

Número

08

REVISTA BRASILEIRA DE

Jun-Dez/2014

monitoramento e avaliação

ARTIGOS

A Multidimensionalidade da Pobreza a partir da Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais: Uma proposta de análise

Barbara Cobo
Leonardo Athias
Gilson Gonçalves de Mattos

Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multisetorial do Plano Brasil Sem Miséria

Alexander Cambraia N. Vaz
Paulo de Martino Jannuzzi

Pobreza Multidimensional no estado de Minas Gerais: uma mensuração para além da renda

Murilo Cassio Xavier Fahel
Guilherme Paiva Leite
Letícia Ribeiro Teles

Análise Sistêmica de Efetividade: uma contribuição do BNDES

Roberto de Oliveira Pereira
Guilherme Costa Pereira
Luciana Xavier de Lemos Capanema

EDITORIAL 03

ARTIGOS

1. A Multidimensionalidade da Pobreza a partir da Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais: Uma proposta de análise

Barbara Cobo
Leonardo Athias
Gilson Gonçalves de Mattos

04

2. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria

Alexander Cambraia N. Vaz
Paulo de Martino Jannuzzi

32

3. Pobreza Multidimensional no estado de Minas Gerais: uma mensuração para além da renda

Murilo Cassio Xavier Fahel
Guilherme Paiva Leite
Leticia Ribeiro Teles

50

4. Análise Sistêmica de Efetividade: uma contribuição do BNDES

Roberto de Oliveira Pereira
Guilherme Costa Pereira
Luciana Xavier de Lemos Capanema

70

ENTREVISTA

Sabina Alkire

Por Paula Montagner

84

RELATOS DE PESQUISA

1. Avaliação da Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado - uma experiência participativa com utilização de métodos mistos

Marcia Paterno Joppert
Ana Cristina Matos
Rogério Oliveira
Clarice Knijnik

Sueli de Lourdes Couto
Marcia Facchina
Lenira Machado
Ada Maria Junqueira

92

2. A utilização da pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) e da pesquisa de informações básicas estaduais (ESTADIC) como instrumento de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas

Vânia Maria Pacheco

118

3. Avaliação dos fluxos de acompanhamento das Condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF) para povos Indígenas

Alba Figueroa
Júlio Borges
Neida Pinheiro
Pedro Pires

130

REGISTROS, RESUMOS E RESENHAS 150

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE 160

NOTAS EM M&A 164

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

Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert e Kátia Ozório

COORDENAÇÃO EDITORIAL

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

CONSELHO EDITORIAL

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO

Tarcísio da Silva

DIAGRAMAÇÃO

Roberta Cortizo

REVISÃO

Tatiane Dias

BIBLIOTECÁRIA

Ubirajara Machado

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 8 (2014)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .
172 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

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

CDU 304(81)

TIRAGEM: 1.000 UNIDADES

© 2014 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

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

ACESSE A VERSÃO ELETRÔNICA DESTA PUBLICAÇÃO EM:

<http://issuu.com/publicacoessagi>

ACESSE ESSA E OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

<http://www.mds.gov.br/sagi>

Editorial

Vinte e cinco anos após a Constituição de 1988, o Brasil logrou, pelo esforço de suas três instâncias federativas de governo e contribuição de entidades não governamentais, estruturar um sistema complexo de políticas sociais, de amplo escopo setorial e cobertura populacional. Parte desse conjunto de políticas e programas – seus resultados e impactos, suas dificuldades de implementação, seus instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação – tem sido analisada em artigos e relatos publicados na RBMA nesses quatro últimos anos.

Dentre as análises publicadas na revista, destacam-se os estudos voltados mais especificamente ao combate à pobreza, fome e vulnerabilidade social. A presença de estudos nessa temática reflete, de um lado, as ênfases programáticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – um dos patrocinadores da revista –, e de outro, o interesse investigativo de pesquisadores e técnicos do setor público, participantes ou não da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação – outro patrocinador do periódico –, acerca dos avanços e resiliências da realidade social, da pobreza e desigualdade no país.

Esse número é mais uma contribuição nessa perspectiva analítica, ao apresentar artigos e entrevista na temática da pobreza multidimensional. Barbara Cobo e colegas exploram medidas de pobreza multi e unidimensionais aplicadas no Brasil e em outros países. Alexander Vaz e Paulo Jannuzzi apresentam, por meio de indicadores de pobreza multidimensional propostos na literatura internacional, uma avaliação da estratégia multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria de combate à pobreza e promoção de direitos sociais no país. Utilizando dados da Pnad e da Fundação João Pinheiro, Murilo Fabel e colegas

aplicam o Índice de Pobreza Multidimensional em Minas Gerais. Por fim, Roberto Pereira e colegas apresentam uma proposta de modelagem de acompanhamento e avaliação de efetividade de projetos financiados pelo BNDES, que buscam superar as limitações dos modelos clássicos de desenho de projetos existentes na literatura.

