGICO DO CADASTRO ÚNICO NO PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 178

Introdução **178**

Gestão do Cadastro Único **181**

Articulação Federativa **181**

O Aperfeiçoamento dos Formulários e do Sistema de Cadastramento **185**

Qualificação do Cadastro **187**

Capacitações do Cadastro Único **189**

O Cadastro Único Como Instrumento de Gestão das Políticas Públicas **192**

Programas Usuários do Cadastro Único **193**

Considerações Finais **198**

Referências Bibliográficas **199**

A CONTRIBUIÇÃO DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS 202

Introdução **202**

A Importância da Produção de Sistemas de Informação para a Gestão **203**

A Elaboração de Boletins Automatizados para o Plano Brasil Sem Miséria **206**

A Experiência de São José do Rio Preto com as Ferramentas da SAGI **208**

O Uso do CECAD pela Tarifa Social de Energia Elétrica **211**

Disseminação do Uso das Ferramentas Informacionais Desenvolvidas pela SAGI **212**

Considerações Finais **217**

Referências Bibliográficas **218**

O PAPEL DAS SALAS DE SITUAÇÃO NA GESTÃO E MONITORAMENTO DO BRASIL SEM MISÉRIA 220

Introdução **220**

Elementos Conceituais **220**

A Experiência das Salas de Situação no BSM **223**

Origens e Especificidades das Salas de Situação no BSM **223**

Desenho, Atores e Estrutura de Funcionamento **226**

Trajetória das Salas de Situação e Diferentes Formas de Acompanhamento do BSM **229**

Potencialidades e Desafios das Salas de Situação **233**

Considerações Finais **237**

Referências Bibliográficas **238**

DO COMBATE À FOME AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: DESAFIOS A ENFRENTAR 240

Introdução **240**

A Constituição de 1988 e os Direitos Sociais **240**

A Gente não Quer só Comida: A Criação do MDS **241**

A Permanente Busca da Intersetorialidade: O Plano Brasil Sem Miséria **243**

Um Balanço dos Resultados dos Eixos do Plano Brasil Sem Miséria **244**

Garantia de Renda **244**

Inclusão Produtiva **247**

Acesso a Serviços **253**

Considerações Finais **257**

Referências Bibliográficas **259**

POR UM PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMPLEXAS: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA E APLICAÇÃO PARA ANÁLISE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 262

Introdução **262**

Uma Proposta de Marco Referencial para Análise Sistêmica de Políticas Sociais Complexas **263**

Aplicação do Marco Conceitual para Análise do Plano Brasil Sem Miséria **269**

Contexto, Diagnóstico e Objetivos do BSM **269**

Programas, Benefícios e Resultados do BSM **271**

Efeitos Combinados para Redução da Pobreza: Indicadores de Pobreza Multidimensional e Desigualdade **276**

Arranjos Criados para a Governança **278**

Considerações Finais **287**

Referências Bibliográficas **292**

POBREZA, DESIGUALDADE E MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL DE 1992 A 2014: TENDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA ANÁLISE DOS EFEITOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

*Paulo de Martino Jannuzzi¹
Marconi Fernandes de Sousa²*

INTRODUÇÃO

A redução expressiva da pobreza e insegurança alimentar, a diminuição da desigualdade de renda, a ampliação do acesso a serviços públicos pela população mais pobre e vulnerável e, enfim, a melhoria de diversos aspectos das condições de vida da população brasileira nas duas últimas décadas e, em particular, nos últimos treze anos tem sido apontado e reconhecido por vários pesquisadores e instituições de pesquisa no Brasil e no mundo. Valendo-se de diferentes indicadores sociais, fonte de dados e contextos territoriais, diversos estudos tem destacado vários aspectos da mudança social no país no período, relacionando-os com os desdobramentos de uma combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional. Nessa perspectiva, a inclusão social de segmentos mais pobres no país não seria obra do acaso ou da tendência inercial do passado, do resultado natural das forças do mercado ou do *boom* das *commodities*, mas de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas ao longo de vários anos para esse fim.

A decisão política de, no domínio econômico, criar condições para desenvolvimento do mercado interno – por meio de investimentos públicos, consumo, criação de emprego e aumento real do salário mínimo – e, no campo das políticas sociais, a determinação de fortalecer políticas estruturantes e de natureza universal, combinados com ações com foco equitativo, redistributivo e afirmativo, voltado a segmentos historicamente vulneráveis figuram certamente, como os vetores mais importantes no esforço do combate à fome e de desenvolvimento social, citado como referência em diversos relatórios de organismos internacionais. Mas os resultados desse esforço não foram viabilizados apenas pela determinação política de promovê-los. Compromisso político é certamente um componente essencial na promoção de políticas públicas, mas seu potencial indutor só se efetiva mediante o aperfeiçoamento dos diversos mecanismos institucionais de governança de políticas e mediante o fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica de gestão de programas sociais (MATUS, 2006). Assim, ao longo da última década, no campo institucional, também devem ser registrados como mecanismos catalizadores desse processo de desenvolvimento inclusivo, o resgate

¹ Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAEESP/FGV). Exerce desde 2011 a função de Secretário da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). É professor da Escola Nacional de Ciências Estatística do IBGE.

² Mestre e graduado em Ciência Política (UnB). Analista Técnico de Políticas Sociais. Diretor de Monitoramento da SAGIMDS.

da capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas e o fortalecimento das instâncias de gestão e governança federativa dessas políticas.

Esses vetores de indução, mobilização e transformação efetiva da realidade social do país – decisões econômicas favorecendo o investimento e mercado interno; fortalecimento das políticas universais; criação e expansão de políticas sociais de natureza redistributiva e afirmativa de direitos; e o aprimoramento da capacidade de governança e gestão dos programas sociais – têm configurado o que a narrativa política oficial, e também de agências internacionais, tem denominado ou sugerido como Estratégia de Desenvolvimento Social Inclusivo. Ainda que se possa argumentar que tal estratégia é um modelo idealizado *ex post*, e não *ex ante*, de intervenção pública, não há como negar que esses vetores estiveram explicitados com maior ou menor clareza nos planos plurianuais, na estratégia de desenvolvimento do Mercado de Consumo de Massa (2004 a 2007), e nos projetos estruturantes da política social do governo federal nos últimos treze anos, como o Fome Zero e o Plano Brasil Sem Miséria³.

Esses projetos governamentais seriam, nesse sentido, planos táticos que, com menor ou maior sucesso, teriam consubstanciado a estratégia de inclusão social assim delineada, ajustados a conjuntura política e econômica de cada momento desde 2003. Se, por um lado, o *boom* das *commodities* nos anos 2000 e o conjunto de direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 favoreceram as condições para aumento do gasto público social – de 13% do PIB antes da Constituição para 26%, em 2014 –, por outro a ampliação do escopo e cobertura dos programas sociais no período mais recente foi uma aposta do projeto político iniciado em 2003 e da adesão majoritária da sociedade ao mesmo por quatro termos presidenciais. A julgar pelos resultados empíricos demonstrados mais à frente nesse texto, o “pacote” de políticas aqui implementado teria se destacado diante de um contexto internacional que favoreceu, igualmente, vários outros países da América Latina e do Bloco BRICS, mas que, no entanto, não teriam logrado os avanços sociais que o Brasil apresentou.

De fato, a leitura das últimas edições do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Panorama Social da América Latina da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) sugere que os avanços sociais observados no Brasil tiveram como lastro o conjunto de vetores dessa estratégia. Países com “pacotes” menos abrangentes como Chile ou Peru e aqueles sem qualquer “pacote” mais robusto como o México não teriam tido avanços sociais como os aqui observados.

Em 2011, o tema do relatório do PNUD foi a “Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos”, mostrando como a sustentabilidade está indissociavelmente ligada à equidade, justiça social e de maior acesso a qualidade de vida. Nesse relatório, o Brasil é citado como um dos países que conseguiu combinar crescimento econômico, políticas de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais.

³ Fica a pergunta que não quer calar, inspirada nos preceitos da Análise Situacional de Matus (2006): Se tal estratégia fosse formalmente explicitada – na sua integralidade –, teria conseguido ser implementada? Sua formalização *ex ante* não teria mobilizado reações mais organizadas dos atores políticos contrários ao projeto e afetados por ele? A reação e movimentação de atores políticos, agentes econômicos, segmentos da classe média e empresas de mídia logo após os resultados das eleições presidenciais de 2014, não estariam relacionados à clara identificação dos riscos da continuidade dessa Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo, agora que claramente se sabe quem tem mais a ganhar e mais a perder? Diante das incertezas do contexto político e dificuldades de antecipação de problemas no campo das políticas públicas, a construção e explicitação *ex ante* de estratégias complexas de intervenção é, de fato, factível? O sucesso das políticas públicas, como bem assinala o autor, requer estabelecimento de objetivos plausíveis e cálculos e recálculos políticos a todo momento, para garantir a governabilidade e direcionar a capacidade técnica para consecução das metas. Ademais, como bem mostram os estudos de implementação de políticas e programas, a incorporação de conhecimento dos operadores “de rua” faz enorme diferença para o sucesso da empreitada. Além de pouco factível, não seria nem desejável que todos os componentes de uma estratégia abrangente de política social estivessem plenamente definidos *ex-ante*.

O relatório de 2012/2013, com o título “A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado”, registrou o amplo progresso no desenvolvimento humano de países do Sul e a necessidade de estruturas mais representativas de governança internacional que defendam princípios da democracia e da equidade. Aqui também o Brasil aparece como uma das referências, citado como país em que o progresso material e acesso às políticas públicas se deram em contexto de consolidação de instituições democráticas. Em 2014, com o título “Sustentando o progresso humano: redução da vulnerabilidade e construção da resiliência”, o relatório advogou pela necessidade de estruturação de um sistema de proteção social forte e universal para garantir a todos o acesso à educação, à saúde e a outros serviços básicos, assim como garantir o pleno emprego. Esse é o relatório do PNUD com maior número de menções meritórias ao Brasil, pelo desenho, cobertura e escopo das políticas sociais aqui implementadas⁴.

O Panorama Social da América Latina e Caribe da Cepal, assim como outros documentos dessa agência multilateral, também tem referenciado as políticas públicas brasileiras como responsáveis por mudanças sociais expressivas, em especial sobre a pobreza e desigualdade. Na edição de 2015, o relatório aponta que, entre 2013 e 2014, o aumento da pobreza na região só não foi maior pela persistência da queda da pobreza no Brasil, Colômbia e Equador. México, Guatemala e Venezuela, por outro lado, seriam casos em que a pobreza teria aumentado. O relatório também apontou que o Brasil é um dos países em que a dinâmica do mercado de trabalho explica parte significativa da queda da pobreza, e apresenta dados que apontam que o gasto social, medido como proporção do produto interno bruto (PIB) ou como recurso gasto por habitante, também contribuiu nesse sentido. Enquanto em 2013-2014 a média regional do gasto social situava-se em torno de 19,5% do PIB e 1.800 dólares *per capita*, no Brasil o gasto social já atingia quase 26% do PIB e mais de 3 mil dólares *per capita* (CEPAL, 2016). Somente Uruguai, Cuba e Costa Rica teriam cifras próximas ao Brasil, ficando Argentina, Peru, Chile e México significativamente afastados, com inversão social não superior a 15% do PIB. Outra publicação da Cepal, “*Desarrollo social inclusivo*”, lançado no final de 2015 por ocasião da I Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, aprofunda a análise do papel das políticas sociais na redução da pobreza e desigualdade na região (CEPAL, 2015). A existência de políticas universais na educação e saúde, sistema estruturado de Previdência Social e ações de cunho redistributivo e/ou focalizado como programas de transferência de renda estariam por trás dos avanços sociais mais significativos de alguns países, como o Brasil.

O Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, também destaca o Brasil – e suas políticas públicas – como referência para superação da fome e pobreza (FAO, 2014). O relatório aponta a América Latina – especialmente a América do Sul – como uma região que superou seu problema de produção de alimentos, tendo se estabelecido como região exportadora de *commodities* agrícolas para o mundo. O setor agrícola teria se transformado em um setor dinamizador da economia e da geração de empregos, diretos ou indiretos. Mas a produção de alimentos não garantiu por si só o acesso aos alimentos por toda a população. A universalização do acesso aos alimentos teria

⁴ É curioso que diante de tantas menções positivas ao Brasil e ao conjunto de suas políticas sociais, os Relatórios de Desenvolvimento Humano acabem gerando tão pouca discussão substantiva. Lamentavelmente, jornalistas e alguns pesquisadores acabam usando as atualizações do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para apontar as supostas “limitações” dos avanços sociais, como se a medida não tivesse sérios problemas de validade e sensibilidade para captar, de fato, o “Desenvolvimento Humano”. Como já extensamente discutido em Jannuzzi *et al.* (2013) e reconhecido pelo próprio Escritório de Avaliação Independente das Nações Unidas, o IDH padece de vários problemas de ordem conceitual e metodológica, que limitam seu uso como medida de desenvolvimento e ainda mais como indicador de efetividade de políticas públicas (IEO, 2016).

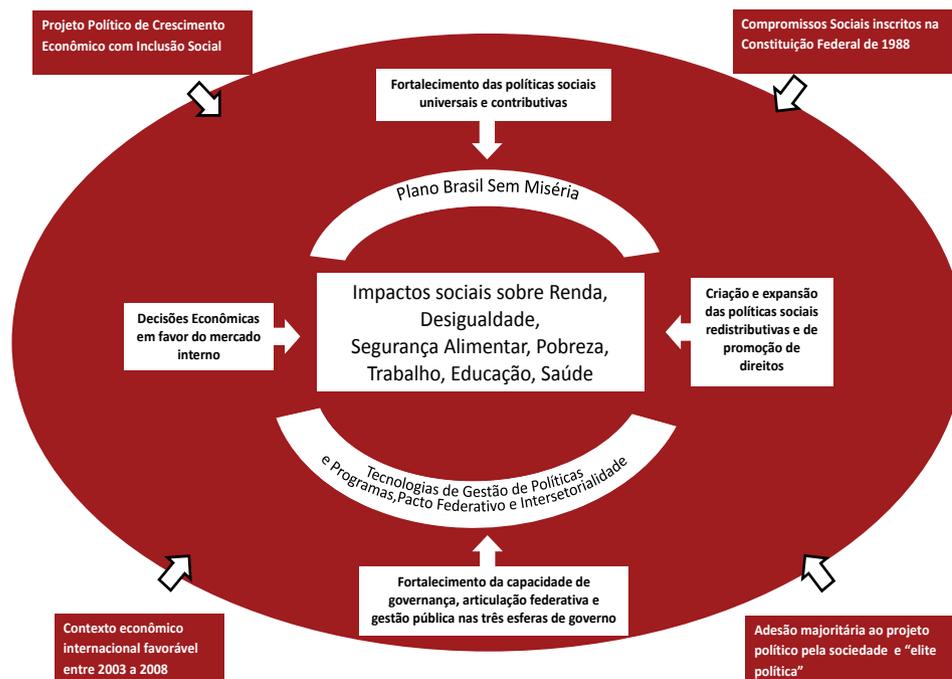
sido viabilizada pela estruturação de sistemas de proteção social. Sem isso, os avanços com relação à segurança alimentar não teriam sido tão significativos. O Fome Zero, o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o fortalecimento da agricultura familiar são elencados como experiências inovadoras nesse contexto, e que efetivamente contribuíram para a redução, no país, da desnutrição crônica, da pobreza monetária e da subalimentação medida pelo indicador Prevalência da Subalimentação, de 10,7%, em 1990, para menos de 5% da população em 2012-2014, piso estatístico adotado pela agência para se considerar a erradicação da fome em uma país⁵. A superação da fome como problema crônico no Brasil é corroborado pelos resultados de outro indicador produzido pela própria FAO, publicado recentemente (abril de 2016). No âmbito do projeto *Voices of Hungry*, a organização aplicou a Escala Internacional de Insegurança Alimentar em pessoas de 15 anos ou mais, em pesquisa domiciliar de 146 países, em 2013. Nesse levantamento, o Brasil está entre os 22 países com estimativas de insegurança alimentar severa, que denota situações de privação de alimentos, abaixo de 1% (FAO 2016).

Relatório temático da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2013 traz um capítulo intitulado “Combinando crescimento e inclusão social”, em que destaca a articulação de políticas sociais universais e políticas “complementares” voltadas a públicos ou territórios específicos (OCDE, 2013). Reconhecem também os avanços institucionais em termos de governança federativa e interministerial na condução das políticas sociais. O Cadastro Único e o programa Bolsa Família são mencionados como “portas de entrada” das políticas públicas para a população historicamente excluída. Decisões quanto à política de valorização do salário mínimo, à Estratégia de Saúde da Família e aos investimentos públicos na provisão de infraestrutura são também comentados como instrumentos importantes na redução das desigualdades regionais.

Essa breve digressão na introdução tem o propósito de introduzir o marco referencial em que este texto se baseia e para que sua natureza descritiva não o caracterize como um balanço pouco crítico ou triunfalista da mudança social recente no país. Não se pode entender a mudança social recente no país se não se tomar como quadro referencial a proposta de vetores explicitados anteriormente (Figura 1). Não foram o crescimento econômico, a “modernização” decorrente dele ou o somatório do progresso profissional de cada indivíduo que elevaram a sociedade brasileira a um novo patamar civilizatório no campo social. Tampouco foram, isoladamente, as políticas de transferência de renda, os mecanismos para desenvolvimento do “consumo de massa” ou o *boom* das *commodities*, como dizem os que querem fazer leituras simplistas do progresso social em países como o Brasil e outros da América Latina. Há, certamente, que se aprofundar na investigação da consistência analítica e empírica da Estratégia de Desenvolvimento Social Inclusivo e dos três eixos programáticos do Plano Brasil Sem Miséria – transferência de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva – para validá-los como narrativa síntese do esforço de governo na área social ou como marco referencial de análise. Esse texto é uma contribuição em ambos os sentidos ao trazer um conjunto amplo de evidências empíricas na forma de indicadores sociais e explicar a trajetória deles segundo os vetores e eixos mencionados.

⁵ Com base nas informações estatísticas disponíveis no banco de dados da FAO é possível estimar que a Prevalência de Subalimentação no Brasil seria abaixo de 2% (vide Estudos Técnicos SAGI 2 e 11 de 2014).

FIGURA 1 – MARCO REFERENCIAL PARA ANÁLISE DA MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DOS VETORES DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL INCLUSIVO



Fonte: Elaboração própria

Contudo, vale observar que o objetivo desse texto é, antes, apresentar um panorama descritivo das transformações sociais nos últimos 25 anos, mais precisamente entre 1992 e 2014, do que desenvolver uma análise aprofundada da vinculação delas com políticas sociais, decisões de política econômica ou avanços institucionais já mencionados, ainda que esses vetores sejam explicitados em modelos interpretativos de “curto alcance” nas seções seguintes. A evolução da renda domiciliar, pobreza monetária, pobreza multidimensional, estrutura de classes de renda, de classes de escolaridade, de atividade econômica, de estrutura sócio-ocupacional, de acesso a serviços urbanos essenciais e posse de bens duráveis são apresentados a partir de indicadores construídos com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e com os aprimoramentos metodológicos realizados pela equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS⁶. O emprego de uma série histórica relativamente extensa de indicadores contemplando o período anterior – 1992 a 2003 – ao da “vigência” das iniciativas que vieram a configurar a “Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo” é um recurso metodológico para análise comparativa dos efeitos diferenciais dela no espectro social.

⁶ Vale consultar, nesse sentido, os Estudos Técnicos SAGI 4, 5 e 6 de 2016, além dos Estudos 8 e 16 de 2014, todos disponíveis no site da SAGI (www.mds.gov.br/sagi).

As evidências aqui apresentadas mostram a importância da estruturação de um programa denso de investigação nesse sentido, que articule essas dimensões analíticas explicitadas no marco referencial. Técnicos e gestores do próprio Ministério de Desenvolvimento Social, com centros de pesquisa, universidades e organizações multilaterais, vêm se empenhando nesse processo, como ilustra o recente livro que sistematiza a arquitetura institucional e os resultados do Plano Brasil Sem Miséria (CAMPELLO, FALCÃO e COSTA 2014), assim como aqueles referentes aos oito anos do Ministério, à Estratégia Fome Zero (SILVA, DEL GROSSI e FRANÇA, 2010) e publicações comemorativas aos dez anos do Bolsa Família (NERI; CAMPELLO, 2013), do Programa de Aquisição de Alimentos (BRASIL, 2014) e da estratégia de produção de informações e pesquisas pela SAGI (BRASIL, 2016), além dos textos presentes nesse Caderno de Estudos e outros mais recentes⁷.

A EVOLUÇÃO DA RENDA E DA DESIGUALDADE

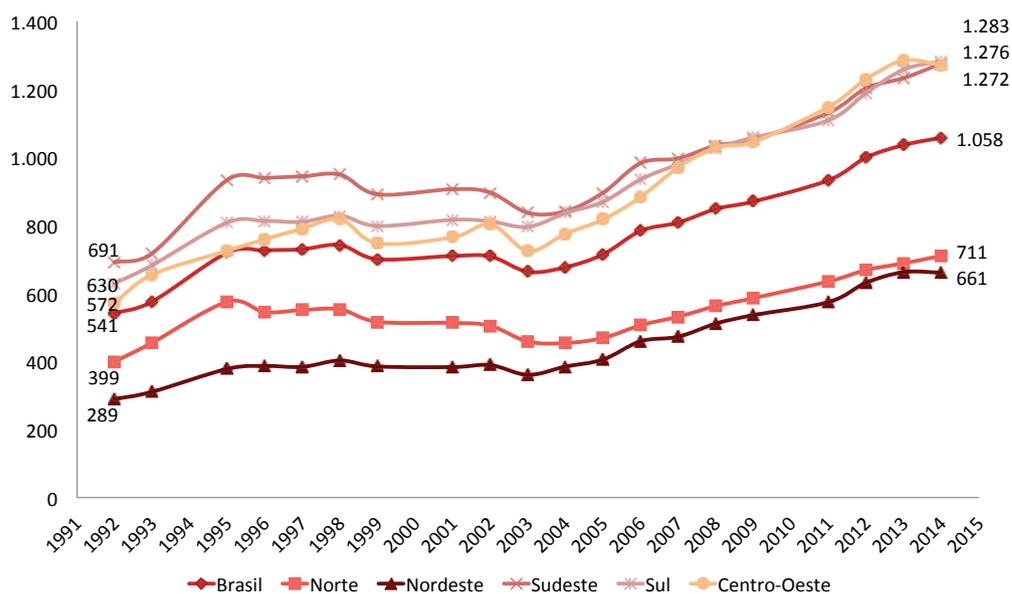
A renda domiciliar *per capita* média apresentou uma evolução expressiva e quase sempre positiva ao longo dos vinte e dois anos analisados (Gráfico 1). Tendo saído de 541 reais em 1992, a renda domiciliar *per capita* chegou, em valores reais, quase ao dobro em 2014, mais precisamente a 1058 reais *per capita* (95% maior, portanto)⁸. No Nordeste, a evolução da renda domiciliar foi ainda mais expressiva, tendo aumentado 128%, passando de R\$ 289 para R\$ 661 *per capita*. Nessa e em todas as demais regiões, o aumento da renda domiciliar foi mais expressivo e sistemático a partir de 2004.

Enquanto entre a população em geral a renda domiciliar chegou a cair entre 1998 e 2003, depois de forte elevação de 1992 a 1996, entre os mais pobres a renda cresceu de forma sistemática ao longo do período (Tabela 1). Entre 1992 e 2004, a renda domiciliar entre os 5% mais pobres aumentou 64%; no período seguinte, de 2004 a 2014, o crescimento foi de 98%, totalizando um aumento de 224% nos vinte e dois anos em análise. Entre os 10% mais pobres, a evolução é igualmente positiva, com aumentos de 55% e 105% nos períodos equivalentes (215% entre 1992 e 2014). Entre os segmentos mais ricos – 10% ou 5% mais ricos da população –, a renda domiciliar também se elevou mais rapidamente depois de 2014, mas as taxas ficaram significativamente menores (cerca de 41%, os dois grupos, entre 2004 e 2014). A evolução diferencial da renda domiciliar entre estratos mais pobres e ricos fica ainda mais clara a partir da análise das taxas médias anuais de variação da renda, segundo a periodização adotada (Gráfico 2). Enquanto a renda domiciliar *per capita* dos 5% mais pobres cresceu a um ritmo anual de 5,8% entre 2004 e 2009, aumentando para 6,1% ao ano no termo seguinte, entre os 5% mais ricos as taxas foram mais modestas, mas ainda assim expressivas (3,3% e 2,6% ao ano, respectivamente).

⁷ Vide também Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate 22, 23 e 24, todos disponíveis no portal da SAGI.

⁸ Todos os valores monetários citados no texto estão deflacionados para valores reais de setembro de 2014.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA MÉDIO REAL – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1992 A 2014 (EM REAIS DE SETEMBRO DE 2014)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: exclusive moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos. O rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios sem rendimentos ou sem declaração de rendimentos foi imputado conforme metodologias de reclassificação e imputação descritas nos Estudos Técnicos SAGI n. 5 e 6 de 2016. Os pesos amostrais das PNAD de 1992 a 1999 foram harmonizados com a revisão das projeções populacionais de 2013 do IBGE conforme descrito no Estudo Técnico SAGI n. 4/2016.

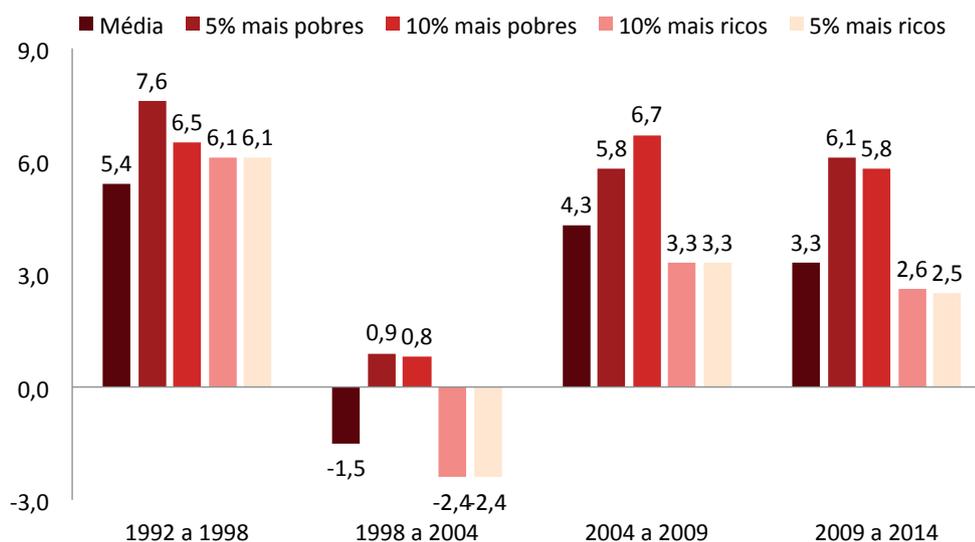
TABELA 1 – RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA MÉDIO REAL POR PERCENTIS SELECIONADOS – BRASIL, 1992 A 2014

	1992	1998	2004	2009	2014
Média	541	742	677	870	1.058
5% mais pobres	25	38	41	57	81
10% mais pobres	40	59	62	91	127
10% mais ricos	2.481	3.538	3.066	3.726	4.336
5% mais ricos	3.525	5.041	4.345	5.278	6.116
Coefficiente de Gini	0,606*	0,592	0,568	0,541	0,517
Razão da renda dos 5% + ricos e 5% + pobres	141,0	132,7	106,0	92,6	75,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: exclusive moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos. O rendimento domiciliar per capita dos domicílios sem rendimentos ou sem declaração de rendimentos foi imputado conforme metodologias de reclassificação e imputação descritas nos Estudos Técnicos SAGI n. 5 e 6 de 2016. Os pesos amostrais das PNAD de 1992 a 1999 foram harmonizados com a revisão das projeções populacionais de 2013 do IBGE conforme descrito no Estudo Técnico SAGI n. 4/2016.

* Dado referente a 1993, já que a estimativa de 1992 deve refletir algum problema de captação de rendimento devido ao contexto de recrudescimento inflacionário entre 1991 e 1992.

GRÁFICO 2 – VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL MÉDIA DO RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA MÉDIO REAL POR PERCENTIS E PERÍODOS SELECIONADOS (% A.A.) – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

A evolução do rendimento domiciliar *per capita* neste período, em especial após 2003, se deveu certamente à dinâmica do mercado de trabalho – com queda do desemprego e formalização da mão de obra –, ao aumento do valor real do salário mínimo e também ao acesso crescente aos benefícios da Previdência Social e de programas sociais como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Isso é o que se pode depreender da análise da evolução dos rendimentos que compõem a renda domiciliar (Tabela 2). Para o domicílio médio no país, o rendimento do trabalho e as aposentadorias elevaram-se cerca de 38% entre 2004 e 2014; já parcela advinda de programas sociais aumentou, em valores reais, 96%, passando de R\$ 39 para R\$ 77 em média no período⁹.

Entre os segmentos mais pobres, a contribuição dos programas sociais e aposentadorias na expansão da renda domiciliar foi ainda mais intensa. Entre os 10% mais pobres, de 2004 a 2014, a parcela da renda domiciliar advinda da aposentadoria dobrou, enquanto a dos programas sociais triplicou. Entre os 5% mais pobres, a renda do trabalho praticamente não se elevou nesse período – de 181 para 184 reais entre 2004 e 2014 – cabendo às transferências de programas sociais um papel fundamental na elevação da renda domiciliar média, já que passam de 66 para 216 reais no período (Gráfico 3). Esse aumento das transferências de programas sociais captado na PNAD reflete as inovações em termos de estrutura e correção de valores dos benefícios do Bolsa Família entre 2011 e 2014, que impactaram no aumento do benefício médio transferido às famílias, de R\$ 94 para

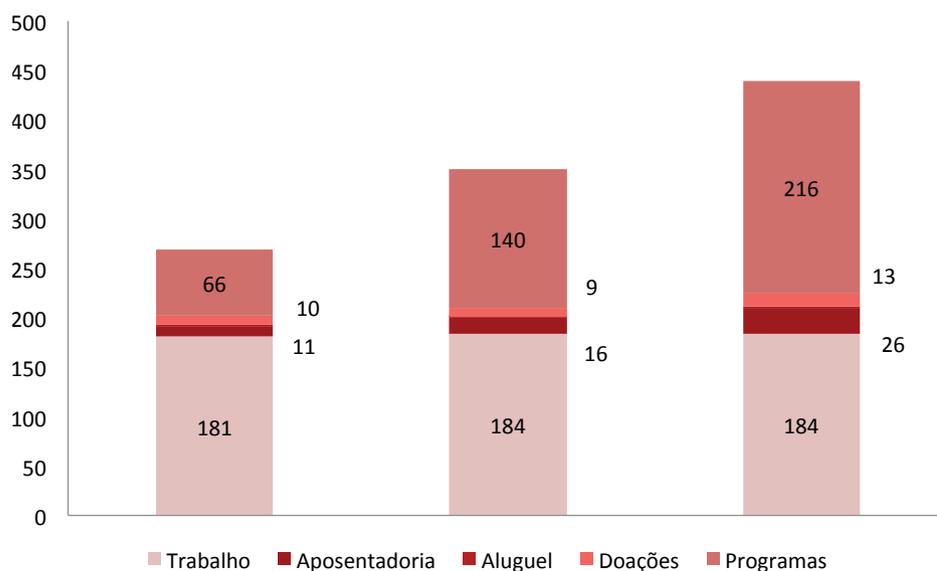
⁹ Nos microdados da PNAD, os valores recebidos de programas sociais como o Bolsa Família são registrados na mesma variável que acolhe os rendimentos de juros de poupança e dividendos. O BPC deveria, em tese, também ser aí registrado, mas há indicações de que acaba sendo reportado em coleta de campo como pensão ou aposentadoria. Na PNAD 1992, o valor médio da variável parece estranhamente elevado, já que até 1999 os programas de transferência de renda tinham cobertura muito baixa. Naturalmente, quanto menor os rendimentos domiciliares, melhor essa variável deve refletir os valores de benefícios de programas como o Bolsa Família. Vale registrar que há indícios de subregistro da captação dos benefícios desse programa, que chegaria a 25% na média no Brasil (vide Estudo Técnico SAGI 10 de 2012). O aumento do subregistro em 2013 seria, inclusive, um dos fatores para explicar a oscilação, para cima, da taxa de extrema pobreza nesse ano, como se verá mais à frente nesse texto.

R\$ 170, bem acima da inflação no período. Como comentam Costa e Falcão (2014), entre as famílias extremamente pobres (o que corresponderia a um subconjunto dos 5% mais pobres), o benefício médio alcançou R\$ 242 em final de 2014.

O impacto diferencial dos programas sociais em favor da população mais pobre fica evidente com os resultados da PNAD 2014, mostrando por um lado, o grau de focalização de programas como o Bolsa Família, e por outro, as dificuldades dessas famílias mais pobres se beneficiarem mais diretamente da criação de emprego formal e aumento real dos rendimentos do trabalho. De fato, entre os 20% mais pobres o valor médio de transferência de programas equivalia a R\$ 170; entre os 10%, R\$ 202 e, entre os 5% mais pobres, como comentado acima, R\$ 216. Além disso, quanto mais pobres as famílias, mais importante foi a variação dessas transferências advindas de programas sociais para aumento real da renda domiciliar, cabendo aos rendimentos do trabalho um papel mais secundário. Como comentado a pouco, entre os 5% mais pobres, o aumento da renda do trabalho foi mínima entre 2004 e 2014.

O fato é que, se famílias com filhos pequenos, com inserção precária no mercado de trabalho, não pudessem dispor da renda complementar do Bolsa Família e se trabalhadores rurais idosos não pudessem acessar os benefícios previdenciários e assistenciais instituídos na Constituição, a renda dos 5% e 10% mais pobres não teria tido a elevação anteriormente reportada.

GRÁFICO 3 – PARCELA DOS RENDIMENTOS MÉDIOS NOS DOMICÍLIOS POR FONTES DE RENDA ENTRE OS 5% MAIS POBRES – BRASIL, 1992 A 2014 (EM REAIS DE SETEMBRO DE 2014)*



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1. *As parcelas de renda foram calculadas como a massa de renda para cada fonte dividida pelo total de domicílios, a fim que permitissem avaliar a contribuição de cada fonte e, ao mesmo tempo, a evolução real ao longo dos anos.

Como era de se esperar, o aumento real mais expressivo e sistemático da renda entre os domicílios mais pobres – e nas regiões mais pobres como o Nordeste – refletiu-se na melhora do perfil distributivo da renda, sobretudo a partir de 2001 (Gráfico 4). Esse comportamento é claro mesmo adotando-se um indicador menos sensível às transferências de renda nos extremos da estrutura socioeconômica, como o Coeficiente de Gini, que sai de 0,61 em 1993 para 0,59 em 2001 e para 0,52 em 2014. Um indicador mais sensível a essas mudanças, como a Razão do rendimento domiciliar entre os 5% mais ricos e os 5% mais pobres, revela queda mais expressiva: em 1992, a renda domiciliar *per capita* dos 5% mais ricos era 141 vezes maior que a dos 5% mais pobres; em 2004, essa razão já era 25% menor (106 vezes); em 2014, com a persistente elevação da renda entre os mais pobres, essa razão caiu ainda mais, quase 30%, chegando a 76 vezes. Em termos históricos, esse comportamento recente de queda sistemática dos indicadores de desigualdade é inédito, já que desde que a renda passou a ser captada nos levantamentos domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo Demográfico de 1960, o perfil distributivo só fez piorar. Em termos comparativos internacionais, qualquer que seja o indicador usado, o quadro distributivo no país ainda é muito preocupante. Retrata, para além de diferenciais de escolaridade e de qualidade de inserção no mercado de trabalho entre mais pobres e mais ricos, a desigualdade de patrimônio e ativos, tema não tratado nesse texto.

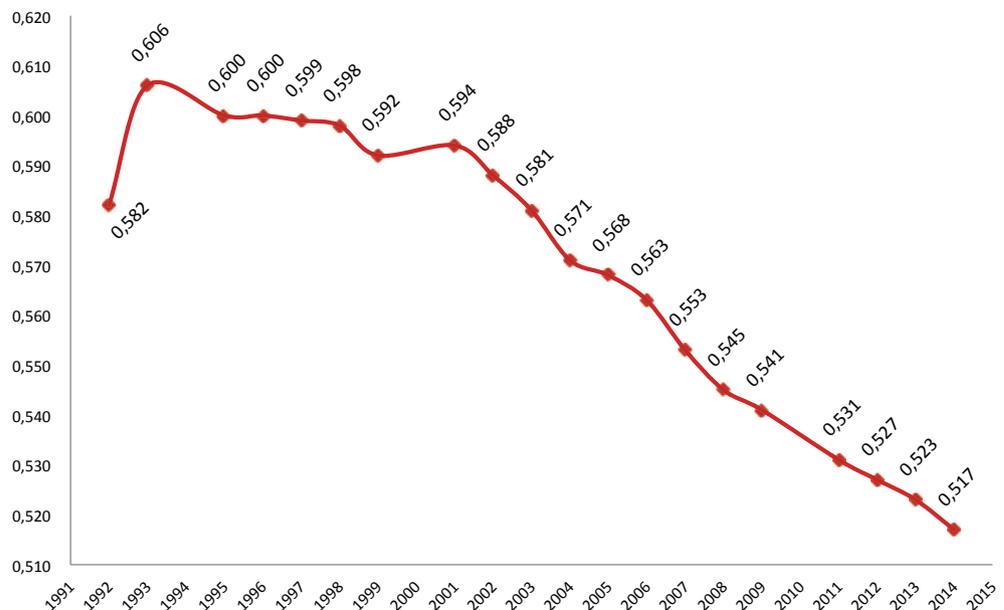
TABELA 2 – PARCELA DOS RENDIMENTOS MÉDIOS NOS DOMICÍLIOS POR FONTES DE RENDA SEGUNDO PERCENTIS SELECIONADOS – BRASIL, 1992 A 2014* (EM REAIS DE SETEMBRO DE 2014)

	1992	1999	2004	2009	2014
População					
Trabalho	1815	2125	1861	2254	2570
Aposentadoria e pensão	313	485	475	593	654
Aluguel	30	59	42	46	40
Doações	9	19	18	13	12
Programas e juros	49	22	39	51	77
Total	2215	2711	2435	2957	3353
20% + pobres					
Trabalho	361	422	392	513	628
Aposentadoria e pensão	74	125	64	85	108
Aluguel	2	3	1	2	2
Doações	7	15	10	9	14
Programas e juros	4	5	60	107	170
Total	448	569	528	717	922

	1992	1999	2004	2009	2014
10% + pobres					
Trabalho	247	315	276	323	379
Aposentadoria e pensão	41	86	30	44	62
Aluguel	1	2	1	1	1
Doações	7	17	11	11	14
Programas e juros	3	3	63	123	202
Total	299	424	381	503	659
5% + pobres					
Trabalho	158	234	181	184	184
Aposentadoria e pensão	16	53	11	16	26
Aluguel	1	1	1	1	1
Doações	7	19	10	9	13
Programas e juros	3	3	66	140	216
Total	185	309	269	350	440

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.
 *As parcelas de renda foram calculadas como a massa de renda para cada fonte dividida pelo total de domicílios, a fim que permitissem avaliar a contribuição de cada fonte e, ao mesmo tempo, a evolução real ao longo dos anos.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI DO RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA DA POPULAÇÃO – BRASIL, 1992 A 2014

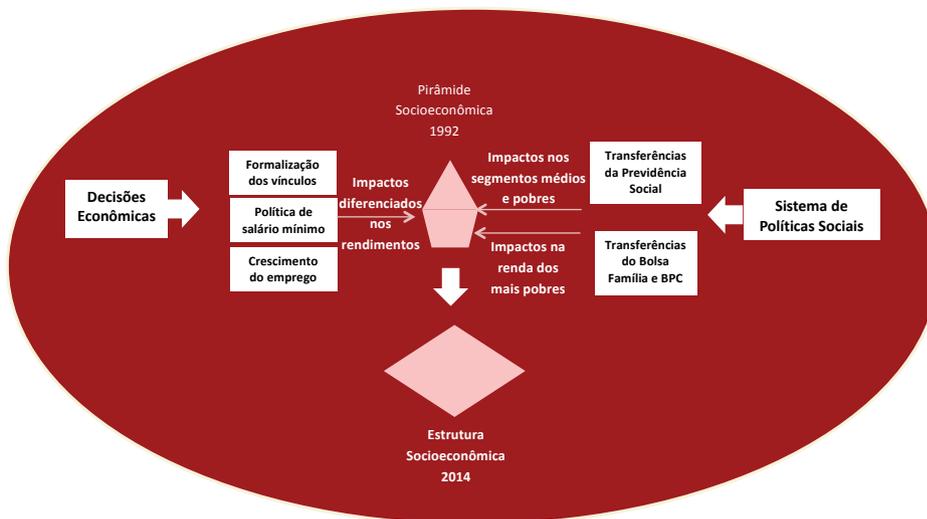


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

A melhoria do perfil distributivo pode ser evidenciada ainda pela mudança da estrutura da população segundo classes de rendimento domiciliar *per capita*. Ao longo do período, parcelas crescentes da população mais pobre acabaram ascendendo para classes de rendas médias. Isso ocorreu especialmente após 2003 em função das tendências já descritas de elevação mais rápida do rendimento dessa população pelos efeitos conjugados do acesso aos benefícios de programas sociais e aposentadorias e da política de aumento real do salário mínimo. O crescimento de emprego, em especial aqueles com vínculos formais, por sua vez, acaba também atuando para a mobilidade ascendente dos segmentos médios para estratos de renda domiciliar mais elevados. O contingente de pessoas com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 280, que correspondia a 56% da população brasileira em 1992, reduz-se a 22% em 2014; a parcela de pessoas com renda acima desse patamar de até R\$ 1.120 aumenta, no período, de 36% para 58%. Esses processos de mobilidade ascendente, apontado por vários autores como a formação da nova classe média brasileira, acabam moldando a estrutura de classes de renda com novo formato, de “pião deitado” para “pião em pé” (Gráfico 5).

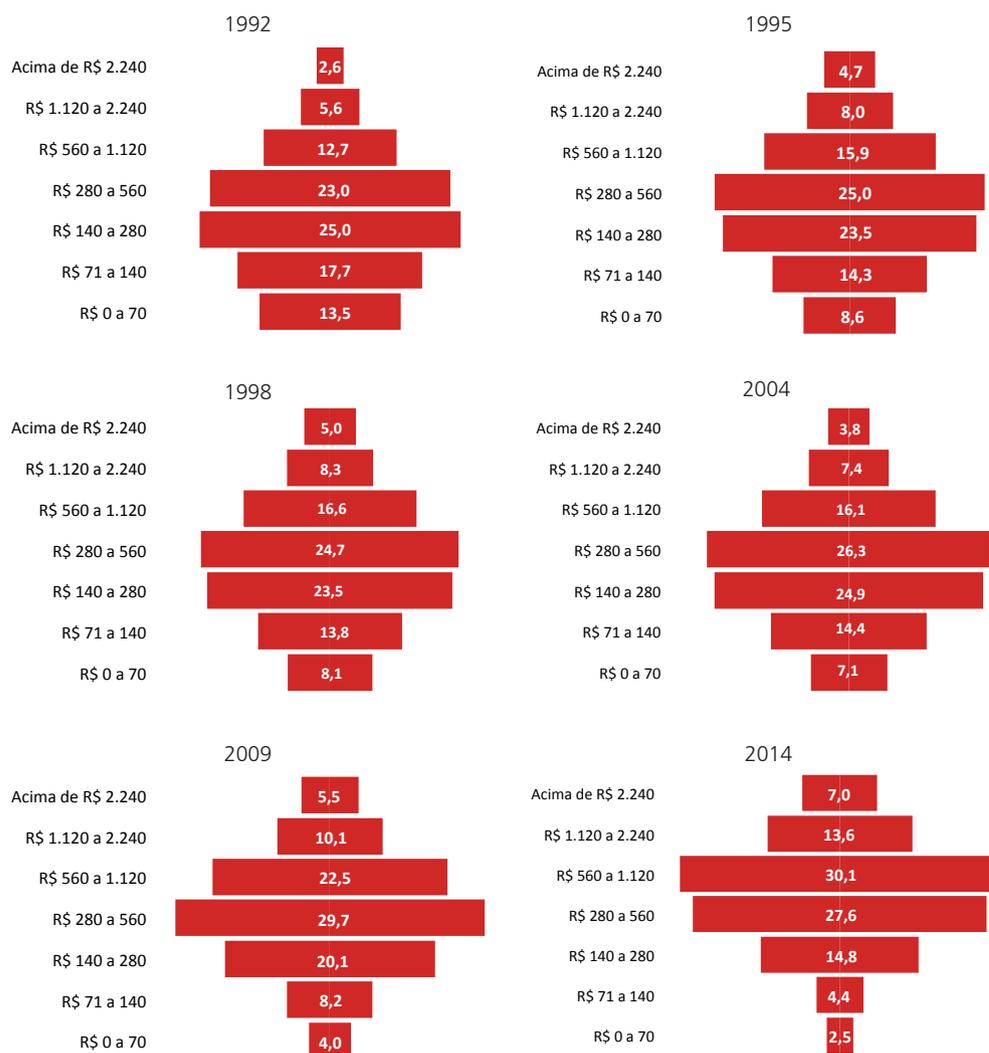
Descritas as tendências gerais da renda e desigualdade, caberia perguntar se elas teriam sido conformadas pelo comportamento natural do mercado ou do crescimento econômico observado no período, especialmente a partir de 2003. Teria o rendimento domiciliar *per capita* médio crescido se o mercado de trabalho não estivesse aquecido, com queda do desemprego, formalização dos vínculos e aumento do rendimento médio do trabalho principal? Teria crescido a renda média dos segmentos mais pobres se o salário mínimo não tivesse tido aumento real expressivo no período, elevando o valor médio das aposentadorias e o BPC? Os 5% mais pobres teriam tido aumento real da renda domiciliar, menos sujeitos aos efeitos da formalização do emprego e da política de valorização do salário mínimo, se não tivessem sido alcançados pelo Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada? O recurso ao marco referencial não deixa dúvidas para essas perguntas (Figura 2).

FIGURA 2 – VETORES DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E A MUDANÇA NA ESTRUTURA DE CLASSES DE RENDIMENTOS NO BRASIL DE 1992 A 2014



Fonte: Elaboração própria

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA POPULAÇÃO POR CLASSES DE RENDIMENTO DOMICILIAR *PER CAPITA* EM ANOS SELECIONADOS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



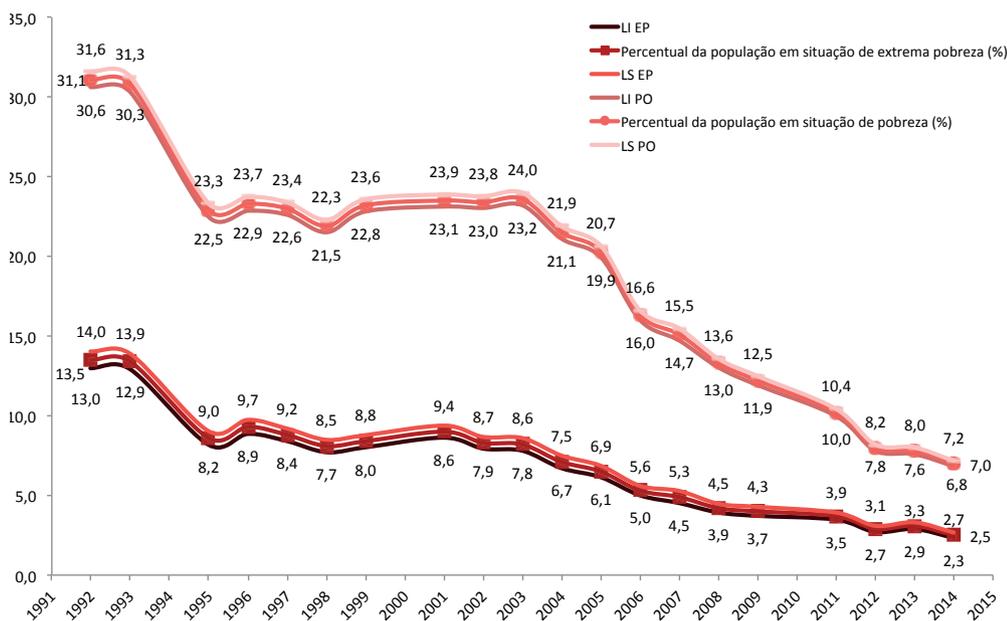
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA MONETÁRIA

O aumento significativo do rendimento domiciliar da população mais pobre nos últimos anos, como descrito na seção anterior, impactou, naturalmente, na diminuição da extrema pobreza e pobreza, como já apontado em Campello e Falcão (2014). Tomando como referência as linhas adotadas para monitoramento dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria, de R\$ 70 *per capita* em junho de 2011, a extrema pobreza saiu de 13,5% da população brasileira em 1992 para 8,2% em 2003, chegando ao patamar de 2,5% em

2014 (Gráfico 6). A pobreza, dimensionada como a parcela da população com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140, teve comportamento similar: saiu de um nível alto de 31% em 1992 para 23,6% em 2003, alcançando 7% ao final do período. Nesse período, as variações anuais das taxas quase sempre superaram o erro-amostral a que estão sujeitas¹⁰.

GRAFICO 6 – EVOLUÇÃO DA PROGRESSÃO DA EXTREMA POBREZA E POBREZA (%) COM LIMITES DOS INTERVALOS DE CONFIANÇA A 95% – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

As cifras alcançadas em 2014 foram encaradas com surpresa por vários pesquisadores que, tendo analisado os resultados da PNAD 2013, intuíram que a tendência sistemática de queda das taxas, iniciadas dez anos antes, estaria se interrompendo. Na realidade, estudos desenvolvidos pela SAGI desde 2011 na computação de taxas de pobreza entre várias fontes de dados revelaram que a PNAD estaria superestimando o fenômeno pelos problemas de captação de informações sobre rendimentos. Havia, na pesquisa, contingente expressivo de pessoas classificadas como “sem rendimento”, mas com perfil socioeconômico que não sugeria a condição de extrema pobreza ou pobreza. Desde 1992, a pesquisa apontava a existência de cerca de 1,8 milhões de pessoas “sem rendimentos” com oscilações anuais de 200 a 300 mil a mais ou a menos (Fonseca *et al.* 2016). Em 2013, esse quantitativo pulou para 2,4 milhões de pessoas. Outra constatação desses estudos era de que o contingente de pessoas designadas como “sem declaração de renda” havia crescido significativamente entre os anos 2000

¹⁰ O intervalo de confiança apresentado no Gráfico 6 foi estimado a partir do desenho amostral complexo da PNAD. Vide Estudo Técnico SAGI 24 de 2014 disponível no portal da SAGI.

e 2010, saindo de patamares de 4 milhões para 10 milhões. Ademais, tal público parecia dispor de uma posição socioeconômica sensivelmente melhor que os grupos medianos de renda. Como o contingente de pessoas em extrema pobreza vinha caindo para totais inferiores a 10 milhões desde 2009, oscilações dessa magnitude acabavam afetando sensivelmente as taxas pela superestimação do numerador (pessoas sem rendimento, sem perfil de pobreza) e subestimação do denominador (pela exclusão dos sem declaração de rendimento, sem perfil de pobreza também)¹¹.

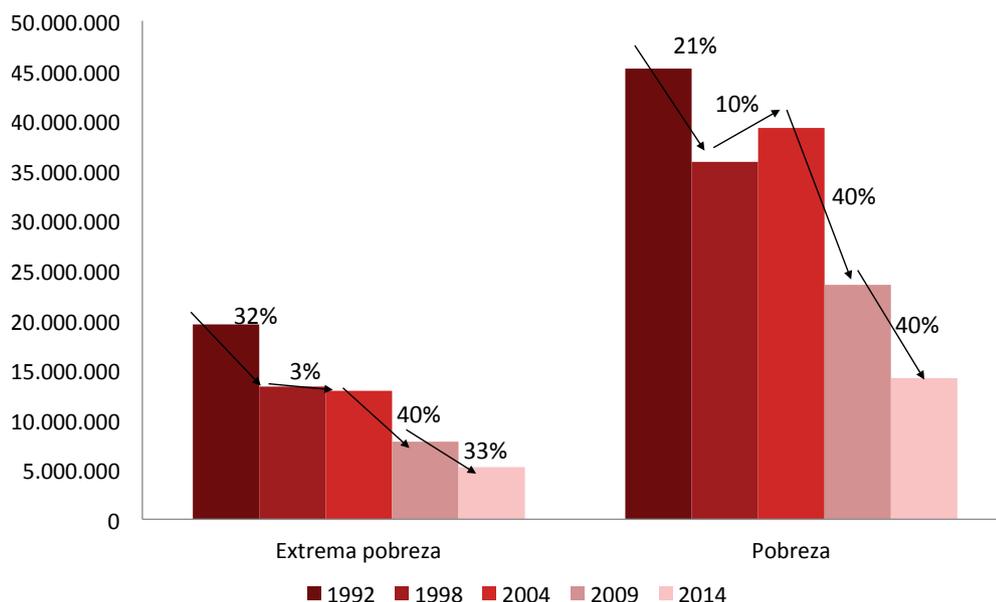
Por meio de grande esforço metodológico, parte dele documentado em Jannuzzi *et al.* (2014) e em outros trabalhos preparados para uma série de oficinas técnicas e reuniões organizadas pela SAGI com especialistas brasileiros e de outros países em 2013 e 2014, desenvolveu-se uma metodologia para aprimoramento do cômputo das taxas de pobreza e extrema pobreza. Por meio de técnicas de Análise Discriminante conseguiu-se identificar situações de pessoas que, classificadas como renda nula, não tinham o perfil socioeconômico de pobreza e extrema pobreza, assim como entre aquelas que, não tendo declarado rendimentos, também não apresentavam tal perfil (FONSECA; BARBOSA, 2014)¹².

Em valores absolutos, a evolução da pobreza e extrema pobreza parece ainda mais surpreendente que os já apresentados na análise das taxas. Afinal, em vinte e dois anos, a população em extrema pobreza teria caído de 22 milhões para 5 milhões; a população pobre, de 45 milhões para 15 milhões. A queda nos dois últimos termos não só foram mais altas que nos anos 1990 como em intensidades próximas, mesmo em contextos econômicos muito distintos (Gráfico 7). Tanto no período de 2004 a 2009 como de 2009 a 2014, a redução da população pobre foi de cerca de 40%. No caso da população em extrema pobreza, a redução foi igualmente expressiva nos dois subperíodos: 40% e 33%, respectivamente. Tal comportamento não pode ser explicado apenas pela conjuntura econômica, já que pela desaceleração do crescimento do emprego após a crise internacional de 2008-2009 seria de se esperar que a pobreza passaria a diminuir de forma menos intensa. Não foi o que aconteceu, pois se é fato que o desempenho do mercado de trabalho foi um dos principais determinantes da queda da pobreza em diversos países, no Brasil os programas sociais, pelo seu desenho e focalização, tiveram contribuição significativa, como sugere o estudo de Azevedo *et al.* (2013).

¹¹ Um numerador artificialmente mais alto, combinado com denominador mantido menor do que o potencialmente possível, acaba resultando em um quociente equivocadamente mais alto.

¹² Mais recentemente, aprimoraram-se os procedimentos por meio de métodos de imputação, conseguindo resolver, em parte, o conhecido problema de sub-registro de beneficiários dos programas sociais, especialmente o Bolsa Família, questão até então não resolvida mesmo com a técnica de Análise Discriminante (FONSECA; GONÇALVES, 2016). Os resultados preliminares dessa nova metodologia sugerem que em 2014 a pobreza teria caído para 6,7% e a extrema pobreza para 2,3%. Análises comparativas com a PNAD 2015 e PNAD Contínua poderão validar tais resultados, mas será apenas com uma nova Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) que se poderá ter uma estimativa mais precisa – e comparável internacionalmente – das estimativas de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Pesquisas de mercado de trabalho, mesmo coletando rendimentos de outras fontes que não os trabalhos principal e secundário, não captam tão exaustivamente como as POFs outros fluxos de renda, menos regulares, recebidos em espécie ou mesmo aqueles de programas públicos.

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO CONTINGENTE DE PESSOAS EM EXTREMA POBREZA E POBREZA E VARIAÇÃO RELATIVA EM ANOS SELECIONADOS – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

De fato, como se tem insistido nesse texto, a redução da pobreza e extrema pobreza foi viabilizada pela conjunção de vetores da Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo já elencados, e nesse caso, mais concretamente aos efeitos diretos das ações do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria. A busca ativa e ampliação de beneficiários no Bolsa Família retirou contingentes expressivos de população da condição de pobreza e extrema pobreza. Em um primeiro momento, com o esforço de busca ativa de população em situação mais vulnerável pelos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades, identificaram-se famílias para inscrição no Cadastro Único e, portanto, elegíveis para o Programa Bolsa Família. Em um segundo momento, uma vez inseridos como beneficiárias do programa, essas famílias passaram a receber benefícios previstos no programa. Por fim e não menos importante, essas famílias inseridas, como todas as demais, passaram a dispor de um benefício médio maior, pela mudança da estrutura de benefícios e a criação do Benefício de Superação da Pobreza, que complementou a renda até a linha de extrema pobreza (PAES-SOUSA e JANNUZZI, 2016).

Entretanto, se para a redução da pobreza e extrema pobreza nos últimos treze anos não se pode minimizar a importância do programa Bolsa Família e da política de valorização real do salário mínimo por seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres, também não se pode deixar de mencionar o acesso a outros serviços e programas públicos como o BPC, aposentadoria, fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico. Quanto a esse último programa, a sua oferta em mais de quatro mil municípios garantiu a mais de 2,4¹³ milhões de pessoas a oportunidade de realizar – na sua maioria, pela primeira vez – cursos de qualificação profissional que tiveram impacto significativo nas chances de inserção no mercado formal de trabalho (SOUSA *et al.*, 2015).

FIGURA 3 – OS DETERMINANTES PRÓXIMOS DA REDUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL DE 2004 A 2014



Fonte: Elaboração própria

Esses mesmos vetores e mecanismos que impactaram na redução da pobreza operaram também na diminuição da desigualdade de renda entre os mais pobres, como se pode constatar pelo comportamento dos indicadores de hiato e severidade (Tabela 3). Como era de se esperar pelo grau de focalização do programa Bolsa Família e do BPC, as transferências de renda têm forte impacto na redução do hiato da pobreza e extrema pobreza. Em 1992, os mais pobres precisariam ter um acréscimo médio de 31% para alcançar o patamar da linha de pobreza (R\$ 140, de junho de 2011, deflacionados pelo INPC). Em 2009, a distância já havia caído para menos da metade (12%) e, em 2014, a um quarto do valor inicial (7%). No caso da extrema pobreza, como a correção e introdução de novos benefícios do Bolsa Família, o hiato e a desigualdade (severidade) praticamente desaparecem ao final do período.

¹³ Dado relativo apenas a modalidade Bolsa Formação, extração de do SISTEC, de junho de 2014 (SOUSA *et al.*, 2015). Deste contingente, 63,1% era de público inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais, sendo 32,1% beneficiários do programa Bolsa Família.

TABELA 3 – INDICADORES DE POBREZA E EXTREMA POBREZA– BRASIL, 1992 A 2014 (EM REAIS DE SETEMBRO DE 2014)

	1992	1999	2004	2009	2014
População Pobre	45.247.794	38.605.484	39.304.967	23.549.735	14.145.859
Taxa de Pobreza	31,1	23,2	21,5	12,2	7,0
Hiato de Pobreza	13,8	9,7	8,5	4,6	2,5
Severidade de Pobreza	8,4	5,5	4,8	2,6	1,3
População Extrema Pobreza	19.558.218	13.986.972	12.897.615	7.720.132	5.162.737
Taxa de Extrema Pobreza	13,5	8,4	7,1	4,0	2,5
Hiato de Extrema Pobreza	5,5	3,2	2,8	1,7	0,8
Severidade de Extrema Pobreza	3,2	1,8	1,7	1,00	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: Vide nota do Gráfico 1.

MUDANÇA E DESIGUALDADE SOCIAL

Além da elevação da renda média, sobretudo dos segmentos populacionais e regiões mais pobres, da queda desigualdade e da pobreza monetária, os relatórios internacionais já mencionados, os estudos do IPEA – como o Relatório de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2013) – e as publicações do IBGE – como a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2015) – mostram que o país passou por mudanças sociais significativas em várias outras dimensões nas últimas décadas, em especial, nos últimos treze anos. O dinamismo do mercado de trabalho, a formalização do emprego, o acesso ao crédito, a ampliação do escopo e a escala das políticas sociais vêm transformando a pirâmide social brasileira, qualquer que seja o aspecto analisado, como o perfil educacional, estrutura ocupacional, acesso a bens de serviços públicos de infraestrutura e a bens duráveis. Os avanços sociais nessas dimensões foram significativos entre 1992 e 2014, ainda que os patamares ao final do período sinalizem a clara necessidade de novos esforços de políticas, possivelmente com novos desenhos e recursos, para alcançar os níveis de desenvolvimento social compatíveis com a potencialidade e riquezas do país.

A mudança do perfil educacional é um dos aspectos a se destacar: a população de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo passou de 22% para 51% entre 1992 e 2014 (Gráfico 8). A ampliação de acesso às oportunidades de ensino médio e superior certamente contribuiu para isso, com o aumento da oferta pública, da oferta subsidiada (ProUni e Fies¹⁴) ou dos mecanismos de promoção de equidade no ingresso (cotas de negros e egressos de escolas públicas). Por outro lado, 10% da população de 18 anos ou mais não tinha completado sequer um ano de escolaridade em 2014 (representavam 20% em 1992).

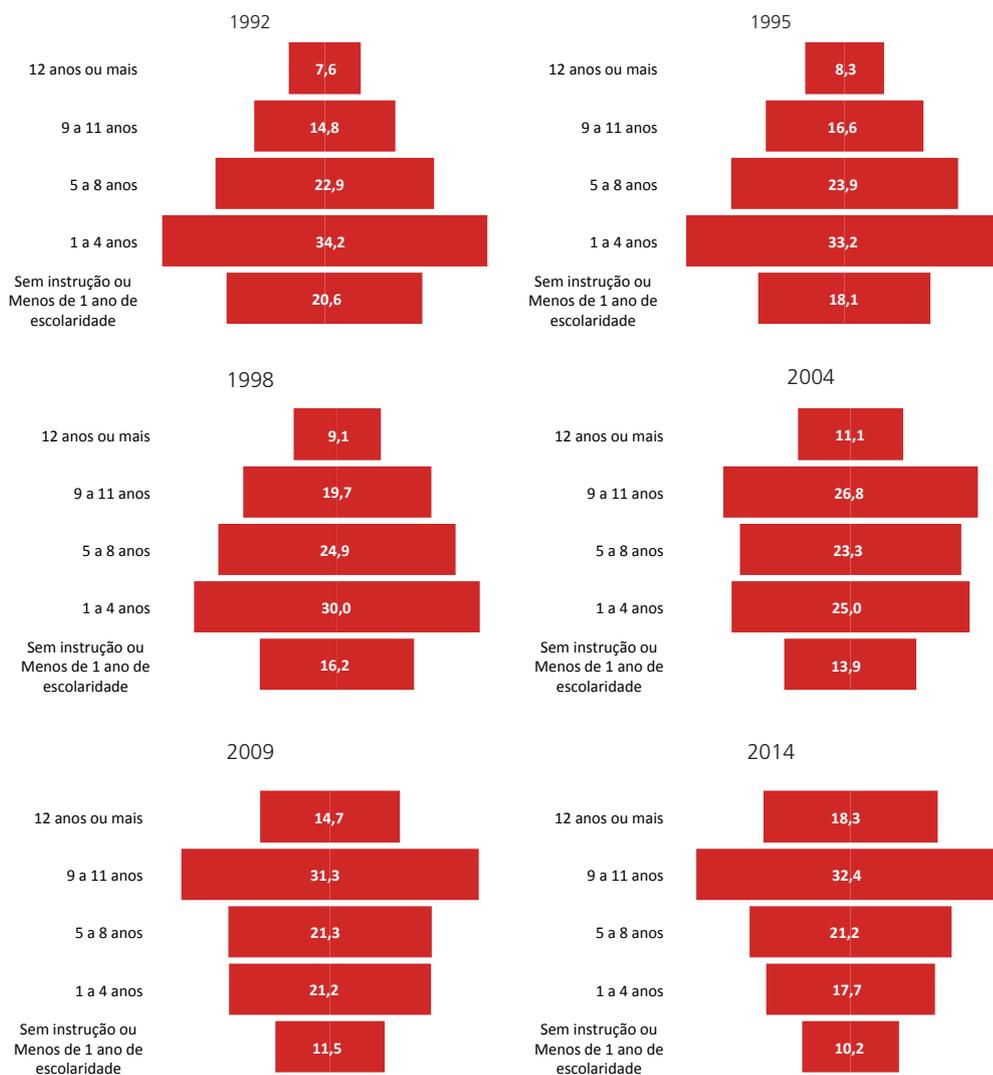
O aumento da escolaridade média da população ocupada em um contexto de inovação tecnológica, investimentos públicos em infraestrutura, crescimento do emprego e diversificação da gama de serviços prestados às empresas e ao consumidor têm levado a mudanças marcantes na estrutura ocupacional brasileira. Em 1992, um terço da população estava inserida em ocupações de baixo status de qualificação, como trabalhadores rurais e em serviços urbanos mal remunerados; em 2014, 18% aí permaneciam (Gráfico 11). No mesmo período, o topo da pirâmide sócio-ocupacional, de ocupados como dirigentes, empregadores ou profissionais de nível superior (alto status) passou de 6% para 11%.

As mudanças nas condições da infraestrutura domiciliar, sensíveis aos efeitos de políticas públicas dos três entes federativos e no conforto material doméstico, determinado pelo nível de renda e acesso a crédito, foram ainda mais expressivas que as apontadas quanto à escolaridade e estrutura ocupacional. O acesso aos quatro serviços básicos de infraestrutura domiciliar – abastecimento de água, saneamento, coleta de lixo e eletricidade – ampliou-se de 48% para 72% nos domicílios particulares permanentes no Brasil entre 1992 e 2014 (Gráfico 12). No mesmo período, a disponibilidade de cinco dos bens ou serviços mais comuns nas residências brasileiras – fogão elétrico ou a gás, geladeira ou freezer, máquina de lavar, televisão, telefone fixo ou celular – passou de 11% para 57% dos domicílios (Gráfico 13). Geladeira, fogão e televisão são bens quase que universalizados nas residências brasileiras.

Programas como Luz para Todos, Tarifa Social da Energia Elétrica, Cisternas, Telefone Popular certamente contribuíram para ampliar o acesso a esses bens. A inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais tornou possível que a população de baixa renda passasse a ter acesso a esses programas, assim como, nos últimos cinco anos, ao programa habitacional Minha Casa Minha Vida.

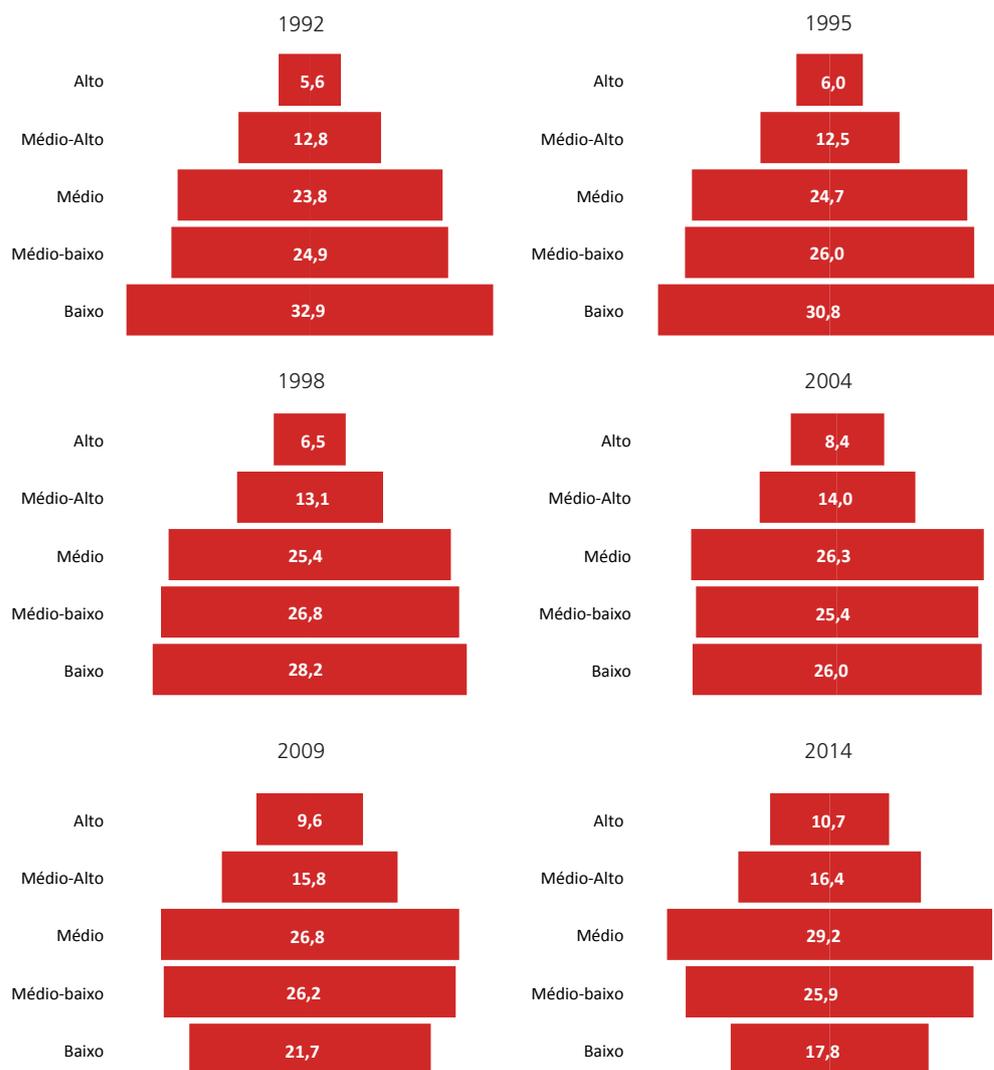
¹⁴ Programa Universidade para Todos e Programa de Financiamento Estudantil.

GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA POPULAÇÃO DE 18 ANOS OU MAIS POR NÍVEIS DE ESCOLARIDADE EM ANOS SELECIONADOS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



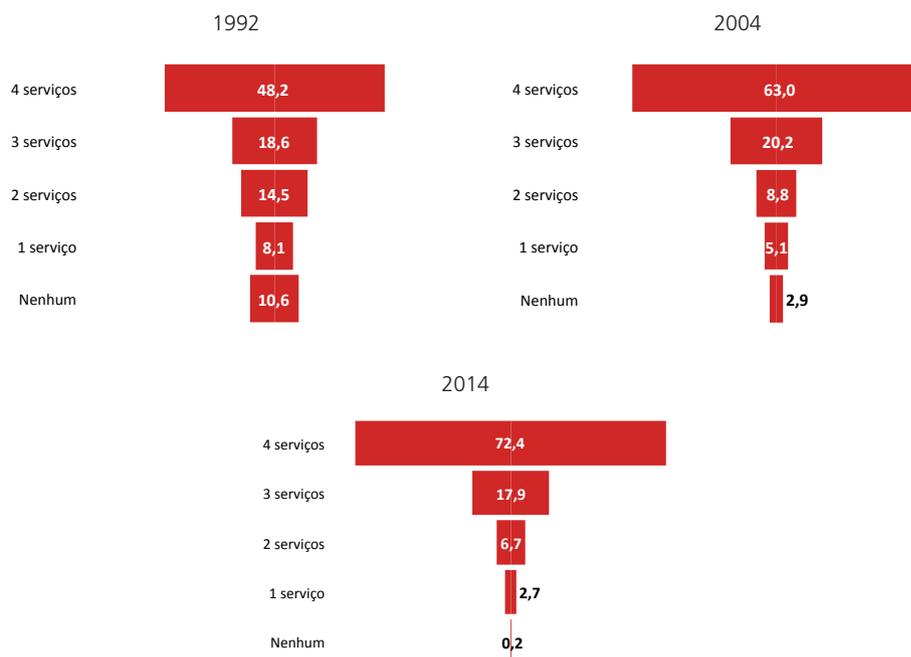
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Vide nota do Gráfico 1.

GRÁFICO 9 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA POPULAÇÃO DE 16 ANOS OU MAIS POR ESTRATOS SÓCIO-OCUPACIONAIS* EM ANOS SELECIONADOS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



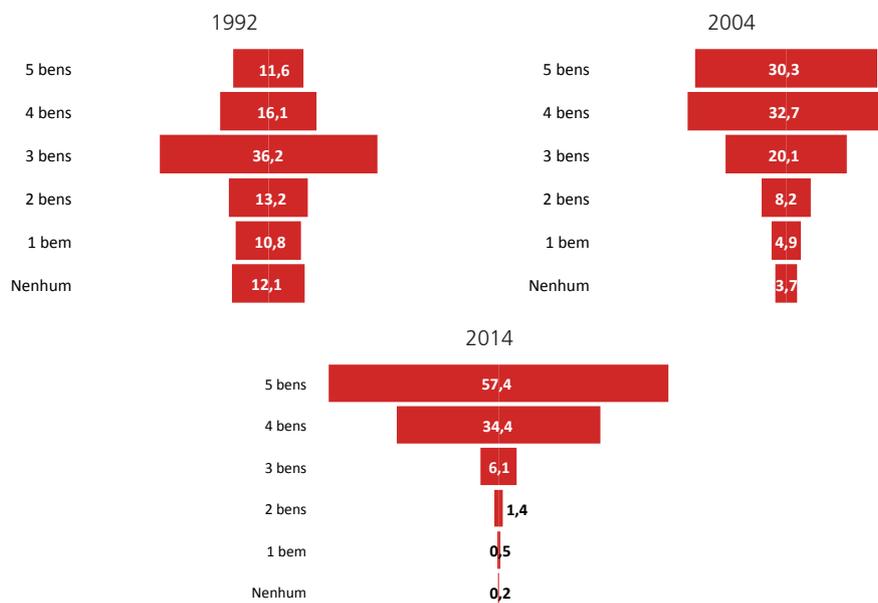
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Vide nota do Gráfico 1. Observação: os estratos sócio-ocupacionais foram definidos a partir de metodologia exposta em Jannuzzi (2004), disponível no Estudo Técnico SAGI 12 de 2016.

GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DOS DOMICÍLIOS POR ACESSO A SERVIÇOS ESSENCIAIS* EM ANOS SELECIONADOS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Vide nota do Gráfico 1.
 *Os serviços essenciais analisados são acesso à água canalizada por rede geral, cisterna, poço ou nascente; acesso à coleta direta ou indireta de lixo; acesso à energia elétrica; e, por fim, acesso a esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica.

GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DOS DOMICÍLIOS POR EXISTÊNCIA DE BENS DURÁVEIS* EM ANOS SELECIONADOS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Vide nota do Gráfico 1.
 Observação: Fogão elétrico ou a gás, geladeira ou freezer, máquina de lavar, televisão, telefone fixo ou celular.

Sem o Cadastro Único teria sido possível dimensionar mais precisamente as demandas por ligação elétrica ou por cisternas no semiárido e viabilizar as ações para atendê-las nos domicílios identificados como público-alvo? Teria sido possível, sem o Cadastro Único e seus mecanismos operacionais de registro on-line, a análise de consistência de dados e a averiguação e visita domiciliar, que o Programa Bolsa Família alcançasse a população mais pobre e vulnerável no país e fosse reconhecido como uma das experiências internacionais de transferência de renda mais bem sucedidas, com baixos erros de inclusão (de não pobres) e exclusão (de pobres), com apontam Soares e Satyro (2009)?

A importância do Cadastro Único no processo de mudança social, ou mais especificamente, como instrumento de viabilização do acesso a programas sociais de natureza universal ou não, é um tema ainda a ser mais bem investigado na pesquisa acadêmica. Foi desenhado e tem sido constantemente aprimorado como ferramenta para busca ativa contínua de pessoas em situação de vulnerabilidade social e privação de direitos, levantando dados demográficos, educacionais, habitacionais, ocupacionais, despesas domiciliares e de identificação sócio-cultural-étnica. Não é, pois, apenas uma base de dados, mas um programa que envolve dezenas de milhares de agentes públicos em todo o país; não se presta apenas à verificação da renda disponível na família, mas levanta mais de 60 variáveis para cada família e indivíduo; não se restringe à identificação de famílias pelo endereço, mas detalha inclusive o grupo a que pertence (indígenas, quilombolas, população em situação de rua, ciganos, ribeirinhos e mais de 10 outros grupos específicos). Além de ser empregado para identificar públicos-alvo do Programa Bolsa Família e para outros vinte programas federais, o Cadastro Único tem sido também usado para identificar públicos-alvo específicos para programas estaduais e municipais, como o de recuperação de escolaridade (Educação de Jovens e Adultos, por exemplo). É curioso que ainda se empreendam, no país, tantos esforços na construção de indicadores de priorização social quando a instrumentalidade do Cadastro para dimensionamento e atendimento de demandas sociais é tão superior pela customização que oferece na definição dos critérios de elegibilidade dos programas e pela identificação domiciliar dos públicos a atender.

Tal instrumentalidade do Cadastro, combinado com o desenho de programas sociais específicos, deve responder pela diminuição acelerada da desigualdade do acesso a uma série de programas e serviços sociais, outra faceta da mudança social observada nos últimos anos. Não foi apenas a desigualdade de renda que diminuiu de forma sistemática desde 2004, mas a desigualdade social em sentido mais amplo, como a do acesso, pelos mais pobres, à escola e aos serviços públicos (Gráfico 12). Em que pese o fato de, em 2004, cerca de 96% das crianças de 6 a 14 anos estarem frequentando escolas, entre os 10% mais pobres a cifra equivalente era de 93%. Dez anos depois, a taxa de frequência escolar de crianças desse segmento chegou a 98%. Para isso, foi

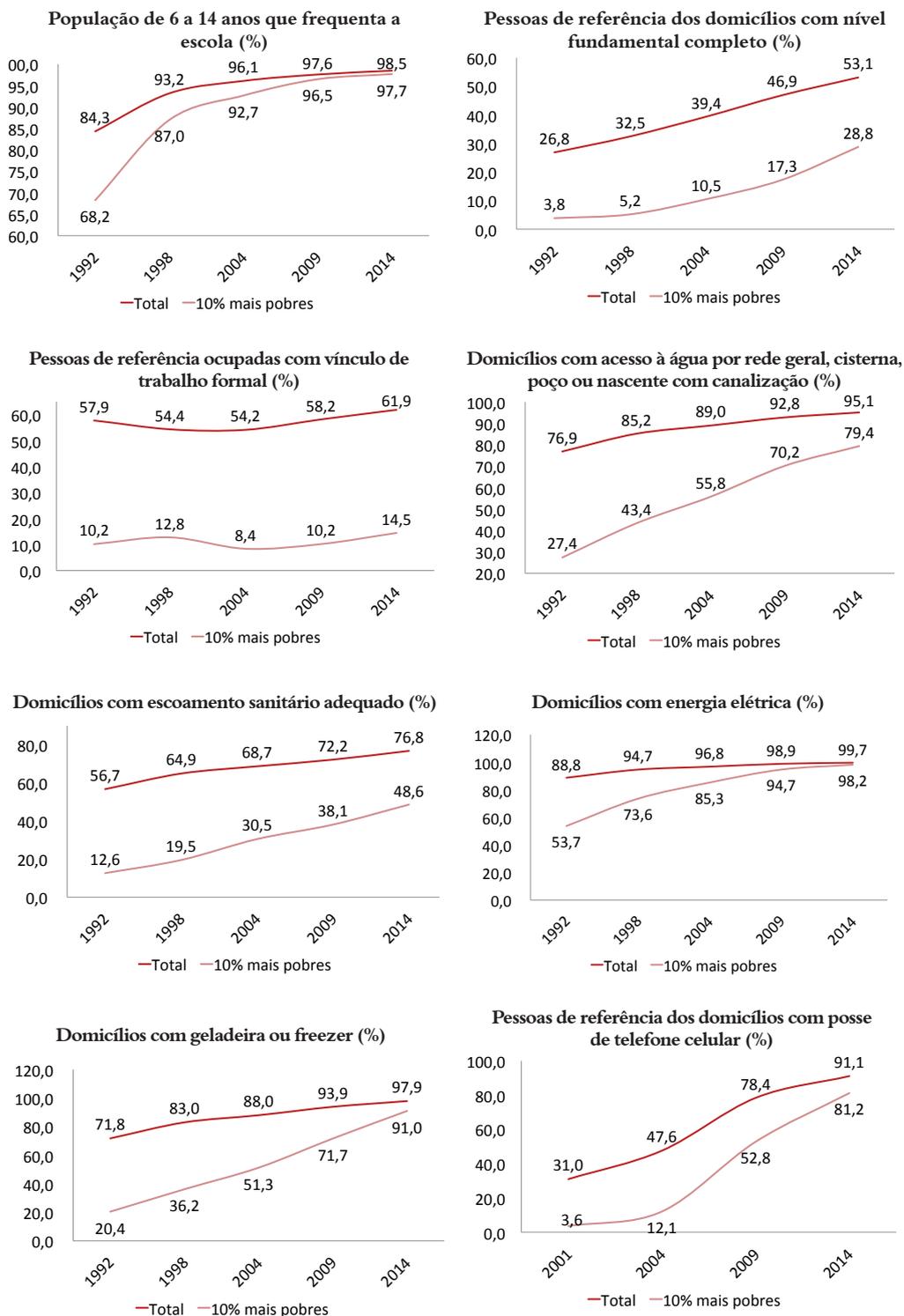
fundamental, além da instrumentalidade do Cadastro na identificação das crianças fora das escolas, as condicionalidades do Programa Bolsa Família, mais especificamente de atendimento escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos e aos serviços de saúde materno-infantil. Por mais críticas que se apontem acerca da obrigatoriedade do atendimento de tais condicionalidades pelas famílias beneficiárias— já que se trata de direitos e deveres aplicáveis a qualquer cidadão brasileiro, qualquer que seja a renda—, o fato é que as condicionalidades também se aplicam e aplicaram ao poder público nas três esferas, encarregadas de prover acesso aos equipamentos e serviços públicos para crianças e mães. Sem tais condicionalidades, teriam sido construídas escolas e postos de saúde ou teria sido providenciado transporte escolar e equipes de Saúde da Família nas localidades mais pobres e remotas do país? Sem a indução do programa, teria, por exemplo, o estado do Maranhão aumentado a frequência escolar de crianças de 6 a 14 anos de 87% para 96% entre 2004 e 2014¹⁵? Teria a taxa de mortalidade infantil caído de 36 para abaixo de 15 óbitos por mil no país nesse período sem ampliação do acesso à saúde materno infantil para população de baixa renda?

O abastecimento de água é outro exemplo de como a instrumentalidade de dimensionamento e identificação de públicos-alvo do Cadastro Único, combinado com uma tecnologia social específica – cisternas de placa – ampliou o acesso aos 10% mais pobres. De 2004 a 2014, entre os 10% mais pobres, o acesso à água canalizada dentro dos domicílios no país passou de 56% para quase 80%. Sem um recurso técnico que conseguisse, ao mesmo tempo, entrar nos rincões mais pobres e vulneráveis do país e caracterizar as populações lá residentes, segundo uma perspectiva multidimensional, teria sido possível manter ou mesmo acelerar os avanços sociais? São conhecidas, na literatura de implementação de políticas públicas, as dificuldades de programas sociais conseguirem avanços significativos a partir de determinados patamares de cobertura populacional. O esforço de aperfeiçoamento das rotinas operacionais de coleta e validação dos dados, de capacitação e manutenção das equipes municipais encarregadas do Cadastro Único tem permitido superar essa dificuldade de localização de públicos mais distantes territorialmente (como os quilombolas, indígenas ou ribeirinhos) ou aqueles invisíveis às estatísticas públicas (como a população em situação de rua, acampados e “sem teto”).

Se é fato que o acesso à eletricidade, saneamento básico, geladeira e telefone amplia-se fortemente entre os mais pobres, aproximando-os à cobertura média da população no período, as dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho ainda persistem. Em 2014, entre os 10% mais pobres, somente 14,5 % das pessoas de referência tinham carteira de trabalho ou contribuía para previdência social regularmente. Sem dúvida, há que se persistir nas ações desencadeadas no Plano BSM para viabilizar acesso à microcrédito, assistência técnica, além da qualificação profissional para trabalhadores de baixa renda, no meio urbano e rural.

¹⁵ Nos Estudos Técnicos SAGI 7 e 8 de 2016 são apresentados vários indicadores sociais por Unidades da Federação nas últimas décadas.

GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS ESPECÍFICOS PARA A POPULAÇÃO TOTAL E ENTRE OS 10% MAIS POBRES – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Como visto até aqui, os efeitos diretos e indiretos dos vetores de mudança social da “Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo” perpassaram diversas dimensões das condições de vida da população brasileira. Aumento da renda domiciliar, ampliação do acesso a serviços públicos, redução da desigualdade social e avanços mais acelerados entre os mais pobres e vulneráveis compõem o mosaico multidimensional da mudança social observada. Esse “progresso” simultâneo em várias dimensões entre os mais pobres pode ser ilustrado para fins de síntese avaliativa por um indicador de pobreza multidimensional.

Multidimensionalidade não é, cabe registrar, apenas um conceito abstrato que orienta a produção de diagnósticos e avaliações de programas sociais no MDS; é uma forma de perceber a problemática social e desenhar as ações para seu equacionamento. A compreensão da pobreza, fome e vulnerabilidade social como fenômenos multidimensionais resultantes da privação de direitos básicos de cidadania e multifacetados revelados pelos diferentes segmentos populacionais que dela padecem – famílias de trabalhadores sub-remunerados no campo e nas cidades, população em situação de rua, povos e comunidades tradicionais – tem orientado o MDS, desde sua criação em 2004, a desenhar soluções multissetoriais integradas, combinando políticas universais, compensatórias e redistributivas, ajustadas tanto quanto possível às especificidades dos diversos segmentos populacionais em situação de privação. Instrumentos de gestão, programas e serviços propostos refletem claramente a multidimensionalidade nas ações do Ministério, no que o Cadastro Único é, de partida, a melhor exemplificação. Rendimentos, acesso à escola, situação de trabalho e condições de moradia compõem o retrato multi-temático coletado no Cadastro com o objetivo de dimensionar as diferentes demandas sociais e permitir o desenho de soluções para públicos específicos¹⁶.

Dentre as várias propostas de medidas de pobreza multidimensional, vale destacar três mais conhecidas no Brasil: a do Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), encampada pelo Escritório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2015), a da Divisão de Estatísticas da Cepal (2014) e a de Lopez-Calva *et al.* (2014), técnicos do Banco Mundial. Essas propostas de indicadores diferenciam-se por um conjunto amplo de aspectos conceituais e metodológicos desde a concepção do que se entende por pobreza multidimensional às diferentes técnicas e alternativas metodológicas para sua operacionalização em indicadores¹⁷.

É preciso registrar que nenhum desses indicadores foi propriamente construído para ser um indicador de políticas e de estratégias multissetoriais de combate à pobreza. São propostas de construção de indicadores sociais certamente legítimas, mas com inspirações claramente “empiricistas” (nas escolhas de variáveis com maior poder discriminante nos estudos diagnósticos de pobreza e condições de vida) e/ou baseadas em princípios orientadores da ação que as organizações multilaterais envolvidas patrocinam (na escolha das dimensões dos indicadores). Como discutido em Jannuzzi (2015), nenhum desses

¹⁶ Com base nessas informações seria possível construir diferentes medidas multidimensionais de pobreza ou vulnerabilidade. A questão central que se coloca é se tais medidas são necessárias, frente às demandas tão diferenciadas de uso do Cadastro para desenho de programas. Desenho de programas de erradicação do analfabetismo adulto, por exemplo, não se valerão dos mesmos indicadores que um programa de melhoria das condições habitacionais da população inscrita no Cadastro. O indicador-síntese que se presta ao primeiro programa não é o mesmo que se aplicaria ao segundo caso. Uma crítica ao uso, abuso e mal uso de indicadores sintéticos pode ser obtida em Jannuzzi *et al.* (2013).

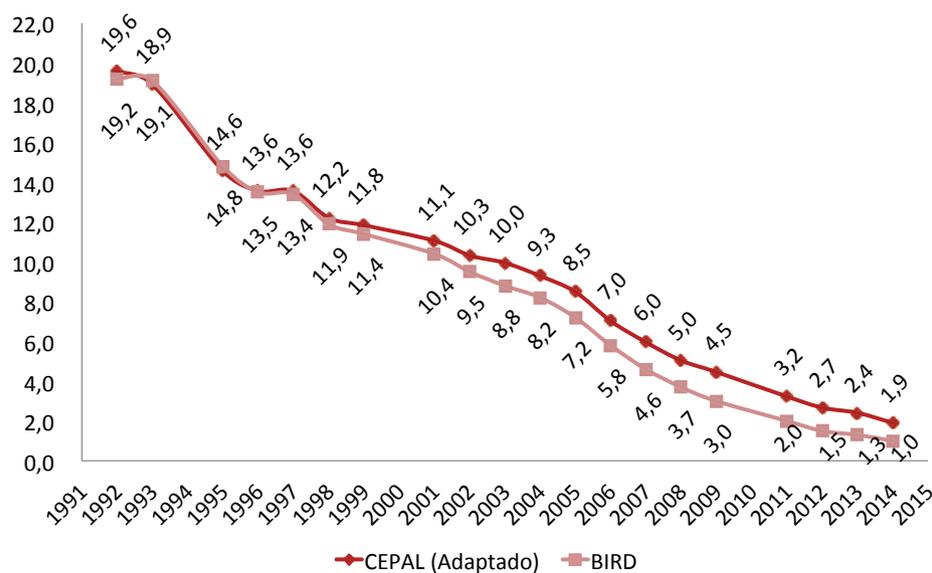
¹⁷ As várias propostas sobre pobreza multidimensional, vulnerabilidade e outros construtos correlatos têm sido analisadas e discutidas regularmente na série Estudos Técnicos SAGI – mais de 15 estudos nos últimos quatro anos – disponíveis no portal da Secretaria. Vide também Vaz e Jannuzzi (2014).

indicadores consegue captar de forma integral o conjunto de avanços sociais direta ou indiretamente relacionados a programas e ações das políticas de desenvolvimento social e combate à fome empreendidos no país. As três propostas não captam integralmente os efeitos de programas e ações em nutrição, transferência de renda, educação básica e acesso a condições materiais de vida. São menos sensíveis ainda a ações importantes em diversos outros domínios da estratégia brasileira de superação da pobreza como em saúde materno-infantil, provimento de vagas em creches e educação infantil em termos de progresso escolar, combate ao trabalho infantil, acesso ao mercado de trabalho, a oportunidades de qualificação profissional e inclusão produtiva, para citar algumas das principais lacunas programáticas existentes nas propostas.

Ainda que tais limitações substantivas existam, o comportamento da pobreza crônica, tipo de pobreza mais estrutural medida por esses indicadores, é decrescente e convergente ao longo dos anos. A proposta OPHI leva a uma estimativa de vulnerabilidade crônica de 2,9% em 2013 contra 4,9% em 2006. No caso do indicador da Cepal, a estimativa de pobreza crônica adaptada para considerar os efeitos da queda da pobreza monetária é de 1,9% em 2014¹⁸. A proposta de Lopez-Calva *et al.* (2014) leva a uma estimativa de pobreza multidimensional crônica de 1%, contra quase 20% em 1992 (Gráfico 13).

Novamente, a pergunta que não quer calar: teria a pobreza crônica tal comportamento sem o conjunto de políticas descritas anteriormente?

GRÁFICO 13 – EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA SEGUNDO DIFERENTES PROPOSTAS TÉCNICAS (%) – BRASIL, 1992 A 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1. A adaptação do indicador de Pobreza Multidimensional apresentado no relatório do Panorama Social da América Latina (Cepal, 2014) consiste na retirada da dimensão de renda como um dos componentes do cálculo do índice para se tornar uma dimensão de faixa de rendimento, tipologizando os diferentes tipos de público segundo o conjunto de privações e segundo acesso a renda. A adaptação utiliza-se das mesmas dimensões originais, redistribui os pesos e altera o ponto de corte (K=0,40). Mais detalhes em Estudo Técnico SAGI 11 de 2016.

¹⁸ Vide Estudo Técnico SAGI 11 de 2016.

A resposta a essa pergunta é apresentada a partir da análise dos efeitos integrados do conjunto dos vetores de mudança social no quantitativo dos quatro tipos ou categorias de pobreza multidimensional: pobres Crônicos, Carentes, Transitórios e Vulneráveis (Figura 4). Cerca de 40 milhões de pessoas saíram dos diferentes tipos de pobreza multidimensional entre 1992 e 2014, sendo 10,5 milhões no primeiro termo, de 1992 a 2004; e os demais 29,3 milhões (74% do total) no termo seguinte. O contingente de pessoas em pobreza crônica, predominantemente de famílias com filhos pequenos, de baixa renda e mais privações, residente no meio rural e em pequenos municípios, foi o que mais diminuiu no período: de 27 milhões para 2 milhões (Tabela 4). O ritmo da queda desse contingente dobrou após 2004 – acima de 60% contra 30% no período anterior – não perdendo vigor no contexto econômico após 2009 (Gráfico 14).

Não há como entender tal evolução se não for considerado o já apresentado marco referencial das mudanças sociais. Afinal, não foi só a renda que permitiu que contingentes expressivos ultrapassassem a linha da pobreza monetária, mas o acesso a programas, serviços e bens que lhes retirou da condição de maior cronicidade da pobreza multidimensional. Isso explica o fato do Brasil ser um país em que a pobreza crônica tem avançado mais rapidamente, inclusive, que a extrema pobreza monetária, diferentemente da experiência internacional.

FIGURA 4 – AS CATEGORIAS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

PRIVAÇÃO DE ACESSO E POBREZA MONETÁRIA	MAIS DE K PRIVAÇÕES DE ACESSO A DIREITOS SOCIAIS, BENS E/OU SERVIÇOS	ATÉ K PRIVAÇÕES DE ACESSO A DIREITOS, BENS E/OU SERVIÇOS	SEM PRIVAÇÃO DE ACESSO A DIREITOS BENS E/OU SERVIÇOS
NÃO POBRES MONETÁRIOS (RENDA ACIMA DA LINHA DE POBREZA)	Vulneráveis (Famílias idosas no meio rural, aposentados ou beneficiários do BPC)	Não Pobres com alguma privação (Classe média recentemente formada)	Não Pobres
POBRES MONETÁRIOS (RENDA ABAIXO OU ATÉ LINHA DE POBREZA)	Pobres Crônicos (Famílias com crianças no meio rural e pequenos municípios)	Carentes (Famílias com crianças no meio urbano, com frágil inserção laboral)	Transitórios (Grupo residual, mais jovem, mas também com inserção laboral precária)

Fonte: Elaboração própria

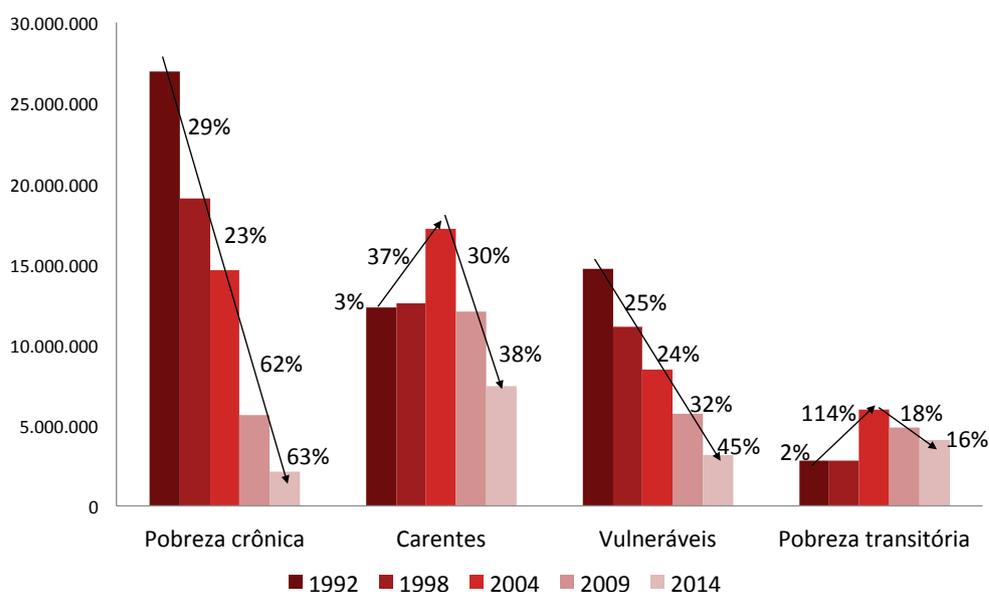
Nota: pobreza multidimensional de Lopez-Calva *et al* (2014); linha de pobreza de R\$ 140 e privação considerada com relação à frequência escolar de 7 a 17 anos, anos de escolaridade, material das paredes do domicílio, acesso à água canalizada, saneamento, eletricidade e posse de bens (geladeira, fogão, fone)

Entre os Vulneráveis, isso é, famílias de pessoas mais idosas residentes no contexto rural e em pequenos municípios, ocorreu queda igualmente sistemática desde 1992, intensificada após 2004 (32%) e especialmente após 2009 (45% até 2014). Não

fosse o acesso à previdência rural, ao BPC e a programas de acesso à eletricidade e cisternas, essas tendências sistemáticas e mais acentuadas nos últimos dez anos não teriam sido verificadas. A redução do contingente de pobres Carentes composto de famílias com filhos em cidades grandes e médias de baixa renda só se observou após 2004, embalado pelas transferências de renda do Bolsa Família, correção real do salário mínimo, maiores oportunidades de inserção no mercado de trabalho e de acesso a serviços públicos. Enquanto de 1992 a 2004 houve um aumento dos pobres carentes – pelo aumento do desemprego no período e, certamente, por contingentes egressos da situação de cronicidade – desde então, esse grupo reduziu-se a taxas mais aceleradas, inclusive de 2009 a 2014 (38% nesse termo contra 30% entre 2004 e 2009). A pobreza Transitória, mais sensível aos efeitos da conjuntura econômica, seguiu o comportamento descrito para os Carentes.

Enfim, a análise comparativa da redução do contingente de pobres nas várias categorias de pobreza multidimensional entre 1992 e 2004 – de 57 milhões para 46,2 milhões – e entre 2004 e 2014 – quando passou de 46,2 milhões para 16,8 milhões – não deixa dúvidas do papel determinante dos vetores de mudança social aqui aventados (Figura 5).

GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DO CONTINGENTE DE PESSOAS SEGUNDO TIPOLOGIAS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E VARIAÇÃO RELATIVA EM ANOS SELECIONADOS – BRASIL, 1992 A 2014



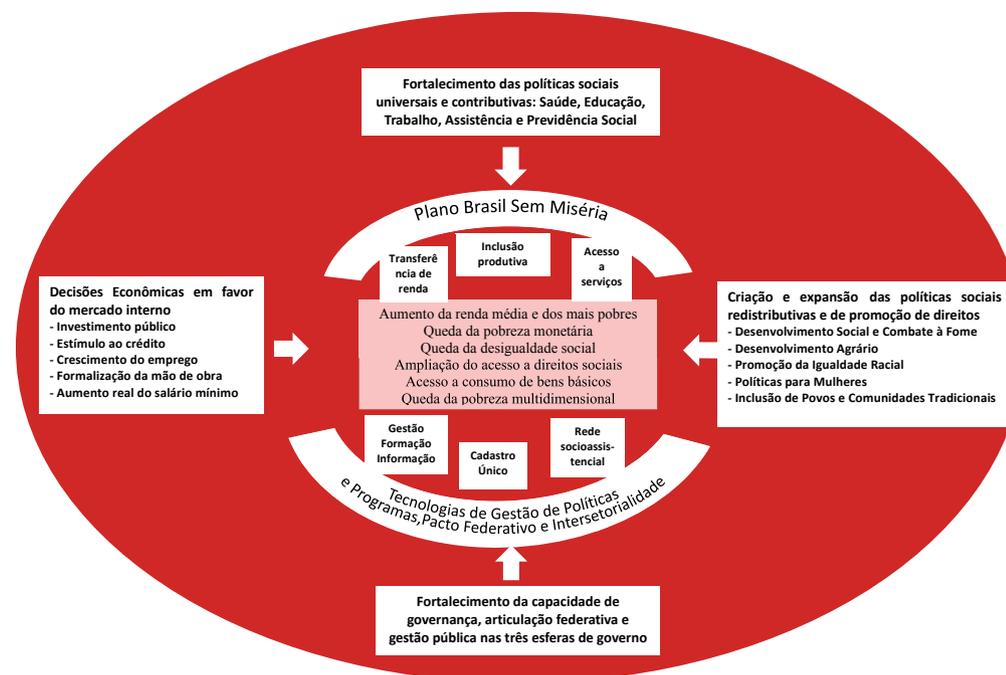
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: Vide nota do Gráfico 1.

TABELA 4 – POBREZA MULTIDIMENSIONAL E SUAS CATEGORIAS EM ANOS SELECIONADOS (N E %) – BRASIL, 1992 A 2014

TIPOS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	DEFINIÇÃO		ANOS				
			1992	1999	2004	2009	2014
Pobreza crônica	RDPC <= R\$ 140 e 3 ou mais privações	N	26.918.605	18.572.326	14.603.708	5.610.238	2.092.127
		%	19,2	11,4	8,2	3,0	1,0
Carentes	RDPC <= R\$ 140 e ate 2 privações	N	12.281.013	14.855.157	17.194.829	12.094.610	7.471.121
		%	8,8	9,1	9,6	6,4	3,7
Vulneráveis	RDPC > R\$ 140 e 3 ou mais privações	N	14.716.160	9.996.328	8.462.581	5.739.055	3.178.673
		%	10,5	6,2	4,7	3,0	1,6
Pobreza transitória	RDPC <= 140 e sem privações	N	2.837.334	3.661.279	5.954.219	4.865.724	4.106.465
		%	2,0	2,3	3,3	2,6	2,0
Pobreza Multi-dimensional	Total	N	56.753.112	47.085.090	46.215.337	28.309.627	16.848.386
		%	40,5	29,0	25,8	15,0	8,3

Fonte: Elaboração própria

FIGURA 5 – DECISÕES ECONÔMICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E AVANÇOS INSTITUCIONAIS COMO VETORES DA MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL 2004 A 2014



Fonte: Elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tensões políticas de um país em processo de consolidação democrática; as disputas distributivas entre segmentos da população, inevitáveis dado o quadro de desigualdade social ainda existente; a persistência do embate eleitoral ainda em 2016, já passadas as eleições presidenciais – aspecto menos justificável que os dois já citados, vale comentar – têm relegado a segundo plano – senão a terceiro ou quarto – uma avaliação mais abrangente do quadro de transformações sociais que o país vem passando nas últimas décadas. Desconsiderando evidências concretas de estudos produzidos por diversos pesquisadores e instituições, nacionais e internacionais, apoiados em vasto conjunto de indicadores sociais e relatos em pesquisas qualitativas, segmentos da comunidade política e da sociedade parecem não querer reconhecer – e até mesmo negar – os avanços sociais no combate à fome, extrema pobreza, desigualdade nos últimos anos.

Este texto – assim como os demais dessa publicação – procuram demonstrar alguns dos principais avanços sociais no país nas últimas décadas, no caminho de superação das iniquidades que a Constituição de 1988 e outros estatutos sociais propuseram como contrato civilizatório para o Brasil. Essas mudanças estão ainda pouco distantes na perspectiva histórica para que se reconheça sua intensidade e ainda muito “quentes” para que as paixões políticas do presente não as tomem, de um lado, de forma muito enaltecida ou, de outro, de modo muito crítico, deslegitimando seus efeitos concretos. Não há como não reconhecer, contudo, o que vários organismos multilaterais têm apontado acerca da experiência brasileira recente no campo das políticas sociais, mesmo por aqueles com os quais o governo tem permanente interlocução crítica. Não há como não reconhecer evidências tão abrangentes como as aqui apresentadas quanto à evolução da renda, pobreza, desigualdade e mudança social.

Tampouco pode-se deixar de reconhecer que esses resultados não são produto natural do crescimento econômico e das “forças de mercado”. Ao contrário, como se insistiu em enfatizar ao longo das várias seções desse texto, os avanços sociais decorrem de grande esforço de inovação na gestão de programas e, em boa medida, da emergência e consolidação das políticas de desenvolvimento social – nas três esferas de governo – a

partir de 2004. A mudança social revelada por diversos indicadores e concretamente vivenciada por milhões de brasileiros certamente seria diferente se não houvesse tido uma clara aposta e determinação política de assegurar aumento real do salário mínimo; de aportar volume crescente de recursos para ampliação da cobertura de políticas sociais; de criar e rapidamente expandir programas voltados à superação de situações de fome e pobreza pelo país; de resgatar a capacidade de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas no país.

Nesse sentido, um programa abrangente e integrado de investigação dos aspectos institucionais das políticas e programas do Ministério de Desenvolvimento Social traria uma contribuição relevante para entender os mecanismos, as virtudes e os problemas, que tem permitido transformar os desígnios das políticas sociais em avanços concretos – com maior ou menor efetividade – nas condições de vida da população brasileira. Para esse programa de pesquisa não é necessário, certamente, aderir ao marco referencial aqui adotado da “Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo”, mas tampouco é possível entender a mudança social nesse período à luz somente do crescimento econômico e seus rebatimentos sobre o mercado de trabalho. É necessário investigar o papel das políticas sociais, entendendo-as muito além das categorias clássicas e antagônicas de modelos universalistas ou focalizados de Proteção Social. O “universalismo com equidade” talvez seja uma categoria mais adequada para se entender a natureza da política social empreendida desde 2003, evidenciada seja pelo aumento do gasto social, pela ampliação do escopo e escala dos programas sociais ou ainda, pelos resultados aqui ilustrados, de avanços sociais significativos para sociedade brasileira, sobretudo para os mais vulneráveis e regiões mais pobres.

Tal programa de pesquisa seria uma contribuição em boa hora para evidenciar, para sociedade brasileira e de outros países, mesmo os mais desenvolvidos capturados pela agenda da Austeridade Fiscal, a importância do fortalecimento do Estado, de sua capacidade de gestão e governança, para garantir acesso e efetividade das políticas e programas sociais, seja nos momentos de prosperidade, seja naqueles de maior adversidade econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper**, n. 6414, New York: World Bank, 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: Dez anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: SAGI, 2014.

_____. **Sagi: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: SAGI, 2016.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, p.793-822.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Desarrollo Social Inclusivo**. Santiago, 2015.

_____. **Panorama Social da América Latina e Caribe**. Santiago, 2016.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, p.237-259.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **State of Food Insecurity in the World**. Rome, 2014.

_____. **Voices of Hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world**. Roma, 2016.

FONSECA, J. C. G.; GONÇALVES, C. **Abordagens para imputação de rendimento na PNAD: método e resultados**. 2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais**. Brasília, DF, 2015.

IEO. **Evaluation of the contribution of UNDP Global and regional Human Development Reports to the public policy processes**. New York: PNUD, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, DF: 2013.

JANNUZZI, P. M. **Pobreza Multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza**. Brasília, DF: MDS, 2015. (Estudo Técnico Sagi 6/2015).

JANNUZZI, P. M. et al. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, v. 1, p. 763-791.

JANNUZZI, P. M.; BARRETO, R. S.; SOUSA, M. F. Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 60-78, 2013.

LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social em Debate. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Brasília, DF: MDS, SAGI, p- 140-154, 2015.

MATUS, C. **O líder sem o Estado maior**. São Paulo: Fundap, 2006.

NERI, M. CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

OCDE. **Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013**. OECD Publishing, 2013.

PAES-SOUSA, R. P. ; JANNUZZI, P. de M. Going beyond the Eradication of Extreme Poverty in Brazil: the Case for Sustainable Development Goals. In: Alberto Cimadamore, Gabriele Koehler, Thomas Pogge. (Org.). **Poverty and the Millennium Development Goals**. 1ed.Londres UK: Zed Books, 2016, v. 1, p. 112-125.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G (Orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília, DF : MDA, 2010.

SOARES, S.; SATYRO, N. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, DF: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOUSA, M. F.; SILVA, Y. C.; JANNUZZI, P. M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: MDS, SAGI, p. 156-179, 2015.

VAZ, A. C. N; JANNUZZI, P. M. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 8, Brasília: DF, 2014, p 32-49.

POBREZA E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PNAD 2004, 2009 E 2013

Alexandro Rodrigues Pinto¹

Luzia Maria Cavalcante de Melo²

Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha³

INTRODUÇÃO

Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social (Lula da Silva, 2003).

As palavras do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu discurso de posse do primeiro mandato representam um marco histórico na luta contra a fome e a pobreza no Brasil. À época, o tema da fome e suas manifestações, embora presentes no país e por diversas vezes objeto de espetáculo-denúncias em manchetes ou capas de revistas, não eram considerados problema social nem sujeitos à ação estatal voltada à sua superação de forma consistente e sistêmica (PELIANO, 2010), o que se reflete nas estatísticas oficiais que não retratavam o fenômeno em sua complexidade.

O compromisso assumido com a garantia do acesso a cada brasileiro de no mínimo três refeições ao dia se traduziu em vários desafios, entre eles o da própria definição⁴, mensuração e monitoramento do fenômeno. Esses desafios foram se transformando com a própria evolução das políticas e de suas conquistas. Assim, com a redução dos níveis de insegurança alimentar e nutricional em seus patamares mais extremos, os esforços governamentais voltaram-se para a superação da extrema pobreza, considerando-se que a privação de uma alimentação adequada e de qualidade em base regular é uma das dimensões do processo de exclusão que resulta da vivência de situação de pobreza. O que chama atenção no caso brasileiro foi o esforço de unir a determinação política, as iniciativas de aprimoramento da gestão em seus diversos aspectos e de institucionalização dos programas, ações, serviços e benefícios sócioassistenciais.

O caso da segurança alimentar é emblemático não apenas por ser um signo que conseguiu atrair o capital político e conseqüentemente a ampliação do orçamento e a organização da gestão, mas por exigir desde seu nascedouro a articulação das diversas pastas e esferas de governo e da sociedade civil.

Este texto tem o objetivo de estudar a evolução da segurança alimentar e nutricional (SAN) e sua relação com as políticas de combate à fome e à pobreza extrema. Para

¹ Alexandro Rodrigues Pinto é Odontólogo e mestre em Farmacologia Clínica pela UFC. É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua com Diretor de Avaliação da SAGI.

² Luzia Maria Cavalcante de Melo é doutora em economia pela UFMG e pertence à carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais. Atualmente trabalha no Departamento de Avaliação da SAGI.

³ Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha é doutora e mestre em Saúde Pública na área de Epidemiologia pela UnB. Atua como Coordenadora-Geral de Resultados e de Impacto no Departamento de Avaliação da SAGI.

⁴ O amadurecimento das discussões trouxe para o léxico das políticas públicas termos como “segurança alimentar”, “soberania alimentar”, “direito humano à alimentação adequada”, “alimentação saudável”, “subalimentação” e “comida de verdade”, que passaram a delimitar as representações sociais do fenômeno e a pautar as formas de atuações do Estado e de sua relação com os mercados e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2009).

tanto, a argumentação foi organizada em dois blocos. A primeira parte será dedicada à descrição da SAN, usando-se como ferramental a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA) e a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) do IBGE. Na sequência, o conceito de pobreza multidimensional será incorporado ao diagnóstico e se fará uma análise da insegurança alimentar em seus graus de severidade mais intensos.

POBREZA, FOME E INSEGURANÇA ALIMENTAR

Antes de adentrar na discussão sobre a evolução da segurança alimentar, cabe um nivelamento sobre os conceitos que serão adotados ao longo deste texto. Esta seção tratará, mesmo que por meio de breves notas, de apresentar o que se está chamando de pobreza e de insegurança alimentar.

POBREZA E SUAS FORMAS DE MENSURAÇÃO

A situação de pobreza apresentada por uma parcela expressiva da população é um problema estrutural, crônico e persistente no Brasil, em que pese sua redução nos últimos anos, fruto da ação de políticas públicas para superação desse problema e de períodos econômicos de expansão. Estando a pobreza no centro dos principais problemas a ser enfrentados, nos últimos anos viu-se crescer o debate sobre seus conceitos e medições, resultando no surgimento de diversos indicadores, propostos pelas mais variadas instituições, que vão de medidas monetárias até outras mais complexas, que combinam fatores monetários e não monetários.

Diante de tantas propostas, atualmente não há um consenso sobre quais seriam o conceito, a forma e os pressupostos mais apropriados para a mensuração de pobreza, ou seja, não há um critério único para considerar que um indivíduo ou um grupo seja pobre. Há, no entanto, um reconhecimento de que cada índice possui seus méritos e deficiências, de modo que cada um pode ser considerado apropriado a depender do contexto analisado, dos dados utilizados e das escolhas metodológicas (SOUSA; JANNUZZI, 2014; MELO, 2015; SOARES, 2009).

O que converge é a ideia de que a pobreza possui um caráter econômico e um caráter social. O caráter econômico da pobreza está relacionado à condição material, ao fato de o indivíduo ser ou não capaz de prover seu próprio sustento. Nesse sentido, pode ser medido fundamentalmente por meio da renda do indivíduo ou da família, o que, por sua vez, guarda estreita relação com mercados locais e com as oportunidades de acesso ao trabalho. Já o caráter social está relacionado à posição dentro de uma estrutura social, ou seja, a uma série de fatores que vão desde o poder aquisitivo até a origem familiar e o estilo de vida.

Assim, as definições e medidas de pobreza compreendem basicamente abordagens que a entendem como insuficiência de renda e que a entendem como um fenômeno

complexo, derivado da interação entre uma série de fatores e de carências em aspectos monetários e não monetários (SOARES, 2009). No âmbito do entendimento da pobreza como insuficiência de renda, surgem linhas objetivas e relativas. A principal linha objetiva para definir se um indivíduo é pobre ou não é a das necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas. De maneira geral, esse método busca definir uma renda mínima, capaz de dar aos indivíduos acesso a uma cesta básica de alimentos que supra as necessidades alimentares mínimas de forma adequada e que, portanto, permita ao indivíduo superar situações de fome e desnutrição. Sua operacionalização presume a definição de um consumo calórico mínimo, de quais e quantos nutrientes considerar para esse consumo, e do custo monetário local para aquisição dessa cesta.

Alguns problemas relativos à definição da linha de pobreza por meio das necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas – por exemplo, dificuldades em definir a composição das cestas de alimentos e em defini-las de uma forma que tornasse possível a comparação entre países – levaram à definição de linhas relativas de pobreza monetária, que se baseiam em uma fração da renda média ou mediana da população. A ideia que orienta esse critério de definição da pobreza é que, se a média ou a mediana estabelece o padrão de consumo da população, então uma fração desse mesmo padrão pode ser considerado um bom parâmetro para definir um padrão mínimo aceitável de consumo (SOARES, 2009). Isso tem uma implicação importante: a pobreza passa a ser uma função da desigualdade, na medida em que a quantidade de pessoas abaixo da média ou mediana da renda depende da distribuição desta renda e não de seu nível. Ou seja, a redução da pobreza dependeria também da redução da desigualdade.

Apesar de suas limitações no que diz respeito à capacidade de capturar outros fatores característicos das situações de pobreza, essas linhas monetárias de pobreza orientaram a definição das linhas estabelecidas por vários organismos internacionais – como a linha internacional de pobreza definida pelo Banco Mundial: de um dólar por dia, convertido a cada moeda nacional usando o poder de paridade de compra – e também por governos, como a linha estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para delimitar a parcela da população elegível ao conjunto de programas sociais implementados por esse ministério, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Por outro lado, há uma corrente que acredita que medir a pobreza apenas como insuficiência de renda é uma forma muito limitada, tendo em vista a natureza complexa e multifacetada desse fenômeno. Sendo assim, a forma mais adequada de medir a pobreza seria por meio de índices que não derivem da renda ou que a incorporem apenas como um de seus componentes, considerando suas múltiplas dimensões não monetárias.

Uma das mais importantes referências nessa abordagem de entendimento e medição da pobreza é Sen (1999), que coloca a pobreza como um fenômeno que vai além do

contexto da renda, e a define como a falta de liberdade e oportunidades para viver uma vida plena. Segundo o autor, a condição de pobreza vai muito além do acesso a uma renda mínima: compreende elementos constitutivos do bem-estar da pessoa, como os fatores relacionados à sua saúde, às oportunidades de educação e trabalho e às condições para participação na vida da comunidade.

Dentro dessa abordagem, surgiram vários índices de pobreza que, com base em um conjunto amplo de variáveis e de estruturas de ponderação, medem a pobreza considerando um conjunto de múltiplas dimensões. É o caso do Índice Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) – amplamente adotado na América Latina, em países como Venezuela, Colômbia e Equador –, do Índice de Pobreza Humana (IPH) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), propostos pelas Nações Unidas, e dos Índices de Pobreza Multidimensional (IPM) propostos pelo Banco Mundial e pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Contudo, embora denominados multidimensional, grande parte desses índices é unidimensional, porém compostos de muitas variáveis ou dimensões. A construção de um índice multidimensional para o Brasil é apresentada no Estudo Técnico 02/2015, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI-MDS, em que se faz uma combinação dos índices propostos pelo Banco Mundial e pela CEPAL, de modo que uma dimensão na composição do índice seja a renda, e outra dimensão, denominada vulnerabilidade, seja composta por indicativos de privação em diversos indicadores. É esse índice que será utilizado neste trabalho para analisar o grau e a chance de situação de insegurança alimentar em diversos grupos de pobreza. Uma descrição mais detalhada desse índice, e de como ele será utilizado neste artigo, está na seção 7.

SEGURANÇA ALIMENTAR, NOVO CONCEITO PARA UMA VELHA REALIDADE

A fome — eis um problema tão velho quanto a própria vida. Para os homens, tão velho quanto a humanidade. (MAYER, 1984)

Um importante avanço na institucionalização da segurança alimentar como uma dimensão de cidadania foi a inscrição do direito à alimentação no rol das garantias sociais mínimas no âmbito da Carta Magna.

A consciência de que somente uma visão integradora e articuladora das políticas sociais e econômicas poderia oferecer uma solução consistente com o diagnóstico da insegurança alimentar norteou fortemente o arcabouço legal e institucional da segurança alimentar e nutricional⁵ no Brasil. O conceito adotado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional possui uma visão abrangente, multidimensional e integradora, atribuindo ao Estado o desafio de sua implantação e monitoramento:

⁵ Lei federal 11.346, de 15 de setembro de 2006.

A Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Didaticamente, pode-se dizer que esse conceito incorpora seis dimensões orientadoras da política nacional de SAN: (1) produção, (2) disponibilidade dos alimentos, (3) acesso aos alimentos, (4) acesso à renda, (5) saúde e acesso a serviços de saúde, e (6) educação.

Cabe aqui destacar o rebatimento da noção da alimentação como um conteúdo de direito na perspectiva da responsabilidade do Estado em sua garantia a toda a população, independente de filiação a regime de trabalho, condição de miserabilidade, credo religioso ou outro. Resulta, portanto, que a SAN passa a ser uma ação de Estado, com financiamento público e prestação à sociedade de um conjunto de benefícios e serviços para além de ações emergenciais. Incluem-se nessa garantia a provisão de bens públicos que visam, por exemplo, à promoção da soberania alimentar, à sanidade animal e à vigilância sanitária. Apesar de essas serem atividades importantes, este texto objetiva focar no resultado de outro conjunto de estratégias de políticas públicas, que de fato podem ser consideradas inovações na agenda governamental e sem as quais parcela considerável da população brasileira ainda conviveria com o desassossego, o sofrimento e a instabilidade provocados pela vivência da insegurança alimentar.

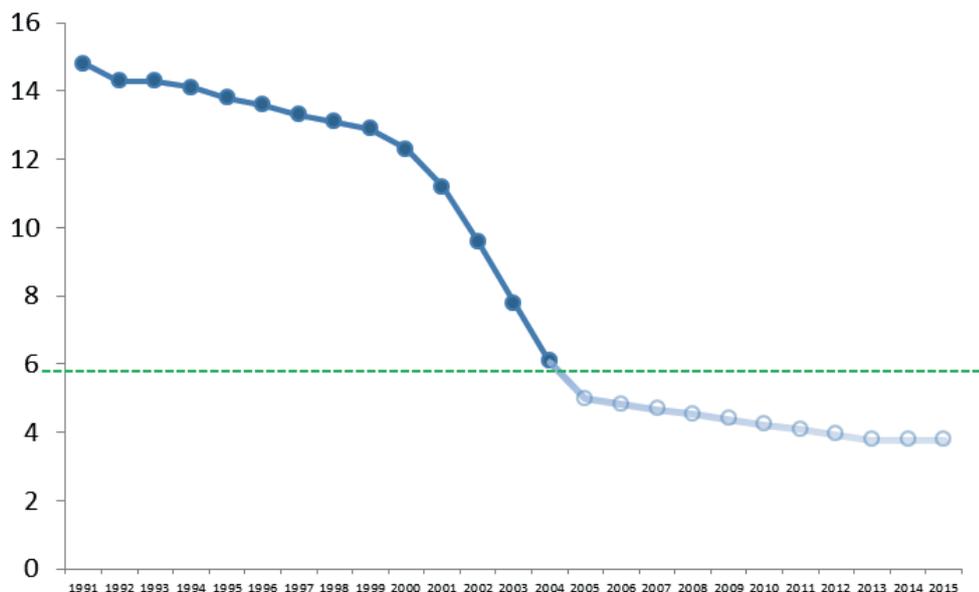
SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Um primeiro parâmetro para apreciação da estratégia brasileira de promoção da SAN é a avaliação unânime dos organismos internacionais quanto a sua eficácia e assertividade.

O Brasil atingiu, antes do prazo de 2015, a meta de erradicar a fome e a miséria. Nessa mesma esteira, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) corrigiu, em 2014, as estimativas do número de brasileiros subalimentados para patamares inferiores a 5%, limiar técnico abaixo do qual o indicador Prevalência de Subalimentados (PoU) não consegue captar o fenômeno (Gráfico 1). Há que se registrar que a revisão das estimativas da FAO foi fruto da qualificação dos parâmetros utilizados com a apropriação das estatísticas nacionais levantadas pela Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e a imputação das alimentações distribuída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que em 2014 atendeu a 42,2 milhões de alunos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2016)⁶.

⁶ Para mais informações sobre os procedimentos adotados, ver ETEC 31/2013, disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/70.pdf>. Acesso em: 27 abril 2016.

GRÁFICO 1 – PREVALÊNCIA DE SUBALIMENTAÇÃO NO BRASIL, DE 1991 A 2015



Fonte: FAO, 2016

Obs.: O indicador de subalimentação tem sensibilidade para valores acima de 5%. Os anos de 2005 a 2015 são representados apenas para fins de composição do gráfico. Os pontos devem ser lidos como prevalência inferior a 5%.

Em 2015, o Relatório do Estado da Insegurança Alimentar da FAO (SOFI) destacou como exemplo a ser seguido o modelo de governança e de política de SAN adotados pelo Brasil, que geraram efeitos econômicos positivos a partir das políticas sociais redistributivas como o PBF (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2015).

Outra evidência empírica que demonstra o avanço progressivo que o Brasil alcançou nas últimas décadas no campo da SAN é a queda da desnutrição infantil, não apenas por representar uma ampliação do acesso à alimentação pelas populações mais vulneráveis, mas, sobretudo, por traduzir uma melhoria nas condições de vida da população, uma vez que esse indicador é considerado um marcador de bem-estar da comunidade. A prevalência da desnutrição aguda (peso abaixo do esperado para a idade) diminuiu de 4,2% em 1996 para 1,8% em 2006 em crianças menores de cinco anos. Com relação à desnutrição crônica (altura abaixo do esperado para a idade), diminuiu em 6,7% também em crianças menores de cinco anos: em 1996 eram 13,4% e, em 2006, 6,7%. Para as duas avaliações de desnutrição verificou-se uma queda maior do indicador para população de menor renda.

ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR (EBIA)

No âmbito do monitoramento e avaliação, não se pode deixar de registrar que a escolha da SAN impôs o desafio de desenvolver novas metodologias para a sua mensuração. Cabe destacar o desenvolvimento de uma escala psicométrica de vivência da insegurança alimentar, adaptada às condições brasileiras, capaz não só de captar o fenômeno, mas de distinguir os graus de severidade e poder retratar o problema em diferentes níveis de agregação (de domicílios a bairros), oferecendo, assim, insumos que possam orientar a política local, estadual e até nacional.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), desenvolvida por equipe de pesquisadores da Unicamp (SEGALL-CORRÊA, 2007) é composta por 14 perguntas sobre a vivência de preocupação, alteração qualitativa, alteração quantitativa, restrição da alimentação e fome, e classifica o domicílio em quatro domínios:

- **Segurança alimentar:** todos os moradores do domicílio têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais;
- **Insegurança alimentar leve:** algum membro do domicílio manifestou preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; foram relatadas alterações qualitativas na dieta por adequações que visam a não reduzir a quantidade de alimentos ante a situação de incerteza;
- **Insegurança alimentar moderada:** foi relatada a redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou a interrupção dos padrões de alimentos entre os adultos;
- **Insegurança alimentar grave:** situação de privação que atinge as crianças, seja por meio da redução da quantidade de alimentos ou pela interrupção de seu padrão alimentar. Classificam-se também nessa categoria os domicílios em que algum morador vivenciou a situação de fome.

Por sua facilidade de aplicação, baixo custo, acurácia e validade (interna e externa), a EBIA vem sendo aplicada em diversos contextos de pesquisas, como dissertações, teses, estudos locais e até mesmo nacionais (CABRAL et al., 2013; YUYAMA et al., 2008; HOFFMANN, 2014).

Este artigo dedica-se a estudar a evolução da SAN retratada pela EBIA em 2004, 2009 e 2013, quando o IBGE, demandado pelo MDS, incorporou um suplemento de segurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

A PNAD é uma pesquisa realizada anualmente – exceto nos anos em que se realiza o Censo – pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que vai a cerca de

140 mil domicílios distribuídos em todo o território nacional, com domínios amostrais para Brasil, grandes regiões, unidades da federação e condição do domicílio (urbano e rural). A Tabela 1 apresenta o tamanho e o desempenho da amostra da PNAD nos anos em que foram coletadas informações sobre SAN.

TABELA 1 – DESEMPENHO DA AMOSTRA DA PNAD NOS ANOS DE 2004, 2009 E 2013.

Ano	Amostra de domicílios	Entrevistas realizadas (domicílios)	Estimativa de domicílios permanentes
2004	139.157	116.648	52.158
2009	153.837	121.163	59.322
2014	146.697	116.466	65.258

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

A vantagem de se aplicar a EBIA juntamente com uma pesquisa como a PNAD é, além do espalhamento geográfico, a possibilidade de não apenas identificar a insegurança alimentar e nutricional em suas gradações, mas de estudar as suas nuances vis-à-vis os fatores demográficos e sua relações com variáveis independentes como renda, condição da ocupação, acesso à previdência social e outras.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

A análise foi realizada utilizando os microdados reponderados das PNAD de 2004, 2009 e 2013. Os microdados foram capturados no sítio do IBGE no mês de março de 2016. Com objetivo de validar os resultados, os grandes números e a distribuição da população nos fenômenos, foram realizadas conferências com aqueles publicados pelo instituto de estatística⁷ (BRASIL, 2014).

Por outro lado, o índice de insegurança alimentar sofreu uma modificação, para fins de simplificação da análise, qual seja: transformou-se a V4623 (Domicílio com Segurança Alimentar) em uma variável dicotômica que agrupa todas as categorias de segurança alimentar e insegurança alimentar leve na categoria “segurança alimentar”, e as categorias de insegurança alimentar moderadas e graves na categoria “insegurança alimentar”.

A partir desse índice, será feita uma análise da evolução da insegurança alimentar ao longo do tempo para os grupos de pobreza multidimensional (classificados a partir da combinação da renda e da privação de uma série de indicadores, como será detalhado na seção 7), bem como uma análise da razão de chances de estar em insegurança para cada um desses grupos ao longo do tempo. A razão de chances é definida como a razão entre a chance de um evento ocorrer em um grupo e a chance de ocorrer em

⁷ Os resultados para insegurança alimentar de 2004 obtido pela exploração dos microdados, feitas pelos autores deste artigo, diferem dos apresentados na publicação do IBGE. Neste artigo serão utilizados os resultados advindos dos microdados e produzidos pelos autores.

outro grupo. Assim, sejam as probabilidades de insegurança alimentar em um dos grupos igual a “p” e a probabilidade de insegurança alimentar em outro grupo igual a “q”, a razão de chances de insegurança alimentar entre esses dois grupos é dada por:

$$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)}$$

Se a razão de chances for igual a 1, indica que a insegurança alimentar tem a mesma chance de ocorrer nos dois grupos comparados. Se a razão de chances for maior do que 1, indica que a insegurança alimentar tem maior probabilidade de ocorrer no primeiro grupo. Se a razão de chances for menor do que 1, indica que a probabilidade de ocorrer insegurança alimentar é menor no primeiro do que no segundo grupo.

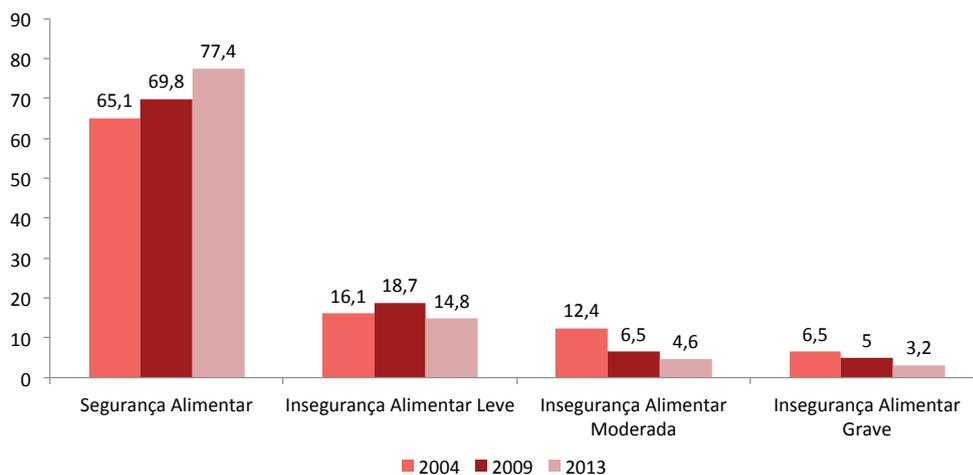
Vale ressaltar que o cálculo das razões de chance apresentados neste artigo incorporam os aspectos de complexidade do plano amostral da PNAD, utilizando a função *complex sample* do SPSS, de acordo com o proposto em Silva et al. (2002).

PRINCIPAIS RESULTADOS

Observa-se que, em âmbito nacional, a segurança alimentar vem aumentando desde 2004 até a edição da pesquisa em 2013 – conforme demonstra o Gráfico 2 –, o que significa que todos os moradores dos domicílios entrevistados têm acesso a alimentos suficientes e adequados. Logo, podemos concluir que a maioria dos brasileiros em 2013 (74,2%) alcançou o direito humano à alimentação adequada, conforme prevê a Constituição Federal. Houve um incremento de 40 milhões de brasileiros que passaram à condição de segurança alimentar entre 2004 e 2013.

Chama atenção a redução dos níveis de insegurança alimentar grave ($\Delta\% = 50,8\%$) e moderada ($\Delta\% = 62,9\%$) não apenas por sua magnitude, mas por tratar-se das formas mais severas da privação a uma alimentação de qualidade. Entre 2004 e 2013, cerca de 7 milhões de pessoas deixaram de conviver com a fome.

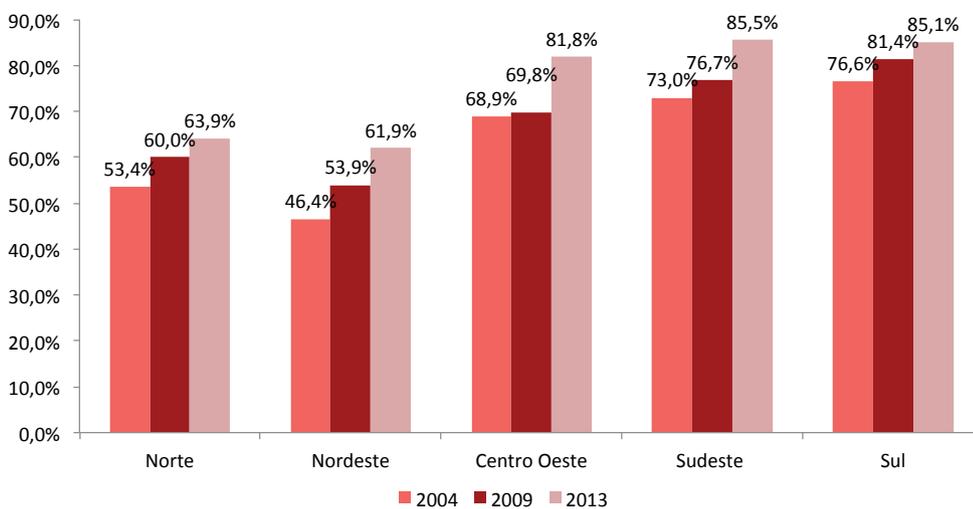
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

A análise da evolução, no período de 2004 a 2013, da segurança alimentar dos domicílios por região possibilita verificar que as regiões nordeste ($\Delta\% = 15,5\%$) e centro-oeste ($\Delta\% = 12,9\%$) foram as mais avançadas na SAN (Gráfico 3), condizente com o direcionamento das políticas sociais para as regiões de semiárido.

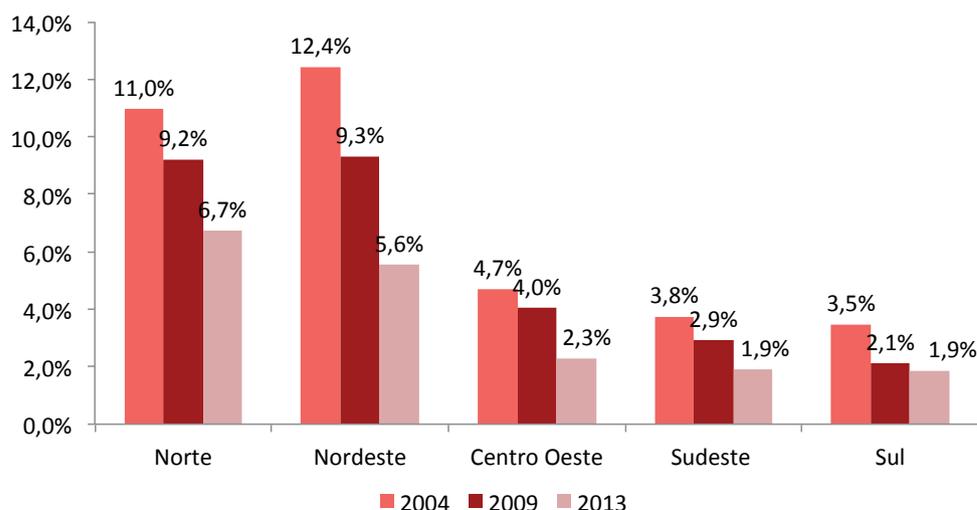
GRÁFICO 3 – PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS EM SEGURANÇA ALIMENTAR SEGUNDO REGIÃO. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

Na outra ponta da escala, de forma condizente com a evolução da segurança alimentar, observou-se que as regiões nordeste ($\Delta\% = 55,4\%$) e centro-oeste ($\Delta\% = 51,4\%$) foram as que tiveram maior proporção de domicílios que deixaram de ser classificados como em situação de insegurança grave (Gráfico 4).

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE NOS DOMICÍLIOS POR REGIÃO. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

Como já descrito na literatura, os fatores que afetam a segurança alimentar são fortemente dependentes da situação do setor censitário (BASTOS, 2014). De fato, os dados das PNAD demonstram dois universos diversos em termos de comportamento da prevalência e evolução da SAN. Como se pode observar na Tabela 2, ao passo que em quase 80% dos domicílios do meio urbano foi registrada a SAN em 2013 (com uma variação percentual de 19% em relação aos patamares de 2004), aqueles que se localizavam na zona rural contabilizavam 65,7% (com uma variação de 15,1% em relação a 2004). Os domicílios localizados nas regiões metropolitanas investigadas pela pesquisa⁸ têm comportamento muito semelhante aos urbanos, apresentando, porém, nível de SAN em patamares maiores. Na área rural, observa-se um aumento no nível de SAN entre 2004 e 2009.

Hoffmann (2014) chama atenção para a alteração da classificação dos setores censitários a partir do censo de 2010, com a migração de muitos setores mais desenvolvidos nos municípios antes considerados “rurais para urbano”, o que levou a uma concentração nos setores rurais de população de baixa renda e, conseqüentemente, mais sujeita à insegurança alimentar.

⁸ Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

TABELA 2 – PREVALÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES SEGUNDO REGIÃO, LOCALIZAÇÃO E SITUAÇÃO CENSITÁRIA.

REGIÃO	SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO	ANO		
		2004	2009	2013
Norte	Urbano	55,6%	59,7%	65,7%
	Rural	47,6%	60,6%	58,6%
Nordeste	Urbano	48,5%	54,9%	66,0%
	Rural	40,7%	51,1%	49,9%
Sudeste	Urbano	73,2%	76,8%	85,7%
	Rural	69,4%	75,7%	83,5%
Sul	Urbano	75,7%	80,5%	85,2%
	Rural	80,6%	85,8%	84,7%
Centro-oeste	Urbano	68,7%	68,4%	82,1%
	Rural	70,3%	79,2%	79,1%
Brasil	Urbano	66,7%	70,7%	79,5%
	Rural	56,2%	64,8%	64,7%
Região Metropolitana		68,02%	72,5%	83,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

A situação de segurança alimentar no meio rural do país é reflexo do conjunto de privações a que essa população ainda está sujeita, como menores rendimentos⁹, baixa escolaridade, maior informalidade nas relações de trabalho e menor acesso a bens e serviços públicos. Apesar da redução da insegurança alimentar na área rural entre 2004 (43,8%) e 2013 (35,5%), esse percentual ainda é 15 pontos percentuais maior que os domicílios localizados na área urbana brasileira.

RENDA E SEGURANÇA ALIMENTAR

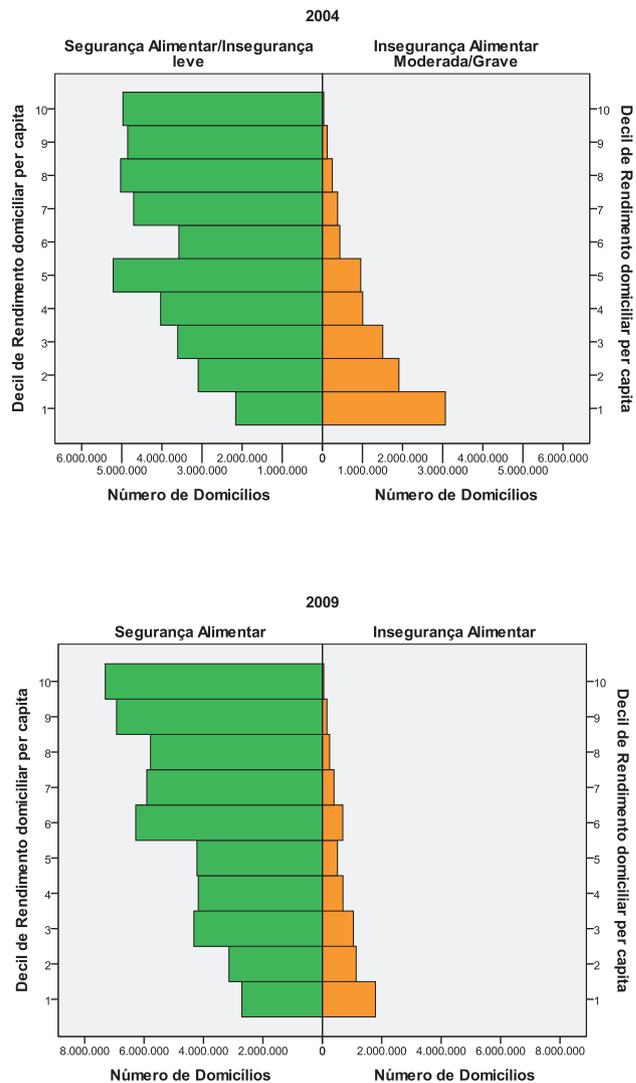
Um dos principais fatores que afetam a situação de SAN dos domicílios é a renda disponível para compra de alimentos (HOFFMANN, 2014), o que se explica pelo fato de que, no Brasil, o acesso aos alimentos ocorre principalmente pelo mercado.

O Gráfico 5 apresenta a situação de segurança alimentar nos domicílios no período de investigação (2004 a 2013) segundo os decis de renda domiciliar per capita. Observa-se que o incremento da renda é acompanhado pelo aumento da proporção de domicílios que apresentam segurança alimentar ou insegurança leve. O gradiente de aumento da segurança alimentar ou da insegurança leve ocorre em todos os anos estudados, porém é mais forte no ano de 2004 devido ao “estoque” de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada e grave. À medida que esse estoque vai se reduzindo, as diferenças nas proporções entre os decis de renda ficam menos flagrantes, embora permaneçam.

⁹ Embora se observe, nos anos estudados, um maior aumento da renda domiciliar per capita entre os domicílios da zona rural, em 2013 eles só ganhavam em média a metade do que ganhavam os moradores da zona urbana.

Esse efeito fica mais claro no Gráfico 6, onde se verifica o declínio da razão de chance do domicílio ser classificado como em estado de insegurança alimentar moderada ou grave com o aumento da renda domiciliar per capita. Assim, um domicílio do estrato de menor renda ($\hat{y} = R\$ 64,77^{10}$) em 2004 apresentava 197,97 mais vezes a chance de ser classificado com insegurança moderada ou grave que um pertencente ao décimo decil ($\hat{y} = R\$ 3.577,46^{11}$). Essa disparidade entre os decis de renda cai brutalmente nos anos de 2009 (OR¹²: 99,89) e 2013 (OR: 82,5), porém permanece em patamares muito elevados.

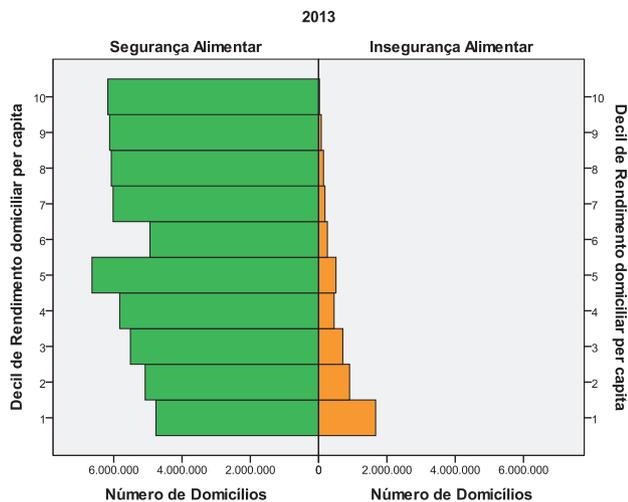
GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS PERMANENTES POR SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DECIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.



¹⁰ Para fins de comparação o valor foi corrigido pelo INPC. Valor nominal: R\$ 40,72.

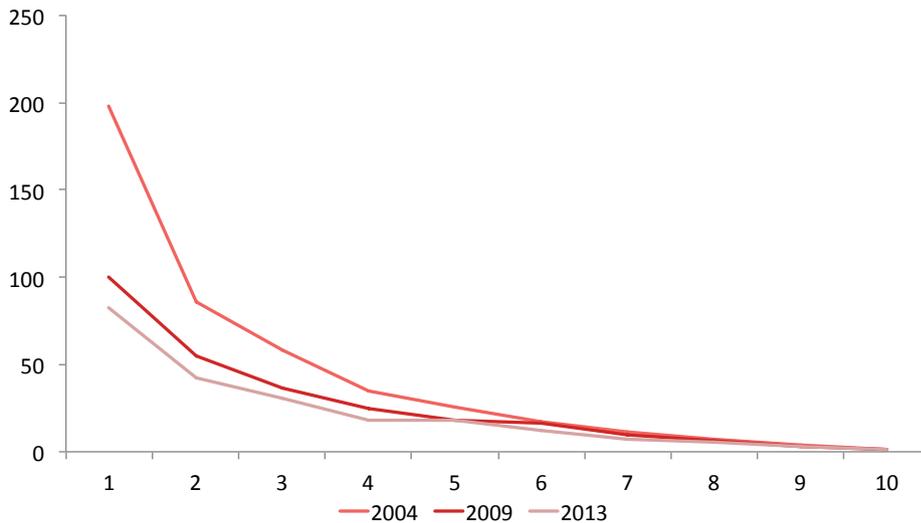
¹¹ Para fins de comparação, o valor foi corrigido pelo INPC. Valor nominal: R\$ 2.249,33.

¹² OR: razão de chance; mede quantas vezes uma unidade pesquisada (domicílio, família, indivíduo etc.) está sujeita a um determinado fenômeno em comparação a outra unidade. Pode ser considerada uma medida de desigualdade na distribuição do fenômeno.



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

GRÁFICO 6 – RAZÃO DE CHANCE DE O DOMICÍLIO SER CLASSIFICADO COMO INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA OU GRAVE EM FUNÇÃO DA RENDA. BRASIL, 2003, 2009 E 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

Obs.: As rendas domiciliares per capita das PNAD de 2004 e 2009 foram atualizadas para setembro de 2013 utilizando o índice oficial do INPC, divulgado no sítio do Banco Central.

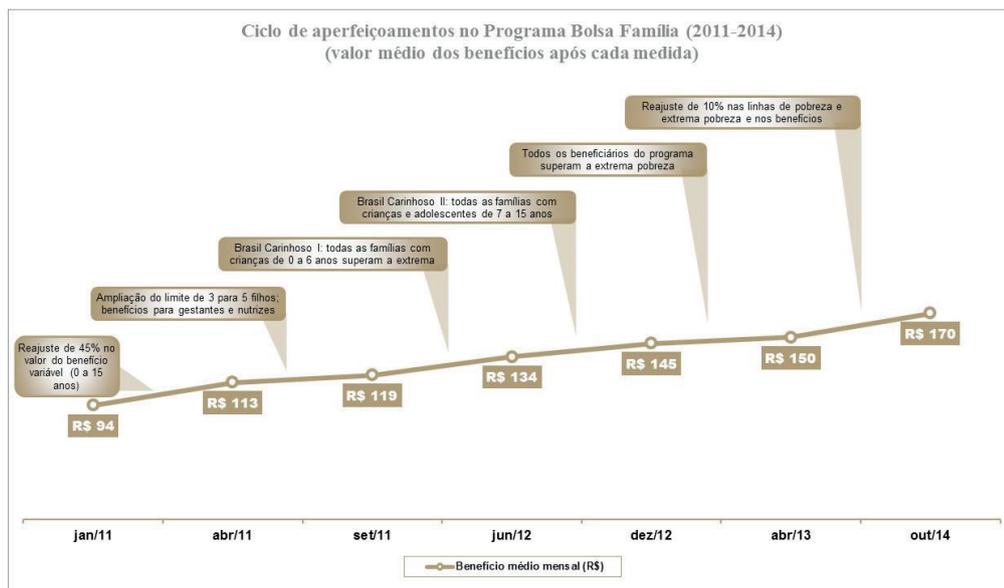
Cabe registro de que apenas em 2013 a renda média do primeiro estrato de renda supera o valor estabelecido como limiar da extrema pobreza pelo Plano Brasil sem Miséria (BSM), o que é coerente com o ciclo de aperfeiçoamento do PBF. (COSTA; FALCÃO, 2014).

Com o lançamento do BSM, o PBF passou por vários aperfeiçoamentos, como o reajuste dos benefícios que favoreceu especialmente crianças e adolescente, o aumento do limite de 3 para 5 benefícios a crianças e adolescentes e o início do pagamento de benefícios variáveis à nutriz e à gestante. No caso do benefício “nutriz”, o objetivo é reforçar a renda da família durante os primeiros meses de vida do bebê. Ele começa a ser pago no momento em que a família informa o nascimento e é pago por seis meses, cumulativamente com o benefício relacionado a crianças e adolescentes de até 15 anos. Em 2012, o Brasil Carinhoso, criado no âmbito do BSM, modificou a lógica de funcionamento do Bolsa Família. Com a introdução de um novo benefício, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família, garantiu-se que se superasse o patamar da extrema pobreza – de 70 reais mensais por pessoa –, sendo que, a partir de junho de 2014, o patamar foi reajustado para 77 reais mensais por pessoa. No início, em maio de 2012, o benefício era destinado às famílias com pelo menos uma criança de até seis anos. Seis meses depois, foi ampliado para famílias com algum integrante de até 15 anos.

A criação desse benefício financeiro no âmbito do PBF fazia parte de uma ação voltada a prevenir e tratar alguns dos problemas que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância. O Brasil Carinhoso compreendeu também a expansão da distribuição de doses de vitamina A para crianças entre 6 meses e 5 anos, o aumento da oferta de sulfato ferroso na Rede Atenção Básica de Saúde, a distribuição gratuita de medicamentos para asma e a distribuição de sachês nutricionais para creches. Na educação, o Brasil Carinhoso buscou, por meio de estímulo financeiro às prefeituras e ao Distrito Federal, ampliar o acesso à creche à população mais pobre e promover alimentação escolar adequada a esse público. O valor repassado pelo MEC para a alimentação escolar de todas as crianças matriculadas em creches públicas e conveniadas com o poder público aumentou em 66%, e o MDS, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), passou a destinar recursos para aquisição de equipamentos e utensílios para cozinhas de creches. Por fim, o Programa Saúde na Escola foi estendido às creches e pré-escolas.

Em 2013, o Brasil sem Miséria estendeu o novo benefício financeiro a todas as famílias do PBF que ainda viviam na extrema pobreza, com a criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Todas essas medidas possibilitaram a retirada de mais de 22 milhões de pessoas da miséria, desde o começo do plano.

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COM A DIVERSIFICAÇÃO DAS PARCELAS VARIÁVEIS DO PROGRAMA. BRASIL, DE 2011 A 2014.

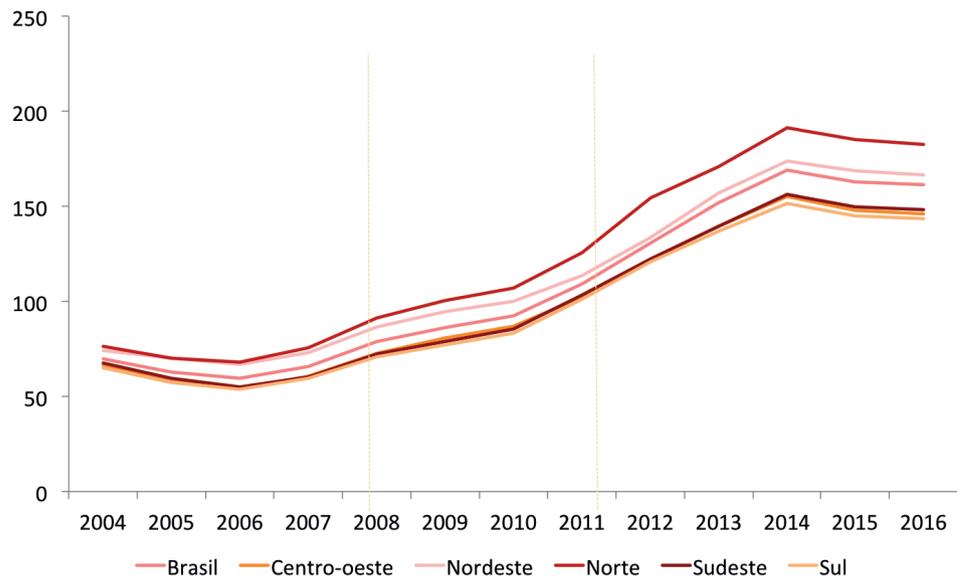


Fonte: COSTA; FALCÃO, 2014.

Como bem destacam Costa e Falcão (2014), os aperfeiçoamentos introduzidos pela diversificação de parcelas variáveis ao benefício financeiro do PBF tiveram por objetivo promover a adequação do programa às necessidades colocadas por riscos ou condições específicas, o que permitiu eliminar o hiato da extrema pobreza, inicialmente nas crianças menores de cinco anos de idade e depois em toda a população.

Quando se desagrega o valor médio do benefício por região, observa-se que as curvas de evolução do valor transferido às famílias apresentam comportamento muito semelhante entre si, destacando, entretanto, que o Norte e o Nordeste apresentam valores superiores ao da média nacional, o que corrobora com a descrição de vulnerabilidade dessas regiões.

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SEGUNDO A REGIÃO. BRASIL E REGIÕES, DE 2004 A 2016.

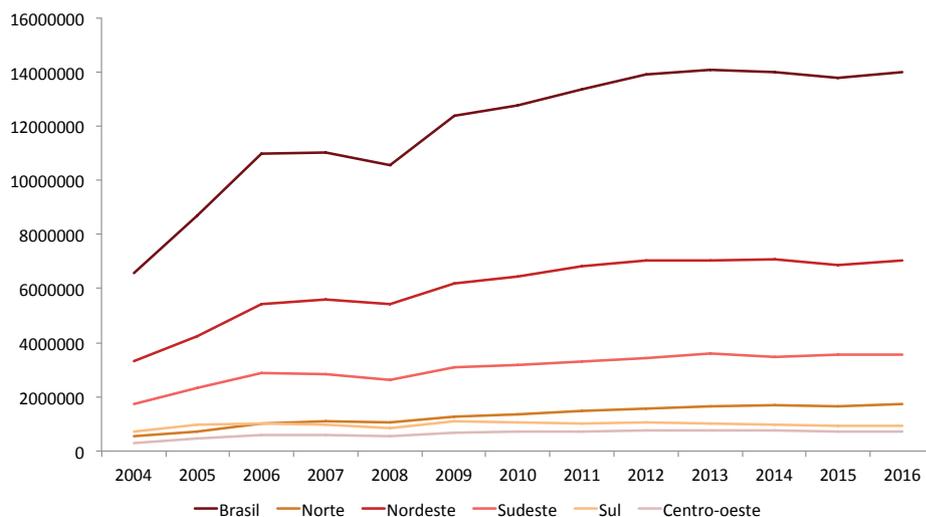


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da SAGI: <www.mds.gov.br/sagi>.

O Nordeste também é a região com o maior número de beneficiados (Gráfico 8) e que recebeu conseqüentemente o maior aporte total de recursos do Programa.

Esses dados corroboram com a tese de que o Programa Bolsa Família, ao transferir renda, aumenta o poder de compra de alimentos das famílias, reduz a vulnerabilidade à insegurança alimentar dos domicílios – o que já é apontado por alguns estudos empíricos, como a Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional em comunidades quilombolas tituladas (BRASIL, 2013), e a Pesquisa etnográfica sobre os efeitos do Programa Bolsa Família em sete terras indígenas (BRASIL, 2016), ambos conduzidos pela SAGI/MDS – e pode explicar em parte a queda dos níveis de insegurança alimentar moderada e grave ter sido mais acentuada na região nordeste.

GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SEGUNDO A REGIÃO. BRASIL, DE 2004 A 2016.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da SAGI: <www.mds.gov.br/sagi>.

Tendo como base que normalmente almejam-se níveis de insegurança alimentar moderada e grave tendendo a zero, como os observados nos decis de renda mais elevados (0,7%, 0,5% e 0,4%, para os anos de 2004, 2009 e 2013, respectivamente), não se pode esperar que apenas a transferência de renda consiga atingir essa meta. Embora a transferência de renda tenha um importante papel em amenizar os níveis mais severos de privação de alimentos e até mesmo a fome, o seu efeito se esgota em determinados patamares ou é limitado pelas condições socioeconômicas em que está inserido o domicílio. A pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar de comunidades quilombolas (BRASIL, 2013), por exemplo, destacou que ante a situação de isolamento e de carência e restrição de acesso a bens e serviços públicos e de mercado, boa parte da transferência de renda acabava por ser consumida em custos transacionais como o pagamento de transporte; nesta situação, foi também observado pela pesquisa que a distribuição de cesta de alimentos, onde o Estado arca com as despesas de transporte tinha maior potencial de promover SAN.

Assim, paralelamente à transferência de renda, com o intuito de mediar o acesso aos alimentos de outra maneira que não via mercado, desde 2003 o Governo Federal vem apostando em programas que promovam a distribuição de alimentos a públicos específicos. Citam-se os equipamentos públicos de alimentação como restaurantes e cozinhas comunitários, e programas governamentais a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE é estratégico para a promoção da segurança alimentar de estudantes regularmente matriculados em escolas públicas de ensino em todo o país para os quais são oferecidos cardápios elaborados por nutricionistas capacitados, respeitando os hábitos alimentares da localidade, sua vocação agrícola e dando preferência por produtos básicos, por exemplo aos semielaborados e aos in natura. O público alcançado é em grande parte de baixa renda. O orçamento do programa em 2015 foi de R\$ 3,8 bilhões e beneficiou cerca de 42,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Em acréscimo, a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, destina 30% do orçamento do programa, ou seja, R\$ 1,14 bilhão em 2015, para investimento na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Outro programa de aporte à segurança alimentar da população é o PAA, que possibilita aos agricultores familiares a venda de seus produtos para o governo. Trata-se de uma política pública de enfrentamento à fome por meio da destinação dos alimentos adquiridos a grupos em maior vulnerabilidade social, o que contribui na diminuição da pobreza rural, organiza e fortalece a agricultura familiar e tem participação significativa de mulheres e de responsáveis familiares inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Em 2015, o montante de recurso financeiro destinado ao PAA foi de cerca de R\$ 285 milhões.

Outro aporte que colaborou na diminuição da insegurança alimentar nos lares brasileiros foi a diversidade de estratégias que alcançou êxito no crescimento econômico, no aumento do emprego formal e no aumento da renda, que por sua vez decorre do aumento real do salário mínimo. Por exemplo, a renda média mensal real dos trabalhadores ocupados acima dos 15 anos era de R\$ 1.239,00 em 2004 e passou a R\$ 1.774,00 em 2014 (ANDRADE; ANDREANI; ANDRADE, 2015). Verificou-se também a melhoria do Índice de Gini, que demonstra a diminuição no grau de desigualdade da população a partir dos rendimentos: em 2004 o valor era de 0,555 e, em 2014, passou a ser 0,497 (ANDRADE; ANDREANI; ANDRADE, 2015).

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Em que pese a renda apresentar alto poder explicativo da situação de insegurança alimentar e nutricional, há outros elementos que colocam os domicílios em uma

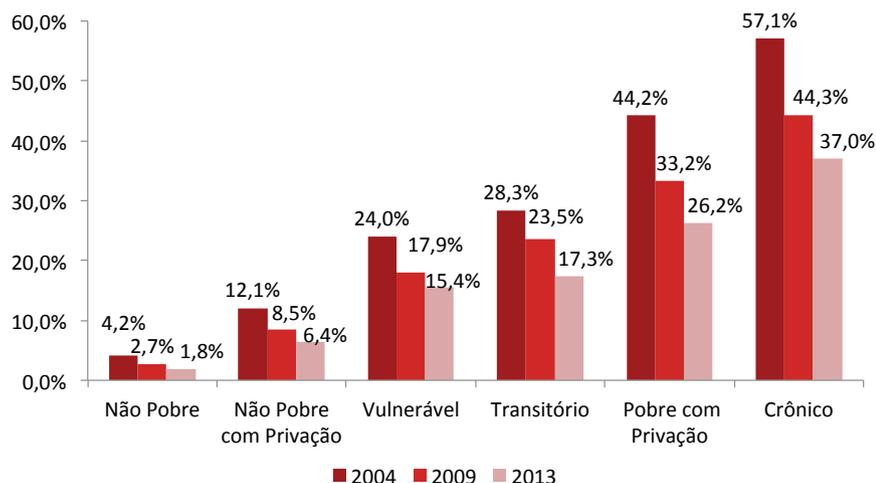
posição de riscos da vivência de algum nível de insegurança alimentar. Utilizando-se da classificação de pobreza multidimensional, que considera outros fatores que não apenas o aspecto pecuniário como instrumental, esta seção tratará de apreciar a evolução da insegurança alimentar nos anos em que o tema foi levantado na PNAD.

Apresenta-se nessa seção um estudo exploratório sobre a evolução da situação de insegurança alimentar nos grupos de pobreza multidimensional no Brasil, à luz da proposta de caracterização de pobreza multidimensional discutida em Melo (2015) e Jannuzzi (2015), que a definem como combinação da pobreza monetária com o nível de carência em um conjunto de bens e serviços, condições domiciliares e direitos sociais.

Um ponto importante na construção desse índice é que as pessoas consideradas com insuficiência de recursos seriam aquelas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza definida pelo MDS, R\$ 140 para o ano de 2013. Vale observar que considera-se a renda domiciliar computada pelos procedimentos descritos em Fonseca e Barbosa (2014), em que os domicílios com renda zero e sem declaração de rendimentos têm tratamento específico e são classificados na condição de pobreza ou extrema pobreza. Nessa proposta de caracterização da pobreza multidimensional, os domicílios e indivíduos são classificados em seis grupos: 1) não pobre: não são pobres nem possuem privações em outros aspectos que compõem o índice; 2) pobre sem privações (transitórios): são pobres, mas não possuem privações em outros aspectos que compõem o índice; 3) não pobre, com privação: não são pobres, mas possuem privação de até 25% nos demais componentes do índice; 4) pobre com privação: são pobres e possuem privação de até 25% nos demais componentes do índice; 5) não pobre, com privação (vulneráveis): não são pobres, mas possuem privação em mais de 25% dos demais componentes do índice; e 6) pobre com privação (crônicos): são pobres e possuem privação em mais de 25% dos demais componentes do índice.

O Gráfico 9 apresenta a evolução da insegurança alimentar moderada e grave ao longo dos anos 2004, 2009 e 2013 para os grupos de pobreza multidimensional e mostra que, ao longo desse período, houve redução do percentual de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e grave em todos os grupos. Contudo, destaca-se a diferença na intensidade dessa tendência de queda entre os diversos grupos. Por exemplo, entre 2004 e 2013 a queda na insegurança alimentar no grupo não pobre e no grupo não pobre com privação foi, respectivamente, de 2,4 e 5,7 pontos percentuais. No mesmo período, a queda na insegurança alimentar no grupo pobre com privação (crônicos) foi de 20,1 pontos percentuais, sendo que, em 2004, 57,1% dos domicílios em situação de pobreza crônica estavam em insegurança alimentar, e, em 2013, 37% dos domicílios que compõem esse grupo de pobreza multidimensional estavam nessa situação.

GRÁFICO 9 – DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA OU GRAVE POR GRUPO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

A Tabela 3 apresenta que, entre as edições da PNAD de 2004, 2009 e 2013, a população de “pobres crônicos” – com privação de renda e de necessidades básicas – diminuiu, em número absoluto, de aproximados 26 milhões para 8 milhões de pessoas: expressivos 17,8 milhões de pessoas. Em contrapartida, a população de pessoas não pobres – sem privação de renda e de necessidades básicas – aumenta cerca de 20 milhões de indivíduos entre as edições da PNAD de 2004 (16,5%) e 2013 (25,1%).

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS PERMANENTES E RAZÃO DE CHANCE PARA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE DOMICÍLIOS CLASSIFICADOS COMO POBRES CRÔNICOS E NÃO POBRES*, SEGUNDO AS PNAD DE 2004, 2009 E 2013.

PNAD/ Ano	Pobre crônico				Não pobre			
	N	%	% de ISA	Razão de chance de ISA	N	%	% de ISA	Razão de chance de ISA
2004	26.521.189	14,6	57,1	3,760	29.984.474	16,5	4,2	0,162
2009	14.177.023	7,4	44,3	4,330	36.475.778	19,0	2,7	0,180
2013	8.677.160	4,3	37	5,186	50.558.556	25,1	1,8	0,171

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

* Os grupos pobres crônicos e não pobres foram comparados com os demais grupos.

ISA: Insegurança alimentar moderada ou grave.

Apesar de a população de pobres crônicos diminuir substancialmente nesse período, a chance de essa população estar em insegurança alimentar – utilizando-se a EBIA coletada na PNAD em 2004 – é de 3,76 vezes maior se comparado ao restante da população. Essa razão de chance teve aumento em 2009 (4,33) e em 2013 (5,186). Em relação à parcela da população classificada como não pobre, a proporção de domicílios aumenta, mas a razão de chance praticamente não se altera na comparação dessas três edições da PNAD. Há duas hipóteses para isso:

- a. Com a redução da insegurança alimentar, houve uma concentração na classificação de pobreza crônica dos domicílios com pior situação. Aqueles com melhores condições tiveram uma mobilidade ascendente e foram, em 2009 e 2013, reclassificados para outras categorias. Se essa hipótese for verdade, deverá ser observada uma degradação dos indicadores de condições de vida nos anos de 2009 e 2013, quando comparados a 2004.
- b. Como a razão de chance é uma medida de risco relativo – ou seja, uma comparação das condições de um determinado grupo vis-à-vis a de outro –, o que pode estar ocorrendo é um aumento da desigualdade com relação à insegurança alimentar entre os grupos, inclusive pela grande e ascendente mobilidade no grupo de pobres crônicos.

Como mostra a Tabela 4, todos os indicadores de privações apresentaram queda durante o período analisado, tanto nos domicílios em situação de segurança alimentar ou insegurança alimentar leve, quanto naqueles em insegurança alimentar moderada ou grave. Contudo, também é possível observar que, a despeito da queda observada no período, a prevalência de todas essas privações continuou mais acentuada nos domicílios em insegurança alimentar.

Dentre esses indicadores de privações, alguns se destacam na diferença entre domicílios em situação de segurança e de insegurança domiciliar. Por exemplo, em 2013, 8,5% dos domicílios em segurança alimentar estavam em situação de superlotação (com três ou mais pessoas por quarto), enquanto nos domicílios em insegurança alimentar esse percentual era de 18,2%. Também em 2013, 4,1% dos domicílios em segurança alimentar possuíam carência de fontes de água e 3,6%, carência de energia; nos domicílios em insegurança alimentar esses percentuais eram 17,3% e 12,4%, respectivamente – isso mostra que uma proporção maior dos domicílios em insegurança alimentar possui famílias mais numerosas e se encontram em área com infraestrutura mais precária. Por fim, 17,5% dos domicílios em segurança alimentar tinham como pessoas de referência alguém com nível de escolaridade insuficiente, enquanto nos domicílios em insegurança alimentar 26,8% das pessoas de referência não possuíam escolaridade suficiente, o que mostra que pouco mais de ¼ dos domicílios em insegurança alimentar é chefiado por adultos que não tiveram acesso adequado à educação e, conseqüentemente, podem ter maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

TABELA 4 – PREVALÊNCIA DE PRIVAÇÕES EM DOMICÍLIOS EM SEGURANÇA E INSEGURANÇA ALIMENTAR. BRASIL, 2004, 2009 E 2013.

	SEGURANÇA ALIMENTAR E INSEGURANÇA LEVE					
	2004		2009		2013	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Precariedade dos materiais da habitação	1.186.991	2,80%	1.189.749	2,30%	1.613.005	2,70%
Superlotação	5.143.640	12,20%	5.215.608	9,90%	5.083.615	8,50%
Habitação insegura	4.271.892	10,10%	4.648.592	8,90%	4.427.658	7,40%
Carência de fontes de água	3.030.267	7,20%	2.878.923	5,50%	2.454.894	4,10%
Carência de saneamento	16.698.577	39,50%	20.159.891	38,40%	20.818.448	34,70%
Carência de energia	3.192.157	7,60%	2.841.949	5,50%	2.147.046	3,60%
Insuficiência de recursos	3.885.376	9,20%	3.149.835	6,00%	2.628.809	4,40%
Carência de bens duráveis	3.529.125	8,30%	2.075.468	4,00%	923.224	1,50%
Ausência de escola	1.652.899	3,90%	1.559.248	3,00%	1.629.011	2,70%
Defasagem escolar	2.130.589	5,00%	1.952.661	3,70%	1.953.470	3,20%
Nível de escolaridade insuficiente	4.895.622	11,60%	8.909.912	17,00%	10.554.443	17,50%
Desocupação	23.135.162	54,60%	27.081.786	51,50%	25.953.471	43,10%
Precariedade da proteção social	2.319.333	5,50%	2.980.210	5,70%	3.190.731	5,30%
	INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA E GRAVE					
	2004		2009		2013	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Precariedade dos materiais da habitação	957.499	9,80%	556.060	8,20%	459.804	9,10%
Superlotação	2.526.735	25,70%	1.470.705	21,60%	922.317	18,20%
Habitação insegura	1.400.176	14,30%	918.954	13,50%	612.801	12,10%
Carência de fontes de água	2.549.869	26,00%	1.236.007	18,20%	874.786	17,30%

INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA E GRAVE

	2004		2009		2013	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Carência de saneamento	6.247.937	63,60%	4.226.084	62,10%	3.136.817	61,90%
Carência de energia	1.988.369	20,60%	936.545	14,10%	610.936	12,40%
Insuficiência de recursos	4.258.881	43,30%	2.048.551	30,00%	1.206.088	23,60%
Carência de bens duráveis	2.999.238	30,50%	1.206.616	17,70%	464.730	9,20%
Ausência de escola	1.031.252	10,50%	510.499	7,50%	310.196	6,10%
Defasagem escolar	1.297.153	13,20%	649.437	9,50%	395.930	7,80%
Nível de escolaridade insuficiente	1.584.903	16,10%	1.479.059	21,70%	1.364.697	26,80%
Desocupação	7.531.403	76,50%	4.970.799	72,80%	3.358.079	65,80%
Precariedade da proteção social	716.471	7,30%	597.406	8,70%	507.685	10,00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das PNAD 2004, 2009 e 2013.

