

ESTUDO TÉCNICO

N.º 20/2014

Documentação de programas e
ferramentas sociais na SAGI: A experiência
com o Cadastro Único

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 20/2014 - Documentação de programas e ferramentas sociais na SAGI: A experiência com o Cadastro Único

Técnicos responsáveis

Daniel Plech Garcia
Fernanda Pereira de Paula
Roberta Pelella Melega Cortizo

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

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

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

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

Palavras-chave: *Documentação de programas e ferramentas sociais; World Without Poverty – WWP; produtos WWP; Consultores WWP; Cadastro Único; Modelo lógico.*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

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

www.mds.gov.br/saji

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Este Estudo Técnico tem o objetivo de apresentar a importância da documentação de programas e ferramentas sociais do MDS no âmbito da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (WWP - *World Without Poverty*). Neste texto, são descritos os processos de prospecção e elaboração de material documental e multimídia destinado ao público-alvo do WWP. A última seção ilustra a experiência de documentação do Cadastro Único para Programas Sociais, mediante a contratação de uma consultora *expert* no tema, permitindo a elaboração de produtos dotados de alto grau de complexidade.

1. Contextualização: o WWP (*World Without Poverty*)

Nos últimos anos, as políticas brasileiras de desenvolvimento social e combate à fome estão despertando cada vez mais o interesse da comunidade internacional. Diversas delegações estrangeiras e instituições acadêmicas têm procurado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para conhecer a natureza e os desenhos operacionais dos programas sociais implementados no Brasil. Em 2013, o MDS recebeu 65 delegações de 41 países. Destes, 18 visitantes eram da América Latina e do Caribe, e 13 países eram provenientes do continente africano¹. De janeiro a setembro de 2014, o MDS recebeu 48 delegações de 30 países, novamente com predominância da América Latina, Caribe e África, o que comprova o fortalecimento da articulação e do intercâmbio de ideias e políticas no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Diante desta crescente procura por informação sobre as ações do MDS, foi detectada a necessidade de desenvolver estratégias de documentação e disseminação dos programas sociais brasileiros.

Nesse contexto, foi criada em 2014 a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (World Without Poverty - WWP), que visa prospectar, documentar e divulgar inovações e conhecimento sobre as tecnologias sociais brasileiras de gestão, desenho e implementação de políticas e programas sociais. O público-alvo do WWP é composto principalmente por técnicos e gestores estrangeiros responsáveis pela execução de programas sociais em seus países.

O WWP é uma parceria entre o Banco Mundial, o MDS, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No MDS, o órgão responsável pela articulação e gestão do WWP é a

¹ Dados extraídos do Relatório de Atividades da Assessoria Internacional do MDS (2013).

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que responde às demandas das políticas e programas do MDS com pesquisas, ferramentas informacionais de gestão, instrumentos de monitoramento, cursos de capacitação e publicações técnicas.

Lançado em março de 2014, o site da iniciativa² concentra a documentação produzida pela equipe do WWP e publicações dos quatro parceiros. Há, também, o lançamento periódico de newsletters com a divulgação de novos conteúdos disponibilizados no site: publicações eletrônicas, vídeos, diagramas e, em breve, infográficos. Até o momento, foram disponibilizados materiais sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), textos introdutórios sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e as condicionalidades de saúde e educação.

Diante do exposto, constata-se que a documentação dos programas sociais brasileiros consiste em uma atividade basilar para a plena operacionalização e o atendimento dos objetivos propostos pelo WWP.

2. A importância de documentar programas

É notório que há no Brasil programas em diferentes estágios de maturidade, tanto no que se refere à sua implementação quanto aos processos de gestão, monitoramento e avaliação. Alguns programas ainda carecem de normativas mais robustas, havendo necessidade de adicionar com frequência orientações para viabilizar a gestão. Outros programas se valem de “regras não escritas”, ou ainda de publicações didáticas para resolver impasses de gestão. De um modo geral, pode-se constatar que documentar programas ainda é um desafio para os governos.

Muitas informações valiosas sobre os processos de decisão, as mudanças de concepção e as razões para manter ou alterar as diretrizes dos programas não são documentadas, estando presentes apenas na vivência e memória de alguns atores que participaram desses processos. Essa situação tende a fragilizar os programas, pois limita o conhecimento da história, a reflexão sobre lições aprendidas e sobre como aperfeiçoar os programas de modo mais consistente. Sendo assim, entende-se que documentar programas é uma atividade essencial para organizar informações dispersas e pouco acessíveis nos órgãos públicos.

Dependendo do estágio de maturidade do programa, a documentação pode ser mais ou menos complexa. Por exemplo, não é qualquer programa que pode ter o modelo lógico bem definido, pois isso pressupõe certa estabilidade e consistência nos seus insumos, atividades,

² Cujas informações podem ser acessadas em: <wwp.org.br>.

produtos, resultados e impactos gerados. Para programas que se encontram em fases mais iniciais, um relato abrangente do histórico e da justificativa, com abordagem descritiva dos pressupostos na concepção, diretrizes e principais decisões pode ser suficiente. À medida que os programas ganham maturidade, esforços de documentação mais complexos se tornam necessários.