Sabina Alkire, pesquisadora da Oxford Poverty and Human Development Initiative, é a especialista entrevistada nesse número, aportando sua experiência na proposição do conceito e medida de pobreza multidimensional adotada por diversos países e instituições, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Três relatos complementam o acervo de contribuições desse número. Marcia Joppert e colegas refletem sobre a avaliação da Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado, em que foram utilizados métodos mistos que facilitaram a triangulação de evidências nas análises e achados da avaliação. Vania Pacheco descreve a utilização das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) como instrumento de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os principais resultados do estudo sobre o desenho, a gestão e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família para povos indígenas são sistematizados por Alba Figueroa e colegas.

Como nas revistas anteriores, divulga-se um conjunto de publicações e iniciativas na área, como a formação da Rede Brasileira de Prospecção, destaque da seção Notas em M&A.

Boa leitura!

A Multidimensionalidade da Pobreza a partir da Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais: Uma proposta de análise

Barbara Cobo
Leonardo Athias
Gilson Gonçalves de Mattos¹

1 Os autores são pesquisadores do IBGE. O IBGE não se responsabiliza por opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade dos autores. Todas as informações utilizadas cuja fonte seja o IBGE respeitaram rigorosamente o sigilo estatístico a que a instituição está sujeita.

Resumo

ESTE ARTIGO EXPLORA MEDIDAS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAIS E UNIDIMENSIONAIS APLICADAS NO BRASIL E EM DIVERSOS OUTROS PAÍSES. SOB A PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL, ADAPTA AO CONTEXTO BRASILEIRO UMA METODOLOGIA DESENVOLVIDA NO MÉXICO (CONEVAL/UNICEF/INEGI), QUE COMBINA CARÊNCIAS SOCIAIS E UMA MEDIDA DE RENDIMENTO, DE FORMA A CONSTRUIR INDICADORES MULTIDIMENSIONAIS DE VULNERABILIDADE PARA PESSOAS E DOMICÍLIOS. A PARTIR DAS DIMENSÕES SELECIONADAS, CONSTROEM-SE QUATRO GRUPOS MUTUAMENTE EXCLUSIVOS: VULNERÁVEIS POR RENDA E CARÊNCIAS SOCIAIS (POBREZA MULTIDIMENSIONAL); VULNERÁVEIS POR CARÊNCIAS SOCIAIS APENAS; VULNERÁVEIS POR RENDA APENAS; E NÃO VULNERÁVEIS. COM DADOS DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 2000 E 2010, É ESTUDADA A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS GRUPOS E A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES RELACIONADAS. OS RESULTADOS MOSTRAM RELEVANTES ESPECIFICIDADES REGIONAIS. NO PERÍODO INTERCENSITÁRIO, MAIORES GANHOS CONCERNEM O ACESSO À SEGURANÇA SOCIAL, ENQUANTO O ACESSO AO SANEAMENTO CONTINUA UM GRANDE GARGALO. FINALMENTE, APESAR DE GRANDE AVANÇO ANALÍTICO, MUITO AINDA PRECISA SER DESENVOLVIDO PARA O ENTENDIMENTO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO BRASIL.

Abstract

THIS ARTICLE FIRST EXPLORES (ONE-DIMENSIONAL AND MULTIDIMENSIONAL) POVERTY MEASURES APPLIED IN BRAZIL AND ELSEWHERE. IT THEN ADAPTS A METHODOLOGY DEVELOPED IN MEXICO (CONEVAL/UNICEF/INEGI), COMBINING SOCIAL DEPRIVATIONS AND INCOME MEASURES TO CONSTRUCT A MULTIDIMENSIONAL POVERTY CLASSIFICATION OF PERSONS AND HOUSEHOLDS IN BRAZIL. WITH THE DIMENSIONS USED, FOUR MUTUALLY EXCLUSIVE GROUPS ARE CREATED: INCOME AND SOCIAL DEPRIVATIONS VULNERABLE (MULTIDIMENSIONAL POVERTY); SOCIAL DEPRIVATIONS VULNERABLE; INCOME VULNERABLE; NON-VULNERABLE. WE EXPLORE HOW THESE GROUPS INCIDENCE CHANGE FROM 2000 TO 2010, USING IBGE DEMOGRAPHIC CENSUS DATA, A PERIOD OF SOCIAL IMPROVEMENTS. THEN THE ANALYSIS TAKES A SPATIAL PERSPECTIVE AT THE MUNICIPALITY LEVEL. RESULTS DISCLOSE THAT THERE ARE RELEVANT REGIONAL SPECIFICITIES FOR EACH OF THE FOUR GROUPS, AS WELL AS WHEN THE DEPRIVATIONS ARE DETAILED. MOST IMPRESSIVE GAINS CONCERN ACCESS TO SOCIAL SECURITY, WHILE SANITATION REMAINS AN ISSUE ACROSS THE COUNTRY. FINALLY, IN SPITE OF ANALYTICAL PROGRESSES, THERE IS MUCH TO BE DONE TO DEVELOP THE UNDERSTANDING OF POVERTY AS A MULTIDIMENSIONAL PHENOMENON.