Esses dados não confirmam a hipótese de que estaria havendo uma concentração no estrato de pobreza crônica dos domicílios em piores situações.

Há que se destacar também que os dados apontam para a multidimensionalidade da vulnerabilidade associada à insegurança alimentar e nutricional. Portanto, para que se assegure a segurança alimentar é necessário que as ações de Estado sejam direcionadas para além do acesso à alimentação, que pode ser mediado pelo aumento da renda e por ações de doação, distribuição e comercialização de alimentos. Nesse contexto, o BSM, que articula três eixos estruturantes – garantia de renda, inclusão produtiva e qualificação e acesso a serviços públicos com foco na população de baixa renda, identificada por meio do CadÚnico – representa um avanço na forma de pensar, gerir e implementar as políticas de desenvolvimento social.

CONCLUSÃO

O discurso e compromisso pela erradicação da fome do então presidente Luís Inácio Lula da Silva ainda ecoa nas políticas públicas, contudo não o faz como o chamamento

de uma ousadia visionária, mas na perspectiva de nos lembrar que, em que pesem as conquistas para a população em geral, há os desafios de continuar avançando, incluindo também grupos vulneráveis específicos, que, dadas as suas peculiaridades, não usufruíram com a mesma intensidade das oportunidades postas pelas políticas de desenvolvimento inclusivo. Além do investimento na melhoria da qualidade da alimentação por meio de ações integradas e intersetoriais, há uma agenda emergente que se deve à transição nutricional em que o país se encontra, caso em que se observa o progressivo excesso de peso na população. Dadas as características amostrais da PNAD, não é possível verificar o sobreamento entre esses grupos específicos e os pobres crônicos tratados neste artigo, porém, por suas características, pode-se acreditar que aqueles são um subconjunto desses.

É fato que o Estado brasileiro logrou promover uma estratégia de articulação de políticas econômicas e sociais, que exigiu a articulação intersetorial e intergovernamental, tendo como eixo orientador o desafio da erradicação da insegurança alimentar e nutricional e a superação da extrema pobreza. Isso só foi possível graças a um conjunto de condições que, se não estavam presentes, foram construídas:

- a. Marco jurídico que definiu a segurança alimentar como um dos objetivos a ser perseguido pelo Estado e com características multifacetadas, cujo enfrentamento deva ser pautado pela conjunção de ações universais com ações focalizadas, estruturais com emergenciais, nacionais com locais.
- b. Determinação e patrocínio político que possibilitaram mobilizar esforços de gestão, de recursos de orçamento e articulação federativa. O sucesso do PBF em conseguir promover alterações nas capacidades presentes nas famílias beneficiárias, de forma a perturbar a dinâmica de reprodução intergeracional

da pobreza, só foi possível por conta da articulação com políticas de educação, saúde – tradicionalmente associadas ao Programa por conta das condiciona- lidades –, emprego, habitação etc.

- c. Arcabouço institucional que deu suporte ao aprimoramento das políticas, que, por meio da oitiva regular à sociedade via conselhos e conferências sobre SAN, ou das estruturas que produzem informações sobre o diagnóstico mais coerente com a realidade sobre a implementação e o resultado das políticas, como é o caso da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do MEC.

A conjunção desses fatores produziu uma redução de 50% da insegurança alimentar grave, que, em graus diferenciados, se reproduziu em todas as regiões e foi mais acentuada nos estratos de renda menores. Também foi observada uma redução da insegurança alimentar moderada e grave em todos os domicílios, sendo mais acentuada naqueles classificados como pobres com privação ($\Delta = 60,9\%$).

Também se observa que os domicílios com insegurança alimentar apresentaram uma melhoria em suas condições de vida medida pelo indicador de pobreza multidimen- sional.

Em que pesem esses avanços, a agenda que se coloca na atual conjuntura de queda de arrecadação e conseqüente ajuste fiscal traz o desafio de aprimorar ainda mais a gestão, de forma a otimizar os gastos públicos, não permitir retrocessos para a população geral e avançar nas pautas que consideram as particularidades de grupos vulneráveis específicos, como a população quilombola, a indígena etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, A. C. F.; ANDREANI, D. B.; ANDRADE, S. R. C. **Principais resultados da PNAD 2014 potencialmente relacionados às ações e programas do MDS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. (Estudo Técnico SAGI/MDS nº 11/2015).

BASTOS, C. M. M. **Insegurança alimentar e nutricional e fatores associados em famílias do núcleo rural agrícola Lamarão, no Distrito Federal**. 2014. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana). Brasília, DF: Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo**: pesquisa de avaliação da situação de Segurança Alimentar e Nutricional em comunidades quilombolas tituladas. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_135.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo**: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_153.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos avança no Semiárido Nordeste. **Portal Brasil**, 1 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/02/programa-de-aquisicao-de-alimentos-avanca-no-semiarido-nordestino>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.

CABRAL, M. J. et al. Perfil socioeconômico, nutricional e de ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 71-87, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2016.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 237-259.

FONSECA, J. C. G.; BARBOSA, M. V. S. **Análise Discriminante no tratamento dos grupos de domicílios Sem Rendimento (SR) e Sem Declaração (SD)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. (Estudo Técnico SAGI/MDS nº 15/2014). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/94.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Dados estatísticos. **Portal do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Sobre o PNAE. **Portal do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

HOFFMANN, R. Brasil, 2013: mais segurança alimentar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, n. 2, p. 422-436, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: segurança alimentar – 2013**. Rio de Janeiro: Coordenação de Trabalho e Rendimento. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2013/default.shtm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

JANNUZZI, P. M. **Pobreza multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza**. Brasília, DF, 2015. (Estudo Técnico SAGI 06/2015).

KEPPLE A. W.; SEGALL, A. M. **Conceituando e medindo Segurança Alimentar e Nutricional**. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011.

MAYER, A. Prefácio. In: CASTRO, J. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Sintra, 1984. p. 347.

MELO, L. M. C. **Pobreza multidimensional: uma análise a partir do índice proposto pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. (Estudo Técnico SAGI/MDS nº 02/2015).

NASCIMENTO, R. C. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional – Relatório 2014**. Brasília, DF: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: agendas convergentes – Relatório 2015**. Brasília, DF: FAO, 2015.

_____. **The state of food insecurity in the world. Roma**: FAO, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

PELIANO, A. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF, 2010. p. 188.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. Insegurança alimentar no Brasil: do desenvolvimento do instrumento de medida aos primeiros resultados nacionais. In: SOUSA, R. P.; VAITSMAN, J. (Orgs.). **Avaliação de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social: resultados**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. v. 1, p. 385-407.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. **Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras**: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação – urbano/rural. Campinas: Unicamp, 2004. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/validacao_rural_urbano.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, P. L. N.; PESSOA, D. G. C.; LILA, M. F. Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 4, p. 659-670, 2002.

SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão nº 1.381).

SOUSA, M. F.; JANNUZZI, P. M. **Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000**. MDS, SAGI: Estudo Técnico nº08/2014.

YUYAMA, L. K. O. et al. Percepção e compreensão dos conceitos contidos na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, em comunidades indígenas no estado do Amazonas, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 21, p. 53-63, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732008000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 abr. 2016.

O TRABALHO INFANTIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Paula Montagner¹

O Brasil é reconhecido como tendo promovido muitas inovações no combate ao trabalho infantil não apenas pela forma aberta com que tratou o problema, mas por avançar na implementação de programas e políticas que vêm diminuindo o trabalho de crianças e adolescentes e reconfigurando a inclusão social de milhões de famílias, quebrando o ciclo de pobreza que levava ao mundo do trabalho milhões de crianças e adolescentes com pouca ou nenhuma escolaridade ao mundo do trabalho e, com isso, reproduzindo situações de informalidade, baixos rendimentos e pobreza, que não são mais aceitas como naturais em nossa sociedade.

O trabalho infantil vem sendo visto crescentemente como tema de política pública, desde os anos 1950, quando se buscava instituir uma idade mínima para o trabalho: nos anos 1970, os sindicatos dos trabalhadores nas áreas urbanas industrializadas incluíam a elevação da idade para trabalhar em suas pautas de negociação; nas estatísticas brasileiras, desde os anos 1980 já havia informações sobre o trabalho de crianças a partir dos 10 anos. Esse debate, nem sempre valorizado na literatura, foi importante para que a Constituição Brasileira aprovada em 1988 estabelecesse os 16 anos como a idade mínima para o trabalho no país, acompanhando os países que já tinham mercados de trabalho mais formalizados e condições de vida mais dignas para a população e em especial para crianças e adolescentes².

Nos anos 1990, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho e organizações da sociedade civil, foram criados programas para retirada de crianças do trabalho em setores produtivos em regiões específicas do país, em que havia implicações visíveis para a saúde de crianças, como as carvoarias, a colheita da erva mate nos canaviais da Zona da Mata de Pernambuco, a cultura do sisal na Bahia e a citricultura de Sergipe. As imagens dessas situações degradantes ficaram marcadas na memória de muitos brasileiros, que ainda veem o trabalho infantil no Brasil sob essa ótica. No entanto, passadas duas décadas, muitas mudanças ocorreram e esse tema precisa ser revisitado considerando as políticas brasileiras de combate ao trabalho infantil e de combate à pobreza.

Entre as inovações implementadas pelo Brasil destaca-se a de entrega de benefícios monetários às famílias, como forma de diminuir a dependência do trabalho – remunerado ou não – de suas crianças e adolescentes. No final de 1999, a expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para todos os estados veio acompanhada da perspectiva de atendimento de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, de famílias pobres, com renda per capita de até ½ salário mínimo, com o recebimento de benefícios monetários, combinado à educação regular, por meio do Programa Bolsa

¹ Paula Montagner é Secretária Adjunta da SAGI/MDS e integra a carreira de Analista de Projetos Sênior da Fundação SEADE/SP. Graduada em Filosofia e em Economia pela USP e mestre em Ciência Econômica pela UNICAMP.

² Essa ampliação da idade mínima até então vigente no segmento formal da economia para todos os adolescentes foi posteriormente referendada quando o Congresso Nacional assumiu os compromissos das Convenções da OIT que tratam das piores formas de trabalho infantil (Convenção 182) e de idade mínima para o trabalho (Convenção 154), sendo posteriormente regulamentadas legislações específicas para estabelecer quais eram as piores formas de ocupação para crianças e adolescentes.

Crianças. Os valores recebidos variavam a depender de onde residiam as famílias; valores diferentes eram repassados nas cidades com mais de 250 mil habitantes³. Embora enfrentasse muitos problemas de implementação e monitoramento, já se vislumbrava a necessidade de combinar essas ações ao acesso dos adultos das famílias com trabalho infantil a programas de geração de trabalho e renda, embora não haja indicação de efetiva implementação dessa articulação. Igualmente importante foi a percepção de que não bastava ter acesso à educação, mas que seria importante garantir a extensão da jornada escolar, de modo a diminuir as oportunidades de combinação de escola e trabalho, atividade que foi apenas parcialmente cumprida e não alcançou maior envergadura.

No período 2001 a 2005 ocorreram muitas mudanças institucionais nesse programa, que demandava aperfeiçoamentos significativos nos seus mecanismos de gestão para assegurar equiparação de recursos para as famílias e garantir ampliação da cobertura do programa, em especial para alcançar áreas rurais e de cidades com menos de 250 mil habitantes. Foi nesse contexto que, no final de 2005, o PETI e o Programa Bolsa Família (PBF) foram integrados, com o objetivo de ampliar a cobertura de atendimento a crianças e adolescentes, em especial a menores de 6 anos, conforme a Portaria 666 de 28 de dezembro de 2005, e as atividades de contraturno escolar foram incorporadas às atividades socioassistenciais do SUAS (RUA, 2007).

O desenho do Programa Bolsa Família (PBF), que integrava múltiplos programas de benefício à população pobre, era ainda objeto de debate na sociedade, pois alterava de forma explícita a forma como as políticas sociais eram realizadas. O debate entre a focalização dos pobres em oposição a políticas universais que eram preconizadas pela Constituição de 1988 estava bastante presente, e a entrega de recursos monetários diretamente à população, por meio do cartão magnético, trazia a público as múltiplas faces do preconceito em relação aos pobres e suas mazelas, atribuindo a eles a responsabilidade por sua condição sem buscar entender as dificuldades estruturais com que tinham de lidar.

A nova metodologia de cadastramento unificado das famílias, que cabia aos municípios, e aceitava as informações oferecidas pela população sobre suas carências foi sendo implementada, e abriu a possibilidade de priorizar a situação de famílias com trabalho infantil desconsiderando o crivo do rendimento, de modo a incluir essas crianças no programa e criar informações individualizadas que passaram ao longo dos anos a permitir que outras políticas alcançassem as famílias segundo suas necessidades.

O PBF impunha dois tipos de condicionalidades a ser cumpridas pelas famílias beneficiárias: na saúde básica, o acompanhamento das crianças menores e sua vacinação; na educação, a frequência escolar estabelecida em 85% dos dias letivos para crianças de até 15 anos e em 75% para os adolescentes. Quando da inclusão das famílias com presença de trabalho infantil, considerou-se que essas condicionalidades, que já eram

³ CARVALHO, I. M. M. 2004.

mensuradas com dificuldade, seriam suficientes para garantir que as famílias mantivessem o compromisso de retirar crianças e adolescentes do trabalho, pré-condição para sua inclusão no programa. Em simultâneo o SUAS buscava padronizar o acompanhamento dessas crianças, adolescentes e suas famílias com atividades socioeducativas no contraturno escolar.

Maria das Graças Rua conclui sua avaliação do processo de integração do PETI com o PBF, em 2007, como sendo positiva e indica que

a integração atingiu os objetivos de racionalização e aprimoramento dos processos de gestão do PBF e do PETI, pois favoreceu diversos aspectos da gestão: através do CadÚnico, reduz gastos administrativos, facilita o monitoramento e avaliação e contribuiu para a melhor aplicação dos recursos do PETI; e através do SISPETI será possível acompanhar o cumprimento dos compromissos dos municípios na oferta das ações socioeducativas e de convivência. (RUA, 2007, p. 5).

Chamava a atenção, no entanto, que os resultados ainda não eram tão positivos com relação à cobertura e inclusão de crianças e adolescentes nos serviços socioeducativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A avaliação do PETI realizada pelo MDS em 2010, ao entrevistar os beneficiários dos programas, mostra que os adolescentes que estavam realizando as atividades socioeducativas e suas famílias demandavam mais conteúdos técnicos nas atividades socioeducativas para ampliar suas credenciais para o mundo do trabalho que, embora postergado, permanecia como o caminho natural a ser seguido, aproveitando a ampliação do número de postos de trabalho formal, a diminuição do desemprego e a ampliação dos rendimentos e salários, induzidos pela política do salário mínimo.

Outra fonte interessante de informação está nas análises da avaliação de impacto do PBF, realizadas pelo MDS em 2006 e 2010, e que mostravam que embora houvesse indicações de redução do trabalho infantil entre beneficiários, acompanhada de melhora na condição escolar, esta não ocorria de forma imediata mas conforme a família passava a confiar na regularidade do benefício, em especial para os meninos que a cada rodada apresentavam menores jornadas de trabalho semanais⁴.

Passados dez anos do início da integração do PETI ao PBF, este artigo busca mostrar qual a situação do trabalho infantil no Brasil e, em especial, qual a situação dele nas famílias mais pobres. A base de informações para essa análise serão os resultados observados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) para o período de 2004 a 2014, mostrando a situação dos segmentos populacionais de menor rendimento e as indicações de presença do trabalho infantil e de progressão escolar, para averiguar a situação de adequação idade-série dessas crianças e adolescentes.

⁴ Na Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II) registrou-se expressiva redução do trabalho infantil, de 23% em 2005 para 16% em 2009, especialmente entre os jovens do sexo masculino. Ver MDS (2012)

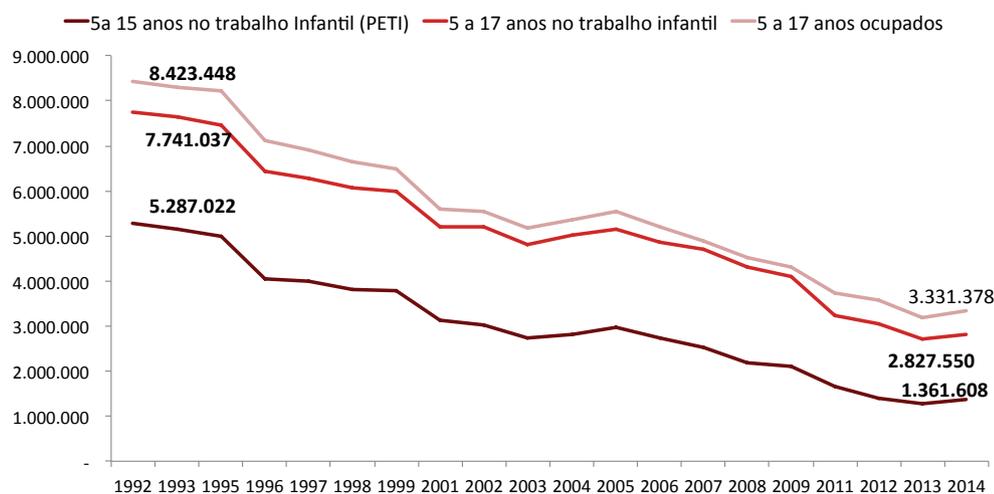
O AVANÇO NO COMBATE AO TRABALHO INFANTIL - O QUE NOS CONTAM AS ESTATÍSTICAS

Desde os anos 1990, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é parceiro do PETI, ao acrescentar informações sobre o trabalho de crianças e adolescentes em suas estatísticas básicas⁵. Sua divulgação anual é um aspecto valorizado pela sociedade, pelos gestores dessa política e pelos pesquisadores do tema. Essas informações, superadas algumas alterações implementadas na PNAD, nos apresentam uma visão agregada da mudança de patamar do trabalho infantil e nos mostram seus decréscimos significativos ao longo desses 20 anos de políticas dedicadas à sua eliminação.

O Gráfico 1 nos indica o número absoluto reponderado da série histórica do trabalho infantil, medido pela coleta de informações da ocorrência de trabalho em crianças a partir de 5 anos de idade. Como, a partir de 2004, as áreas rurais da região Norte foram incluídas, há uma elevação artificial dos números da série que correspondeu à inclusão da estimativa da existência de 336 mil crianças e adolescentes no trabalho infantil.

Segundo os dados apresentados, no Brasil foi possível reduzir o número de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de 8,4 milhões para 3,3 milhões. Se considerados os aprendizes de 14 a 17 anos e aqueles que são empregados com vínculo formal em ocupações permitidas, será possível estimar que o decréscimo foi de 63,5% entre 1992 e 2014. O PETI tem como público-alvo crianças e adolescentes com até 15 anos, e esse grupo apresentou redução de 74,2% entre 1992 e 2014.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS OCUPADOS DE 5 A 17 ANOS, POR FAIXA ETÁRIA E SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL. BRASIL, 1992-2014.



Fonte: IBGE; PNAD. Elaboração: SAGI/MDS.

Nota: Nos anos de Censo, a PNAD não é realizada. A série inclui, desde 2004, os dados da área rural dos estados da região Norte, que anteriormente não eram pesquisados, e diminuiu de 336 mil para 197 mil crianças e adolescentes. Merece atenção ainda que, apenas em 2008, foram especificadas as ocupações que correspondem às piores formas de trabalho infantil, mas nesse gráfico ficam as identificáveis que foram retiradas de toda a série.

A análise desses dados em maior detalhe revela, ainda, uma transformação importante no perfil etário do trabalho infantil: enquanto, nos anos 1990, 68% deles tinham entre 5 e 13 anos, no período posterior a 2010 80% tinham entre 14 e 17 anos. Essa mudança por si mesma já indica que as novas gerações têm menos contato com o trabalho precoce, ainda que, para aqueles que já alcançam a adolescência, as possibilidades de retenção fora do mercado de trabalho dependem não apenas dos incentivos das políticas públicas – como benefícios monetários, acesso e progressão escolar, fiscalização do tipo de ocupação exercida para impedir o trabalho em atividades perigosas –, mas igualmente da atração que os rendimentos do trabalho podem exercer sobre esses adolescentes e suas famílias.

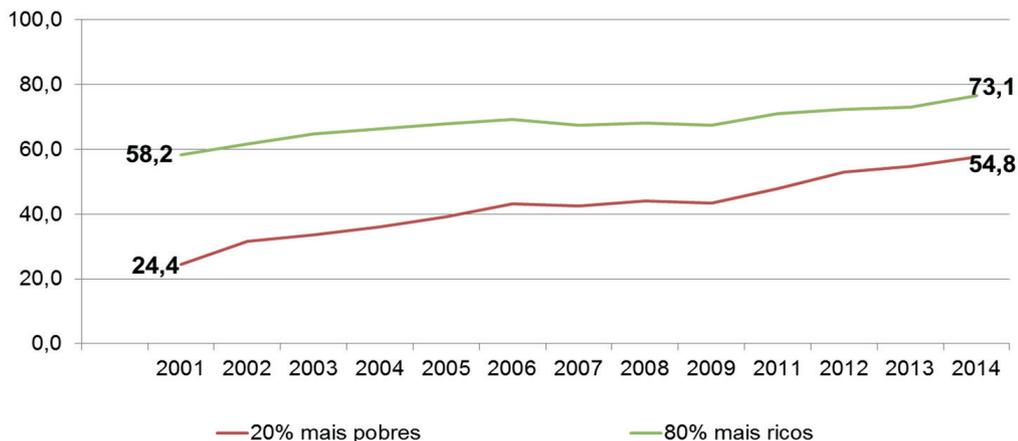
Os dados sobre acesso à escola também são importantes, pois mostram que o objetivo de universalização do acesso ao ensino fundamental está praticamente cumprido (em 2014, 98% frequentavam a escola), alcançando inclusive crianças e adolescentes que trabalhavam (97%). Já para os adolescentes, verifica-se menor frequência à escola a partir dos 14 anos, quando deveriam estar finalizando o ensino fundamental. Entre os que tinham de 14 a 15 anos, 95% estavam frequentando a escola, e, para aqueles que trabalhavam, o percentual, embora elevado (89%), já se mostra menor. Essa diferença é ampliada para os adolescentes de 16 e 17 anos, uma vez que, entre os que trabalhavam, 70% frequentavam a escola – dez pontos percentuais abaixo do conjunto dos que estudavam nessa faixa etária em 2014 (80%). No entanto, esses resultados são substancialmente mais elevados do que os observados na década de 1990.

É importante chamar a atenção ao enorme esforço de adequação idade-série verificado nesse período, que foi possibilitada pela permanência na escola, em especial entre os mais pobres, que são beneficiários do PBF. Segundo os dados da PNAD, para o período de 2001 a 2014, aumentou substancialmente o percentual de alunos que integram famílias mais pobres e que aos 15 anos estão na série correspondente à sua idade nas escolas públicas. Essa progressão é maior entre os 20% mais pobres – que correspondem ao percentual dos beneficiários do PBF – do que entre os demais 80%.

O Gráfico 2 mostra como o diferencial entre os 20% mais pobres vem diminuindo em relação aos demais 80%. Entre 2001 e 2014, o percentual dos que estavam na série esperada para sua idade aumentou de 24,2% para 54,6%, o que diminuiu o hiato que os separava dos 80% restantes – de 33,8 pontos percentuais para 18,3 pontos percentuais –, mesmo tendo se observado ampliação dos que estão em idade-série correta para o último grupo, o que passou de 58,2% para 73,1%.

Foram transformações substanciais, que ocorreram em curto espaço de tempo e que certamente trouxeram uma nova perspectiva para as famílias e seus filhos sobre as possibilidades de novas oportunidades de inclusão produtiva e até de mobilidade social ascendente, uma vez que o maior acesso à educação foi um dos principais fatores de manutenção da ascensão propiciada por empregos mais bem remunerados.

GRÁFICO 2 – PERCENTAGEM (%) DE ESTUDANTES DE 15 ANOS QUE ESTÃO EM ESCOLA PÚBLICA NA SÉRIE ESCOLAR ESPERADA PARA SUA IDADE. BRASIL, 2001-2014.



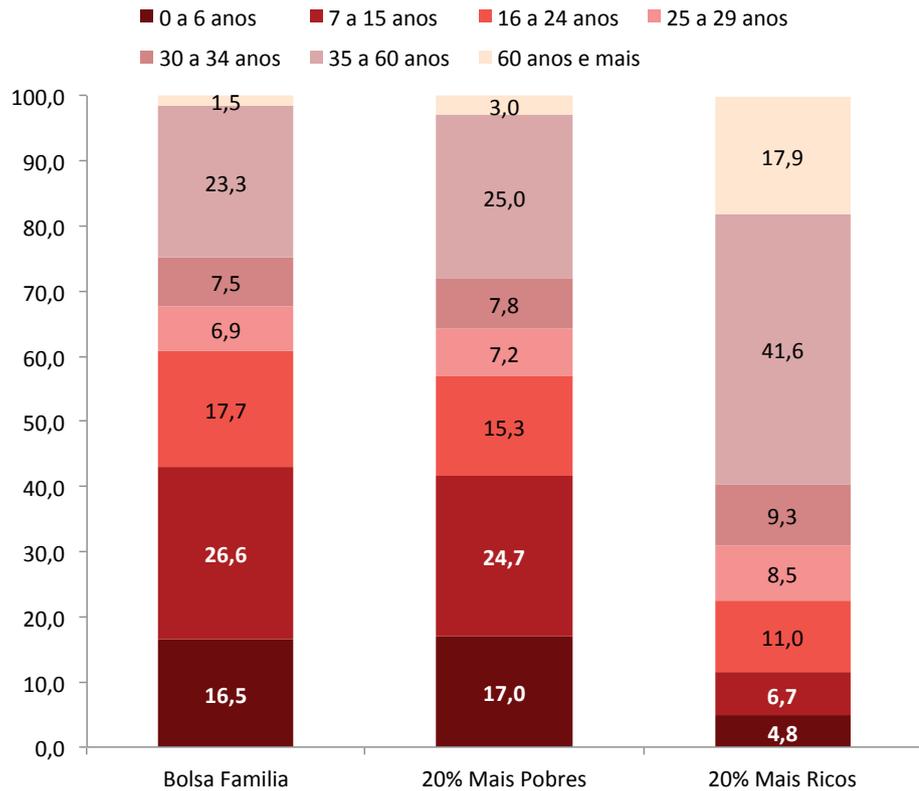
Fonte: IBGE; PNAD.

Outro aspecto importante é o significativo aumento do rendimento do trabalho dessas crianças e adolescentes. Enquanto nos anos 1990 aproximadamente metade não tinha rendimentos monetários, em 2014, até pela mudança no perfil etário, 78% indicavam receber pagamento por seu trabalho, sendo esse tanto mais elevado quanto mais dinâmico estivesse o mercado de trabalho de sua região, a intensidade desse fenômeno fez aumentar o trabalho infantil nas regiões metropolitanas do Sudeste, principalmente para os adolescentes de 14 a 17 anos. Essa melhora no mercado de trabalho tem como decorrência a persistência de possibilidades de escolha para os adolescentes, na medida em que eles e suas famílias continuam a acreditar ser possível optar pela combinação de trabalho e escola, como ocorreu com seus irmãos mais velhos, impedindo que antecipem perdas significativas em suas trajetórias futuras no mundo do trabalho, como sinalizam os estudos mais conhecidos sobre a entrada precoce no mundo do trabalho, tanto no Brasil como em outros países.

A TRAJETÓRIA DE SUCESSO DO PBF E SUA IMPORTÂNCIA PARA O TRABALHO INFANTIL

O PBF, depois do momento inicial de estruturação e organização, ampliou significativamente sua cobertura e sua capacidade de focalização. Os dados do Gráfico 3 ilustram seu elevado ajuste em relação aos 20% mais pobres revelados pelos dados da PNAD. Em contraste, há enorme diferença entre a distribuição por idade entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, o que ilumina pelo menos parcialmente as desconfianças que esse segmento demonstra sobre a focalização do PBF.

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS SEGUNDO FAIXA ETÁRIA NO PBF E NOS 20% MAIS POBRES E 20% MAIS RICOS. BRASIL, 2014.



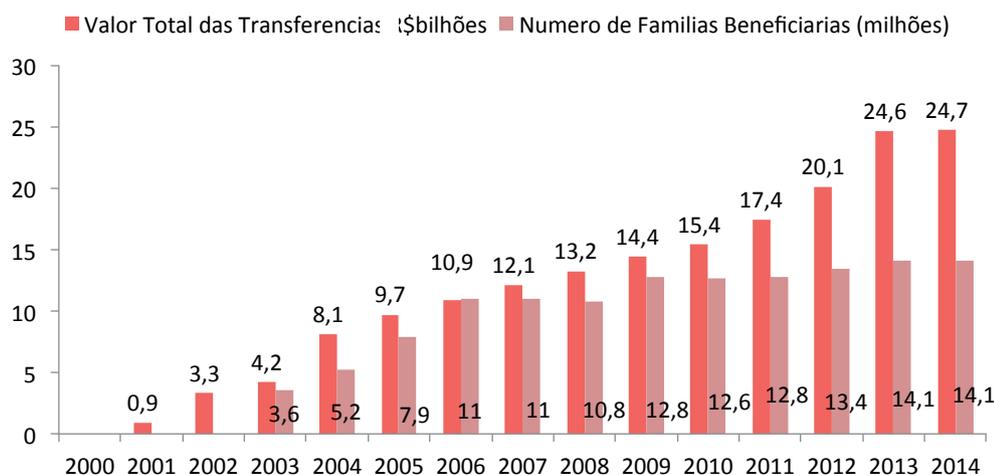
Fonte: MDS; Cadastro Único; IBGE; PNAD.

A elevada cobertura alcançada pelo programa - em 2010 alcança 12,8 milhões de famílias e pela busca ativa do Programa Brasil sem Miséria (PBSM) encontrou o pouco mais de um milhão de pessoas que viviam em bolsões de pobreza nas áreas remotas e nas áreas periféricas dos aglomerados metropolitanos, foi importante para garantir que as crianças e adolescentes das famílias de menor rendimento tivessem uma alternativa, permanecendo na escola até 17 anos. Vale considerar que o programa acompanha mais de 17 milhões de crianças e adolescentes, exercendo, assim, um papel preventivo ainda pouco estudado para a prevenção do trabalho infantil entre os 20% mais pobres da população.

O gráfico mostra, ainda, que o volume de recursos do programa cresceu para abrigar o aumento de famílias, mas sempre manteve uma proporcionalidade em relação ao PIB (5% dos recursos totais). Isso se deve à implementação de múltiplas medidas de gestão que aumentaram a eficiência das ações descentralizadas e a qualidade e con-

fiabilidade das informações captadas, e ao processo de averiguação das situações de desligamento por descumprimento das condicionalidades preconizadas, ou, ainda, ao desligamento voluntário do programa por superação da situação de pobreza que motivava a sua inclusão.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS CONDICIONADOS. BRASIL, 2001-2014.



Fonte: MDS.

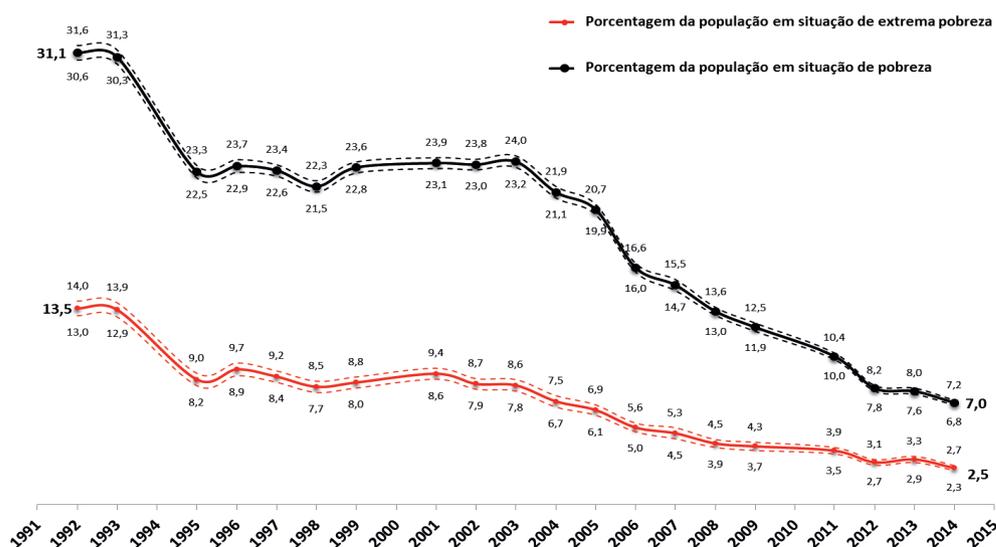
Os resultados da ampliação do PBF e dos programas complementares que foram implementados a partir de 2011 com o PBSM, acompanhados da ampliação do mercado de trabalho, em especial do mercado de trabalho formal e da política de aumento do valor real do salário mínimo (a partir de 2007), impuseram uma vigorosa transformação na diminuição da pobreza e da desigualdade na população brasileira.

Como mostra o gráfico, depois do Plano Real – que havia reduzido as perdas associadas à corrosão dos rendimentos em função da persistência e elevação da inflação –, não havia transformação substancial nos índices de pobreza, que alcançavam 20% da população brasileira. A partir de 2004, no entanto, a trajetória de declínio da pobreza se mantém acelerada e, apenas nos últimos anos, mostrou algum arrefecimento, em função da diminuição do crescimento da economia, atingindo em 2014 a menor marca da série: 7% da população.

Vale destacar que o decréscimo da extrema pobreza também precisa ser destacado, pois nesses grupos as dificuldades de monetização do trabalho eram persistentes, e declinaram de cerca de 10% para 2,5% da população em 2014.

Esse movimento de declínio da pobreza tem um efeito substancial para o declínio do trabalho infantil entre as famílias de menor rendimento, e por isso é importante mostrar quão fundamental é o papel do PBF para esse grupo.

GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE PESSOAS NA POBREZA E NA EXTREMA POBREZA. BRASIL, 1991-2014.



Fonte: IBGE; PNAD. Elaboração: SAGI/MDS.

Nota: Ver MDS/SAGI-ETC 05/2016 sobre as sintaxes relativas à ponderação dos dados da PNAD.

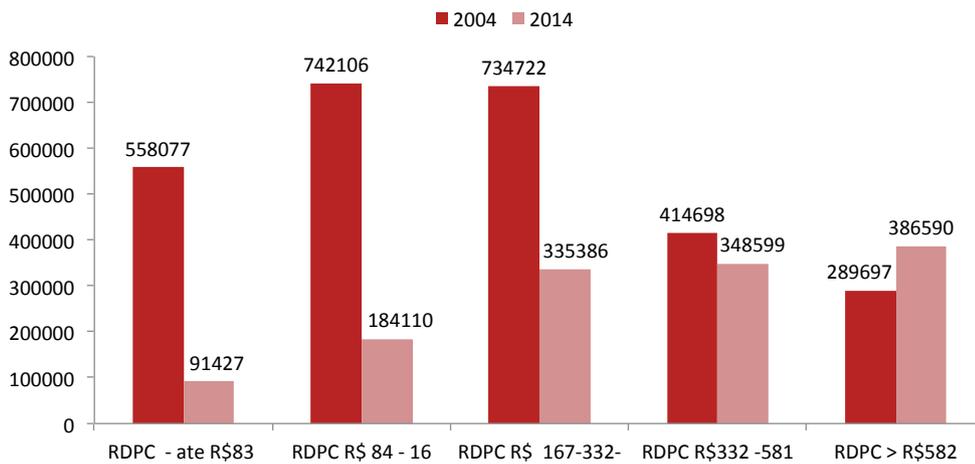
Utilizando os dados da PNAD do período de 2004 a 2014, foi possível mostrar que ocorre importante redução do trabalho infantil exatamente nas famílias mais pobres, em especial entre aquelas que se tornam beneficiárias dos programas de transferência de renda.

O Gráfico 6 mostra o número de crianças e adolescentes no trabalho infantil nos anos de 2004 e 2014, segundo a faixa de rendimento domiciliar per capita. É notável a diminuição observada para o grupo que estava na extrema pobreza – valores que vão até 88 reais, ou 1,25 dólar por dia. A redução observada é de 84% para crianças de 5 a 15 anos, e de 80% para adolescentes de 16 a 17 anos. Para os que estão na faixa de renda da pobreza – valores de até 166 reais, ou 2,5 dólares por dia –, as reduções são da ordem de 75%.

Vale destacar que essa trajetória de declínio não mostra alteração mesmo entre 2013 e 2014, quando a pesquisa registrou aumento do trabalho infantil. Esses resultados

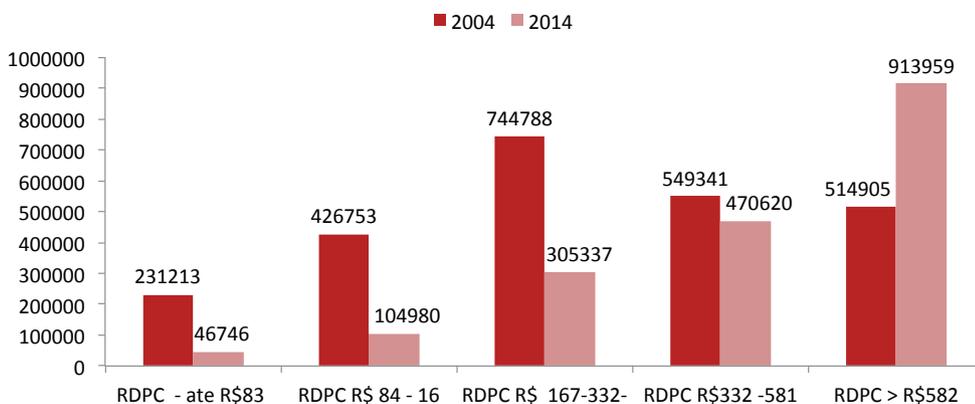
de manutenção de crianças e adolescentes fora do trabalho podem ser atribuídos principalmente aos programas de transferências de renda e às suas condicionalidades de elevada frequência escolar obrigatória.

GRÁFICO 6 – NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES OCUPADOS DE 5 A 15 ANOS POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA. BRASIL, 2004-2014.



Fonte: IBGE; PNAD. Elaboração: SAGI/MDS.

GRÁFICO 7 – NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES OCUPADOS DE 16 E 17 ANOS POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA. BRASIL, 2004-2014.



Fonte: IBGE; PNAD. Elaboração: SAGI/MDS.

O perfil dessas famílias indica que nesses grupos há elevada presença de famílias ocupadas em atividades rurais e por empreendimentos informais, que mostram maior resistência em eliminar o trabalho infantil – apesar de suas crianças frequentarem a escola – por entender que ele é a passagem de conhecimento do empreendimento familiar entre gerações. Ainda assim, a presença na escola é um fator importante, que pode permitir que essas crianças e adolescentes trabalhem em outras atividades que não a que seus pais atuam, se houver continuidade no acesso a educação e a outras políticas públicas. Elas devem, portanto, ser mantidas na escola até a conclusão do ensino fundamental e incentivadas a concluir o ensino médio, em especial se ele tiver matérias que mostrem utilidade prática na condução desses empreendimentos.

Outro ponto importante é que os resultados positivos da redução do trabalho infantil alcançam também famílias que hoje têm maior rendimento do trabalho – de até R\$372,00 por mês (5 dólares por dia). Uma parte desse grupo é integrada por famílias que fizeram parte dos programas de transferência de renda e que, por isso mesmo, puderam compreender a importância da educação como um aspecto fundamental para a garantia de melhores credenciais para a entrada no mundo do trabalho. Deve-se também considerar o papel das novas formas de acesso ao ensino técnico, tecnológico e superior, vigentes desde 2011 e que passaram a criar cotas para os egressos das escolas públicas e aprovados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A possibilidade de acesso ao ensino superior certamente vem mostrando que há oportunidades reais de mudança social para todos, inclusive para aqueles que vêm de famílias mais pobres e estudam na escola pública. Se antes o crivo dos vestibulares tornava essa situação impeditiva, agora, para esses mesmos grupos, a possibilidade de utilizar as notas do ENEM permite incentivar a presença na escola, o aumento de produtividade do ensino e a postergação da entrada no mundo do trabalho.

Por último, merece destaque que são as famílias com maiores rendimentos que vêm registrando aumento do trabalho, em especial de adolescentes. Para elas, as condições presentes em mercados de trabalho muito dinâmicos nas áreas metropolitanas representam possibilidade de mesclar o acesso à escola ao trabalho protegido para esses adolescentes, com expressivas mudanças no padrão de rendimento dessas famílias, que, especialmente se consideradas as possibilidades de acesso a crédito, podem almejar novos bens de consumo, antes disponíveis apenas para famílias mais abastadas.

Com os elevados valores de remuneração e a possibilidade de atuar em postos de trabalho com carteira de trabalho assinada, ou ainda no apoio ao empreendimento de familiares que passam a remunerar a ajuda dos adolescentes, há uma situação que merece maior estudo e avaliação sobre as dificuldades de manter esses adolescentes focados na escola e no processo de completar seu ciclo escolar. As dificuldades de avanço nos percentuais

de frequência à escola em parte estão associadas a essa remuneração crescente que se verificou no período de 2004 a 2014. No entanto, há outros fatores a considerar, em especial sobre o papel que o ensino médio regular cumpre na vida desses adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados para a diminuição do trabalho infantil nas famílias mais pobres do país são uma realidade alcançada pelos programas de transferência de renda. Os dados são eloquentes e mostraram que, com a ampliação de cobertura dos programas e suas condicionalidades de frequência à escola, puderam imprimir um novo ritmo para a elevação de escolaridade das crianças mais pobres no país.

Essa possibilidade de retardo do ingresso no mundo do trabalho, a universalização do acesso ao ensino fundamental e a crescente conscientização das sequelas e periculosidade do trabalho infantil fazem o sucesso das políticas públicas de redução do trabalho infantil.

A mudança no perfil etário 80% dos que trabalham têm entre 14 e 17 anos – mostra que as políticas que focavam nas crianças e adolescentes de até 15 anos estão cada vez mais ultrapassadas. Está claro que elas precisam ser aperfeiçoadas pela jornada integral propiciada pelo programa de educação integral que vem avançando com o apoio dos recursos do MDS, para que também escolas onde há maioria de crianças beneficiárias do PBF possam ter essa jornada estendida. Mais de 66 mil escolas já iniciaram esse processo e precisam ser incentivadas, para que ampliem sua atuação para reforçar conhecimentos entre os alunos do ensino fundamental e médio.

Para aqueles com idade mais avançada, o acesso às escolas de formação técnica e tecnológica pode ser uma forma de dar maior materialidade a suas demandas por conhecimentos mais práticos e que estejam mais presentes em sua forma de aprendizagem. O aumento do número de escolas técnicas em todo o país pode, assim, ser um importante elemento a considerar nos avanços das políticas de combate ao trabalho infantil. Da mesma forma, as possibilidades de trabalhar de forma protegida, seguindo as normativas do Programa de Aprendizagem Profissional, pode unir interesses de empregadores que buscam mão-de-obra mais qualificada e de famílias e adolescentes que buscam oportunidades de trabalho para apoiar formas de aprendizado mais voltadas para aspectos práticos, propiciados pela formação profissional. Os novos aspectos desse processo certamente demandam maior conhecimento sobre os processos de transição escola-trabalho de adolescentes e jovens, e reabrem o debate do trabalho infantil em outro patamar, com a sociedade e agora também com estes atores importantes: os adolescentes, que muito têm a dizer sobre que papel querem ter na sociedade e como querem construir seu futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: Segunda Rodada (AIBF II)**. Brasília, jun. 2012. (Sumário Executivo). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2016.

_____. **Metodologia de computo das taxas de pobreza e extrema pobreza das Pnad 1992 a 2014**. Brasília, DF: MDS, 2016a. (Estudo Técnico 05/2016).

CARVALHO, I. M. M. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004.

RUA. Maria das Graças Rua -Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF). **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 58, n. 4, p. 417-450, 2007.

ANÁLISE DE IMPACTO DO PRONATEC EM BENEFICIÁRIOS

*Francisca de Fátima de Araújo Lucena¹
Júlio César Gomes Fonseca²*

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem como finalidade ampliar a oferta de educação profissional no Brasil e representa uma ação integrativa entre as políticas sociais de educação, assistência social e de emprego e renda. Sua implementação possibilitou a expansão da oferta de cursos e sua interiorização se apresenta como ferramenta de superação da extrema pobreza ao priorizar o acesso dos estudantes da rede pública, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.

Dados do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) indicam que grande parcela dos adultos que trabalham apresenta nível de escolaridade inversamente proporcional à faixa etária (menor escolaridade quanto mais velho o beneficiário) e maior informalidade com baixas remunerações, como as situações majoritárias dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Atrair esse público formado por mulheres e homens trabalhadores e empreendedores informais apresentava o desafio de encontrar cursos de capacitação que pudessem propiciar conhecimento adequado – sem que as lacunas escolares se tornassem um obstáculo intransponível – e conectar esse conhecimento a ocupações que estivessem gerando trabalho nas diferentes regiões do país (MONTAGNER; MULLER, 2015).

O Pronatec/Bolsa-Formação trouxe inovações em seu desenho e propósitos que permitem priorizar seu acesso a estudantes da rede pública, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Apresenta também estratégias de expansão da oferta de educação profissional para todo o território nacional, que estava presente anteriormente principalmente nas capitais e grandes centros urbanos. Essa ampliação possibilitou a sensibilização e participação de um potencial público-alvo que não se identificava como destinatário de cursos técnicos e de qualificação profissional, por questões de escolaridade exigida para inserção em cursos de qualificação profissional até então existentes. Para isso, a iniciativa agregou o conhecimento acumulado em experiências anteriores das redes das instituições federais (Institutos Federais e escolas vinculadas às Universidades Federais), estaduais e distritais de educação profissional e tecnológica; dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; e da Assistência Social (MONTAGNER; MULLER, 2015). O apoio das equipes da

¹ Mestrado em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, graduação em Estatística pela Universidade de Brasília e técnica do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

² Graduação em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais, coordenador geral de Monitoramento de Demanda do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Assistência Social (ACESSUAS/Trabalho) foi fundamental, devido ao conhecimento dos meios para identificar e mobilizar esse público, ao mesmo tempo que buscava esclarecer como eram os cursos e para que tipo de ocupação eles poderiam vir a ser úteis em suas localidades.

Em geral, espera-se como efeito de programas de qualificação profissional o aumento das chances de empregabilidade e de rendimentos provenientes do trabalho. Contudo, tais resultados não podem ser garantidos unicamente pela participação em programas desse tipo, pois os efeitos dependem de outros condicionantes contextuais, como a dinâmica econômica e programas de intermediação de mão de obra, ao apoio ao empreendedorismo e acesso a crédito (SOUSA; SILVA; JANNUZZI, 2015).

O programa atingiu, em 2014, oito milhões de matrículas. Na modalidade Bolsa Formação, esse quantitativo foi de 2.836.925 milhões de matrículas, representando 2.490.119 indivíduos. A expansão do quantitativo de matrículas do Pronatec, desde sua criação em 2011, motivou a consecução de uma série de estudos, por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no sentido de dimensionar essa expansão nos aspectos sociodemográficos, territoriais, de oferta de cursos e sua contribuição na obtenção e manutenção do emprego formal. Outro ponto importante de investigação dos estudos foi a possibilidade de compreender os impactos do Pronatec para o grupo de indivíduos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.

O conjunto de estudos realizados contou com as informações do Pronatec/Bolsa-Formação, Cadastro Único, folha de pagamento do PBF, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e o Cadastro de Microempreendedores Individuais (Mei) formalizados.

As análises integrantes deste artigo são resultantes da descrição das variáveis de interesse em relação às matrículas do Pronatec (SOUSA, 2015a), construção de conceitos de trajetória dos alunos do Pronatec em relação à vinculação no mercado formal (SOUSA, 2015b) e implementação de um desenho de estudo do tipo caso-controle, comparativo entre indivíduos inscritos no Cadastro Único, matriculados e não matriculados no Pronatec (FONSECA et al., 2015).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O Pronatec apresenta em sua concepção cinco iniciativas de oferta de cursos de formação (Quadro 1), que permitiram a expansão do quantitativos de matrículas do programa, como visto anteriormente.

QUADRO 1 – INICIATIVAS DO PRONATEC

INICIATIVAS PRONATEC	DEFINIÇÃO DA INICIATIVA
Bolsa Formação	Por meio da Bolsa Formação são ofertados cursos utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica. Ela ocorre em duas modalidades: Trabalhador e Estudante. A primeira refere-se a cursos de formação inicial e continuada (FIC), de no mínimo 160 horas-aula, preferencialmente para beneficiários do seguro-desemprego e de programas de inclusão produtiva do Governo Federal. A segunda modalidade oferece cursos técnicos de nível médio (de pelo menos 800 horas-aula) para estudantes da rede pública e privada. Em ambas as modalidades os alunos estão isentos de quaisquer custos como taxa de matrícula e material didático, entre outros possíveis gastos de custeio. Busca-se, assim, democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos.
Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem	Aplica recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (que fazem parte do sistema S), recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e FICs, em vagas gratuitas destinadas a estudantes e trabalhadores.
Rede e-Tec Brasil	Oferece gratuitamente cursos técnicos e FICs a distância, por meio das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, das unidades do sistema S e das instituições vinculadas aos sistemas estaduais.
Programa Brasil Profissionalizado	Repasse de recursos do governo federal para construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais, instalação de laboratórios, aquisição de mobiliário, acervo bibliográfico e equipamentos e capacitação de docentes e gestores escolares, visando à ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais.
Expansão da Rede Federal	Amplia a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que oferece cursos FIC, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de Pós-Graduação. De 2011 a 2014, foram criadas 208 novas unidades, totalizando 562 unidades em funcionamento.

Fonte: Sousa et al., 2015.

O Cadastro Único contava, em abril de 2014, com 86.265.891 indivíduos, aos quais foram incluídas informações da folha de pagamento, caso fossem também beneficiários do PBF, referente ao mês de maio de 2014.

As análises dos registros conjuntos (Pronatec e Cadastro Único) somente poderia ser levada a cabo a partir da integração das bases de dados, tendo sido realizada por meio do linkage determinístico entre as duas fontes de informação. A integração foi realizada pela área técnica, conforme detalhado por Sousa, Silva e Jannuzzi (2015b), considerando os registros de indivíduos do Pronatec/Bolsa-Formação (2.490.119 indivíduos) com o Cadastro Único (86.265.891 indivíduos), resultando em 1,3 milhão de indivíduos matriculados em ambos os programas.

A partir da base de dados de indivíduos matriculados no Pronatec/Bolsa-Formação integrados ao Cadastro Único, foram realizadas outras integrações por meio de *matchcodes* (VAZ et al., 2014) com informações da RAIS, Caged e Mei, considerando uma perspectiva de análise longitudinal intrínseca a essas últimas bases de dados. O Quadro 2 mostra os quantitativos de informações em cada uma das bases de dados utilizada.

A integração final gerou um conjunto de 2.490.119 indivíduos matriculados no Pronatec/Bolsa-Formação, entre janeiro de 2012 e maio de 2014, sendo 1.359.377 (54,6%) concluintes com pelo menos um curso concluído, 794.042 (31,9%) ainda frequentando o curso em junho de 2014 e 336.700 (13,5%) que abandonaram o curso.

QUADRO 2 – SÍNTESE DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS

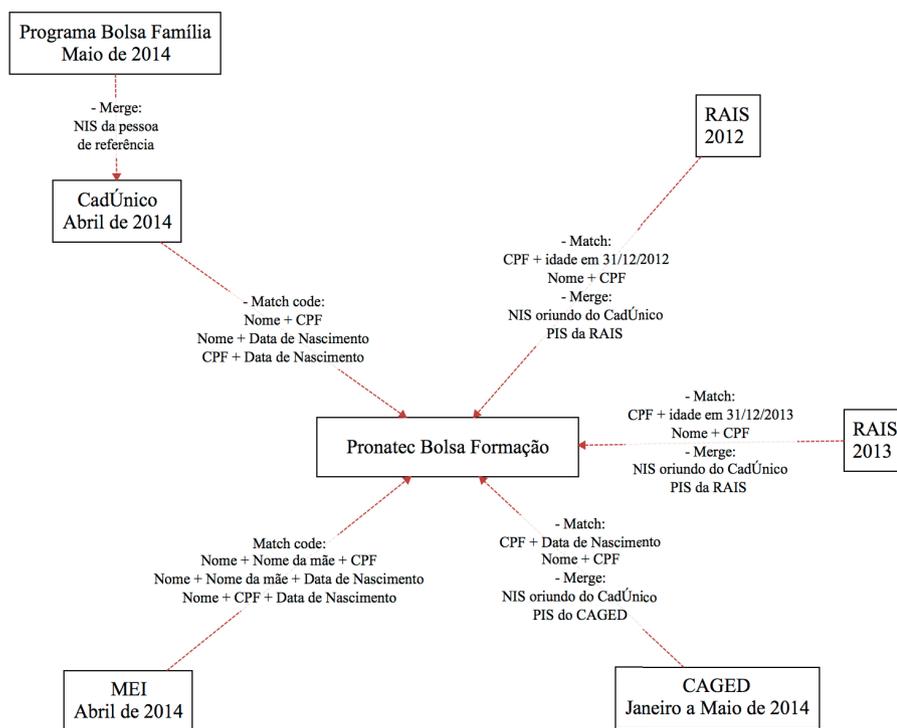
BASE DE DADOS	DATA DE REFERÊNCIA	VOLUME DE DADOS
Pronatec/Bolsa-Formação – cursos FIC e técnico concomitante	junho de 2014	2.836.925 registros de matrículas; 2.490.119 registros de indivíduos matriculados.
Cadastro Único para Programas Sociais com informações da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF)	abril de 2014	86.265.891 registros de indivíduos inscritos.
Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)	2012	73,3 milhões de registros de vínculos formais, envolvendo cerca de 59 milhões de indivíduos.
	2013	75,4 milhões de registros de vínculos formais, envolvendo cerca de 61 milhões de indivíduos.
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)	janeiro a maio de 2014	Média mensal de 3,8 milhões de admissões e desligamentos em empregos formais ou uma movimentação média mensal de 3,5 milhões de indivíduos.

BASE DE DADOS	DATA DE REFERÊNCIA	VOLUME DE DADOS
Cadastro de microempreendedores individuais formalizados (Mei)	abril de 2014	4,4 milhões de indivíduos com microempreendimentos formalizados.

*As datas de referência refletem a disponibilidade de informações em setembro de 2014, início das análises aqui apresentadas.
 Fonte: Sousa et al., 2015.

O estudo para análise de impacto do Pronatec em beneficiários do PBF exigiu alguns recortes em relação aos dados resultantes da integração de dados mostrado no Diagrama 1. O recorte resultante de 1.537.530 indivíduos do Pronatec presentes na base de dados do Cadastro Único referia-se ao público de 18 a 64 anos. Esse conjunto de indivíduos passaram a compor o grupo de casos do desenho de estudo caso-controle implementado (SCHLESSELMAN, 1982). O grupo controle foi definido a partir da ação inicial de marcação de todos os indivíduos que pertenciam à base do Cadastro Único do mês de abril de 2014, mas que não pertenciam ao grupo dos 1.537.530 indivíduos tratados no estudo anterior.

DIAGRAMA 1 – SÍNTESE DA SISTEMÁTICA DE INTEGRAÇÃO DOS REGISTROS DAS FONTES DE DADOS UTILIZADAS



Fonte: Sousa et al., 2015.

Como segundo critério, os controles deveriam possuir informações declaradas nas seis variáveis utilizadas como camadas de similaridade, com as seguintes categorias de informação, quando fosse o caso:

- Código do município;
- Código da microrregião;
- Sexo: feminino e masculino;
- Escolaridade: classificação elaborada segundo orientação do Departamento de Cadastro Único (Decau), vinculado à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc).
 - » Nunca frequentou escola (NF_ESC)
 - » Ensino Fundamental Incompleto (EF_INC)
 - » Ensino Fundamental Completo (EF_COM)
 - » Ensino Médio Incompleto (EM_INC)
 - » Ensino Médio Completo (EM_COM)
 - » Ensino Superior Incompleto (ES_INC)
 - » Ensino Superior Completo (ES_COM)
 - » Sem Informação (SI_ESC)
- Faixa Etária: idade agrupada por faixas etárias.
 - » 18 a 29 anos (18-29)
 - » 30 a 49 anos (30-49)
 - » 50 a 64 anos (50-64)
- Faixa de Atualização Cadastral: classificação elaborada visando a estabelecer a sincronicidade das informações fornecidas pelos usuários do Cadastro Único. Observa-se que mesmo com todos os esforços para a redução do tempo de

atualização das informações, ainda há bastante trabalho de conscientização a ser feito no sentido de se ter um cadastro com menor tempo de atualização de dados entre as informações coletadas, minimizando, assim, os riscos de discrepâncias. Sendo assim, as seguintes faixas de período de atualização foram consideradas.

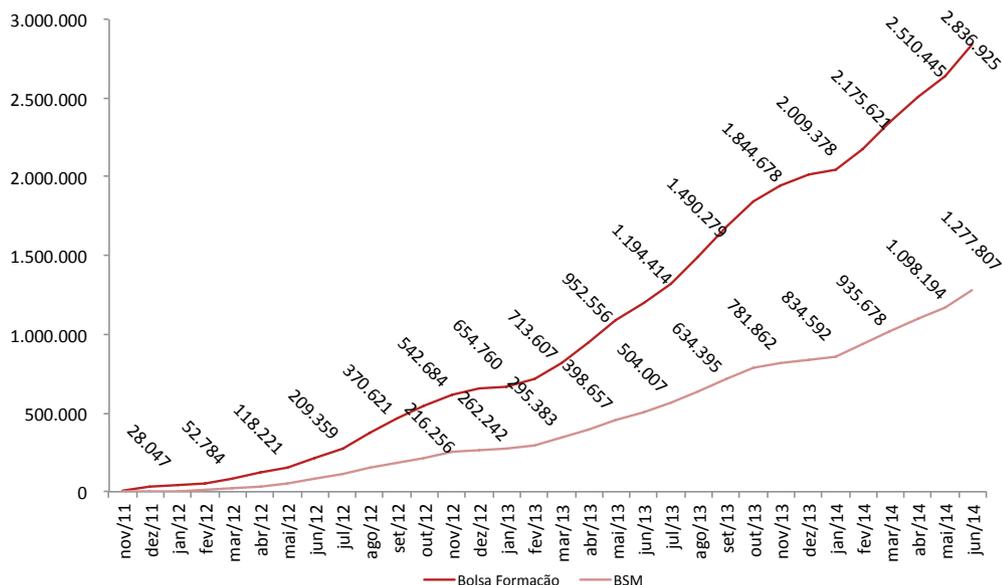
- » 0 a 12 meses (0a12)
- » 13 a 24 meses (13a24)
- » 25 a 36 meses (25a36)
- » 37 a 48 meses (37a48)
- » 49 ou mais (49mais)

Observando-se as características dos casos, foi escolhido aleatoriamente um controle com características semelhantes, conforme especificado anteriormente, mas que não tivessem matrícula no Pronatec. Após o pareamento dos casos e controles pelo método de aleatorização de seleção e exclusões de indivíduos que não possuíam informação completa nas variáveis utilizadas como camadas de similaridade. Ao final, 1.229.041 casos compuseram a base de dados do estudo de impacto do Pronatec, com o mesmo quantitativo de controles (1.299.041) devidamente aleatorizado.

RESULTADOS

A expansão do Pronatec atingiu o total de 2.836.925 matrículas em junho/2014 na modalidade Bolsa Formação e 1.277.807 matrículas na modalidade Brasil Sem Miséria (BSM), considerando-se o início do programa em outubro de 2011. A expansão pôde também ser observada para o subgrupo Pronatec BSM, direcionado aos beneficiários do PBF, apesar da diferença na magnitude do volume de matrículas. A expansão das matrículas para o grupo de beneficiários do PBF refletiu os resultados dos esforços do MDS em oferecer qualificação profissional aos beneficiários, ação integrada a outros ministérios, com a finalidade de permitir e melhorar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho, por meio da promoção de acesso à educação e qualificação.

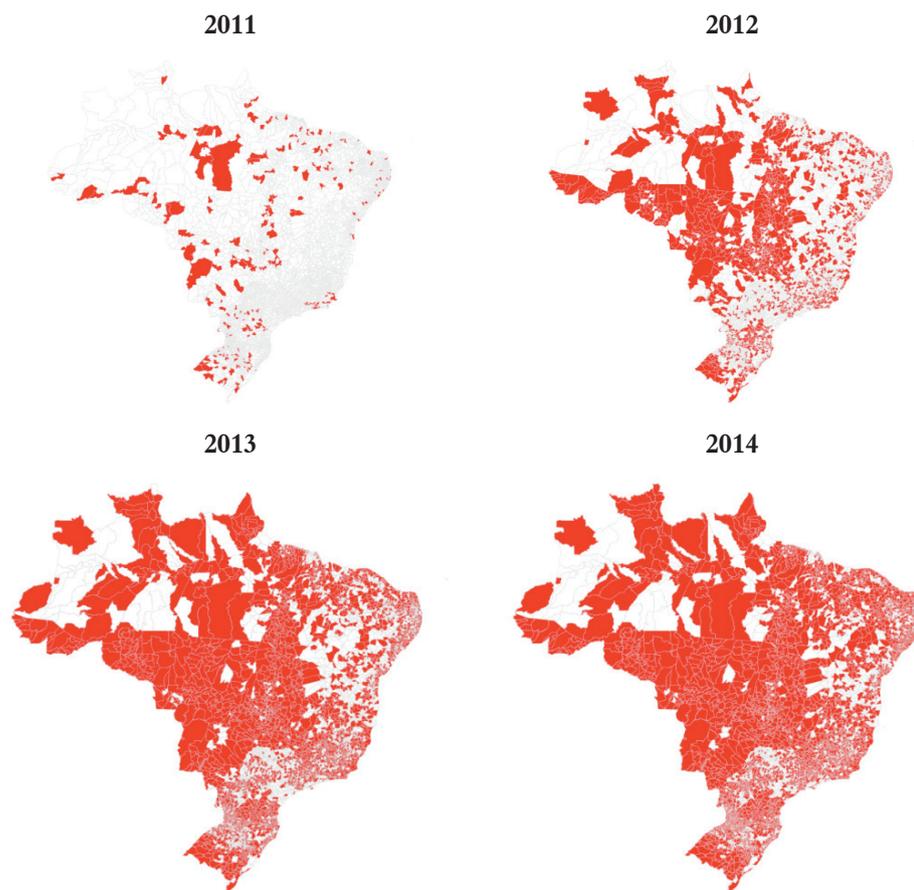
GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE ACUMULADA DE MATRÍCULAS REALIZADAS NO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO (BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO 2014)



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), 2015. Elaboração: DM/SAGI.

Outro resultado de destaque é a capacidade de expansão territorial que o Pronatec/Bolsa-Formação apresentou ao longo do período observado. A Figura 1 mostra o aumento da quantidade de municípios brasileiros com oferta de curso Pronatec no período de 2011 a 2014. Destaque para a região Nordeste que apresentava a maior concentração de matrículas disponíveis, cerca de 30% do total, seguida por Sudeste e Sul. A expansão observada representa o atendimento aos objetivos do programa de levar ao interior do país os cursos de qualificação profissional, deixando de se concentrar nas capitais e grandes centros. O Pronatec BSM apresentou características semelhantes de expansão.

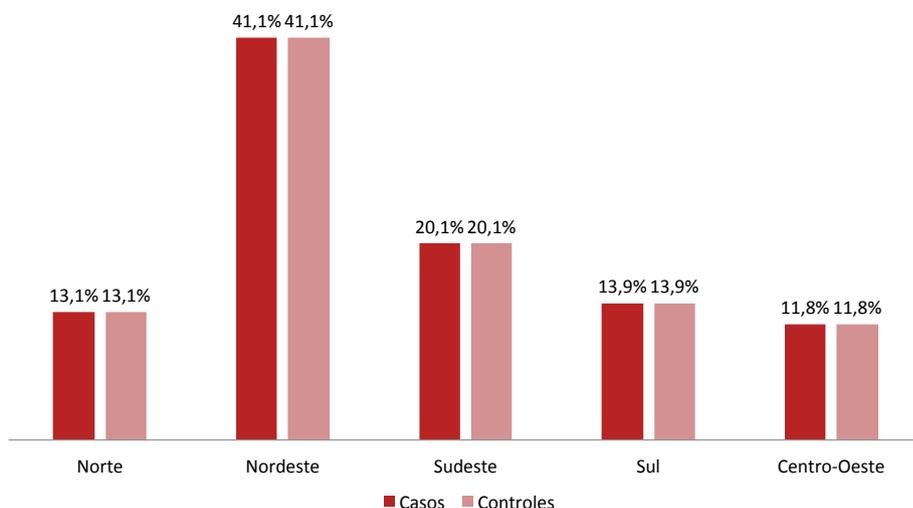
FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM OFERTA DE CURSOS PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO (BRASIL, DEZEMBRO DE 2011, 2012, 2013 E JUNHO DE 2014)



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), 2015. Elaboração: DM/SAGI.

A paridade entre casos e controles foi verificada na análise da distribuição das variáveis das camadas de similaridade utilizadas no estudo, ilustradas nos Gráficos 2 e 3. O primeiro refere-se à distribuição dos egressos do Pronatec/Bolsa-Formação por região do país. Nas comparações entre grupos (caso-controle) e regionais observa-se a predominância no quantitativo de matrículas na região Nordeste (41,1%) e Sul (20,1%). As regiões Norte e Sudeste contavam com pouco mais de 13% do total de matrículas no Pronatec em ambos os grupos. A região Centro-oeste apresentou 11,8% do total de matrículas realizadas em 2014.

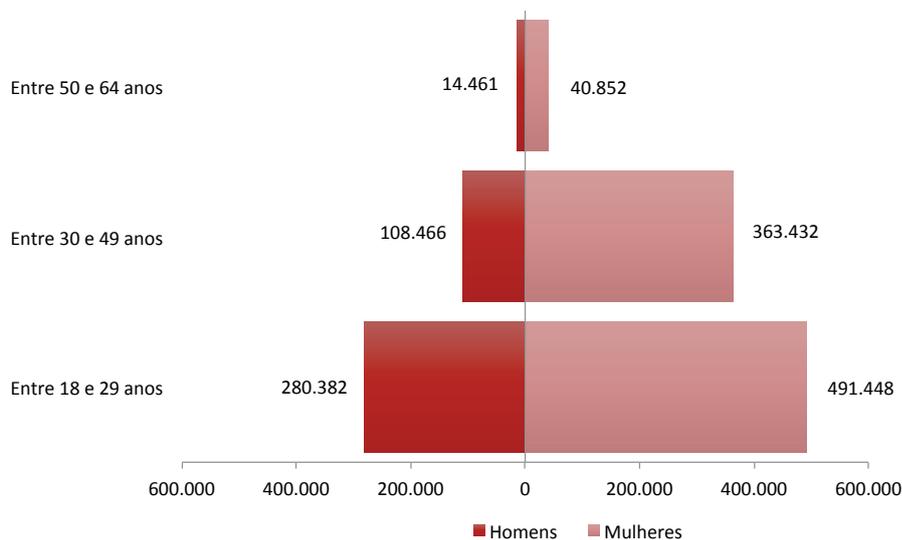
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS SEGUNDO GRUPOS E REGIÕES



Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

No que se refere ao sexo (Gráfico 4), as mulheres predominavam em ambos os grupos (caso-controle) e em relação às faixas etárias consideradas no estudo, os egressos da faixa etária de 14 a 29 anos concentra o maior quantitativo de matrículas, em ambos os sexos.

GRÁFICO 3 – PIRÂMIDE ETÁRIA DOS ALUNOS MATRICULADOS NO PRONATEC POR GRUPO



Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

As demais variáveis analisadas das camadas de similaridade destacaram a escolaridade dos alunos do Pronatec concentrando-se nas fases iniciais da educação básica, tanto para casos, quanto para os controles, totalizando 60% de matrículas de alunos com escolaridade até ensino médio incompleto. Pouco mais de 35% dos alunos, de ambos os grupos, possuíam ensino médio completo. No que se refere às faixas de tempo de atualização, destaca-se que a maior parte dos alunos apresentou tempo de atualização dos dados do Cadastro Único de até 12 meses, ultrapassando ainda os 75% de alunos com tempo de atualização até 24 meses, evidenciando assim o cumprimento do prazo regulamentar para atualização cadastral, segundo regras do PBF.

IMPACTO DO PRONATEC

Analisando especificamente os elementos de mensuração do impacto do Pronatec/ Bolsa-Formação, a dinâmica dos vínculos de emprego formal dos indivíduos participantes é apresentada em forma de resultados neste estudo.

Os resultados mostram a mobilidade de vínculo empregatício formal dos indivíduos entre o início e o final do curso de formação do Pronatec para casos e controles. Observa-se que o percentual de indivíduos realizando curso do Pronatec (tratamento ou caso) e com vínculo formal no início do curso era de 14,2%; enquanto para o grupo que não estava cursando (controle), o percentual era de 22% de inserção no mercado formal. Os resultados mostram ainda que, mesmo havendo maior inserção de controles do que de casos no mercado formal no início do curso, o percentual inserido no mercado formal, ao final do período de observação, é bastante semelhante para casos (25,9%) e controles (25,9%). Fica evidenciado, dessa maneira, que a realização do curso do Pronatec beneficia quem o realiza, fazendo que se equalize a taxa de formalização no mercado de trabalho entre os dois grupos (Tabela 1, Gráfico 4), com uma variação maior nos casos, da ordem de 11,8 p.p., em contrapartida aos 4,9 p.p. observados nos *controles*.

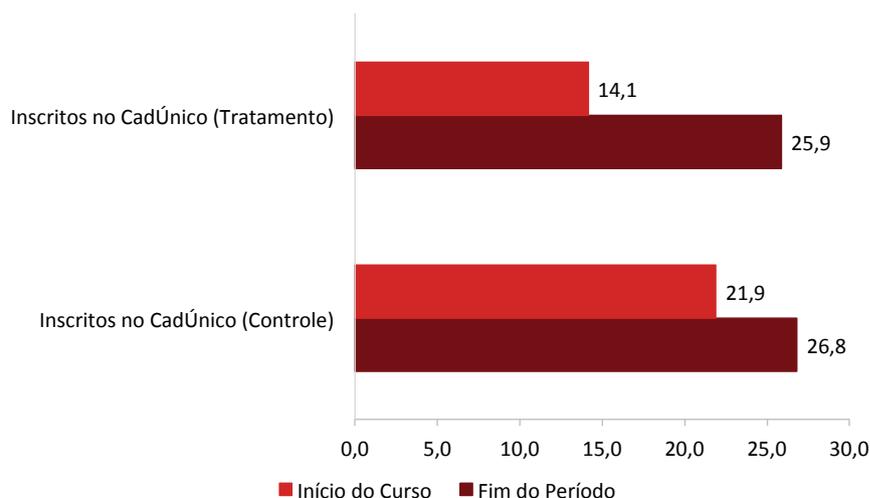
TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS DE 18 A 64 ANOS DE IDADE REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO SEGUNDO O GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICRO-EMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)

Status dos participantes	Total	Participantes no setor formal				Participantes setor formal(%)		
		Início do Curso	Fim do Período	Variação absoluta	Variação relativa (%)	Início do Curso	Fim do Período	Variação p.p.
CadÚnico (Controle)	1.299.041	284.639	348.485	63.846	22,4	21,9%	26,8%	4,9
CadÚnico (Tratamento)	1.299.041	183.684	336.261	152.577	83,1	14,1%	25,9%	11,7

Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS DE 18 A 64 ANOS DE IDADE REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO SEGUNDO O GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)



Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

O recorte para análise dos resultados para ao público de beneficiários do PBF mostram que os efeitos do Pronatec parecem se potencializar. Tanto para os inscritos no Cadastro Único (mas não beneficiário), quanto para o grupo de beneficiários do PBF, as taxas de formalização são menores no início do período, para aqueles que fizeram o Pronatec (em relação ao grupo controle). Ao final do período, contudo, o percentual de indivíduos com vínculo formal é semelhante entre os dois grupos (casos e controles), seja entre beneficiários ou não (Tabela 2 e Gráfico 5).

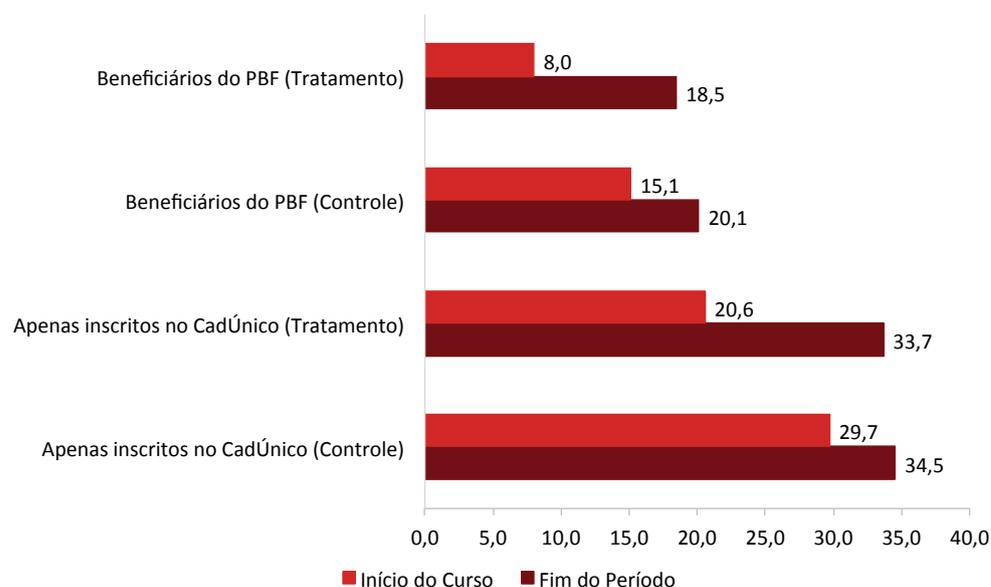
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO INDICAÇÃO DE PBF, MATRÍCULA NO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO, GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)

Status dos participantes	Total	Participantes no setor formal				Participantes setor formal(%)		
		Início do Curso	Fim do Período	Varição absoluta	Varição relativa(%)	Início do Curso	Fim do Período	Varição p.p.
PBF (Controle)	693.879	104.916	139.499	34.583	33,0	15,1%	20,1%	5,0
PBF (Tratamento)	665.034	53.280	122.782	69.502	130,4	8,0%	18,5%	10,5
PBF (Controle)	605.162	179.723	208.986	29.263	16,3	29,7%	34,5%	4,8
PBF (Tratamento)	634.007	130.404	213.479	83.075	63,7	20,6%	33,7%	13,1

Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO INDICAÇÃO DE PBF, MATRÍCULA NO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO, GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)



Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

O potencial efeito de “equalização” das taxas de formalização ao final do período foi observado também na comparação entre as regiões. No Nordeste, região com maior contingente de beneficiários do Programa Bolsa Família, o efeito se destaca em relação às demais regiões, cujo contingente de indivíduos com vínculo formal ao final do período dobrou entre os que realizaram curso do Pronatec na região, passando de 50 mil para 101 mil. Se o programa não tivesse chegado aos pequenos e médios municípios do semiárido, seus efeitos de “equalização” seriam certamente menores.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS DE 18 A 64 ANOS DE IDADE REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO SEGUNDO REGIÃO BRASILEIRA E GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)

Região	Status dos participantes	Participantes setor formal					Participantes setor formal(%)		
		Total	Início do curso	Fim do período	Varição absoluta	Varição relativa (%)	Início do período	Fim do período	Varição p.p.
Norte	CadÚnico (Controle)	170.000	28.801	35.360	6.559	22,8	16,9%	20,8%	3,9
	CadÚnico (Tratamento)	170.000	18.153	32.589	14.436	79,5	10,7%	19,2%	8,5
Nordeste	CadÚnico (Controle)	533.827	94.951	115.749	20.798	21,9	17,8%	21,7%	3,9
	CadÚnico (Tratamento)	533.827	50.330	101.559	51.229	101,8	9,4%	19,0%	9,6
Sudeste	CadÚnico (Controle)	260.526	72.713	87.121	14.408	19,8	27,9%	33,4%	5,5
	CadÚnico (Tratamento)	260.526	46.979	85.852	38.873	82,7	18,0%	33,0%	14,9
Sul	CadÚnico (Controle)	181.088	52.164	63.846	11.682	22,4	28,8%	35,3%	6,5
	CadÚnico (Tratamento)	181.088	42.070	69.544	27.474	65,3	23,2%	38,4%	15,2
Centro-Oeste	CadÚnico (Controle)	153.600	36.010	46.409	10.399	28,9	23,4%	30,2%	6,8
	CadÚnico (Tratamento)	153.600	26.152	46.717	20.565	78,6	17,0%	30,4%	13,4

Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

Na avaliação dos efeitos do Pronatec para os dois grupos, considerando-se indivíduos pareados já inseridos no mercado formal antes do início do curso/período, observou-se um efeito marginalmente superior para o grupo de participantes dos cursos do Pronatec (Tabela 4 e Gráfico 6). Observa-se que ambos os grupos, partindo com mesmo percentual de indivíduos no mercado formal no início do período (34,6%), chegam ao final do período com taxas de formalização maiores, mas ligeiramente maiores entre os participantes do Pronatec (60%) em relação aos não participantes (58,9%).

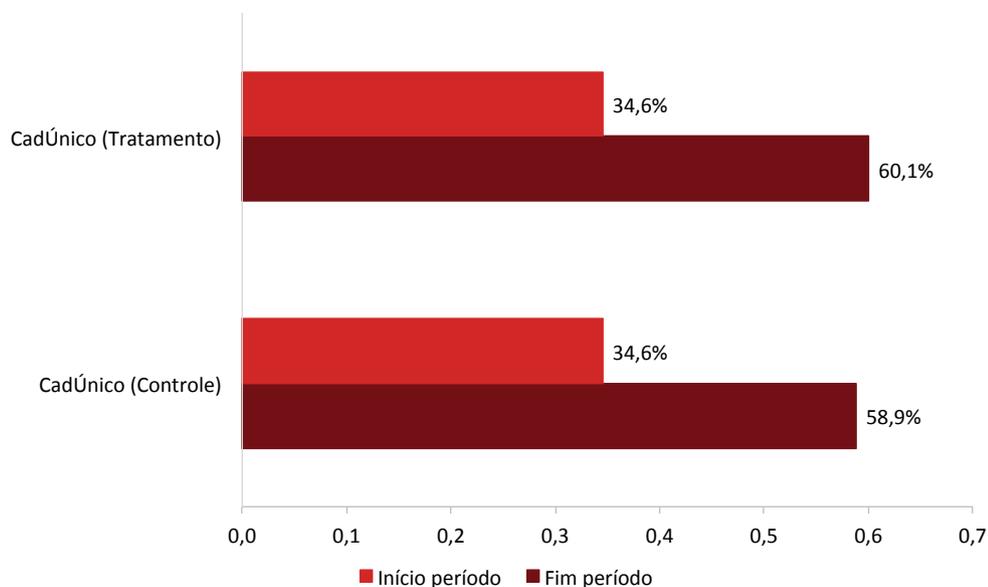
TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE, SEGUNDO O GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, PARA INDIVÍDUOS PAREADOS NO INÍCIO DO PERÍODO, JÁ INSERIDOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL, NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)

Status dos participantes	Participantes no setor formal					Participantes setor formal(%)		
	Total	Início do Curso	Fim do Período	Variação absoluta	Variação relativa (%)	Início do Curso	Fim do Período	Variação p.p.
CadÚnico (Controle)	167.964	58.056	98.853	40.797	70,3	34,6%	58,9%	24,3
CadÚnico (Tratamento)	167.964	58.056	100.867	42.811	73,7	34,6%	60,1%	25,5

Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS REGISTRADOS NO CADASTRO ÚNICO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE, SEGUNDO O GRUPO DE ESTUDO E A EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, PARA INDIVÍDUOS PAREADOS NO INÍCIO DO PERÍODO, JÁ INSERIDOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL, NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO (BRASIL, 2011 A 2014)



Fonte: MDS/SAGI/Departamento de Monitoramento, 2015.

Nota: o "Início do período" refere-se ao início do curso para o grupo tratamento, o qual foi também atribuído ao grupo controle, a partir do caso pareado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises do Pronatec/Bolsa-Formação quanto ao volume de matrículas, desde sua implementação, mostram a capacidade que o programa apresentou em atender aos objetivos inicialmente propostos, tais como a oferta de qualificação profissional aos indivíduos que antes não eram alcançados pelo programa. Esse fato se comprova ao observar que 63,1% das matrículas do Pronatec/Bolsa-Formação eram de inscritos no Cadastro Único, e destes, 33% eram beneficiários do Bolsa Família.

Os cursos ofertados na modalidade FIC permitiram que o grupo Pronatec/Bolsa-Formação acessasse os cursos de qualificação, apesar da pouca escolaridade da maioria. A interiorização da oferta de cursos promovida pela expansão levou as estruturas de cursos para um número crescente de municípios assistidos ano a ano. A oferta acertada dos cursos de qualificação profissional, aderentes às necessidades de mercado dos municípios, foi outra importante constatação, inclusive para os municípios de menor porte populacional, refletindo o acerto na oferta dos cursos, diante da necessidade de mão de obra local.

Cabe ainda destacar os resultados positivos dos indicadores de desempenho calculados, mostrando elevadas taxa de conclusão, sendo maiores para o público Pronatec BSM, chegando a 87,7% de aprovação entre os 80,3% concluintes. Se comparadas essas taxas com o público-geral do Bolsa Formação, observa-se ligeira superioridade, visto que no geral as taxas de aprovação foram de 87,1% entre 79% concluintes de um ou mais cursos.

Em relação à inserção no mercado de trabalho formal, destaca-se o aumento da formalização dos vínculos de trabalho ao final do curso do Pronatec, com taxas praticamente iguais para homens e mulheres em 2014 e também para o grupo de inscritos no Cadastro Único.

A avaliação de impacto do Pronatec nos vínculos formais de trabalho mostrou resultados positivos, entre beneficiários do Bolsa Família e residentes no Nordeste, fato decorrente da expansão e interiorização da oferta de cursos de qualificação profissional oportunizados pelo Pronatec.

A implementação do estudo quasi-experimental reforça o impacto dos resultados, dado o desenho de estudo, que consegue igualar as diferenças de inserção no mercado formal existentes no início do período. Os efeitos do programa para beneficiários do PBF são ainda mais intensos, quando comparados sob o aspecto regional, revelando que a região Nordeste do país apresenta os maiores percentuais de inserção de indivíduos que cursaram Pronatec.

Esforços metodológicos de mensuração do impacto do Pronatec/Bolsa-Formação como determinante do aumento dos vínculos de trabalho formal vêm sendo empreendidos tecnicamente, de modo que sejam geradas evidências, tanto da qualidade do programa em andamento quanto da indicação de melhorias de seu desenho e implementação, para que o programa continue contribuindo com as mudanças sociais emergentes da inserção dos egressos e beneficiários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONSECA, J. C. G. et al. **Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família matriculados no Pronatec/Bolsa-Formação: um estudo CASO-CONTROLE**. Brasília, DF: MDS, 2015. (Estudo Técnico SAGI, n. 8). Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/estudo-pronatec-mds.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1SViN7Q>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SCHLESSELMAN, J. J. **Case-control studies: design, conduct, analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1982.

SOUSA, M. F. et al. Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. In: MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação, 2015a, p. 127-155. Disponível em: <<http://bit.ly/1SViN7Q>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SOUSA, M. F.; SILVA, Y. C.; JANNUZZI, P. M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. In: MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação, 2015b, p. 156-178. Disponível em: <<http://bit.ly/1SViN7Q>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

VAZ, A. C. N. et al. Estudos Avaliativos com base na Integração de Registros Administrativos: a experiência de integração do Cadastro Único para Programas Sociais, Programa Bolsa Família e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. In: SOUSA, M. F. de; XIMENES, D. de A.; JAIME, P. C. (Orgs) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 17. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 38-48. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/mdscomunicacao/caderno-17>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PELO PÚBLICO INSCRITO NO CADASTRO ÚNICO E PELOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Alexander Cambraia N. Vaz¹

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo consiste em analisar o potencial de acesso ao ensino superior pelo público inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), com especial foco no grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), valendo-se de banco de microdados construído a partir da integração do Cadastro Único, da folha de pagamentos do PBF e do Censo da Educação Superior, dos anos 2009 a 2012. É fato que a melhoria das condições de vida nos últimos dez anos no país deve-se à insurgência de vetores importantes nos campos econômico, político e social nacionais. Exemplos desses vetores são a recuperação da dinâmica econômica em setores diversificados, a política de valorização do salário mínimo, o aumento dos níveis de emprego, o incremento das taxas de formalização do trabalho, o aumento real das taxas de remuneração do trabalho, entre outros (COLIN; GONELLI, 2014; MENEZES; MARTINS, 2014; BRASIL, 2015).