De qualquer modo – e independentemente do estágio de maturidade do programa –, a documentação é o primeiro passo para a realização de avaliações, especialmente as externas. Sem um conjunto consistente de documentos sobre o programa, um avaliador externo não é capaz de realizar o processo avaliativo de modo completo. Um programa bem documentado contribui inclusive para a transparência de suas ações e para a difusão das soluções exitosas para outros parceiros interessados em implementar ações semelhantes.

O WWP tem na documentação de programas um instrumento estratégico para realizar o intercâmbio de experiências sobre a implantação e gestão de programas sociais no Brasil. Para nortear os primeiros esforços da equipe do WWP, foram realizadas três pesquisas em eventos de Cooperação Sul-Sul no início de 2014. A pesquisa investigou quais temas da proteção social brasileira os participantes gostariam de conhecer melhor. Os principais interesses apontados pelo público foram: Cadastro Único, condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), coordenação federativa e inclusão produtiva (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultados das pesquisas sobre as políticas sociais brasileiras que mais despertam interesse dos gestores públicos estrangeiros

Comunidade de Aprendizagem da África (11 a 13 de março de 2014, Fortaleza/CE)		
Cadastro Único	30	26%
Inclusão Produtiva (inclusive cisternas)	23	20%
Brasil Sem Miséria / integração e complementaridade dos programas	17	15%
Total de respostas	114	100%
Fórum de Aprendizagem Sul-Sul (17 a 21 de março de 2014, Rio de Janeiro/RJ)		
Cadastro Único	62	47%
Condicionalidades do PBF	29	22%
Coordenação federativa	20	15%
Total de respostas	132	100%
IX Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento (31/03 a 01/04, Brasília/DF)		
Cadastro Único	8	21%
Coordenação federativa em políticas sociais	7	18%
Bolsa Família – condicionalidades	7	18%
Total de respostas	39	100%

Fonte: Banco Mundial e MDS

Diante desses resultados e considerando a importância do Cadastro Único e do PBF no âmbito nacional, a equipe do WWP está concentrando seus esforços iniciais para documentar esses dois temas, como será abordado no próximo tópico.

3. Comitê Técnico: Os produtos WWP

Um dos maiores desafios internos do WWP consiste na articulação e cooperação contínua entre os parceiros da iniciativa. Deve-se levar em conta que, dos quatro membros, dois estão inseridos na estrutura pública governamental (o MDS é um órgão público do Governo Federal e o IPEA é uma autarquia vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), enquanto os outros são organizações internacionais (Banco Mundial e IPC). Além dessa diversidade de escopos, objetivos e naturezas jurídicas, foi detectada a necessidade de serem formulados mecanismos de articulação verticais e em rede, com propósito de permitir um fluxo de informações pleno e consistente entre os representantes institucionais e políticos e as equipes técnicas e de comunicação, assemelhando-se, assim, a uma estrutura matricial.

Dessa forma, a governança atual do WWP é dividida em: Secretariado, responsável pela representação institucional e definição das diretrizes e planos de trabalho; Comitê Editorial, cuja principal função é a aprovação do conteúdo a ser disponibilizado no site do WWP; Comitê de Comunicação, que propõe as estratégias de comunicação e disseminação da iniciativa, bem como define sua identidade visual; e Comitê Técnico, cujas atribuições mais elementares consistem na proposição, levantamento, documentação, elaboração e coordenação de conteúdo a ser disponibilizado no site WWP. Cumpre mencionar que, em todas essas comissões, há ao menos um representante de cada parceiro da iniciativa, que, em geral, são dois.

Para o objeto deste texto, o Comitê Técnico é o que se configura como de maior relevância, visto ser este o responsável pela documentação dos programas sociais brasileiros. Daí a precondição elementar de seus membros serem profissionais lotados nos quatro organismos parceiros, dotados de alto conhecimento técnico sobre políticas sociais em geral.

Em síntese, a principal missão do Comitê Técnico é pesquisar, adaptar, criar e coordenar a elaboração de produtos que atendam prioritariamente às necessidades e interesses do público internacional. Todavia, esse material também pode ser de interesse aos gestores nacionais e subnacionais, instituições acadêmicas, jornalistas especializados e para a sociedade em geral.

Antes, porém, de iniciar o processo de documentação, observou-se ser de fundamental importância a contextualização do WWP com as secretarias finalísticas do MDS. Isso se deve ao fato da SAGI, a única secretaria-meio do ministério, ter sido designada como o órgão de centro, ou seja, a responsável por representar o MDS no âmbito da iniciativa.

Não obstante, grande parte do material documental de interesse do WWP não é elaborada pela SAGI, mas sim, pelas secretarias finalísticas do MDS: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), e Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP).

Logo, já nas primeiras semanas de existência da iniciativa, o Comitê Técnico buscou entrar em contato com as quatro secretarias supracitadas, compartilhando informações sobre o WWP, agendando reuniões presenciais e explicando o quanto a colaboração de cada uma delas para o levantamento, documentação e elaboração de conteúdo poderia ser útil para elas próprias. Afinal, com o estímulo promovido pelo WWP, as secretarias identificaram a oportunidade para atualizar materiais e minimizar a carência de documentação sobre o funcionamento de diversos programas sociais brasileiros de grande êxito.