PALAVRAS-CHAVE:

Pobreza, pobreza multidimensional, metodologia, geografia, desigualdade social

Introdução

Na literatura sobre a construção de indicadores sociais, a validade, entendida como a proximidade entre conceito e medida, é uma propriedade desejável a um indicador. Se o entendimento sobre pobreza é aquele de aceção mais imediata e generalizada, que corresponde a falta de renda ou renda insuficiente (pobreza monetária), então, indicadores que incorporam unicamente a variável renda mostram-se indubitavelmente válidos. Incidência, intensidade e severidade da pobreza² são, nessa perspectiva, construídos a partir de informações sobre rendimentos provenientes de pesquisas domiciliares em comparação a determinada linha de pobreza que visa identificar o universo de pobres de determinado país ou localidade.

Como a pobreza é, em geral, vista como uma questão social a ser combatida,³ a medida do número de pobres associa-se à inexorável discussão sobre identificação de público-alvo de políticas públicas de combate à pobreza, principalmente quando estas são focalizadas. A opção por determinada linha de pobreza monetária recai, assim, sobre os aspectos políticos e orçamentários da gestão da pobreza, uma vez que, quanto mais elevado é o valor da linha, maiores são o número de pobres e, portanto, o peso político de assumir esses pobres e o respectivo custo de implementação de políticas de combate à pobreza.

No entanto, embora “uma recomendação de política para combater tal privação [esteja] condicionada à exequibilidade, o reconhecimento da pobreza tem de ir além disso”.⁴ O debate atual direciona o entendimento da po-

breza como um fenômeno multidimensional relacionado à ideia de privação, mas privação “de que” em relação “a que” tem sido o grande nó górdio da questão. *Spicker*, por exemplo, identifica doze definições de pobreza. Num primeiro grupo, denominado “pobreza como conceito material”,⁵ o autor define pobreza por meio dos conceitos de necessidade, nível de privação (ao longo do tempo) e limitação de recursos (da qual emerge a abordagem mais usual de análise da pobreza em termos de renda). O segundo grupo refere-se à definição de pobreza por meio de circunstâncias econômicas e engloba os conceitos e definições de pobreza em termos de padrão de vida, desigualdade (pobreza relativa) e posição econômica (estratificação por classes). No terceiro grupo, a pobreza é definida pelas “circunstâncias sociais”, associando-se aos conceitos de classe social (*underclass*),⁶ dependência (assistidos), vulnerabilidade a riscos sociais, ausência de “*entitlements*” (ótica da efetivação de direitos) e exclusão social. Por fim, o autor define também pobreza como um julgamento moral, no qual as sérias privações a ela associadas são vistas como moralmente inaceitáveis.

Parece mesmo haver, hoje, um consenso acerca da multidimensionalidade da pobreza entre estudiosos, embora, na prática, acabe-se optando por medidas unidimensionais para identificação da pobreza e delimitação de público-alvo de políticas e programas. Este trabalho busca, primeiramente, apresentar algumas medidas unidimensionais e multidimensionais adotadas no Brasil e no restante do mundo, expondo algumas vantagens e limitações (seção 1).

O objetivo é contribuir para o debate e pavimentar o caminho para a construção de medidas que reflitam aquilo que entendemos como pobreza, uma “definição”, se assim se pode dizer, que não só trate da falta de recursos e bens indispensáveis à sobrevivência humana (comer, morar dignamente, vestir-se, etc.), mas que considere, também, como pobre o excluído, o trabalhador em ocupações precárias, aquele sem acesso a direitos sociais e humanos fundamentais (saúde, educação, liberdade, não violência), isto é, o não cidadão. A seção 2 traz uma proposta de metodologia de mensuração de pobreza multidimensional com base na experiência mexicana, enquanto a seção 3 sintetiza os principais resultados para o Brasil. Neste trabalho, a multidimensionalidade da pobreza e seus componentes são explorados nas regiões, estados e municípios do Brasil (georreferenciados e agregados por tamanho de população). Ao final, são

realizadas algumas considerações em relação a esse esforço.

Medidas de pobreza

MEDIDAS UNIDIMENSIONAIS MONETÁRIAS

Conforme ressaltado na introdução, usualmente, a escolha por uma medida de pobreza recaí, quase automaticamente, em uma medida monetária com base nos rendimentos ou no consumo realizado pela unidade de análise: pessoas, famílias, domicílios, mas também agregados maiores, como cidades, estados ou mesmo países. A escolha da unidade monetária justifica-se, na maior parte das vezes, pela disponibilidade de informação, mas também pelo entendimento de que a renda é um determinante importante na decisão de quanto cada pessoa pode consumir.

2 Essas dimensões são explicadas na seção seguinte.

3 “The State could, of course, do nothing, and let people face the risk of starvation, but, even ignoring equity arguments, this has a range of efficiency costs, including (...) the death by starvation of dependents including children (the future labour force), and the fact that malnutrition causes poor health, thereby raising health-costs and lowering the capacity of adults to work and of children to absorb education” (BARR, 2004, p. 216).

4 “Pode-se argumentar que o primeiro passo consiste em diagnosticar a privação e, relacionado com ela, determinar o que devemos fazer se tivermos os meios. E então o próximo passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Nesse sentido, a análise descritiva da pobreza tem de ser anterior à escolha de políticas” (SEN, 1992, p. 171).