Naturalmente, há que se destacar, dentre esse rol de elementos-chave, a relevância dos efeitos do fortalecimento do conjunto de políticas sociais implementadas e articuladas pelo governo ao longo dos últimos anos, seja na consolidação das políticas de assistência social seja na concretização de programas não contributivos de transferência de renda. Não há como negar que a intensidade da queda da pobreza e os avanços sociais nas áreas mais pobres decorreram, em boa medida, pela expansão da cobertura dos programas e ações das políticas de desenvolvimento social e combate à fome no país ao longo do período, em especial, como no caso do PBF.

Com uma estratégia de expansão focalizada nas regiões mais pobres, com critérios de priorização de famílias em situação de maior vulnerabilidade social; com desenho programático vinculando transferência de renda e cumprimento de condicionalidades pelas famílias na educação, saúde e assistência social; e com os decorrentes efeitos da ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos dessas áreas programáticas nas regiões mais desassistidas, era de se esperar mudanças sociais expressivas entre os segmentos populacionais e territórios historicamente mais pobres do país.

Diversos estudos vêm apontando, especialmente ao longo dos últimos anos, impactos do PBF em instâncias socioeconômicas determinadas nessa linha, notadamente no caso da educação (CRAVEIRO; XIMENES, 2013; FERNANDES, 2014). O cruzamento

¹ Doutor em Ciência Política pela UFMG. Vem desenvolvendo pesquisas aplicadas e prática profissional em Burocracia e Estatísticas Públicas, com especial ênfase no Planejamento Estratégico Governamental e no Monitoramento/Avaliação de Políticas Públicas.

de diferentes bases de dados nessa temática – como o Educacenso e o Censo Escolar – tem permitido o empreendimento de análises que, de fato, vêm demonstrando importantes impactos do programa nas condições educacionais dos beneficiários, especialmente no que tange às crianças, em função das condicionalidades de educação.

Esse estudo reforça essa linha de argumentação, tomando por vetor analítico o acesso à educação superior. Realiza-se análise comparativa do acesso a esse nível educacional por três categorias de público: a) aquele que não está inscrito no Cadastro Único, nem no PBF; b) aquele que está inscrito no Cadastro, mas não é beneficiário do programa; c) aquele que é, efetivamente, beneficiário do PBF. O trabalho busca explorar em maior profundidade o potencial de acesso ao ensino superior pelo perfil de público próprio do Cadastro Único e do PBF, através de uma rotina inédita de cruzamento e análise de dados, ao trabalhar com base resultante da integração do Cadastro, da folha de pagamentos do PBF e do Censo da Educação Superior, referentes aos anos de 2009 a 2012.

A organização do texto é a seguinte: a primeira seção busca recuperar estudos que vêm apontando impactos do PBF nas condições de vida dos seus beneficiários, especialmente na área de educação. Procura-se demonstrar a escassez de trabalhos e evidências desse tipo na área específica da educação superior. A seção seguinte tem caráter metodológico e pretende descrever e caracterizar as bases de dados utilizadas no trabalho, o processo de análise de consistência desses bancos, a metodologia utilizada para sua integração e a estratégia para efetivação de sua análise. A quarta seção traz à baila os resultados efetivos do trabalho. A última seção é dedicada às considerações finais.

POBREZA E EDUCAÇÃO: EVIDÊNCIAS DE IMPACTOS DO PBF

Dado como um dos pilares da proteção social no Brasil nos últimos anos, o Bolsa Família é um programa de garantia de renda a famílias consideradas pobres e miseráveis. Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o programa representa o resultado da união de cinco programas então existentes de gestão social, com o foco principal na transferência de renda: Auxílio-gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima (PNAA) e Cadastramento.

Tal movimento naturalmente incorreu em simplificações tanto na gestão do programa quanto em termos da simplificação das condições do repasse de recursos às famílias. O mecanismo caracteriza o objetivo duplo do programa de aliviar e combater de forma imediata os efeitos da insuficiência de renda por meio das transferências diretas de dinheiro e, ao mesmo tempo, reduzir, em médio e longo prazo, a pobreza de forma estrutural por meio do incentivo à qualificação e à contínua melhoria da condição educacional dos beneficiários.

O PBF supõe a construção de capital humano por meio de suas condicionalidades, tendo como principal alvo (mas não exclusivo) os jovens beneficiários do programa.

Para que seja feita uma análise mais completa do processo de mudança influenciado pelo programa, é necessário aferir seus impactos na pobreza estrutural, com o destaque sendo inevitavelmente dado à educação, área historicamente deficiente no país (em especial quando considerada a população brasileira de baixa renda) e que é o foco direto das condicionalidades do programa.

É importante observar que, a despeito de todos os avanços nos estudos, ainda são poucas as evidências acerca das condições de acesso especificamente ao ensino superior pelos indivíduos beneficiários do programa, ou mesmo que simplesmente estejam inscritos no Cadastro Único (e, portanto, com perfil de vulneráveis). No caso da educação básica, por outro lado, já existem evidências importantes.

Oliveira e Soares (2013), por exemplo, identificaram um efeito mitigador do PBF na repetência escolar no país. A partir dos dados individualizados dos estudantes do EducaCenso, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Cadastro Único e do Projeto Presença, que controla a frequência escolar dos alunos do PBF, os autores encontram que, dentre os alunos do Cadastro Único, os beneficiários do Bolsa Família têm 11% menos chances de repetir de ano na escola que os alunos não beneficiários. O estudo também aponta que os alunos do programa que cumprem a condicionalidade de educação – frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos – têm 40% a menos de chances de repetir o ano.

Por meio de análise do perfil educacional das famílias beneficiárias residentes no Nordeste, Silva, Brandão e Dalt (2009) avaliaram as condicionalidades e seus eventuais impactos. Foi verificado que entre os beneficiários os principais motivos de evasão escolar são: a necessidade de trabalhar (33,7%), a falta de vontade para continuar (17,6%), a gravidez precoce (13,1%) e problemas na família (10,4%).

Os autores apontam ainda uma taxa de cobertura escolar de 95,4%, considerando apenas os jovens entre 7 e 15 anos de idade, indicando um impacto positivo do PBF na região no que diz respeito à expansão das redes de ensino. Ainda considerando a região Nordeste, Duarte e Neto (2008) avaliaram o impacto do PBF sobre a frequência escolar de jovens entre 5 e 14 anos da agricultura familiar nos estados de Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe. Os autores estimaram que a frequência escolar do grupo etário referido aumentou 5,6%, no entanto, é deixado claro que o impacto positivo descrito atinge apenas as meninas, não tendo efeito verificado sobre os meninos.

Utilizando-se de dados de oito anos de censos escolares, Glewwe e Kassouf (2008) compararam mudanças em matrículas, desistências e promoções de ano para beneficiários do PBF por meio de um estudo longitudinal. Os autores indicam que o PBF fez aumentar o número de matrículas em 5,5% para os quatro primeiros anos do ensino fundamental, reduzindo o abandono escolar em 0,5% e aumentando os níveis

de promoção em 0,9%. Para os demais anos do ensino fundamental, as estimativas apontaram crescimento de 6,5% em matrículas, com redução de 0,4% em termos de abandono e aumento de 0,3% em aprovação.

Bastagli (2008) estimou efeito positivo no aumento em 4% na frequência escolar entre as crianças pobres de 7 a 15 anos quando comparado àquelas que não participavam do programa Bolsa Família. Já Cacciamali, Tatei e Batista (2008) usaram um modelo probit bivariado para também analisar o impacto ocasionado pelo PBF sobre a frequência escolar de crianças do ensino fundamental, e observaram ainda que as crianças no meio rural apresentam condições piores quando comparadas às crianças situadas no meio urbano.

Desde sua criação, como se nota, o PBF tem contribuído para a queda sistemática da população em situação de pobreza e extrema pobreza e para a melhoria no acesso à educação e das condições educacionais dos seus beneficiários. Algumas questões, não obstante, resistem no que tange à capacidade do programa de efetivamente impactar a vida destes últimos, especialmente no tocante ao acesso ao ensino superior. As evidências até hoje trazidas à baila têm se mostrado de extrema relevância, mas, de fato, como se observou, ainda são menos frequentes em relação ao conjunto de estudos e análises do acesso a esse nível específico de ensino.

Assim, é importante investigar as condições dos indivíduos beneficiários do programa nesses termos, quanto à capacidade de acesso a cursos de graduação e pós-graduação. Afinal, o acesso a esses cursos potencializa a entrada no mercado de trabalho pelos indivíduos em posições geralmente mais favoráveis que aquelas de seus pais, permitindo quebrar, ao longo do tempo, o caráter estrutural e de reprodução da pobreza na sociedade.

METODOLOGIA

Como forma de trabalhar o desafio aqui colocado, algumas estratégias e escolhas metodológicas foram realizadas. Esta seção é dedicada à apresentação dessas estratégias e escolhas. Em primeiro lugar, importa destacar as fontes de dados utilizadas no trabalho; segundo, importa descrever a metodologia de integração dessas bases e os procedimentos de análise de consistência; terceiro, importa descrever a estratégia analítica para avaliação dos dados, a qual toma por base, já vale adiantar, uma perspectiva de caráter comparativo.

AS FONTES DE DADOS: ORIGEM

O presente estudo foi conduzido levando em consideração a base de dados resultante da integração de informações do Cadastro Único, da folha de pagamento do programa Bolsa Família e do Censo da Educação Superior, dos anos 2009 a 2012. O

Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Esse cadastro permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

A folha de pagamento do PBF é um documento de periodicidade mensal que relaciona todos os indivíduos e famílias que terão seus benefícios depositados naquele mês específico, gerado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é o agente operador do programa.

O Censo da Educação Superior reúne informações sobre as Instituições de Ensino Superior (IES), seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. Seu objetivo consiste em oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor. Os dados são coletados a partir do preenchimento dos questionários por parte das IES e por importação de dados do sistema e-MEC.

AS FONTES DE DADOS: CONSISTÊNCIA

A integração de informações entre Cadastro, folha de pagamento do PBF e Censo da Educação Superior foi realizada mediante procedimento de linkage. Uma fase anterior ao processo – limpeza e preparação das bases – foi fundamental para o sucesso do procedimento e, por isso, iremos nos deter primeiramente nela. No caso do Cadastro Único, o procedimento inicial de consistência da base implicou em selecionar apenas os registros válidos no âmbito do banco.

Isso porque, muito embora os indivíduos deixem de atualizar seus respectivos cadastros, ou mesmo perpassem eventos diversos, como a realização de cadastro em outro município, com outra família, ou, ainda, a saída do sistema por falecimento, o banco de dados não exclui esses casos. Então, é criada antes uma variável que explicita que esses casos não são válidos no âmbito da análise e, por isso, eles não são selecionados. Ademais, o Cadastro Único é disponibilizado em 18 (dezoito) diferentes bases e há um processo próprio de merge dessas bases para a recuperação de informações específicas dos indivíduos, como escolaridade, mercado de trabalho, condições domiciliares, entre outras (SENARC, 2013).

A folha de pagamentos do Bolsa Família é consistida através da seleção também da condição de “válido” dos indivíduos. Nesse caso, importa perceber que, na verdade,

a unidade básica de análise concentra-se no responsável pela unidade familiar. Nesse sentido, uma vez agregada ao cadastro, as informações concernentes ao PBF – como pertencimento, valor de benefício, tipos de benefícios, entre outros – são agregadas para o restante dos indivíduos integrantes do núcleo familiar.

Existe ainda uma última peculiaridade no tratamento da folha de pagamentos que é a possibilidade de os indivíduos trocarem o Número de Identificação Social (NIS), que é a chave de identificação de cada pessoa no âmbito do PBF. Por razões diversas, eventualmente, indivíduos podem receber novas numerações de NIS ao longo do tempo, o que pode comprometer sua identificação numa perspectiva analítica. Por isso, a folha do PBF é tratada com auxílio da chamada Tabela de Elos, que é um arquivo gerado pela CAIXA com a relação de todos os indivíduos que trocaram pelo menos uma vez de NIS ao longo do tempo, identificando, sobretudo, o NIS ativo e os anteriormente a eles atribuídos.

Afora as dificuldades correlatas ao tratamento da base do Cadastro Único e da folha do PBF, a base do Censo da Educação Superior segue rito próprio de construção e consistência pelo INEP. Durante o período de preenchimento do questionário, os Pesquisadores Institucionais (PIs) podem fazer, a qualquer momento, alterações ou inclusões necessárias nos dados das respectivas instituições². Após esse período, o INEP verifica a consistência dos dados coletados. O sistema do censo é então reaberto para conferência e validação dos dados pelas IES.

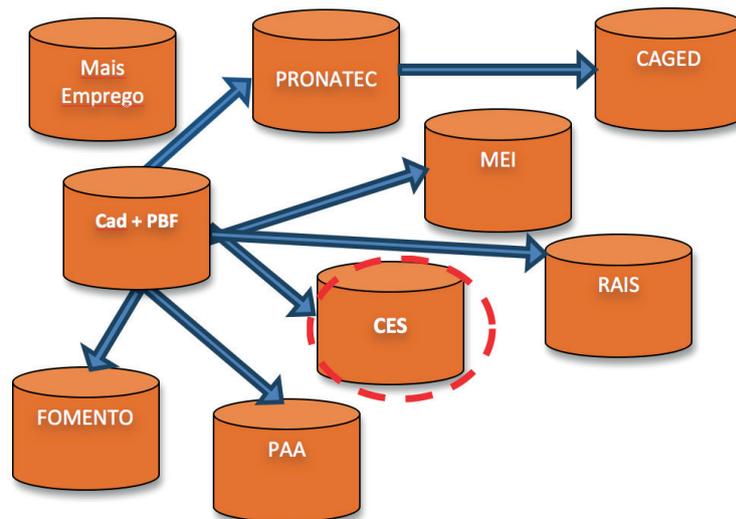
Passado esse período de validação ou correção das informações prestadas pelas IES, o INEP realiza rotinas de análise na base de dados do censo para conferir as informações. Após essa fase de conferência, em colaboração com os PIs, o censo é finalizado. Os dados são divulgados e a sinopse estatística é publicada. Depois disso não pode mais haver alteração nas informações, pois passam a ser estatísticas oficiais.

AS FONTES DE DADOS: INTEGRAÇÃO

A integração de informações entre Cadastro Único, folha do PBF e Censo da Educação Superior foi realizada mediante procedimento de linkage do tipo determinístico, sendo este o ponto central da construção do banco de dados utilizado no presente estudo. Esse tipo de procedimento tem sido realizado com diferentes bases de dados no estudos desenvolvidos por pesquisadores, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) etc. O referido procedimento se baseia na geração de chaves de ligação que sejam ao mesmo tempo únicas pra cada caso (dentro das bases de dados) e estejam presentes em todas as bases para possibilitar um processo de pareamento entre indivíduos. Dessa forma é possível encontrar o mesmo indivíduo entre as bases trabalhadas e agregar todas as informações desejadas sobre o mesmo, possibilitado o uso dos mais variados métodos estatísticos para análise (Figura 1).

² Informações retiradas diretamente do website do INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

FIGURA 1: ROTINAS E ESTRATÉGIAS DE LINKAGE ENTRE DIFERENTES TIPOS DE BASES DE DADOS



Fonte: Elaboração própria

A metodologia utilizada para a identificação de pessoas de outras fontes de dados no Cadastro Único é a regra de unicidade de informações, focando-se na premissa básica de homogeneidade de informação. Para que se tenha ideia da importância dessa questão, basta observar o cuidado dedicado pelas grandes corporações ao tratamento de banco de dados com relação à nomenclatura, formato e tipo de variáveis, e suas possíveis conversões – ponto este crucial para a assertividade dos volumes retornados por consultas.

Assim, a chave para uma informação concisa está no resultado do tratamento dos dados, sendo a qualidade do tratamento determinante para a qualidade da informação. Operacionalmente, a busca por unicidade informacional implica a criação de colunas-chave comuns às fontes de dados que estão sendo analisadas, para cruzamento posterior. Dessa forma, alguns critérios são seguidos, tais como:

1º CRITÉRIO:

- Fonético do nome da pessoa = primeiro e últimos nomes + primeiras letras dos nomes intermediários;
- Data de nascimento;
- Um documento (Carteira de Identidade [CI] – número e emissor; Certidão

Civil – tipo e número do termo; CPF – número e dígito verificador [DV];
Carteira de Trabalho e Previdência Social [CTPS]).

2º CRITÉRIO:

- Fonético do nome (idem acima);
- Data de nascimento;
- Fonético completo da mãe;
- Código IBGE do município de nascimento.

3º CRITÉRIO:

- Fonético do nome (idem acima);
- Data de nascimento;
- Fonético completo da mãe;
- Endereço, somente os campos logradouro (nome e número) e CEP.

4º Critério:

- Fonético do nome (idem acima);
- Fonético completo da mãe;
- Código IBGE do município de nascimento;
- Um documento (idem acima).

Com a criação das colunas nas fontes de dados e a aplicação dos critérios para geração do conteúdo descrito acima, é realizado o cruzamento entre as fontes de dados. Nesse caso, cruza-se as informações com base no primeiro critério, selecionando as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum. Para as informações que não foram identificadas com o cruzamento dos dados do primeiro e segundo critérios, é feito um novo cruzamento, agora tomando como base o terceiro critério, no qual serão selecionadas as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum. Por fim, para as informações que não foram identificadas com o cruzamento dos dados do primeiro, segundo e terceiro critérios, é feito um novo cruzamento, agora tomando como base o quarto e último critério,

no qual serão selecionadas as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum.

O processo de *linkage* permitiu, no presente caso, a obtenção de informações interessantes sobre os acompanhados do Censo da Educação Superior sem necessidade do desenho e execução de um provavelmente dispendioso e longo procedimento amostral específico, seguido de também dispendioso e longo processo de coleta de dados primários, que seria a alternativa principal ao método utilizado. Deve ser considerada ainda o próprio uso do Cadastro Único como fonte de informação um fato importante, em especial devido ao seu alcance dentro da parcela da população em situação de vulnerabilidade no Brasil.

A dificuldade intrínseca a esse tipo de procedimento está ligada, em grande medida, ao fato de que as três fontes de informação aqui relacionadas constituem bancos de dados de volumes significativos. Apenas o Cadastro Único, por exemplo, compõe um banco de dados de periodicidade mensal de mais de 120 milhões de indivíduos. No caso do Censo da Educação Superior, há uma média de 8 milhões de indivíduos por ano. E, por fim, no caso da folha do PBF, existe uma média de 52 milhões de indivíduos por mês. Os recursos necessários para o processamento desse volume de informações se traduzem tanto em termos de recursos físicos – como hardwares e computadores capazes de executar as operações e quantidades necessárias de cálculos – como recursos humanos, que implicam a presença de técnicos detentores do conhecimento e know-how necessários para execução do trabalho.

ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

O trabalho de integração das bases de dados aqui elencadas permitiu a obtenção de um banco de informações importante no que diz respeito à análise do potencial de acesso ao ensino superior pelo público inscrito no cadastro, em especial aquele beneficiário do PBF. Para realizar a análise, tomamos por base uma variável chave, ou um vetor analítico, que é a existência, para cada indivíduo da base, de pelo menos uma matrícula no ensino superior. Refere-se, nesse sentido, à quantidade de indivíduos com status de matriculado em pelo menos um curso superior no ano analisado, levando em consideração que é possível, para cada indivíduo, estar matriculado em mais de um curso superior para qualquer período analisado.

O segundo vetor analítico concerne à comparação entre públicos, sendo três categorias nessa linha: público “Não Cad/PBF”, que se refere àqueles indivíduos que não estão inscritos no Cadastro Único e nem são beneficiários do Bolsa Família; público “Cad”, que é aquele grupo inscrito apenas no Cadastro Único e não é beneficiário do PBF; e, por fim, público “PBF”, que se refere àqueles beneficiários efetivos do PBF,

sendo, portanto, necessariamente também inscritos no Cadastro Único. Elencamos oito variáveis para cruzamento com esses vetores, dadas como relevantes nos estudos educacionais e que, em particular, têm poder para apontar o grau de dificuldade ou facilidade do acesso ao ensino superior supracitado. As variáveis são: Grandes Regiões; Sexo; Faixa Etária; Categoria da IES; Forma de Ingresso; Existência de Financiamento Estudantil; e Tipo de Financiamento Estudantil. O período analisado, como já dito anteriormente, concerne aos anos de 2009 a 2012.

O ensino superior no país vem sendo cada vez mais acessado pelos indivíduos, seja qual for a forma de acesso, ou mesmo o tipo de público. Quando consideramos apenas aquele “Não Cad/PBF”, por exemplo, notamos que tanto o volume quanto o incremento anual são relevantes (Tabela 1). Apenas no período de 2009 a 2012, a quantidade de indivíduos com pelo menos uma matrícula no ensino superior subiu de cerca de 6,6 milhões para aproximadamente 8,6 milhões. Isso corresponde a um incremento bruto de praticamente 2 milhões de indivíduos, ou cerca de 500 mil ao ano. Se considerarmos proporcionalmente, o incremento foi de cerca de 30% no número de indivíduos matriculados, sendo o crescimento médio anual por volta de 14% no primeiro ano e de 7% nos seguintes.

TABELA 1: QUANTIDADE DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO INSCRIÇÃO NO CAD/PBF – BRASIL 2009/2012

	NÃO CAD/PBF	CAD	PBF
2009	6.661.948	113.164	19.337
2010	7.610.696	117.219	25.640
2011	8.120.842	122.674	30.624
2012	8.654.619	158.571	37.661

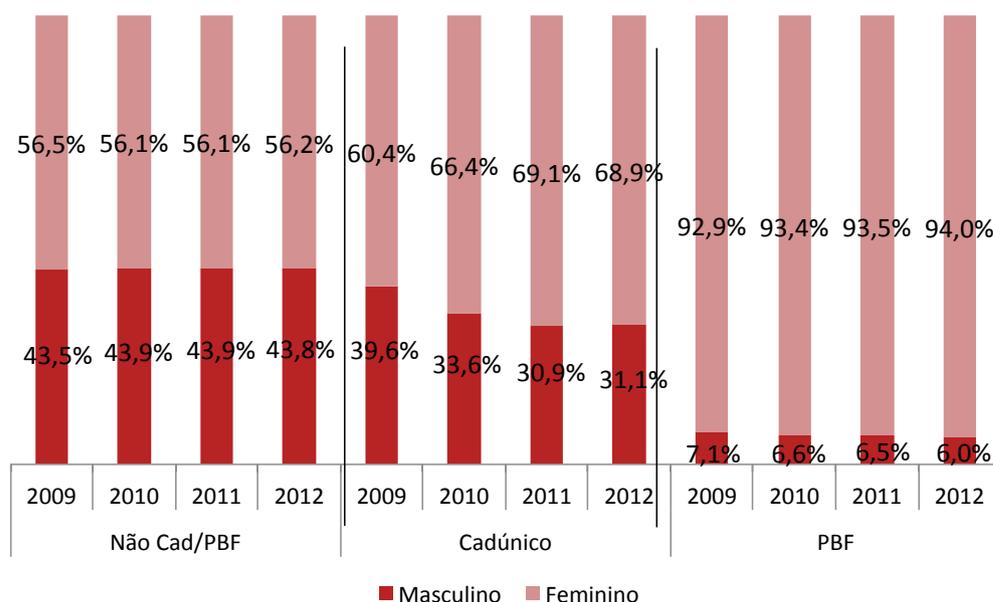
Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

Esses números são reveladores do acesso ao ensino superior no país, mas vale a pena avaliá-los sob a ótica do Cadastro Único e do PBF. Nesse caso, é interessante observar as variações para o tipo de público em análise. Assim como no caso do público anterior, percebe-se que também para os públicos do Cadastro Único e PBF, houve incremento na quantidade de indivíduos matriculados. No caso do “Cad”, o total de matriculados subiu de 113 mil para cerca de 158,5 mil, um incremento bruto de quase 45,5 mil indivíduos, ou cerca de 11,5 mil ao ano. Em termos proporcionais, isso significou um incremento de pouco mais de 40% no total de indivíduos matriculados. Para o público “PBF”, o total incrementado foi de quase 18,5 mil indivíduos, o que representa um aumento de mais de 94% de indivíduos com pelo menos uma matrícula.

Observa-se, portanto, que, enquanto o público “Não Cad/PBF” teve um incremento de cerca de 30% no total de indivíduos, o grupo “Cad” teve, para o mesmo período, incremento de cerca de 40%, chegando essa proporção a mais de 94% para o caso do público “PBF”. Isso representa maior acesso à educação superior pelos indivíduos mais vulneráveis, ainda que, em termos absolutos, os valores sejam significativamente menores que aqueles do público geral.

Além do acesso, vale a pena qualificar o tipo de público em questão, tendo por base, por exemplo, a variável sexo. A literatura sobre pobreza e desigualdade já vem destacando em larga medida as dificuldades das mulheres no acesso não apenas ao mercado de trabalho, mas, também à educação. Todavia, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 já revelou que, no país, quase 35% dos lares já são chefiados por mulheres. Nesse sentido, importa observar a capacidade desse público de acesso ao ensino superior (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO SEXO - BRASIL 2009/2012



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamentos do PBF; Censo Educação Superior

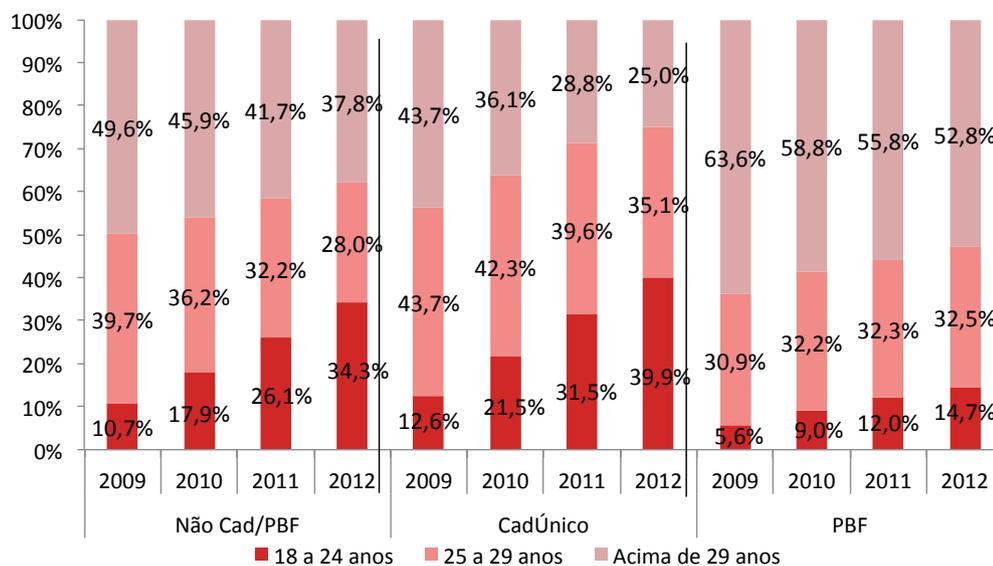
A análise dos dados é relevadora quando comparamos o acesso de homens ao de mulheres com relação ao ensino superior. No caso do público “Não Cad/PBF”, parece haver certa estabilidade nas proporções, com predominância do público feminino numa média de 56% para cada ano. Já no público “Cad”, é interessante observar que essa predominância é não apenas maior – mais de 60% – mas também aumenta ao longo do tempo, subindo de

60,4% em 2009 para quase 69% em 2012. No caso do “PBF”, a predominância feminina é a mais significativa, mantendo-se em cerca de 93% ao longo dos anos.

Esses dados nos mostram, assim, que o acesso ao ensino superior pelos públicos “Cad” e “PBF” tem sido não apenas incrementado ao longo dos anos, mas que esse incremento tem sido feito majoritariamente pelo público feminino. Esse fato deixa claro que as dificuldades das mulheres no acesso à educação e a melhores colocações no mercado de trabalho podem diminuir ao longo do tempo, especialmente no caso daqueles pertencentes às classes vulneráveis aqui analisadas.

Para além da variável sexo, outro importante vetor para compreensão da condição de pobreza e vulnerabilidade concerne à faixa etária. Em geral, a literatura também vem discorrendo sobre as dificuldades dos jovens não apenas de conseguirem estudo, mas, também, de se colocarem de maneira favorável no mercado de trabalho. Isso é especialmente verdadeiro para aqueles mais vulneráveis, como os pertencentes aos públicos “Cad” e “PBF” (Gráfico 2).

GRÁFICO 2: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO FAIXA ETÁRIA - BRASIL 2009/2012



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamentos do PBF; Censo Educação Superior

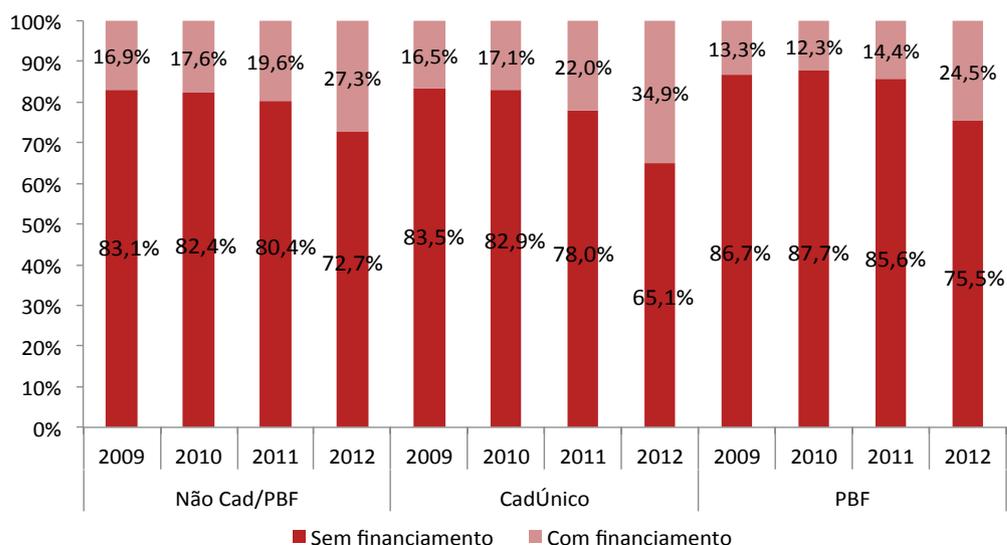
A análise dos três públicos aqui elencados já nos fornece um primeiro indicativo: o aumento da presença de jovens na educação superior. No caso do grupo “Não Cad/PBF”, por exemplo, a proporção de jovens subiu de 10,7% em 2009 para mais de 34%

em 2012, o que representa um incremento de quase 24 pontos percentuais, com cerca de 8 pontos ao ano. Para o público “Cad”, o incremento foi de mais de 27 pontos percentuais, passando de 12,6% em 2009 para 39,9% em 2012, o que dá cerca de 9,1 pontos ao ano. Por fim, o público “PBF” tinha proporção de 5,6% de jovens em 2009 e passou a 14,7% em 2012, incremento de 9,1 pontos percentuais.

O interessante desses dados é que, em geral, os indivíduos mais vulneráveis são aqueles que necessitam trabalhar para garantir sustento próprio, o que é especialmente verdadeiro no caso dos jovens. Sem progenitores para lhes sustentar, como no caso das classes de renda mais altas, eles precisam se inserir no mercado de trabalho, mesmo em posições inferiores, para, até mesmo, servirem como arrimo de família e, por isso, pouco tempo têm para dedicação aos estudos.

Os dados, todavia, mostram que essa realidade parece estar em transformação, pois o acesso ao ensino superior por esse público parece cada vez mais tangível e concreto ao longo do tempo. Esse aumento pode estar ligado, entre outros fatores, à possibilidade de financiamento dos estudos, o que vem sendo facilitado e ampliado ao longo dos últimos anos por programas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. (Fies). De fato, o aumento do crédito parece ter facilitado, em certa medida, a possibilidade de acesso à educação pelos indivíduos (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR E QUE CONTAM COM FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - BRASIL 2009/2012

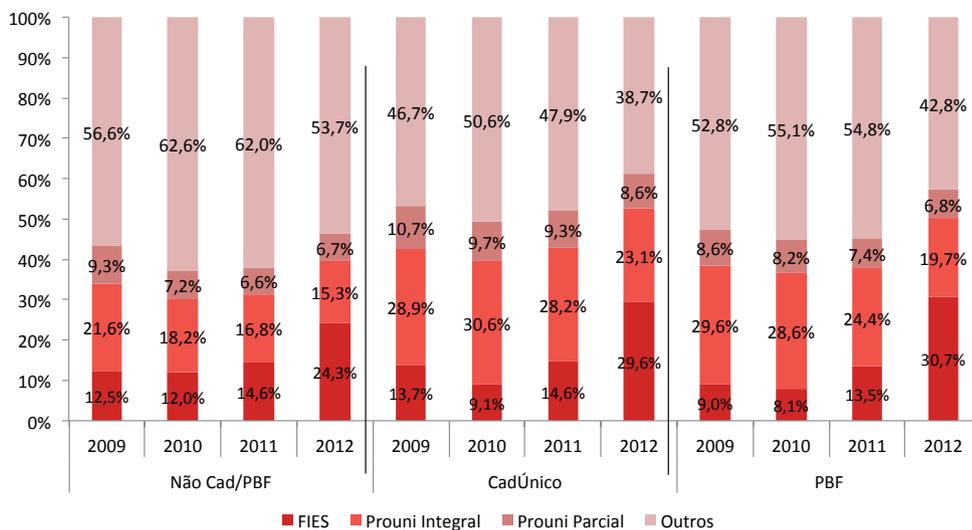


Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

Para todos os públicos analisados, é possível notar aumento do acesso ao crédito ao longo do período considerado. No caso do público “Não Cad/PBF”, por exemplo, a proporção de indivíduos que contavam com financiamento estudantil era de 16,9% em 2009 e passou para 27,3% em 2012, um incremento de mais de quase 10 pontos percentuais. No caso do público “Cad”, esse incremento foi significativamente maior, de cerca de 20 pontos percentuais, passando de 16,5% em 2009 para praticamente 35% em 2012. O mesmo movimento se repete para o público “PBF”, cuja proporção de estudantes com financiamento estudantil era de 13,3% em 2009 e subiu para 24,5% em 2012, o que corresponde a mais de 12 pontos percentuais.

Assim, considerando essas diferenças de incremento em pontos percentuais, parece que as políticas de crédito estudantil têm sido, de fato, capazes de alcançar seu público prioritário de indivíduos pertencentes às classes mais vulneráveis. Afinal, as médias de incremento dos públicos “Cad” e “PBF” foram maiores do que aquelas do público “Não Cad/PBF”. Naturalmente, as formas de financiamento são variadas, contando com programas diferenciados e diversos para sua execução, o que fornece ao público várias possibilidades de acesso a esses financiamentos (Gráfico 4).

GRÁFICO 4: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR E QUE CONTAM COM FINANCIAMENTO ESTUDANTIL, SEGUNDO TIPO DE FINANCIAMENTO - BRASIL 2009/2012



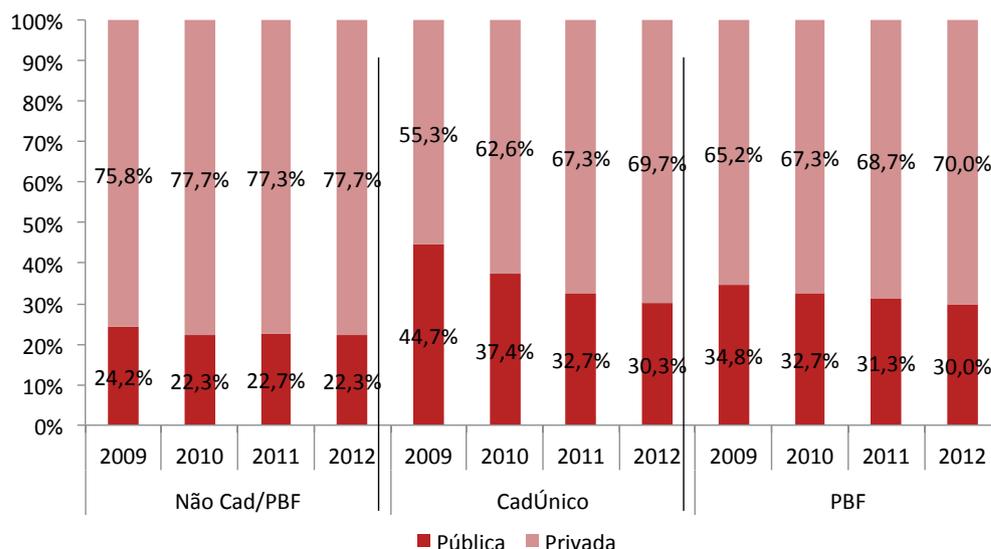
Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

Para todos os públicos, parece que o acesso ao financiamento estudantil do governo tem aumentado consideravelmente. O público “Não Cad/PBF”, por exemplo, contava, em 2009, com 12,5% de seus estudantes com Fies, sendo que esse percentual passou para mais de 24% em 2012. No caso do público “Cad”, esse aumento foi ainda

maior, passando de 13,7% para quase 30% no mesmo período. O público “PBF” foi o que teve maior crescimento nessa linha, passando de 9% em 2009 para quase 31% em 2012, um aumento de mais de 20 pontos percentuais. É necessário, claro, considerarmos as outras formas de financiamento, como o Programa Universidade Para Todos (Prouni) ou outros tipos, como aqueles próprios das faculdades, que também apresentaram avanços.

Todavia, o Fies foi aquele que mais incremento teve, possibilitando maior acesso à educação superior, como visto, pelo público mais vulnerável, como é o caso do público “PBF”. Naturalmente, esse movimento tem apoio na possibilidade de entrada dos estudantes não apenas em escolas públicas, que contam com formas de acesso mais difíceis se considerarmos a base histórica educacional do público mais vulnerável, mas, também, a entrada em escolas privadas (Gráfico 5).

GRÁFICO 5: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR E QUE ESTÃO INSCRITOS NO CADÚNICO, SEGUNDO CATEGORIA DA IES - BRASIL 2009/2012



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

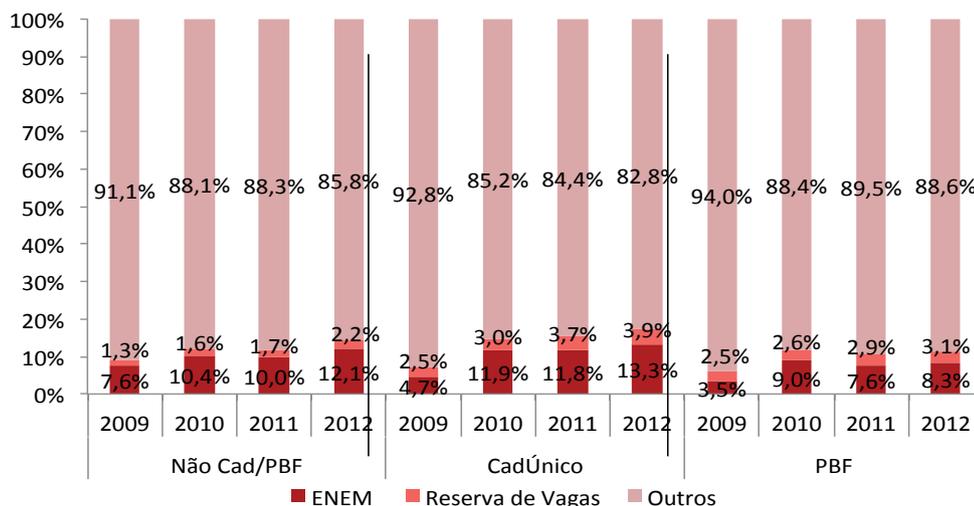
Quando consideramos o público “Não Cad/PBF”, notamos dada estabilidade na proporção de indivíduos matriculados em escolas públicas e privadas, ainda que exista predominância das escolas privadas – com cerca de 76% do total – para todos os anos. Já no caso do público “Cad”, notamos que, no período, houve maior incremento do

total de estudantes em escolas privadas, passando a proporção de estudantes nessa situação de 55,3% em 2009 para cerca de 70% em 2012, ficando similar à proporção observada no grupo anterior. Já no caso do público “PBF”, também subiu a proporção de estudantes em escolas privadas, de cerca de 65% em 2009 para 70% em 2012.

Parece, assim, que existe dado ponto de equilíbrio na proporção público/privada em termos de acesso dos estudantes: a cada 10 estudantes, 3 estarão em faculdade pública e o restante em particulares. Isso demonstra a possibilidade e o potencial de ampliação a esse nível de estudo especialmente da classe mais vulnerável, como os públicos “Cad” e “PBF”, cujas taxas de acesso a escolas particulares e públicas já vêm se igualando àquelas do público “Não Cad/PBF”.

Essa proporção de acesso às escolas pode estar ancorada, entre outros fatores já analisados e listados pela literatura, à forma de ingresso dos estudantes. O Brasil vem, nos últimos anos, buscando democratizar a forma de acesso ao ensino superior, seja através da parametrização dos testes de entrada – como no caso da criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – seja através da reserva de vagas, como no caso das cotas raciais. Essas formas de democratização são relevantes num país em que o acesso à educação básica de qualidade ainda é deficitária, especialmente para o público mais vulnerável, como já transcrito pela literatura pertinente (Gráfico 6).

GRÁFICO 6: PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS COM PELO MENOS 1 (UMA) MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO FORMA DE INGRESSO - BRASIL 2009/2012



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

A análise dos dados nos informa que, de fato, a forma predominante de acesso às faculdades se refere a algum mecanismo das próprias instituições, como vestibulares e/ou outros tipos de avaliação. Todavia, é importante notar o incremento do acesso dos estudantes a mecanismos como o ENEM e à reserva de vagas, seja para deficientes seja para candidatos autodeclarados negros. Se considerarmos apenas o grupo “Não Cad/PBF”, é interessante observar que a proporção daqueles que se utilizaram do ENEM subiu de 7,6% em 2009 para mais de 12% em 2012, demonstrando que o exame vem, peremptoriamente, tornando-se importante foco de atenção dos estudantes como forma de ingresso ao ensino superior público. Importa observar que esse público também vem buscando reserva de vagas para acesso, passando da proporção de 1,3% para 2,2% no mesmo período.

Quando consideramos o público “Cad”, notamos que a utilização do ENEM também se tornou realidade, sendo de 4,7% em 2009 e de quase 13,5% em 2012. Para esse público, é interessante notar a utilização da reserva de vagas, com proporção maior do que o público anterior, passando de 2,5% para quase 4% no mesmo período. Esse mesmo movimento é observado para o público “PBF”, que, além de se utilizar do ENEM, também vem recorrendo à reserva de vagas como forma de acesso ao ensino superior, sendo de 2,5% a proporção de estudantes nessa situação em 2009, chegando a 3,1% em 2012.

Essa busca pela reserva de vagas pode estar relacionada ao perfil geral descrito do público mais vulnerável pela literatura, de indivíduos negros, jovens e de baixa renda. Assim, a reserva de vagas para negros serve exatamente para atingir esse público e democratizar o acesso à educação superior, buscando incorporá-los a esse nível de ensino e, com isso, a melhores colocações no mercado de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É interessante observar que o acesso à educação superior parece estar sendo democratizado no país ao longo do tempo. Isso fica evidente quando analisamos o acesso efetivo dos públicos “Cad” e, principalmente, “PBF”, já que são aqueles mais vulneráveis em termos de renda e acesso a bens e serviços. As políticas desenhadas para que esse movimento fosse possível, como o Fies, Prouni, política de reserva de vagas, entre outras, parecem, de fato, surtir efeito na capacidade da população mais pobre de ascender ao ensino superior. Isso é importante porque, uma vez conquistada a educação nesse nível, são maiores as chances de que o ingresso no mercado de trabalho seja feito por esse público de maneira mais qualificada e digna, o que contribui para quebra do ciclo estrutural da pobreza, fazendo que as gerações subsequentes tenham melhores condições de vida do que as gerações anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTAGLI, F. Conditionality in public policy targeted on the poor: promoting resilience? **Social Policy and Society**, v. 8, n. 1, p. 127-140, Cambridge University Press, dez. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Miséria. **Caderno de resultados 2011-2014**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%20-%203%2C5%20anos2.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

COLIN, D.; GONELLI, V.; MORENO, A. O plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos do programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

DUARTE, G. B.; NETO, R. M. S. Avaliando o impacto do programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36, 2008, Niterói. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2008.

FERNANDES, J. H. P. Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 543-562.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SILVA, F. S. (Org.). **PRÊMIO E I MOSTRA NACIONAL DE ESTUDOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2008**, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008, p. 41-56.

MENEZES, F.; MARTINS, M. O Plano Brasil Sem Miséria e a participação social. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. **O Impacto do programa Bolsa Família sobre a repetência**: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. Brasília, DF: IPEA, 2013. 28 p. (Texto para discussão, n. 1814).

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DA DALT, S. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do programa Bolsa Família. **Revista contemporânea de educação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, ago./dez. 2009. Disponível em: <http://www.fe.ufrj.br/artigos/n8/numero8-05_educacao_e_pobreza_o_impacto_das_condicionalidades_do_programa_bolsa_familia.pdf>. Acesso em: 03 maio 2016.

ESTRUTURAÇÃO DO SUAS E SEU PAPEL NA REDUÇÃO DA POBREZA E NA PROMOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

*Dionara Borges Andreani¹
Ana Carolina Freitas de Andrade²
Sophia da Costa Lacerda³*

INTRODUÇÃO

O Brasil em pouco mais de uma década conseguiu reduzir a desigualdade social e a situação de extrema pobreza. Esse feito não foi obra do acaso, mas resultado de um conjunto de políticas públicas que garantiram renda e acesso a bens e a serviços para a população em situação de vulnerabilidade. A estratégia de enfrentamento à pobreza rompeu com sua concepção tradicional, em que a renda era considerada elemento central. Se, por um lado, a renda é relevante para determinar as capacidades de ação dos indivíduos, por outro ela sozinha se mostra insuficiente para captar o conjunto de privações de meios de subsistência e de acesso a direitos sociais vivenciado pelas pessoas.

As experiências exitosas que contribuíram para a redução da desigualdade social e da pobreza no contexto brasileiro – como o exemplo recente do Plano Brasil sem Miséria (BSM) – fazem parte de uma concentração de esforços organizados em ações e programas a partir da inserção desse problema na agenda prioritária do governo a partir dos anos 2000. O êxito dessas experiências chama a atenção pelos avanços alcançados em um curto intervalo de tempo – o país saiu de uma taxa de pobreza de 23,4%, em 2002, para 7%, em 2014.

Com o propósito de ressaltar os aspectos estruturantes da assistência social e sua relação com a redução da pobreza, o presente artigo se propõe, por meio da análise dos dados coletados pelo Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)⁴ e pelos dados divulgados pelo Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)⁵ a retratar de que forma a estruturação do SUAS contribui para as ações de combate à pobreza. Serão abordados pontos relativos à implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que dialogam diretamente com o BSM, e que vêm contribuindo para a queda da extrema pobreza no Brasil. Com o intuito de verificar essa associação, apontamos a evolução dos recursos destinados à assistência social responsáveis por viabilizar a estruturação de programas, serviços e equipamentos e a qualificação dos recursos humanos.

Para além do aumento do investimento na área social, demonstrando a capacidade de estruturação e consolidação de uma rede de equipamentos e serviços, bem como a institucionalização de uma política de capacitação permanente do corpo técnico

¹ Dionara Borges Andreani possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Uberlândia (1996), especialização em Gestão de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2012), mestrado em Ciências Agrárias pela Universidade de Brasília (2003), e Especialização em Inteligência de Futuro pela FIOCRUZ e UnB (2015). Desde 2013 atua como Coordenadora-Geral de Monitoramento de Resultados do Departamento de Monitoramento da SAGI/MDS.

² Ana Carolina Freitas de Andrade é graduada em Ciências Sociais – Sociologia pela Universidade de Brasília, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista Técnica de Políticas Sociais no Departamento de Monitoramento da SAGI/MDS.

³ Sophia da Costa Lacerda é graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, mestranda em Geografia pela Universidade de Brasília e exerce atividades de assessoria técnica no Departamento de Monitoramento da SAGI/MDS.

⁴ O Censo SUAS coleta, anualmente, um conjunto de dados por meio de formulários eletrônicos preenchidos pelas secretarias e conselhos de assistência social. Através dos dados coletados é possível gerar uma série de informações sobre as estruturas físicas e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios proporcionada

⁵ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e compreende em levantamentos periódicos de informações sobre a organização, estrutura, dinâmica de funcionamento e políticas referentes as gestões municipais.

da assistência social, o SUAS vem cumprindo papel fundamental para que o Estado brasileiro alcance os resultados da diminuição da extrema pobreza apresentados.

Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), novos conceitos e modelos de assistência social passaram a vigorar no Brasil, sendo colocada como direito de cidadania com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. A implantação do SUAS, após dez anos de regulamentação da LOAS, representou um avanço para a organização descentralizada e participativa da PNAS.

Nesse novo contexto há uma valorização das ações e serviços intersetoriais visando a desenvolver processos mais ambiciosos de proteção e qualidade de vida da família. Isso foi possível devido ao amadurecimento, por parte do Estado, na consolidação, estruturação, assimilação de responsabilidade na oferta e na capilaridade dos serviços. O fortalecimento das ações e serviços intersetoriais pressupõe que o conjunto de ausências a que as famílias são submetidas as leva à situação de vulnerabilidade, e essas ausências são partilhadas no território.

Neste sentido, a PNAS reconhece a importância da integração de ações, compreende a pobreza como um fenômeno multidimensional e, ainda, considera relevante o entendimento da dinâmica territorial para identificação de fatores que podem influenciar os contextos de maior vulnerabilidade.

A PNAS tem contribuído em grande medida com o enfrentamento dos contextos de pobreza que encontramos ao longo do território brasileiro. Tal política possui uma lógica de gestão diferenciada e é pautada pela integração de ações. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se estruturou nos últimos anos para contribuir, em grande medida, com o enfrentamento da pobreza por meio da expansão e capilaridade da sua rede, do aumento do volume de recursos, qualificação dos serviços e adequação dos recursos humanos às necessidades dos usuários do sistema.

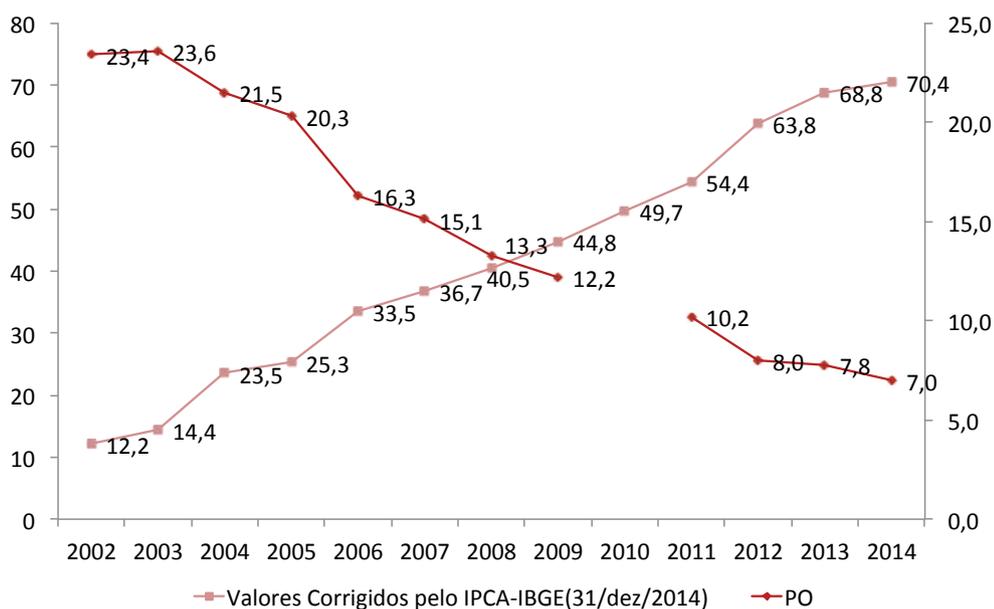
A ESTRUTURAÇÃO DO SUAS E A REDUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A Constituição Federal incluiu o orçamento público como importante mecanismo de gestão, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político. Assim, o orçamento caracteriza-se como um dos principais instrumentos de planejamento para a realização das políticas públicas, não possuindo escopo exclusivamente econômico, mas também político: os gastos orçamentários refletem as prioridades de governo e as diretrizes de investimentos.

Como dito anteriormente, a PNAS contribuiu para que ocorresse a melhoria nos indicadores de pobreza do Brasil. É possível observar, por meio do Gráfico 1, que no

mesmo período em que os recursos da União destinados à assistência social apresentam valores crescentes de investimento, ocorre queda expressiva na quantidade de pessoas em situação de pobreza.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DOS RECURSOS INVESTIDOS PELA UNIÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (EM BILHÕES DE REAIS) E PERCENTUAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA – BRASIL, 2002 A 2014.⁶



Fonte: SIAFI. Elaboração SPO/MDS
*LOA 2015 + créditos Adicionais em 30/06/2014.

O compromisso assumido no enfrentamento da pobreza está refletido no investimento realizado na Política Nacional de Assistência Social, que apresentou um crescimento real de 200% nos últimos dez anos, chegando, em 2014, a 70,4 bilhões de reais⁷. A maior parte desse orçamento é voltada aos programas de transferência de renda, sendo o aumento diretamente relacionado à elevação da cobertura de benefícios e de valores. A execução orçamentária na Assistência Social⁸ está relacionada à expansão dos serviços socioassistenciais, à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e ao apoio à gestão do SUAS e do Bolsa Família.

No Programa Bolsa Família, a ampliação da cobertura de famílias acontece em dois momentos. O primeiro após a criação do Programa Bolsa Família (PBF)⁹, em que o número de famílias beneficiárias era de 1,2 milhões em 2003 e saltou para 11,2 milhões em 2006. O segundo em 2012, com a implementação do Plano Brasil sem Miséria¹⁰, que passou a dar ênfase à superação da pobreza extrema e adotou estratégias inova-

⁶ A medida de pobreza utilizada foi calculada a partir dos dados da PNAD. No ano de 2010, devido à realização do Censo, não ocorreu a coleta dos dados da PNAD, por isso a ausência do valor referente a este ano no gráfico. A metodologia desenvolvida para se verificar a queda da Pobreza (PO) e da Pobreza Extrema (EP) por meio dos dados PNAD está detalhada no Estudo Técnico nº 05/2016 "Metodologia de cômputo das taxas de pobreza e extrema pobreza das PNADs 1992 a 2014" desenvolvido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁷ As informações orçamentárias da Assistência Social baseiam-se no documento intitulado Caderno Suas VII: financiamento da assistência social no Brasil, elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação SPO/MDS.

⁸ Exclusive as transferências de renda (BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem)

⁹ Por meio de Medida Provisória em 2003 que se converteu na Lei n. 10.836 em 2004.

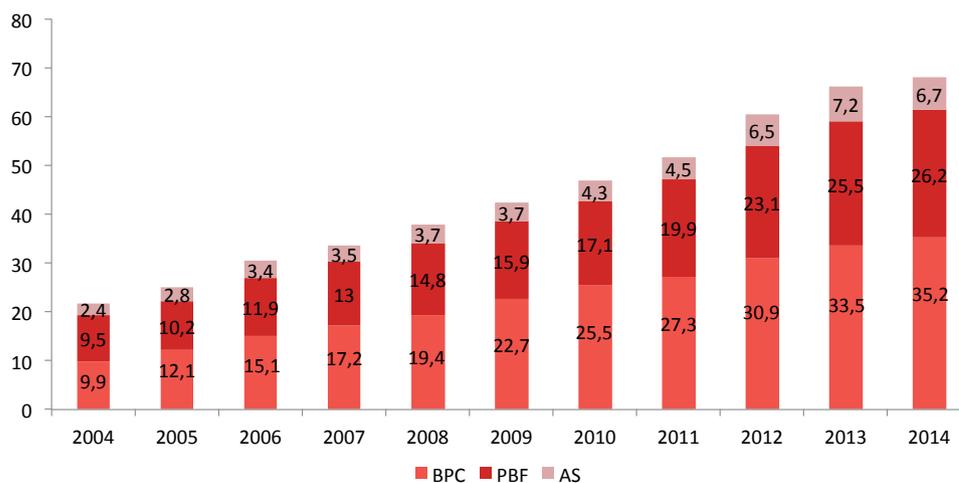
¹⁰ Instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

doras para alcançar o público-alvo, como a Busca Ativa¹¹, implicando na expansão do número de famílias atendidas de um patamar de 13,3 milhões de famílias em 2011 para 14,1 milhões em 2014. Vale ressaltar que o plano induziu o aumento no valor médio do benefício de R\$ 109,26 para R\$ 130,76 no respectivo período.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que atende a dois públicos distintos (as pessoas com deficiência incapacitadas para a vida e para o trabalho e as pessoas idosas com 65 anos ou mais), corresponde a uma parcela relevante no valor investido na Assistência Social. Uma vez que o BPC se constitui em um salário mínimo recebido mensalmente pelo beneficiário e que nos últimos anos o salário mínimo apresentou uma valorização significativa de seu valor real, a participação dessa transferência de renda no montante de recursos da assistência social apresentou tendência de crescimento no período de 2004 a 2014. Além disso, nesse período analisado, o número de beneficiários do BPC saltou de 2 milhões para 4,1 milhões.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos recursos totais para os Programas Bolsa Família (PBF) e BPC (idoso e pessoa com deficiência) e dos recursos da União na Assistência Social. Observa-se que o aumento no investimento de recursos é acompanhado pela manutenção da proporção de participação de cada um dos três grupos analisados pelo gráfico. Em 2014, o volume de recursos do BPC representou cerca de 51% dos recursos totais, seguido pelo PBF, com cerca de 39%, e os outros programas ligados à assistência social, que corresponderam aproximadamente a 10% do volume total de recursos investidos.

GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DOS RECURSOS TOTAIS DOS PROGRAMAS BPC, BOLSA FAMÍLIA E DEMAIS PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – BRASIL, 2004 A 2014.



¹¹ A Busca Ativa foi uma estratégia adotada pelo Plano Brasil sem Miséria e significa levar o Estado até o cidadão com o intuito de alcançar a população considerada “invisível” que não acessa serviços públicos ou que está distante da rede de proteção social. A Busca Ativa envolve a localização, inclusão e atualização cadastral no Cadastro Único, inclusão em benefícios de transferência de renda conforme os critérios de elegibilidade e suporte ao acesso a serviços sociais básicos.

Fonte: SIAFI. Elaboração SPO/MDS
*LOA 2015 + créditos adicionais em 30/06/2014.

Outro ganho no financiamento da PNAS, para além do aporte de recursos, foram as estratégias de repasse a partir de um modelo descentralizado e participativo, por meio do qual as três esferas de governo assumem responsabilidades pela oferta dos serviços, justificando a instituição do cofinanciamento. O cofinanciamento engloba os valores transferidos pelo governo federal, pelos estados e aportados pelos municípios, pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasse de fundo a fundo, a partir de planos de ação. Essa forma de cofinanciamento se deu a partir do reordenamento dos serviços e concedeu maior autonomia no atendimento.

O repasse fundo a fundo, também pode ser considerado outro avanço relativo ao financiamento da Assistência Social, uma vez que seu propósito é evitar interrupções no financiamento e a descontinuidade na oferta dos serviços.

Das estratégias de enfrentamento à pobreza pela PNAS, é irrefutável a relevância dos programas de transferência de renda, que, como visto, contribuíram no aumento expressivo dos recursos destinados à área de Assistência Social. Contudo, a instituição do modelo de financiamento, permitindo uma ação concertada e responsabilidade partilhada entre os entes federados, favorece a estruturação de serviços continuados nos territórios vulneráveis, preservando o direito da população em situação de vulnerabilidade e risco ao acesso à rede da assistência social.

OS SERVIÇOS E A EXPANSÃO DA REDE DE EQUIPAMENTOS DO SUAS NO COMBATE À POBREZA

A assistência social entende que os contextos de vulnerabilidade social e econômica devem ser enfrentados com intervenções públicas fortalecedoras de direitos. Sendo assim, a assistência social pressupõe a integralidade de ações, valoriza a dinâmica territorial e reconhece os atores locais como detentores de potencialidades que podem contribuir com a sua rede. Nessa perspectiva, a pobreza é combatida em seu sentido multidimensional¹², já que os usuários são atendidos por um conjunto de ações adequadas às diferentes realidades de forma a suprir carências e privações específicas conforme cada caso. Neste sentido, a PNAS dispõe que

A operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004, p. 88).

¹² Para conhecer mais sobre aspectos conceituais e metodológicos da pobreza multidimensional ver o Estudo técnico nº 6/2015 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A concepção por parte da PNAS de que os programas devem ser implementados em rede, num contexto complexo, dialoga diretamente com a motivação que culminou na criação do BSM, cujo diagnóstico, realizado em 2011, apontava que mesmo recebendo as transferências monetárias do PBF, havia famílias que permaneciam abaixo da linha da pobreza estabelecida (FERRAREZI; JANNUZZI, 2016). Além disso, havia estimativa de milhões de brasileiros que precisavam ser assistidos, mas não tinham acesso a esses programas. A partir daí, uma série de novas ações foram formuladas para alcançar o público ainda não incluído. A execução de um plano complexo, num país de dimensões continentais como o Brasil, não teria sido possível caso não houvesse uma rede estabelecida e em pleno funcionamento. A rede SUAS seria fundamental para viabilizar a chegada até o público ainda não alcançado.

Os serviços de assistência social têm como referência o território e são pautados pela centralidade na família. A tipificação desses serviços leva em consideração as diferentes situações de vulnerabilidade de forma a ofertar uma proteção social integral e garantir condições para o exercício pleno dos direitos de seus usuários. Conforme a complexidade, os serviços são divididos entre a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica compreende as ações que “potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade pelo protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 30), sendo que o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é o equipamento de referência para o apoio na execução dessas ações. Os Centros de Convivência também integram os equipamentos que correspondem à Proteção Social Básica.

A Proteção Social Especial, por sua vez, se divide em média e alta complexidade e é direcionada ao atendimento de “famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (Brasil, 2004, p. 37). A Proteção Social Especial de Média Complexidade se destina aos usuários que, embora tenham tido os seus direitos violados, ainda possuem vínculos comunitários e familiares. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade atende àqueles indivíduos que tiveram seus vínculos rompidos, ficando sem referências ou estando em situação de ameaça, por isso necessitam de serviços que envolvam moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) exerce um importante papel na coordenação e articulação com as políticas de outras áreas para a execução das ações que se enquadram dentro da Proteção Social Especial. Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, com as Unidades de Acolhimento, em suas diferentes modalidades, integram os equipamentos da Proteção Social Especial.

Com o intuito de tornar mais efetivo o enfrentamento da pobreza por meio de uma gama de serviços socioassistenciais, a rede SUAS tem se expandido em todo o território nacional, estando cada vez mais próxima daqueles que necessitam ser atendidos por essa política social. Dessa forma, nota-se uma expansão no número de equipamentos que abrigam a oferta de serviços em suas diferentes complexidades.

Esse crescimento tem sido averiguado por meio das análises do Censo SUAS. O Censo SUAS¹³, ao longo desses oito anos, tem se constituído na principal fonte utilizada para retratar as estruturas de gestão e de oferta de serviços do SUAS e demonstrou que em 2014 já havia 23.741 equipamentos distribuídos, como consta no Quadro 1.

QUADRO 1: EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE EQUIPAMENTOS DO SUAS – BRASIL, 2005 A 2014.

EQUIPAMENTOS	ANO							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	4.195	5.074	5.798	6.801	7.475	7.725	7.883	8.088
Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS			1.200	1.590	2.109	2.167	2.249	2.372
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop					90	105	131	215
Centro de Convivência								7.882
Unidades de Acolhimento					4.360	4.423	5.184	

Fonte: MDS, Censo SUAS.

Os investimentos em serviços socioassistenciais, impulsionados principalmente pela ampliação dos CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), têm se configurado como principais responsáveis pela execução dos recursos da assistência social¹⁴.

¹³ Criado em 2007 como ficha de registro de caracterização básica dos CRAS passou ao longo dos anos a abranger a coleta de dados referente aos CREAS (2009), Centros POP (2011), Unidades de Acolhimento (2012), Centro de Convivência (2014), entre outros.

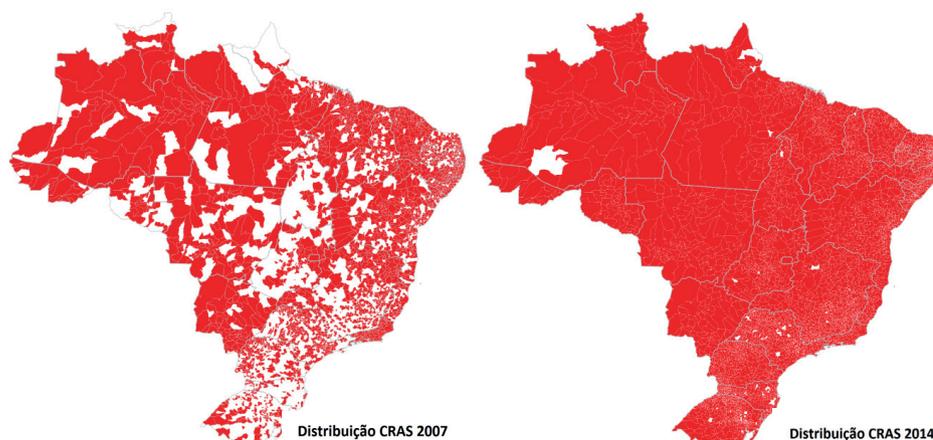
¹⁴ Execução correspondente as ações que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social e a Unidade Gestora SNAS/MDS.

O CRAS é considerado como a porta de entrada para a população pobre e extremamente pobre para o acesso a direitos e serviços. Daí a sua importância para a implementação do BSM: em muitos municípios, o registro e a atualização das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) são realizados no CRAS. Além disso, os CRAS e CREAS atuam fazendo encaminhamento dos usuários para os cursos de qualificação profissional, para serviços de saúde, dentre outros, contribuindo – direta ou indiretamente – com a melhoria da qualidade de vida da população público-alvo das políticas sociais. Com o BSM, os CRAS passaram também a atuar na Busca Ativa, deslocando equipes para as residências de famílias que tinham perfil, mas não estavam incluídas no Cadastro Único, muitas vezes por não terem condições de chegar até os equipamentos físicos da assistência social.

A trajetória de expansão das unidades de Assistência Social pode ser observada ao longo do tempo para todos os equipamentos, com exceção dos Centros de Convivência, que tiveram as informações coletadas pelo Censo SUAS uma única vez (em 2014). Dentre todos os equipamentos da assistência social, o CRAS é o que possui a maior capilaridade territorial da rede de assistência social, uma vez que esse equipamento é o responsável pela gestão territorial da rede de assistência social.

A evolução do número de CRAS no território nacional pode ser observada pela Figura 1, que traz um comparativo da presença desse equipamento em todo país nos anos de 2007 e 2014 – a cor roxa representa os municípios que possuem CRAS e a cor branca representa a ausência desse equipamento. Nota-se que em 2014 o mapa nacional é praticamente todo tomado pela presença de Centros de Referência da Assistência Social.

FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS QUE POSSUEM CRAS – BRASIL, 2007 E 2014.



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Entre 2007 e 2014 foram criados 3.893 CRAS, chegando, no último ano, a 8.088 unidades em 5.485 municípios, o que corresponde a 98,5% dos municípios com pelo menos uma unidade implantada.

Dentro desse contexto, a rede do SUAS vem cada vez mais se aproximando dos usuários. Além da extensa malha de equipamentos que cobre o território nacional com o intuito de atender às famílias isoladas em locais de difícil acesso, o Plano Brasil sem Miséria promoveu também a criação de equipes volantes vinculadas aos CRAS. Tais equipes auxiliam na oferta de serviços de proteção social básica e apoiam os processos de inclusão e atualização cadastral do Cadastro Único, de forma que as famílias são atendidas em suas localidades de residência. Até o ano de 2015 já haviam sido criadas 1.254 equipes volantes, e por meio do BSM foram entregues 123 lanchas fluviais e 15 lanchas oceânicas aos municípios com populações ribeirinhas e pantaneiras.

As ações da assistência social desenvolvidas dentro dos Centros de Convivência e Unidades de Acolhimento são as que se destacam quando o foco de análise se refere aos vínculos estabelecidos com atores não governamentais e a articulação com políticas de outras áreas. Essas unidades são responsáveis por executar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que atende a grupos específicos de crianças, jovens e idosos. Os Centros de Convivência podem ser de caráter público ou privado e, com os CRAS, compõem a rede de proteção básica.

O Censo SUAS de 2014 apontou que um percentual expressivo (57,4%)¹⁵ dos Centros de Convivência é de natureza não governamental, o que supõe a participação de organizações da sociedade civil na oferta dos serviços. Outro aspecto a ser ressaltado é a utilização deste equipamento para o desenvolvimento de serviços de outras políticas. Em 2014, 17,1% dos Centros de Convivência ofertavam serviços de educação; 7,6%, serviços de saúde; 6,5% promoviam atividades de esportes; e 10,3% realizavam serviços e atividades de outras políticas.

As Unidades de Acolhimento são responsáveis por prestar os Serviços de Proteção Especial de alta complexidade e, diferentemente dos outros equipamentos, apresentam diversas formas de instituições, tais como: Abrigo Institucional, Casas Lar e Casas de Passagem. A participação da sociedade civil nesse equipamento também é expressiva: nos anos de 2013 e 2014, a proporção de Unidades de Acolhimento de natureza não governamental, dentre o total de unidades presentes no país, foi de 66% e 67%, respectivamente.

A LOAS reconhece, no art. 2º, como um dos objetivos da assistência social a promoção da integração dos indivíduos ao mercado de trabalho; a PNAS, por sua vez, propõe a necessidade de desenvolver programas de inclusão produtiva alinhados ao combate à pobreza. A inclusão produtiva tem um papel relevante dentro da política de assistência social, porém a implementação das ações que estão em seu escopo necessita da integração com políticas de outras áreas. Segundo o Censo SUAS de 2014, 59,1% dos municípios que desenvolviam ações, programas ou projetos de inclusão produtiva foram realizados com colaboração de outras secretarias municipais.

¹⁵ Ao todo existem 7882 unidades de Centros de Convivência dispersas no território nacional. Deste montante 4521 são de natureza não governamental e 3361 de natureza governamental.

O Pronatec/BSM pode ser citado como um exemplo de política que envolveu a participação de diversos setores e atores em sua implementação. Foi um programa criado em 2011 pela Lei nº 12.513/2011 com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional, promovendo cursos técnicos de nível médio e cursos de formação ou qualificação profissional.

A modalidade do Pronatec/BSM se diferencia por conter ações próprias com o intuito de atender adequadamente ao público do Brasil Sem Miséria, que compreende indivíduos em situação de pobreza ou pobreza extrema. Nessa modalidade está prevista a oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional por meio da Bolsa Formação Trabalhador para pessoas que estão inscritas ou que estão em processo de inclusão no Cadastro Único. Além disso, são promovidas ações de intermediação de mão de obra por meio de parcerias com o Serviço Nacional de Emprego (SINE) e ações de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo, realizadas com a colaboração do Ministério do Emprego (MTE), dos Bancos Públicos e do SEBRAE.

Nesse sentido, encontramos no Pronatec/BSM o envolvimento de diferentes níveis de governo e instituições governamentais e não governamentais, sendo que a assistência social desempenha o papel de ser o ator central do processo de articulação entre os parceiros.

A expansão dos equipamentos, a organização da oferta de serviços e a integralidade entre ações – contando com a articulação de políticas de outras áreas e a colaboração de diferentes atores – apontam para a estruturação de uma rede de assistência social robusta, complexa, próxima às famílias, intersetorial¹⁶ e que considera a realidade dos diferentes contextos territoriais. Dessa forma, observam-se as condições para que haja uma sinergia entre os diferentes programas, projetos e ações, sendo que a pobreza é combatida em seu sentido multidimensional.

ESTRUTURAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO SUAS

A gestão do Sistema Único de Assistência Social, descentralizada e participativa, depende diretamente da qualificação de seus trabalhadores. Por isso, ao longo dos anos de construção do Sistema, essa premissa foi endossada por diferentes medidas no sentido de fortalecer a rede formada pelos trabalhadores que atuam na assistência social. A PNAS, por ser uma política transversal que prevê sua implementação de acordo com níveis gradativos de complexidade, necessita que as equipes de referência sejam multidisciplinares, adequadas ao número de usuários dos serviços e, principalmente, qualificadas para o tipo de atendimento que irão desenvolver.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), instituída em 2006, direciona a conduta dos trabalhadores da assistência social nas

¹⁶ A intersetorialidade pode ser compreendida como “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (Inojosa, 2001, p. 105). A sinergia entre as políticas públicas, ou seja, a potencialização dos resultados, só é possível ocorrer em contextos onde há a integração das ações, que por vezes requer que os limites organizacionais sejam ultrapassados, isto porque o próprio conceito de sinergia remete ao conjunto de partes que se unem para formar um todo que se sobrepõe a atuação separada das partes. A intersetorialidade aparece, então, em contraposição à fragmentação de políticas públicas que por vezes dificulta o alcance dos objetivos propostos. Essa discussão é aprofundada no Caderno de Estudos nº 26, “Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família”.

três esferas de governo, traçando diretrizes e contribuindo para o fortalecimento da profissionalização do setor. No fim, o impacto almejado é a qualificação dos serviços ofertados aos usuários. Dentro desse contexto, a gestão do trabalho deve ser tratada como questão estratégica para o atingimento dos objetivos estabelecidos pela PNAS. A Norma traça as seguintes diretrizes para as entidades e organizações da assistência social:

- 1) valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município;
- 2) elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação;
- 3) viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social;
- 4) buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais;
- 5) manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de trabalhadores do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006, pg. 35).⁷

Com a alteração da LOAS pela Lei 12.435, em 2011, o SUAS foi definitivamente institucionalizado como modelo de gestão da assistência social, ao mesmo tempo que a Gestão do Trabalho e a Educação Permanente foram incorporadas como objetivos estratégicos do sistema. Seguindo essas diretrizes, foi criado em 2012 o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, *CapacitaSUAS*, que é responsável pela capacitação de toda a rede de trabalhadores do sistema de maneira descentralizada e interfederativa.

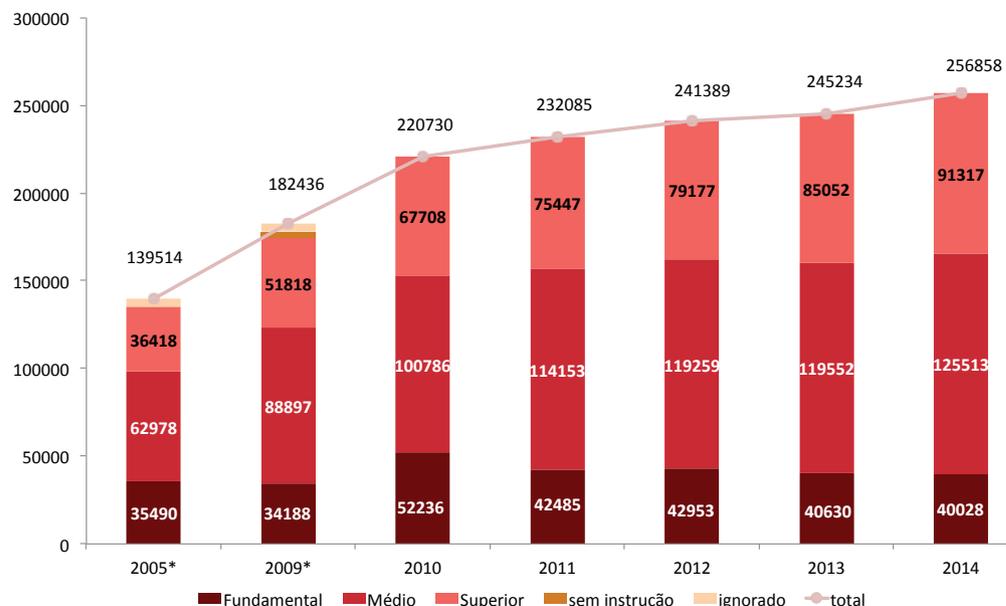
Mais recentemente, foi instituída a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP), aprovada pelo CNAS em 13 de março de 2013 com o objetivo de contribuir para a profissionalização dos servidores e prepará-los para os desafios de implementação e consolidação do SUAS, que requer novos conhecimentos, habilidades e atitudes (BRASIL, 2013).

Encontra-se, assim, institucionalizada a diretriz de que a qualidade dos serviços ofertados depende da existência de trabalhadores que possam assumir com competência as atribuições relativas às diferentes profissões, uma vez que a equipe técnica representa a instituição e se relaciona diretamente com a população. Ao longo dos últimos anos é possível notar a melhoria na qualidade dos recursos humanos da assistência social,

quer seja mensurada pelo tipo de vínculos dos trabalhadores com relação às instituições prestadoras dos serviços da assistência social, quer pelo aumento da escolaridade média.

A seguir serão apresentadas as proporções dos trabalhadores de acordo com o nível de escolaridade e o vínculo empregatício para os resultados mais recentes aportados pelo Censo SUAS referentes a 2014 comparados a Munic realizadas em 2005 e 2009. Com relação à formação dos trabalhadores nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais em todo o país, em 2005 os dados da Munic revelaram que, dos 139.514 profissionais, 62.978 tinham concluído o ensino médio, 35.490 o ensino fundamental e 36.418 possuíam ensino superior completo ou pós-graduação. De lá para cá o que se observa é um aumento substancial no número de pessoas ocupadas na área da Assistência Social da administração municipal, chegando a 2014 com um total de 256.858 trabalhadores representando um aumento de 45,6% em relação a 2005. O aumento no número de profissionais se refletiu na qualificação da mão de obra, onde proporcionalmente houve um aumento no número de profissionais de nível superior e médio em detrimento da quantidade de profissionais com ensino fundamental (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS LOTADOS NAS UNIDADES QUE OFERTAM SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, SEGUNDO ESCOLARIDADE – BRASIL, 2014.

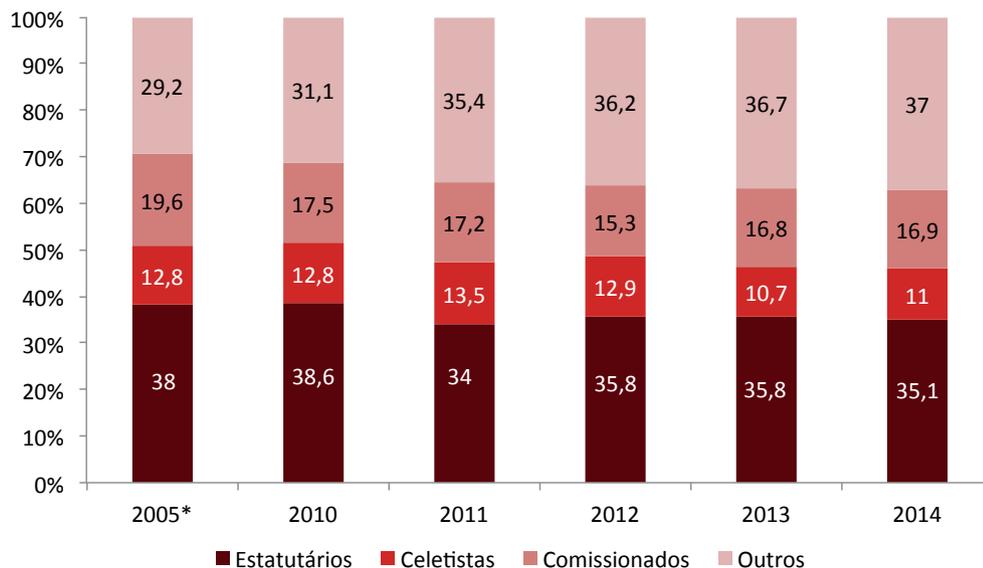


Fonte: MDS, Censo SUAS.

*IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Assistência Social, 2005.

Em 2005 os dados da Munic apontavam que do total de trabalhadores da assistência social nos municípios, 38% eram estatutários, 29,2% faziam parte da categoria “Outros vínculos”, que abrange os consultores, servidores cedidos, terceirizados, estagiários etc., 19,6% eram comissionados e 12,8%, celetistas. Em 2014 os dados do Censo SUAS mostraram que a maior parte dos 256.858 trabalhadores se enquadraram na categoria “Outros vínculos”. Houve, ao longo do período, retração no percentual de servidores estatutários em relação a trabalhadores com outros vínculos, questão que merece atenção.

GRÁFICO 4: PERCENTUAL DE PROFISSIONAIS LOTADOS NAS UNIDADES QUE OFERTAM SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS SEGUNDO VÍNCULO EMPREGATÍCIO – BRASIL, 2014.



Fonte: MDS, Censo SUAS.

*IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Assistência Social, 2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, o investimento realizado na Política Nacional da Assistência Social tem buscado a efetividade e a qualidade na oferta de serviços como parte de um processo de mudança. Embora seja complexo mensurar o quanto a estruturação do Sistema Único de Assistência Social em seus diferentes aspectos exerceu influência direta sobre a redução da pobreza, procuramos demonstrar de que forma a estruturação de uma rede pensada para conectar as diferentes esferas que envolvem a implementação de uma política complexa como a PNAS contribuiu para a diminuição da pobreza, em especial em conexão com o Plano Brasil sem Miséria.

A partir dos anos 2000, houve avanços consideráveis na rede territorial de equipamentos, nas formas de financiamento e no quadro de profissionais que atuam diretamente com as famílias de modo a facilitar o acesso dos serviços de assistência social em seus diversos níveis de complexidade. Sendo assim, é incontestável que a forma como tal política tem se consolidado interfere na efetividade de outras políticas e contribui para que haja ganhos sociais expandidos para além do escopo de atuação da assistência.

As ações desenvolvidas pelo SUAS obtiveram um salto qualitativo com a instituição do BSM, conforme ilustram os exemplos a seguir. A instituição da Busca Ativa permitiu que as equipes de assistência social buscassem, em suas casas, famílias que tinham dificuldades de se locomover até os equipamentos públicos. As equipes volantes, deslocadas dos CRAS para fazer atendimentos a famílias em locais de difícil acesso, atenderam a diversas regiões remotas no país. Programas como o Acessuas e o Pronatec/BSM proporcionaram aos usuários da assistência social chances mais qualificadas de êxito em sua inserção profissional no mercado de trabalho.

Por fim, por mais que tenhamos aqui apresentado avanços, há enormes desafios para os próximos anos. A qualidade dos serviços prestados, o funcionamento da articulação interfederativa, a qualificação dos profissionais, a capacidade de implementar os programas intersetorialmente e mesmo o contexto político, todas essas são questões que representam desafios constantes para a gestão e que, dependendo da maneira como são equacionadas, afetarão diretamente a qualidade das entregas à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O SUAS no Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/social/arquivos/assistencia-social/cartilha-o-suas-no-plano-brasil-sem-miseria.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2005.

_____. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Brasília, DF: MDS, 2013, 57 p.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Anotada/2009**. Brasília, DF: MDS, 2009.

_____. **Monitoramento SUAS: censo CRAS 2008**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. **Censo SUAS 2009 CRAS**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social: LOAS**. Brasília, DF: MDS, 2011b.

_____. **Norma Operacional Básica: NOB. Anotada e Comentada**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011c. 144 p.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB-SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. **Caderno Suas VII: financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015a.

_____. **Censo SUAS 2014:** análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015b.

FARIAS, K. D. **Gestão do SUAS no contexto da rede privada:** desafios para efetivação da política pública. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. 137 f. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/6871/1/000462120-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede:** o novo formato do setor público. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IPEA). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros:** Assistência Social 2005. Rio de Janeiro, 2006.

ORIENTAÇÕES para a elaboração do plano municipal de assistência social. **Quadriênio 2010-2013**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/SC_2010_OrientacoesElaboracaoPMAS.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. (Texto para Discussão 1724). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1724.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2016.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P. M. **Desvelando a complexidade das políticas de Desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2016. (Estudo Técnico N° 01/2016).

CAPACITAÇÃO, INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

*Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas¹
Maria Cristina Abreu Martins de Lima²
Marcílio Marquesi Ferrari³*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a construção das políticas sociais brasileiras que se desenvolveram de forma acelerada nos últimos 30 anos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, é parte importante do projeto político de desenvolvimento econômico com inclusão social e distribuição de renda, vigente nos últimos treze anos no país. A construção do Brasil sem Miséria (BSM) partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas desde então, dando continuidade às experiências bem sucedidas e buscando aperfeiçoá-las.

Segundo Matus (2006, apud JANNUZZI, 2016), a atualização da agenda das prioridades políticas, o afinamento dos mecanismos de governança e a existência de capacidades técnicas de gestão e inovação de programas sociais são eixos basilares para o sucesso de uma política pública ou governo. O triângulo de governo elaborado por Matus (2006) é formado pelo tripé projeto de governo (objetivos almejados, compromissos sociais), governabilidade (variáveis e recursos para implantar o plano) e capacidade de governo (experiências, competências e conhecimentos necessários para execução).

De acordo com essa perspectiva, se por um lado a administração pública precisa ser orientada por objetivos e compromissos claros e factíveis e precisa dispor de mecanismos que assegurem a governabilidade de suas ações e a trajetória em direção aos objetivos, por outro também precisa de recursos técnicos para viabilizar as escolhas e caminhos definidos. Compromissos viáveis com instâncias afinadas de governança demandam estruturas organizacionais e equipes qualificadas e dotadas de conhecimento para o sucesso da implementação da política e dos seus resultados.