Ademais, sabe-se que uma das principais propostas do WWP é o compartilhamento de informação e conhecimento, seja por meio de materiais já existentes (como vídeos de capacitações, apresentações em PowerPoint, fichas técnicas elaboradas no âmbito da Unasul e do Mercosul³, one pagers), seja de material inédito (textos com noções gerais, histórico, atores responsáveis, conceitos básicos, fluxos e sistemas, linha do tempo, descrição técnica sobre como funciona o programa, vídeos, infográficos e animação). Logo, a iniciativa permite que materiais diversificados sobre as políticas sociais brasileiras, elaborados por autores de diferentes organizações, sejam acessados pelas secretarias finalísticas, permitindo que estas reflitam e avaliem como os seus programas e ações são vistos sob diferentes perspectivas, ampliando as possibilidades para o seu contínuo aperfeiçoamento.

Além disso, dada a colaboração interinstitucional em rede, alguns dos materiais já existentes das secretarias finalísticas recebem novas versões ou roupagens, especialmente aqueles que são traduzidos para o inglês e espanhol. Por exemplo, há algum tempo que outros países solicitam ao MDS e Banco Mundial o formulário principal do Cadastro Único traduzido, para que seja possível compreender como são feitas as perguntas, quais são as

³ Veja publicação *Proyectos y Programas Sociales del Mercosur en Perspectiva*, disponibilizada no site do Instituto Social do Mercosul: <http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2014/10/PublicacionSIMPIS.pdf> e no site da SAGI, *Sistema de Información del Mercosur sobre Políticas e Indicadores Sociales*: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS_jul2014.pdf.

informações coletadas, e compreender a estrutura do formulário. Em julho de 2014, o WWP traduziu o formulário para o inglês e espanhol. Na sequência, os formulários traduzidos foram diagramados, para que ficassem no mesmo layout da versão em português, e disponibilizados no site do WWP. Da mesma forma, os vídeos da capacitação de gestão do Cadastro Único e PBF foram editados e legendados⁴. Até o momento, foram disponibilizados no site do WWP vídeos sobre o Cadastro Único, o PBF e as condicionalidades do PBF. Na sequência, será editado e legendado um vídeo sobre o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF. Desse modo, a iniciativa contribui para a ampliação e diversificação de materiais disponibilizados aos gestores, jornalistas e acadêmicos que realizam visitas e celebram cooperações técnicas com as secretarias do MDS.

Depois de contextualizar todas as secretarias finalísticas do MDS sobre a proposta do WWP, o Comitê Técnico passa a articular diretamente com cada secretaria com propósito de: definir a abordagem mais apropriada para o público-alvo do WWP em cada circunstância, material mais introdutório e abrangente ou de caráter mais aprofundado; relacionar os tipos de produtos essenciais para atender à abordagem escolhida; levantar o material já existente capaz de satisfazer, total ou parcialmente, os produtos listados, diagnosticando quais e como devem ser adaptados ou atualizados; e apontar os produtos que devem ser elaborados, indicando responsáveis, prazos e tópicos fundamentais.

Após essa fase, inicia-se o processo de adaptação, atualização e elaboração dos materiais relacionados, denominados “produtos WWP”. Usualmente, essa etapa é de responsabilidade das equipes técnicas das secretarias finalísticas do MDS, contando com a colaboração do Comitê Técnico e, eventualmente, do Comitê Editorial, durante o processo de aprovação do conteúdo que será disponibilizado no site WWP, mediante sugestões de abordagens, observações e críticas, seja em reuniões presenciais, seja em trocas de e-mails entre os envolvidos, de modo a estimular uma discussão ampla e democrática.

No entanto, vale salientar que a secretaria finalística goza de plena autoridade para aceitar ou não os comentários das outras partes envolvidas no processo de construção dos produtos WWP. O Comitê Editorial, por sua vez, é a autoridade máxima no que tange à disponibilização do conteúdo no site WWP. Assim, ao não chegar a um consenso sobre o conteúdo de um determinado produto, é possível que ele deixe de ser veiculado no site da iniciativa.

⁴ Contando com o eficiente trabalho da equipe de capacitação da SENARC, os vídeos já tinham legenda em inglês, tendo sido necessário legendar apenas para o espanhol.

Desde a primeira reunião entre o Comitê Técnico e as secretarias finalísticas com o propósito de definir a abordagem e relacionar os tipos de produtos necessários, passando pelo levantamento, adaptação, atualização, elaboração, revisão e discussão, até chegar à aprovação pelo Comitê Editorial, costuma-se levar em torno de quatro a cinco semanas. Com o conteúdo dos produtos aprovados, são necessárias mais duas a três semanas para a revisão ortográfica e gramatical, tradução para o inglês e espanhol, e diagramação. Após todas essas fases, o produto pode, enfim, ser disponibilizado no site WWP, já com o aval técnico e institucional dos quatro parceiros da iniciativa.