5 “People are poor because they do not have something they need, or because they lack the resources to get the things they need” (SPICKER, 1999).

6 William (1987) contribuiu muito para os estudos das “underclasses” americanas, definindo-as como um grupo heterogêneo de famílias que experimentam longos períodos de pobreza, desemprego ou inserção ocupacional precária.

Barros, Carvalho e Franco afirmam que, além da necessidade de uma medida escalar para definir políticas (classificar pobres e não pobres), “como é comum que as famílias acessem os bens e serviços que determinam o seu bem-estar através de mercados, e para participar deles é preciso que tenham recursos monetários, segue-se que a insuficiência de renda acaba sendo um dos principais determinantes da carência das famílias e, portanto, um forte candidato escalar para medir a pobreza”.⁷ Além disso, o acesso a muitos bens e serviços se dá pelos mercados, e os rendimentos serviriam como *proxy* de outras dimensões não medidas.⁸

O contraponto dessa visão consiste na perspectiva clássica fundamentada na construção de sistemas de proteção social que destacam a questão dos direitos e da desmercantilização (*decommodification*) de bens e serviços para a promoção de equidade: “a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado”.⁹ O termo remonta à teoria marxista de mercantilização da força de trabalho para a sobrevivência dos trabalhadores (obrigatoriedade da venda da força de trabalho). Zimmermann e Silva reforçam que, na concepção de Esping-Andersen, “tratados como mercadorias, os trabalhadores estão expostos a poderes que vão além de suas próprias forças, como ocorre em caso de doenças, eventos macroeconômicos e ciclos econômicos”.¹⁰ Dessa forma, a desmercantilização, preconizada como medida de proteção social e bem-estar, propicia aos trabalhadores ter

condições de recusar trabalhos degradantes (trabalho escravo, trabalhos mal pagos) sem que sejam punidos por isso, considerando que possuem assegurado “um padrão de sobrevivência, que compreende estar livre da fome e possuir uma moradia adequada, etc.”¹¹.

Draibe e Riesco, por sua vez, defendem a desmercantilização como a outra face do direito social de cidadania, uma vez que debilita o vínculo monetário, e, com isso, bens e serviços tendem a perder, em parte ou integralmente, seu caráter de mercadoria.¹² Isso vale, por exemplo, para a oferta pública universal de serviços de educação e saúde, considerados, por muitos, fundamentais para a equalização de acesso e oportunidades e construção de uma sociedade mais justa e coesa.¹³

Todavia, a abordagem dominante de identificação de pobreza ainda consiste na comparação imediata dos rendimentos em relação a uma “linha de pobreza”, construída muitas vezes a partir do valor de uma cesta alimentar que garanta um mínimo de calorias.¹⁴ Medidas de rendimentos captados em pesquisas domiciliares costumam ser mais usadas do que medidas de consumo, pois, além da maior disponibilidade, pesquisas de consumo familiar (preferível em razão de ser menos volátil do que o rendimento)¹⁵ requerem investigações mais detalhadas e custosas. Nesse caso, destaca-se, no Brasil, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), aplicada nas regiões metropolitanas em 1995-1996 e na totalidade do país em 2002-2003 e 2008-2009. De acordo com Osório, Soares e Souza:

mesmo quando o mínimo é definido pelo consumo de uma cesta básica, a constatação da pobreza é feita pela insuficiência de renda para comprar a cesta, e não pela observação do efetivo não consumo da cesta, até porque, nas últimas três décadas, a principal fonte regular de dados para medir a pobreza foi a PNAD¹⁶, que só investiga a renda, não o consumo.¹⁷

Uma limitação adicional a essa análise é que pesquisas domiciliares do tipo PNAD não só tendem a captar os rendimentos individuais de forma subestimada (comum em pesquisas dessa natureza em qualquer lugar do mundo) como também possuem “baixa capacidade de levantamento de informações relativas às rendas provenientes de ativos de capital”,¹⁸ ou seja, o conceito de rendimento é limitado (embora bem captado) aos rendimentos do trabalho e previdenciários.

7 BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2006, p. 7.

8 SANTOS, LUGO & LOPEZ-CALVA, 2010.

9 ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 157.

10 ZIMMERMANN & SILVA, 2009.

11 ZIMMERMANN & SILVA, 2009.

12 DRAIBE & RIESCO, 2006.

13 Ver LAVINAS, 2013.

14 “O método calórico está em uso há mais de cem anos e foi usado pela primeira vez por Rowntree (1901) em seu estudo pioneiro da pobreza em York no final do século XIX (...) tem sido especialmente popular na América Latina com menção ainda mais honrosa no Brasil. As linhas de pobreza da Cepal para a América Latina são, há três décadas, todas calculadas mediante o uso do método calórico indireto” (SOARES, 2009, p. 15).

15 “A despesa das famílias reflete melhor sua renda permanente – proxy de bem-estar que de fato se deseja medir – do que a informação de rendimento propriamente dito” (ROCHA, 2003, p. 46).