O presente artigo traz um relato da experiência de formação e aperfeiçoamento coordenada pelo Departamento de Formação e Disseminação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DFD/SAGI)⁴ como um dos esforços de gestão que está por trás do alcance de resultados dos principais programas e ações do ministério, a exemplo dos resultados do BSM. O aprimoramento de competências para garantir as capacidades técnicas requeridas para gestão e operação das políticas e dos programas sociais alcançou efeitos positivos não só na qualidade das ofertas, mas na capacidade de governança, e contribuiu para a clareza de diagnóstico sobre demandas sociais.

¹ Diretora do Departamento de Formação e Disseminação da SAGI/MDS

² Coordenadora geral de disseminação da SAGI/MDS

³ Coordenador geral de formação da SAGI/MDS

⁴ São atribuições do DFD/SAGI/MDS planejar e promover a formação e aperfeiçoamento de agentes públicos nos três níveis de governo para aprimoramento e fortalecimento das ações do Ministério. Além disso, o departamento elabora, em parceria com as demais secretarias do MDS, materiais instrucionais e dissemina resultados de pesquisas avaliativas e estudos sobre os programas e ações do MDS, incentivando a reflexão sobre questões relacionadas às políticas de desenvolvimento social. Ressalta-se que além do DFD/SAGI, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) também oferta capacitação para agentes sociais que atuam na gestão e operacionalização do PBF e do CadÚnico.

Entre os diversos fatores que concorrem para o sucesso da ação governamental, capacitação, informação e conhecimento são fundamentais para subsidiar a estruturação de políticas e programas em uma perspectiva de arranjos federativos e intersetoriais de gestão e operação, como é o caso do BSM.

Antes mesmo do lançamento do Plano, esteve a cargo do MDS a conformação de dois sistemas nacionais de política social: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Além disso, o MDS geriu o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que são o principal meio de acesso a programas sociais e o mapa contínuo da pobreza multidimensional no Brasil, respectivamente.

Nesse texto serão apresentadas as ofertas de formação e capacitação do DFD/SAGI, construídas com diferentes arranjos e parcerias. Busca-se analisar essas iniciativas, explorando como elas puderam contribuir para esclarecer os problemas, desafios e méritos dos programas sociais para os agentes que conduzem e operam as políticas e programas de desenvolvimento social nas três esferas de governo.

Na primeira seção são apresentadas as ofertas de capacitação e formação para agentes públicos e sociais que operam as políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em âmbito federal. A parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) possibilitou a criação da Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, conferindo a solidez e a sofisticação necessárias para o atendimento à demanda que se apresentava.

Assim como as demais ações do MDS, o BSM é fortemente apoiado na articulação com os demais entes federativos. Desse modo, as inovações de arranjo e coordenação para formação e capacitação em estados, no Distrito Federal e em municípios, objetos da segunda seção, propiciaram as condições para as iniciativas em nível local, destacando-se o desenvolvimento das competências socioprofissionais no âmbito da assistência social, primeira instância de contato do público alvo com o poder público. Nesse ponto, ganha relevância não apenas a capacitação dos “burocratas de nível de rua” enquanto canal de acesso mais direto com a população, mas também em nível mais estratégico, a exemplo do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), ao garantir uma unidade de conceitos basilares e dos temas emergentes da agenda nacional. O sucesso da Busca Ativa, ponto de partida do BSM, deve seus resultados em grande parte às ações descritas nessa seção, ainda que se deva reconhecer, também, a importância da estratégia de capacitação para gestão do Cadastro Único para Programas Sociais implementada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Em seguida, a terceira seção apresenta a busca de diversificação das estratégias de capacitação e disseminação para além das capacitações nos formatos tradicionais. Incluem-se aqui uma ampla linha editorial, com publicações impressas e eletrônicas

em diferentes linguagens, e a *Iniciativa brasileira de aprendizagem por um mundo sem pobreza* (World Without Poverty – WWP), plataforma com textos em três línguas sobre a experiência brasileira em desenvolvimento social.

Obviamente, tendo em vista a amplitude das iniciativas de capacitação implementadas, não se pode prescindir do monitoramento e avaliação, até mesmo para o seu aprimoramento. Esse é o cerne da quarta seção, que antecede as lições aprendidas e os desafios.

Ao longo do texto, fica claro que as ofertas de formação e capacitação da SAGI e seus parceiros, embora objetivem sobretudo a melhoria das capacidades técnicas, disseminam a informação e o conhecimento relevante, contribuindo, assim, com subsídios fundamentais ao fortalecimento de todos os eixos basilares, aprimorando a gestão das políticas sociais e o controle social.

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES TÉCNICAS EM NÍVEL FEDERAL

Na construção de ofertas para qualificação profissional no nível federal, uma primeira definição foi sobre quais competências são requeridas a esse conjunto de técnicos e gestores que opera no nível das regras gerais, das diretrizes e normativas que organizam a ação de governo em busca de objetivos da agenda nacional. Desde o início, não se almejou o desenvolvimento de competências meramente técnicas, mas se buscou o desenvolvimento de competências socioprofissionais mais amplas.

O foco temático escolhido foi a produção e o uso de dados e informações para a gestão. Esses temas estratégicos, no entanto, foram abordados de modo que desenvolvessem conhecimentos, habilidades, atitudes e valores compreendidos para além do campo da técnica, visando também à ética e à valorização da participação política. Dessa forma, buscou-se criar ofertas que desenvolvessem competências para o uso de dados e informações na construção de políticas interfederativas e intersetoriais, em sua maioria com desenhos de gestão descentralizados e/ou participativos.

Assim, no início das atividades do MDS houve uma aposta na oferta de formação (em nível de especialização) e na oferta de capacitação (em nível de atualização) nos temas da “Avaliação de Políticas Sociais”, num primeiro momento, logo depois ampliado para o tema do “Monitoramento e Avaliação de Programas do MDS”.

Com o Plano Brasil sem Miséria (BSM), em 2011, aprofundou-se a demanda por capacitação para apoiar gestores e técnicos federais nos desafios que se colocavam para a gestão estratégica, coordenação intersetorial e integrada de políticas sociais. Era preciso agregar conhecimentos individuais, mas também proporcionar sinergia entre técnicos de diferentes ministérios envolvidos na implementação de políticas públicas.

Para atender a essa demanda foi organizada, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e com a Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH/MDS), a “Especialização em gestão de políticas públicas de proteção e desenvolvimento social”, posteriormente transformada em programa, que hoje se encontra em sua segunda edição. Até 2018 estão previstas 31 atividades no programa, como cursos, oficinas, visitas técnicas orientadas e seminários, que devem envolver cerca de 2.600 participantes em 83 turmas.

Por esse programa, em 2015, foram capacitados 638 servidores federais entre oficinas e cursos. Os cursos tiveram duração de 40 horas e versaram sobre os seguintes temas: 1) governança e arranjos institucionais de políticas públicas; técnicas de negociação no setor público; gestão participativa de políticas públicas; planejamento e gestão orçamentária e financeira; fontes de dados e indicadores para diagnóstico e monitoramento de programas; desenho de programas sociais; pobreza e desigualdade social: conceitos e panorama nacional; curso internacional de desenvolvimento e proteção social na América Latina e na Europa; elaboração de termos de referência e projetos básicos para contratação de bens e serviços no setor público; gestão por competências e análise e melhoria de processos.

Outra importante iniciativa foi proporcionar espaços internos para reflexão sobre temas estratégicos de forma continuada e permanente. Nesse sentido, ainda no âmbito das relações entre DFD e CGRH, cabe mencionar o *Ciclo de Debates para Atualização dos Servidores do MDS*. O Ciclo, iniciado em 2013 e ainda em curso, visa preparar os profissionais para os desafios da política de desenvolvimento social por meio de oficinas virtuais de curta duração (cerca de quatro horas) e minicursos nas instalações do próprio ministério. Até o momento, cerca de 500 pessoas participaram do Ciclo de Debates, compostos pelas seguintes ofertas: 1) Curso de introdução às ferramentas do Portal SAGI; 2) Data Social e os Painéis de monitoramento; 3) Introdução aos indicadores sociais: conceitos, fontes de dados e aplicações; 4) Trabalho infantil e os desdobramentos da III Conferência Global sobre Trabalho Infantil; 5) Planejamento/formação e oferta de cursos de capacitação; 6) Oficina de avaliação; 7) Gestão do trabalho no SUAS: Concepção de equipe de referência; 8) Trabalho social com famílias; 9) Introdução ao Cadastro Único; 10) Noções básicas de geoprocessamento e Sistemas de Informações Geográficas (SIG); 11) Uso do SPSS em análises de dados sociais: um curso introdutório.

As ações de formação e capacitação para profissionais do nível federal tiveram os objetivos de consolidar as práticas de monitoramento estruturado das políticas e programas do MDS, bem como mensurar resultados nas áreas de segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda e inclusão produtiva. Pode-se dizer que contribuíram para aprimorar as capacidades técnicas de gestão e inovação dos programas sociais do MDS, aproximando áreas, testando inovações e melhorando resultados.

Considerando o modelo clássico do ciclo de políticas públicas⁵, as competências socio-profissionais relacionadas ao uso de dados e informações de monitoramento e avaliação aprimoram os momentos de definição da agenda, formulação da política e tomada de decisão sobre os programas. Assim, influenciam positivamente as capacidades de governança, pois a pactuação e a articulação intersetorial e federativa depende de que os agentes tenham competências para utilizar dados e informações não apenas para garantir maior transparência e assertividade nas tomadas de decisões, mas também para ganhar adesão e criar as condições de pactuação que antecedem a etapa da implementação.

INOVAÇÕES DE ARRANJO E COORDENAÇÃO PARA FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO EM ESTADOS, NO DISTRITO FEDERAL E EM MUNICÍPIOS.

A construção de ofertas para o desenvolvimento de competências socioprofissionais para aprimoramento das ações de agentes subnacionais nas ações de desenvolvimento social exige foco nas questões mais afetas ao momento de implementação das políticas e programas. Com esse foco, foram desenvolvidas ações de capacitação voltadas tanto para os que operam a gestão quanto para os que atuam no controle social e no provimento de serviços, benefícios, programas e projetos.

É importante pontuar que a demanda por capacitação de agentes do SUAS se colocou de forma imperativa. O SUAS deu concretude à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) e à Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), construindo o arcabouço normativo, os equipamentos públicos e reunindo os recursos humanos necessários para operar a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos que visam às seguranças sociais de sobrevivência, acolhida e convívio, próprios da assistência social.

Entretanto, embora o SUAS tenha se consolidado enquanto sistema – com estabilidade jurídica ao ser incorporado à LOAS por meio da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 – carrega como herança uma cultura assistencialista na operação e gestão das ações socioassistenciais que, obviamente, deveriam ser operadas apenas pela lógica do direito. Com esse diagnóstico, a qualificação de agentes subnacionais que operam o SUAS se colocou como um fator crítico na área de gestão de pessoas, cujo enfrentamento foi necessário para romper com práticas ultrapassadas de clientelismo e benemerência na assistência social. No entanto, são expressivos os desafios que os níveis subnacionais enfrentam por diversas razões, inclusive por falta de capacitação adequada.

⁵ Etapas do Ciclo de políticas e programas públicos: 1) definição da agenda – percepção e definição das questões públicas; 2) formulação – diagnóstico e desenho de programas; 3) tomada de decisão: pacote de programas, público-alvo e regiões; 4) implementação: desenvolvimento de atividades e entregas; 5) avaliação somativa – análise de resultados, impactos e externalidades do programa.

Entre 2008 e 2012, no âmbito do *Programa Gestão Social com Qualidade*, o DFD realizou três diferentes iniciativas de capacitação, de amplitude nacional como parte da política de formação do MDS para gestores, técnicos e agentes de controle social que atuam nas áreas de assistência social e transferência de renda. O Programa foi feito em parceria com o Departamento de Gestão do SUAS da Secretaria Nacional de Assistência Social (DGSUAS/SNAS) e alcançou 17.182 pessoas capacitadas.

A primeira iniciativa do Programa Gestão Social com Qualidade foi a *Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais*, que atingiu 1.531 gerentes de equipamentos públicos do SUAS. O desenho dessa capacitação envolveu diversos atores. Uma novidade à época foi a organização da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, constituída a partir da contratação de Agências Capacitadoras Estaduais (ACE), selecionadas por meio de processo licitatório para realizar a oferta dos cursos.

A segunda experiência do Programa, realizada em 2009, foi a *Capacitação de Conselheiros de Assistência Social*, que resultou na qualificação de 435 membros dos Conselhos Nacional e Estaduais de Assistência Social. Essa iniciativa teve como meta aprimorar a capacidade institucional dos conselhos da Assistência Social nas três esferas de governo por meio de desenvolvimento de atitudes e conhecimentos vinculados à prática do controle social da Política de Assistência Social. Para tanto, além do DFD/SAGI e da SNAS, a participação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi indispensável para o êxito do projeto.

A terceira, realizada entre 2010 e 2012, foi a *Capacitação para controle social nos municípios: assistência social e Programa Bolsa Família*. O curso capacitou 15.216 pessoas, entre membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF). Essa capacitação teve por objetivo central aprimorar a atuação dos conselheiros de todos os municípios brasileiros, consolidando uma cultura de participação popular e controle social na gestão local. O curso foi oferecido para conselheiros e secretários executivos de conselhos de assistência social em todos os municípios brasileiros.

Um importante ganho institucional desse processo foi o diagnóstico sobre os limites do formato de implementação das ações desenvolvidas pelos diferentes níveis federativos: a) o caráter fragmentado e descontínuo das ações de capacitação e, conseqüentemente, sua não inserção em um plano global de qualificação; b) a ausência de uma perspectiva político-pedagógica que servisse de orientação nacional às ações realizadas; c) a execução dos cursos feita por instituições selecionadas em processos licitatórios nos quais o critério “preço” era determinante, redundando em prejuízo à qualidade do serviço contratado. Por meio dessa avaliação, foi possível reconhecer que o modelo vigente era incapaz de confrontar os desafios de qualificação dos trabalhadores do SUAS, o que ensejou novas práticas.

O aprendizado do *Programa Gestão Social com Qualidade* serviu de base para o desenho de um novo modelo, expresso na configuração do *Programa Nacional de Capacitação do SUAS* (CapacitaSUAS)⁶, criado em março de 2012. Seu desenho consiste em um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução de ações de formação e capacitação dirigidas para a qualificação das equipes municipais envolvidas na implementação do SUAS.

⁶ O CapacitaSUAS foi instituído pela Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, e sua vigência foi prorrogada para 2025 por meio da Resolução do CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014.

Na operacionalização do Programa, os estados e o Distrito Federal assumem um papel-chave, coincidente com suas atribuições federativas: fornecer apoio técnico aos municípios e qualificar os trabalhadores do SUAS no âmbito de seu território. A estrutura institucional de coordenação federativa do programa compreende uma equipe de coordenação nacional compartilhada entre SAGI e SNAS, equipes de coordenação nos estados e no Distrito Federal, a cargo das respectivas secretarias de assistência social, e a submissão de todo o processo de pactuação entre os entes federativos à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), às Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), ao CNAS e ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

Por esse arranjo, fica sob a responsabilidade das coordenações estaduais do programa: 1) formular os Planos Estaduais de Educação Permanente, contendo diagnóstico de necessidades e demandas de formação e capacitação, e enviá-los à coordenação nacional; 2) montar arranjo de execução das ações em seu território; 3) gerir os contratos ou quaisquer outros instrumentos usados para definir a relação com as instituições executoras das ações do CapacitaSUAS e 4) pactuar com os municípios sob sua jurisdição a distribuição das metas de capacitados e responsabilidades relativas à execução do programa em nível local.

À coordenação nacional, por sua vez, cabe as seguintes responsabilidades: 1) identificar as demandas comuns e mais recorrentes expressas nos Planos Estaduais de Capacitação; 2) pactuar com os estados as metas de capacitados, o montante de recurso a ser transferido a título de cofinanciamento federal e outras responsabilidades relativas à execução do programa (como o monitoramento e a avaliação da oferta); 3) elaborar os projetos pedagógicos e os conteúdos dos cursos cuja oferta tenha sido pactuada e disponibilizá-los às coordenações estaduais⁷ e 4) planejar e ofertar as *Oficinas de alinhamento pedagógico e de conteúdo* para as IES contratadas para a execução dos cursos do CapacitaSUAS⁸.

A definição sobre quais cursos irão compor o Catálogo Nacional de Cursos do Programa CapacitaSUAS é tomada em nível federal com base nas análises dos Planos Estaduais de Capacitação e Educação Permanente elaborados pelos estados e pelo Distrito Federal. Os cursos nacionais pretendem, por um lado, responder às necessidades de capacitação que são comuns e recorrentes apontadas nos planos estaduais

⁷ Ressalta-se que todas as ofertas de formação e capacitação do DFD/SAGI são planejadas e desenvolvidas a partir de uma metodologia própria, implementada pela equipe técnica do departamento a partir de estudos efetuados e do aprendizado com a própria experiência no trabalho. Dado o escopo desse artigo, não foi possível abordar o detalhamento dessa metodologia. Para saber a respeito, sugere-se a leitura do artigo 'Metodologia de planejamento e desenho instrucional da SAGI: aplicação no CapacitaSUAS, publicado no Cadernos de Estudos n.22, p. 46 a 61.

⁸ As Oficinas de Alinhamento são encontros organizados pelo MDS, em parceria com os Estados, para promover o nivelamento das equipes de docentes das IES executoras do CapacitaSUAS quanto aos conteúdos, enfoques, metodologias e objetivos de aprendizagem previstos na matriz pedagógica dos cursos do programa. Até o momento, foram realizadas 15 Oficinas de Alinhamento com a participação de 468 pessoas, entre docentes das instituições ofertantes e equipes estaduais, visando assegurar um padrão de qualidade nas atividades de formação e capacitação dos trabalhadores do SUAS em todo o Brasil.

e, por outro, garantir uma unidade de conceitos fundantes e informar sobre temas importantes da agenda nacional.

O cofinanciamento é feito por transferência de recursos da União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS). Para se credenciar ao recebimento do cofinanciamento federal, o ente estadual deve assinar o Termo de Aceite do CapacitaSUAS. Ao definir as responsabilidades dos entes envolvidos, as ações de capacitação a serem executadas, o montante de recursos transferidos e as metas a serem alcançadas, o Termo de Aceite é um importante instrumento de contratualização da relação entre o MDS e as secretarias estaduais de assistência social. Após a adesão ao programa, novas metas e recursos são anualmente definidos nas instâncias de pactuação, as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite da Política Nacional de Assistência Social.

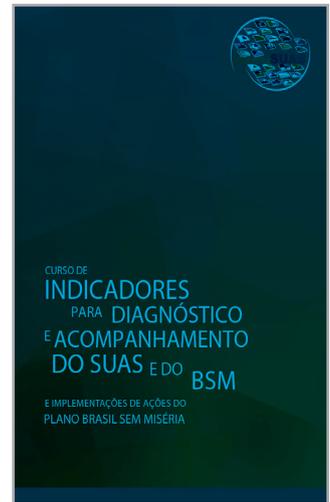
Enquanto o processo de planejamento das ações de formação e capacitação envolve especialmente as coordenações nacional e estaduais do CapacitaSUAS, no processo de execução entra em cena a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS). Instituída em 2012, a RENEP/SUAS conta com 146 instituições de ensino superior (IES), institutos federais de educação e escolas de governo credenciadas. O credenciamento ocorre com base em critérios objetivos de avaliação do Ministério da Educação (MEC) e interface da instituição com o tema do desenvolvimento social. A criação da RENEP/SUAS visa garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e capacitação em todo o território nacional. Por essa razão, ao assinarem os Termos de Aceite, os estados ficam obrigados a utilizar os recursos do cofinanciamento federal para a execução dessas ações exclusivamente por meio de instituições credenciadas à RENEP/SUAS.

Todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao programa e pactuaram suas metas ainda na primeira etapa de uma forma muito orgânica ao funcionamento regular do SUAS. Nenhuma instituição de ensino entrou em sala de aula para ofertar o programa CapacitaSUAS sem ter passado pelas Oficinas de Alinhamento organizadas pelo DFD/SAGI e DGSUAS/SNAS. Entre 2013 e 2015 foram ofertadas para trabalhadores 36.536 vagas, o que corresponde a 98,6% da meta pactuada na primeira rodada com estados e com o Distrito Federal. Atualmente, 23.635 trabalhadores⁹ do SUAS já foram certificados em um dos três cursos do catálogo nacional ofertados na primeira etapa do CapacitaSUAS. Para a segunda etapa, outros cinco novos cursos estão disponíveis, conforme ilustrado na Figura 1.

⁹ Dado do SIMA, extraído em 29/04/2016.

FIGURA 1 – CATÁLOGO NACIONAL DOS CURSOS CAPACITASUAS

1º ETAPA

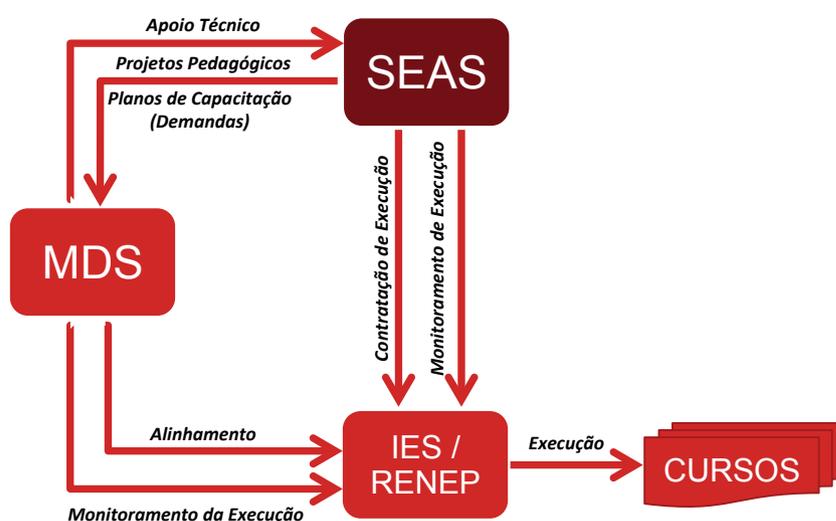


2º ETAPA



Tudo isso significou inovação no arranjo institucional e no modo de coordenação para formação e capacitação de agentes subnacionais. Isso, de modo sucinto, está ilustrado na Figura 2.

FIGURA 2 – ARRANJO OPERACIONAL DO CAPACITASUAS



Fonte: Elaboração própria

Para viabilizar o CapacitaSUAS foi construído e posto em prática um conjunto de ações e instrumentos, como as *Oficinas de Alinhamento* e os *Termos de Adesão*, que visam à concertação entre atores envolvidos.

Utilizando-se da tipologia de Mandell (2012 apud FERRAREZI; JANNUZZI, 2016)¹⁰, o tipo de relacionamento alcançado na concertação do programa CapacitaSUAS é o da coordenação, no qual há a percepção pelos atores da necessidade de trabalho em conjunto para atingir meta definida. De fato, desde a construção dos cursos para compor o catálogo nacional até a avaliação e monitoramento das iniciativas, ações são concertadas, em alguma medida interdependentes, e cada ator possui seu papel definido.

Cabe ressaltar a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SIMA), desenvolvido e mantido pela SAGI/MDS para o acompanhamento das ações de formação e capacitação. No caso do CapacitaSUAS, o SIMA recebe dados das capacitações executadas (alimentado pelas instituições ofertantes e estados) e gera relatórios sobre o cronograma, a composição das turmas, o controle de frequência, o cadastro dos participantes, a avaliação de reação (alimentado pelos alunos egressos), entre outros. O SIMA permite, ainda, que se estabeleça o acompanhamento do percurso formativo¹¹ de cada participante por meio do registro do seu CPF.

¹⁰ Segundo essa tipologia, que se visualiza num continuum, o enfoque da **co-operação** está no compartilhamento de informações e conhecimentos, estando os atores vagamente conectados, com baixa contribuição para a relação. Existem pequenas alterações nas formas de trabalho, com a vantagem de aprender com o outros e ser capaz de modificar seu modo de trabalhar. Este tipo seria caracterizado por baixos níveis de riscos e recompensa, enfatizando acordos para medidas específicas, em vez de fazer alterações nas operações da organização. A **coordenação** é baseada em senso maior de interdependência entre as organizações, com a percepção da necessidade de trabalho em conjunto para atingir meta definida. Esse processo exige que atores alinhem seus recursos e esforços, mesmo mantendo controle sobre suas próprias operações. Requer maior nível contribuição, comprometimento, e nível de relacionamentos mais sólidos. A **colaboração** é caracterizada por relações fortes e altamente interdependentes. Os participantes percebem que para alcançar os resultados, eles têm de concordar em alterar a forma como pensam, comportam-se e operam. O ambiente é de alto risco, alta participação e volatilidade, podendo ter efeitos significativamente diferentes daqueles previstos (Mandell, 2012 apud Ferrarezi e Jannuzzi, 2016)

¹¹ A noção de Percurso Formativo corresponde ao conceito de trilha de aprendizagem. O percurso ou trilha construída pelo participante com vistas ao seu desenvolvimento profissional resultam de: i) Próprias conveniências, necessidades e aspirações profissionais; ii) Necessidades de sua organização, da avaliação do seu desempenho e das competências que já possui e das que necessita desenvolver.

O CapacitaSUAS altera decisivamente o modelo fragmentado de planejamento e oferta não regular de ações de formação e capacitação do SUAS. É um modelo que resultava em retrabalho, sobreposição de ações e desperdício de recursos pela falta de coordenação entre os entes federativos, além da falta de parceiros vinculados em atividades sinérgicas para qualificação do sistema. O Programa oferece um cardápio de cursos e percursos formativos aos trabalhadores de forma continuada e com um padrão de qualidade nacionalizado.

A inovação que representou o CapacitaSUAS ocorreu um ano antes da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social (PNEP/SUAS)¹². Essa política, da qual o CapacitaSUAS faz parte (e com ela tem total sintonia, pois surgiu das mesmas avaliações críticas e perspectivas pedagógicas) visa instituir os meios e mecanismos para a cultura da Educação Permanente no SUAS calcada nos princípios da aprendizagem significativa, centralidade nas práticas de trabalho, interdisciplinaridade e historicidade.

A PNEP/SUAS tem como público os trabalhadores do SUAS com níveis fundamental, médio e superior que atuam na rede socioassistencial, pública e privada, assim como os agentes de controle social no exercício de suas competências. Dessa forma, estão previstas ações de formação e capacitação para garantir percursos formativos nas áreas de gestão, controle social e provimentos. É importante pontuar que os cursos do CapacitaSUAS não esgotam as iniciativas de formação, capacitação e educação permanente dos demais entes federados. É esperado e desejável que outros cursos e ações de educação permanente sejam organizados pelos entes federativos para atender necessidades locais específicas. O CapacitaSUAS, por meio da organização de cursos do Catálogo Nacional, tem sido um importante indutor dos meios, mecanismos e da cultura da Política de Educação Permanente.

As equipes da gestão do trabalho e os Núcleos de Educação Permanente (instâncias do SUAS previstas pela PNEP/SUAS em todas as esferas federativas)¹³ são os atores centrais para conduzir a implementação da política. Por isso, o DFD/SAGI tem organizado ações para apoiar esses atores em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), contando com sua experiência na implantação da educação permanente na área da saúde. Estão sendo organizados os seguintes cursos: i) Elaboração de Planos de Educação Permanente; ii) Construção de Projetos Político-pedagógicos e iii) Elaboração de Termos de Referência e Gestão de Contratos para Capacitação. Todos são direcionados às equipes estaduais. Além disso, o DFD apoia os estados com consultorias para implantação e funcionamento dos Núcleos de Educação Permanente e presta assessoria técnica às equipes responsáveis pela elaboração dos instrumentos de contratação das IES executoras do programa.

DIVERSIFICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE CAPACITAÇÃO E DISSEMINAÇÃO.

Nos últimos anos, o DFD buscou fortalecer e diversificar estratégias importantes de capacitação e disseminação. Nesse sentido, formou o Núcleo de Educação a Distância (NEAD)¹⁴ no departamento e ampliou suas linhas de publicação.

¹² Aprovada pelo CNAS por meio da Resolução 04/2013, de 2013.

¹³ De acordo com a PNEP/SUAS os Núcleos de Educação Permanente do SUAS (NUEP/SUAS) são instâncias colegiadas, nos diversos níveis federativos (federal, estadual e municipal), baseados em princípios tais como a descentralização, a democratização e o controle social. Os NUP/SUAS contam com a participação de representantes de trabalhadores, usuários, instituições de ensino e quaisquer outras instituições que possam contribuir na discussão sobre as necessidades de aprendizagem para aprimoramento das práticas do SUAS. Atualmente 15 estados possuem Núcleos de Educação Permanente: Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Amazonas, Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Paraná.

¹⁴ O NEAD oferta os cursos de três formas distintas e/ou complementares: i) oferta direta – realizada com a equipe e a infraestrutura disponível no DFD; ii) oferta compartilhada – onde o DFD produz os conteúdos e os insere no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), mas a oferta é realizada pelos demande do curso (outra secretaria do MDS, por exemplo) e iii) oferta em parceria – o DFD desenha o projeto (objetivos, público-alvo, enfoque etc.) e realiza a supervisão técnica e pedagógica da elaboração de conteúdos e da oferta, que são de responsabilidade da instituição parceira.

A estratégia de disponibilizar cursos na modalidade de Educação a Distância busca ampliar significativamente o número de capacitados nas ações de formação do MDS por meio de um modelo flexível de educação que se adapta às necessidades e condições técnicas de cada localidade.

Os cursos do *Ciclo de capacitação em conceitos e técnicas para elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas e ações do MDS* foram a primeira iniciativa nesse sentido. Sua oferta ocorreu entre os anos de 2013 e 2015, tendo atingido 27 estados, 3.407 municípios certificados e 15.575 participantes. O público desses cursos é composto prioritariamente por profissionais do SUAS e professores de instituições de ensino que integram a RENEPI/SUAS.

QUADRO 1 – CURSOS, OBJETIVOS E CARGA HORÁRIA DO CICLO DE CAPACITAÇÃO (2014-2016)¹⁵

CURSO	OBJETIVO	CARGA HORÁRIA	Nº DE CAPACITADOS
Indicadores para diagnóstico do SUAS e acompanhamento do Brasil Sem Miséria	Capacitar gestores e técnicos de assistência social para a realização de diagnósticos sobre a realidade socioeconômica e a dimensão da pobreza nos estados e municípios brasileiros	42 horas-aula	8072
Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas	Capacitar gestores e técnicos de assistência social para a realização de atividades de monitoramento das políticas e programas que implementam	32 horas-aula	4172
Conceitos e instrumentos para avaliação de programas	Capacitar gestores e técnicos de assistência social para a compreensão do conceito e a prática de avaliação de política pública e seus impactos no ciclo de gestão	32 horas-aula	3331
Mapeamento de oportunidades e iniciativas de inclusão produtiva	Capacitar técnicos de estados e municípios que atuam com políticas públicas de inclusão produtiva para a caracterização e identificação de iniciativas de inclusão produtiva com vistas à construção de mapa de oportunidades locais (vagas de emprego, iniciativas de inclusão produtiva, relação de instituições de apoio e fomento etc.)	42 horas-aula	– (oferta prevista para agosto de 2016)
Total			15.575

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios de execução apresentados pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV/UFRGS).

¹⁵ Os cursos do Ciclo de Capacitação são executados em parceria, via Termo de Cooperação Técnica firmado entre a SAGI e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Instituição credenciada à RENEPI.

FIGURA 2 – CAPAS DOS CURSOS DO CICLO DE CAPACITAÇÃO



No lançamento do Ciclo foi programada a oferta de 3.600 vagas, contudo mais de 34 mil pessoas manifestaram interesse e se inscreveram em um dos cursos. Desses, a grande maioria possuíam o perfil desejado, ou seja, operaram políticas e programas do MDS nos seus territórios. A Tabela 1 a seguir mostra as vagas ofertadas, o número de cursistas inscritos e certificados, e as taxas de efetivação e aprovação.

TABELA 1 – DADOS DO MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CURSOS DO CICLO DE CAPACITAÇÃO

CURSOS CICLO DMA & MOPS	Vagas ofertadas	Cursistas inscritos	Taxa de efetivação (*)	Taxa de aprovação (**)	Números de Certificados (***)
Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do plano BSM	1200	17898	72,14%	62,52%	8072
Conceitos e instrumentos para o monitoramento de programa	1200	8186	67,29%	75,74%	4172
Conceitos e instrumentos para avaliação de programas	1200	8047	59,49%	69,58%	3331
Total	3.600	34131	67,99%	67,12%	15575

(*) Percentagem de alunos matriculados que efetivamente fizeram o curso (certificados + reprovados + desistentes)

(**) Percentagem dos alunos certificados dentro do universo dos alunos cursistas (não conta os evadidos)

(***) Alunos concluintes e aprovados.

Outra importante estratégia tem sido sistematizar e disseminar o conhecimento e as tecnologias desenvolvidas pelo MDS, incentivando, assim, a aprendizagem organizacional.

Nesse sentido, foi construída uma linha editorial ampla, com publicações impressas e eletrônicas em diferentes linguagens, procurando atender, por um lado, às necessidades de informação dos diferentes públicos envolvidos e níveis de decisão nas políticas e programas do MDS. Por outro, enseja atender também a pesquisadores, professores e à sociedade em geral. As publicações envolvem resultados das pesquisas avaliativas e de monitoramento analítico feitas pela SAGI e parceiros, textos de debates técnico-conceituais, censos de políticas, revistas etc.

Dentre as linhas editoriais e estratégias de disseminação (apresentadas no Quadro 2), destacam-se a *'Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (World Without Poverty – WWP)'*, lançada em 2014, para documentação, organização e divulgação de inovações e conhecimento estruturado sobre as tecnologias sociais brasileiras de gestão, desenho e implementação de políticas e programas nas áreas de desenvolvimento social, inclusão produtiva e superação da pobreza. Essa publicação comunica para atores não nacionais as experiências que viabilizaram o desenvolvimento social no Brasil nos últimos anos.

É preciso destacar o **Censo SUAS**, uma parceria entre a SNAS e a SAGI que tem o objetivo de produzir informações relevantes sobre as estruturas físicas e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios propiciada pelos diferentes equipamentos da assistência social presentes no território nacional. Com a análise dessas informações tem sido possível o contínuo refinamento do planejamento do Sistema Único de Assistência Social e de sua gestão.

Os **Estudos Técnicos SAGI** sistematizam 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 do 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.

Alguns desses Estudos Técnicos se transformaram em outras publicações com o objetivo de alcançar um público mais abrangente, tal como o Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate ou a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA). Essas publicações técnico-científicas são iniciativas que publicam os resultados das pesquisas contratadas pela SAGI e discutem temas relacionados às áreas de intervenção programática do ministério.

O Portal da SAGI disponibiliza toda a produção da Secretaria para download em diferentes formatos: livros, periódicos, sumários executivos, vídeos, estudos técnicos, apostilas, entre outros, com livre acesso pelo link <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=146>.

Para acesso em meio físico há a Biblioteca do MDS, que possui acervo de mais de 5 mil exemplares na forma de livros, periódicos, relatórios e material multimídia. Ela recebe 615 visitas em média por mês e oferece serviços de elaboração de fichas catalográficas, revisão bibliográfica, solicitação de ISBN e empréstimo em parceria com a Biblioteca da Câmara dos Deputados.

O quadro a seguir sistematiza as linhas editoriais e estratégias de disseminação da produção técnica da SAGI.

QUADRO 2 – LINHAS EDITORIAIS E ESTRATÉGIAS DE DISSEMINAÇÃO

PUBLICAÇÃO/INICIATIVA	VOLUMES/ EDIÇÕES	TIRAGEM
Periódico: Cadernos de Estudos	24	88.000
Censo SUAS	4	51.700
Sumários Executivos de Pesquisas	145	Publicação eletrônica
Estudos Técnicos SAGI	100	Publicação eletrônica
Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação	8	24.000
Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional – MapaSAN	1	5.000
Boletim SAGI	26	1.700
Publicações temáticas:		
• <i>Rua: aprendendo a contar</i>		2.000
• <i>Desenvolvimento social e combate à fome no Brasil: balanço e desafios</i>		3.000
• <i>PAA 10 anos de aquisição de alimentos</i>		5.000
• <i>Alimento: Direito Sagrado</i>		15.000
Visualizações do ISSUU - serviço de publicação de livros e revistas na internet		77.287
Série Textos sobre Educação Permanente	7	Publicação eletrônica
Biblioteca do MDS	615 visitas em média por mês	
Produção de documentação de programas do MDS (WWP)	36 textos e cincovídeos publicados em três línguas	Publicação eletrônica
Portal de Programas de Desenvolvimento Social	8 programas/ações do MDS com fichas técnicas e boletins de resultados atualizados automaticamente	Publicação eletrônica

Fonte: SAGI: Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social (2016)

ACOMPANHAMENTO DAS EXECUÇÕES, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.

Existe uma preocupação em relação ao monitoramento e a avaliação das ofertas de formação e capacitação que participa o DFD, bem como com o aprimoramento dessas estratégias.

Quanto ao CapacitaSUAS, os instrumentos de monitoramento e avaliação estão presentes em todos os momentos do Programa: contratação, planejamento, execução e finalização. O acompanhamento da gestão descentralizada em cada estado e no Distrito Federal ocorre tanto por meio de contatos pessoais (e-mail ou telefone) quanto por meio de registros realizados no SIMA (ofertas de vagas informadas pelos estados, aberturas e fechamentos de turmas informadas pelas instituições ofertantes, dentre outras). O CapacitaSUAS tem apresentado resultados positivos. Na Tabela 2 estão os números de vagas ofertadas, de inscritos e de certificados, bem como os percentuais de efetivação e aprovação nos cursos do Programa. Tabela 2 – Números de vagas ofertadas, inscritos e certificados

TABELA 2 – DADOS DO MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CURSOS DO CAPACITASUAS (1ª ETAPA)

Cursos CapacitaSUAS 1	Vagas ofertadas ★	Cursistas inscritos ★★	Taxa de efetivação ★★★	Taxa de aprovação ★★★★	Números de certificados ★★★★★
Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios socioassistenciais do SUAS	18643	15220	93,35%	92,09%	13105
Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM	9179	6999	88,73%	91,38%	5675
Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS	8714	6333	89,20%	85,94%	4855
Total	36536	28552	86,45%	90,59%	23635

FONTE: SIMA, 29/04/16

* Não estão contempladas as vagas de AL, AP e RO (ainda não iniciaram o CapacitaSUAS)

** Os estados SP, BA, SC, RR, GO e RJ ainda estão em processo de capacitação e parte dos seus cursistas não estão contabilizados nessa tabela.

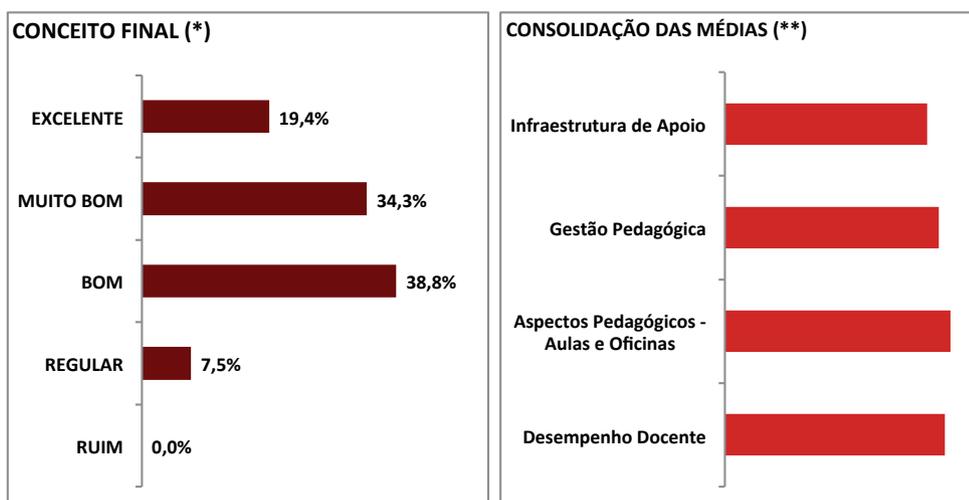
*** Porcentagem de alunos matriculados que efetivamente fizeram o curso (certificados + reprovados + desistentes)

**** Porcentagem dos alunos certificados dentro do número dos alunos cursistas (não conta os evadidos)

***** Alunos concluintes e aprovados

O momento de execução utiliza-se do instrumento de relatório de visitas técnicas, cujos resultados principais estão resumidos na Figura 3. Entre 2013 e 2015 foram realizadas 76 visitas técnicas de monitoramento. Nelas, técnicos ou consultores do MDS estiveram presentes nas salas de aula dos primeiros cursos de cada instituição ofertante, registrando suas impressões e dialogando com estados para resolução de problemas quando necessário.

FIGURA 3 – VISITAS TÉCNICAS CAPACITASUAS – MÉDIAS E AVALIAÇÃO FINAL



(*) A avaliação final considera todos os aspectos observados durante o acompanhamento das turmas e registrados no Relatório de Acompanhamento Técnico para atribuir um dos seguintes conceitos: Ruim – Regular – Bom – Muito Bom – Excelente. Resultados em percentuais de turmas acompanhadas.

(**) A avaliação dos itens observados considera o intervalo entre 1 e 4: a proximidade de 1 indica que o item não foi atendido ou foi atendido de forma insuficiente; a proximidade de 4, indica que o item foi atendido de forma razoável ou plenamente.

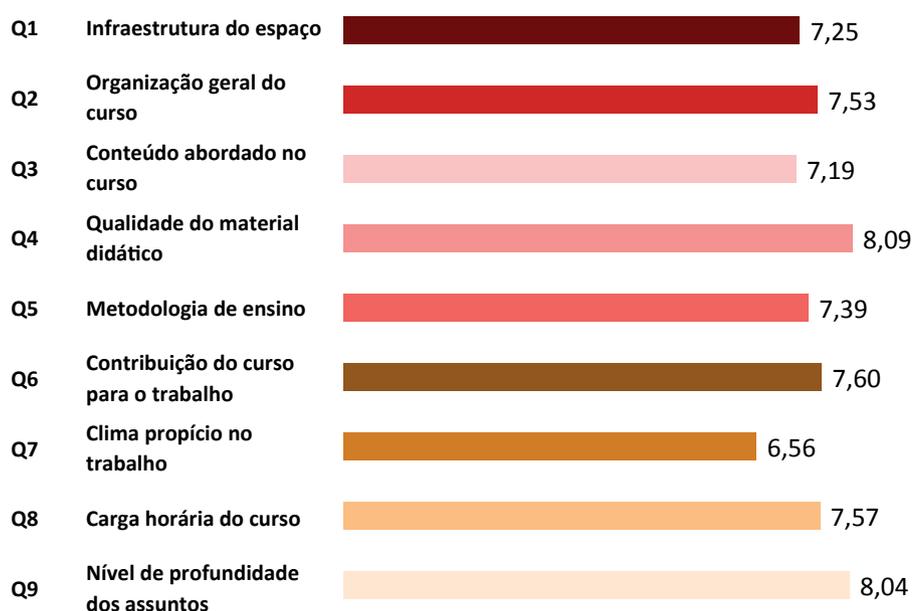
Fonte: Elaboração própria

No momento de finalização, quando o conjunto de execução das metas é alcançado, os estados elaboram relatórios para o nível federal apontando os aspectos de infraestrutura e pedagógicos que caracterizaram a oferta. Inicialmente os dados das avaliações de reação dos cursistas eram conhecidos por esse caminho. Tendo em vista a demora com que essas informações chegavam e, principalmente, a dificuldade de sistematização do conjunto das avaliações dos trabalhadores, foi feita uma mudança de estratégia: a avaliação de reação passou a ser coletada pelo SIMA em um envio direto do sistema ao egresso logo que a instituição ofertante informa sobre o fechamento da turma.

Essa alteração foi feita no último trimestre de 2015 e está em fase de ajustes. Foram enviados 2.815 questionários e respondidos 406 (14,4%) por cursistas de 10 estados: AM, CE, MA, MS, PA, PI, PR, RJ, RS e TO. A vantagem é o recebimento das respostas e a sistematização da informação de avaliação de reação em tempo real. Os problemas estão na demora das instituições em fazer o fechamento das turmas no SIMA e a relativa desatualização do Sistema de Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS),

que centraliza o cadastro de rede socioassistencial, entes federativos e trabalhadores do SUAS (Portaria nº 430/2008) e é utilizado pelo SIMA. A seguir estão a síntese das avaliações de reação dos cursistas egressos sobre o CapacitaSUAS.

FIGURA 4 – AVALIAÇÃO DE REAÇÃO PELO SIMA – MÉDIA POR QUESTÃO



Fonte: Elaboração própria

A percepção direta do trabalhador é um importante dado para a avaliação e também para o monitoramento do CapacitaSUAS. Os resultados confirmam a boa impressão das visitas técnicas, com médias altas em todos os aspectos, especialmente na parte pedagógica (3,8 de uma avaliação máxima de 4,0). Destaque para o nível de profundidade dos assuntos e para a qualidade do material didático, com notas médias de 8,09 e 8,04 respectivamente, numa escala de 0 (péssimo) a 10 (excelente). Esses resultados derivam de um trabalho de gestão importante que dedicou esforços para a qualidade e atualidade dos materiais e esteve sempre disponível ao diálogo com os professores das instituições executoras.

Considerando a perspectiva longa do CapacitaSUAS, a expectativa de adensamento das ofertas e as necessidades de ganhos de eficiência, estão em fase de contratação pelo DFD duas consultorias (uma qualitativa e outra quantitativa) que contribuirão para as estratégias de monitoramento e avaliação do programa. Essas consultorias irão realizar a avaliação de efeitos do CapacitaSUAS em relação aos seus objetivos de ofertar capacitação e formação para todos os níveis de trabalhadores do sistema (rede pública e complementar); aproximar o universo acadêmico da realidade do trabalho social; e construir capacidades estaduais para a gestão do trabalho e da PNEP-SUAS.

A partir de 2015, iniciou-se também o registro da manifestação de preconceitos sobre o público alvo da assistência e a razão de ser das ações socioassistenciais nas visitas técnicas de monitoramento do CapacitaSUAS (76 realizadas de 2013 a 2015, sendo 33 no ano de 2015). Os quadros a seguir apresentam alguns resultados.

TABELA 3 – REGISTRO DE MANIFESTAÇÕES DE INTOLERÂNCIA E PRECONCEITO EM SALA DE AULA (33 TURMAS)

OCORRÊNCIA/AUTORIA	NENHUMA VEZ	POUCAS VEZES	VÁRIAS VEZES
Docente	93,8%	6,2%	–
Cursistas	58,6%	27,6%	13,8%

Fonte: Elaboração própria

TABELA 4 – CLASSIFICAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES PRECONCEITUOSAS (12 TURMAS OU 18% DO TOTAL)

TIPO PREDOMINANTE	OCORRÊNCIA
Classe social	66%
Cor/etnia	33%
Gênero	33%
Orientação sexual	33%
Outras	16%

Fonte: Elaboração própria

Essas observações do monitoramento mostram a relevância do debate que precisa ser feito. Não só no CapacitaSUAS, mas em todas as ofertas que participa, o departamento procura conhecer o que pensam os trabalhadores a respeito de conceitos estruturantes para o seu trabalho cotidiano. Entende-se que o debate em torno disso é fundamental para o diálogo pedagógico e para a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, bem como do SISAN e ações integradas para o desenvolvimento social.

Em relação às outras iniciativas do departamento, vale ressaltar a avaliação com egressos dos cursos do Ciclo de Capacitação e iniciativa em EaD já citada. Tal pesquisa, ainda em curso, busca averiguar a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos pelos cursistas em seus locais e rotinas de trabalho.

A metodologia dessa avaliação inovou na coleta de dados, que foi realizada em parceria com a ouvidoria do MDS, mais especificamente com a Coordenação-Geral da Central de Relacionamento do Ministério, ligado à Secretaria Executiva. Os trabalhadores receberam uma ligação telefônica do MDS entre 3 e 6 meses após a conclusão da capacitação em EAD nos três cursos do Ciclo, e foram perguntados a respeito da aplicabilidade dos conteúdos dos cursos.

Os resultados prévios dessa avaliação, realizados com 331 egressos, fornece dados como o crescimento da autoconfiança no trabalho em 92,6% dos questionados, a melhora da qualidade do trabalho nas atividades relacionadas aos conhecimentos adquiridos para 91,9% destes, a percepção de oportunidades para aplicação dos conhecimentos adquiridos para 84,8% dos egressos. Esses, dentre outros dados, vêm demonstrando a montagem de um cenário inicialmente positivo no que tange à avaliação de efeitos e de aplicabilidade dos conhecimentos dos cursos realizados.

LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Os resultados alcançados por meio dos principais programas e ações do ministério não teriam sido os mesmos se não houvesse resposta às demandas para aprimoramento das competências socioprofissionais requeridas pelos trabalhadores.

Soube-se, desde o início, que era insuficiente produzir informação e conhecimento se não fossem criadas as oportunidades de apropriação desses dados e saberes para todos os atores envolvidos. As ofertas de capacitação e formação para os que operam as políticas e programas do MDS foram um esforço importante de gestão que está por trás desses resultados. É por isso a diversidade de entregas do DFD/SAGI relatadas neste texto. O mapa abaixo ilustra como esse esforço alcançou abrangência nacional e hoje está presente em mais de 4.894 municípios brasileiros.

FIGURA 5 – MUNICÍPIOS COM PELO MENOS UM ALUNO MATRICULADO NOS CURSOS DA SAGI



Fonte: Sima, 25 de abril de 2016

As estratégias de formação, capacitação e disseminação empreendidas pelo DFD/SAGI contaram com a colaboração de diversos parceiros. O trabalho em parceria é a principal lição aprendida, e é preciso agradecer, entre outros, aos parceiros internos: CGRH e DG-SUAS, ouvidoria; e aos parceiros externos: ENAP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mais recentemente à FioCruz pela dedicação e expertise compartilhada.

Talvez o maior desafio vencido coletivamente tenha sido a implementação do CapacitaSUAS. No momento, o programa já alcançou 99% de execução da primeira pactuação de metas dos estados e do Distrito Federal, e alguns deles já iniciaram os cursos da segunda etapa. Certamente há espaços para aprimoramentos, mas pode-se dizer que há recursos financeiros garantidos (os recursos para execução das metas da segunda etapa estão nas contas dos estados e do Distrito Federal), há materiais instrucionais de qualidade disponíveis¹⁶, conta-se com capacidades técnicas e gerenciais instaladas e modos de avaliação e monitoramento compartilhados que garantem a continuidade e a qualidade do programa para os próximos anos.

Certamente uma das questões mais desafiadoras é o trabalho pedagógico para confrontar preconceitos e construir oportunidades de reflexão e mudança. Na atividade dos cursos do CapacitaSUAS há a opção político-pedagógica pela centralidade das questões da prática profissional. Por essa razão dedica-se tempo pedagógico para realização de oficinas que oportunizam aos trabalhadores discutirem os desafios do trabalho cotidiano. Essa orientação – presente nas matrizes pedagógicas (que chega ao nível do enfoque), e no material didático – induz, entre professores e trabalhadores, o debate em sala de aula sobre as realidades das práticas profissionais com um norte definido.

Não raro, são compartilhados crenças, valores e entendimentos diversos da orientação político-normativa expressa nos conteúdos da política de Assistência Social, com os quais é preciso dialogar. Atentos a esse fato, na abertura de várias oficinas de alinhamento foram realizadas dinâmicas com cartas da população recebidas pela ouvidoria do MDS num esforço de aproximação e abertura para realizar o diálogo (e preparar o momento de multiplicação que viria em sala de aula). Logo após as dinâmicas foi feito o debate sobre a construção da política de assistência social como direito social não contributivo, integrante da seguridade social brasileira.

Outra tarefa desafiadora é a construção da Educação Permanente para o MDS aproveitando a experiência em curso de implementação da Educação Permanente para o SUAS. A PNEP/SUAS introduz a perspectiva da “educação no trabalho para o trabalho”, o que significa ir além da oferta de cursos (ainda que centrados nas práticas profissionais). A Educação Permanente aposta que os conhecimentos relevantes para a assistência social devem transitar de forma ascendente e descendente no SUAS. Operar essa perspectiva de educação para o SUAS e para os demais programas e políticas do MDS requer inovações importantes, tanto nas ofertas de formação e capacitação quanto nas práticas de disseminação para socialização das experiências exitosas para o desenvolvimento social.

¹⁵ Para os cinco novos cursos do CapacitaSUAS, além das matrizes pedagógicas e do material instrucional do aluno, foram desenvolvidos cadernos orientadores para os professores. Esses cadernos apresentam sugestões metodológicas para abordar os conteúdos consonantes ao caderno preparado para os cursistas. Todo o conjunto de materiais didáticos foi revisado de forma cuidadosa, com a participação das áreas técnicas do MDS, além de um grupo multidisciplinar de especialistas instituído no ano de 2015 por meio da parceria MDS/FioCruz, especialmente para o apoio e assessoramento ao CapacitaSUAS.

Como já dito, capacitação, informação e conhecimento são fundamentais para subsidiar a estruturação de políticas e programas em uma perspectiva de arranjos federativos e intersetoriais de gestão e operação, tal como é o caso do BSM. Essa perspectiva de educação requer, por um lado, construir oportunidades de reflexão e aprimoramento nos cotidianos, fomentar a reflexão e a sistematização de metodologias, protocolos e processos de trabalho, e disseminar saberes construídos na ponta que se mostrarem úteis ao sistema; e por outro lado, exige coordenação de esforços de maneira a garantir a unidade nacional e sinergias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 11. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009.

_____. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

_____. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016.

_____. **Formação em monitoramento e avaliação: a experiência da SAGI e CEGOV na capacitação de agentes públicos estaduais e municipais**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. (Estudo Técnico, n. 22).

_____. **Relatório de Execução do curso em conceitos e técnicas para o monitoramento de programas**. Brasília, DF: MDS; UFRGS, 2014. (Termo de Cooperação 001/2013).

_____. **Relatório de execução do curso de indicadores para diagnóstico do programa do SUAS e do Brasil sem Miséria e conceitos e técnicas para o monitoramento de programas**. Brasília, DF: MDS; UFRGS, 2014. (Termo de Cooperação 001/2013).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV). **Relatório de execução do curso de indicadores para diagnóstico do programa do SUAS e do Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; UFRGS, 2014. (Termo de Cooperação 001/2013).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 02 maio 2016.

CANÇADO, A. V. O.; VEIGA, L. O desenho e a implementação da capacitação de gerências intermediárias na área de desenvolvimento social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 11. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 39, 2009.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P. M. **Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Estudo Técnico N° 01/2016).

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Alínea, 2016.

VILAS BOAS, P. A. F. et al. Formação em monitoramento e avaliação: a experiência da SAGI e CEGOV na capacitação de agentes públicos estaduais e municipais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 7. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 110-123, 2014.

VILAS BOAS, P. A. F.; FERRARI, M. M.; CASTRO, A. S. B. Perspectivas e desafios do programa CapacitaSUAS no contexto de inovação e compromisso com a qualificação dos trabalhadores do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Brasília, DF, MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 22-44, 2015.

O PAPEL ESTRATÉGICO DO CADASTRO ÚNICO NO PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Roberta Pelella Mélega Cortizo¹
Jeniffer Carla de Paula Chaves²*

INTRODUÇÃO

Por décadas, a gestão das políticas sociais no Brasil foi feita de forma fragmentada e desarticulada. Diversos órgãos públicos produziam e utilizavam informações de várias fontes, resultando muitas vezes em um atendimento inadequado das necessidades da população mais vulnerável.

Criado em 2001, o Cadastro Único representou uma mudança estrutural desse cenário, pois foi desenvolvido com o intuito de unificar os dados de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda de todo o país³. No entanto, sua utilização mais efetiva ocorreu somente em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas de transferência de renda existentes na época⁴. Antes disso, cada programa utilizava uma base própria para identificar e selecionar as famílias beneficiárias, o que provocava distorções, como multiplicidade de registros, problemas com sobreposição e exclusão de beneficiários dos diversos programas (PAIVA et al., 2014).

Desde sua criação, o Cadastro Único passou por várias mudanças que o transformaram em uma ferramenta reconhecidamente qualificada, permitindo que hoje seja utilizado para planejar, focalizar, implementar e monitorar ações e programas sociais nas três esferas de governo.

No Cadastro Único estão agrupadas informações de cada membro da família (documentos, escolaridade, situação no mercado de trabalho, renda mensal), além das características do domicílio, acesso a serviços de água e luz, pertencimento a comunidades tradicionais, entre outras. Essa ferramenta permite qualificar, quantificar e localizar a população em situação de pobreza, retratando com mais precisão as condições de vida das famílias de baixa renda.

Conforme apontado por Paula (2013), o histórico do Cadastro Único pode ser resumido em quatro fases (Figura 1).

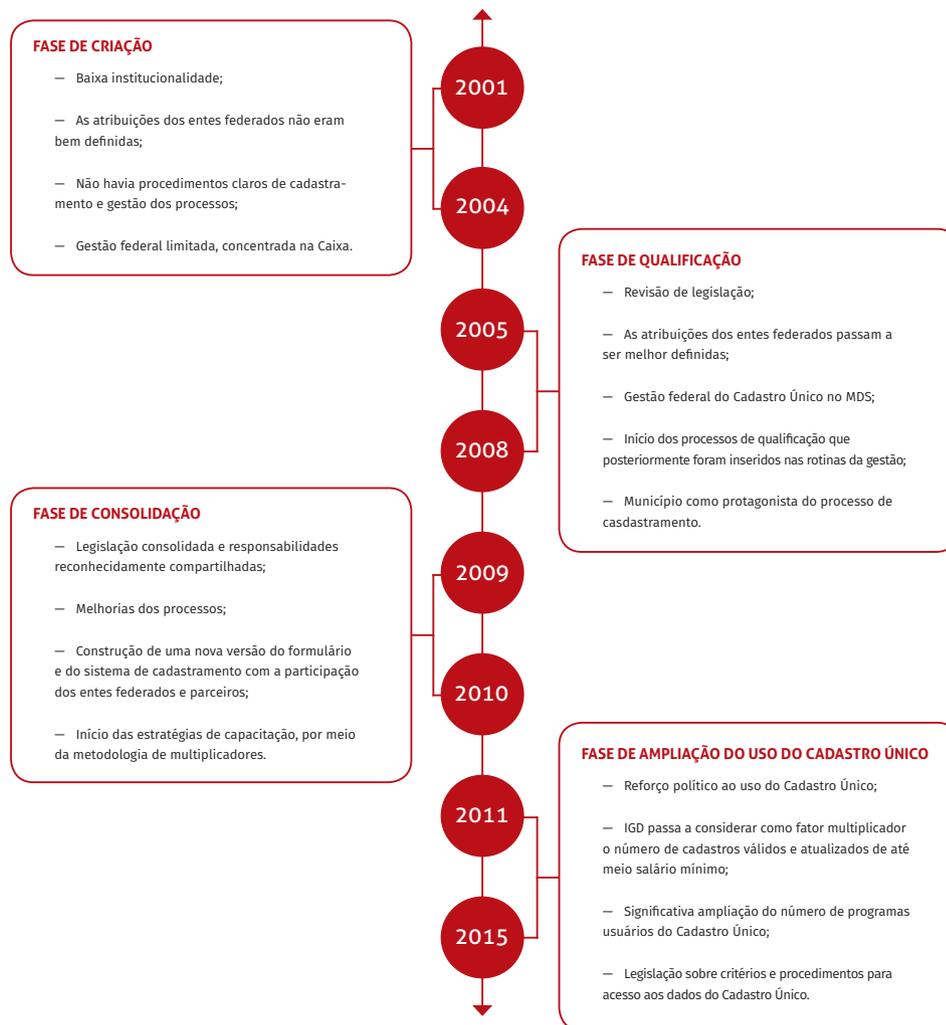
¹ Analista Técnica de Políticas Sociais na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Jornalismo (USP).

² Servidora pública do MDS lotada no Departamento do Cadastro Único/Senarc, doutoranda em Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Sociologia (UnB).

³ De acordo com o conceito do Cadastro Único, famílias de baixa renda são aquelas que vivem com renda familiar mensal de até ½ salário mínimo per capita ou três salários mínimos de renda total.

⁴ Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Programa Auxílio-Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003).

FIGURA 1: HISTÓRICO DO CADASTRO ÚNICO

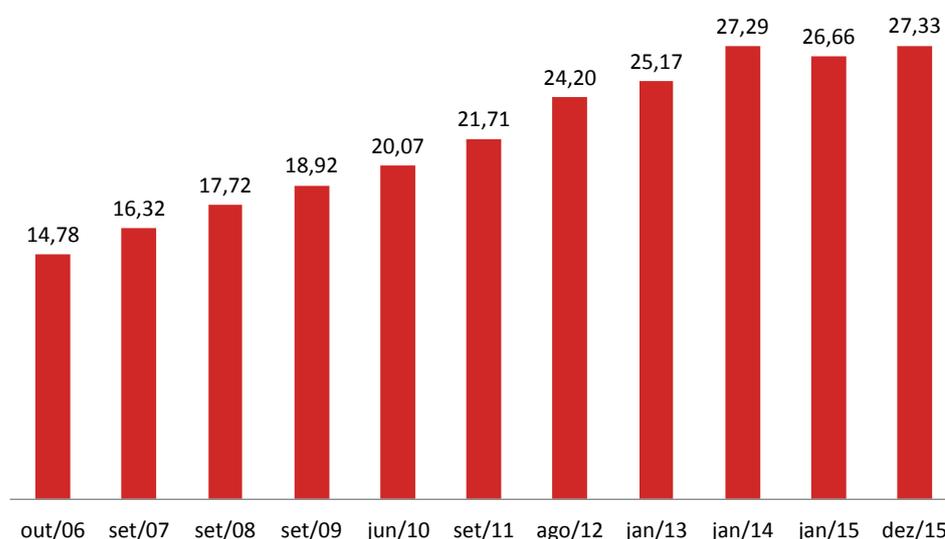


Fonte: Paula (2015)

Entre 2003 e 2010, o Cadastro Único teve sua base de dados qualificada e sua legislação revisada, estabelecendo as responsabilidades de cada ente federado e organizando a gestão do processo de cadastramento. Também foram implantados novos formulários e um novo sistema de cadastramento das famílias, aliado a um processo de capacitação nacional. O uso do Cadastro Único pelo Bolsa Família foi fundamental nas fases de qualificação, aperfeiçoamento e consolidação; o slogan “conhecer para incluir” demonstra sua importância para o planejamento das políticas públicas (AMARAL, 2014).

Nos primeiros anos, o Cadastro Único obteve a institucionalização necessária para a grande ampliação do número de programas usuários que ocorreu em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Todo esse processo repercutiu também no número de famílias cadastradas, que era de 14 milhões em 2006 e passou para 27 milhões em 2015, conforme o Gráfico 1:

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO CADASTRAMENTO ANUAL (EM MILHÕES DE FAMÍLIAS). BRASIL – 2006 A 2015⁵



Fonte: Senarc/MDS

Nesse sentido, é possível afirmar que o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria estão intimamente relacionados ao fortalecimento do Cadastro Único ao longo do tempo. A partir de 2003, o Cadastro Único passou a ser a ferramenta de identificação dos beneficiários do PBF e o BSM o adotou como principal instrumento de gestão e ingresso para as ações do plano em 2011⁶.

⁵ A queda ocorrida entre jan./2014 e jan./2015 deve-se à exclusão lógica de cadastros desatualizados há mais de quatro anos, que ocorreu em janeiro e junho de 2015. O objetivo desse procedimento é limpar a base de cadastros de famílias que não são mais encontradas para atualização, nem participam de programas sociais.

Atualmente, o Cadastro Único é a principal porta de entrada para programas e políticas sociais não contributivas. A maioria dos programas sociais brasileiros seleciona os beneficiários a partir das informações contidas no Cadastro Único. No entanto, o Cadastro Único é mais do que uma base de dados: é um mapa da parcela mais pobre e vulnerável da população brasileira, que possibilita a integração de ações de diferentes áreas, em todos os estados e municípios brasileiros.

Este artigo busca caracterizar o Cadastro Único para além de um registro administrativo: é a porta de entrada para mais de trinta programas sociais federais e outros tantos no âmbito estadual e municipal. São descritas algumas das principais ações que contribuíram para que o Cadastro Único se tornasse um instrumento estratégico para a seleção do público, para o monitoramento e para a gestão das políticas sociais, especialmente para o Bolsa Família e, mais tarde, para o BSM. Como o texto evidencia, para atingir esses resultados, foi necessário um trabalho contínuo de aperfeiçoamento técnico, de qualificação de dados e de inovações na gestão.

GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO

Esta seção irá relatar algumas das principais estratégias que contribuíram para que o Cadastro Único se tornasse uma ferramenta-chave para as políticas sociais. Isso só foi possível com um trabalho contínuo de aperfeiçoamento técnico, de qualificação de dados e de inovações na gestão.

Com o objetivo de introduzir esse tema, a Figura 2 apresenta o modelo lógico do Cadastro Único, que fornece uma visão geral e sintetiza alguns aspectos importantes da operacionalização que serão abordados neste texto⁷.

À medida que o Cadastro Único passou a ser utilizado de modo mais amplo por diversos programas sociais, seu marco legal foi gradativamente fortalecido com a publicação de um novo decreto e de algumas portarias que especificaram o público-alvo, objetivos, conceitos e formas de utilização.

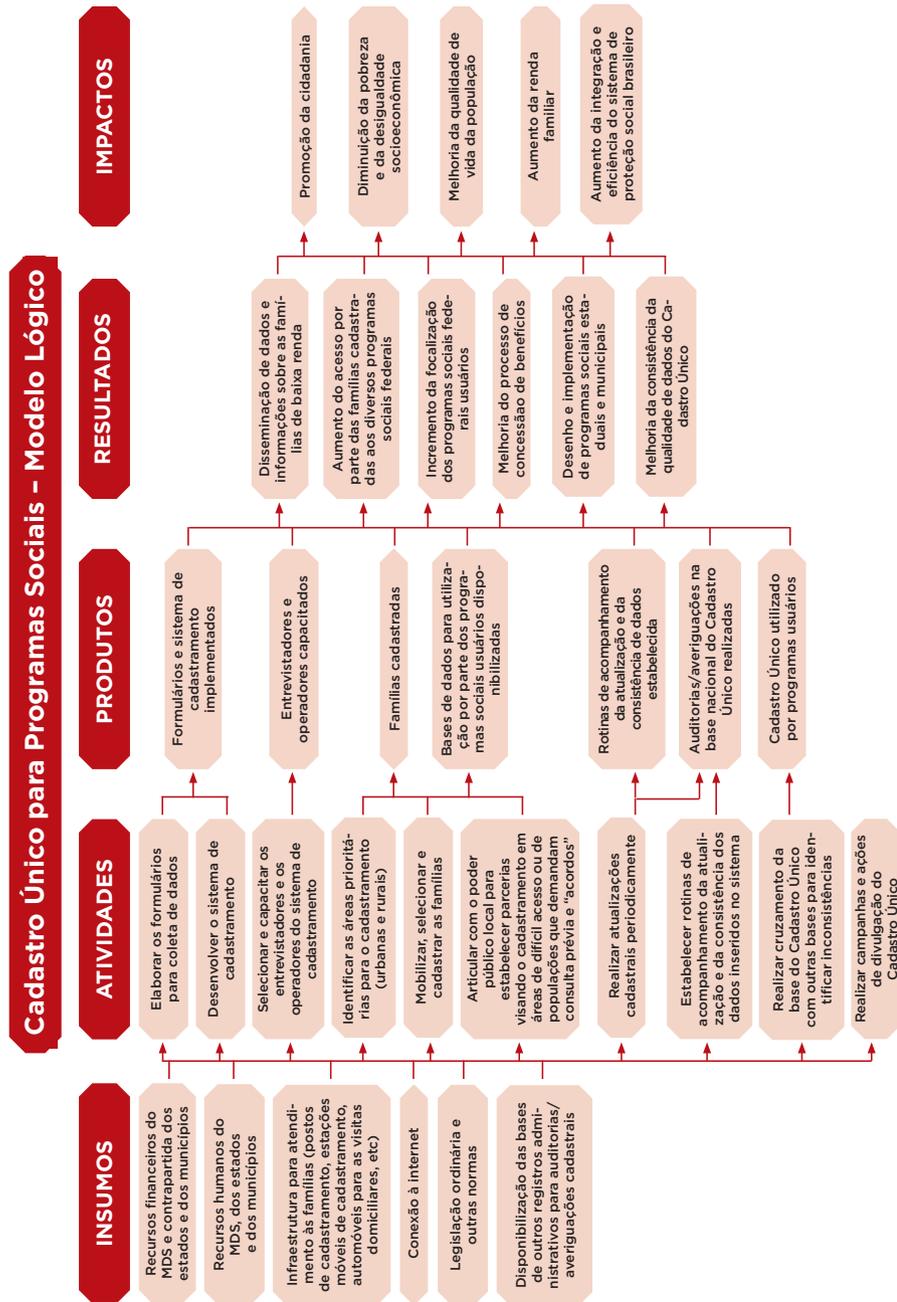
Vale a pena destacar a Portaria nº 177/2011, que definiu os procedimentos básicos para a gestão do Cadastro Único, os principais conceitos para a coleta de dados, as etapas do cadastramento, os processos para inclusão e manutenção de dados, as medidas para controle de fraudes, as competências dos principais atores envolvidos e os princípios para o cadastramento de famílias pertencentes a povos tradicionais e populações específicas. Para fortalecer o uso do Cadastro Único pelas políticas públicas e pesquisadores, a Portaria nº 10/2012 definiu os critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização das informações (sigilosas ou não) das famílias incluídas no Cadastro Único.

Além de portarias e do decreto, as Instruções Operacionais apresentam o detalhamento e a operacionalização das definições, orientações e procedimentos contidos na legislação aplicados a casos específicos. Por meio destes, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) se direciona às equipes municipais responsáveis pela identificação e cadastramento de famílias, estabelece atividades e prazos, explica os processos realizados e indica as possíveis repercussões sobre os benefícios concedidos.

⁶ Considerando que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda, o BSM foi estruturado nos seguintes eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. São mais de 100 ações, programas e políticas, envolvendo vários ministérios, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

⁷ O conceito de modelo lógico adotado é o da Fundação Kellogg. Para mais detalhes sobre os elementos mencionados no modelo lógico, consulte o guia disponível no link <<http://www.wkkf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>>.

FIGURA 2: MODELO LÓGICO DO CADASTRO ÚNICO



Fonte: Fernanda Pereira de Paula, adaptado pela iniciativa World Without Poverty (WWP)

Sem a pretensão de ser uma lista exaustiva, serão apresentadas algumas ações de destaque para o fortalecimento do Cadastro Único. A delimitação clara de competências entre os entes federados e a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foram fundamentais para consolidar a gestão. O aperfeiçoamento dos formulários e sistema de cadastramento possibilitou que os dados sejam cada vez mais confiáveis, com perguntas relevantes para as atuais políticas sociais. A elaboração de programas de capacitação para os entrevistadores, operadores do sistema e gestores municipais contribuiu para a melhoria dos processos de coleta de dados, inclusão das informações no sistema e gestão do Cadastro Único. A produção periódica de estimativas do público-alvo dos programas sociais é uma ação estratégica para balizar os municípios para os processos de inclusão e atualização cadastral. A checagem da qualidade dos dados cadastrais garante a melhoria contínua da base. O desenvolvimento da ferramenta informacional CECAD possibilitou um uso mais difundido dos dados do Cadastro Único por parte de estados, municípios e órgãos parceiros. A seguir, esses temas serão brevemente desenvolvidos.

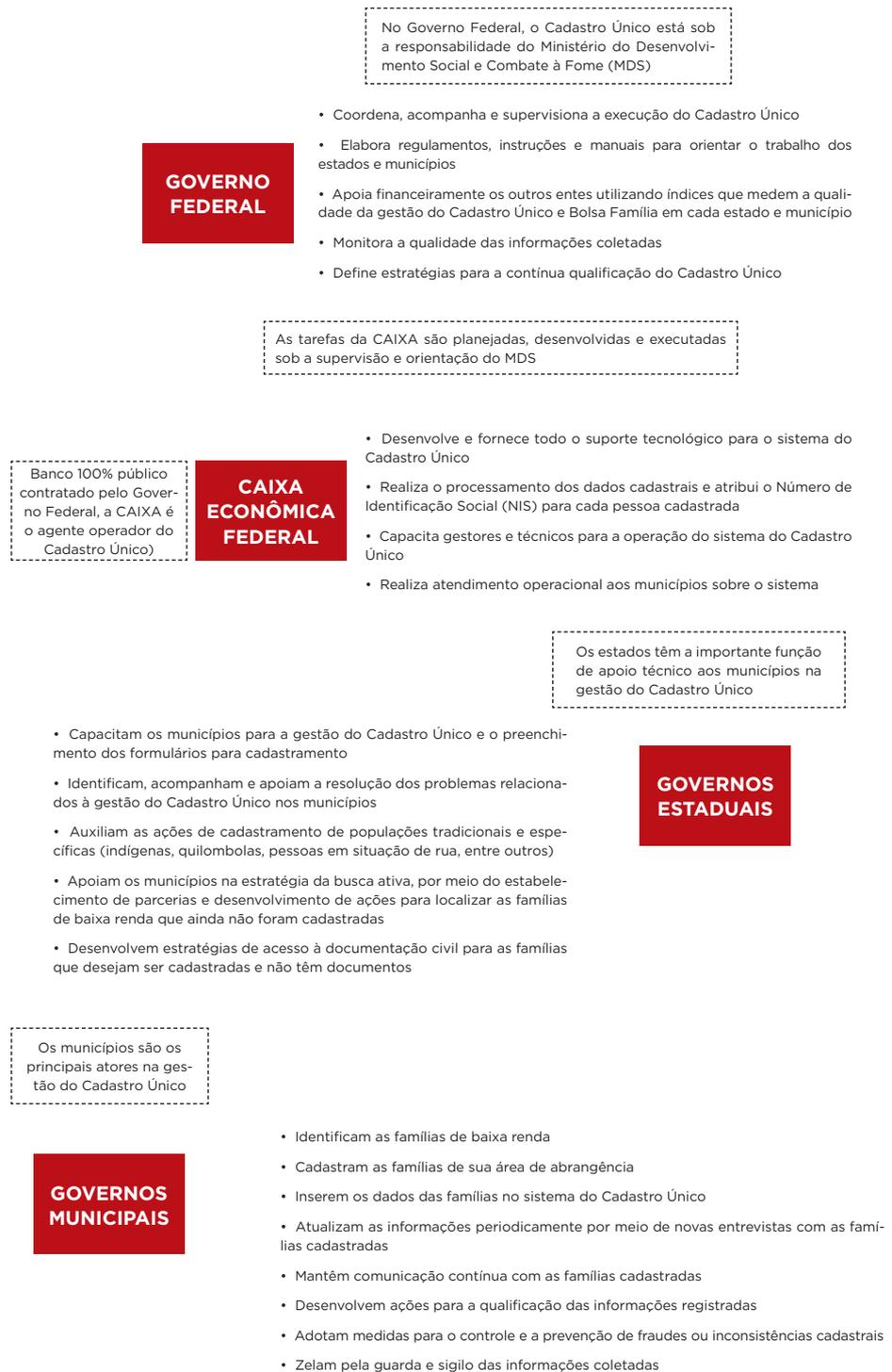
ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Para entender a dinâmica das relações entre os atores envolvidos na operacionalização do Cadastro Único é necessário considerar a forma de organização federativa do Estado brasileiro, em que cada ente possui autonomia financeira, política e administrativa. Para operar o Cadastro Único e o Bolsa Família, cada estado e município devem assinar um termo de adesão padronizado, comprometendo-se com uma série de compromissos e contrapartidas.

De forma resumida, o governo federal coordena, regulamenta e supervisiona a gestão do Cadastro Único; o governo municipal realiza o cadastramento e a atualização cadastral; e o governo estadual atua como suporte técnico aos gestores municipais⁸. A Figura 3 apresenta as principais atividades dos atores responsáveis pela gestão do Cadastro Único.

⁸ As atribuições e competências específicas de cada esfera de governo na gestão do Cadastro Único estão elencadas na Portaria MDS nº 177/2011.

FIGURA 3: PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS ATORES RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO



Fonte: World Without Poverty (WWP)

Nos primeiros anos do Bolsa Família, não havia atualização periódica dos dados do Cadastro Único, procedimento que atualmente é incorporado à gestão dos municípios⁹. Em 2005, o MDS lançou uma mobilização para atualização cadastral mediante cofinanciamento do governo federal, remunerando cada cadastro incluído e atualizado na base. Foi estabelecido o repasse aos municípios do valor de R\$ 6 por cadastro atualizado e válido¹⁰, o que resultou na transferência de R\$ 64,6 milhões naquele ano.

Percebendo a fragilidade das capacidades institucionais de muitos municípios brasileiros, o MDS identificou a necessidade de um instrumento permanente de apoio à gestão descentralizada. Em abril de 2006, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador da qualidade da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos a estados e municípios¹¹. Quanto maior o valor do IGD, maior é o valor transferido.

A forma de cálculo do IGD tem sido aperfeiçoada desde sua criação. O principal objetivo é medir a qualidade da gestão a partir do registro de dados no Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação das famílias beneficiárias do Bolsa Família. O IGD foi uma inovação institucional fundamental para a articulação interfederativa (PAIVA et al., 2014).

Entre 2006 e 2012, foram transferidos cerca de R\$ 2 bilhões aos municípios por meio do IGD¹². De acordo com a legislação, esses recursos devem ser utilizados em atividades vinculadas à gestão do Cadastro Único e Bolsa Família, como adquirir equipamentos de informática para cadastrar e gerir benefícios, assim como realizar atividades de capacitação da equipe.

O APERFEIÇOAMENTO DOS FORMULÁRIOS E DO SISTEMA DE CADASTRAMENTO

Desde a criação do Cadastro Único, os municípios utilizavam para cadastrar as famílias o primeiro modelo do Formulário de Cadastro, o Caderno Azul, sem que tenha havido uma orientação padronizada de como realizar a entrevista e preencher os quesitos. Ao longo dos anos, o Caderno Azul ficou desatualizado e com campos subutilizados, não conseguindo mais contemplar as novas demandas do Cadastro Único.

A fim de aperfeiçoar a coleta dos dados e qualificar as informações cadastrais, o MDS iniciou a construção de novos formulários do Cadastro Único em parceria com instituições de pesquisa, estados e municípios, bem como com outros ministérios e órgãos gestores de programas sociais.

Entre 2005 e 2009, foram iniciadas diversas ações para a reformulação dos instrumentos de coleta de dados do Cadastro Único: Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA); discussões com órgãos e ministérios

⁹ Os dados do Cadastro Único devem ser atualizados sempre que houver qualquer alteração nos dados da família, principalmente na composição familiar, no endereço ou na renda/despesa; ou no prazo máximo de 24 meses contados da data da última entrevista.

¹⁰ Portaria nº 360/2005.

¹¹ O IGD foi criado pela Portaria GM/MDS nº 148/2006; o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE) foi criado pela Portaria GM/MDS nº 76/2008.

¹² Informações sobre o IGD extraídas da série sobre o IGD publicadas na iniciativa World Without Poverty (WWP): <<https://www.wpp.org.br/pt-br/bolsa-familia-0>>.

potencialmente usuários do Cadastro Único; consulta pública na Internet com os municípios; pré-teste com oito municípios. Em 2009, a nova versão dos formulários do Cadastro Único foi finalizada.

Com o processo de construção dos formulários, foi necessário criar um sistema compatível que contivesse exatamente os mesmos blocos e questões dos formulários recém-criados. Assim, foi desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), a partir das especificações do MDS, um sistema on-line de cadastramento: a versão 7 do Sistema Cadastro Único.

A versão 7 do Sistema Cadastro Único buscou incrementar as funcionalidades que já existiam na versão anterior, oferecer novas funcionalidades e melhorar a dinâmica de cadastramento. Implantada em dezembro de 2010, a principal novidade foi permitir aos municípios realizar o cadastramento e a atualização dos dados das famílias por meio de aplicação on-line, baseada em tecnologia web e de software livre.

As gestões municipais passaram a trabalhar diretamente na base nacional do Cadastro Único (e não mais em bases locais), contribuindo para a diminuição de multiplicidades e inconsistências cadastrais. A inclusão ou manutenção dos dados cadastrados na base nacional é imediata, e por esse motivo foram desenvolvidas críticas para a checagem da consistência das informações, como a validação on-line do CPF diretamente na base da Receita Federal.

A implementação dos novos formulários e da versão 7 do sistema foi um processo gradual, que exigiu novos esforços de gestão. Os municípios só puderam começar a utilizar os novos modelos de formulários depois de apresentarem condições técnicas para o uso da nova versão: ter equipes capacitadas e infraestrutura de conectividade mínima exigida pelo sistema.

Em dezembro de 2010, 16 municípios migraram para a versão 7 e passaram a coletar os dados nos novos formulários, em uma etapa piloto da implantação. Esses municípios já estavam participando anteriormente de processos de teste e validação do sistema. Ao longo de 2011, os municípios que cumpriam os requisitos solicitavam a migração ao ministério. Até dezembro de 2011, 97,9% dos municípios brasileiros já estavam operando na versão 7 e utilizando o novo formulário.

No final de 2012, 99,2% dos municípios já tinham migrado. A partir de 2013 as migrações foram tratadas caso a caso pelo MDS, pois a maioria dos municípios remanescentes apresentavam problemas com a conectividade necessária para operar o sistema. Até o final daquele ano, mais 37 municípios foram autorizados a migrar, restando apenas dois utilizando a versão anterior. Finalmente, em abril de 2014 todos os municípios estavam operando a versão 7.

Durante o desenvolvimento dos novos formulários, houve grande preocupação em coletar dados de situações específicas de vulnerabilidade. Assim, atualmente o Cadastro Único é capaz de coletar um conjunto rico de informações de famílias com

características particulares: pessoas em situação de rua, crianças submetidas ao trabalho infantil, indígenas, quilombolas, ciganos, extrativistas, ribeirinhos, catadores de material reciclável, e até pessoas sem registro civil de nascimento (PAIVA et al., 2013).

QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO

A primeira etapa do processo de cadastramento é a identificação e localização das famílias a serem incluídas. Para isso, o município precisa planejar essa atividade, que inclui estimar o número de famílias de baixa renda que devem ser cadastradas, definir as estratégias a serem utilizadas nas diferentes regiões do município e divulgar a ação para as famílias (BRASIL, 2012a).

O MDS disponibiliza periodicamente uma estimativa de famílias de baixa renda para cada município. A metodologia de cálculo dessas estimativas é definida junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O principal insumo utilizado é o censo demográfico, mas como ele é realizado pelo IBGE a cada dez anos, outros insumos são buscados para diminuir os efeitos de sua desatualização.

A SAGI publica mensalmente em seu portal¹³ o “Relatório de informações sociais”, que contém as estimativas e o número de famílias e de pessoas já cadastradas pelos municípios segundo diferentes perfis de renda, além de outras informações relacionadas ao Programa Bolsa Família¹⁴.

A Senarc realiza de forma periódica e sistemática cruzamentos entre a base de dados do Cadastro Único e outros registros administrativos para checagem da qualidade, da veracidade e da consistência das informações do Cadastro Único¹⁵. Para isso, estabelece parcerias com outros órgãos da administração pública a fim de ter acesso a registros administrativos que contenham dados identificados de pessoas e famílias. As principais bases disponibilizadas para realização de cruzamentos com o Cadastro Único são:

- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): registro administrativo do Ministério do Trabalho com informações das pessoas vinculadas ao mercado de trabalho formal;
- Sistema Informatizado de Controle de Óbito (Sisobi): registro de pessoas falecidas;
- Base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): pessoas com registro de políticos eleitos ou suplentes;
- Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e a base do Sistema Único de Benefícios (SUB): pessoas beneficiárias ou contribuintes da Previdência Social.

¹³ Disponível no link <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>.

¹⁴ É possível acessar a estimativa de famílias de baixa renda de cada município brasileiro no “Relatório de informações sociais” no Portal da SAGI: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>.