Para auxiliar na concepção dos produtos, a equipe técnica do WWP elaborou um conjunto de tópicos que devem ser respondidos sobre qualquer programa social que seja foco da iniciativa, ajudando os interessados em entender o chamado *how to*, isto é, como funciona o programa, como fazer algo semelhante (Tabela 2). Trata-se evidentemente de um roteiro perfeitamente adaptável à realidade de cada programa.

Tabela 2 – Como funciona um “programa X”

1. O que é o programa X
 - 1.1. O programa X em números
2. Introdução – Por que fazer um programa X?
 - 2.1. Qual problema vai resolver?
 - 2.2. Quem tem esse problema?
3. Histórico do programa X
4. Número de pessoas atingidas
5. Qual o desenho do programa
 - 5.1. Quem são os principais atores e suas atribuições?
 - 5.2. Mecanismo de seleção de beneficiários
 - 5.3. Instrumentos de gestão (sistema de TI, Documentos)
 - 5.4. Fiscalização
 - 5.5. Controle Social
 - 5.6. Monitoramento e Avaliação (M&A)
6. Aspectos normativos do programa X
7. Quanto custa?
 - 7.1. Qual a estrutura de pessoas?
8. Resultados – Impactos do Programa X
9. Lições Aprendidas
 - 9.1. Exemplo: Efeitos positivos e negativos do nível de flexibilidade da legislação
10. Cooperação Internacional
11. Leia Mais – Bibliografia

Fonte: Comitê Técnico WWP

Como exemplo de produtos já elaborados no âmbito do WWP, em julho de 2014 foi lançado um conjunto de publicações sobre a experiência brasileira com o Cadastro Único (Tabela 3). Voltados ao público internacional, esses produtos apresentam o Cadastro Único sob diversos aspectos: breve histórico, ficha técnica, atores responsáveis pela gestão nas três esferas de governo, como funciona, a experiência brasileira de implantar um registro único, entre outros temas. Por solicitação das delegações internacionais, seu formulário também está no site do WWP, acompanhado de explicações sobre conceitos básicos utilizados pelo Cadastro Único, como família, renda, domicílio e morador. Todos os textos, assim como o formulário, estão disponíveis em português, inglês e espanhol, e foram elaborados inicialmente pelo Comitê Técnico do WWP, posteriormente validados pelo Departamento do Cadastro Único da SENARC e pelo Comitê Editorial.

Em outubro de 2014, o WWP lançou produtos sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, com uma introdução ao tema, linha do tempo da implantação de condicionalidades no Brasil, os atores responsáveis pela execução, como funciona a gestão das condicionalidades e quais os principais sistemas on-line utilizados para o acompanhamento das condicionalidades (Tabela 3). Todos eles foram elaborados pelo Departamento de Condicionalidades da SENARC, com a colaboração do Comitê Técnico. A fim de facilitar a comunicação, a equipe do WWP elaborou um glossário, que esclarece o sentido de termos técnicos como CREAS, Proteção Social Básica, Sibec, Cadastro Único, CAIXA, entre outros. Em breve, o Comitê Técnico do WWP irá disponibilizar uma compilação – realizada a partir da pesquisa de diversos artigos técnicos – sobre os impactos e resultados das condicionalidades de educação e saúde do PBF. A Tabela 3 apresenta os principais materiais documentais e multimídia disponibilizados no site do WWP em 2014.

Tabela 3 – Materiais, documentais e multimídia, disponibilizados no site do WWP em 2014 (www.wwp.org.br)

Newsletter nº 01 (junho/2014) – Programa Bolsa Família (PBF)		
Título	Descrição	Link
Livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania	Compilação de artigos que analisam o PBF sob diversas perspectivas: impactos sobre educação, trabalho, saúde e macroeconomia; detalhes institucionais do Cadastro Único e da articulação entre níveis e esferas de governo, etc.	www.wwp.org.br/sites/default/files/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
Ficha Técnica do PBF	Síntese do Programa Bolsa Família em três páginas, com os principais objetivos, público-alvo, marcos legais, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_tecnica_wwp_pbf_portugues.pdf

Ficha Descritiva do PBF	Visão mais ampliada sobre o Programa Bolsa Família, apresenta os principais atores responsáveis pela gestão, sumário executivo, cobertura, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_wwp_pbf_-_portugues.pdf
Vídeo 1 da Série sobre Sistema Brasileiro de Proteção Social	Explica conceitos básicos do PBF e do Cadastro Único por meio de depoimentos de beneficiários, gestores e técnicos de programas sociais.	www.wwp.org.br/pt-br/serie-sobre-sistema-brasileiro-de-protecao-social