16 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é uma pesquisa multitemática, com destaque para trabalho e rendimento, coletada anualmente pelo IBGE na totalidade do território nacional.

17 OSÓRIO, SOARES & SOUZA, 2011, p. 13.

18 DEDDECA, 2007, p. 299.

No Brasil, para fins de mensuração e delimitação de público-alvo de políticas públicas sociais de combate à pobreza, a métrica da renda permanece como principal, quando não único, instrumento de seleção de beneficiários. Em geral, a preocupação centra-se na medida de incidência de pobreza (*headcount*) que define a proporção da população com rendimentos abaixo de determinada linha de pobreza, “uma medida nítida e bem definida, e não é difícil ver porque ela tem sido usada tão amplamente na literatura empírica sobre pobreza e privação”.¹⁹ Porém, conforme alerta Sen, “o exercício de agregação feito por intermédio de uma simples incidência não dá atenção ao fato de que as pessoas podem estar um pouco abaixo da linha, muito abaixo, e que também a distribuição de renda entre os pobres pode ou não ser ela mesma muito desigual”.²⁰ Isto é, o universo dos pobres não é homogêneo e, portanto, esforços para combater a pobreza deveriam levar em conta tais diferenciações internas. Medidas como a intensidade da pobreza (ou hiato de renda, que mede a distância do rendimento em relação à linha) e a severidade da pobreza (que considera a distribuição de rendimentos entre aqueles abaixo da linha de pobreza, conferindo peso diferenciado às transferências de renda que deixem os mais pobres ainda mais pobres) devem ser utilizadas em conjunto para a medição da pobreza pela ótica exclusiva da renda.

No Brasil, existe ainda um agravante na questão da mensuração porque não há consenso em torno do estabelecimento de uma linha (ou linhas) oficial(is) de pobreza. As linhas de pobreza mais utilizadas são construídas com base no rendimento mensal familiar (ou

domiciliar) *per capita*. Entram, nessa relação, as linhas institucionalizadas pelo Programa Bolsa Família (hoje equivalentes a R\$77 e R\$154 para extrema pobreza e pobreza, respectivamente); as linhas como frações do salário mínimo ($\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo); as linhas monetárias regionalizadas, com valores diferenciados em função do custo de vida de determinadas regiões/áreas do país;²¹ e as linhas internacionalmente utilizadas por diversos organismos multilaterais (e.g., US\$ 1,25 e US\$ 2, pelo poder de paridade de compra – PPC).

Essas linhas (de pobreza absoluta) servem ao propósito de classificar os pobres e os não pobres, e a incidência de pobreza pode variar enormemente de um estudo para outro. Tais linhas, conforme visto anteriormente, também permitem calcular o hiato e a severidade da pobreza, que podem variar no tempo, no espaço e como resultado de políticas redistributivas.

Ainda sob uma ótica unidimensional, existem medidas subjetivas da pobreza. São medidas controversas, dependentes do tipo de formulação das perguntas constantes dos questionários, e que estão disponíveis em poucos países. Tais linhas têm o valor de trazer a percepção das pessoas sobre suas próprias condições de vida e há correlação com valores “objetivos” de rendimentos, o que corrobora seu interesse científico.²² No Brasil, a POF implementa um questionário dessa natureza, cujas informações serviram de base para a construção de uma linha de pobreza subjetiva que é derivada da opinião dos entrevistados e calculada a partir da percepção das pessoas sobre suas condições de vida.²³Essa

linha, associada às linhas de pobreza absoluta (construídas a partir de agregados de consumo, também da POF), permitiu o desenvolvimento do Mapa de Pobreza e Desigualdade em 2003 pelo IBGE, em convênio com o IPEA. O Mapa trazia estimativas de pobreza em pequenas áreas a partir da POF realizada em 2002-3, combinando-a à base territorial do Censo Demográfico de 2000 no nível dos municípios brasileiros (metodologia dos *Poverty Maps* do Banco Mundial).²⁴

Finalmente, medidas de pobreza monetária de caráter relativo, de uso recorrente na Europa, são menos utilizadas no Brasil e, à diferença da pobreza absoluta, mostram maior estabilidade do contingente de população abaixo de 40%, 50% ou 60% da mediana de rendimentos nas últimas décadas.²⁵ Segundo Rocha,²⁶ a “pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivên-

cia física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social”.

Com dados da PNAD, a proporção de arranjos familiares com rendimento familiar *per capita* abaixo de 60% da mediana correspondia a 27,2% em 2002 e 25,6% em 2012, o que atesta a dificuldade de se modificar a estrutura (desigual) da distribuição de rendimentos no país. A persistência da pobreza relativa no Brasil está alinhada à evolução do Coeficiente de Gini, uma medida de desigualdade que coloca o Brasil ainda entre os países mais desiguais e que apresentou pequena redução nos últimos anos, após longo período de es-

19 SEN, 1992, p. 165.

20 Idem.

21 ROCHA, 2003, 2013; IPEADATA, s.d.

22 “... subjective notions of welfare are statistically correlated with income, even though this correlation is low (see, for example Ravallion and Lokshin, 2001). The significant correlation discards the sometimes claimed idea that subjective welfare measures highly idiosyncratic factors that do not obey systematic patterns” (GASPARINI et al., 2011, p. 12).