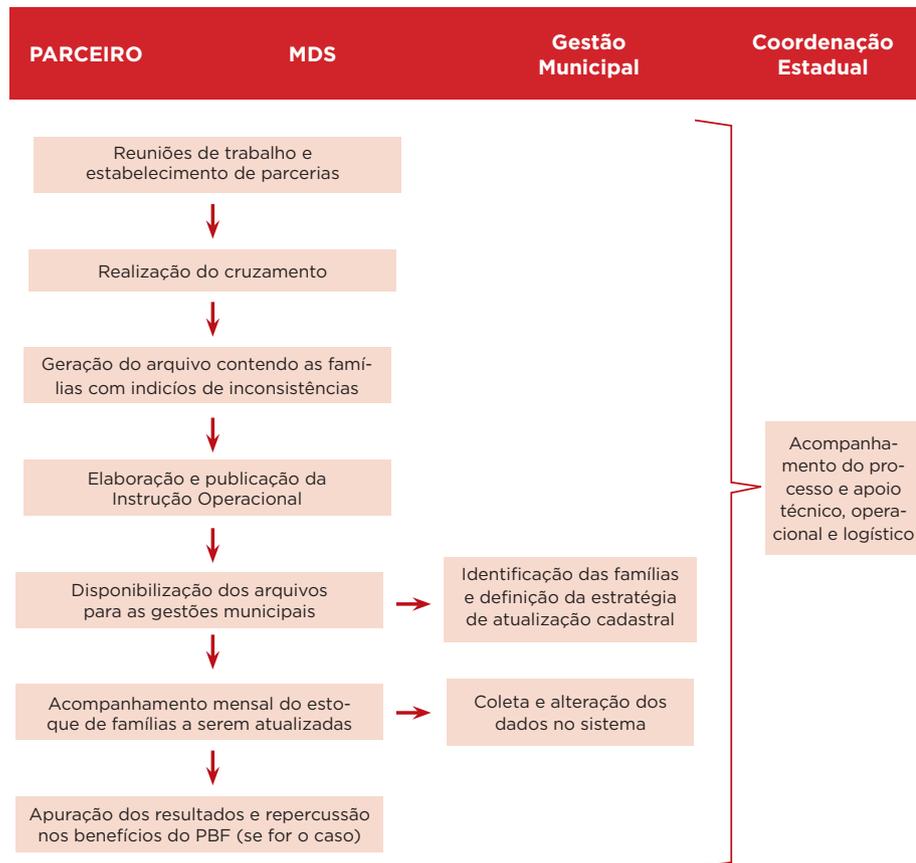
¹⁵ Essa seção foi baseada em dados da consultoria de Fernanda Pereira de Paula (2014).

Esse cruzamento é realizado por meio da aplicação de matchcodes baseados nos dados de identificação das pessoas (combinações variadas entre nome completo da pessoa, nome completo da mãe, data de nascimento e documentos de identificação civil).

A primeira tarefa é localizar as pessoas que estão nas duas bases. Feito esse pareamento, buscam-se dados constantes no registro administrativo que possam ser comparados com aqueles do Cadastro Único. A partir da comparação, mapeiam-se os casos em que os dados conferidos são divergentes entre si e verificam-se os indícios de inconsistência cadastral.

Finalizada a comparação, são elaborados os arquivos para serem disponibilizados aos gestores municipais. Cada município com famílias ou pessoas identificadas no cruzamento tem seu arquivo específico, que é disponibilizado na área de upload e download do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)¹⁶. Ao mesmo tempo, é publicada a Instrução Operacional específica que detalha o trabalho a ser realizado pelas equipes municipais e estabelece os prazos. Como regra geral, os municípios devem fazer atualização cadastral das famílias identificadas nos cruzamentos. A Figura 4 ilustra esse processo.

FIGURA 4: PROCESSO DE CRUZAMENTO DE BASES



¹⁶ O SIGPBF é um sistema destinado aos profissionais que trabalham na gestão do Bolsa Família nos estados e municípios. Permite o envio e recebimento de arquivos, tornando mais ágil a troca de informações entre o MDS e os parceiros do programa.

Fonte: BRASIL, 2014b.

A maior parte das averiguações é realizada pelo MDS, em um processo rotineiro. No entanto, os órgãos de controle também podem fazer cruzamentos. Nesse caso, ao receber o resultado do cruzamento feito pelo órgão de controle, o Ministério analisa os casos (metodologia utilizada e análise da divergência constatada), para então solicitar providências dos gestores municipais.

CAPACITAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO

A fim de trazer mais qualidade aos dados do Cadastro Único, o governo federal disponibiliza três capacitações para diferentes públicos e com temáticas específicas.

A **Capacitação sobre os formulários do Cadastro Único** é voltada para a formação de instrutores e entrevistadores, e versa sobre os principais conceitos, o preenchimento dos quesitos dos formulários e técnicas de coleta de dados. Mais de 1.100 instrutores e 35 mil entrevistadores foram capacitados entre 2009 e 2015. O programa de capacitação conta com três etapas:

1ª etapa: Produção dos materiais instrucionais (manuais, vídeoaulas e slides) pela equipe técnica da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS).

2ª etapa: Formação de instrutores, que são técnicos estaduais e municipais indicados pelas Coordenações Estaduais do Bolsa Família e Cadastro Único. Esses instrutores recebem capacitação específica de 40 horas em Brasília, com aulas sobre o conteúdo do Cadastro Único e também sobre técnicas didático-pedagógicas, que orientam sobre como devem ser conduzidas as atividades, o formato e a lógica da capacitação. O curso é ministrado pela equipe da Senarc.

3ª etapa: Capacitação dos entrevistadores sobre os formulários. Os entrevistadores são os responsáveis pela coleta de dados de 27 milhões de famílias de baixa renda inseridas no Cadastro Único. O processo de capacitação é organizado e acompanhado pelas coordenações estaduais e monitorado pelo MDS, que produz e envia o material didático necessário para sua execução. A capacitação para os entrevistadores tem carga horária de 32h (4 dias).

Para orientar o correto preenchimento dos formulários do Cadastro Único, a Senarc produziu uma série de materiais instrucionais, que estão organizados em dois tipos de kits, conforme o Quadro 1.

QUADRO 1: MATERIAL INSTRUCIONAL DA CAPACITAÇÃO SOBRE OS FORMULÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO

KIT INSTRUTOR	KIT ENTREVISTADOR
Manual do entrevistador	Manual do entrevistador
Manual de preenchimento do formulário suplementar 1	Manual de preenchimento do formulário suplementar 1
Caderno de atividades	Caderno de atividades
Guia de cadastramento de famílias indígenas	Guia de cadastramento de famílias indígenas
Guia de cadastramento de famílias quilombolas	Guia de cadastramento de famílias quilombolas
Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua	Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua
Guia de cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos e filipeta do quesito 2.07, do formulário suplementar 1	Guia de cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos e filipeta do quesito 2.07, do formulário suplementar 1
Manual do instrutor	Mochila verde
Vídeos de capacitação <i>CadÚnico: conhecer para incluir</i>	
Mochila bege	

Fonte: Senarc/MDS

Os materiais instrucionais foram elaborados com o objetivo de padronizar os conteúdos da capacitação: todos os entrevistadores estudam os mesmos manuais, fazem os mesmos exercícios e assistem às mesmas vídeoaulas. Além disso, os slides de PowerPoint, totalizando mais de 400 telas, que servem de apoio ao instrutor em sala de aula, também foram produzidos pela Senarc e são periodicamente atualizados e disponibilizados às coordenações estaduais e aos novos instrutores formados.

Para apoiar as aulas expositivas, foi desenvolvida a série de vídeos de capacitação *CadÚnico: conhecer para incluir*. São 13 vídeoaulas de curta duração que têm o objetivo de subsidiar o processo de capacitação em cadeia, uniformizando conhecimentos e posturas de abordagem às famílias e orientações sobre o preenchimento dos formulários utilizados nas entrevistas.

A **Capacitação dos operadores do Sistema Cadastro Único** é voltada aos profissionais responsáveis por inserir, na base nacional do Cadastro Único, os dados registrados nos formulários de cadastramento, e é realizada pela CAIXA, responsável pelo desenvolvimento do Sistema Cadastro Único. Mais de 20 mil operadores de sistema foram capacitados entre 2010 e 2015.

A capacitação apresenta as principais funcionalidades da versão 7 e possui carga horária de 12h (2 dias). O programa de capacitação é feito em parceria com o MDS e os estados. Há um computador disponível para cada aluno praticar as operações abordadas ao longo do curso. As atividades de aprendizagem são realizadas diretamente no sistema de cadastramento, em um módulo específico para atividades educacionais.

A CAIXA é responsável por disponibilizar a infraestrutura necessária às capacitações, incluindo local, equipamentos, instrutores e conexão adequada ao sistema. Também desenvolveu o *Manual da versão 7* do sistema de cadastramento para apoiar as aulas.

Os técnicos indicados pelos gestores municipais e estaduais são encaminhados para municípios-polo definidos pela CAIXA. Cada turma de capacitação conta com a presença de dois instrutores e pode ter entre 15 e 25 alunos. Somente são habilitados a operar o sistema aqueles que tiverem frequência integral durante os dois dias de curso.

A **Capacitação sobre gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família** foi lançada em 2013 com o objetivo de apresentar os procedimentos básicos de gestão. São quatro dias e meio de curso (36h): um dia e meio dedicado ao Cadastro Único e três dias para o Bolsa Família e Teste final, que encerra a ação educacional. Entre 2013 e 2015, essa capacitação já formou mais de 670 instrutores, que capacitaram 6 mil gestores e técnicos.

Nas aulas sobre o Cadastro Único são apresentados os procedimentos de gestão para o bom funcionamento do Cadastro Único em relação aos formulários, sistema e estrutura mínima recomendada; são discutidos os cadastramentos diferenciados para grupos tradicionais e como o Cadastro Único pode ser usado como ferramenta de planejamento e implantação de políticas sociais locais, entre outros assuntos.

Assim como o curso sobre o preenchimento dos formulários, essa capacitação também tem a metodologia de formar instrutores (técnicos indicados pelas coordenações estaduais) em Brasília para que eles repliquem a capacitação aos municípios. Os materiais instrucionais que foram elaborados pela Senarc para a capacitação de gestores constam no Quadro 2.

QUADRO 2: MATERIAL INSTRUCIONAL DA CAPACITAÇÃO SOBRE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO E PBF

KIT INSTRUTOR	KIT TÉCNICO
Manual do instrutor	Manual de gestão do Cadastro Único
Manual de gestão do Cadastro Único	Manual de gestão do Programa Bolsa Família
Manual de gestão do Programa Bolsa Família	Caderno de exercícios do curso de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família
Caderno de exercícios do curso de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família	12 vídeoaulas <i>Bolsa Família e Cadastro Único – capacitação de gestores e técnicos</i>
12 vídeoaulas <i>Bolsa Família e Cadastro Único – capacitação de gestores e técnicos</i>	Coletânea de legislação do Cadastro Único e do Bolsa Família
Coletânea de legislação do Cadastro Único e do Bolsa Família	

Fonte: Senare/MDS

As vídeoaulas tratam de diferentes aspectos da gestão de forma ilustrativa e problematizada, retratando o dia a dia das famílias e da gestão municipal. Os vídeos tratam dos seguintes assuntos: Cadastro Único como ferramenta de gestão, condicionalidades, acompanhamento familiar, Índice de Gestão Descentralizada (IGD), fiscalização, sistemas de gestão, administração de benefícios, gestão de pagamentos, entre outros. A capacitação é direcionada aos gestores e técnicos que ingressaram nas equipes municipais ou aqueles que já trabalham com a gestão, mas têm dúvidas conceituais.

Todos esses programas de capacitação buscam trazer mais fidedignidade às informações do Cadastro Único - por meio da padronização de conceitos e procedimentos -, focando nos diferentes processos que impactam a qualidade da base: coleta de dados, inclusão das informações no sistema e gestão dos cadastros das famílias.

O CADASTRO ÚNICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o aumento da quantidade e da qualidade dos dados registrados, difundir as informações do Cadastro Único para gestores de políticas sociais, programas usuários, pesquisadores e a sociedade em geral passou a ser um desafio para o MDS.

Até 2012, o uso mais sistemático dos dados do Cadastro Único estava comprometido devido à ausência de relatórios que disponibilizassem as informações das famílias de

forma customizada e amigável. Foi esse o contexto de criação da ferramenta informacional Consulta, seleção e extração de informações do Cadastro Único (CEDAD), uma parceria de trabalho entre a SAGI e a Senarc.

Essa ferramenta disponibiliza dados do Cadastro Único, apoiando o planejamento e implementação de ações, programas, planos e políticas sociais em todas as esferas de governo. Permite tabular os dados das famílias cadastradas a partir de uma variável ou por meio do cruzamento de duas variáveis presentes nos diversos blocos dos formulários de cadastramento. As informações são extraídas mensalmente da base do Cadastro Único e da folha de pagamento do Programa Bolsa Família.

A ferramenta também é utilizada por diversos programas para realizar consultas e checar a concessão de benefícios, bem como para fazer cruzamento de dados. O CECAD não é de livre acesso, pois contém dados identificados das famílias cadastradas, que são sigilosos¹⁷. Por isso, o acesso é restrito aos gestores federais, estaduais, municipais e de programas usuários do cadastro.

Para que o público em geral tenha acesso a dados quantitativos do Cadastro Único, a SAGI desenvolveu o aplicativo Tabulador de informações do Cadastro Único (Tab-Cad). Sem a necessidade de senha, esse aplicativo permite o acesso às funcionalidades do CECAD que não contêm dados identificados das famílias cadastradas¹⁸.

Para Camargo et al. (2013, p. 160), “o cadastro possibilita a constituição de um mapa detalhado e atualizado da pobreza brasileira, com informações sobre as principais características socioeconômicas das famílias e de cada um de seus integrantes, bem como aspectos relacionados ao acesso a serviços públicos”. A partir do lançamento do BSM, a utilização do Cadastro Único foi fortalecida como instrumento para a formulação e o planejamento de políticas públicas para famílias pobres, e ainda como importante ferramenta de promoção de oferta de ações, bens e serviços integrados para essa população.

PROGRAMAS USUÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único coleta uma série de informações sobre as famílias cadastradas, que posteriormente são utilizadas pelos programas sociais. Os principais dados investigados sobre a família e sua moradia são:

- Endereço e características do domicílio (como quantidade de cômodos, tipo de parede, de piso, se há calçamento na rua);
- Acesso a serviços públicos: água, saneamento, luz e programas sociais;
- Composição familiar (nº de componentes, idades, relações de parentesco);

¹⁷ Os dados identificados das famílias do Cadastro Único são sigilosos, podendo ser utilizados apenas para: a) formulação e gestão de políticas públicas; b) realização de estudos e pesquisas (Decreto 6.135/2007).

¹⁸ O TabCad pode ser acessado no link <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php>.

- Despesas mensais (água, luz, alimentação, transporte, aluguel, medicamentos);
- Se a família pertence a grupos tradicionais e específicos.

Além disso, são registradas informações sobre cada componente da família:

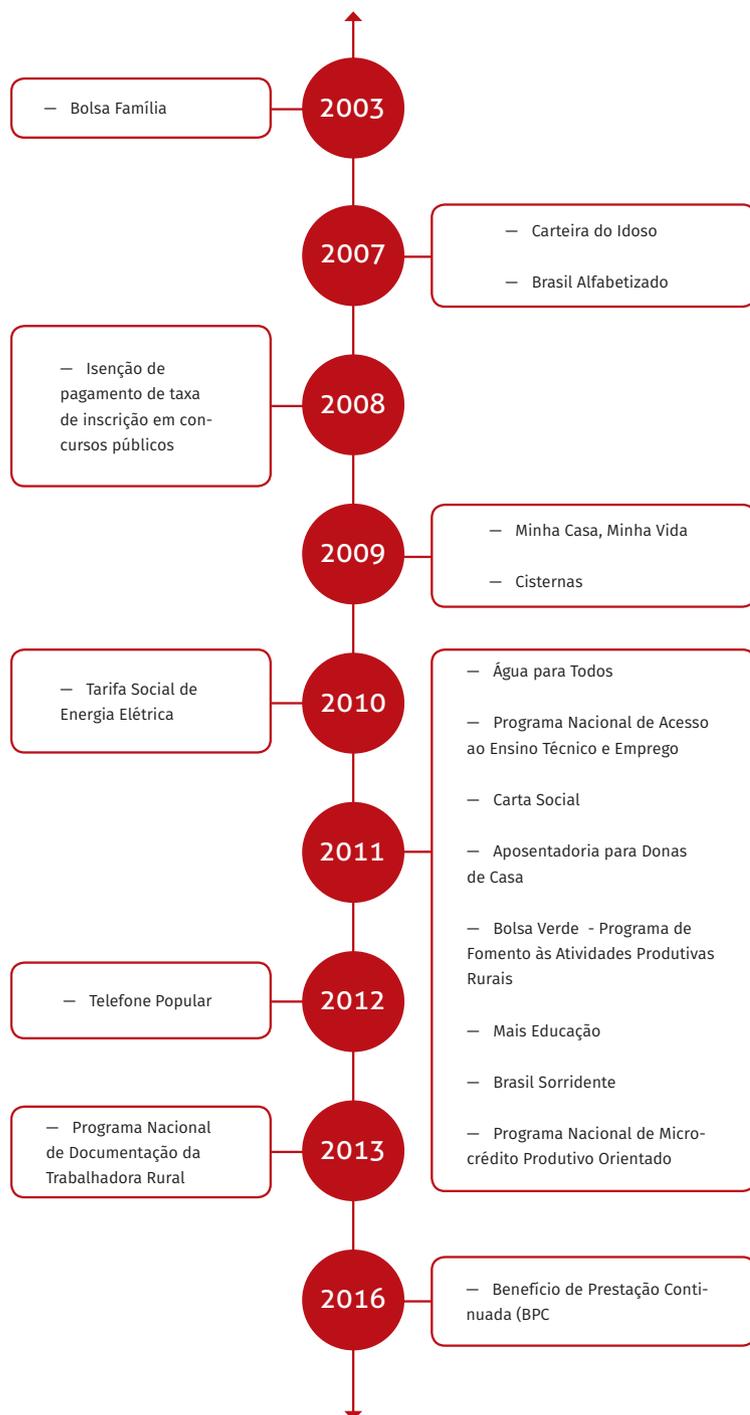
- Nome completo;
- Data de nascimento;
- Documentos;
- Escolaridade;
- Ocupação;
- Rendimentos;
- Existência de alguma deficiência (e qual o tipo), entre outros.

Com uma gama tão diversificada de informação qualificada e atualizada, é possível planejar e implementar diversos tipos de ações de combate à pobreza. Além do Bolsa Família, mais de trinta programas federais utilizam os dados do Cadastro Único. Neste trabalho, compreendemos como programa usuário do Cadastro Único a definição dada por Paula (2013, p. 33):

aqueles que o utilizam direta e também indiretamente, ou seja, são considerados como usuários do Cadastro Único todo o programa ou política social que selecione as famílias/pessoas, alvo de sua ação, por meio do Cadastro Único, ou que estimule, priorize ou indique como pré-requisito, a inclusão do seu público-alvo no Cadastro Único, ou que realize cruzamentos periódicos, de forma a avaliar o alcance de sua política sobre a família/pessoa de baixa renda.

A Figura 5 apresenta uma linha do tempo sintética com alguns dos principais programas sociais usuários. Cada programa está vinculado ao ano em que passou a utilizar os dados do Cadastro Único.

FIGURA 5: LINHA DO TEMPO COM ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS SOCIAIS USUÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO



Fonte: Paula (2013)

A linha do tempo mostra uma grande ampliação dos programas usuários do Cadastro Único em 2011, o ano de criação do Brasil Sem Miséria. Conforme já relatado nesse texto, o Cadastro Único foi definido como ferramenta de gestão e porta de entrada das ações do BSM e, portanto, seu papel como principal instrumento de coordenação de ações e acesso às políticas públicas foi reforçado (CAMPELLO; MELLO, 2014).

O Quadro 3 apresenta sucintamente a grande diversidade de escopos e problemáticas sociais tratadas pelos principais programas sociais federais usuários do Cadastro Único.

QUADRO 3: PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS USUÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO¹⁹

Programa Bolsa Família: programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
Tarifa Social de Energia Elétrica: desconto na conta de energia elétrica para famílias com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo.
Telefone Popular: oferta de linha de telefone fixo com tarifas mais baratas para as famílias de baixa renda que estejam no Cadastro Único.
Aposentadoria para Donas de Casa: benefício para pessoas que se dedicam exclusivamente ao trabalho de casa, sem renda própria, integrantes de famílias com renda mensal total de até dois salários mínimos.
Bolsa Verde: benefício financeiro voltado às famílias extremamente pobres residentes em áreas protegidas e que se comprometam a preservá-las.
BPC: transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa e à pessoa com deficiência em família com menos de ¼ de salário mínimo per capita. Está previsto para 2016 o início do uso mais sistemático dos dados do Cadastro Único pelo BPC.
Carteira do Idoso: possibilita que os idosos obtenham passagens gratuitamente ou com descontos para viagens interestaduais de ônibus, trem e barco.
Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos: candidatos de baixa renda que estejam no Cadastro Único têm direito à isenção da taxa de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Federal.
Programa de Cisternas: beneficia a população rural de baixa renda com construção de cisternas na região do semiárido brasileiro.
Passage Livre: pessoas com deficiência em famílias com renda per capita de até um salário mínimo têm direito a viagens interestaduais gratuitas em transporte coletivo por ônibus, trem ou barco.
Programa Brasil Alfabetizado: voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. Pessoas inscritas no Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família têm prioridade para efetuar matrículas.
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: articula ações para retirar crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil.

¹⁹ Informações extraídas do Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – 2ª edição.

Programa Bolsa Estiagem (Auxílio Emergencial Financeiro): atende famílias de agricultores familiares com renda mensal média de até dois salários mínimos atingidas por desastres em municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência.

Programa Mais Educação: busca difundir a educação fundamental em tempo integral (jornada escolar diária de pelo menos sete horas). Depende de adesão prévia das escolas; a prioridade é daquelas que têm maioria de crianças pertencentes a famílias beneficiárias do PBF.

Programa Minha Casa, Minha Vida: incentiva a construção e compra de casas. Entre as modalidades de atendimento do programa, três destinam-se exclusivamente às famílias com o perfil do Cadastro Único.

Água para Todos: busca garantir o acesso à água às populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio, seja para a produção de alimentos e a criação de animais.

Carta Social: as famílias beneficiárias do Bolsa Família têm direito a enviar a carta social pelo valor de R\$ 0,01.

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): oferta de cursos de educação profissional e tecnológica voltados para a inserção no mercado de trabalho. Beneficiários do Bolsa Família recebem alimentação, transporte e materiais escolares.

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais: voltado às famílias em situação de extrema pobreza, busca estimular a geração de trabalho e renda; promover a segurança alimentar e nutricional; incentivar a participação em ações de capacitação e a organização associativa e cooperativa.

Ação Brasil Carinhoso: além de incrementar a transferência de renda, visa aumentar vagas nas creches e ampliar cuidados na área da saúde.

Fonte: Elaboração própria

Como é possível observar, os programas sociais usuários do Cadastro Único têm objetivos, abrangência e público-alvo bastante variados. Enquanto o Bolsa Verde é restrito às famílias extremamente pobres que vivem em áreas de conservação ambiental, o programa de isenção de taxas em concursos públicos é voltado aos membros de famílias de baixa renda que buscam uma vaga de emprego no serviço público.

Há programas e políticas que utilizam os dados do Cadastro Único para seleção de público-alvo (automaticamente, como o PBF, ou por demanda, como o telefone popular), outros condicionam o acesso à inclusão no Cadastro Único (como o Programa Minha Casa, Minha Vida), além daqueles que utilizam as informações para priorizar público (como o programa Mais Educação) ou avaliar o alcance da política para a população de baixa renda (como o Luz para Todos)²⁰.

²⁰ Paula, 2013

A ampliação do número de programas usuários após 2011 está diretamente ligada ao estímulo dado via BSM para o desenvolvimento e articulação das políticas públicas voltadas à população pobre e à definição do Cadastro Único como ferramenta de seleção de famílias para as ações do plano, aliado à potencialidade do Cadastro Único na identificação e caracterização da pobreza em suas várias dimensões, conforme apontam Falcão e Costa (2014, p. 26):

O uso das informações do Cadastro Único e de cruzamentos do Cadastro com outros registros administrativos para fazer a seleção de público de várias ações do Plano Brasil sem Miséria permitiu oferecer uma abordagem aprimorada, que leva em conta uma série de privações para além da renda. Assim, mesmo usando uma linha de extrema pobreza unidimensional (monetária), foi possível desenhar uma estratégia multidimensional, e atuar dessa forma.

Por fim, vale registrar que o Cadastro Único foi um instrumento fundamental para a estratégia da Busca Ativa do BSM, como forma de localizar, cadastrar e incluir as famílias pobres no conjunto de ações do plano. A nova postura do Estado, de ir até a população em vez de esperar que os potenciais beneficiários de programas e serviços venham até ele, mostrou-se uma estratégia inovadora para a redução da pobreza no Brasil (CAMPELLO; MELLO, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Cadastro Único, ao longo dos anos, se fortalece e se consolida com duas ações estratégicas de combate à pobreza: o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria. Como esse texto buscou ilustrar, o Cadastro Único vai muito além de uma base de dados. Tem papel estratégico no planejamento e implementação de políticas públicas por proporcionar um retrato preciso da pobreza multidimensional e permitir identificar as principais necessidades e potencialidades de cada cidadão que vive em situação de vulnerabilidade, seja pela insuficiência de renda, seja pelo acesso precário aos serviços públicos ou ao mercado de trabalho. É o alicerce da integração de ações e de programas sociais no Brasil, com papel essencial na implementação do Plano Brasil Sem Miséria. Contribuiu para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo utilizado no planejamento da Política de Assistência Social e na focalização das famílias que devem ser priorizadas nos serviços socioassistenciais. É a porta de entrada para dezenas de programas sociais nas três esferas de governo. Em outras palavras, um instrumento estratégico para a criação de oportunidades e a redução da desigualdade social no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, A. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPHELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal**. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2012a.

_____. **Manual de gestão do Programa Bolsa Família**. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2012b.

_____. **Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2014a.

_____. **Produto 3**. Brasília, DF: Unesco, 2014b. (PROJETO UNESCO 914BRZ3002 - Edital nº 18/2014. Consultora Fernanda Pereira De Paula).

_____. **Produto 2**. Brasília, DF: MDS, 2015a. (PROJETO UNESCO 914/BRZ/3002. Edital nº 86/2014. Consultor Jânio de Souza Alcântara).

_____. **Produto 3**. Brasília, DF: MDS, 2015b. (PROJETO UNESCO 914/BRZ/3002. Edital nº 86/2014. Consultor Jânio de Souza Alcântara).

CAMARGO, C. F. et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: CAMPHELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

CAMPHELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPHELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

CAMPHELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPHELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

COLIN, D.; PEREIRA, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: MDS; IPEA, 2013.

CORTIZO, R. P. M. Do CECAD à Tarifa Social de Energia Elétrica na comunidade de Santa Marta (RJ). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, 2016.

COSTA, P.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

DIREITO, D. et al. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersetorialidade de políticas públicas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20, Lima. **Anais...** Lima, 2015.

FALCÃO, T.; COSTA, P. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

MOURA, C. D. de. **O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, 2012.

PAIVA, L. et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

PAULA, J. C. de. **O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2013.

PAULA, Jeniffer Carla de et al. Artigo preparado para apresentação. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8, 2015, Lima. **Anais...**, Pontifícia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

WORLD WITHOUT POVERTY. **Atores Responsáveis pela Gestão do Cadastro Único**. Disponível em: < https://wwp.org.br/sites/default/files/atores_responsaveis_pela_gestao_do_cadastro_unico.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2016.

A CONTRIBUIÇÃO DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Caio Nakashima¹
Roberta Pelella Mélega Cortizo²

INTRODUÇÃO

O maior desafio da área de gestão da informação de programas sociais no Brasil é atender às demandas por dados adaptados às necessidades dos usuários. Para isso, é fundamental que sejam disponibilizados dados úteis e no tempo oportuno para a gestão de programas e a tomada de decisões.

Isso é especialmente verdade no caso do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Tendo em vista a meta ousada, a grande escala, a enorme dimensão territorial e o curto prazo de execução, foi fundamental contar com o apoio dos estados, dos municípios e da sociedade civil para que a estratégia funcionasse. Para tanto, era necessária a disponibilização de informações que pudessem, de alguma forma, subsidiar os gestores estaduais e municipais na implementação do Plano a nível local.

Antecipar-se às necessidades dos usuários, abrindo linhas de pesquisas e novos produtos que os usuários não esperam e, muitas vezes, ainda não compreendem, é um dos papéis da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Um exemplo disso é a política de transparência da informação e controle pela sociedade adotada pelo Departamento de Gestão da Informação (DGI/SAGI) desde 2004, muito antes da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011³.

¹ Diretor do Departamento de Gestão da Informação da SAGI e professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Engenheiro civil, mestre em Informática Industrial e Engenharia Elétrica pela UTFPR.

² Analista Técnica de Políticas Sociais lotada na SAGI, mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Jornalismo (USP).

³ A LAI (Lei Federal no 12.527/2011) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

O DGI atua na identificação das necessidades e problemas de informação no nível estratégico e gerencial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entre as atividades do departamento, vale destacar o desenvolvimento de ferramentas informacionais para apoiar o planejamento, gestão, monitoramento e avaliação dos programas e ações do MDS, que são objetos deste texto. Além de ferramentas para organização e integração de dados provenientes do Cadastro Único e de outras fontes de informação, a SAGI também desenvolve aplicações para visualizar informações utilizando mapas, imagens de satélite e informações textuais.

Este artigo versa sobre o uso estratégico de ferramentas informacionais desenvolvidas pela SAGI, a começar pelas soluções de informação para o Brasil sem Miséria no seu município, boletins automatizados que os gestores municipais podem recorrer em qualquer lugar e a qualquer hora para obter informações atualizadas sobre a situação dos principais programas do Brasil sem Miséria em sua cidade. O aplicativo do Censo

do Sistema Único da Assistência Social (Censo SUAS) permite planejar a ampliação da rede de serviços e equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tão fundamental para o sucesso da estratégia de busca ativa lançada pelo BSM. Por fim, a escolha do Cadastro Único para Programas Sociais como principal ferramenta de gestão do BSM foi decorrência natural da ampliação da sua utilização por diferentes programas e benefícios sociais, como a Tarifa Social de Energia Elétrica. A ferramenta para consulta, seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD) tem sido fundamental para o planejamento da gestão de diversos programas usuários do Cadastro Único, assim como no gerenciamento de políticas sociais por estados e municípios.

A IMPORTÂNCIA DA PRODUÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA SAGI

Historicamente, as políticas de assistência social no Brasil não têm tradição de fazer uso de dados e tecnologia. Segundo Denise Colin, ex Secretária Nacional de Assistência Social, até 2003 não existiam dados para a gestão da assistência social⁴. Como as próximas seções deste texto irão ilustrar, a SAGI contribuiu para essa mudança de cenário.

A gestão de informação tem sido uma área estratégica para o desenvolvimento das políticas sociais do MDS, com mais de 50 ferramentas criadas nesses últimos anos. Apenas em 2015, houve mais de 5 milhões de visualizações de dados no Portal da SAGI.

Atualmente, há dados gerenciados pela SAGI com variadas utilizações, por exemplo, para a prestação de contas com a Controladoria-Geral da União e o fornecimento de esclarecimentos à população por meio da Central de Relacionamento do MDS. A política de assistência social conta desde 2007 com o Censo SUAS, feito com base nos dados coletados em questionários eletrônicos construídos pela SAGI e preenchidos por mais de 99% dos municípios. Com base nessas informações, foi possível planejar a expansão da rede de serviços e equipamentos do SUAS. Outro uso inovador foi feito pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁵, que utilizou diversas fontes de informações fornecidas pela SAGI para priorizar os municípios atendidos.

Primeiramente, iremos fornecer um panorama geral das condições em que essas ferramentas foram criadas na SAGI. É importante destacar que o DGI nunca teve orçamento próprio. Se por um lado isso traz restrições, por outro se torna uma oportunidade para a equipe desenvolver soluções criativas e de baixo custo. Sem condições para adquirir sistemas sofisticados, o departamento constrói soluções a partir de softwares livres, com equipamentos comuns do MDS.

Com uma equipe jovem e enxuta, o DGI busca formar os profissionais a partir de princípios colaborativos, sempre em busca de inovações. A estratégia é a utilização

⁴ Informação apresentada por Denise Colin em Seminário da Vigilância Socio-assistencial (2011).

⁵ Uma das principais ações de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria é o Pronatec, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). A parceria do MEC com o MDS prevê a oferta gratuita de qualificação profissional para pessoas incluídas no Cadastro Único, sob a forma de cursos de Formação Inicial e Continuada, com no mínimo 160 horas de duração. Essa oferta de cursos chama-se Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM). O público prioritário dessa modalidade são as pessoas cadastradas em situação de pobreza e os beneficiários de programas federais de transferência de renda.

de soluções de código aberto, em que o principal investimento é o conhecimento do uso da tecnologia.

As ações de prospecção de novas tecnologias contribuem para todas as soluções apresentadas pelo departamento, uma vez que não há recursos para a compra de produtos prontos do mercado. Nesse sentido, prospectar soluções é um processo-chave do DGI, por ser uma forma de extração de conhecimento por meio da descoberta e compreensão de dados disponibilizados em diversos formatos.

Uma diretriz essencial no trabalho do departamento é que os dados devem ser disponibilizados para o maior número possível de usuários. O DGI não retém informação em busca de algum tipo de “empoderamento burocrático”, mas utiliza o princípio contrário: a informação é um bem coletivo, um insumo essencial para o aperfeiçoamento das políticas sociais.

Tendo como principal foco de trabalho a obtenção de informações úteis para ações e programas do MDS, o DGI dedica muito esforço na verificação das informações coletadas a fim de garantir a continuidade, a coerência e a consistência dos dados disponibilizados. A confiabilidade dos indicadores é verificada com a comparação constante entre as informações recebidas pelo DGI e as informações publicadas em outros meios, como publicações técnicas, sistemas de informação ou mesmo reportagens. Também são feitas comparações de um mesmo indicador ao longo do tempo.

Por exemplo, em uma ocasião observou-se que o resultado do indicador da quantidade de cisternas construídas estava diminuindo ao longo do tempo. Isso se devia a diferenças nos critérios utilizados pelos parceiros para a prestação de contas ao MDS. Essa anomalia não havia sido percebida até que as informações foram tratadas pela SAGI. Esse é apenas um dos vários casos que demonstram a necessidade de profissionais encarregados da verificação de informações.

Outros aspectos também são analisados pelo DGI antes que um indicador seja considerado adequado. Apenas dados recebidos por meio de fluxos acordados e estabelecidos diretamente com a fonte primária são transformados em indicadores e disponibilizados na internet por meio de sistemas de informação. Adicionalmente, se a periodicidade na atualização de um indicador não puder ser determinada, dificilmente esse indicador será publicado. Ou seja, a obtenção de dados referentes a um determinado programa social não implica automaticamente que eles serão considerados adequados para fins de monitoramento ou para disponibilização na internet.

O trabalho do DGI é guiado por um conjunto de princípios gerados pela experiência e do conhecimento tácito acumulado pela equipe desde a sua criação. Há um processo efetivo de aprendizagem organizacional em que o conhecimento é transmitido entre os membros da equipe e para os novos integrantes.

A experiência do departamento demonstra que a obtenção de dados é facilitada quando todos os envolvidos são beneficiados, em um tipo de “simbiose produtiva”. O DGI entra na parceria com a solução tecnológica que seja efetivamente útil para quem tem a posse das informações. Como fruto desse trabalho, tem acesso a dados primários atualizados para a construção de indicadores sociais.

Nos sistemas de informação, o acesso a dados provenientes de atividades de nível operacional são pressupostos para o funcionamento de sistemas de informações gerenciais. Um dos meios para identificar a necessidade de sistemas de informações gerenciais é a percepção de demandas recorrentes que possam ser automatizadas. Com isso, espera-se alcançar menores tempos de resposta no atendimento de demandas.

A automatização de demandas recorrentes também permite a realização de parcerias entre o DGI e a área demandante. Essa divisão de responsabilidades consiste em fazer com que a satisfação de uma demanda não dependa apenas do departamento, mas também do solicitante. O DGI é responsável pela parte tecnológica, incluindo programação do software e manutenção da base de dados, enquanto a integridade dos dados apresentados é de responsabilidade das áreas em que esses dados são gerados. A criação dos instrumentos eletrônicos de coleta de dados e visualização dos dados coletados é tarefa do DGI, que se abstém, por exemplo, de julgar o conteúdo das questões que compõem o formulário de coleta. Na construção de sistemas, os colaboradores do DGI procuram dar autonomia para que os demandantes gerenciem e escolham a forma de apresentação dos dados que será mais útil para seu público e escopo. É uma estratégia para cativar o demandante e fazê-lo compartilhar responsabilidades.

O desenvolvimento de ferramentas da SAGI é feito de forma incremental. Com isso, espera-se dar resposta rápida aos demandantes e respeitar os prazos de entrega. Em um trabalho de aprimoramento contínuo, a equipe do departamento acompanha a utilização dos sistemas construídos. Isso é possível porque cada sistema desenvolvido pelo DGI registra as atividades do usuário. Com um cenário de prazos reduzidos, o desenvolvimento incremental de sistemas e o acompanhamento de sua utilização se mostram adequados para a atribuição de prioridades às tarefas a serem realizadas. Para a disponibilização de dados, as soluções modulares são as mais indicadas, pois permitem compor diferentes sistemas de visualização de dados a partir de uma mesma matriz de informações.

Esse foco na parte tecnológica não significa que o trabalho do departamento é voltado apenas para o desenvolvimento de tecnologia, mas que a tecnologia é o meio utilizado para obtenção de informações qualificadas. Cabe ressaltar que o DGI analisa periodicamente as propriedades das informações obtidas.

QUADRO 1: RESUMO COM A ESTRATÉGIA DE INFORMAÇÃO DO DGI:

O principal objetivo é a obtenção de informações para o cálculo de indicadores confiáveis para o planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das políticas do MDS, bem como disponibilizar ferramentas e dados para auxiliar os gestores no processo de tomada de decisão.

Dados para a construção de indicadores podem ser obtidos mais facilmente em uma parceria em que todos são beneficiados, em um tipo de “simbiose produtiva”.

As ferramentas informacionais são preferencialmente desenvolvidas internamente no DGI, de maneira que os programadores são imprescindíveis à equipe.

Demandas recorrentes devem ser automatizadas sempre que possível.

A responsabilidade pelo cumprimento de demandas deve ser compartilhada entre o DGI e o demandante.

Os sistemas devem ser desenvolvidos de forma incremental, valorizando a resposta rápida e o respeito aos prazos. A utilização desses sistemas deve ser monitorada de modo a possibilitar o estabelecimento de prioridades.

É importante prospectar constantemente novas frentes de trabalho, que podem ser novas formas de visualizar informações, cruzamentos inéditos ou o estudo de dados ainda não explorados.

Fonte: Elaboração própria

Nas próximas seções deste texto, serão apresentados usos concretos das ferramentas da SAGI por diferentes políticas sociais.

A ELABORAÇÃO DE BOLETINS AUTOMATIZADOS PARA O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

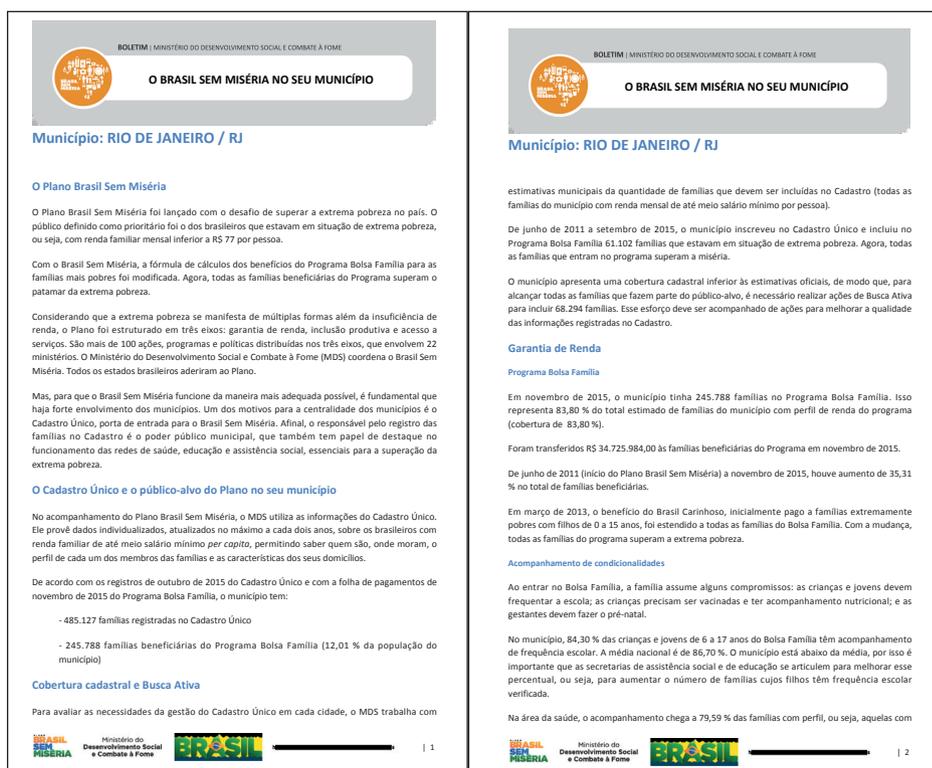
Com o aumento da abrangência e complexidade das políticas sociais no Brasil, gestores das três esferas de governo passaram a demandar instrumentos mais precisos para subsidiar as atividades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Até 2011, a SAGI dispunha de aplicações que permitiam acessar indicadores na forma habitual dos meios acadêmicos: tabelas e gráficos. Mas muitos gestores tinham dificuldades em assimilar dados nesses formatos. Por isso, a SAGI investiu na apresentação de informações em uma linguagem mais acessível aos gestores estaduais e municipais. Neste contexto, foram concebidos os primeiros boletins automatizados com textos explicativos e personalizados para cada município brasileiro, com dados interpretados e gráficos simplificados para ilustrar as questões abordadas.

Com a criação do BSM, a SAGI elaborou um boletim específico para monitorar as ações do Plano: o Boletim O Brasil Sem Miséria no seu Município, disponibilizado com conteúdo personalizado para cada município brasileiro. Nele são abordados temas essenciais para a execução do Plano: Cadastro Único e cobertura cadastral, busca ativa, benefícios e condicionalidades do Bolsa Família, inclusão produtiva, acesso a serviços de assistência social, saúde e educação (ANDRADE; ANDREANI; SOUSA, 2016).

Esses boletins foram desenvolvidos por meio de programações que estabeleciam relações condicionais entre indicadores e textos, possibilitando a geração automatizada de relatórios municipais, atualizados periodicamente com dados das bases do MDS (Figura 1).

FIGURA 1: BOLETIM “O BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO”



Fonte: <http://www.brasilemmiseria.gov.br/>

Após o êxito do Brasil Sem Miséria no seu Município, a SAGI produziu dois boletins sobre o mercado de trabalho para subsidiar o processo de seleção dos cursos ofertados em cada município, no âmbito do Pronatec.

O boletim “Principais ocupações formais do público BSM” traz informações sobre os grupos ocupacionais que apresentaram maior quantidade de empregos formais em cada município, com uma comparação entre a remuneração média e o número de postos em 2010 e 2013. É elaborado a partir dos dados anuais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), base gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Já o boletim “Dinâmica de admissões em ocupações formais segundo Caged” (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do MTE) apresenta o fluxo de admissões com carteira assinada nos municípios, indicando quais ocupações geraram mais emprego formal no período pesquisado e em qual quantidade. Os dois boletins são gerados automaticamente para cada município brasileiro.

Esses boletins têm sido utilizados pelo MDS e pelas equipes municipais para mapear quais são as ocupações formais mais demandadas em cada cidade. Antes de solicitar os cursos, o gestor local do Pronatec deve fazer uma análise de que tipo de profissional o município mais precisa. Para isso, ele acessa os dados dos boletins da SAGI que indicam quais são as áreas de maior empregabilidade na cidade. A partir disso, o responsável pelo Pronatec no município elabora uma lista com os cursos mais indicados para atender à demanda local do mercado de trabalho.

Luiz Herberto Müller, diretor de inclusão produtiva da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS), explica:

Antes dos boletins da RAIS e do Caged não havia instrumentos acessíveis para analisar o mercado de trabalho no âmbito da assistência social. Esses boletins norteiam os municípios no processo de pactuação dos cursos junto ao empresariado e às instituições de ensino” (informação verbal)⁶.

As prefeituras mapeiam os cursos mais adequados ao mercado de trabalho local e enviam ao MDS suas propostas. A SESEP analisa os cursos solicitados com base nos boletins da SAGI. Com isso, garante-se maior correspondência entre as demandas de cursos e os dados da RAIS e do Caged, resultando em maior aderência da oferta de cursos do Pronatec às necessidades locais do mercado de trabalho.

A EXPERIÊNCIA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO COM AS FERRAMENTAS DA SAGI

São José do Rio Preto é um município de cerca de 425 mil habitantes no interior do estado de São Paulo. Desde 2013, o município desenvolve um trabalho inovador na área socioassistencial. A gestão municipal tem utilizado diversas fontes de dados para subsidiar as ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesses últimos

⁶ Entrevista realizada pelos autores em 20 de julho de 2015.

dois anos, organizar e analisar informações do IBGE, Cadastro Único e Censo SUAS passaram a ser rotina no Departamento de Vigilância Socioassistencial do município.

A equipe da vigilância socioassistencial é responsável por apoiar as atividades de planejamento, organização e execução das ações da gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família no município. No início desse trabalho, não havia dados organizados para subsidiar ações concretas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)⁷.

O IDV (Identificação de Domicílios Vulneráveis) foi a primeira ferramenta usada pelo município que propiciou uma visão panorâmica da assistência social, em forma de mapas, permitindo uma aproximação com a escala dos setores censitários do IBGE. A partir disso, a gestão começou a usar ferramentas de geoprocessamento, que passaram a ser incorporadas pela equipe da vigilância socioassistencial.

O IDV é um aplicativo que constrói mapas temáticos a partir de dados do Censo Demográfico, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar – em diferentes escalas – a população por meio de indicadores socioeconômicos, como faixas de renda, condições de vulnerabilidade e risco sociais, até a incidência de beneficiários e serviços socioassistenciais. Há várias camadas de indicadores disponíveis, de acordo com a necessidade de cada ação ou programa. O IDV permite construir, rapidamente, uma Cartografia de Vulnerabilidade Social⁸ para todos os municípios brasileiros.

Segundo a equipe municipal, o IDV foi o despertar da importância de mapear e territorializar os indicadores das condições sociais. Por exemplo, o IDV apontou que os jovens morrem mais na região central do que nas periferias de São José do Rio Preto. A partir disso, foi construído o Mapa de Óbito de Jovens e um Centro de Convivência da Juventude no município.

Ao longo desse trabalho, São José do Rio Preto passou a utilizar com frequência o Censo SUAS, que produz informações sobre as estruturas físicas e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais⁹. O Censo SUAS é operacionalizado por meio de formulários eletrônicos preenchidos pelas secretarias e conselhos de assistência social.

Para que haja um nivelamento dos conceitos e informações prestadas em São José do Rio Preto, o preenchimento é coordenado pela equipe de vigilância socioassistencial com os CRAS, CREAS, Centros Pop, Unidades de Acolhimento e a rede privada. A gestão municipal está atenta ao Censo SUAS tanto nas ações de preenchimento dos formulários, quanto no uso posterior dos dados registrados. A equipe da vigilância realiza uma análise sistemática dos dados a partir da leitura do ano vigente em comparação com o ano anterior. Esse é o ponto de partida para avaliar e qualificar as ações do SUAS no município.

⁷ O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a porta de entrada da assistência social no Brasil. É um local público, localizado em áreas de vulnerabilidade social, em que são oferecidos os serviços socioassistenciais básicos. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) presta serviços a famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop) realizam atendimentos individuais, oficinas e atividades de socialização para as pessoas em situação de rua. As Unidades de Acolhimento oferecem proteção a indivíduos e famílias que estão em situação de abandono e violação de direitos, funcionando como moradia provisória. Os Centros de Convivência desenvolvem atividades culturais e esportivas, a fim de fortalecer os relacionamentos familiares e comunitários. Todas essas unidades fazem parte do SUAS. Fonte: https://www.org.br/sites/default/files/pub/www_gestao_informacao_censo_suas_port.pdf

⁸ O IDV pode ser acessado pelo link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/>, sem necessidade de senha.

⁹ Conheça o Censo SUAS em: <http://www.mds.gov.br/sagi>. Na aba “Gestão SUAS” é possível navegar por todos os censos e aplicações desenvolvidas a partir dele.

Além disso, é feito um estudo dos resultados do IDCRAS¹⁰ ano a ano para analisar o que precisa ser melhorado e como foi o desempenho de cada dimensão no período. Desse modo, o Censo SUAS ajuda a acompanhar a maturidade de cada CRAS e CREAS. A equipe técnica relata que o preenchimento do Censo SUAS contribuiu para sua aproximação com o Conselho Municipal de Assistência Social, criou parcerias e fomentou discussões com os conselheiros.

Outra ferramenta estratégica para o município é o CECAD (Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único), utilizado na elaboração do diagnóstico socioterritorial, no monitoramento das metas do Plano Municipal de Assistência Social e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS.

O CECAD permite tabular os dados das famílias registradas no Cadastro Único a partir de uma variável ou por meio do cruzamento de duas variáveis presentes nos diversos blocos dos formulários do Cadastro Único, tais como renda, escolaridade e características do domicílio. As informações do CECAD são extraídas mensalmente da base do Cadastro Único e da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família.

São José do Rio Preto extrai a base do CECAD e mapeia os dados a partir de georreferenciamento feito com um software do município. O município disponibiliza essas informações em forma de mapas a cada três meses. Os seguintes dados do Cadastro Único são utilizados periodicamente pela equipe de assistência social de São José do Rio Preto:

- Renda e trabalho: análise por faixa de renda, condição de trabalho e tipo de vínculo;
- Pessoas com deficiência: quantidade, localidade e tipo de deficiência. Essas informações são territorializadas por região administrativa, território de CRAS e faixa etária;
- Localização das famílias que pagam aluguel e faixa de renda familiar, por tipo de domicílio (para programas habitacionais);
- Escolaridade: identificação de evasão escolar;
- Análise das famílias do Cadastro Único em relação aos programas de transferência de renda presentes no município (Bolsa Família, Renda Cidadã, Ação Jovem, Bolsa Escola Municipal);

¹⁰ IDCRAS é um indicador sintético do grau de desenvolvimento dos CRAS, segundo as informações coletadas no Censo SUAS com respeito a quatro dimensões: atividades realizadas, horário de funcionamento, estrutura física e recursos humanos disponíveis. O IDCRAS classifica os equipamentos em dez estágios de desenvolvimento, em função da combinação de quatro graus de desenvolvimento (insuficiente, regular, suficiente e superior). Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/gerente/indicadores/>

- Localidade do cadastro para identificar região administrativa e território de CRAS (subsídio para construção de mapas e gráficos);
- Análise do acesso aos serviços públicos a partir da localização das famílias nas áreas urbanas e rurais, em termos de quantidade e localização.

Como é possível observar, nesses últimos anos houve uma grande mudança na organização do trabalho dos gestores de políticas sociais em São José do Rio Preto: os dados passaram a fazer parte efetivamente da rotina de planejamento e gestão. Fabiana Laredondo, assistente social do município, pondera que esse uso dos dados tornou palpável o trabalho que muitas vezes é abstrato: “Hoje as ações têm mais foco”¹¹. A equipe passou a ter uma visão global, superando a lógica fragmentada.

Um resultado concreto desse trabalho foi o uso dos dados produzidos para o redimensionamento dos CRAS a partir dos territórios: dois CRAS mudaram de lugar e foram criadas duas equipes volantes. Essa reorganização territorial facilitou o acesso de famílias que vivem em territórios vulneráveis, não regularizados, aos CRAS.

O USO DO CECAD PELA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA

Um dos principais programas usuários do CECAD, a Tarifa Social de Energia Elétrica fornece desconto na conta de luz para famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo por pessoa que estejam no Cadastro Único com os dados atualizados há menos de dois anos, ou que tenham algum membro beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹². Subsidiado pelo governo federal, o desconto varia entre 10% e 65%, de acordo com o consumo de energia.

Até 2010, o benefício era concedido automaticamente de acordo com a faixa de consumo, independentemente da renda da família. Isso gerava distorções, pois pessoas fora do público-alvo acabavam se beneficiando, como proprietários de casas de praia. Outra forma de concessão era mediante uma autodeclaração das famílias às concessionárias de energia elétrica afirmando que estavam no limite de renda estabelecido.

Com a publicação da Lei Federal nº 12.212/2010, o procedimento mais comum para inclusão na Tarifa Social passou a ser o seguinte: as famílias no Cadastro Único com renda mensal de até ½ salário mínimo por pessoa solicitam diretamente à concessionária a participação no programa. Esse método é trabalhoso e gera custos para as famílias de baixa renda. A seguir, será relatado como o uso do CECAD permitiu um maior acesso a esse benefício, de maneira mais focalizada.

¹¹ Depoimento colhido em visita técnica da SAGI realizada em São José do Rio Preto em 27 de janeiro de 2016.

¹² O BPC garante um salário mínimo ao idoso ou à pessoa com deficiência que pertençam a uma família que tenha menos de ¼ de salário mínimo de renda per capita mensal.

A Light é uma concessionária de energia elétrica que atua em 31 cidades do Estado do Rio de Janeiro. O acesso ao desconto na conta de luz se dava mediante solicitação das famílias até 2011, quando a Light passou a utilizar outros meios para concessão do benefício.

A técnica denominada pela Light “cadastramento em massa” foi responsável por 54% das inclusões¹³ de beneficiários da Tarifa Social, o que equivale a cerca de 123 mil famílias beneficiárias da Light. Para desenvolver essa estratégia, a equipe técnica da Light utiliza o CECAD para dimensionar o tamanho do público-alvo da Tarifa Social. Na sequência, é feito um cruzamento da base de clientes da Light com a base do CECAD, e extrai-se uma lista de quem atende aos critérios de ingresso na Tarifa Social, mas ainda não é beneficiário. No cadastramento em massa, o benefício é concedido automaticamente à família, que recebe uma comunicação na conta de luz de que ela passou a ter desconto pela Tarifa Social de Energia Elétrica.

Com esse procedimento, a quantidade de famílias de baixa renda que passaram a receber o desconto na conta de luz triplicou em um ano. Em 2011, havia 40 mil famílias beneficiárias. Nesse mesmo ano, a Light fez uma parceria com prefeituras do Rio de Janeiro e em dois meses foi possível incluir na Tarifa Social quase 80 mil famílias que já estavam no Cadastro Único. Em maio de 2015, 226 mil famílias estavam recebendo desconto na conta de luz da Light. Essa proatividade no uso do CECAD representou uma economia de R\$ 4 milhões às famílias de baixa renda beneficiárias (CORTIZO, 2016b).

Esse é um caso ilustrativo de como informação acessível e integrada potencializa resultados e gera impactos na realidade social. Sem o cadastramento em massa, 54% das famílias beneficiárias não estariam recebendo o desconto na conta da Light. Esse é o papel do CECAD: disponibilizar os dados do Cadastro Único, subsidiar tecnicamente as equipes de estados, municípios e órgãos parceiros e ajudar a incluir famílias de baixa renda em programas sociais.

DISSEMINAÇÃO DO USO DAS FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DESENVOLVIDAS PELA SAGI

O Quadro 2 apresenta as principais ferramentas desenvolvidas pela SAGI, organizadas por áreas temáticas do MDS. Como pode ser observado, o Programa Bolsa Família utiliza 19 aplicativos, a área de assistência social é usuária de 28, a política de segurança alimentar serve-se de 22 sistemas, e o BSM faz uso de 22 ferramentas informacionais.

¹³ Os dados sobre a Light apresentados neste texto foram informados pela equipe da empresa em visita técnica da SAGI à sede da Light no Rio de Janeiro em 18 de junho de 2015 (CORTIZO, 2016b).

QUADRO 2: FERRAMENTAS UTILIZADAS PELAS ÁREAS E PROGRAMAS DO MDS

FERRAMENTAS/TEMAS	BOLSA FAMÍLIA	CADASTRO ÚNICO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	BRASIL SEM MISÉRIA
MI SOCIAL [Matriz de Informação Social]	X	X	X	X	X
RI Social [Relatórios de Informações Sociais]	X	X	X	X	X
CECAD [Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico]	X	X			X
TAB CAD [Tabulador de Informações do Cadastro Único]	X	X			
CENSO SUAS [Censo do Sistema Único da Assistência Social]			X		
IDV [Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade]			X		X
MOPS [Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos]			X	X	X
MAPA SAN [Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional]				X	
TAB SOCIAL [Tabulador de Microdados]	X	X	X	X	
MDS EM MAPAS	X	X	X	X	X
MI VETOR	X		X	X	
ATLAS SOCIAL	X	X	X	X	X
Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social	X	X	X	X	X
PAA DATA				X	
GESTÃO SUAS			X		
Prontuário Eletrônico Simplificado do SUAS			X		
RMA [Registro Mensal de Atendimentos e Serviços da Assistência Social]			X		
RMM [Registro Mensal de Mobilizações do Programa ACESSUAS/Trabalho]			X		
PRONATEC / Brasil Sem Miséria					X
SISC [Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos]			X		
SISPLANSAN [Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional]				X	
SUAS VISOR	X	X	X	X	X

FERRAMENTAS/TEMAS	BOLSA FAMÍLIA	CADASTRO ÚNICO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	BRASIL SEM MISÉRIA
DICIVIP Dicionário de Variáveis, Indicadores, Programas e Fontes	X	X	X	X	X
DATA SOCIAL	X	X	X	X	X
PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO					X
PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU ESTADO					X
MONIB [Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria]					X
PM [Painel de Monitoramento MDS]			X	X	
PAINEL DE ACOMPANHAMENTO DA CONJUNTURA E PROGRAMAS SOCIAIS	X	X	X	X	X
PESQUISAS E ESTUDOS DE AVALIAÇÃO	X	X	X	X	X
OFICINAS EAD SAGI	X	X	X	X	X
PORTAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	X	X	X	X	X
PUBLICAÇÕES E PESQUISAS	X	X	X	X	X
BIBLIOTECA DO MDS E ACERVO DIGITAL	X	X	X	X	X
ESTUDOS TÉCNICOS SAGI	X	X	X	X	X
REDE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS			X		
SIMA [Sistema de Monitoramento Acadêmico]			X		

Fonte: SAGI, 2016.

Desde 2010, a SAGI tem utilizado o Google Analytics para monitorar o acesso aos sistemas desenvolvidos pela DGI. O Quadro 3 apresenta a quantidade de usuários que acessaram os sistemas e o número de visualizações (dados acumulados). Vale destacar o crescente número de usuários e visualizações, sendo possível inferir que a cada ano as informações disponibilizadas são mais utilizadas.

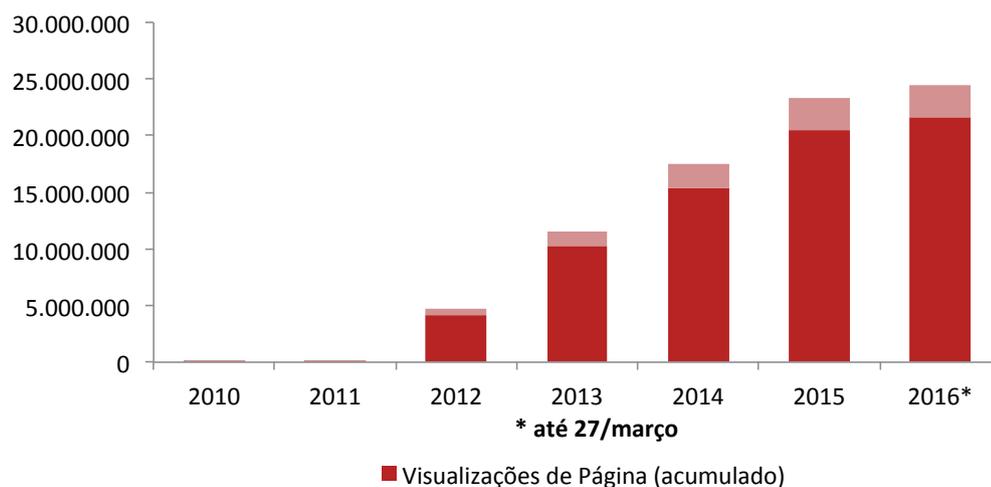
QUADRO 3: QUANTIDADE DE USUÁRIOS E NÚMERO DE VISUALIZAÇÕES 2010-2016

ANO	VISUALIZAÇÕES DE PÁGINA (ACUMULADO)	USUÁRIOS (ACUMULADO)
2010	2.317	922
2011	105.858	29.580
2012	4.143.980	517.711
2013	10.196.556	1.285.440
2014	15.444.202	2.034.783
2015	20.531.424	2.735.215
Março/2016	21.627.173	2.880.361

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pelo Google Analytics, em março de 2016.

No Gráfico 1 é apresentada a evolução anual das visualizações aos sistemas e da quantidade de usuários¹⁴.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO ANUAL DAS VISUALIZAÇÕES AOS SISTEMAS E DA QUANTIDADE DE USUÁRIOS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pelo Google Analytics, em março de 2016.

¹⁴ Por questões técnicas, os dados do Gráfico 1 excluem os acessos ao CECAD, que giram em torno de 55 milhões de acessos anuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ferramentas desenvolvidas pela SAGI contribuem para o êxito das políticas de redução da desigualdade social no Brasil, pois permitem aos atores das três esferas de governo – assim como parceiros do setor privado – o acesso a subsídios fundamentais à implementação das políticas sociais, como no Plano Brasil Sem Miséria.

Nos últimos doze anos, a SAGI desenvolveu mais de 50 aplicações para visualização de dados¹⁵ – tabuladores, geradores de gráficos e mapas –, armazenou e organizou informações sobre diversos programas, ações e projetos sociais em diversas granularidades – desde informações pessoais até agregados por região e país. Em picos de acesso, os sistemas têm cerca de 1,5 milhão de consultas em um único dia.

O trabalho da SAGI na área de gestão da informação já foi reconhecido com três prêmios do Concurso Inovação da Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); um prêmio do I Concurso Apps.Gov – SBTI 2014 “Serviços inovadores utilizando dados governamentais”; e uma ferramenta ficou entre as finalistas no II Concurso de Boas Práticas da CGU.

As soluções produzidas pelo DGI já foram objeto de artigos (JANUZZI, 2014; NAKASHIMA, 2016), estudos técnicos (NAKASHIMA, 2011), uma série de materiais para a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (Brazil Learning Initiative for a World without Poverty – WWP)¹⁶, entre outros materiais.

A experiência da SAGI é um importante exemplo de como a gestão da informação aplicada ao âmbito governamental possibilita uma maior eficiência na administração pública. Contribui significativamente para a redução de custos do Estado não apenas em termos operacionais, mas também para a redução do custo político, uma vez que a transparência da informação permite reduzir o conflito entre o governo e a sociedade. Há um processo amplo de mudança de paradigmas em curso. Cada vez mais, o ambiente atual possibilita o levantamento de informações em tempo real, a integração de sistemas públicos e bases de dados de diferentes fontes e, em última instância, uma maior participação dos cidadãos na gestão pública.

¹⁵ Acesse o catálogo completo das ferramentas da SAGI no link: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/>>.

¹⁶ Os quatro textos da série podem ser acessados na página: <<https://www.wwp.org.br/pt-br/ma>>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, A. C. F. de; ANDREANI, D. B.; SOUSA, M. F. de. O sistema de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria e dos programas do MDS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal**. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pronatec/Brasil sem miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/documentos/cartilha_mao_de_obraEpronatec_,P20148x21_2014,P20-,P20nova.pdf.pagespeed.ce.golKtbsDKX.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

BRASILEIRO, C. E. de A. **Estudo sobre a contribuição da gestão da informação para o monitoramento de políticas públicas**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12364/1/2012_CarlosEduardodeAndradeBrasileiro.pdf>. Acesso em 19 abr. 2016.

CATÁLOGO de Ferramentas Informacionais Desenvolvidas pela SAGI. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, 2016.

CORTIZO, R. P. M. Boletins sobre o mercado de trabalho para subsidiar o planejamento de cursos do Pronatec. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, 2016a.

_____. Do CECAD à Tarifa Social de Energia Elétrica na comunidade de Santa Marta (RJ). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS, 2016b.

COSTA, P. V. da et al. A articulação federativa no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPOLLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

JANNUZZI, P. de M. et al. Construindo mapas de pobreza, serviços públicos e de oportunidades para o Plano Brasil Sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 19. Brasília, DF: MDS, 2014.

KOGA, D. H. U. **Documento técnico com orientações e procedimentos metodológicos para elaboração de diagnóstico socioterritorial participativo do município, com foco na definição de subsídios e critérios para delimitação intraurbana/intramunicipal dos “Territórios de Assistência Social” e dos “Territórios de Abrangência dos CRAS”, considerando os portes municipais.** Brasília, DF: MDS, SNAS, 2015.

MÜLLER, L. H. et al. Inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da Educação (MEC). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: MDS, 2015.

NAKASHIMA, C. Desafios da gestão da informação. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília, DF: MDS, 2016.

NAKASHIMA, C.; GADELHA, M. G.; BARCELLOS, T. **Estrutura das fontes de informação para o processo de monitoramento de políticas sociais – o desenho da solução da matriz de informação social.** Brasília, DF: MDS, 2011. (Estudo Técnico, n.º 09/2011).

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social de São José do Rio Preto: diagnóstico socioterritorial: sumário executivo 2014–2017.** São José do Rio Preto: SEMAS, 2015.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto – 2015.** 30. ed. São José do Rio Preto: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, 2015.

SOUSA, M. F. Monitoramento analítico do Plano Brasil Sem Miséria e de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 5, Brasília, DF: MDS, jan./jun. 2013.

WORLD WITHOUT POVERTY. O Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUAS). Disponível em : < https://wwp.org.br/sites/default/files/pub/wwp_gestao_informacao_censo_suas_port.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2016.

O PAPEL DAS SALAS DE SITUAÇÃO NA GESTÃO E MONITORAMENTO DO BRASIL SEM MISÉRIA

Janine Mello¹

INTRODUÇÃO

Este artigo é dedicado à análise e descrição do papel assumido pelas salas de situação na estrutura de monitoramento² e gestão do plano Brasil Sem Miséria (BSM). Partindo de um breve esforço de conceituação teórica, serão apresentadas as especificidades das salas no BSM, sua dinâmica de funcionamento interno, suas funções de articulação entre os atores envolvidos e, por último, as potencialidades e desafios das salas de situação enquanto instrumento de gestão da ação governamental.

¹ Janine Mello é cientista política e doutora em sociologia pela UnB. Foi Diretora de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria no MDS de 2011 a 2016. Atualmente ocupa o cargo de assessora especial da Casa Civil da Presidência da República.

² O uso do termo monitoramento neste artigo dirá respeito ao acompanhamento da execução física e financeira das ações que compuseram o plano Brasil Sem Miséria feito pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) responsável pelo levantamento de informações sobre os principais resultados, alcance de metas e restrições e propostas de solução de entraves à execução das ações do BSM. O monitoramento na redução das desigualdades e dos índices de pobreza e sua relação com as ações do BSM foram realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS.

³ Nas décadas de 1980 e 1990, Carlos Matus atuou em diferentes países da América Latina colaborando para a formação de dirigentes da administração pública. Criou a Fundação Alta Direção (Altadir) e a Escola Latino-Americana de Governo (Projeto Escolag). Matus assessorou governos de vários países latino-americanos, entre eles o Brasil, e suas propostas foram recebidas positivamente e influenciaram diferentes práticas no setor público.

ELEMENTOS CONCEITUAIS

O termo sala de situação é, de maneira frequente, associado às discussões sobre ação e técnicas governamentais feitas pelo economista chileno Carlos Matus. Matus foi o responsável pela formulação do conceito de Planejamento Estratégico Situacional (PES), amplamente difundido e adotado nos países da América Latina³ como referencial teórico crítico acerca da visão tradicional de planejamento estratégico. Em contraposição a uma lógica de atuação e planejamento estatal baseada na “linearidade, mecanicismo e reducionismo” (FORTIS, 2010), a proposta de Matus estaria calcada sobre uma “epistemologia situacional, fundamentada nos conceitos de complexidade, indeterminação e incerteza” (MATUS, 2007 apud FORTIS, 2010). O trecho a seguir elucida de maneira sintética as principais diferenças existentes entre o método PES e outros métodos de planejamento:

O Método do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é antes de tudo um potente enfoque metodológico, com alguns princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governantes e governados. A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais e a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento. (FORTIS, 2010, p. 19).

O foco deste artigo não nos permite detalhar ou aprofundar a discussão sobre os elementos que compõem o PES, entretanto, é relevante ressaltar a relação existente entre ele e as salas de situação, descritas por Matus como uma das ferramentas de implementação do planejamento situacional. Quando consideramos as experiências

brasileiras de salas de situação mais conhecidas, é possível identificar um elemento comum em todas elas, apesar de seus variados usos e apropriações: a função de “apoiar decisões ou planejar ‘situações’” (MORAES, 2010).

A flexibilidade com que se adota o termo sala de situação para os mais variados arranjos de organização de informações ou conhecimento sobre determinado assunto torna ainda mais complexo o esforço de definição conceitual das salas. De todo modo, para fins deste artigo, usaremos o conceito de sala de situação para definir a arena, física ou não, de discussão, produção ou análise de informações sobre determinada situação em que estejam presentes diferentes atores sociais com atuação orientada para o apoio a decisões de governo. As salas de situação seriam arranjos apropriados “quando os gestores estão diante de questões/problemas complexos, que demandam aportes de conhecimento/tecnologia oriundos de diferentes campos de saberes e práticas para compreendê-los em sua plenitude e traçar estratégias eficazes para sua superação e/ou acompanhamento” (MORAES, 2010, p. 28).

Considerando o exposto, as salas de situação podem ser entendidas como instrumento efetivo de apoio à ação governamental tanto na formulação de programas, planos ou ações quanto no acompanhamento de sua implementação e execução, assim como no monitoramento de seus resultados, desde que essas etapas dependam da interação entre diferentes atores e da integração de múltiplas perspectivas, abordagens e informações em um ambiente caracterizado pela interdependência entre atores ou instituições. De maneira geral, é possível destacar alguns elementos que poderiam ser identificados em arranjos caracterizados como salas de situação.

- I. Existência de um objetivo geral comum: apesar da obviedade da sentença, o compartilhamento de sentido e direção não é um elemento dado, a priori, nas interações existentes nas instâncias de decisão e apoio à ação governamental. Vale ressaltar que, embora os diferentes participantes da sala tenham seus próprios objetivos baseados em suas visões e papéis institucionais, é essencial que exista uma compreensão compartilhada do objetivo que une o grupo e qual o sentido da interação entre esses atores.
- II. Multiplicidade de atores com perspectivas e informações diferentes: a dinâmica de convergência proposta pelas salas de situação demanda que parte de seus integrantes sejam atores com perspectivas e abordagens diferentes acerca de um mesmo assunto e que sejam capazes de contribuir com informações, sistematizadas ou não, produzidas ou geradas a partir do seu lugar de fala institucional ou mesmo de sua trajetória e conhecimentos individuais. Nesse sentido, reuniões com pessoas de uma mesma equipe com perspectivas mais ou menos similares com o objetivo de consolidar informações, por exemplo, não deveriam, a priori, ser caracterizadas como uma sala de situação.

III. Sistematização de informação e produção de materiais de apoio à ação governamental: o trabalho de coleta, sistematização, organização e validação de dados para geração de bases integradas e confiáveis de informação só faz sentido, no caso das salas de situação, se ampliar a capacidade de mapeamento de riscos, de acompanhamento tempestivo de resultados e problemas, de entrega de informações e análises, de produção de cenários e de apresentação de soluções e estratégias que possam contribuir para a tomada de decisão e para a atualização e nivelamento entre os dirigentes envolvidos em determinado assunto.

Além dos elementos já citados, é possível ainda traçar um paralelo entre as características utilizadas para definir redes de políticas públicas e aquelas observadas ao longo do funcionamento das salas de situação. A caracterização de atores, práticas e estruturas constitutivas das arenas decisórias das salas possui uma relação explícita com o desenho de redes de políticas públicas quando considerada a existência dos aspectos a seguir (PODOLNY, 1998; POWELL, 1990):

1. Relações de caráter contínuo, sistemático e duradouro;
2. Relações de reciprocidade e troca entre atores que compõem a rede;
3. Relações de interdependência entre atores;
4. Estrutura não hierarquizada, embora existam conflitos e assimetrias de poder e informação entre os atores e suas relações;
5. Existência de confiança;
6. Incentivos à cooperação;
7. Incentivos ao aprendizado e disseminação da informação;
8. Diminuição de cenários de incerteza.

Os níveis de presença ou ausência desses elementos demarcam diferenças importantes entre os “tipos” de sala de situação e o contexto no qual estão inseridas. Faremos adiante a discussão sobre as vantagens e desvantagens da gestão e monitoramento feitos através das salas de situação considerando os elementos expostos acima. Aproveitamos, entretanto, para adiantar que uma das variáveis fundamentais para o bom funcionamento das salas é a percepção de que “estar na sala de situação” faz sentido e gera ganhos ou vantagens para os atores presentes que “compensam os custos” de fazer parte desse arranjo. O sentido primordial da sala de situação, usada em qual-

quer etapa da implementação das políticas públicas ou na discussão e resolução de questões ou problemas específicos, deveria ser o fato que aquele arranjo “vale a pena”, na medida em que os objetivos da sala e dos atores envolvidos podem ser atingidos de forma mais efetiva ou produtiva (menor tempo, menor custo, mais eficiente etc.) para os envolvidos do que a utilização de um arranjo alternativo.

A EXPERIÊNCIA DAS SALAS DE SITUAÇÃO NO BSM

ORIGENS E ESPECIFICIDADES DAS SALAS DE SITUAÇÃO NO BSM

Não é possível no Brasil pensar a ação governamental sob a forma de grandes planos sem recorrer ao dilema histórico crescimento econômico versus redistribuição de renda. As alternativas sempre giraram em torno da decisão sobre a alocação de recursos direcionados a determinadas áreas em detrimento de outras. Historicamente, a maioria das decisões políticas ligada a grandes planos governamentais priorizou investimentos em infraestrutura partindo da premissa, bastante difundida, de que o crescimento econômico seria capaz de gerar a dinamização da economia, implicando, conseqüentemente, no aumento da renda, do consumo e da oferta de emprego, o que por sua vez teria como efeito a redistribuição de renda. A segunda alternativa de investimentos estatais sempre foi descrita com base na premissa de que ações voltadas para a redistribuição de renda seriam capazes de gerar uma dinamização da economia, implicando, por sua vez, em aumento da renda e do consumo, contribuindo para o crescimento econômico.

Como sabido e amplamente discutido, nenhuma das duas opções, de forma isolada, gerou os efeitos desejados. As razões, contextos e implicações não são o foco deste trabalho, entretanto cabe ressaltar que as elaborações do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do plano BSM se inserem, contextualmente, no debate acerca das possibilidades de aliar formas de dinamização da economia com uma distribuição de renda efetiva.

O “conflito” alocativo entre “planos de desenvolvimento” versus políticas sociais sempre tendeu a favorecer os investimentos em infraestrutura como prioridade governamental, enquanto a agenda de políticas sociais foi tradicionalmente secundarizada e deteve um menor capital político no âmbito das discussões de governo. A centralidade de políticas sociais de escopo nacional e grande escala encampadas a partir do primeiro mandato Lula (2003-2006), reverteu essa tendência. A opção política do governo Lula de priorização da alternativa centrada nas ações de redistribuição de renda colocou políticas como o PBF, a valorização do salário mínimo, as ações de incentivo ao crédito e a estruturação produtiva de setores pouco atendidos (como os agricultores familiares, por exemplo) no cerne da estratégia de crescimento do país.

O PAC, lançado como grande ação do segundo mandato Lula (2007-2010), buscou, por outro lado, através de grandes empreendimentos de infraestrutura, dinamizar a

economia e adotar um modelo que podemos, grosso modo, considerar um híbrido de prioridades governamentais focado tanto na manutenção de investimentos voltados para a inclusão social (programas ligados à ideia de infraestrutura social e urbana) quanto nos investimentos em infraestrutura necessários para a dinamização econômica.

A elaboração e implementação do plano BSM, no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), foram claramente influenciadas pelo aprendizado adquirido com as experiências do Bolsa Família e do PAC. Nesse sentido, a estrutura de gestão e acompanhamento do BSM foi, até 2014, bastante similar ao modelo de funcionamento adotado pelo PAC, guardadas, obviamente, as diferenças temáticas, de escopo e de foco dos dois esforços. Entretanto, ao analisarmos o desenho resultante do processo de construção do BSM verificamos similaridades significativas entre as duas ações governamentais, como podem ser observadas na tabela abaixo.

TABELA 1. ESTRUTURAS DE GESTÃO DO PAC E DO BSM

PAC	FUNÇÕES	BSM
Presidente da República		Presidenta da República
Comitê Gestor de Ministros Casa Civil (CC), Ministério do Planejamento (MP) e Ministério da Fazenda (MF)	Acompanhamento e decisão	Comitê Gestor de Ministros CC, MP, MF e MDS
Grupo Executivo - GEPAC CC (Subchefia de Articulação e Monitoramento), MP (Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimento) e MF (Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Política Econômica)	Monitoramento e decisão	Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) CC, MF, MP, MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração (MI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Trabalho (MTE), Secretaria-Geral da Presidência da República (SG)
Salas de Situação		Salas de Situação
Comitês gestores intraministeriais	Monitoramento e gestão de informações	Comitês gestores intraministeriais

Fonte: Elaboração própria

A similaridade deveu-se, em grande parte, a duas razões principais: à coincidência de atores envolvidos no processo de discussão e implementação do PAC e do BSM⁴; à avaliação de que o “modelo PAC” de gestão e monitoramento atendia bem às necessidades e demandas do núcleo do governo. Nesse sentido, a trajetória comum entre atores estratégicos envolvidos na implementação das duas agendas e a validação e internalização institucional do método de gestão contribuíram para que o desenho assumido pelo BSM compartilhasse características importantes do PAC, em especial sua forma de monitoramento e o papel que desempenharam as salas de situação entre os anos de 2011 a 2014 no âmbito do BSM.

Vencida a discussão sobre os laços que uniram os dois programas, é importante ressaltar, no entanto, que apesar da estrutura semelhante, o monitoramento de políticas e ações da área de infraestrutura pouco se assemelha ao monitoramento feito para a chamada “área social”. Esse foi um dos primeiros desafios de monitoramento do BSM: como trazer a lógica de acompanhamento, de produção e organização de informações e de elaboração de subsídios que auxiliassem a tomada de decisão usadas no PAC, sem ignorar as especificidades e a complexidade das ações nas políticas sociais? Como entender e absorver as diferenças de atuação e de ethos entre os atores e órgãos envolvidos na implementação de políticas de infraestrutura e das políticas de saúde, educação, assistência social ou inclusão produtiva? O entendimento dessas especificidades ao longo do processo de instalação e funcionamento das salas de situação foi essencial para a posterior avaliação sobre quais temas e/ou órgãos deveriam partilhar esse modelo de acompanhamento e aqueles para os quais o formato deveria ser completamente diferente.

É razoável afirmar que o início das atividades de monitoramento sistemático do PAC e do BSM, apesar da distância temporal, compartilharam dificuldades e demandas próprias da consolidação de atividades de articulação e monitoramento como: a necessidade de sistematização, padronização e integração de informações entre os diferentes órgãos, a construção de bases comuns e centralizadas de dados, a demanda constante de informações atualizadas e adaptação a uma rotina de monitoramento sistemático e periódico.

Sabe-se que tanto os ministérios de infraestrutura quanto os da área social utilizavam internamente formatos variados de gestão de informações e possuíam níveis desiguais de detalhamento e sistematização, embora, de forma geral, seja importante pontuar que para a lógica de monitoramento adotada naquele momento, a adaptação do conjunto dos órgãos da área de infraestrutura foi, relativamente, mais “natural” do que o esforço demandado pela coordenação do BSM para que houvesse uma sistematização comum das informações usadas pelo conjunto de ministérios que compuseram o BSM.

Para além das diferenças na “natureza” das ações de infraestrutura e das políticas sociais, as divergências entre os dois modelos se tornavam mais explícitas no momento

⁴ Durante o segundo mandato Lula, a ministra da Casa Civil, hoje Presidenta da República, Dilma Rousseff, era a responsável pelo PAC. Na Casa Civil, o PAC era coordenado pela subchefe de Articulação e Monitoramento Miriam Belchior. Além do PAC, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) também fazia o acompanhamento das demais políticas de governo tanto na área social quanto na área de desenvolvimento econômico. A subchefe adjunta da área de desenvolvimento econômico era a hoje ministra do Desenvolvimento Social, Tereza Campello, responsável pela elaboração e implementação do plano BSM desde 2011.

da avaliação da situação das ações e programas. No caso do PAC, estavam sendo monitoradas e avaliadas obras de infraestrutura que mesmo sendo de diferentes setores, envergaduras e complexidades, eram, em sua maioria, ações com lógica de planejamento, execução e funcionamento semelhantes. Nesse sentido, a definição do status da obra – adequado, atenção ou preocupante – tinha como base duas dimensões bastante objetivas: o cumprimento do cronograma e/ou a existência de riscos que comprometessem o andamento da obra.

Já no caso das ações que compuseram o BSM, trabalhar de forma padronizada e única, apenas com essas duas dimensões artificializaria inteiramente o processo de acompanhamento das ações do plano. Dessa forma, para garantir a adesão entre a análise sobre a situação da ação com as especificidades desses programas, foi necessário o estabelecimento de outros parâmetros de avaliação das ações que compuseram os eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva existentes no plano. Foram mantidos, por outro lado, como elementos orientadores mais gerais do monitoramento, a avaliação dos resultados alcançados em relação às metas previstas e o mapeamento das possíveis restrições e, conseqüentemente, as providências necessárias para a sua superação.

DESENHO, ATORES E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO

A utilização das salas de situação no âmbito do plano BSM foi iniciada durante o processo de discussão e formulação do plano e das suas ações, metas e instrumentos. As salas tiveram uma função anterior ao início das atividades de acompanhamento e monitoramento e constituíram o principal arranjo para as discussões sobre o desenho de políticas e programas novos e para a reformulação de ações existentes que eram necessárias para atender às demandas da população mais pobre identificadas no plano.

As salas de situação que ocorreram antes do lançamento do BSM foram chamadas de salas de redesenho e podem ser caracterizadas como reuniões específicas realizadas para discutir e remodelar ações já existentes, cujo desenho, regras e/ou formas de operacionalização precisavam ser ajustados de modo a garantir o acesso dos mais pobres. Foram objeto de salas de redesenho, por exemplo, as ações de acesso à água, a rota de inclusão produtiva rural, a agenda de qualificação profissional urbana e as ações de microcrédito. Essas salas também foram o principal ambiente intersetorial de formulação das novas ações criadas no âmbito do BSM, como o Programa Água para Todos, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Após o lançamento do BSM, em junho de 2011, a estrutura de gestão e o monitoramento do plano foram idealizados para coordenar as ações previstas através da atuação de três instâncias decisórias e gerenciais: comitê gestor, o GIA e as salas de situação.

O comitê gestor do BSM era composto pelos ministros e ministras do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Casa Civil (CC), da Fazenda (MF) e do Planejamento (MP) e tinha como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação e execução das ações previstas no plano. O GIA, por sua vez, era formado por representantes de todos os ministérios envolvidos no BSM e tinha como objetivo a consolidação das ações, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM. E, por último, as salas de situação contavam com representantes das áreas técnicas e decisórias dos ministérios divididos conforme as áreas temáticas das salas e foram as responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiaram as decisões tomadas no âmbito do GIA, do comitê gestor ou mesmo nas situações de interação direta entre os Ministros das diferentes pastas.

Os atores que participaram das principais arenas decisórias do monitoramento e gestão do BSM podem ser classificados em duas categorias: atores permanentes⁵, que faziam parte do comitê gestor, do GIA ou das salas de situação; e atores temporários ou esporádicos⁶, chamados em função de questões específicas de sua competência, em geral, nas reuniões das salas de situação.

Ao longo do tempo de funcionamento das salas de situação, as relações entre os diferentes atores nas respectivas salas de situação variaram em graus de atuação, acúmulo de capital simbólico, relações de poder e capacidade efetiva de influenciar o processo decisório. Nesse sentido, no interior do arranjo de monitoramento e gestão do BSM a participação e o grau de influência variaram entre as diferentes áreas devido às diferentes distribuições de poder e assimetrias existentes entre seus membros.

O monitoramento das ações do BSM ocorreu, até 2014, essencialmente, através de reuniões periódicas das salas de situação e através de formas específicas de acompanhamento que trataremos adiante. As reuniões do comitê gestor e do GIA ocorriam com menor frequência e eram dedicadas a tratar de questões de âmbito mais estrutural e que demandavam a avaliação gerencial dos ministros e ministras que compunham o comitê gestor e os representantes que compunham o GIA, como questões orçamentárias, alterações legais, entre outros. A estrutura de monitoramento rotineiro do BSM era constituída por salas de situação divididas em áreas e equipes específicas e a periodicidade das reuniões variava sendo, em alguns casos, mensal, em outros, bimestral ou mesmo trimestral.

⁵ Atores permanentes: MDS, CC, MF, MP, MDA, MI, MEC, MS, MTE, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério das Cidades (MCid).

⁶ Atores temporários ou esporádicos: SG, Secretaria de Políticas da Igualdade Racial (Seppir), Fundação Nacional do Índio (Funai), Secretaria de Direitos Humanos (SDH), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Banco do Brasil (FBB), entre outros.