Newsletter nº 02 (julho/2014) – Cadastro Único		
Título	Descrição	Link
Apresentação do Cadastro Único brasileiro	Apresenta o desenho, os objetivos e o fluxo do processo de cadastramento.	www.wwp.org.br/sites/default/files/apresentacao_do_cadastro_unico.pdf
Breve Histórico do Cadastro Único	Apresentação do contexto de criação do Cadastro Único em 2001 e sua evolução ao longo dos anos.	www.wwp.org.br/sites/default/files/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf
Experiência brasileira na construção de um Registro Único	Descreve como o Brasil gerencia o Cadastro Único, como lida com a qualificação dos dados e a focalização.	www.wwp.org.br/sites/default/files/experiencia_brasileira_na_construcao_de_um_registro_unico.pdf
Atores responsáveis pela gestão do Cadastro Único	Diagrama com as responsabilidades dos principais atores que fazem a gestão do Cadastro Único.	www.wwp.org.br/sites/default/files/atores_responsaveis_pela_gestao_do_cadastro_unico.pdf
Formulário do Cadastro Único e seus conceitos básicos	Formulário usado para o cadastramento do público-alvo e os conceitos que os entrevistadores utilizam para seu preenchimento.	www.wwp.org.br/sites/default/files/formulario_cadastro_unico_brasil.pdf
Ficha Técnica do Cadastro Único	Síntese do Cadastro Único em cinco páginas, com os principais objetivos, público-alvo, indicadores utilizados, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_tecnica_wwp_cadunico_-_portugues.pdf
Ficha Descritiva do Cadastro Único	Visão mais ampliada sobre o Cadastro Único, apresenta os principais atores responsáveis pela gestão, sumário executivo, programas usuários, legislação.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_wwp_cadunico_-_portugues.pdf
Vídeo: O Cadastro Único para Programas Sociais	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão “Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos”.	www.wwp.org.br/pt-br/bolsa-familia-e-cadastro-unico-capacitacao-de-gestores-e-tecnicos-0
Vídeo: Diversidade Brasileira – Respeitar e Incluir	Explica como o Cadastro Único tem atuado frente à diversidade cultural brasileira, permitindo a inclusão social de grupos específicos como famílias indígenas, quilombolas e ciganas, entre outros.	www.wwp.org.br/pt-br/diversidade-brasileira-respeitar-e-incluir

Newsletter nº 03 (outubro/2014) – Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)		
Título	Descrição	Link
Condicionalidades do PBF: Apresentação	Visão geral sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/1_condicionalidades_programa_bolsa_familia_apresentacao.pdf
Condicionalidades do PBF: Linha do Tempo	Texto com a cronologia das condicionalidades do Programa Bolsa Família, desde 2003 até os dias de hoje.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/2_condicionalidades_programa_bolsa_familia_linha_do_tempo.pdf
Condicionalidades do PBF: Atores da Gestão	Mapeamento dos diversos atores das redes das políticas de educação, saúde e assistência social responsáveis pela implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/3_condicionalidades_programa_bolsa_familia_atores_da_gestao.pdf
Condicionalidades do PBF: Como Funciona?	Esclarece quais são as ações necessárias na gestão das condicionalidades para realizar o acompanhamento dos compromissos assumidos.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/4_condicionalidades_programa_bolsa_familia_como_funciona.pdf
Condicionalidades do PBF: Sistemas	Explica como operam os três sistemas na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/5_condicionalidades_programa_bolsa_familia_sistemas.pdf
Condicionalidades do PBF: Glossário Técnico	Esclarece alguns conceitos que aparecem nesta newsletter, tais como o que é proteção social básica, CRAS e interoperabilidade.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/6_condicionalidades_programa_bolsa_familia_glossario_tecnico.pdf
Vídeo: O Programa Bolsa Família	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão “Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos”.	https://www.wwp.org.br/pt-br/bolsa-familia-e-cadastro-unico-capacitacao-de-gestores-e-tecnicos-condicionalidades
Vídeo 3 da Série sobre Sistema Brasileiro de Proteção Social	Explica os vínculos com a saúde e a educação por meio das condicionalidades do PBF.	www.wwp.org.br/pt-br/serie-sobre-sistema-brasileiro-de-protecao-social

Newsletter nº 04 (dezembro 2014) – Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)	
Título	Descrição
Resultados do Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família	Apresenta a série histórica do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.
Descumprimento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família	Explica os principais resultados e efeitos que as famílias em situação de descumprimento estão sujeitas (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício).
Trabalho social com as famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa família	Apresenta dados e descreve as ações para incluir as famílias em descumprimento nos serviços da assistência social.

Resultados e impactos das condicionalidades de saúde e educação	Apresenta os principais impactos das condicionalidades na educação (desempenho, evasão escolar) e na saúde (mortalidade infantil, desnutrição) das famílias beneficiárias.
Vídeo: Condicionalidades do PBF	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão “Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos”.
Vídeo: Acompanhamento Familiar	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão “Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos”.

Fonte: Comitê Técnico WWP

4. Elaboração de documentação analítica: O papel dos consultores

Outro canal de comunicação criado entre o Comitê Técnico e as secretarias finalísticas do MDS visa à elaboração de termos de referência para a contratação de consultores para estudos qualitativos sobre políticas e programas sociais, especialmente na definição do escopo do trabalho, limites do projeto, resultados e produtos esperados.