23 IBGE, 2008.

24 Exemplos de mapas de pobreza e potencialidades de usos estão em WORLD BANK, 2007.

25 Esses são os percentuais mais usados.

26 2003, p. 11.

tabilidade. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013,²⁷ o Brasil aparece com índice de Gini de 0,547 nos dados harmonizados, enquanto a Noruega aparece com 0,258 e o país pior colocado da lista (exceto pequenas ilhas) é a Namíbia, com 0,639. Países latinos vizinhos apresentam um coeficiente bem abaixo do Brasil, como Argentina (0,445), Uruguai (0,453) e México (0,483).

De uma forma geral, as linhas de pobreza monetárias “absolutas” adicionam ao valor mínimo para aquisição alimentar (linha de pobreza extrema ou indigência), outras necessidades (habitação, transporte, higiene, etc.) que definem o “necessário” para as famílias “viverem dignamente” (linha de pobreza), teoricamente levando em conta algum aspecto relativo. Na maior parte dos casos, um multiplicador “k” é usado para se chegar à linha de pobreza a partir da linha de indigência, porém sem grande discussão em torno desse valor e sua aderência a qualquer nível de padrão de vida mínimo. A CEPAL, por exemplo, tradicionalmente usa o valor 2 para esse multiplicador na América Latina.

Muito se discute acerca da arbitrariedade da definição de linhas de pobreza, sejam “linhas empíricas”, por agregados de consumo, sejam linhas administrativamente definidas segundo critérios políticos ou orçamentários. Há muitos métodos alternativos e muitas escolhas são necessárias. Como coloca Soares,²⁸ “considerando as inúmeras dificuldades [...] [da] mensuração científica de pobreza, não chega a ser uma surpresa que haja muita desistência em favor de linhas administrativas”. Rocha,²⁹ inclusive, advoga atenção voltada à noção de pobreza estritamente relativa:

no Brasil, a pobreza absoluta já deixou de significar ameaça à sobrevivência física, e, sintomaticamente, o gasto alimentar já há muito não é o grupo de despesas preponderante, nem mesmo dentre as famílias pobres. Nestas condições, a escolha é do analista ou do político. Qualquer que seja a abordagem escolhida, ao medir, caracterizar e estabelecer políticas de combate à pobreza, a premissa sempre é privilegiar o objetivo de maior igualdade.

A escolha de qual medida unidimensional utilizar varia, finalmente, em função dos objetivos da análise, como a formulação de uma política/programa social ou comparações internacionais, e da disponibilidade de informação. Valores e preferências institucionais estão também muito presentes nas escolhas.³⁰

MEDIDAS MULTIDIMENSIONAIS

Não obstante o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, esforços para medição multidimensional são relativamente mais recentes que os empreendidos para as medidas monetárias. Nos anos 1970, o Banco Mundial e a OIT desenvolveram uma abordagem pelas “necessidades básicas”.³¹ Na América Latina, a CEPAL analisou as “necessidades básicas insatisfeitas – NBI” nos países da região.³² Essa ótica também pode ser interpretada como uma perspectiva relativa da pobreza, pois determina uma série de bens relacionados ao bem-estar, necessários para se viver uma vida digna, que precisa ser definida (abordagem inspirada na “teoria da Justiça” de Rawls³³). Para Sen,³⁴ “a literatura sobre ‘necessidades básicas’ e os estudos relacionados à ‘qualidade de vida’ têm sido

imensamente úteis para chamar a atenção para as privações de bens e serviços essenciais e seu papel crucial na vida humana”.

Entretanto, Sen traz em seus estudos uma nova abordagem para a análise de condições de vida, elaborando os conceitos de funcionamentos e capacidades, nos quais ele argumenta que não basta o indivíduo ter renda, precisa também ser capaz de traduzi-la em bem-estar. Para tal, ele precisa estar bem-nutrido, saudável, escolarizado, ser livre, entre diversos outros “teres” e “seres”. A pobreza é, então, definida como uma “deficiência

de capacidades básicas para alcançar níveis minimamente aceitáveis”, o que inclui, claramente, a inadequação dos meios econômicos da pessoa: “ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão”.³⁵ Assim, a abordagem de capacidades se contrapõe à de realizações, “mesmo que algumas vezes possamos usar a informação sobre a realização para procurar conjecturar a capacidade desfrutada por uma pessoa”.³⁶

27 UNPD, 2013, p. 154.

28 2009, p. 33.

29 2013, p. 3.

30 “...muitas das decisões necessárias para se chegar às linhas usando as abordagens empíricas são fundamentadas nos valores dos pesquisadores ou de suas instituições... Linhas de pobreza político-administrativas não possuem nenhum embasamento científico nem a pretensão de representar o nível de renda que permite satisfazer as necessidades biológicas: seu caráter exclusivamente normativo é patente”

31 BAGELIN & ÁVILA, 2006.

32 FERES & MANCERO, 2001.

33 2002 [1971].

34 1992, p. 172.