O acompanhamento feito no BSM levava em consideração o seguinte fluxo de informações: os Ministérios setoriais recebiam/geravam as informações das ações que eram enviadas pelos órgãos da administração indireta ou pelos responsáveis pela execução e após avaliarem a consistência das informações as transmitiam ao MDS em datas acordadas para que fossem usadas como subsídio para a discussão que ocorria nas salas de situação com a presença de todos os órgãos envolvidos ou para a elaboração de materiais específicos de monitoramento.

De forma geral, os objetivos do monitoramento das ações do BSM estavam relacionados à observação do cumprimento das etapas de implementação, da comparação entre resultados previstos e alcançados e do atendimento do público beneficiário. Para que isso fosse possível, era necessário identificar durante as fases do monitoramento os seguintes itens:

- » Identificação de mudanças parciais a partir das metas;
- » Acompanhamento dos processos de atualização e revisão de metas e valores previstos;
- » Controle do cumprimento de metas estabelecidas;
- » Acompanhamento da execução de planos de atividades e cronogramas para facilitar a implementação;
- » Identificação de erros e omissões na concepção do projeto ou mesmo no programa de forma mais ampla;
- » Identificação de restrições, entraves e obstáculos e elaboração de estratégias de superação;
- » Avaliação de resultados alcançados em relação às metas estabelecidas;
- » Geração de informações necessárias para a tomada de decisão sobre o projeto ou programa;

Vale ressaltar que o ambiente das salas de situação é limitado e que, no caso da existência de restrições que requeiram ações com demandas por maiores graus de autonomia, governança e decisão política do que os membros das salas de situação dispõem, a discussão parte para outras arenas de deliberação em que eram analisadas, pelos próprios ministros e ministras ou por secretários nacionais, quando fosse o caso, soluções mais gerais e questões de caráter estrutural. Dessa forma, o caráter predominante na gestão interna das salas era técnico-gerencial, onde eram discutidos os entraves e as alternativas e cenários de superação de dificuldades referentes às ações do BSM, como mostra a figura ao lado.

FIGURA 1. FLUXO DE MONITORAMENTO



Fonte: Elaboração própria

Além da rotina de monitoramento da execução das ações e do cumprimento das metas físicas previstas, havia um segundo momento decorrente do monitoramento do BSM caracterizado pelo caráter de prestação de contas e divulgação de resultados através da publicação periódica dos Cadernos de Resultados do BSM em que eram apresentados, semestralmente, os seguintes dados: evolução quantitativa e qualitativa das ações; resultados alcançados; público atendido, entre outros. Essas publicações foram idealizadas como mecanismo de prestação de contas, possibilitando o acompanhamento pelo setor público, privado e pela sociedade civil. Para sua elaboração o fluxo da informação permanecia o mesmo usado na gestão interna, sendo alterados o tratamento dado às informações e seu caráter, nesse momento, mais voltado para mecanismos de *accountability*.

TRAJETÓRIA DAS SALAS DE SITUAÇÃO E DIFERENTES FORMAS DE ACOMPANHAMENTO DO BSM

As mudanças de formato, temas e conteúdos discutidos nas salas de situação do BSM ocorreram por diversas razões durante os anos de sua implementação. Alguns temas, ao longo do tempo, deixaram de fazer parte do rol de ações previstas no BSM. Em outros casos, após a consolidação das estratégias de ação e pactuação de metas, diferentes formas de acompanhamento mostraram-se mais efetivas para aquele determinado tema, requerendo alterações na articulação e interação entre os atores responsáveis pelo monitoramento e pela execução das ações.

A despeito das mudanças que ocorreram nas formas de acompanhamento das ações, desde o início do monitoramento do BSM já existia a avaliação de que o instrumento da sala de situação não seria viável ou faria sentido para alguns programas e ações que transformaram-se em objeto de um acompanhamento diferente do que aquele realizado no âmbito das reuniões das salas. Para demonstrar essas mudanças, o quadro abaixo sintetiza as alterações sofridas pelas temáticas das salas de situação ao longo do tempo e os assuntos objeto de acompanhamento específico.

TABELA 2. TRAJETÓRIA DAS SALAS DE SITUAÇÃO DO BSM – 2011 A 2014

MONITORAMENTO BSM			
ANO	2011	2012 E 2013	2014
Salas de Situação	“Alfabetização e Educação Integral Saúde Água para Todos Assistência Social Busca Ativa Bolsa Verde Inclusão Produtiva Urbana (economia solidária, empreendedorismo, qualificação profissional) Inclusão Produtiva Rural Catadores de Material Reciclável Trabalho Infantil População em situação de Rua Assalariados Rurais”	“Alfabetização e Educação Integral Saúde Assistência social Água para Todos Brasil Carinhoso Bolsa Verde Inclusão Produtiva Urbana (economia solidária, empreendedorismo, qualificação profissional) Apoio à produção e comercialização (rural) Assentamentos da Reforma Agrária Assalariados Rurais”	“Água para Todos Brasil Carinhoso Bolsa Verde Apoio à produção e comercialização (rural) Assentamentos da Reforma Agrária Povos Indígenas”
Acompanha-mento	Bolsa Família	“Bolsa Família Busca Ativa Crescer MCMV Luz para Todos”	“Bolsa Família Busca Ativa Crescer MCMV Luz para Todos Mais Educação Ações da Saúde Ações da assistência social Inclusão Produtiva Urbana (economia solidária, empreendedorismo, qualificação profissional)”

Fonte: Elaboração própria

Como é possível perceber, o rol de ações acompanhadas fora da dinâmica das salas de situação foi aumentando ao longo do tempo. A necessidade inicial de estabelecimento das bases sobre as quais se daria a relação entre os atores envolvidos na implementação do BSM favoreceu a predominância das salas como principal instrumento de articulação e de locus de pactuação das metas, estratégias e formas de atuação conjunta. Passado o movimento inicial de assegurar parcerias, definir formas de articulação e construir relações de confiança, a realização das salas de situação, em alguns casos, não foi mais necessária. Isso não significa, obviamente, que não houvesse mais reuniões sobre os temas acompanhados, no entanto, o formato dessas reuniões tornou-se mais flexível quando considerados aspectos como composição e periodicidade, por exemplo.

Para que funcionasse como ambiente de pactuação e de construção de consensos e acordos, as reuniões das salas de situação deveriam contar, necessariamente, com representantes de todos os órgãos setoriais e dos ministérios do “núcleo de governo” (CC, MF e MP). A presença desses representantes fazia parte da dinâmica existente nas salas, que permitia o estabelecimento de relações de confiança e a crença de que a reunião da sala representava o lócus legítimo para a realização das discussões, levantamento de problemas e apontamento de rumos ou soluções de restrições e impasses. A garantia de participação, o direito à fala, a oportunidade de ser ouvido, expor posicionamentos e apresentar encaminhamentos, avaliações de risco e demandas para solução de problemas enfrentados no cotidiano de operacionalização da política eram essenciais para a criação e manutenção do ambiente de reciprocidade e troca entre os membros das salas.

Por outro lado, as reuniões de acompanhamento não demandavam essa institucionalidade. Podiam ocorrer apenas entre o MDS e os ministérios ou áreas diretamente envolvidas. Caso houvesse necessidade, eram agendadas reuniões mais amplas que podiam contar com a presença de outros órgãos dependendo do assunto a ser tratado. Outra razão de desestímulo à realização do monitoramento através das salas de situação dava-se quando determinada ação já fazia parte de outra estrutura de acompanhamento como foi o caso dos programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Luz para Todos, que já faziam parte do PAC, mas também foram incorporados aos resultados do BSM em função do forte impacto de sua execução na vida da população de baixa renda.

Sinteticamente, o fluxo de acompanhamento ocorria através do recebimento de informações de execução de determinada política (normalmente através de listas nominais de beneficiários) que eram, posteriormente, cruzadas com a base de inscritos do Cadastro Único, possibilitando assim a contabilização do número de famílias ou pessoas de baixa renda inscritas no Cadastro que haviam sido atendidas pelos programas acompanhados. Esses dados eram apresentados como resultado da chegada das políticas para o público do BSM e também como subsídio para a discussão de até que ponto e de que forma as ações do governo federal atendiam públicos de diferentes faixas de renda, além de permitir a verificação de possíveis lacunas de atendimento e as possibilidades de aperfeiçoamento dessas ações visando a melhoria do atendimento da população mais pobre.

Em paralelo à transição do monitoramento de determinados assuntos por meio de salas de situação para acompanhamento, também ocorreu a absorção de temas específicos no interior de outros mais amplos como, por exemplo, a incorporação da discussão sobre trabalho infantil e população em situação de rua no âmbito das reuniões da assistência social. Nesse caso, sempre que havia necessidade, outros atores envolvidos nas temáticas eram contatados para participar das reuniões.

Outro ponto que merece ser destacado é que, para além da reorganização dos temas, as equipes que cuidaram do monitoramento das ações do BSM também passaram por mudanças que influenciaram as formas assumidas pela gestão das ações, seja pela divisão temática dos assuntos, seja pela preferência dos responsáveis pelo monitoramento de áreas específicas por um ou outro estilo de articulação e acompanhamento.

O dia a dia do BSM gerou uma série de produtos de apoio para o trabalho das salas de situação, mas especialmente para as rotinas de monitoramento ocorridas entre a realização das salas ou entre as datas de recebimento das informações enviadas pelos ministérios parceiros. Esses relatórios e documentos gerenciais foram gerados com base nos dados recebidos pela equipe da Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e podiam assumir um caráter mais interno ou servir como ferramenta de comunicação e/ou articulação entre atores envolvidos no BSM, ou, em outros casos, tornaram-se materiais periódicos de informação para a atualização de ministros e outros dirigentes envolvidos no plano. A seguir estão listados os principais materiais produzidos com base na sistematização dos dados monitorados no BSM:

1. Planilha geral de monitoramento: planilha com consolidação de dados de meta física e financeira de todas as ações do plano. Periodicidade: bimestral;
2. Relatório de informações municipalizadas: planilha consolidada com as informações por UF e município das ações do plano. Periodicidade: mensal;
3. BSM por UF: planilha estadualizada com resultados das principais ações do BSM. Periodicidade: mensal;
4. Orçamento BSM (relatório de execução orçamentária): relatório com informações sobre execução orçamentária das ações do BSM usado como subsídio para acompanhamento de recursos disponíveis, empenhados e gastos. Periodicidade: variada;
5. Relatório de situação atual de monitoramento: atualização das informações sobre resultados alcançados, pontos críticos e situação atual do monitoramento. Periodicidade: anual;
6. Notas técnicas sobre as ações do acompanhamento: notas que analisam os resultados dos batimentos feitos entre as bases de atendimento dos programas MCMV, Crescer, PBF, Busca Ativa, Pronatec com o Cadastro Único e que gera resultados para o BSM. Periodicidade: variada;
7. Caderno de Balanço das Ações: publicação com os principais resultados do plano e divulgados em momentos de balanço. Periodicidade: semestral;

8. Lista de beneficiários de programas específicos: Informações das famílias atendidas a partir das folhas de pagamento de programas como Bolsa Verde (MMA) e Fomento (SESAN/MDS) ou outras ações. Periodicidade: mensal.

Além dos relatórios e documentos gerenciais, foram realizados diversos cruzamentos com as bases do Cadastro Único permitindo a elaboração de mapeamentos mais gerais ou diagnósticos capazes de contribuir para os processos decisórios sobre determinadas políticas. Podem ser citados como exemplo disso, a elaboração de mapa da pobreza rural; a verificação da chegada das ações do BSM em públicos específicos do Cadastro Único como Povos e Comunidades Tradicionais; a identificação do déficit de atendimento em creches de crianças do Cadastro Único, entre outros.

As informações das ações do BSM também eram usadas como fonte de alimentação de outros sistemas no âmbito do MDS, em especial, na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), como por exemplo, Consulta a Informações Integradas sobre Famílias e Indivíduos (CIFAM), Painel de Indicadores de Monitoramento (Monib), relatórios do BSM no seu Estado e BSM no seu Município, entre outros.

POTENCIALIDADES E DESAFIOS DAS SALAS DE SITUAÇÃO

É importante destacar que as salas de situação, como já pontuado, são apenas uma forma de organizar a ação de governo e, como qualquer arranjo, ela possui limitações e demanda elementos mínimos para funcionarem adequadamente.

Não há como pensar a existência de uma sala de situação sem que ela disponha de legitimidade entre os membros envolvidos. A não adesão dos participantes ou a não existência de relações de confiança inviabilizam a realização da sala, nos moldes aqui defendidos, como espaço de troca e de construção de consensos e acordos que sejam entendidos por todos como positivos.

Podemos listar outros requisitos mais gerais que também influenciam as chances de sucesso ou não da sala, como o empoderamento de seus membros. Todos os participantes precisam ter clareza sobre a razão de ser da sala e também seus objetivos. Do ponto de vista mais operacional, os representantes dos órgãos precisam ter capacidade de resposta efetiva e poder de decisão condizente com a natureza da sala e as demandas surgidas a partir dela. Isso significa que é essencial que os membros das salas de situação sejam reconhecidos no interior dos seus órgãos como os interlocutores legítimos para os assuntos daquele programa nos diferentes níveis hierárquicos da instituição.

Como já observado, é importante que as salas sejam um ambiente de troca que incentive a cooperação entre seus participantes, apesar da existência de múltiplos interesses e de conflitos explicitados ou não entre as diferentes áreas ou atores.

O não reconhecimento da sala de situação como legítima inviabiliza o seu funcionamento ou, no mínimo, afeta de forma significativa o cumprimento de seus objetivos. Se os órgãos ou atores se recusam a prestar informações ou se não acreditam que fazer parte dessa instância pode contribuir de alguma forma para a rotina de implementação das políticas sob sua responsabilidade ou mesmo se creem que a sala não é um ambiente em que a parceria seja possível, o incentivo para trabalharem de forma coletiva e orientada para o mesmo fim é significativamente reduzido.

É possível garantir a presença e participação de todos com base em estruturas hierarquizadas de mando e comando, entretanto se não houver, em todas as oportunidades possíveis, parceria entre a coordenação da sala e os demais membros, a reunião torna-se apenas um momento de averiguação e checagem de informações sem oferecer nenhuma contribuição para o trabalho realizado pelos órgãos. A “vantagem” de fazer parte da sala de situação pode se materializar de muitas formas. A existência, por exemplo, de uma rede de indivíduos que fazem parte de uma mesma sala de situação e estão localizados em diferentes áreas do governo federal pode diminuir o esforço de um ministério setorial para explicar aos órgãos responsáveis pela liberação de recursos, por exemplo, como o orçamento do ano seguinte será usado ou qual a justificativa para uma ampliação ou redução do recurso previsto. O compartilhamento e apropriação por diferentes atores da burocracia sobre a situação, demandas, resultados positivos e dificuldades de um determinado programa ou política pode ser relevante quando consideramos a formação de um grupo envolvido e comprometido com a boa execução daquela política capaz de atuar de forma coordenada na defesa ou crítica de determinadas questões.

As equipes que constituíam as salas de situação do BSM variavam bastante conforme o tema, embora alguns membros fizessem parte de mais de uma sala, em especial, as representações dos órgãos centrais de governo (CC, MF e MP) e do próprio MDS, responsável pela coordenação das salas. De modo geral, as relações instituídas entre os membros desses grupos foram marcadas, a priori, pela definição de seu horizonte temporal de existência, que teria início em 2011 e fim previsto para 2014.

A estabilidade conferida pela definição do período de duração em que o BSM e de quais ações relativas a ele seriam acompanhadas naquele formato conferiu certa estabilidade às relações travadas entre os membros das salas. As ações, reações, decisões e comportamentos encampados pelos membros são pautados e sofrem influência do entendimento de que as relações existentes terão continuidade e que resultados ou atitudes ocorridas hoje terão consequências nas relações futuras entre os membros. Dessa forma, conflitos, embora existam, tendem a ser amenizados – quando não podem ser resolvidos – em função da continuidade do arranjo de monitoramento. Mesmo com a alteração de membros, os indivíduos, enquanto representantes de instituições distintas, ao assumirem certas posturas, são interpretados como “porta-vozes” de suas instituições.

Nesse sentido, ao observarmos a dinâmica interna das salas é possível identificar dificuldades em separar de forma clara e objetiva posturas pessoais de posicionamentos institucionais assumidos nas esferas deliberativas. Isso pode ter dois efeitos: se por um lado pode gerar dúvidas sobre a representatividade, validade ou mesmo segurança sobre determinada posição como a “posição oficial” do órgão, por outro fortalece tendências de minoração dos conflitos e desentendimentos entre indivíduos, visando evitar rupturas entendidas como institucionais no microcosmo das salas de situação.

A dinâmica do monitoramento e o fluxo de informações determinado no modelo adotado no BSM tornaram viável e necessário o estabelecimento de relações de reciprocidade e troca entre os membros das salas. Prazos difíceis, demandas urgentes e as especificidades que caracterizam o trabalho de monitoramento e de tratamento de informações que servirão de base para decisões políticas em diferentes arenas decisórias geraram, na maior parte das salas, uma maior percepção da dependência existente entre os diferentes órgãos, responsáveis por fornecer todas as informações e embasar tecnicamente a validação dos dados que irão compor os relatórios internos e públicos.

A lógica do fluxo de informações sobrecarrega os ministérios setoriais com demandas constantes; entretanto existem mecanismos de compensação advindos das relações travadas no interior das salas de situação de monitoramento, como já explicitado. Canais de diálogo com órgãos orçamentários, esforços para evitar a sobreposição de ações, diálogo facilitado entre equipes que atuam em áreas similares e incentivos à integração e coordenação de ações são exemplos de consequências positivas que podem advir do trabalho das salas de situação.

O reforço das relações de reciprocidade e troca tende a fortalecer também as relações de interdependência entre os diferentes atores que compõem a sala, desestimulando a instituição de estruturas rigidamente hierarquizadas no interior das salas de situação. Obviamente, existem comandos, orientações e diretrizes resultantes de decisões governamentais localizadas acima das salas de situação advindas das deliberações do comitê gestor, ou de decisões políticas mais gerais ou até mesmo orientações ministeriais ou presidenciais.

Entretanto, a despeito disso, a tendência ao uso de uma estrutura de mando e obediência entre os membros das salas é desestimulada, seja porque cada órgão detém uma parcela significativa de poder e capital que pode ser utilizado sobre os recursos que controla, afetando diretamente os demais atores envolvidos, seja porque a indisposição de um órgão em cumprir sua parte no fluxo do monitoramento implica na perda de qualidade das discussões e gera efeitos sobre o material que será analisado nas reuniões ministeriais e, conseqüentemente, sobre a equipe responsável pelas informações. Cabe ressaltar que o fato de uma estrutura rígida hierarquizada não ser a melhor forma de gestão da sala de situação de monitoramento não significa que todos os atores estejam em igualdade de condições para exercer influência sobre as decisões

e encaminhamentos resultantes das salas ou que inexistam conflitos de interesses e de opiniões entre seus membros.

Esses limites institucionais influenciam e favorecem a existência de incentivos à cooperação, considerando que os representantes dos ministérios que compõem as salas de situação estão em contato direto com os ministros e ministras e/ou secretárias e secretários e realizam o trabalho de assessoria sobre assuntos referentes ao BSM. Por outro lado, a cobrança a que todos estão sujeitos em seus respectivos ministérios possibilita a emergência de situações em que a responsabilidade sobre questões problemáticas ou erros cometidos seja atribuída aos outros órgãos. Apesar disso, no caso das salas do BSM, situações em que existiram rompimentos e rupturas da confiança entre os membros ocorreram com frequência significativamente menor do que as situações em que os esforços ocorreram de forma conjunta e coordenada e com base em apoios mútuos entre seus membros.

Outro ponto importante para a análise das salas de monitoramento do BSM foi o estabelecimento de um ambiente de aprendizado e de disseminação da informação. As equipes que compõem as salas de situação são bastante heterogêneas e nem todos os membros dispõem dos mesmos graus de informação técnica. Os representantes de cada um dos ministérios sempre estão mais capacitados a avaliar tecnicamente as informações enviadas sobre a execução das ações, enquanto os representantes de órgãos centrais possuem uma visão mais sistêmica e articulada com as demais políticas existentes, limites orçamentários, possíveis problemas políticos, entre outros. A interação entre esses diferentes atores depende essencialmente da disposição de manter um diálogo entre diferentes perspectivas e experiências. No caso analisado, existiu, na maior parte das vezes, a disposição declarada de apoio mútuo entre as diferentes áreas, o que possibilitou a criação de um ambiente de aprendizagem construtivo.

Nesse mesmo sentido, informações estratégicas e relevantes para embasar as decisões fluem de forma disseminada, embora, evidentemente, com as devidas limitações pertinentes a determinadas informações de cunho político.

Finalmente, outra característica das salas de situação é o potencial de diminuição dos cenários de incerteza. Nesse caso, a avaliação detalhada de empreendimentos feita na sala com o levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos diminuiriam de forma significativa os cenários de incerteza a que estiveram sujeitos os processos de monitoramento e gestão das ações do BSM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a estrutura de monitoramento e gestão do BSM, especialmente as instâncias das salas de situação implica considerar também a existência de estruturas subjacentes à formação desses arranjos. A lógica que permeou a elaboração e implementação do BSM exerceu influência sobre o desenho assumido pelo monitoramento e gestão do BSM e suas instâncias deliberativas e decisórias.

Pensar os limites formais, legais e organizacionais de representantes, campos de ação, temas tratados, objetivos e metas perseguidas traz à tona questões importantes, do ponto de vista técnico e político, ligadas à discussão sobre os processos de formação dos arranjos institucionais (nesse caso, as salas de situação) e as relações de poder subjacentes a elas; a influência da configuração de distribuição de poder entre os diferentes atores e suas possibilidades de acúmulo de capital; além da ideia de que existem mecanismos seletivos que influenciam o desenho das políticas, suas potencialidades, seus processos de tomada de decisões e seus resultados.

Nesse sentido, o BSM e suas estruturas internas, lógicas e dinâmicas específicas podem ser analisados a partir de diferentes pontos de vista. Neste artigo foi trazida a perspectiva de como se deu a montagem da estrutura de monitoramento da execução das ações do BSM e sua lógica de funcionamento, desafios e potencialidades e deve ser entendido como um ponto de partida para uma análise mais complexa sobre os sentidos assumidos pelas configurações descritas aqui em relação ao funcionamento dessas estruturas enquanto uma rede permeada por relações de poder, que limitam ou expandem as possibilidades de ação e exercem influência significativa sobre os componentes avaliativos de seu funcionamento, como questões de institucionalização, comunicação, cooperação, efetividade e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010)**. Documento de lançamento. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.492**, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2011.

_____. **Decreto nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº 6.394**, de 12 de março de 2008. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2008, altera o Decreto no 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2008.

_____. **Decreto nº 6.459**, de 19 de maio de 2008. Dá nova redação ao inciso V do art. 4º do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para alterar a composição do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC. Brasília, 2008.

FORTIS, M. F. A. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus, **RAE-eletrônica**, v. 9, n. 2, 2010.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade, **RBCS**, v. 14, n. 41, 1999.

MORAES, I. H. S. Sala de situação em Saúde: contribuição à ampliação da capacidade gestora do Estado?. In: MOYA, J. et al. (Orgs.). **Salas de situação em saúde: compartilhando as experiências do Brasil**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, Ministério da Saúde, 2010. p. 21-38.

PODOLNY, J. M.; PAGE, K. L. Network forms of organization, **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 57-76, ago. 1998.

POWELL, Walter. Neither markets nor hierarchies. **Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

DO COMBATE À FOME AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: DESAFIOS A ENFRENTAR

Ricardo Karam¹

INTRODUÇÃO

A debacle de 2008-2009 realçou, em nível internacional, os limites de algumas dicotomias que dominaram os debates político, econômico e social nas últimas décadas, marcadas pela preponderância do pensamento neoliberal. À luz do profundo impacto da mais grave crise sistêmica do capitalismo pós-1929, antíteses como Estado x mercado, público x privado, regulação x liberalismo perderam apelo, bem como aumentaram as desconfianças quanto à capacidade dos mercados capitanearem, sozinhos, longos ciclos de crescimento sustentável e socialmente justo. Medidas heterodoxas de estímulo à demanda, expansão de programas sociais e reforço do papel dos governos na estabilização macroeconômica passaram a frequentar a agenda de organismos multilaterais, outrora absolutamente refratários a medidas dessa natureza. Ganharam espaço, tanto nos ambientes acadêmicos quanto políticos, abordagens que defendem a atuação conjunta do setor empresarial privado e do Estado, cabendo a este um papel mais ativo como planejador, regulador, investidor e provedor de direitos sociais.

No Brasil, que já vinha experimentando um novo modelo de desenvolvimento baseado na incorporação ao mercado consumidor de amplos estratos sociais de baixa renda, tal inflexão não chegou a representar uma novidade. Desde a década passada, uma série de inovações institucionais foram introduzidas no campo das políticas públicas, lastreadas no fortalecimento do aparelho do Estado e na implementação de macropolíticas nos vários setores da vida social.

O presente artigo parte da contextualização da promulgação da Constituição de 1988, que avança na promoção de direitos sociais por meio de políticas universais e faz uma retrospectiva da evolução dos programas federais voltados ao combate da insegurança alimentar até a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e, posteriormente, do Plano Brasil sem Miséria. Na seção cinco é apresentado um balanço dos resultados do Plano em seus três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços, com algumas reflexões quanto às perspectivas de futuro.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DIREITOS SOCIAIS

Passados quase trinta anos desde a promulgação de nossa Constituição, muitos dos direitos nela previstos continuam não alcançando parcelas significativas da população. Universalista em sua essência, a Carta Cidadã pouco pôde fazer para superar alguns

¹ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da UFRJ. Membro da carreira federal dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997. Atualmente, exerce a função de assessor da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, no Ministério do Planejamento. É docente e pesquisador nas áreas de gestão, instituições e desenvolvimento.

dos bloqueios seculares impostos ao exercício da cidadania plena em nosso país. Se do ponto de vista formal os avanços foram notáveis, com a inscrição de políticas universais, na prática a situação de pobreza ainda submete os indivíduos a um estado de privação de acesso a direitos sociais mais amplos. Desde a redemocratização, uma nova geração de políticas tem buscado tornar efetivo o exercício dos direitos previstos desde 1988, e mesmo ampliá-los. Contudo, as turbulências do momento atual fazem mais verdadeira que nunca a advertência de que nas crises os consensos frágeis desmoronam e os conflitos latentes emergem, colocando em cheque a visão otimista de que a última década produzira um inédito pacto em prol da inclusão social no Brasil. Mesmo de dentro do governo da presidenta Dilma, surgiram análises de que os efeitos de muitas iniciativas estariam esgotados, gerando a necessidade de avaliações de custo-benefício mais rigorosas. Trata-se de movimento que sinaliza o encerramento de mais um ciclo na evolução das políticas sociais e a necessidade de uma nova inflexão.

No nível federal, a atual configuração das políticas de combate à pobreza e inclusão social, capitaneadas pelo MDS, reflete um percurso de aprimoramento institucional e aprendizado organizacional, decisivos para o desenvolvimento de novas capacidades burocráticas e estímulo à participação social. Assistência social, segurança alimentar e direito à renda, áreas que integram a estrutura finalística do órgão, são campos de políticas públicas inter-relacionados e complementares, que em momentos históricos distintos ganharam espaço na arena pública, justificando a criação de subsistemas específicos. A recuperação dessa trajetória permite reflexões sobre a adequação do atual desenho e as novas pactuações necessárias.

A GENTE NÃO QUER SÓ COMIDA: A CRIAÇÃO DO MDS

Muito embora o debate sobre as questões estruturais da fome no Brasil remonte aos trabalhos seminais de Josué de Castro, na década de 1940, é apenas a partir da eleição da candidatura oposicionista do presidente Lula, em 2002, que a segurança alimentar entra em definitivo na cena política. Cercado de expectativas, o novo governo lança uma ambiciosa iniciativa transversal de combate à fome, o Fome Zero. Um novo órgão, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), é criado para coordenar a política, bem como para gerir um novo programa de transferência de renda, o Cartão Alimentação, que vem se somar aos existentes desde o governo anterior.

O MESA, contudo, enfrenta grandes dificuldades em sua missão de coordenar o Fome Zero. Apostas equivocadas, como os consórcios privados de segurança alimentar, o elevado número de convênios diretamente assinados com municípios e o próprio formato do Cartão Alimentação geram crescente desgaste para o titular da pasta, José Graziano, que se afasta do governo em meio a fortes críticas. O presidente Lula decide, então, retomar a proposta de unificação dos programas de transferência condicionada de renda, recomendada pela sua equipe de transição, o que acontece por meio do

lançamento daquele que se tornaria um dos mais bem sucedidos programas sociais da história recente, o Bolsa Família.

O lançamento do PBF é seguido de uma reestruturação administrativa na área social do governo. Em janeiro de 2004, é criado o MDS, que nasce com a missão de gerenciar o novo programa. O MDS absorve ainda as estruturas e programas do MESA e de outra pasta de curta trajetória, a da Assistência e Promoção Social (MAS), cuja titular, Benedita da Silva, havia igualmente sofrido intenso desgaste junto à opinião pública. A criação do MAS representou um dos raros momentos em que a política de assistência social, campo tradicional de ação pública, adquiriu autonomia organizacional, desvinculando-se, então, da previdência social. Historicamente associada à caridade e à filantropia, a partir da Constituição de 1988 a assistência social adquire o status de direito universal não contributivo, como política integrante do sistema de seguridade social. Abrigam-se assim, no primeiro escalão do novo órgão, políticas de variados graus de maturidade e distintos níveis de consolidação institucional.

Se a aposta subjacente à criação do MDS era alcançar um nível de integração e reforço mútuo nas políticas sociais capaz de corresponder às altas expectativas da base social do governo, pode-se afirmar que os esforços foram bem sucedidos. Às pactuações intra e intergovernamentais que viabilizaram o lançamento do PBF e o fortalecimento do Cadastro Único de programas sociais, seguiram-se eventos que podem ser considerados marcos da participação social e do fortalecimento institucional no campo das políticas sociais.

Nos três anos seguintes à criação do MDS ocorrem a II e III Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, evidenciando que a ação governamental encontrava apoio na sociedade civil para avançar. Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituindo finalmente um marco jurídico para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). A lei estabelece, ainda, o compromisso governamental de elaborar uma política e um plano nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Ainda que carecendo de fontes estáveis de financiamento, a institucionalização amplia o espaço para debates afins, dando crescente visibilidade ao tema na agenda pública.

Já o Bolsa Família, que nasceu atendendo a 3,6 milhões de famílias, chega a 2010 com mais do que o triplo de beneficiários, atingindo cerca de 13 milhões de famílias, quase universalizado pelo território. Tal consolidação, somente possível em função dos investimentos físicos e tecnológicos no CadÚnico, exigiu um enorme esforço de interlocução e coordenação federativas, bem como a mobilização de gestores da educação, saúde e assistência social. Nesta última, a mais institucionalizada das políticas sob a guarda do ministério, os avanços são igualmente significativos. Além de integrar ao PBF a oferta de serviços e o acompanhamento de condicionalidades familiares, a área implementa uma robusta agenda programática. Impulsionada pelos resultados

da sua IV Conferência Nacional, ocorrida em 2003, a assistência social estrutura um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em moldes similares aos do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais iniciativas conferem à assistência social um crescente protagonismo na inclusão social e no combate à pobreza, que passa a ser realizado por meio de uma estrutura altamente capilarizada, territorializada, hierarquizada e especializada. Os esforços em prol da governança da complexa trama de políticas e programas distintos justificam ainda a criação no MDS de uma secretaria totalmente voltada à gestão da informação e avaliação (SAGI), cuja missão passa a ser municiar gestores e sociedade em geral de subsídios e ferramentas informacionais voltados à transparência e ao aprimoramento da gestão.

A PERMANENTE BUSCA DA INTERSETORIALIDADE: O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Após quase uma década de melhora nos indicadores socioeconômicos, havia a percepção de que o país trilhava bons caminhos, com a perspectiva de sustentabilidade do modelo de crescimento inclusivo em vigor, algo raro em nossa trajetória. A entrada do ano de 2011 é marcada, assim, por uma intensa sensação de otimismo, coincidente com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, representante da continuidade do projeto político no poder.

Contudo, a despeito dos avanços no mercado de trabalho, da política de valorização do salário mínimo e da expansão dos programas sociais, os dados do Censo de 2010 forneceram um retrato ainda preocupante no que diz respeito à situação social de um significativo estrato da população. Os frutos do crescimento econômico continuavam a não chegar ao que se convencionou chamar “núcleo duro” da pobreza, que permanecia aliado dos benefícios do novo ciclo de crescimento. Herdando altas taxas de popularidade do antecessor Lula, a presidenta Dilma inicia seu primeiro mandato com o compromisso de concentrar esforços na melhoria das condições de vida dos indivíduos mais carentes, elegendo como meta a superação da extrema pobreza, cuja incompatibilidade com a nova realidade de ascensão social em larga escala se traduziria no mote “país rico é país sem pobreza”. Assim, após meses de preparativos, é lançado, por meio do Decreto nº 7.492, de junho de 2011, o Plano Nacional para Superação da Extrema Pobreza, batizado como Plano Brasil sem Miséria (BSM).

Em linhas gerais, o BSM parte de uma linha de corte de R\$ 70 per capita para definição de extrema pobreza, abaixo da qual, segundo dados do Censo de 2010, concentravam-se 16,2 milhões de brasileiros. Embora adote uma linha monetária para definição de seu público-alvo, em prol da objetividade e pragmatismo, o desenho e a estratégia de implementação adotados pelo Plano foram essencialmente multidimensionais e intersetoriais, representados por setenta ações a cargo de diversos ministérios e articuladas em torno de três grandes eixos: Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. Nas palavras de Fonseca (2011, p. 98),

o Plano, ancorado numa perspectiva intersectorial, cria, renova, amplia e, especialmente, integra dezenas de ações das áreas da assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, entre outras. A principal razão para a escolha deste método de trabalho é reparar déficits de cobertura e melhorar a eficiência horizontal e vertical da ação do poder público.

Campello e Mello (2014) identificam cinco grandes inflexões propiciadas pelo Plano: i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza, que passa a balizar a ação do Estado; ii) a universalização de políticas voltadas à pobreza, caso do Programa Bolsa Família; iii) a iniciativa de empreender uma Busca Ativa dos cidadãos mais desamparados, em função dos déficits informacionais, organizativos e de representação; iv) o estabelecimento de um patamar mínimo de renda, o qual representaria um compromisso do Estado com o cidadão; e, finalmente; v) a geração de oportunidades de emprego e trabalho.

Não é objetivo deste texto discutir os detalhes operativos do BSM, posto que diversas publicações já vêm se debruçando sobre seus aspectos constitutivos e de gestão². O foco da análise aqui proposta mira nos grandes avanços e inovações propiciadas pela sua estratégia de governança, que, ao tempo que deixam um poderoso legado, estimulam igualmente reflexões sobre desafios no horizonte. Os resultados positivos alcançados demonstram o acerto na escolha de eixos complementares, capazes de se reforçar mutuamente e gerar efeitos sinérgicos, dentro e fora do MDS. Por outro lado, alguns limites e fragilidades observáveis põem em relevo a necessidade de uma avaliação mais crítica sobre variáveis institucionais nem sempre explícitas, mas igualmente capazes de exercer grande influência sobre a dinâmica das políticas públicas.

UM BALANÇO DOS RESULTADOS DOS EIXOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

GARANTIA DE RENDA

Para os objetivos do BSM, as ações mais efetivas no campo da garantia de renda ocorreram no âmbito do Programa Bolsa Família. Amadurecido e fortalecido nos anos anteriores, em paralelo ao aperfeiçoamento do Cadastro Único, o PBF pôde cumprir um papel indispensável nesse eixo do Plano.

Costa e Falcão (2014: 242b) denominam “ciclo de aperfeiçoamentos” a série de inovações que progressivamente ampliaram o orçamento, o escopo e a abrangência do Bolsa Família. Diante da constatação de que vinte e dois milhões de pessoas permaneciam com renda inferior a R\$ 70 mesmo recebendo o benefício, e de que a prevalência da extrema pobreza vitimava principalmente crianças e adolescentes (40%), várias iniciativas foram adotadas. Os autores recordam que o Plano, logo em seu início, promoveu um reajuste de 45,5% nos benefícios na faixa etária de 0 a 15 anos, e de 15,2% para jovens de 16 e 17 anos. Pouco depois, crianças e adolescentes

² Para maior aprofundamento sobre as características do Plano Brasil sem Miséria, ver Campello, Falcão e Costa (2014), disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria/o-brasil-sem-miseria>>.

foram contemplados com uma ampliação de três para cinco nos benefícios a eles direcionados, resultando na inclusão de mais 1,3 milhão de indivíduos nessa faixa etária. Tal medida favoreceu os núcleos familiares mais pobres. Ainda em 2011, gestantes e nutrizes também passaram a fazer jus a transferências monetárias, preservado o limite máximo de cinco benefícios variáveis para cada família.

Em maio de 2012, o consenso sobre a necessidade de reforçar o combate à extrema pobreza na primeira infância levou a uma importante inovação conceitual no PBF. Além do repasse de recursos monetários, a Ação Brasil Carinhoso representou, de fato, uma garantia de renda mínima às famílias com crianças de 0 a 6 anos em sua composição familiar, no caso, os R\$ 70 per capita estabelecidos pelo BSM como limiar da miséria. Meses depois, em novembro do mesmo ano, a Ação foi estendida às famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos. Finalmente, em 2013, a superação monetária da extrema pobreza passou a contemplar todo o universo de beneficiários do PBF.

É importante ressaltar que tal ciclo foi viabilizado por uma série de ações de modernização e melhorias na operação do PBF, abrangendo melhorias tecnológicas no CadÚnico, suplementação financeira nos recursos destinados aos municípios, além do aperfeiçoamento, por meio de diálogos com a sociedade civil, do processo de cadastramento de povos e comunidades tradicionais mais vulneráveis.

Os efeitos da contínua expansão e aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família refletem-se nos principais resultados quantitativos atingidos. Falcão e Costa (2014b) atestam que, de acordo com os patamares estabelecidos pelo BSM, foram retirados da situação de extrema pobreza todos os 22 milhões de brasileiros assim identificados no Cadastro Único, sendo 39% deles crianças e adolescentes de até 14 anos, 78% negros e 54% do sexo feminino. Em 2014, com o reajuste de 10% no valor dos benefícios pagos, e a respectiva elevação, no mesmo patamar, da linha de corte para definição da extrema pobreza, o valor do benefício médio no âmbito do Programa passou a R\$ 170, ante R\$ 94 em 2010. Em junho do mesmo ano, alavancado pelos esforços de busca ativa, o Cadastro contava com os registros de 24 milhões de famílias, permitindo assim o acesso de cerca de 40% da população brasileira a mais de vinte programas sociais do governo federal (PAIVA et al., 2014). Em termos orçamentários, o PBF teve um aumento real de recursos da ordem de 46%, entre 2010 e 2014, chegando a R\$ 26,3 bilhões anuais. Esse aumento, contudo, não extrapolou o patamar histórico de custo do Programa sobre o PIB, situado em torno de 0,5%, o que contribui para que seja apontado internacionalmente como exemplo de eficiência alocativa e de relação custo-benefício amplamente favorável.

Num balanço qualitativo, é possível perceber que o eixo da garantia de renda avançou não apenas nas articulações intersetoriais, como no uso do cartão do PBF para transferências de renda coordenadas por outros órgãos (Programas Bolsa Verde e Fomento), como estimulou pactuações interfederativas. Alguns estados, no bojo das adesões³ que se seguiram ao lançamento do BSM, estabeleceram linhas de pobreza

³ Todos os 27 governadores assinaram termos de compromisso de superação da extrema pobreza, sendo que 20 deles lançaram planos próprios de combate à pobreza e 11 criaram ou adaptaram seus programas de renda de forma complementar ao PBF.

próprias, a fim de adequar o esforço de combate à pobreza às suas realidades socioeconômicas particulares, num movimento que realça o papel do governo federal na formação da agenda das políticas públicas no país (COSTA et al, 2014: 175-179). No que tange aos municípios, tal influência é ainda mais sentida. Os valores transferidos pelos programas de renda federais têm enorme impacto sobre as realidades socioeconômicas locais, representando um aporte decisivo para a melhoria das condições de vida dos munícipes, permitindo aos prefeitos concentrarem-se em outras intervenções igualmente determinantes para a efetivação dos direitos de cidadania dos mais pobres. A esses recursos, somam-se incentivos financeiros destinados à gestão do Cadastro Único pelos entes, que viabilizam a manutenção dos parâmetros de qualidade e a integridade da base de dados, essenciais à boa gestão do Programa e à sustentabilidade da estratégia de busca ativa.

Sob uma perspectiva mais ampla, é possível afirmar que o PBF seguiu sua trajetória de consolidação enfrentando preconceitos e desmentindo empiricamente vários tabus, como os supostos estímulos à inatividade e ao aumento da natalidade entre os beneficiários. Diversos estudos e pesquisas conduzidos entre seus beneficiários não apenas rechaçaram tais hipóteses, como também evidenciaram inúmeros efeitos positivos, como a melhora dos índices nutricionais entre as famílias, aumento no desempenho escolar de crianças e adolescentes e maior fruição de serviços públicos de saúde e assistência social (CASTRO; MODESTO, 2010).

Tendo suas origens nos programas não contributivos de transferência de renda surgidos em meados dos anos de 1990, pode-se afirmar que o Bolsa Família quebrou uma série de paradigmas desde seu nascimento, como ao oferecer um benefício básico independente da composição familiar e de condições de inatividade, desocupação ou incapacidade laboral de seus integrantes. No âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o PBF expandiu-se ainda mais, diversificando seus objetivos de intervenção até chegar, em 2013, à condição de direito universal de renda mínima.

Contudo, os sucessos até aqui obtidos não devem enublar sérias ameaças observáveis no horizonte. O PBF segue sendo, ainda hoje, alvo de rejeição por alguns segmentos reativos ao seu desenho e concepção, ainda que avaliações de agências internacionais o classifiquem como um dos mais efetivos programas sociais em todo o mundo. O episódio protagonizado pelo deputado Ricardo Barros (PP/PR), relator do Projeto de Lei Orçamentária de 2016 (PLOA) no Congresso Nacional, no final de 2015, ilustra o grau de desconhecimento acerca dos efeitos do PBF no combate às desigualdades sociais, bem como dos aspectos dinâmicos e imprevisíveis que sujeitam os indivíduos ao círculo vicioso da pobreza e destituição de direitos. Diante da expectativa de retração das receitas federais, o deputado anunciou, em entrevistas a diversos veículos da mídia, a intenção de propor uma redução de R\$ 10 bilhões no orçamento do programa, equivalente a 35% da dotação proposta, mostrando ciência de que o universo de atingidos ultrapassaria 23 milhões de pessoas (AMATO; ALEGRETTI, 2015). Confrontado

sobre os impactos negativos da medida, ele ressaltou que o Programa apresentaria “deficiências” que deveriam ser analisadas pela Controladoria Geral da União⁴. E acrescenta que “não haverá prejuízo a nenhuma das pessoas que estão enquadradas na lei. É uma questão de melhoria de gestão”. Concluindo, o parlamentar informa ainda que “esse corte é para não ter novos ingressos. Quem sai, não retorna. Quem fica, fica. Não vamos tirar ninguém do programa” (PASSARINHO; CALGARO, 2015).

Em que pese o fato da intensa mobilização de atores políticos e sociais ter obtido sucesso em reverter a decisão de corte proposta pelo relator do orçamento, ficaram explícitas as vulnerabilidades do PBF nesse episódio⁵. Há que se ressaltar, uma série de medidas há muito aguardadas em prol da maior institucionalização do Programa, capazes de lhe conferir alguma blindagem, permanecem pendentes de decisão política por parte do governo. Por diversas razões, jamais foram estabelecidos critérios objetivos para a definição das linhas de pobreza e extrema pobreza, adotando-se no Plano Brasil sem Miséria uma referência internacional (1,25 dólar ajustado ao poder de paridade de compra). Além da ausência desses parâmetros, a Lei que instituiu o PBF tampouco criou uma política de revisão de seus valores ou de reajuste para os benefícios básicos e variáveis. Como consequência, a atualização de linhas e benefícios permanece como decisão de governo, condicionados aos espaços orçamentários e fiscais. Se tal expediente permitiu maior flexibilidade na gestão do impacto do programa sobre as finanças públicas, por outro lado propiciou a situação acima descrita, enfrentada no debate do PLOA 2016, mostrando que o principal instrumento de combate à pobreza e extrema pobreza segue refém dos ciclos econômicos. Importante passo poderia ser dado com a inclusão formal do Bolsa Família no sistema de seguridade social, tal como os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)⁶.

Por fim, cabe ressaltar que a extinção da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e a provável desmobilização das instâncias de pactuação intersetorial do BSM trazem o risco de retorno à realidade anterior, enfraquecendo a estratégia de combate à pobreza multidimensional.

INCLUSÃO PRODUTIVA

Uma decisão louvável do BSM foi conferir tratamento distinto às escalas rural e urbana, no âmbito da inclusão produtiva. Cabe aqui ressaltar que, à ocasião do lançamento do Plano, já haviam sido produzidos estudos e pesquisas direcionados à temática da inclusão produtiva da população com perfil do Cadastro Único e do PBF. Tais levantamentos identificavam, entre outros aspectos, grande instabilidade da inserção laboral desse público e a importância da manutenção das transferências governamentais (Leichsenring, 2010); baixa propensão à redução de horas trabalhadas por conta do recebimento do benefício (Teixeira, 2010); e, principalmente, a necessidade de uma multiestratégia capaz de atender carências distintas em função da escala territorial, idade, sexo, escolaridade e trajetória profissional dos indivíduos (Castro et al., 2010).

⁴ Nas suas palavras, o PBF “apresenta ‘deficiências’, entre elas casos de fraudes investigados por órgão de controle. Nós entendemos que o Bolsa Família pode contribuir também na medida em que auditorias da Controladoria-Geral da União apresentaram deficiências na gestão do programa”.

⁵ Num dos episódios mais marcantes da crise política brasileira nos primeiros meses de 2016, num áudio vazado pela internet, o vice-presidente Michel Temer, referindo-se à hipótese de confirmação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, teve considerações pouco animadoras para o futuro do Bolsa Família sob sua gestão. Segundo ele, “o Bolsa Família há de ser um estágio do Estado brasileiro. Daqui a alguns anos, é possível que a empregabilidade tenha atingido tal nível, que não haja mais necessidade do Bolsa Família”. Não há na fala, contudo, nenhuma referência objetiva ao que seria tal “empregabilidade”, o que mostra que a confusão conceitual que associa o PBF a desocupação ou inatividade permanece mesmo entre as elites políticas do país.

⁶ Essa medida, vale lembrar, foi anunciada no programa de governo da coligação do candidato Aécio Neves, nas eleições de 2014. Segundo o candidato, o atual marco legal do PBF seria frágil, fazendo-se necessária sua incorporação à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a fim de garantir uma fonte estável de financiamento, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Antes da campanha, a iniciativa já havia sido apresentada como Projeto de Lei no Senado, em fins de 2013.

Na área rural, onde compromissos históricos do governo petista com os movimentos sociais do campo levaram à ampliação do apoio a assentamentos, oferta de crédito e assistência técnica, a opção do BSM foi por estender à população extremamente pobre um grupo de programas e projetos disponíveis à agricultura familiar minimamente estruturada⁷. Desde 2003, além de incrementos nos orçamentos dos programas existentes, esse segmento foi contemplado com uma série de inovações institucionais, abrangendo a tipificação do público-alvo das políticas de apoio, provisão de insumos, proteção da produção e da renda (seguro climático e de preços), acesso a compras públicas, além de uma política e programa nacionais de assistência técnica e extensão rural (Pnater e Pronater). Outras iniciativas em curso, voltadas à universalização do acesso à água (Água para Todos) e energia elétrica (Luz para Todos) no campo, passaram a ser geridas sob a perspectiva intersectorial do BSM.

Assumindo a necessidade de adaptações às particularidades da população extremamente pobre, foi decidida a criação de uma modalidade de repasse de recursos não reembolsáveis (Fomento) no valor total de R\$ 2,4 mil, condicionados à aplicação em projetos produtivos desenvolvidos sob a metodologia do BSM (Ater BSM). O mesmo montante foi disponibilizado às famílias residentes em áreas de preservação ambiental, com o intuito de estimular o manejo sustentável e a conservação da cobertura vegetal nesses territórios (Bolsa Verde).

À época do lançamento do Plano, o MDS estabeleceu metas quantitativas para Ater e Fomento – 253 mil famílias – e instalação de cisternas – 750 mil – e Bolsa Verde – 73 mil famílias –, a serem atingidas até 2014. No meio rural, os esforços de busca ativa, essenciais para a implementação das ações, apostaram na coordenação e compartilhamento de informações entre o MDS, gestor do Cadastro Único, e os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, respectivos gestores dos cadastros de famílias aptas às políticas de agricultura familiar e das famílias moradoras de áreas de preservação.

Balancos do BSM revelaram que os programas superaram suas metas com relativa folga, com exceção do Bolsa Verde, que basicamente cumpriu o projetado. Mesmo nesse caso, é preciso registrar a ousadia na fixação da meta, uma vez que o público-alvo era de difícil estimativa. Abarcando regiões remotas e de difícil acesso, o feito do programa é ainda mais louvável, considerando a mobilização de esforços conjuntos de órgãos dos três níveis de governo e da sociedade civil. Somadas as ações, entre 2011 e 2014 o eixo da inclusão produtiva rural mobilizou recursos da ordem de R\$ 10 bilhões, com efeitos não apenas na realidade das famílias beneficiárias, mas também na realidade socioeconômica das regiões, majoritariamente de baixa renda e pouco dinâmicas (MELLO et al., 2015).

Já no meio urbano, a opção do BSM foi por medidas em diversas frentes, contemplando assalariados de baixa renda, trabalhadores por conta própria e organizações coletivas

⁷ Datam da década de 1990 os primeiros avanços nesse sentido, com o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a criação de uma pasta dedicada aos interesses da agricultura não empresarial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

de economia solidária, com ênfase nos setores informais. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) recebeu uma injeção de recursos na forma de subvenção às instituições financeiras para concessão de empréstimos com juros reduzidos, batizado como Programa Crescer.

Mirando a grande informalidade dos trabalhadores autônomos, o governo estimulou a adesão em massa à modalidade do Microempreendedor Individual (MEI), previsto no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte desde 2008, para aqueles com limite de faturamento anual de R\$ 60 mil. Complementando a agenda “pró-empresendedorismo”, o MDS firmou um termo de cooperação com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a fim de massificar a oferta de assistência técnica à nova geração de empreendedores, prevendo tratamento especial aos beneficiários do PBF e demais integrantes do Cadastro.

No âmbito da economia solidária, o BSM estabeleceu uma parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho, incluindo a assinatura de dois convênios para apoio a projetos de geração de renda em estados e municípios.

Mas a aposta mais ousada do Plano no eixo da inclusão produtiva urbana concentrou-se na qualificação em larga escala de trabalhadores de baixa renda, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), lançado no final de 2011. Gratuito aos beneficiários e com previsão de auxílio para despesas de alimentação e transporte, o Pronatec transfere recursos diretamente às instituições ofertantes (Bolsa-Formação) – Sistema S (Senai, Senac, Senar, Senat) e redes pública e privada de ensino superior e de educação profissional e tecnológica. No âmbito do BSM foram priorizados indivíduos inscritos no CadÚnico, oferecendo um catálogo de cursos com duração mínima de 160 horas, acessível a pessoas de baixa escolaridade. Diante das dificuldades inerentes à mobilização de um público do perfil desejado, foi criado um programa específico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, o Acessuas Trabalho. Por meio de repasses fundo a fundo, o MDS remunera os municípios pelas atividades de mobilização, encaminhamento e monitoramento do público-alvo, aproveitando a capilaridade do SUAS para alavancar os esforços de inclusão produtiva. Esse arranjo é apontado pelo MDS como determinante para a grande participação do público do BSM no total de inscritos em cursos do Pronatec.

As avaliações MDS/MEC constataram também aumento da empregabilidade e da formalização dos indivíduos que passaram pelos cursos do Pronatec. Entre janeiro de 2012 e junho de 2014, os dados mostraram que os beneficiários do PBF tiveram sua taxa de formalização no mercado de trabalho elevada de 8% para 18%, sendo que os não beneficiários inscritos no CadÚnico experimentaram um aumento na formalização de 20% para 33%. Para os demais estudantes e trabalhadores, também foi registrado significativo aumento, de 22% para 36% (BRASIL, 2015b).

Por fim, na vertente da intermediação profissional, o BSM procurou sensibilizar os gestores do Sistema Nacional de Emprego (Sine) quanto às particularidades da população integrante do Cadastro Único, a fim de que esse contingente passe a utilizar de forma efetiva os serviços do sistema. Com esse intuito, MDS e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) assinaram, no início de 2013, um termo de cooperação prevendo ações específicas de apoio ao público prioritário do BSM, mediante repasses orçamentários do primeiro ao segundo, condicionados a metas quantitativas de atendimento. Trata-se de uma iniciativa que ambicionava reverter um quadro detectado em estudos internos do MDS, que indicaram que apenas 27,3% do total de indivíduos com 16 anos ou mais inscritos no CadÚnico foram usuários dos serviços do Sine nos cinco anos anteriores (COSTA et al, 2014: 307)

O balanço dos programas e ações de inclusão produtiva urbana apresenta sintonia com os bons resultados alcançados no meio rural. O programa Crescer atingiu, em dezembro de 2014, mais de 11,3 milhões de operações realizadas. Desse total, 6 milhões (53%) foram contratadas por inscritos no CadÚnico e 3,9 milhões (34%) por beneficiários do Bolsa Família⁸ (BRASIL, 2015c). Na formalização, foram computadas 5,3 milhões de adesões ao MEI, sendo 1,3 milhão de indivíduos registrados no CadÚnico (24,9%) e 525,4 mil beneficiários do Bolsa Família (9,8%). No âmbito da economia solidária, a Senaes/MT disponibilizou um total de R\$ 406,9 milhões⁹, contemplando 150 parcerias com entes públicos e privados distribuídos por 2.275 municípios, fomentando 10.925 projetos envolvendo 233.094 pessoas (SINGER; SILVA; SCHIOCHET, 2014).

No binômio qualificação-intermediação, o Pronatec, maior dos programas do eixo de inclusão produtiva, chegou a abril de 2015 contabilizando 2,5 milhões de matrículas na modalidade Bolsa-Formação, distribuídas por mais de 600 diferentes cursos presentes em cerca de 4 mil municípios de todas as regiões do país¹⁰. Avaliações conjuntas conduzidas pelas equipes do MDS e do Ministério da Educação (MEC) mostraram que, na modalidade Bolsa-Formação, os beneficiários do PBF e os não beneficiários inscritos no CadÚnico tiveram menor evasão e melhor aproveitamento, nessa ordem, quando comparados com o público em geral. Tal descoberta remete aos resultados de pesquisas com cotistas de universidades públicas que igualmente têm atingido resultados superiores à média geral, derrubando tabus por meio de notável capacidade de superação de seus handicaps.

Já quanto à sensibilização do Sine para as particularidades dos trabalhadores mais pobres, a parceria MDS-MTE também logrou resultados favoráveis, mas com ressalvas. Muito embora as metas globais de acréscimo no número de trabalhadores inscritos e colocados no mercado de trabalho tenham sido superadas em 145% e 118%, respectivamente, apenas 3 dos 10 estados conseguiram cumprir seus objetivos, sendo os números finais favorecidos pela ampla margem positiva dos que foram bem sucedidos. Percebe-se aqui que um longo aprendizado ainda se faz necessário (COSTA et al, 2014b: 310-312).

⁸ A subvenção foi suspensa em dezembro de 2014.

⁹ Incluídos os valores transferidos pela SESEP/MDS.

¹⁰ Desde 2012, por meio do Acesso ao Trabalho, foram repassados mais de R\$ 250 milhões aos municípios (COSTA et al, 2014b: 306)

A despeito dos números favoráveis no eixo de inclusão produtiva, é possível refletir sobre uma agenda propositiva baseada na superação dos gargalos identificados e no aprimoramento dos arcabouços institucionais criados/acionados a partir do Plano Brasil sem Miséria. Na área rural, o principal desafio parece ser a consolidação do arranjo institucional-legal que conferiu prioridade à agricultura familiar nos últimos anos, garantindo a ampliação da capacidade de atuação dos três níveis de governo. Gestor das políticas federais para o campo, o MDA vem tentando superar suas limitações estruturais por meio da descentralização de atividades e parcerias com as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Emater), numa estratégia de consolidação da Ater como política de Estado, com o aumento de sua capilaridade e capacidade de atuação. Um recente avanço nessa direção deu-se com a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), em 2013, mas a política nacional de Ater ainda carece de fontes estáveis de recursos para seu financiamento. É importante sublinhar que a inclusão do público do BSM na agenda das políticas de apoio à agricultura familiar tradicional representa o desafio adicional de lidar com segmentos de carências acentuadas e alta especificidade, como as populações quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, cujos hábitos produtivos francamente artesanais e de subsistência exigem uma abordagem articulada e transversal.

Na vertente de inclusão produtiva urbana, as evidências mostram que a integração das iniciativas de formalização, acesso ao crédito e capacitação ainda tem um longo caminho a percorrer. Embora os números absolutos impressionem, uma análise mais detida revela problemas como descolamento das iniciativas, dificuldades de relacionamento com os beneficiários e baixa cobertura do público prioritário. A última pesquisa anual realizada pelo Sebrae sobre os MEI – Perfil do Microempreendedor Individual 2015 - mostra que eles estão concentrados na Região Sudeste (51%), ostentam um nível de escolaridade médio ou superior (62%) e pertencem a classes de média e alta rendas (90,3%), perfis bastante distintos dos beneficiários do PBF, e mesmo dos demais integrantes do CadÚnico. A despeito do valor diferenciado da contribuição, a taxa de inadimplência registrada desde a criação da modalidade manteve-se bastante alta, acima do patamar de 50%, configurando um grave problema de sustentabilidade da iniciativa.

Outros dados apontados pelo mesmo levantamento do Sebrae reforçam o panorama de desarticulação. Candidato natural a desempenhar um papel decisivo na viabilização técnica dos novos negócios, o Sebrae só foi capaz de prestar atendimento a 17% do universo total de formalizados, e dentre os que buscaram empréstimos, 45% foram rejeitados por uma ou mais instituições financeiras. Do volume total de operações do Programa Crescer, salta aos olhos a participação do Banco do Nordeste (BNB), superior a 73% dos desembolsos, sendo 45% deles a beneficiários do PBF (SOUZA, 2014). Esse desempenho notável do BNB é fruto da parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), uma OSCIP constituída pelos seus próprios funcionários, desde 1996. Especializado em ações de cunho social, o INEC desenvolveu metodologia

própria para operar com microcrédito rural e urbano, num longo aprendizado que permitiu lidar com segmentos desprezados por outras instituições financeiras na região Nordeste, onde se concentram mais da metade dos beneficiários do PBF. Considerando a recente ampliação de nosso mercado consumidor com forte crescimento na “base da pirâmide”, a introdução de uma agenda em prol da inclusão produtiva em bases mais sustentáveis poderia apoiar-se na combinação de experiências como a do INEC com o conhecimento acumulado pelo MDS sobre hábitos, padrões de consumo e necessidades da população de baixa renda.

Já no campo da economia solidária, as carências são ainda mais acentuadas, com um espaço para inovações ainda maior. Segundo informações compiladas no Atlas da Economia Solidária 2005-2007, editado pelo Ministério do Trabalho, o segmento propicia ocupação a cerca de 1,6 milhão de trabalhadores distribuídos em mais de 21,8 mil empreendimentos em todo o país. A publicação destaca, ainda, a concentração geográfica desses empreendimentos na região Nordeste (43%), a prevalência de formas jurídicas não empresariais (89%), a dependência de capital próprio ou doações (87%), além de grandes dificuldades na obtenção de crédito (56%), assistência técnica (28%) e, sobretudo, de acesso a canais de comercialização (72%). Trata-se de um quadro que aponta a oportunidade e pertinência, em nível federal, de um conjunto de políticas voltadas à tipificação do segmento, incentivo à formalização mediante tratamento tributário especial, qualificação, certificação, fomento e acesso facilitado a compras privadas e públicas.

Quanto ao binômio qualificação/intermediação, o grande desafio é consolidar o novo paradigma representado pelo Pronatec. Ao optar por instituições ofertantes de reconhecida capacidade, o governo estabeleceu um patamar de qualidade mínimo, afastando o risco de nivelamento “por baixo”, típico de políticas “para pobres”. Contudo, lançou na própria agenda a necessidade de acompanhamento e avaliação sistemáticos de todo o fluxo, desde a pactuação de vagas com a rede ofertante até a avaliação do aproveitamento por parte dos beneficiários. A articulação com órgãos de intermediação profissional e de geração de renda deve ser uma meta permanente, promovendo uma cultura mais favorável à integração dos trabalhadores mais pobres. Vale registrar que a escolaridade média do público do Bolsa-Formação é relativamente alta (75% com mais de 9 anos de estudo), o que mostra espaço para atração de trabalhadores de menor escolaridade. Nesse sentido, uma aproximação com a educação de jovens e adultos (EJA) fortaleceria o papel do Pronatec no enfrentamento de determinantes estruturais da exclusão social.

Por fim, considerando o grande leque de atores, organizações e ideias orbitando a temática da inclusão produtiva dos trabalhadores de baixa renda, é possível inferir que os resultados da atuação do governo federal seriam potencializados com a criação de uma rede interinstitucional e interfederativa para compartilhamento de informações, disseminação de experiências e fomento a iniciativas.

ACESSO A SERVIÇOS

O grande objetivo do eixo de acesso a serviços no Plano Brasil sem Miséria foi a redução dos imensos vazios assistenciais pelo território brasileiro. A gênese da distribuição desigual dos equipamentos públicos, concentrados em áreas de maior índice de desenvolvimento e ausentes justamente nos maiores bolsões de pobreza, remete à forma seletiva e excludente com que se deu a expansão das políticas sociais no país. Originalmente de recorte regional, essa desigualdade assume diferentes escalas espaciais com a urbanização acelerada, fazendo-se presente também nas franjas das grandes metrópoles. Torna-se ingrediente para o aumento da violência e piora dos indicadores de qualidade de vida nas periferias. Durante décadas, a concessão de benefícios e a prestação de serviços públicos foram modeladas pela incorporação gradual e estratificada de distintas categorias profissionais, formando redes de atenção isoladas e fragmentadas. Como resultado desse projeto contributivo-securitário, copatrocinado pelo Estado, foi criada uma estrutura fortemente baseada no subsídio à oferta, de perverso efeito concentrador, permanecendo excluídos justamente aqueles de inserção mais precarizada no mercado de trabalho.

O processo de unificação, centralização e racionalização das estruturas administrativas e assistenciais, que ganha força a partir do golpe de 1964, pouco influenciou o padrão iníquo do sistema, ainda que tenha início uma discreta expansão dos direitos sociais não contributivos. Somente a partir da Constituição de 1988, com a criação de um sistema de seguridade social universalista e amplamente inclusivo, tal quadro é efetivamente transformado. A consolidação dos diversos avanços previstos esbarra, contudo, na grave crise fiscal que acompanha a “década perdida”. A universalização de direitos não se consolida num momento de crescimento e estabilidade econômica. Ao contrário, nosso Estado de bem-estar, ainda que modesto, chega quando os ideais de coesão e solidariedade perdem espaço em todo o mundo, submetendo os investimentos sociais aos imperativos da austeridade fiscal.

Diante desse estado de coisas, a atuação do Plano Brasil sem Miséria teve como objetivo promover o acesso da população mais pobre às redes públicas, por meio da ampliação da oferta e melhora da qualidade dos serviços. Para tanto, duas frentes foram definidas: alteração dos critérios de alocação de recursos, equipamentos e profissionais em prol dos territórios com maior concentração de pobreza, e, simultaneamente, apoio e incentivo aos cuidados especiais e atenção diferenciada para o público-alvo (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

Elemento central para o Plano em função de sua capilaridade e também por estar sob gestão do MDS, a rede da assistência social recebeu significativo aporte de recursos para sua expansão. Entre 2002 e 2014, segundo o Censo SUAS (BRASIL, 2015), a função orçamentária assistência social teve um incremento de 431,1%. Esse aporte permitiu que a política se consolidasse em todo o país, por meio da implantação de

equipamentos e oferta de serviços. Em 2014, já havia em funcionamento 8.088 Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) em 5.485 municípios, responsáveis pelo primeiro nível de proteção e atendimento às famílias, bem como 2.372 Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), unidades voltadas a situações mais graves de ameaça ou violação de direitos. Outros equipamentos destinados à convivência, atendimento à população em situação de rua e acolhimento de curta e longa permanência colaboraram para ampliar o acesso a serviços aos segmentos mais vulneráveis e carentes da população, além de oferecer uma porta de entrada para outras políticas setoriais. Ainda segundo o Censo, 4.278 mil municípios já dispunham de secretarias específicas de assistência social, mostrando o alto grau de institucionalização atingido pelo SUAS. Para Fonseca (2011, p. 99), ao referir e contrarreferir uma série de políticas sociais, a assistência social coloca-se em condição estratégica para integrar a rede de atenções e serviços que possibilitará outra condição de dignidade ao cidadão brasileiro.

Sob a perspectiva do impacto estrutural do BSM nas políticas setoriais, é possível tecer algumas considerações. Na área da saúde, a partir do início da execução do Plano, foram introduzidos critérios socioeconômicos no planejamento das ações e dos investimentos do Ministério da Saúde (MS). No financiamento da atenção primária, o MS passou a aplicar um fator equitativo para o cálculo do piso de atenção básica fixo repassado aos municípios, permitindo tratamento diferenciado àqueles com alta concentração de extrema pobreza e de beneficiários do Programa Bolsa Família. Dentro da política de valorização da atenção básica, que incluiu reformas e construção de novas unidades, foram priorizados setores censitários mais pobres. A partir da criação do programa Mais Médicos, cujos critérios de alocação privilegiaram territórios com baixo IDH e população em extrema pobreza, mais de 3,7 mil municípios receberam profissionais, ampliando o atendimento às populações mais vulneráveis (JAIME; AMARAL; MAGALHÃES JUNIOR, 2014). Outras ações específicas foram o aumento da cobertura do programa de saúde bucal (Brasil Sorridente), a distribuição de suplementos vitamínicos e medicamentos no âmbito da Ação Brasil Carinhoso, o fortalecimento do Programa Farmácia Popular, além do compromisso do MS de priorização das doenças endêmicas relacionadas à situação de pobreza, como tuberculose, hanseníase, tracoma, doenças parasitárias. Vale lembrar que, por ser o acompanhamento da saúde um componente das condicionalidades do Programa Bolsa Família, o MS já vinha observando vários efeitos sinérgicos atrelados às transferências de renda, como o aumento da detecção precoce da gravidez, redução da desnutrição crônica, queda nas taxas de mortalidade infantil, entre outros avanços.

Outro serviço de fundamental importância acionado pelo BSM foi o da educação, considerado essencial para ruptura das trajetórias familiares de pobreza. Por meio da Ação Brasil Carinhoso, MDS e MEC direcionaram investimentos à ampliação do acesso à educação infantil por parte das famílias mais pobres. No caso de vagas em creches ocupadas por crianças beneficiárias do PBF, o MDS suplementou em 50%

os valores já repassados pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica (Fundeb), a fim de atender as despesas de custeio não enquadráveis na rubrica educação, mas consideradas essenciais para frequência das crianças. Já para estimular a abertura de novas turmas de educação infantil, o MEC passou a transferir recursos antecipadamente aos municípios, sem necessidade de aguardar a divulgação do censo escolar. Dados divulgados pelo censo de 2014 mostraram que, desde 2013, 1.187 novas turmas foram criadas em 303 municípios. Já nas creches, chegou-se a um número de 636,7 mil crianças de 0 a 48 meses matriculadas, o que representa 19,7% do total de beneficiárias do PBF (BRASIL, 2015c).

A ampliação da jornada escolar, rumo ao objetivo de universalizar a educação em tempo integral, foi outro objetivo do BSM. Por meio do programa Mais Educação, do MEC, os sistemas de ensino foram incentivados a oferecer atividades como reforço escolar, educação ambiental, esportes e artes em turmas de séries e idades variadas, adequadas ao perfil das atividades desenvolvidas. A viabilização das atividades deu-se por meio do repasse de recursos para custeio de alimentação e transporte de monitores, preferencialmente escolhidos entre integrantes da comunidade ou estudantes universitários. Até 2014, de um total de 58,3 mil escolas que haviam aderido ao Mais Educação, 35,7 mil tinham a maioria de seus estudantes integrantes do PBF (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

Tendo o Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas, muitos outros serviços foram disponibilizados à população mais pobre, casos do Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular. Um misto de novos programas e adaptações de iniciativas já em curso passou a ser ofertado em larga escala a setores nunca antes atingidos de forma efetiva pela ação pública, especialmente nas faixas etárias mais tenras. Invertendo a lógica da pobreza à procura de atendimento, o que o BSM almejou foi tornar o Estado responsável pela busca ativa dos cidadãos mais vulneráveis, em locais onde sua infraestrutura jamais se fizera presente. O eixo de acesso a serviços pode ser assim apontado como síntese do que o Plano teve de mais inovador: conferir cidadania a famílias e indivíduos historicamente invisíveis. Num balanço amplo, o total de recursos empenhados nas ações do Plano Brasil sem Miséria, desde seu lançamento até novembro de 2014, chegou a R\$ 109,6 bilhões, valendo ressaltar que a agilidade da execução orçamentária foi facilitada pelo tratamento diferenciado das rubricas integrantes do BSM. Tal como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), suas dotações não foram submetidas a contingenciamento, bem como tiveram prioridade na liberação financeira (COSTA; FALCÃO, 2015: 141).

Pelo volume de recursos investidos pelo BSM, percebe-se que a capacidade fiscal do Estado é uma variável crítica para a continuidade da inclusão social em larga escala. Desde a crise que se abateu sobre o Brasil em 2014, coincidentemente o mesmo ano estabelecido para o encerramento do Plano, houve uma forte desaceleração nos gastos

públicos, consequência da queda acentuada da arrecadação federal. Um cenário que combinou, simultaneamente, a desmobilização da estrutura de gestão do BSM¹¹ e o surgimento de restrições orçamentárias e financeiras generalizadas. Considerando que muitos dos resultados positivos na articulação intra e intergovernamental deveriam-se a incentivos financeiros, monitorados por instâncias de coordenação integrantes da estrutura de gestão do Plano, surge a dúvida sobre como garantir a continuidade dessa congregação de esforços em várias dimensões em um contexto tão adverso como o que se anuncia para os próximos anos. É possível aqui exercitar algumas reflexões a esse respeito.

Em primeiro lugar, é preciso registrar que os órgãos setoriais que integraram a multiestratégia do BSM têm acúmulos e trajetórias diversas. Saúde, Educação, Previdência Social, Trabalho, Desenvolvimento Agrário dispõem de suas próprias estruturas de governança, com instâncias consultivas e deliberativas responsáveis pelo estabelecimento de suas prioridades, que se traduzem em políticas, planos, programas e ações. Considerando que a existência de espaços de articulação no âmbito do BSM permitiu que as tensões inerentes ao debate universalismo x focalização fossem equilibradas sob o primado da equidade, uma aposta poderia ser a criação de canais permanentes de pactuação e planejamento na área social. Para além dos incentivos financeiros pontuais, a presença do MDS fomentaria o debate sobre os determinantes sociais nas políticas universais, garantindo a transversalidade da temática da inclusão social e do combate à pobreza. Uma medida ousada seria acelerar a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social, cujo Projeto de Lei tramita no Congresso Nacional, com a presença do MDS. A proposta em discussão no Poder Legislativo prevê ampla participação social, incluindo representantes de estados e municípios. Esse viés federativo seria também de fundamental importância, uma vez que a pauta municipalista tem apontado o crescimento dos gastos de custeio e pessoal, decorrente da contínua expansão de equipamentos sociais pelo território, como um fator de estrangulamento das finanças municipais¹². O compromisso com a garantia de políticas sociais voltadas aos mais vulneráveis passaria a integrar, assim, a rediscussão do pacto federativo, fortalecendo o planejamento integrado.

Há, ainda, um conjunto de temáticas emergentes nas quais o MDS poderia desempenhar um importante papel. É o caso da territorialização de políticas de desenvolvimento socioeconômico, que tem se mostrado uma tendência crescente. Estudos recentes mostram que há uma pulverização de iniciativas, em função da adoção de estratégias, escalas e públicos-alvo distintos, levando a sobreposições, fragmentação e ineficiência. Considerando a estrutura altamente capilarizada do SUAS, o MDS poderia atuar como articulador dessa rede de políticas nos territórios, ao menos naqueles deprimidos, nos quais prevalecem piores indicadores socioeconômicos. Um papel dessa magnitude ajudaria a fortalecer a assistência social, impedindo que novas orientações políticas venham reverter as tendências de expansão da rede de equipamentos e o crescimento das suas dotações orçamentárias.

¹¹ A estrutura da SESEP foi descontinuada por ocasião da reforma administrativa implantada pelo governo federal em fins de 2015.

¹² O tema tem sido pautado nas marchas dos prefeitos a Brasília, que acontecem anualmente.

Outro tema bastante atual na agenda pública é a inclusão digital, que tem na democratização do acesso à banda larga um de seus pilares. Embora tenham ocorrido atrasos no lançamento do programa nacional Banda Larga para Todos, já está em curso uma iniciativa de grande impacto nessa direção, que é a distribuição gratuita de conversores digitais para beneficiários do PBF, no âmbito do processo de desligamento do sinal analógico de televisão em todo o país. Esses equipamentos são potenciais instrumentos de inclusão digital em massa, como mostram os resultados de projetos-piloto do Programa Brasil 4D no estado da Paraíba e no Distrito Federal. Desenvolvido pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o Brasil 4D explora o uso da tecnologia digital interativa para oferecer serviços diversos à população de baixa renda, além de aprimorar a comunicação do governo com o público beneficiário. Associado a programas de conectividade como o Cidades Digitais, pode-se vislumbrar parcerias sinérgicas com impactos decisivos no acesso a informações, serviços e inclusão produtiva para populações mais pobres. Vale lembrar, está em curso a reforma do marco regulatório das telecomunicações no país, ocasião mais que propícia para reafirmar o caráter estratégico da inclusão digital na promoção da cidadania e emancipação sustentável dos indivíduos, especialmente aqueles mais pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória recente das políticas sociais mostra um quadro de evolução constante no rol de direitos ofertados pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos. Racionalização de programas, combinação de focalização e universalização, participação social, definição de novos arcabouços legais são marcas de um período de intensa inclusão social em nosso país. Muitas das atuais iniciativas são frutos do aprimoramento de programas antigos, confirmando que incrementalismo e inovações radicais coexistem e se alternam. Um rápido exame mostra que o DNA do Fome Zero está presente em várias ações de combate à pobreza no campo e na cidade.

Muito do que foi conquistado, porém, deve-se a um ambiente econômico amplamente favorável, que tornou possível a ampliação do volume do gasto social. Diante do atual momento político, e à luz de mais uma grave crise fiscal, é possível antever riscos óbvios a essa tendência de expansão de direitos. A depender dos termos dos debates, é possível presumir dois caminhos bastante distintos para o futuro próximo, tanto mais quanto se mostre longínquo o horizonte de recuperação econômica. Num primeiro cenário, de retrenchment, as premissas de austeridade prevalecem sobre as de equidade, no embalo da percepção, cultivada por amplos setores da mídia, de que os programas sociais “avançaram o sinal” e estariam cultivando uma geração de acomodados. Adicionalmente, a retórica econômica pode ser evocada como argumento para a substituição das despesas correntes pelas de capital, à luz dos efeitos dinâmicos dos investimentos sobre a economia como um todo. Trata-se de uma linha argumentativa com grande potencial de apelo junto a estratos de renda média-alta, onde a impopularidade do atual governo é mais visível, transbordando para uma rejeição orgânica às plataformas progressistas históricas.

Na perspectiva oposta, os programas sociais podem ser percebidos como amortecedores ideais para o ciclo econômico adverso, aumentando a resiliência do tecido social à deterioração dos indicadores de emprego e renda do trabalho, nominal e real. Evitadas tanto a desarticulação de pequenos circuitos econômicos locais quanto a desestruturação familiar nos grupos mais vulneráveis, a reinserção dos trabalhadores de baixas renda e qualificação seria mais rápida, acompanhando a retomada geral, com benefícios para o conjunto da sociedade. Trata-se de uma alternativa que remete a aspectos subjetivos de coesão e solidariedade, mas que preserva uma faceta objetiva quando estimado o alto custo econômico e político da desagregação social.

O rumo a ser tomado dependerá do resultado dos embates políticos que serão travados, como deve ser em todo processo democrático. De todo modo, o legado das inovações recentes, principalmente desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, deve servir como parâmetro para os debates, impedindo retrocessos e o retorno de pautas superadas na agenda de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMATO, F.; ALEGRETTI, L. Relator do Orçamento confirma que vai propor corte no Bolsa Família. **G1**, Brasília, 11 dez. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/relator-do-orcamento-oficializa-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BOLSA Família há de ser um estágio; ouça trechos do áudio de Michel Temer. **UOL**, São Paulo, 11 abr. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/11/ouca-trechos-do-audio-gravado-por-michel-temer.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, DF: MDS, 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015. (b)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. **Caderno de Resultados – Mulheres: 2011 a junho de 2015**. Brasília, DF: MDS, 2015. (c)

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

CASTRO, J. A. et al. Desafios para inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. (b)

COSTA, P. V.; MAFRA, R. A.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA P. V. et al. A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, P. V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.(b)

FONSECA, A. A superação da extrema pobreza no Brasil e a centralidade da política pública de assistência social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8., 2011, Brasília, DF. **Caderno de Textos**. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2011.

JAIME, P. C.; AMARAL, M. A.; MAGALHÃES JUNIOR, H. M. Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

LEICHSENDRING, A. R. Precariedade laboral e o programa Bolsa Família. In: CASTRO; J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

MELLO, J. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria**: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

PAIVA, L. H. et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

PASSARINHO, N.; CALGARO, F. Relator vai propor corte de R\$ 10 bi do Bolsa Família no Orçamento 2016. **G1**, Brasília, 20 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/relator-do-orcamento-2016-diz-que-vai-cortar-r-10-bi-do-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

SINGER, P.; SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

SOUZA, N. A. Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste do Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

TEIXEIRA, C. G. Análise da heterogeneidade do programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e das mulheres. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios, v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

POR UM PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMPLEXAS: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA E APLICAÇÃO PARA ANÁLISE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Elisabete Ferrarezi¹
Paulo de Martino Jannuzzi²*

INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento social brasileiras configuram um quadro de complexidade sistêmica, como revelam suas características de escala, cobertura, desenho, número de agentes que participam da gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, bem como a natureza e a diversidade dos serviços e benefícios prestados à população.

Com base em uma proposta de marco referencial para análise sistêmica de políticas sociais, este texto explora o contexto complexo em que se desenvolveu o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e os instrumentos e capacidades institucionais que contribuíram para a obtenção dos resultados da estratégia de superação da fome e extrema pobreza no país, em especial de 2011 a 2014. Procura-se trazer evidências de que os resultados na diminuição da pobreza e mudanças sociais foram produzidos por um conjunto amplo de ações e programas e pela combinação de uma série de fatores, como a priorização política, a definição da pobreza multidimensional, os arranjos de governança intersectorial e aprendizado em políticas sociais. Propõe questões para um programa de pesquisas com base naquele referencial visando preencher lacunas no conhecimento sobre como as políticas de desenvolvimento social operam, implementam e produzem efeitos.

Fatores estruturais conjugados contribuíram para dar sustentação ao longo do tempo das políticas sociais operadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - (MDS), destacando-se: a política econômica, com desenvolvimento do mercado interno, com viés pró-emprego e aumento real do salário mínimo, bem como, os recursos orçamentários tempestivos; os fatores políticos, que priorizam o foco no combate à fome e à pobreza nos grupos mais vulneráveis da sociedade, alçando o tema prioritária na agenda presidencial; e os fatores relacionados à própria política pública, com o desenho de uma estratégia de desenvolvimento social cuja diretriz é a inclusão de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social, incluindo arranjos institucionais e de gestão capazes de dar suporte à atuação de vários atores e à implementação das políticas.

¹ Doutora em Sociologia (UnB) e mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Assessora técnica do Gabinete da SAGI, é da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É professora do mestrado profissional do Ebape/FGV.

² Doutor em Demografia pela UNICAMP e mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Exerce desde 2011 a função de Secretário da SAGI/MDS. É professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

Como demonstram as evidências do estudo feito pela SAGI sobre mudança social a partir de diferentes indicadores (ver capítulo 1 deste livro e BRASIL, 2015a), a intensidade e diversidade de dimensões impactadas pelo plano requerem uma abordagem mais compreensiva sobre o conjunto de fatores políticos, institucionais e de mecanismos de gestão por trás desses efeitos. Além do contexto político favorável que conferiu aporte regular de recursos destinados às ações e programas do Plano Brasil Sem Miséria, da proteção contra o contingenciamento e da prioridade na liberação de recursos, há elementos significativos de inovação, como o conjunto de políticas públicas, serviços e benefícios, arranjos institucionais e de governança, que parecem ter contribuído de forma significativa para os resultados alcançados no plano.

O objetivo deste texto é também apresentar uma proposta de marco referencial para produção de pesquisas que possa avançar na compreensão acerca da complexidade da operação das políticas sociais e testar a aplicabilidade desse marco para análise sistêmica, explorando o caso do Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo MDS.

UMA PROPOSTA DE MARCO REFERENCIAL PARA ANÁLISE SISTÊMICA DE POLÍTICAS SOCIAIS COMPLEXAS

Para a compreensão de processos em que operam as políticas sociais no Brasil, buscamos referências em campos como o dos sistemas complexos e da gestão pública (KIMURA; PEREIRA; LIMA, 2010; PAGE, 2015; BRUGUÉ, 2012; WALLE; VOGELAAR, 2010; MULGAN, 2010; CUNILL, 2014).

Complexidade, segundo Morin e Le Moigne (2000, p. 90), significa confessar a própria “dificuldade de descrever, de explicar, é exprimir sua confusão diante de um objeto que comporta traços diversos, excesso de multiplicidade e de indistinção interna”. Nesse sentido, a opção por esse referencial aponta para a necessidade de se avançar nas investigações sobre a relação entre a multidimensionalidade dos fenômenos ligados à pobreza e a implementação de políticas, trazendo o desafio da complexidade para explorar o papel relativo que diferentes dimensões e instrumentos tiveram nos efeitos das políticas sociais no BSM.

Para Kauffman (apud KIMURA; PEREIRA; LIMA, 2010), quanto maior o número de interligações ou interdependências entre os atributos do sistema – no caso, políticas públicas podem ser entendidas como sistemas –, maior é a sua complexidade. O número extenso de interdependências nas políticas sociais produz dinâmica complexa, uma vez que as interações dos atores alteram o comportamento dos demais e as configurações da rede.

Assim, considerando que política pública é o produto de complexas interações e decisões entre atores e instituições, cujo desfecho não é determinado de antemão, dependendo do curso que toma a ação, e considerando a “emergência” (JOHNSON, 2003), o fato de que novos padrões surgem de uma enorme série de interações e múl-

tipas decisões que podem mudar a direção de eventos, estamos diante de cenários imprevisíveis e complexos que exigem novas soluções. E, como reforça Page (2015, p. 12), precisamos de modelos capazes de reproduzir padrões similares de complexidade, que “fornecem informações sobre o que é provável que aconteça, o que poderia acontecer e como o que acontece pode afetar outros domínios”³.

As razões pelas quais o modelo burocrático foi implantado e sobrevive são discutidas em extensa bibliografia. No Brasil, as críticas em torno das distorções geradas pelo modo de organização administrativa do Estado e o próprio modelo burocrático fomentaram o debate acadêmico e político na década de 1990, face às exigências de democratização, descentralização e publicização do Estado brasileiro. O questionamento em relação às políticas sociais do governo autoritário e o pacto social gerado a partir da Constituição de 1988 abriram caminho para reformas da proteção social brasileira e a extensão de direitos sociais.

Entretanto, os principais aspectos identificados quanto à inadequação do aparato burocrático permaneceram críticos, em que pese todas as inovações e reformas das últimas décadas. As reformas propugnadas pela Nova Gestão Pública (NGP) deixaram por solucionar disfuncionalidades burocráticas que prometiam equacionar. Vinte anos depois, encontram-se muitas estruturas organizacionais rígidas, hierárquicas e autocentradas, padecendo dos problemas da Administração Pública tradicional, de baixa flexibilidade, criatividade, comunicação, integração e coordenação. A hiperespecialização de programas e projetos públicos acabou por torná-los pouco flexíveis e interagentes para operar em contextos pouco controláveis como os encontrados cotidianamente nas políticas públicas. No entanto, se há baixos incentivos, o que move a colaboração e a intersetorialidade entre instituições?