A documentação elaborada por consultores tem o condão de desenvolver uma abordagem mais aprofundada sobre as políticas sociais, sendo, portanto, um estágio posterior aos produtos mais sintéticos e descritivos citados na Seção 3.

Dentro do escopo do trabalho a ser elaborado pelo consultor, há uma gama considerável de conteúdos de caráter analítico e avaliativo, como a construção de modelos lógicos, elaboração de desenhos e instrumentos de gestão, o mapeamento de fluxos e processos, a avaliação dos resultados alcançados, além de reflexões sobre lições aprendidas.

Os produtos elaborados pelos consultores têm o objetivo de: disponibilizar documentação analítica e com maior grau de complexidade no site do WWP; replicar as macroestruturas das políticas sociais de modo a servir como referência para gestores subnacionais e internacionais; estimular e enriquecer o debate acadêmico e jornalístico sobre as políticas sociais brasileiras; e ampliar a documentação das políticas sociais brasileiras, de modo a estimular o seu processo de aperfeiçoamento contínuo pelas secretarias finalísticas do MDS. A Tabela 4 apresenta a relação das consultorias previstas para este ano no âmbito do WWP.

Tabela 4 – Consultorias previstas para 2014/15 no âmbito do WWP

Consultoria WWP	Objetivo da contratação
Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	Realizar estudo qualitativo sobre o Cadastro Único, enfocando seus marcos legais, publicações e atores envolvidos em sua implementação e execução, a fim de criar seu modelo lógico

Programa Bolsa Família (PBF)	Elaborar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de transferência de renda, enfocando desenho e instrumentos de gestão, evolução da implementação e resultados alcançados
Inclusão Produtiva (experiências subnacionais)	Realizar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de inclusão produtiva, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Produzir estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de segurança alimentar e nutricional, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Cisternas	Elaborar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de inclusão produtiva, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Realizar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de assistência social, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados

Fonte: Comitê Técnico WWP

Para ilustrar o papel dos consultores nesse processo, será abordada a seguir a experiência com o Cadastro Único, que resultou em farta documentação e no modelo lógico desta ferramenta estratégica para o planejamento e implementação de diversos programas sociais nas três esferas de governo.

5. A experiência com o Cadastro Único

Criado em 2001, o Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda residentes no território brasileiro, que se constitui como uma ferramenta para a seleção de beneficiários dos diversos programas sociais implementados pelo Governo Federal, bem como para a integração entre eles, visando à convergência de esforços no sentido de permitir que tais famílias possam ter acesso aos diversos benefícios e serviços complementares entre si.

Até 2005, a documentação existente sobre ele restringia-se ao decreto que instituiu o formulário utilizado no cadastramento das famílias⁵ e um guia que indicava as características das variáveis existentes em sua base de dados (numérico ou alfanumérico, preenchimento obrigatório ou não) e as opções de resposta para cada uma delas, indicando poucas regras de preenchimento e críticas de consistência de dados.

A partir daí, alguns procedimentos mais específicos sobre a gestão da base de dados do Cadastro Único foram gradativamente consolidados e orientados, por meio de instruções operacionais que abarcavam, em especial, temas que interferiam diretamente na gestão do PBF, o seu principal programa usuário, ao passo que a sua legislação específica⁶ era amadurecida e difundida entre os seus gestores, assim como os manuais de preenchimento de formulários e de operacionalização do sistema de cadastramento.

Mas não se tinha produzido, até então, um único documento que demonstrasse, com o maior nível de detalhe possível, o que é o Cadastro Único e que permitisse uma imersão em seu universo, desde a sua concepção e evolução até suas possibilidades de utilização, e contemplasse o início de uma reflexão acerca de sua replicação em outros contextos, dado o interesse apresentado por diversos gestores públicos estrangeiros, conforme já mencionado no início deste texto. Esse sempre foi um desejo da equipe responsável por sua gestão em nível federal, mas algo que nunca se concretizou, por diversas razões.