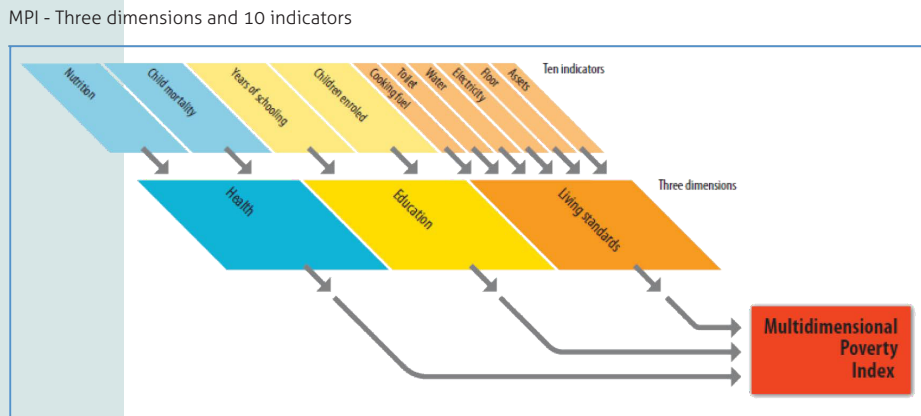
35 SEN, 1992, p. 174.

36 SEN, 1992, p. 175.

Na prática, o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, criado em 1990, inspirou-se desse conjunto de discussões e sintetiza algumas informações de renda, saúde e educação para os países de forma a comparar a evolução do “desenvolvimento humano” em cada um deles (em contraponto à ótica de análise do PIB *per capita* como medida de desenvolvimento social).³⁷ Ainda no âmbito do PNUD, o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), que sucedeu o Índice de Pobreza Humana (IPH), busca medir déficits em saúde, educação e padrão de vida, abordando tanto o número de pessoas carentes (deprived) quanto a intensidade das carências.³⁸

Estima-se que, nos 104 países cobertos pelo IMP, cerca de 1,56 bilhão de pessoas – ou mais de 30% da população dos países – vivem em pobreza multidimensional. Esse foco na incidência, mas também na intensidade da pobreza, traz muita riqueza ao índice que, por outro lado, é objeto de muitas críticas, pois é fruto de uma escolha de dimensões e de indicadores, o que exclui outros, e compara quantitativamente dimensões qualitativamente diferentes. Há também uma crítica conceitual se essas medidas seriam realmente de “pobreza” e não de “desigualdade”, de “condições de vida” ou de “bem-estar”.³⁹ A Figura 1 mostra as dimensões e indicadores do índice.

■ FIGURA 1: DIMENSÕES E INDICADORES DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Note: The size of the boxes reflects the relative weights of the indicators

Source: Alkire and Santos 2010.

Fonte: UNDP, Human Development Report 2010, cap. 5.

Também nesse sentido, o Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi⁴⁰ coloca que a “qualidade de vida inclui um grande conjunto de fatores que fazem a vida valer a pena ser vivida, incluindo aqueles que não são transacionados em mercados e não são capturados por medidas monetárias”. O Relatório, cujo objetivo é tecer considerações e recomendações acerca da disponibilidade de informações estatísticas sobre a economia e a sociedade, reforça que vale dar proeminência maior à distribuição de renda, consumo e riqueza do que às médias (como PIB *per capita*), além de alargar as medidas monetárias para atividades “non-market” (produção para próprio consumo, lazer), enfatizando que o bem-estar é multidimensional. Com isso, identifica algumas dimensões chaves que devem ser consideradas simultaneamente e de maneira integrada, como padrão de vida material (renda, consumo e riqueza); saúde; educação; atividades pessoais, incluindo trabalho; participação política e governança; relações e conexões sociais; meio ambiente (condições presentes

e futuras); e insegurança de natureza econômica e física.

Estudos mais recentes vêm buscando combinar o uso das necessidades básicas (medidas não monetárias) com uma medida monetária. Santos *et al.*,⁴¹ por exemplo, compararam países latino-americanos a partir de uma medida multidimensional valendo-se de indicadores monetários e não monetários e colocam três razões para adicionar rendimentos às medidas das NBI: “(a) rendimentos podem ser um proxy de todas as dimensões não consideradas por falta de dados; (b) têm uma correlação relativamente baixa com outros indicadores; (c) mesmo se é um ‘meio’, o poder de compra traz alguma liberdade para o domicílio na escolha dos bens adquiridos”. Trata-se de uma metodologia próxima da aplicada pelo CO-NEVAL no México, que inspirou a contribuição multidimensional iniciada pelo IBGE⁴² e aprimorada neste texto (ver seção seguinte). Cabe também destacar o papel do centro de pesquisas econômicas OPHI (Oxford Poverty

37 Alkire e Foster (2007, p. 2) colocam “multidimensional poverty has captured the attention of researchers and policymakers alike due, in part, to the compelling writings of Amartya Sen and the unprecedented availability of relevant data”.

38 UNPD, 2011, p. 5.

39 SOARES, 2009, p. 14.

40 2009, p. 58.

41 2010, p. 3.

42 2012.