O aparato estatal não foi estruturado para operar em ambiente de complexidade, incerteza e redes distribuídas. Foi construído para operar hierarquicamente (top-down), reforçando os procedimentos formais da organização, e sua adaptação para relações horizontais, redes participativas e colaborativas, demandadas pela democratização do país, reflexividade social, interconectividade e pelo próprio desenho federativo, ainda encontra muitos limites. Burocracias são motivadas por manter o sistema operacional da organização funcionando e isso pode resultar na armadilha da rigidez, em que os sistemas se tornam muito bem alinhados e controlados, mas menos sensíveis às mudanças externas, resultando em uma perda de capacidade de inovação (HOLLING, 2001 apud WALLE; VOGELAAR, 2010). O que possibilita escapar dessas armadilhas e impulsionar inovações?

A complexidade a que a administração pública está submetida é marcada pela heterogeneidade e assimetrias das capacidades institucionais dos atores governamentais, bem como pelas características inerentes do processo de elaboração e implementação da

³ Page (2015, p. 12, 15) aponta algumas metodologias de análise, no âmbito de sistemas complexos, como os modelos baseados em agentes (ABMs), análise de redes, simulação numérica, teoria dos jogos, formação de padrões. A nossa proposta é desenvolver metodologias abrangentes que envolvam várias áreas de conhecimento para tratamento pelas ciências sociais, o que não prescinde, é claro, de modelos apontados.

política pública que implicam limites operacionais, institucionais, concepções e opções políticas. Há muita informação para processar, além de pouco tempo para negociar, barganhar e procurar o consenso entre atores. Surgem problemas de coordenação e gerenciamento de atores, organizações, interesses, alternativas, preferências de projetos. Há restrições políticas de temas ou instituições e restrição das alternativas na agenda governamental, tendo em vista prioridades e viabilidade – técnica e política –, além de primazia de algumas políticas públicas, como a política econômica e fiscal sobre as sociais. Ademais, constrangimentos jurídicos, interpretações legais e regras específicas limitam o leque de soluções (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012).

A visão de sistemas complexos procura compreender as interações tanto entre elementos do sistema como entre o sistema e o ambiente. Sua aplicação para os fenômenos organizacionais tem sido usada para entender interações não lineares e auto-organizadas e a emergência de novos resultados decorrentes de comportamento coletivo (KAUFFMAN apud KIMURA; PEREIRA; LIMA, 2010).

Estendendo essa compreensão para nosso tema, implica considerar que a política social constitui um sistema complexo que interage com outros, gerando feedbacks (positivos ou negativos) e padrões emergentes. Por isso, são difíceis de explicar e prever, e não podemos esperar políticas ideais (MORIN; LE MOIGNE, 2000; PAGE, 2015). Se considerarmos a atuação de burocratas nos programas e serviços sociais, outros elementos são adicionados ao sistema, com comportamentos que reagem a incentivos criados pela política pública, com alto grau de discricionariedade na interpretação de regras e comportamentos autônomos, que afetam a vida dos cidadãos, muitas vezes, de forma diferente do desenho da política.

Segundo Bourgon (2009), a teoria clássica e outros modelos do passado não estariam mais em consonância com muitos dos avanços obtidos pelos próprios servidores públicos, que ainda não contam com o apoio de uma teoria coerente, abrangente e pertinente do que significa ou deve significar a prática da administração pública no século XXI. Para a autora, o modelo de organização fechada às influências de outros atores parece não mais ser suficiente para abarcar as novas complexidades sociais e políticas, sendo necessário o governo trabalhar além de suas fronteiras convencionais. Para a autora, os governos já teriam opções, como agir isoladamente a exercitar sua autoridade para alavancar o poder coletivo da sociedade, procurando agir como parceiros usando o poder do Estado para apoiar e encorajar a contribuição de terceiros; como capacitadores numa estrutura de responsabilidade coletiva; facilitadores com capacidade para reunir partes interessadas na criação de comunidades de propósitos; atores colaborativos trabalhando e delegando poderes a terceiros para o alcance de um objetivo público comum; defensores do interesse coletivo e protetores com poderes para fazer intervenções, caso necessário, e corrigir o curso dos eventos quando exigido pelo interesse público.

Considerando que política pública é sistema complexo⁴, em que novos padrões emergentes surgem de uma enorme série de interações entre atores da rede e suas múltiplas decisões, que podem mudar a direção de eventos, estamos diante de cenários que exigem novas soluções organizativas, novas formas de trabalho, capacidade de adaptação e de aprendizagem no processo de desenho e implementação de políticas. Nesse contexto, considerando as características da administração pública, o aparato burocrático que tende à rigidez e o ambiente de incertezas quanto à possibilidade de obter resultados programados, como foram obtidas as condições favoráveis para a inovação e implementação de políticas de desenvolvimento social?

Essas breves considerações sobre o contexto de complexidade das políticas e da gestão pública contemporânea são certamente relevantes para delineamento de um programa de pesquisas sobre as estratégias de governança para a implementação de políticas sociais, para preencher lacunas no conhecimento sobre como foram desenvolvidas e compreender os efeitos dessa estratégia de desenvolvimento com inclusão social que o Brasil construiu para mitigação da fome e da pobreza, particularmente pelo Plano Brasil Sem Miséria.

Nesse sentido, são sugeridas questões para um programa de pesquisas que apontam para a necessidade de construção de teorias de médio alcance, capazes de fazer mediação entre o nível macro e o empírico. A SAGI, por meio do Estudo Técnico nº 01, de 2015, propôs a realização de estudos sobre componentes da política social e apresenta proposta de um marco de referência, com a identificação de dimensões para análise sistêmica de políticas do MDS (BRASIL, 2015b). A proposta não esgota a temática, pretende antes promover o debate e aperfeiçoamento, reconhecendo que análises isoladas dificultam captar o conjunto complexo de fatores ambientais que intervêm nas políticas. O quadro 1 apresenta uma revisão das dimensões previstas naquele marco de referência para debate e aperfeiçoamento.

QUADRO 1 – PROPOSTA DE MARCO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE SISTÊMICA DE POLÍTICAS SOCIAIS: DIMENSÕES E COMPONENTES

COMPONENTE	DIMENSÕES ANALÍTICAS
1. Contexto político, social e institucional	<ul style="list-style-type: none"> Contexto em que foi criado o programa. Fundamentos conceituais do problema e estratégia política para enfrentá-lo.
2. Diagnóstico, objetivos e desenho da política	<ul style="list-style-type: none"> Diagnósticos do problema e teorias. Concepções e valores. Uso de informações estatísticas e conhecimento. Objetivos gerais e específicos, metas, definição de público. Desenho de alternativas e processo decisório.

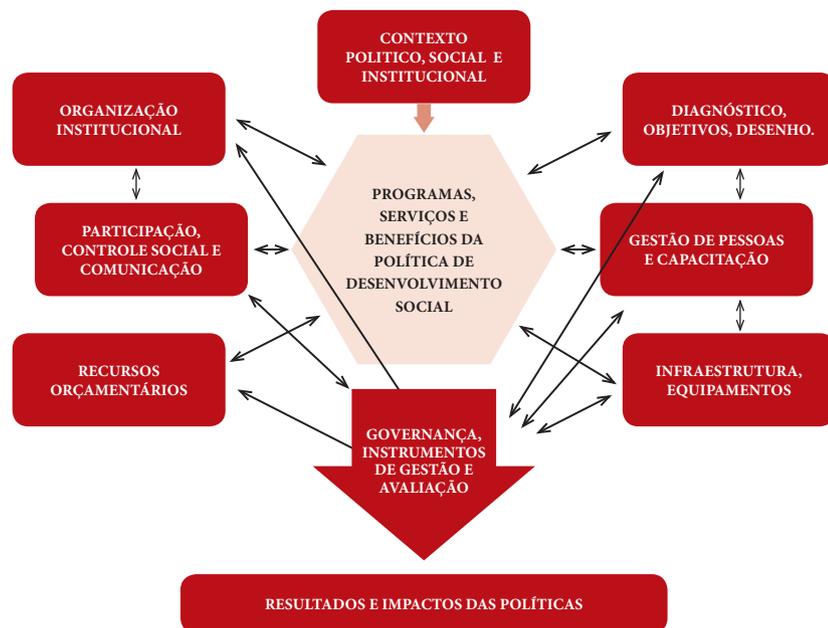
⁴ William Rand (2015) aponta que a ideia de sistemas complexos está associada à forte de interação entre as partes, mas não podem ser descritos apenas pelos atributos de seus componentes. A interação entre as partes pode levar à auto-organização do sistema, o que implica que as interações locais podem gerar comportamentos que emergem de baixo para cima e geram feedback. Esses sistemas são ainda caracterizados como sistemas que aprendem, se adaptam e evoluem.

COMPONENTE	DIMENSÕES ANALÍTICAS
3. Conjunto de programas, benefícios e serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de complexidade operacional da oferta e cobertura. • Criação ou adequação de programas para população e públicos específicos. • Mudanças de objetivos ou programáticos e instrumentos criados para responder a problemas, crises, pressões externas. • Arranjo institucional e estratégias específicas de implementação. • Relação com políticas públicas universais no projeto.
4. Avaliação de produtos, resultados, e impactos da política	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento dos objetivos da política. • Produtos criados ou adaptados, resultados e impactos. • Qualidade dos serviços e programas ofertados. Papel dos recursos orçamentários, servidores, burocracia etc. • Pesquisas, dados e indicadores para diagnóstico, monitoramento, aperfeiçoamento, redesenho. • Salas de situação, monitoramento analítico e gerencial, avaliação, sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão.
5. Recursos orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de partilha dos recursos e das atribuições em cada esfera de governo. • Alocação, disponibilidade e continuidade dos recursos ao longo do tempo. • Incentivos financeiros e transferências de recursos. • Modalidades de repasse.
6. Organização institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Arcabouço legal e normativo. • Arquitetura organizacional e institucional. • Organização funcional nas três esferas. • Segmentação na elaboração e a execução de políticas. • Capacidades institucionais dos setores e governos. • Capacidade de mobilização de agentes governamentais, diálogo com Legislativo e sociedade
7. Governança e instrumentos de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Arranjos de articulação política e pactuação federativa. • Formalização de normas e procedimentos, tipos de relações e instrumentos de coordenação horizontal (nos governos) e vertical (entre entes federativos) e de gestão. • Gestão do Cadastro Único e outros instrumentos. • Gestão da intersetorialidade e condicionalidades. • Participação de bancos públicos (rede, serviços, bancarização, educação financeira, crédito etc.). • Salas de situação, monitoramento, avaliação, sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão. • Atuação e papel das burocracias • Planejamento, processos e gestão. • Estilos de liderança, processo decisório.

COMPONENTE	DIMENSÕES ANALÍTICAS
8. Gestão de pessoas e capacitação	<ul style="list-style-type: none"> • Carreira própria, concursos realizados, cargos existentes. • Perfil educacional, competências requeridas e trajetória profissional de burocratas e dirigentes. • Programas de Formação e desenvolvimento de servidores. • Papel do aprendizado organizacional, da gestão do conhecimento e da disseminação. • Evolução do quantitativo de pessoal governo federal e entes federativos.
9. Participação, controle social e comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Canais de diálogo entre gestores e interlocução política com governos subnacionais • Comunicação com os grupos populacionais. • Prestação de contas, responsabilização. • Institucionalização das estruturas de controle social, de participação pela sociedade (Conselhos, comissões, conferências, rede pública de fiscalização, Comitês, etc.) e de construção comum da agenda.
10. Equipamentos e infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Rede de equipamentos e cobertura. • Disponibilidade de infraestrutura, material e equipamentos requeridos, rede de comunicação.

Fonte: Adaptado de Brasil (2015b)

DIAGRAMA 1 – PROPOSTA DE MARCO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE SISTÊMICA DE POLÍTICAS SOCIAIS



Fonte: Adaptado de Brasil (2015b)

APLICAÇÃO DO MARCO CONCEITUAL PARA ANÁLISE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Neste texto utilizamos algumas das dimensões do marco de referência para análise sistêmica de políticas sociais (Quadro 1) enquanto um exercício exploratório da proposta. Esperamos com isso contribuir para incentivar novas pesquisas que possam abranger a complexidade das políticas de desenvolvimento social e que contribuam para aperfeiçoar o constructo.

CONTEXTO, DIAGNÓSTICO E OBJETIVOS DO BSM

O contexto político em que foi criado o BSM e a forma como foram definidos os problemas sociais, tendo por base o conceito de pobreza multidimensional, geraram fundamentos para a construção do plano e da estratégia política para enfrentá-los.

Em 2010, deu-se início ao debate sobre como continuar reduzindo a pobreza e a desigualdade social, sendo a erradicação da pobreza um dos compromissos de campanha da Presidenta eleita (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 37). No início do mandato do novo governo, quando se abriu uma janela de oportunidade (KINGDON, 2006), a presidenta convocou reunião sobre este tema e ao MDS coube apresentar as linhas gerais de um plano.

Em relação ao diagnóstico, foram mapeados os principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza, com base no Censo 2010, que indicava 16,2 milhões de pessoas nessa condição, e no Cadastro Único de Programas Sociais⁵, que trazia dados sobre renda, situação do domicílio, escolaridade, trabalho, remuneração, frequência escolar, documentação etc. As diferenças regionais apontavam para necessidade de estratégias específicas, além das políticas universais. Com base nessas informações, foram identificados os problemas, as estratégias e os instrumentos disponíveis ou os que precisavam ser criados para responder às necessidades da população em extrema pobreza. Para viabilizar o debate das propostas foram feitas reuniões bilaterais e salas de redesenho (CAMPELLO; MELLO, 2015, p. 40-41).

Tal como em outras iniciativas do MDS, o entendimento da pobreza, vulnerabilidade social e fome como questões sociais multideterminadas estava presente no diagnóstico que deu origem ao Plano Brasil Sem Miséria. À definição de pobreza multidimensional corresponderia uma estratégia de implementação que considerasse a intersectorialidade das políticas, como um meio para obter mais integração na resolução de problemas complexos.

O BSM foi lançado em junho de 2011 pelo governo federal (BRASIL, 2011) com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. Embora fosse um plano novo, o próprio MDS afirma que a sua base estava assentada na trajetória pregressa de suas políticas de desenvolvimento social (CAMPELLO; MELLO, 2015).

⁵ O Cadastro Único de Programas Sociais, um registro administrativo voltado especificamente às famílias mais pobres do país, teve um longo período de amadurecimento desde o seu surgimento (2001). Atualmente é composto de procedimentos e sistemas eletrônicos que possibilitam a análise de necessidades das famílias cadastradas, o planejamento e a gestão de programas, constituindo o principal instrumento estratégico para a definição de público para diversas políticas do Governo Federal. Em 2015, o Cadastro Único tinha 29.164.505 famílias inscritas, ou 88.339.315 pessoas (DATA-CAD, consulta em 9/03/2016).

O objetivo principal do plano era a superação da extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, de maneira a aproveitar o que já vinha sendo feito em termos de combate à pobreza, que apresentavam resultados positivos. O plano, que seria executado pela União em colaboração com estados, Distrito Federal, municípios e com a sociedade, foi estruturado em três eixos: garantia de renda (benefícios e Bolsa Família), inclusão produtiva urbana e rural, e melhoria do acesso a serviços básicos, visando mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes (COSTA; FALCÃO, 2014a, p. 133).

O BSM envolveu o desenvolvimento e redesenho de mais de uma centena de ações e programas envolvendo 22 Ministérios, além de outras entidades federais, bancos públicos, estados, municípios, setor privado e terceiro setor. O público prioritário do Brasil Sem Miséria foi definido como as pessoas que permaneciam em situação de extrema pobreza, operacionalmente identificadas como aquelas com renda mensal inferior a R\$ 70. Como mostraram os resultados do Censo Demográfico 2010, esse segmento não só padecia da falta de recursos monetários, como sofria das demais privações de acesso a serviços públicos. Pobreza monetária, ainda em 2010, estava fortemente associada à vulnerabilidade social, o que tornava a adoção do critério monetário uma boa proxy da pobreza multidimensional.

O diagnóstico do plano, realizado em 2011, apontava que mesmo recebendo as transferências monetárias do Programa Bolsa Família (PBF), havia famílias que permaneciam abaixo da linha da pobreza estabelecida. Como a incidência da pobreza era maior entre crianças e adolescentes – 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade –, o programa foi redesenhado para atender a esse público. Entre as mudanças estavam: a) reajuste em 45% do valor do benefício variável concedido às famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos; b) inclusão de 1,3 milhão de novos benefícios, com ampliação do limite de três para cinco filhos por família; e c) criação do benefício adicional para famílias com crianças de 0 a 15 anos e para gestantes e nutrízes, em parceria com o Ministério da Saúde (CAMPELLO; MELO, 2014, p. 52-53).

Embora o Cadastro Único reunisse informações sobre 25 milhões de famílias, pertencentes aos estratos de mais baixa renda, havia indicações de que existiam famílias vulneráveis não inscritas, seja nos rincões mais distantes no interior, seja nas periferias das grandes cidades, para o que se desenvolveu um conjunto amplo de estratégias de “Busca Ativa”.

No plano, os contextos político e institucional favoreceram o aperfeiçoamento de políticas constituídas como as de transferência de renda e de assistência social, bem como de instrumentos como o Cadastro Único de Programas Sociais. Do ponto de vista das comunidades de políticas públicas e da opinião pública, a proposta não enfrentou grandes obstáculos, considerando as avaliações positivas acerca dos resultados do PBF e o objetivo do BSM de superar um problema grave que afetava o país, a exclusão das populações em extrema pobreza.

PROGRAMAS, BENEFÍCIOS E RESULTADOS DO BSM

Do diagnóstico realizado pela equipe derivaram algumas características do Plano Brasil Sem Miséria: a) foco no público extremamente pobre; b) grande escala, de modo a atingir um contingente significativo de população; c) perspectiva nacional (ainda que com destaques regionais), de maneira a alcançar os extremamente pobres de todo o país; e d) estrutura que permita execução ágil, de modo a garantir tempestividade, dado o prazo de duração do Plano.

A escala nacional e o caráter intersetorial e intergovernamental do BSM demandaram uso intensivo das ferramentas informacionais e redes existentes, como elementos estruturantes do Plano, com destaque para o Cadastro Único e a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de instrumentos para monitoramento, como as Salas de Situação, e novas modalidades de repasse. A fim de atender a população extremamente pobre descoberta, o plano previu o aumento e o aprimoramento de programas e serviços ofertados, como será apresentado nesta seção.

O Programa Bolsa Família, os serviços socioassistenciais do SUAS e, no meio rural, os Programas de Fomento e de Aquisição de Alimentos e os serviços de assistência técnica e extensão rural foram ampliados ou redesenhados, nos âmbitos federal, estadual e municipal, sob a perspectiva de otimização de recursos. Outros foram criados ou aperfeiçoados: no eixo de garantia de renda, os benefícios do Bolsa Família à gestante e nutriz e de superação da extrema pobreza; no eixo de inclusão produtiva, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) e Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho); no eixo de acesso a serviços foi criada a Ação Brasil Carinhoso, manteve-se a expansão dos equipamentos do SUAS e estruturação de serviços volantes da assistência social.

O BSM ampliou a rede de atendimento em localidades de famílias vulneráveis mapeadas por meio do Cadastro Único. O orçamento federal para a assistência foi reforçado, permitindo a ampliação da rede e de profissionais: o número de trabalhadores da assistência social passou de 221 mil trabalhadores, em 2010, para 256 mil, em 2014.

Os serviços prestados pelo SUAS são divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial da Política de Assistência Social. Os benefícios se dividem em Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶, os Benefícios Eventuais e o PBF – que está ligado à política de assistência social, mesmo considerando que estejam em estruturas distintas de gestão, SENARC e SNAS, respectivamente (BRASIL, 2015c). São vários os equipamentos distribuídos no território em que são ofertados os programas e serviços: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados (CREAS), Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP)⁷.

⁶ O BPC, instituído pela Constituição Federal (1988) e regulamentado pela LOAS (1993), é um benefício que integra as ações da Proteção Social Básica no SUAS e se refere à transferência direta de 1 salário mínimo a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência, de qualquer idade, que possuam impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais possam obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

⁷ Dados do Censo SUAS de 2014 indicam que havia no país 8.088 CRAS, 7.882 Centros de Convivência, 5.184 Unidades de Acolhimento, 2.372 CREAS e 215 Centros POP (BRASIL, 2015c).

O SUAS desenvolveu ações nos eixos de garantia de acesso à renda, acesso a serviços e inclusão produtiva⁸. Em 2012, por meio de cofinanciamento, foram criadas equipes volantes para realizar a Busca Ativa, que consistia na procura minuciosa, pelos profissionais do SUAS, de famílias ainda não incluídas, com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema, principalmente a população em regiões isoladas e comunidades tradicionais. Também se encarregaram de identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essas famílias pudessem acessar os seus direitos. Com essa ação proativa, o número de pessoas identificadas como extremamente pobres passou de 407 mil para 1,1 milhão de famílias em 2014, e 1,6 milhão em 2015.

Boa parte do orçamento da União para a Assistência Social é voltada aos programas de transferência de renda: Bolsa Família e o BPC. Durante o período de implantação do BSM, de 2011 a 2014, o orçamento da Assistência Social passou de R\$ 49,2 bilhões para R\$ 70,7 bilhões⁹. Quando excluídas as ações de transferência de renda¹⁰, observa-se uma elevação, em valores constantes, de R\$ 4 bilhões em 2011 para R\$ 6,9 bilhões em 2014. Esse incremento refere-se, principalmente, à expansão dos serviços nos CRAS, CREAS, ampliação da quantidade de Centros POP, ampliação dos programas voltados à Segurança Alimentar e Nutricional e às ações de apoio à Gestão do SUAS¹¹ (BRASIL, 2015c).

De acordo com o Censo SUAS 2014, o repasse total, em 2014, ao PBF foi de R\$ 27,1 bilhões, para 14 milhões de famílias beneficiárias – R\$ 9,5 bilhões a mais que em 2011. Os recursos executados do orçamento para o PBF em 2014 equivaleram a 38,3% do total de recursos da assistência social e o BPC a quase 50% (BRASIL, 2015c). O reforço de recursos que os programas tiveram a partir da implementação do plano foi apontado como um dos principais elementos para a retirada de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza (COSTA et al., 2014, p. 187).

De 2011 a setembro de 2014, o valor total empenhado nas ações apontadas no Orçamento Geral da União (OGU) como integrantes do BSM foi de R\$ 109,6 bilhões. Como um plano transversal, suas ações não coincidiam com a estrutura de programas e ações do Plano Plurianual (PPA), podendo perpassar ações de vários órgãos, assim como contemplar apenas metas parciais de algumas ações. Essa particularidade fez que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) criasse o Plano Orçamentário, que possibilitou a utilização de um marcador específico capaz de agregar diferentes ações orçamentárias sob a égide do BSM. Com esse indicador, foi possível um melhor acompanhamento das ações orçamentárias do BSM executadas por diversos órgãos. O fator preponderante, no entanto, foi a decisão de que as ações com essa marcação ficavam livres de contingenciamento e tinham prioridade na liberação dos recursos financeiros, pelo menos até o fim de 2014.

As políticas universais que atendiam ao público do BSM não possuíam essa marcação, mas a intersetorialidade atuava na priorização de ações, por exemplo, na indicação de construção de unidades de saúde em áreas de concentração de extrema pobreza, e no

⁸ Para a lista dos serviços do SUAS no Plano, ver Colin, Gonelli e Moreno (2014).

⁹ Segundo o Censo SUAS 2014, a política de aumento real do salário mínimo adotada no período produziu impacto direto no financiamento do BPC, que passou de R\$ 240 em abril de 2003 para R\$ 724 em janeiro de 2014 (BRASIL, 2015c).

¹⁰ Renda Mensal Vitalícia (RMV), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família, Bolsa PETI e Bolsa Agente Jovem.

¹¹ O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) foi instituído em 2011 (Lei nº 12.435) pelo Governo Federal com o objetivo de apoiar financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Objetiva a aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios e estados.

caso da educação, o Programa Mais Educação priorizou escolas com maioria de alunos do Programa Bolsa Família sem, contudo, limitar-se a essas instituições de ensino.

Para a primeira infância, crianças de 0 a 6 anos, foi criada a Ação Brasil Carinhoso que incentiva os municípios a ampliarem a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento por meio da oferta de mais recursos às prefeituras a cada vaga ocupada por crianças do Bolsa Família. Foram 3.488 municípios que aderiram à ação de creches, sendo o valor repassado aos municípios para alimentação ampliado em 66%. Em 2014, 707,7 mil crianças do PBF de 0 a 48 meses estavam matriculadas na educação infantil (FALCÃO e VIEIRA, 2014b).

Ação Brasil Carinhoso trouxe inovações também ao PBF, ao criar um novo benefício financeiro que varia de acordo com a intensidade da pobreza, de forma a assegurar que as famílias efetivamente ultrapassassem a linha de extrema pobreza, à época em R\$ 70 mensais per capita (a partir de junho de 2014, este patamar foi reajustado para R\$ 77). Lançada em maio de 2012, a medida alcançou inicialmente as famílias com crianças até 6 anos de idade, sendo posteriormente, em novembro do mesmo ano, ampliada para famílias com adolescentes até 15 anos.

Em 2013, o BSM estendeu o novo benefício financeiro a todas as famílias do PBF que ainda viviam na extrema pobreza, independente da idade dos seus membros, com a criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)¹² (COSTA; FALCÃO, 2014b, p. 239-248).

No eixo de inclusão produtiva urbana, foi criada uma modalidade específica do Pronatec, coordenado pelo MEC, adaptado em função das características do público que, em geral, tem baixa escolaridade, com dificuldade em se manter nos cursos. Os cursos de qualificação profissional destinaram-se a pessoas de 16 anos inscritas no Cadastro Único e pagos diretamente pelo governo federal à instituição de ensino. As vagas e os tipos de cursos oferecidos em cada cidade são negociados entre o poder público, as instituições que ministram os cursos, os trabalhadores e o empresariado. Entre 2012 e 2015 foram realizadas 1,85 milhão de matrículas em cursos de qualificação profissional em 3.606 municípios, com oferta de 615 tipos de cursos (BRASIL, 2015f)¹³.

Os serviços da rede de assistência social, cuja proximidade à população facilita o fluxo de informação e encaminhamento aos cursos do Pronatec¹⁴, foram fortalecidos para fazer a ponte entre a oferta e a demanda por meio do Acessuas Trabalho. Por meio de repasses fundo a fundo, o MDS remunera os municípios pelas atividades de mobilização, encaminhamento e monitoramento do público-alvo, aproveitando a capilaridade do SUAS para alavancar os esforços de inclusão produtiva. Esse arranjo é apontado pelo MDS como determinante para a grande participação do público do BSM no total de inscritos em cursos do Pronatec. Entre 2012 e 2014, os municípios receberam R\$ 254,4 milhões desse Programa para ações de inclusão produtiva.

¹² O benefício médio por família entre 2010 e 2014 passou de R\$ 94 para R\$ 170, alcançando R\$ 242 para famílias que recebem o benefício de superação da pobreza (Falcão e Vieira, 2014: 251).

¹³ A pesquisa com grupo de controle sobre os impactos do Pronatec, cujos resultados foram analisados por Lucena e Fonseca nesta publicação, destaca que as taxas de conclusão são maiores para o público Pronatec BSM, chegando a 87,7% de aprovação entre os 80,3% concluintes. Se comparadas essas taxas com o público geral do Bolsa Formação, observa-se ligeira superioridade, visto que no geral as taxas de aprovação foram de 87,1% entre os 79% concluintes de um ou mais cursos.

¹⁴ Avaliações conjuntas conduzidas pelo MDS e MEC mostraram que, na modalidade Bolsa-Formação, os beneficiários do PBF e os não beneficiários inscritos no Cadastro Único tiveram menor evasão e melhor aproveitamento quando comparados com o público em geral. Entre janeiro de 2012 e junho de 2014, os dados mostraram que os beneficiários do PBF tiveram sua taxa de formalização no mercado de trabalho elevada de 8% para 18%, e os não beneficiários inscritos no Cadastro Único experimentaram um aumento na formalização de 20% para 33%. Para os demais trabalhadores também foi registrado aumento, de 22% para 36% (MONTAGNER; MULLER, 2015).

O empreendedorismo (Microempreendedor Individual – MEI) foi incentivado por meio de parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), tendo por objetivo expandir a oferta de assistência técnica a empreendedores, prevendo tratamento especial aos beneficiários do PBF e demais integrantes do Cadastro Único.

Com o objetivo de democratizar o acesso ao microcrédito por meio da redução dos custos e prevenção da inadimplência, foi criado o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO – Programa Crescer). A taxa de juros foi reduzida de 60% para 8%, inicialmente, e em 2013 a 5% ao ano, e a taxa de abertura de crédito reduzida de 3% para 1%. Em 2014, 1,2 mil pessoas do Cadastro Único se formalizaram como microempreendedor individual e 5,6 milhões de pessoas participaram do programa de microcrédito produtivo orientado.

O programa Crescer atingiu mais de 11,3 milhões de operações realizadas, sendo metade delas contratadas por inscritos no Cadastro Único e 34% por beneficiários do Bolsa Família. Na formalização, foram computadas 5,3 milhões de adesões ao MEI, sendo 24,9% de pessoas registradas no Cadastro Único e 9,8% de beneficiários do PBF (BRASIL, 2015f).

Para a inclusão produtiva rural foram feitas parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), envolvendo assistência técnica e recursos para a aquisição de equipamentos e outros insumos pagos diretamente pelo MDS ao agricultor, via cartão magnético do Bolsa Família. As compras públicas são um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo MDS, MDA e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Em 2010, os produtores de baixa renda representavam 32% do total dos beneficiados pelo PAA. Entre 2011 e 2014, sua participação passou para 53% (totalizando 301,6 mil operações realizadas por famílias inscritas no Cadastro Único). Os produtos da agricultura familiar também eram comprados pelos estados e municípios para abastecer restaurantes universitários, hospitais públicos, entidades socioassistenciais e presídios de quatro estados no país.

O programa Água para Todos instala cisternas que levam água para famílias que vivem na região semiárida. De 2003 a 2010, a média anual de cisternas entregues foi de 47 mil. Em junho de 2014, foram entregues 480 mil, aumentando a média anual em mais de três vezes.

Até março de 2016, foram entregues 162 mil cisternas de produção e 928,1 mil cisternas de água para consumo.

Caso as famílias inseridas no Cadastro desenvolvam atividades sustentáveis em áreas socioambientais prioritárias, elas podem receber o Bolsa Verde, cuja proposta é promover o aumento de renda, ao mesmo tempo em que se incentiva a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais. Cerca de 75,2 mil famílias

de extrativistas, assentados e ribeirinhos foram beneficiadas com a Bolsa Verde até novembro de 2015.

Até 2014, 358 mil famílias receberam visitas de agente técnico do programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, das quais 196,7 mil famílias receberam recursos de fomento produtivo (BRASIL, 2015f).

Somadas as ações, entre 2011 e 2014 o eixo da inclusão produtiva rural mobilizou recursos da ordem de R\$ 10 bilhões, com efeitos na realidade socioeconômica das regiões, majoritariamente as de baixa renda e pouco dinâmicas (MELLO et al., 2015).

Em relação à redução da pobreza, o País realizou avanços expressivos ao longo da última década, sendo as transferências, principalmente o Programa Bolsa Família e o BPC, além das políticas universais e do crescimento da renda de trabalho na extremidade inferior da distribuição, os fatores que mais contribuíram (COSTA et al., 2014, p. 188; BRASIL, 2015). Os avanços em várias outras dimensões sociais foram também expressivos, como sistematizado no Estudo Técnico nº 10/2015 (BRASIL, 2015a), apresentado na seção seguinte¹⁵.

O quadro abaixo resume os programas dos três eixos do BSM, as principais ações e estratégias adotadas e o público a que se destinam.

QUADRO 2 – PRINCIPAIS COMPONENTES DOS EIXOS DO BSM

Eixo	Iniciativa	Estratégia	Público
Garantia de Renda	Cadastro Único	Implementação do Busca Ativa para inclusão no cadastro e concessão de benefícios	Famílias pobres e extremamente pobres ainda fora do cadastro
	Programa Bolsa Família (PBF)	Reajuste do benefício variável	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos
		Ampliação da quantidade de benefícios variáveis de três para cinco por família	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos, gestantes e nutrizes
		Brasil Carinhoso I Brasil Carinhoso II	Primeira Etapa: famílias com crianças entre 0 e 6 anos que mesmo com as transferências continuavam abaixo da linha de pobreza Segunda Etapa: ampliação para famílias com crianças entre 0 e 15 anos
		Criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Terceira Etapa: ampliação para qualquer família cuja renda total ainda estava abaixo da linha de pobreza, independentemente da existência de crianças na faixa de 0 a 15 anos
	Definição da linha nacional de extrema pobreza (Pactos)	Famílias atendidas pelos diversos programas subnacionais complementares ao PBF	
Inclusão Produtiva Urbana	Programa do Microempreendedor Individual (MEI)	Facilidade de abertura do próprio negócio e de formalização, com a parceria do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Microempreendedores individuais entre as famílias mais pobres
	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil sem Miséria)	Melhoria das colocações no mercado de trabalho a partir da qualificação da mão de obra pela oferta de cursos de curta duração específicos para esse público	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Acessuas Trabalho	Intermediar oferta e demanda de trabalho, em especial aos oriundos dos cursos do Pronatec	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Empreendimentos de Economia Popular Solidária	Expansão de apoio a empreendimentos de economia popular e solidária por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE)	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres
	Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Ampliação do acesso ao crédito pelos bancos públicos federais	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres

¹⁵ São exemplos desse conjunto de políticas o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Luz para Todos, além de programas integrantes de outros grandes planos estruturantes, como as obras de saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Inclusão Produtiva Rural	Programa Água para Todos	Acesso à água, reunindo diferentes ações do governo e criando novos arranjos, sendo o principal a instalação de cisternas	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do semiárido / agricultores familiares
	Programa Luz para Todos	Definição de metas específicas do programa	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza / agricultores familiares
	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento)	Criação de novo modelo de Assistência Técnica individualizada e de Extensão Rural. Disponibilização de recursos não reembolsáveis	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza
	Bolsa Verde	Ampliar a concessão do benefício	Famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Ampliação da participação dos agricultores no PAA	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza
Acesso a serviços públicos	Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Expansão ou redirecionamento dos serviços socioassistenciais	População do território
		Ampliação da rede SUAS em localidades de famílias vulneráveis	População do território
		Ampliação do número de servidores da assistência social decorrente de reforço do orçamento federal destinado à assistência social	População do território
		Ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores para um atendimento adequado à população	Servidores da rede de atendimento do SUAS
	Ação Brasil Carinhoso	Incentivo aos municípios para ampliação da oferta de vagas em creches e aumento do valor repassado às prefeituras para custear alimentação	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos
	Proteção Social Básica (PSB)	Constituição de Equipes Volantes para localizar as famílias (Busca Ativa) e identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para acesso a direitos pelas famílias	Pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos, no território e nas comunidades tradicionais ou que vivem em regiões isoladas
	Proteção Social Especial (PSE)	Reordenação dos serviços de acolhimento e ampliação da rede de serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros POP	População de rua
Ampliação e cofinanciamento do Serviço Especializado em Abordagem Social		População de rua / crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil / usuários de substâncias psicoativas	

Fonte: Elaboração própria

EFEITOS COMBINADOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA: INDICADORES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E DESIGUALDADE

Para além da diminuição expressiva da desnutrição, insegurança alimentar, pobreza monetária e multidimensional, as políticas de desenvolvimento social e Plano Brasil Sem Miséria tiveram contribuição significativa em outras dimensões sociais. Análises aprofundadas acerca da evolução da estrutura de classes de renda, perfil educacional, ocupação e condições habitacionais podem revelar contribuições importantes dessas políticas, direta e indiretamente, e deveriam compor o programa de pesquisa aqui proposto.

No que se refere aos impactos do conjunto de políticas e ações coordenadas pelo MDS sobre a desnutrição, cabe apontar, como primeira evidência, a evolução do Indicador de Prevalência de Subalimentação produzido pelo escritório da FAO em Roma. Atualizado em 2014, o indicador mostrou que o Brasil teve uma redução das taxas entre as décadas de 1990 e 2000, com o total de pessoas subnutridas passando de 22,6 milhões para 19,9 milhões. A redução mais significativa foi em 2012, quando o país alcançou as duas metas da ONU de redução das taxas de fome: cortar pela metade o número de pessoas passando fome e reduzir esse número para menos de 5% da população (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2014)¹⁶.

¹⁶ O relatório sobre o estado da insegurança alimentar no mundo destacou que o Brasil tirou milhões de pessoas do mapa da fome não apenas por conta dos programas de transferência de renda, mas também por fatores como o fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres e a melhoria da renda dos mais pobres, que teriam contribuído para que o país tivesse menos de 5% de sua população em situação de subnutrição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2014).

Na mesma direção apontam os indicadores de Insegurança Alimentar levantados em suplemento especial das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, 2009 e 2013: a percepção de insegurança quanto à disponibilidade de alimentos e a restrição alimentar episódica de adultos ou de crianças diminuiu no período. A Insegurança Alimentar Grave (referente a domicílios com algum relato de falta de alimentos às crianças nos três meses anteriores à pesquisa) caiu de 7% em 2004 para 3% dos domicílios investigados pela pesquisa.

No Estudo Técnico nº 10/2015 (BRASIL, 2015a) sistematizou-se um conjunto de evidências acerca dos avanços sociais proporcionados pela continuidade e aprofundamento da estratégia de desenvolvimento inclusivo iniciado em 2003, especialmente com a criação do MDS em 2004 e do Plano Brasil Sem Miséria em 2011. Nesse estudo mostrou-se que a extrema pobreza e a pobreza monetária – definidas a partir da linha de R\$ 70 e R\$ 140 em junho de 2011, respectivamente – apresentaram forte inflexão entre 1993 e 1995 e depois, de forma sistemática, a partir de 2003 até 2014. A extrema pobreza saiu de um patamar de 13,5% em 1992 para 2,5% em 2014; nas mesmas referências, a pobreza monetária caiu de 31% para 7%.

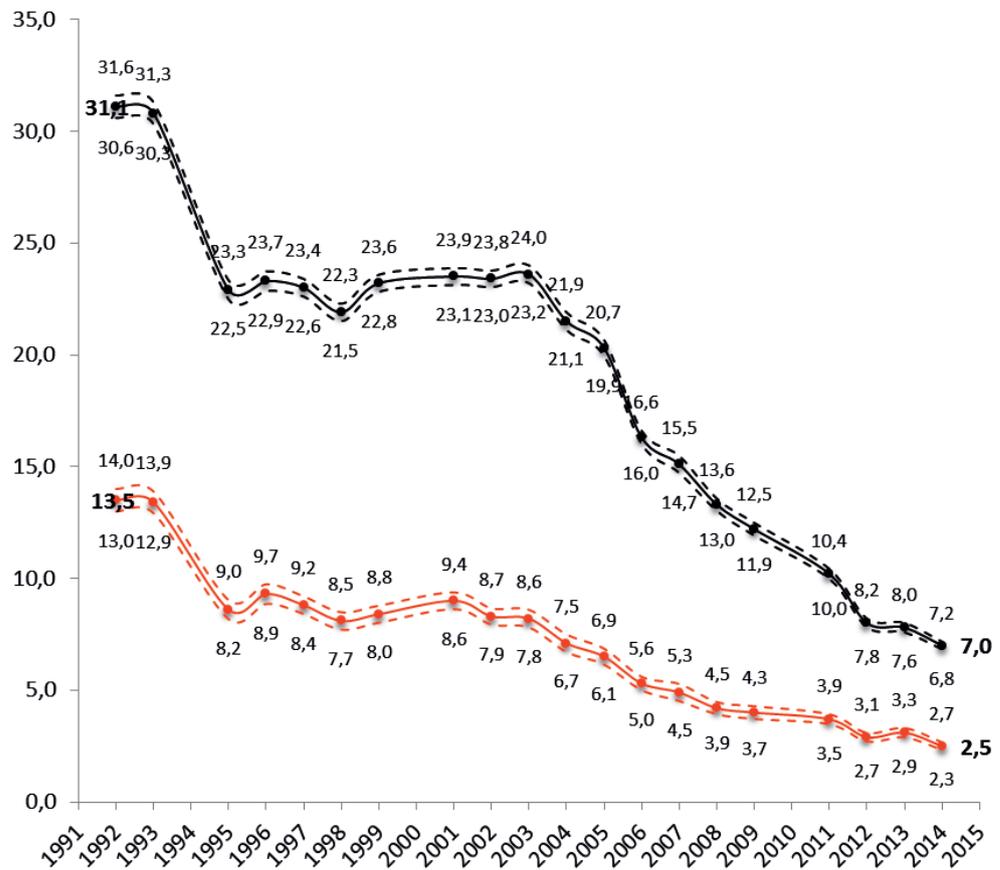
O Hiato e Severidade da extrema pobreza e pobreza são igualmente declinantes no período, chegando próximos a 1% em 2014. Em termos quantitativos, o contingente de pessoas em extrema pobreza saiu de 19,6 milhões para 5,1 milhões no período, com quedas intensas entre 2002 e 2009 (40%) e 2009 e 2014 (33%). O contingente de pobres saiu de 45,2 milhões para 15,1 milhões entre 1992 e 2014, com quedas igualmente expressivas entre 2002 e 2009 (40%) e 2009 e 2014 (40%), em contextos econômicos bastante diversos. A desigualdade de renda domiciliar per capita, medida pelo Índice de Gini, saiu de um nível de 0,605 em 1993 para 0,593 em 2001, e desde então de forma sistemática até chegar a 0,516 em 2014.

Considerando um indicador de pobreza multidimensional crônica – combinação de baixa renda, abaixo de R\$ 140, e privação de 4 ou mais serviços urbanos ou bens duráveis (BRASIL, 2015d) –, a evolução é ainda mais expressiva, já que o patamar sai de 19,5% (27 milhões) em 1992 para 1% (2,1 milhões) em 2014. A análise da evolução dos quantitativos dos demais tipos de pobreza multidimensional revela a inflexão sistemática e acentuada nos anos 2000, persistindo inclusive depois de 2009, acelerando-se ao longo do período. Não fossem os avanços institucionais e de gestão elencados nesse texto, tal aceleração não teria sido lograda, ainda mais em uma conjuntura econômica mais desfavorável, a partir de 2011.

Essas mudanças foram produzidas por um conjunto de políticas públicas universais e políticas de equidade, pela priorização política, pelos arranjos de governança e pela inovação técnica e mediante o desenvolvimento de competências na gestão e implementação das políticas sociais, em que pese as diferentes capacidades institucionais dos entes federativos.

Qual a contribuição do arranjo institucional criado e dos modos de gestão que estão na base dessas conquistas? O conhecimento acumulado nos programas do MDS e repassado ao BSM, por meio do aprendizado organizacional, foi capaz de gerar inovações na gestão de políticas sociais? O legado desse Plano é capaz de manter a continuidade de mudanças e impedir eventuais retrocessos futuros?

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA E POBREZA (%), COM LIMITES DOS INTERVALOS DE CONFIANÇA A 95% – BRASIL 1992 A 2014 (LINHAS DE R\$ 70 E R\$ 140 EM JUNHO DE 2011, ATUALIZADOS PELO INPC)



Fonte: Brasil (2014)

ARRANJOS CRIADOS PARA A GOVERNANÇA

Nesta seção identificamos elementos de gestão e governança, como modos de coordenação e arranjos institucionais, que podem ser considerados chave para a mo-

dernização da administração pública e, principalmente, para o enfrentamento dos chamados problemas complexos (*wicked problems*), que possuem múltiplas causas e cuja resolução não é consenso nem é claramente identificada (BRUGUÉ, 2012; MANDELL, 2012; CUNILL, 2014).

Para realizar a gestão, articulação e o monitoramento do BSM foi criada no âmbito do MDS uma secretaria extraordinária, a Secretaria de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Além do MDS, participavam do BSM a Casa Civil; a Secretaria Geral – Secretaria de Governo da Presidência da República –; as Secretarias das áreas de Relações Institucionais, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Assuntos Estratégicos da Presidência da República; ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Previdência Social; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Pesca e Aquicultura.

A indicação dos ministérios componentes do BSM deixa evidente seu compromisso com a intersetorialidade das ações, seja das políticas sociais, como as de infraestrutura, voltadas à produção econômica, assim como a aposta em combinar políticas de natureza universal – educação, saúde e trabalho, com enfoques de equidade –, ações afirmativas de gênero e etnia.

A estratégia de coordenação do BSM consistia em acompanhamento intensivo e articulação das ações. A governança do Plano foi desenhada buscando mais facilidade e eficiência na obtenção das informações e na articulação ministerial, federativa e com os parceiros, com vistas ao alcance dos resultados esperados.

Constituiu-se, assim, uma instância de governança de razoável alcance e complexidade operacional, com diversos instrumentos de coordenação, envolvendo sistema de gestão, painel de indicadores de acompanhamento, diversas salas de situação para discussão e resolução de problemas de implementação e esforço de convencimento e articulação horizontal e federativa.

Do ponto de vista federativo, a Constituição de 1988 estabeleceu um regime em que os entes federados estavam autorizados, mas não obrigados, a fazer ações governamentais em campos específicos. Políticas que almejam descentralizar programas e ter a adesão de governos locais enfrentam cálculos estratégicos que contrapõem benefícios a custos de natureza política, econômica e de gestão, imediatos ou futuros, como a transferência de recursos financeiros, provisão de bens e serviços aos cidadãos e apoio político (ARRETCHE, 2006). Assim, com a autonomia dos entes federados, a coordenação de políticas intergovernamentais implica a criação de meios e incentivos para envolver atores, exigindo diálogo, negociação e incentivos.

Nesse sentido, o BSM reconhecia a importância de mobilização dos entes:

A governança do BSM incluiu um conjunto de ações e instrumentos, entre as quais a celebração de Termos de Compromisso entre a União e os entes federados, em 2011. O objetivo era firmar o compromisso entre a União, o Distrito Federal e os 26 estados da Federação sobre competências e responsabilidades de cada ente na execução das ações.

Do ponto de vista político, a parceria teve contribuição relevante do poder de agenda da Presidenta da República, que incluiu o combate à pobreza extrema como uma prioridade de governo. No entanto, a adesão não era apenas um espaço para decisões de lideranças políticas; eram necessários instrumentos que viabilizassem ações estruturadas pela amplitude das metas e dimensão territorial. Foram criadas normas e espaços institucionais para o diálogo, além de comunicação informal, compondo um arranjo para implementação com papel para os estados, mesmo que não na dimensão esperada pelos mesmos, e diante da crítica de que o PBF passava ao largo desse ator.

A concertação entre atores era crucial e a própria Presidenta e Ministra do MDS visitaram cinco regiões do país em junho de 2011, momento em que era apresentado o Plano, as ações ofertadas e o diagnóstico da extrema pobreza. Os pactos eram compostos por medidas adaptadas às formas pelas quais a pobreza se manifesta nos territórios, utilizando uma série de indicadores, e pelo estabelecimento de competências e responsabilidades de cada ente na execução das ações propostas. Também foram feitos acordos para fortalecimento de ações de educação, saúde e assistência social (COSTA et al., 2014). Com a assinatura, as partes se comprometeram com a execução coordenada e cooperada das ações governamentais para a superação da extrema pobreza no Brasil.

O ano de 2011 foi um período de divulgação do BSM e de chamamento da Presidenta para que os estados aderissem a esse pacto nacional. Em 2012, a SESEP teve como foco a interlocução com os estados com intuito de auxiliá-los na elaboração de planos para a superação da extrema pobreza, garantindo seu alinhamento aos eixos do BSM. Desde o lançamento do BSM, 21 estados elaboraram ou aperfeiçoaram planos próprios¹⁷ para a superação da extrema pobreza, incluindo componentes locais para lidar com as formas com que a pobreza se manifesta em cada território.

Todos os estados brasileiros aderiram ao BSM por meio de pactuação voluntária e pelo menos onze deles¹⁸ criaram planos próprios, fortalecendo ações próprias ou adaptando programas de transferência de renda complementares ao PBF, num processo de disseminação vertical do BSM.

A partir de março de 2013 houve um acordo para a complementação das transferências do PBF pelos estados, visando fechar o hiato de extrema pobreza para famílias beneficiárias.

¹⁷ Os planos lançados foram: Acre Sem Miséria, no Acre; Família Cidadã, no Amapá; Vida Melhor, na Bahia; Plano de Combate à Pobreza no Ceará; DF Sem Miséria, no Distrito Federal; Programa Capixaba de Redução da Pobreza, no Espírito Santo; Renda Cidadã, em Goiás; Viva Oportunidades, no Maranhão; Panela Cheia, no Mato Grosso; Travessia, em Minas Gerais; PB Sem Miséria, na Paraíba; Família Paranaense, no Paraná; Mais Viver, no Piauí; Rio Sem Miséria, no Rio de Janeiro; RN Mais Justo, no Rio Grande do Norte; RS Mais Igual, no Rio Grande do Sul; Futuro, em Rondônia; Santa Catarina Sem Miséria, em Santa Catarina; Programa São Paulo Solidário de Combate à Extrema Pobreza, em São Paulo; Sergipe Mais Justo, em Sergipe; Tocantins Sem Miséria, em Tocantins.

¹⁸ Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo. No caso do Acre, a pactuação era anterior ao BSM. As demais complementações foram pactuadas ou repactuadas na vigência do BSM.

Para a utilização do mesmo cartão do PBF foram feitos acordos com a SENARC e a Caixa Econômica Federal. O acordo previa, nesses casos, que o estado complementaria o valor pago pela União, de forma a zerar a diferença entre a renda mensal per capita da família (após o recebimento do benefício do PBF) e o piso que o estado definiu como sua linha de pobreza (COSTA et al., 2014, p. 177, 179).

Um dos programas em que o papel dos estados e municípios foi marcante é o Pronatec/BSM. Os estados eram responsáveis pela articulação com os municípios, mobilizando e apoiando as administrações municipais na interlocução com as instituições ofertantes dos cursos do Pronatec (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e as Redes Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica), ajudando na identificação das vocações econômicas locais e monitorando a execução do Pronatec/BSM na jurisdição estadual. A prefeitura era responsável pela articulação com os governos federal e estadual e também internamente, entre os órgãos municipais, pela negociação de cursos e vagas junto às instituições ofertantes e pela estratégia de mobilização dos alunos potenciais.

Os municípios eram parceiros essenciais na condução do BSM, pela proximidade do poder público municipal com a população mais pobre em serviços em suas redes de assistência social, saúde e educação. Em muitas ações, os municípios foram os principais agentes, como foi a execução do Pronatec/BSM, o Acesso ao Trabalho e a Busca Ativa.

Em 2013, a posse de novos Prefeitos exigiu estratégias de comunicação e disseminação de informações para balizar a atuação dos municípios. Dentre elas, destaca-se o portal para os gestores municipais, chamado “Brasil Sem Miséria no seu Município”, com dados e relatórios com informações customizadas e atualizadas periodicamente para cada um dos 5.570 municípios brasileiros: textos sobre o Plano e seus principais programas; dicas para montar estratégias municipais de combate à pobreza extrema; “Painel de Monitoramento” para o gestor poder acompanhar a evolução de indicadores do BSM em sua cidade ao longo do tempo.

O uso de mecanismos de transferência de recursos existentes diretamente do governo federal aos municípios, “fundo a fundo”, e procedimentos simplificados de adesão, prestação de contas e de repasse parecem indicar esforços dos dirigentes do Plano para a flexibilização na gestão para obter agilidade no uso de recursos. Um exemplo são os recursos transferidos para o Acesso ao Trabalho via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e recursos suplementares relativos a vagas ocupadas em creches via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em relação à flexibilização, foram utilizadas transferências diretas para as escolas em tempo integral, a partir dos modelos do Programa Mais Educação do Ministério da Educação (MEC), e para fortalecer ações do Cadastro Único. No caso do Pronatec, os recursos são repassados diretamente pelo MEC às instituições ofertantes, sem necessidade de convênios com os estados e municípios.

Percebe-se que além da disseminação vertical do plano para os entes federados, também houve disseminação horizontal de práticas exitosas. O conhecimento gerado a partir das práticas do Programa Bolsa Família no arranjo de coordenação intersetorial entre o MDS, MEC e Ministério da Saúde (MS) na gestão das condicionalidades foi adaptado para as relações de coordenação do BSM.

Nesse arranjo estavam estruturas operativas, como o Cadastro Único para Programas Sociais, instrumentos financeiros, institucionais e informacionais, bem como um modo de gerir relações entre parceiros. Como exemplos, destacam-se as transferências de recursos aos municípios pelo MEC para as ações dirigidas a creches, a utilização das informações do Cadastro Único para localizar as crianças e a priorização das escolas pelo Programa Mais Educação, além da adaptação do Pronatec ao público do BSM que deu origem ao Pronatec Brasil Sem Miséria. Foram feitas diferentes combinações de práticas exitosas propiciadas pela disseminação horizontal.

Por ser uma prioridade da agenda, uma alternativa seria a coordenação ser feita por uma instância política com mandato sobre outros ministérios, como a Casa Civil. No entanto, optou-se, a exemplo do que ocorreu com o PBF, por um desenho cujo núcleo coordenador era um ministério setorial, o MDS, sem relação de subordinação hierárquica com outros ministérios. Uma instância foi criada no MDS para coordenar o Plano, articular e mobilizar os esforços dos parceiros e dos governos visando uma ação conjunta. Trata-se da SESEP, com estrutura relativamente pequena, que tinha a peculiaridade de não constituir uma unidade executora de política finalística.

Ações para aumentar a força de trabalho da SESEP foram implementadas por meio da incorporação de 28 servidores temporários em 2013, contratados através do Processo Seletivo Simplificado, realizado pelo MDS, e de quatro Analistas Técnicos de Políticas Sociais, fortalecendo a presença de servidores de carreira vinculados ao órgão. Ao final de 2015, a SESEP contava com 49 colaboradores, dos quais apenas cinco não possuíam vínculo com a administração pública (Brasil, 2015f).

Para a governança do Plano, foram previstos vários comitês de acompanhamento. No entanto, ao longo da implementação, a estratégia de coordenação do BSM colocou mais ênfase no acompanhamento intensivo e na articulação das ações, sendo as salas de situação e reuniões bilaterais as estratégias que mais vigoraram na gestão e no tratamento das informações que subsidiavam as decisões¹⁹.

É provável que a busca por agilidade tenha orientado a condução do fluxo decisório, pois as interações entre os membros do Comitê ocorriam, de modo geral, por meio de contatos e encontros que não eram convocados como reuniões formais dessas instâncias. No caso do GIA, era frequente a troca de informações entre os membros por meio eletrônico ou em documentos formais. A proximidade da SESEP ao Gabinete da Ministra também possibilitou celeridade os pleitos da secretaria em vários aspectos com os atores institucionais, interna e externamente ao MDS.

¹⁹ O Comitê Gestor do BSM (CG), o Grupo Executivo do BSM (GE) e o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA). O CG é composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e tem como responsabilidade coordenar as ações previstas no BSM necessárias à implementação. O GE é formado por representantes da SESEP/MDS e de secretarias do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, e seu objetivo é definir questões orçamentárias e legais, além da validação de metas e acompanhamento dos resultados do BSM. O GIA é formado por representantes da SESEP/MDS e de secretarias dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Integração, das Cidades, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Agrário, e seu objetivo é a consolidação das ações, a definição das metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM (BRASIL, 2011).

O monitoramento gerencial das ações do BSM feito por meio de salas de situação foi inspirado na experiência do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Com equipes intersetoriais, as salas são instâncias de caráter gerencial e informacional que permitem a avaliação das ações com o levantamento de restrições, atrasos, riscos e resultados a fim de subsidiar as decisões no âmbito das demais instâncias de governança²⁰. O monitoramento obedecia ao seguinte fluxo: os Ministérios setoriais recebem as informações acerca das ações do Plano, enviadas pelos executores, e após avaliarem a sua consistência, as transmitem ao MDS e aos demais ministérios por intermédio das Salas de Situação.

As Salas de Situação buscam a cooperação e a troca de informações entre os atores que as compõem e desempenham papel importante na gestão de riscos, mediante acompanhamento contínuo e sistemático e avaliação das ações, de restrições, atrasos, levantamento de providências a serem tomadas e resultados obtidos. Segundo relatórios consultados, as diretrizes que orientavam as Salas de Situação eram as seguintes: relações de caráter contínuo, sistemático e duradouro; relações de reciprocidade e troca entre atores que compõem a sala e de interdependência entre os atores; existência de confiança e incentivos à cooperação; incentivos ao aprendizado e à disseminação da informação. Resta saber como de fato essas relações funcionaram e contribuíram para a agilidade na coordenação e processo decisório.

Outros componentes do Plano são os sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão²¹ e monitoramento e as pesquisas sobre os resultados, que também permitiram a prestação de contas e divulgação dos resultados do BSM. Uma série de indicadores e boletins específicos foi organizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e publicada na Internet para o acompanhamento das ações do Plano nos entes federativos.

Em relação à participação social, foram feitas rodadas de “Diálogos” com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, em que se debatiam as estratégias e eram feitas críticas e sugestões ao plano (COSTA; BANDEIRA, 2014, p. 219). No entanto, de acordo com Menezes e Martins (2014, p. 689), a ação não teria sido suficiente, e afirmam que muitos dos gargalos do Plano referem-se aos limites da gestão local:

pouco engajamento dos governos municipais com o plano, a ausência de gestores locais qualificados, a falta de transparência e até mesmo a reprodução de práticas clientelistas de alguns governos, aliados à fragilidade ou inexistência de instâncias de controle social, tem apresentado desafios imensos para garantir um maior engajamento de organizações da sociedade civil (OSC) nas suas ações, bem como dificultam o monitoramento e acompanhamento das ações e resultados.

Segundo Costa e Bandeira (2014, p. 207), o relacionamento com os municípios se deu mais fortemente com as capitais e grandes cidades. Para a comunicação, foi criado um plano de divulgação que envolveu cartilhas, boletins e ferramentas on-line, com indicadores periódicos para cada estado e cidade.

²⁰ Eram instâncias de acompanhamento das salas de situação: a inclusão produtiva urbana (economia solidária, empreendedorismo e qualificação); a inclusão produtiva rural (apoio à produção e comercialização, assalariados rurais e assentados); alfabetização e educação integral; assistência social; saúde; Brasil Carinhoso; Bolsa Verde; e Água para todos. Outras ações e programas (PBF; Busca Ativa; Programa Crescer; Minha Casa, Minha Vida; e Luz para Todos) eram acompanhados por outros meios (eletrônicos, indicadores) e reuniões para troca de informações e alinhamento (ver capítulo sobre as Salas de Situação nesta publicação).

²¹ Os gestores do BSM possuem várias ferramentas para auxiliar a gestão. Consulte o catálogo de ferramentas criadas para a gestão de programas do MDS e o resumo das funcionalidades em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/>>. Resultados nacionais eram publicados semestralmente, com tratamento gráfico, disponíveis no sítio <<http://www.brasilsemisèria.gov.br/>>; resultados por estado disponíveis no mesmo site, na aba “Gestão e Acompanhamento”, com atualização bimensal; resultados municipalizados, incluindo mensagens para gestor municipal, disponíveis no sítio <<http://www.brasilsemisèria.gov.br/municipios/>>, com atualização bimensal.

O Plano contou ainda com outro legado proveniente das políticas do SUAS, com a expertise dos trabalhadores da assistência social com o atendimento ao público mais vulnerável e sua extensa rede de serviços e equipamentos. O BSM impulsionou o SUAS, conforme expressam os recursos da União alocados na Assistência Social, e o crescimento de serviços e equipamentos. Por sua vez, o SUAS assumiu papel fundamental na articulação dos serviços com as demais políticas no plano federal, para que o atendimento efetivo aos cidadãos acontecesse nos territórios, ainda que com muitas deficiências na integração de serviços locais. O trabalho desenvolvido pelos operadores do SUAS nas localidades fez que suas ações fossem consideradas a “porta de entrada” dos cidadãos à rede de serviços e políticas sociais a que têm direito.

Para Colin, Gonelli e Moreno (2014, p. 362), apesar dos avanços na assistência social, há ainda desafios postos no âmbito do BSM, como a qualidade dos serviços e capilaridade. Segundo as autoras, “a melhoria dos processos de articulação setorial com as demais políticas públicas por meio da criação de mecanismos institucionalizados, tais como fluxos operacionais e protocolos de atendimento conjunto, assegurando sinergias potencializadoras”.

A gestão das relações intersetoriais

O modo como o diagnóstico do BSM foi estabelecido, trazendo a dimensão multidimensional da pobreza, com suas múltiplas causas, implicava ações intersetoriais para a resolução do problema da pobreza por diversos atores pelo suposto de que ela “cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), porque permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc.) que são próprios de cada setor, sejam governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos” (CUNILL, 2014, p. 16). A essa definição multidimensional de pobreza corresponderia uma estratégia de implementação que considerasse a entrega de vários serviços e programas (BRASIL, 2015d).

As ações do BSM deveriam atuar de modo coordenado e integrado com políticas universais, para o alcance do objetivo comum, a superação da extrema pobreza em todo o território nacional, num prazo determinado. Nesse sentido, em que pese o sentido de intersetorialidade estar em debate, o que o BSM buscou executar na gestão parece se referir à noção descrita por Cunill (2014) como a integração de diversos setores para entrega de serviços, de modo articulado, para atender necessidades sociais ou prevenir problemas que têm causas complexas, diversas e relacionadas entre si. Os atores entram em acordo e trabalham conjuntamente, visando alcançar uma mudança social em relação à situação inicial. Para a autora, essa noção implica diferentes tipos de relações de colaboração, não hierárquicas e inclusive não contratuais, de acordo com os propósitos específicos que se queira alcançar.

O trabalho com múltiplos atores, quando se reconhecem as interdependências, permite produzir e testar novas ideias entre parceiros, em princípio, porque facilita

a interação entre agentes com diferentes visões e recursos, bem como a troca e o aprendizado coletivo, a despeito das divergências e disputas. A colaboração e a coordenação, além de necessárias, são adequadas à busca de resolução de problemas sociais graves e projetos complexos com múltiplos atores. Nesse sentido, de que modo as organizações foram afetadas pelas práticas intersetoriais no Governo Federal disseminando essas práticas?

A gestão federal do PBF e BSM foi desenhada considerando participação ativa dos governos municipais, por estarem mais próximos aos destinatários das políticas, ainda que tenham baixa gerência nas decisões centrais e alta importância no atendimento a direitos. É provável que as críticas feitas ao PBF, de que as prefeituras ficam com o ônus da execução e os estados com um papel secundário na sua implementação (FILGUEIRAS, 2013, p. 15), tenham influenciado o tipo de relação estabelecido no plano. Por esse motivo, chama a atenção o modo como foram minimizados esses conflitos e gerados os incentivos para participação dos entes federados no BSM.

Existem várias tipologias de colaboração²², mas para o propósito deste texto, usaremos a proposta de Mandell (2012)²³, que serve como explicação provisória para a investigação das relações que o modelo de gestão da intersetorialidade construiu para o plano. A autora identificou tipos ideais de relações que se estabelecem no trabalho conjunto, estabelecidos em um continuum, compostos por intensidade de relacionamentos, fluxos de comunicação e distribuição de poder entre os participantes, tempo de relacionamento, e nível de risco e recompensa.

O conhecimento e práticas anteriores do MDS permitiram construir diferentes relações com entes federativos, que podem ser visualizadas no continuum da tipologia de Mandell no BSM. No mínimo, haveria cooperação em que as responsabilidades de cada esfera foram definidas formalmente em um termo de adesão, com estabelecimento de requisitos de operação para receber recursos do programa. Em uma posição intermediária daquele continuum, em que se localizaria a coordenação feita pela SESEP, supõe-se que estaria boa parte dos atores, com relações mais sólidas e construídas com maior comprometimento do que o tipo anterior, obtendo alinhamento de recursos e esforços em torno das principais metas.

Outra parte das relações estabelecidas pela SESEP estaria de acordo com o modo de gestão colaborativo, que significa trabalhar em comum acordo para atingir um objetivo. Mais difícil de obter e manter seriam os atores que conseguiram obter acordos sobre o curso da ação, alterando a forma como pensam, comportam-se e operam.

É razoável afirmar que os resultados obtidos pelo BSM se beneficiaram de relacionamentos anteriormente criados pelos programas do MDS – principalmente construídos no processo de implementação, cuja combinação de esforços e conhecimentos foi capaz de produzir benefícios maiores do que os obtidos com esforço isolado. Nesse

²² Segundo Cunill (2014, p. 17), foram construídos vários modelos e tipologias de colaboração. Winkworth e White (2011) identificam três amplos espaços de colaboração entre setores: trabalho em rede (networking), coordenação e integração. Horwath e Morrison (2007) destacam cinco tipos de colaboração: comunicação, cooperação, coordenação, coalizão e integração, enquanto Sandfort e Brinton (2008) mencionam um continuum que vai da cooperação até a integração de serviços, localizados entre coordenação e colaboração. Corbett e Noyes (2008) constroem uma tipologia de intensidades das relações interagenciais, segundo as quais sejam os propósitos perseguidos, distinguindo os seguintes tipos de relação: comunicação, cooperação, coordenação, colaboração, convergência e consolidação.

²³ Segundo essa tipologia, que se visualiza num continuum, o enfoque da cooperação está no compartilhamento de informações e conhecimentos, estando os atores vagamente conectados, com baixa contribuição para a relação. Existem pequenas alterações na forma de trabalho, com a vantagem de aprender com outros e ser capaz de modificar seu modo de trabalhar. Esse tipo seria caracterizado por baixos níveis de risco e recompensa, enfatizando acordos para medidas específicas, em vez de fazer alterações nas operações da organização. A coordenação é baseada em senso maior de interdependência entre as organizações, com a percepção da necessidade de trabalho em conjunto para atingir meta definida. Esse processo exige que atores alinhem seus recursos e esforços, mesmo mantendo controle sobre suas próprias operações. Requer maior nível de contribuição, comprometimento, e nível de relacionamentos mais sólidos. A colaboração é caracterizada por relações fortes e altamente interdependentes. Os participantes percebem que para alcançar os resultados, eles têm de concordar em alterar a forma como pensam, comportam-se e operam. O ambiente é de alto risco, alta participação e volatilidade, podendo ter efeitos significativamente diferentes daqueles previstos (Mandell, 2012).

processo, a capacidade de diálogo, os recursos adicionais tanto para os novos como para os programas existentes, os índices de gestão, somados à prioridade dada ao tema de superação da pobreza na agenda da Presidência da República, parecem terem sido suficientes para atração de parcerias e relacionamentos de variados tipos e respostas organizacionais (mais ou menos compartimentada ou intersectorializada).

Ao lado das normas de regulação e mecanismos institucionais, procedimentos operativos e incentivos financeiros, a gestão eficaz de ações intersectoriais exige competências diferenciadas da gestão tradicional. Nesse ambiente, os servidores públicos precisam estar mais envolvidos na dinâmica da política pública, e sua forma de operar passa a envolver coalizões e redes nas quais nem sempre serão atores principais, mas sim responsáveis por gerenciar relações multidimensionais. Os processos internos de gestão ganham mais relevância na medida em que geram compromissos e relações e, por vezes, novas instituições (MULGAN, 2010).

Brugué (2012) afirma que resolver conflitos, gerar bem-estar coletivo, resolver problemas complexos, equilibrar diversas perspectivas sociais, ter criatividade nas respostas e gerar compromisso entre várias visões seriam objetivos de uma modernização da gestão, diferente daquela proposta pela Nova Gestão Pública, que ele denomina “gestão deliberativa”. Nesse tipo de gestão, as partes se integram mais pelo diálogo do que pela autoridade (mando-obediência), o que poderia explicar por que um ministério setorial, o MDS, conseguiu mediar relações intersectoriais e intergovernamentais diante da fragmentação de programas e dos desafios do pacto federativo brasileiro.

Assim como Mandell (2012), Brugué (2012) afirma que colaboração exige tempo e margem de manobra para gerar confiança entre atores e passa por algumas etapas: a criação da relação, que revela custos e benefícios; a implementação, momento em que há compreensão entre as partes quanto a objetivos comuns e se reconhecem diferentes modos de trabalhar; e a consolidação, que cria sentimento de fazer parte do mesmo projeto e compartilha estilo de fazer as coisas. O PBF teve tempo suficiente para amadurecer práticas e mecanismos, o que possibilitou ao BSM partir de uma estrutura operativa e relacional existente, um legado a ser apropriado, posto que havia produzido resultados positivos e reconhecidos. A aposta dos políticos e gestores no novo plano deve ter considerado essa base estabelecida.

Os conflitos e a competição, que em geral pautam relações políticas, necessitam de lideranças mediadoras com habilidades de articular e facilitar diálogos, regular conflitos, produzir confiança e conduzir deliberações que garantam resultados comuns em projetos cujos problemas são multifacetados, como é o caso do fenômeno da pobreza. Segundo Brugué (2012), esse tipo de liderança estaria presente mais no centro da rede do que na cúpula. Ao que parece, lideranças da secretaria setorial, que coordenavam o Plano, cuja parte da equipe havia sido responsável anteriormente pelo Programa

Bolsa Família, levaram consigo não apenas a expertise, como também o capital político e networking. Também lideranças da SENARC, que coordena o Bolsa Família, desempenharam papel decisivo com seu maior ativo, o conhecimento da realidade de coordenação intersetorial. Lideranças aqui podem ser consideradas em sentido amplo, que envolvem as burocracias de médio escalão.

Em que pesem estudos de casos realizados sobre intersetorialidade (MACEDO; XEREZ; LOFRANO, 2016), os tipos de relações estabelecidos nas políticas que se agregaram à estratégia de desenvolvimento social ainda carecem de sistematização e estudos capazes de produzir generalizações a fim de produzir conhecimento endógeno acerca de seu impacto na fase mais complexa das políticas, que é a implementação.

Uma questão que está na base das organizações e das relações multiorganizacionais diz respeito ao papel dos burocratas nesse processo de constituição de redes. As características profissionais e a trajetória dos interlocutores influenciam a construção e a manutenção dos processos de coordenação intersetorial. Como as burocracias do nível de rua, no poder local, adaptaram a institucionalidade dos programas e quais as implicações para a qualidade do atendimento e inclusão dos mais pobres em serviços e políticas?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de desenvolvimento social, como ilustra o caso do BSM, configuram um quadro de complexidade sistêmica cuja efetividade de resultados pode ser entendida por um conjunto de fatores, como a priorização política do tema da pobreza na agenda governamental, os arranjos inovadores de governança, a coordenação intersetorial e a gestão estratégica de programas e recursos, em um contexto favorável.

Ao lado de fatores estruturais, como a política econômica, se destacam os fatores políticos, que priorizam o foco no combate à pobreza multidimensional nos grupos mais vulneráveis da sociedade, alçando o tema na agenda presidencial; os fatores relacionados à própria política pública, tendo, por um lado, o desenho de uma estratégia de desenvolvimento social cujas diretrizes são a equidade e inclusão, e por outro lado, a atuação das políticas universais, cuja institucionalização crescente, como o SUAS, possibilitaram convergência ao plano e extensão de direitos aos cidadãos em situação de pobreza extrema.

A estratégia foi capaz de adaptar modelos de gestão empregados ao novo contexto, mais complexo, demonstrando que é possível superar as disfuncionalidades da administração pública tradicional e obter resultados na mitigação da fome, pobreza e exclusão social, em que pese fatores críticos em relação às capacidades institucionais e à implementação. Este texto procurou explorar como esse processo de adaptação ocorreu e indicou temas a serem aprofundados.

O BSM parece ter explicitado o papel redistributivo, a natureza intersetorial e o arranjo operacional federativo das políticas de desenvolvimento social, pelas ações conduzidas pelos vários atores institucionais, pelo papel desempenhado pela coordenação intersetorial e pela indução via incentivos e transferências de recursos.

Ao lado da inovação dos programas, um dos principais elementos que permitiram a sustentabilidade das ações foi o aporte regular de recursos aos programas do BSM, possibilitado pela proteção a ações de contingenciamento orçamentário de programas, o que viabilizou incentivos à adesão de instituições e entes federados ao Plano.

Em relação ao arranjo colaborativo criado, o desafio de dialogar com dezenas de instituições gerou novos meios para enfrentar características estruturais das políticas públicas, em que predominam a fragmentação de programas que atendem ao mesmo público, a disputa por recursos de poder e pela marca institucional de resultados e a centralização das decisões. Considere-se ainda a significativa heterogeneidade entre os entes federativos no que se refere à prioridade do plano e do tema pobreza na agenda da política, aos recursos alocados, às capacidades institucionais, culturas organizacionais e aos conflitos políticos, além da coordenação intragovernamental ainda muito incipiente. Ao definir o problema a partir do conceito de pobreza multidimensional, o BSM gerou um campo de valores e um desenho de arranjo intersetorial com estratégias de implementação diversificadas por conta das múltiplas formas de manifestação da pobreza, o que implicou na coordenação de atores e instituições, mediação e diálogo, estabelecendo diferentes formas de colaboração entre redes e atores no Plano.

A disseminação do aprendizado organizacional advindo da coordenação intragovernamental e intergovernamental das equipes do MDS, auxiliou na estruturação do BSM, nas relações colaborativas e nas inovações incrementais.

Como exemplos dos instrumentos de gestão, foram utilizados o Cadastro Único, sistemas informacionais unificados e mecanismos de transferência de recursos diretamente do governo federal aos municípios, “fundo a fundo”, definidos índices de desempenho da gestão, bem como procedimentos simplificados de adesão, prestação de contas e de repasse de recursos, feitos diretamente a instituições parceiras. A governança do plano contou com a coordenação de um ministério setorial, o MDS, com as Salas de Situação para o monitoramento gerencial e gestão de riscos. A gestão por informação prevaleceu, com o uso de sistemas informacionais, monitoramento analítico e avaliação de resultados.

Acerca das inovações no desenho de programas, o princípio de equidade orientou a prioridade à parcela da população extremamente pobre (busca ativa, serviços volantes, qualificação do Cadastro Único, priorização de políticas universais para o público-

-alvo), a mudança do cálculo das transferências do Programa Bolsa Família e os novos benefícios criados no programa a fim de atingir populações descobertas. Destacam-se, ainda, a adaptação do Pronatec ao público-alvo, as ações para inclusão produtiva rural, o microcrédito, o aporte de recursos para os municípios ofertarem creches, a construção de cisternas e o fortalecimento da rede de proteção social, aumentando a capacidade de atendimento do SUAS (equipamentos, profissionais e serviços). Vale mencionar, ainda, o pagamento do Bolsa Verde e o fomento às atividades produtivas rurais no mesmo cartão do Bolsa Família; a atuação da rede de saúde, viabilizando o pagamento de benefícios a gestantes; e a priorização do MEC das escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família na expansão do Programa Mais Educação.

Houve disseminação vertical do Plano para estados e municípios por meio da adesão aos pactos, dos incentivos e pelo poder de agenda prioritária da Presidenta. Contudo, o poder de agenda não implica necessariamente que o arranjo de gestão e coordenação intersetorial no nível local ocorra com a mesma intensidade, haja vista diferentes capacidades institucionais e questões políticas dos entes federados, como as práticas clientelistas e déficit de controle social.

No ciclo de inovações do BSM, o papel da SENARC (gestora nacional da política de transferência de renda e mediadora do relacionamento com outros gestores federais, municipais e estaduais), o papel da SESEP (herdeira, de certo modo, desse legado), bem como o de outras secretarias do MDS deve ser aprofundado para gerar conhecimentos sobre os tipos de relações de colaboração desenvolvidos e como foram equacionados os conflitos, qual prática obteve disseminação para outros níveis de governo, quais instrumentos institucionais melhor funcionaram etc. Importa ainda compreender como foram tomadas as decisões quanto à definição de responsabilidades dos atores (participação de parceiros e entes federados no desenho e execução, mais ou menos insulamento, participação social, centralização das decisões no Executivo Federal).

Os problemas complexos exigem novas capacidades de gestão para as organizações e múltiplas competências para agentes do setor público, incluindo novas formas de relacionamento, percepção e a interpretação de padrões emergentes, trabalhar com a diversidade de conhecimentos, capacidades e abordagens que redes de pessoas podem desenvolver, como a inteligência coletiva, integrando e fortalecendo o fluxo de informações, propostas e soluções, características da sociedade-rede.

As competências para operar numa rede estão ligadas não apenas à regulação formal, mas também às relações e interações que os gestores da política pública são capazes de estabelecer entre si a fim de obter resultados públicos em projetos comuns que afetam diretamente as relações intergovernamentais.

Nesse sentido, os gestores do Plano, tanto burocratas quanto políticos, que tinham trajetórias pregressas em programas do MDS, desempenharam papel fundamental, pois aproveitaram as redes de relações profissionais que haviam sido estabelecidas para juntar propostas, soluções e problemas, quando uma janela de oportunidade se abriu na agenda governamental por ocasião da eleição da Presidenta da República.

Inovação não é linear, é complexa, exige tempo, experimentação, modificação e reinvenção, e conhece muitos contratemplos. As inovações do Plano Brasil Sem Miséria indicam que as mudanças incrementais no cenário rígido e burocratizado da administração exigem muito tempo para serem elaboradas e aperfeiçoadas e precisam contar, além de arranjos de gestão, com profissionais e lideranças comprometidas, bem como perfil compatível para atuar com problemas complexos e múltiplos atores. A vantagem do BSM foi ter herdado, de certa forma, o legado de conhecimentos e instrumentos, capital político e legitimidade, arranjos e relações colaborativas dos programas do MDS. Nesse sentido, qual será o legado do BSM para novas políticas de desenvolvimento social?

A estrutura institucional criada – uma secretaria de um Ministério setorial – relativiza a ideia de que para gerir a intersetorialidade das ações deveria assumir a coordenação uma instância com poder sobre outras. O que pode ter contribuído para a colaboração entre os atores? Seriam os incentivos financeiros? Seriam as competências específicas apontadas por Brugué (2012), como a liderança mediadora, com habilidades de articular e facilitar diálogos, regular conflitos, produzir confiança e conduzir deliberações que garantam resultados comuns em problemas complexos e multifacetados, como é o caso do fenômeno da pobreza?

Neste texto, procurou-se trazer evidências de que para abarcar políticas sociais de desenvolvimento social, entendidas como sistemas complexos, é preciso dispor uma abordagem mais compreensiva sobre o conjunto de fatores políticos, institucionais, sociais e de gestão que sustenta os resultados.

A fim de contribuir para essa abordagem, são propostas questões que orientem uma agenda de pesquisas em gestão de desenvolvimento social, confirmando as suposições identificadas neste texto, investigando e aprofundando temas tratados: (a) qual alcance do referencial metodológico de análise sistêmica proposto? Como as dimensões propostas se comportaram e se influenciaram mutuamente?; (b) Considerando o aparato administrativo rígido, como foram obtidas as condições favoráveis para a inovação e implementação de políticas de desenvolvimento social e seus efeitos? Qual a contribuição do arranjo institucional criado e dos modos de gestão que estão na base dessas conquistas? Qual o papel da estrutura institucional (normas, incentivos, resolução de problemas, criação de estratégias, pactuações, procedimentos burocráticos etc.); (c) Qual o papel da coordenação intersetorial? Quais foram as contribuições das metodologias e dos processos de trabalho conjunto criados? Como foram apropriados e adaptados pelos diferentes atores e níveis de governo? O que pode ser aperfeiçoado nessas metodologias que possibilitem uma aprendizagem organizacional sustentável, que ultrapasse os limites de um estilo de liderança? Como as burocracias do nível de rua adaptaram a institucionalidade dos programas e quais as implicações para a qualidade do atendimento e inclusão dos mais pobres em serviços e políticas?; (d) Mapear os tipos de relações (informações, comunicação, construção de entendimentos, habilidades relacionais, intensidade da interação, construção de confiança, regras formais e informais); (e) Identificar incentivos políticos e recursos de poder (acordos estratégicos, recursos, coesão entre prioridades e processos da política de desenvolvimento social, minimização de conflitos políticos e burocráticos etc.); (f) Quais foram os fatores críticos de sucesso na implementação?; e (g) O legado e aprendizado do BSM pode impedir eventuais retrocessos futuros?

Em suma, compreender os meios empregados e relações estabelecidas pelo BSM pode ser um caminho para o desenho de modelos de gestão social resilientes, que se adaptam a contextos complexos e transpõem os desafios e limites da administração pública tradicional, contribuindo para geração de conhecimento qualificado da realidade da política social brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPOLLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.

BOURGON, J. Fim público, autoridade do governo e poder coletivo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 14, 2009, Salvador, Bahia, Brasil. Palestra magna. Salvador, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Mudança social no Brasil**: um panorama descritivo de 1992 a 2014 a partir de diferentes indicadores. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2015a. (Estudo Técnico nº 10/2015).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Superação da Extrema Pobreza SESEP. Relatório de Gestão, 2015f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Superação da Extrema Pobreza SESEP. Relatório de Gestão, 2016.

_____. **Análise de componentes sistêmicos e institucionais das políticas e programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**: considerações sobre a importância e proposta de marco de referência para estudos. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2015b. (Estudo Técnico nº 1/2015).

_____. **Censo SUAS – 2014**. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2015c.

_____. **Pobreza Multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza**. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2015d. (Estudo Técnico nº 6/2015).

_____. **Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família, matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo Caso-Controlé.** Brasília, DF: MDS; SAGI, 2015f. (Estudo Técnico nº 8/2015).

_____. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** Brasília, DF: MDS; SAGI, 2016.

_____. **Análise Discriminante no tratamento dos grupos de domicílios Sem Rendimento (SR) e Sem Declaração (SD).** Brasília, DF: MDS; SAGI, 2014. (Estudo Técnico nº 15/2014).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Miséria. **Caderno de resultados 2011-2014.** Brasília, DF, 2015e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%20-%203%2C5%20anos2.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Instituiu o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 2011.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRUGUÉ, J. Modernizar la administración: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso Gestão Pública: da eficiência à inteligência: A administração pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão**, 2012, Barcelona. Paper... Barcelona: IGOP-UAB, 2012.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria. Por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria.** Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

COLIN, D.; GONELLI, V.; MORENO, A. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política de Assistência Social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria.** Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

COSTA, P. V.; BANDEIRA, R. Transparência no Plano Brasil Sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014a.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014b.

COSTA, P. V. et al. Articulação Federativa no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP 2014c.

CUNILL, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1, p. 5-46, 1º semestre de 2014. (Disponível em português em MACEDO, Juliana, XEREZ, Flávia, LOFRANO, Rodrigo. Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família., **Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social**, número 26, 2016. Brasília: MDS- SAGI.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do estado. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD, 2012. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/802>>. Acesso em: mar. 2016.

FILGUEIRAS, C. A. C. **Parceria intersetorial em políticas sociais**: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Casoteca de Gestão Pública, ENAP, 2013. Disponível em: <<http://casoteca.enap.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2015.

JOHNSON, S. **Emergência**: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares. Tradução de Maria Carmelita Pádua Dias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

KIMURA, H.; PEREIRA, L. C. J.; LIMA, F. G. Teoria da complexidade e paisagens de adaptação: aplicações em estratégia. **Revista de Administração**, v. 45, n. 3, São Paulo, agosto de 2010.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2, p.

MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Orgs.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília: MDS, SAGI, 2016.

MANDELL, M. What is collaboration? In: COLLABORATION AS A MEANS FOR IMPROVING PUBLIC SERVICES, 16 ago. 2012, Brasília. **Paper...** Brasília, DF: ENAP, 2012.

MELLO, J. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 23. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015.

MENEZES, F.; MARTINS, M. O Plano Brasil Sem Miséria e a participação social. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS; SESEP, 2014.

MONTAGNER, P; MULLER, L H (Orgs.). Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec . **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate** n.24 (2015). Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015.

MORIN, E.; LE MOIGNE, J-L. **A Inteligência da complexidade**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2000.

MULGAN, G. **The birth of the relational state**. 2010. Disponível em: <<http://www.youngfoundation.org/policy/tips/the-birth-relational-state>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola; (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA). **O estado da insegurança alimentar no mundo**. Roma: FAO, 2014.

PAGE, S. E. Prefácio. In: FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Eds.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

RAND, William. Sistemas complexos: conceitos, literatura, possibilidades e limitações. In FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Eds.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas**. Brasília: IPEA, 2015.

WALLE, S. V.; VOGELAAR, M. **Emergence and public administration**: a literature review for the project A New Synthesis in Public Administration. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2010.

Os *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar reflexões e avaliações referentes a políticas e programas sociais. Este volume apresenta em 12 artigos os principais resultados do Brasil sem Miséria e da estratégia brasileira de desenvolvimento social em várias dimensões, detendo-se em avanços sociais e institucionais, desafios e novas agendas.

Intitulada *Brasil sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios*, a publicação reúne um conjunto de informações que permite comprovar que o Plano Brasil Sem Miséria interferiu na realidade da população brasileira, transformando de maneira permanente a vida de milhões de famílias que viviam em extrema pobreza no país. Os dados mostram que, apesar da crise econômica que o país atravessa, a desigualdade e a pobreza extrema continuaram em queda, principalmente quando se considera a multidimensionalidade da pobreza.