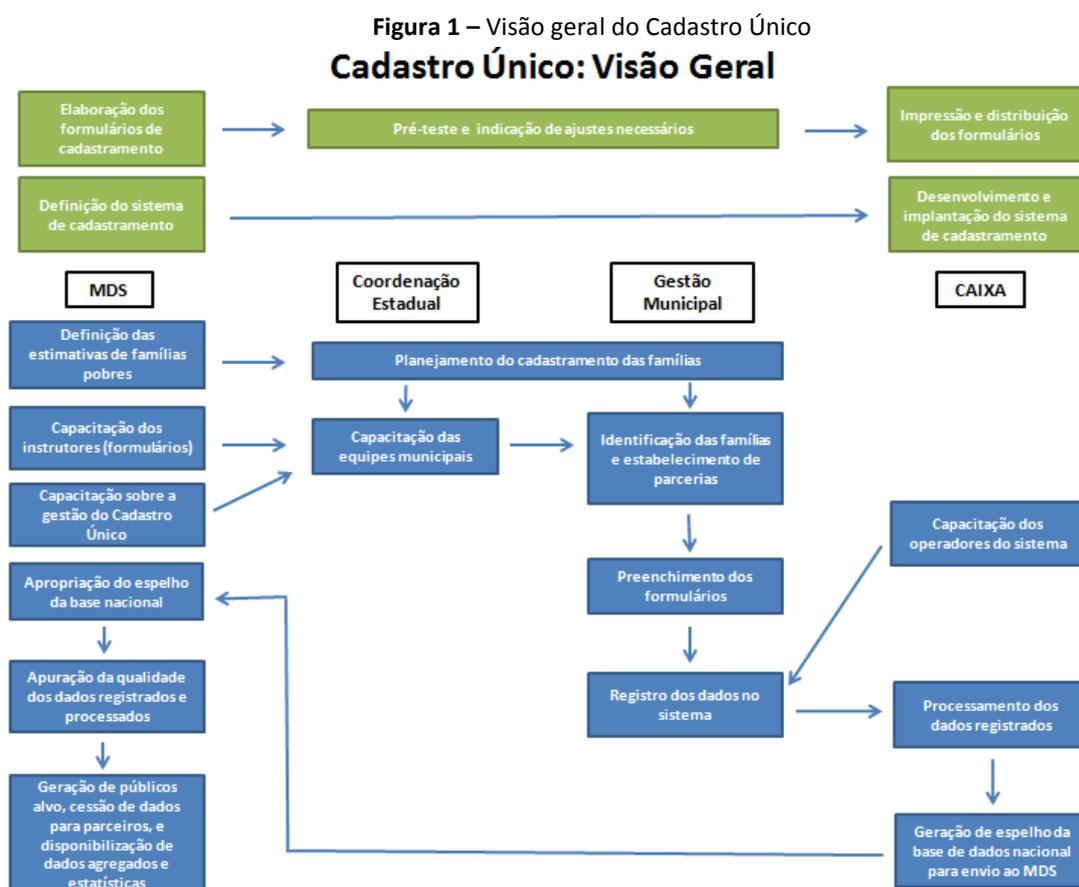
Neste sentido, a consultoria contratada permitiu que tal documento fosse produzido, baseando-se, principalmente, no testemunho e na experiência de pessoas que estiveram envolvidas na gestão do Cadastro Único desde o seu princípio (inclusive aquelas que já não fazem mais parte da equipe da SENARC) e que foram entrevistadas de maneira informal, aliando seus relatos à análise da legislação específica, das instruções operacionais e de outros documentos escritos, como memórias de reunião, apresentações em PowerPoint e notas técnicas.

O produto resultante desse processo possui três partes: a primeira define o Cadastro Único, indicando o seu escopo e público-alvo preferencial, bem como o marco legal que o sustenta, aborda também o contexto político-institucional que motivou a sua criação, esclarece o papel de cada ator envolvido na sua gestão, demonstra o seu modelo lógico e detalha todas as atividades e os procedimentos relativos ao seu fluxo de funcionamento. Uma visão geral

⁵ Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

⁶ Decreto 3.877/2001, citado anteriormente; Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; Portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011; Portaria MDS nº 274, de 10 de outubro de 2011; Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012; e Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013.

sobre os principais atores responsáveis pela gestão e operacionalização do Cadastro Único é apresentada na Figura 1.



Fonte: Material elaborado pela consultora Fernanda Pereira de Paula

O modelo lógico é um instrumento utilizado no desenho, na implementação e na avaliação de programas sociais. Ele demonstra, de forma gráfica e esquemática, os caminhos a serem percorridos pelo programa, demarcando como se espera que ele funcione, indicando as atividades a serem realizadas e os efeitos pretendidos.

O conceito de modelo lógico adotado pela consultora contratada é o da Fundação Kellogg. Ele se baseia na conexão entre trabalho planejado e resultados pretendidos, sendo composto pelos seguintes elementos, indicados aqui de forma bastante resumida⁷:

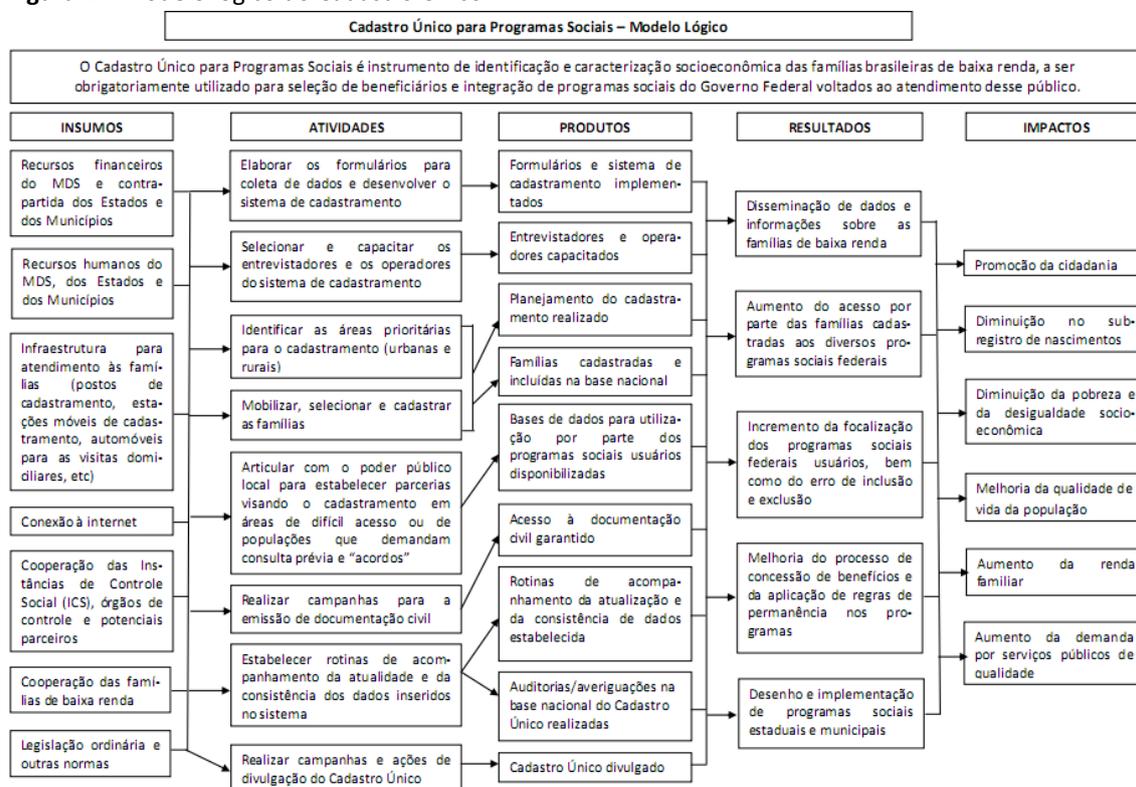
- *Insumos (inputs)*: recursos humanos, financeiros, tecnológicos e materiais disponíveis;
- *Atividades*: procedimentos a serem executados, com base nas diretrizes, recursos, ferramentas e infraestrutura existentes;

⁷ Para maiores detalhes sobre os elementos do modelo lógico aqui mencionado, consulte o guia disponível em: <<http://www.wkkf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>>.

- *Produtos (outputs)*: resultados diretos das atividades realizadas sobre o público-alvo;
- *Resultados*: mudanças específicas nas atitudes, no nível de conhecimento e nas habilidades do público-alvo do programa;
- *Impactos*: efeitos de longo prazo produzidos, de forma intencional ou não, sobre a sociedade como um todo, tais como melhoria nas condições de vida e mudanças na arena política.

Com base nessa metodologia, foi elaborado o modelo lógico do Cadastro Único, reproduzido na Figura 2. É importante destacar que cada um dos subfluxos do modelo a seguir é examinado de forma detalhada ao longo dos capítulos do produto da consultora.

Figura 2 – Modelo lógico do Cadastro Único



Fonte: Material elaborado pela consultora Fernanda Pereira de Paula

A segunda parte do produto apresenta os resultados, fatores de sucesso e propõe o início da reflexão sobre sua replicabilidade em contextos internacionais distintos. Por fim, a terceira parte sugere as principais diretrizes e aspectos a serem considerados no desenho e na implementação de um cadastro unificado e consistente em outros países.

Com a elaboração deste produto, o MDS passou a contar com uma documentação inédita sobre o Cadastro Único, com elementos descritivos e analíticos que abarcam a evolução desta ferramenta nos últimos treze anos. Ao mesmo tempo, o WWP está utilizando

partes do conteúdo deste trabalho para divulgar ao público internacional o funcionamento mais detalhado deste instrumento estratégico para a implementação de programas sociais no Brasil.

Considerações finais

A prática de documentação ainda é um desafio para a maior parte dos órgãos públicos responsáveis por programas no Brasil. Ao longo dos últimos anos, os programas sociais têm crescido em quantidade de público beneficiário e em complexidade de processos de gestão, necessitando de instrumentos mais robustos de documentação, que permitam realizar progressivamente o seu aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação.

Além disso, a carência de documentação adequada – ao mesmo tempo detalhada e em linguagem didática – prejudica a troca de experiências, e conseqüentemente, a replicabilidade de programas exitosos que tenham despertado o interesse de outros países.

Sendo assim, neste primeiro ano de funcionamento, o esforço do WWP tem sido prospectar, produzir e divulgar documentação sobre os assuntos mais demandados pelas delegações internacionais que visitam o MDS. Após o Cadastro Único, a atenção da equipe do WWP está concentrada no PBF, mais especificamente na gestão de condicionalidades e articulação interfederativa. Na seqüência, serão abordados programas de inclusão produtiva, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Cisternas, além de ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por meio do trabalho do Comitê Técnico, das secretarias do MDS e dos consultores, a expectativa é de que o WWP produza ao longo de 2015 a documentação destes programas, disponibilizando periodicamente no site da iniciativa textos didáticos, vídeos e infográficos. Espera-se que essa documentação seja útil tanto para a comunidade internacional quanto para o público interno, inclusive para inspirar futuros gestores em inovações no desenho e na implementação de políticas sociais nos próximos anos.