Human Development Initiative)⁴³ criado em 2007, na reflexão e aprimoramento sobre medidas multidimensionais, trabalhando em parceria com as Nações Unidas, na capacitação e no apoio aos esforços de adaptação de medidas multidimensionais a realidades locais e regionais.

Ainda em relação a medidas multidimensionais, vale citar, no Brasil, Barros et al.,⁴⁴ que desenvolveram um índice de pobreza multidimensional familiar (IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar, atualmente utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) como forma de apurar o grau de vulnerabilidade de cada família inscrita no CadÚnico (Cadastro Único do Governo Federal para Políticas Sociais).⁴⁵ Outro esforço multidimensional, com menor repercussão, foi feito por Bagolin e Ávila,⁴⁶ que buscou identificar a distribuição espacial (ou concentração) da pobreza no Brasil com indicadores multidimensionais baseados nas Abordagens das Capacitações e das Necessidades Humanas, chegando a resultados que mostram que a distribuição espacial da pobreza multidimensional variava de acordo com as dimensões consideradas.

A construção de índices traz riqueza pela combinação de dimensões, mas é sempre criticável pelas escolhas arbitrárias e agregação quantitativa de dimensões qualitativamente diferentes. A validade interna e externa dessas construções (indicadores sintéticos) pode ser posta em xeque. Vale estar atento, principalmente, ao seu uso, pois os indicadores podem servir bem a alguns objetivos, mas não são panaceia, substituindo, por exemplo,

a falta de informação para definição de política específica.⁴⁷

os índices sintéticos como IDH e similares apontam áreas de ação prioritária, mas não identificam problemas específicos. Assim, embora a comparação e análise do IDH entre países e mesmo entre os entes federativos sejam importantes para o debate sobre desenvolvimento social, políticas de educação, por exemplo, requerem indicadores educacionais específicos para entendimento da situação.⁴⁸

Metodologia

A medida multidimensional aqui proposta se inspira no trabalho do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL do México, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que correspondeu a um esforço de avançar no estudo das NBI, combinando diversas carências sociais coletadas em pesquisas domiciliares a uma medida monetária. Trata-se de uma metodologia de medição de pobreza/privação por uma perspectiva multidimensional de efetivação de direitos humanos, conferindo uma nova leitura para indicadores já consagrados de análise de pobreza, como atraso educacional, moradias inadequadas, desproteção social e baixos rendimentos; o que dialoga com as dimensões tratadas em alguns indicadores multidimensionais citados na seção anterior.

A perspectiva de efetivação de direitos sociais e humanos considera que toda pessoa deve ter uma série de garantias indispensá-

veis para o exercício da dignidade humana (direitos indivisíveis e interdependentes),⁴⁹ sendo parte integrante do marco jurídico nacional. A Constituição Federal do Brasil coloca, em diversos artigos, as obrigações estatais para a efetivação de direitos sociais nas áreas de educação, saúde, proteção social e outros.⁵⁰

Essa metodologia permite a construção de indicadores escalares (índices multidimensio-

nais), mas também a identificação de tipos de carências e o aprofundamento da análise da incidência e da intensidade da pobreza multidimensional ao aplicar esta metodologia ao contexto do Censo Demográfico 2010.⁵¹ Diferente do México, as carências de acesso à saúde ou à alimentação não puderam ser mensuradas, tendo em vista a ausência de indicadores que permitam avaliar, de modo direto, tais aspectos. As demais dimensões foram especificadas como se segue:

43 <http://www.ophi.org.uk/>

44 2006.

45 Cf. <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadunico-indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf>>.

46 2006.

47 Sobre o IDH Municipal desenvolvido no Brasil pelo PNUD, Guimarães e Jannuzzi (2005, p. 86) observam: "algumas severas discrepâncias entre alguns municípios que seriam ou não contemplados pela política pública [hipotética de melhoria das condições nutricionais e de vida das crianças de zero a seis anos] em razão do seu IDH-M e, conseqüentemente, de sua posição no ranking, vis-à-vis sua efetiva situação com base no outro indicador aqui proposto para efeito de comparação. No município cearense de Pires Ferreira, por exemplo, cerca de 96,0% das crianças de zero a seis anos residiam em domicílios cujo responsável recebia até dois salários mínimos mensais, configurando-se na nona maior proporção do país ante os 5.507 municípios brasileiros existentes no ano de 2000. Entretanto, como esse município possui IDH de 0,606 e está situado na 4.553ª posição no ranking nacional, não seria contemplado pela política já que não figura entre os cem municípios de pior IDH do país".

48 SABOIA & COBO, 2006.

49 ONU, 2008.

50 IBGE, 2012, cap. 6.

51 Dados do questionário da amostra do Censo Demográfico.

- **Atraso educacional:** foram consideradas carentes as crianças e os adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentavam escola; as pessoas de 15 anos de idade ou mais analfabetas; e as pessoas de 16 anos ou mais de idade que não haviam concluído o ensino fundamental.
- **Densidade de moradores por dormitório:** foram considerados carentes os residentes em domicílios com densidade de moradores por dormitório superior a 2,5 pessoas.⁵²
- **Acesso aos serviços básicos:** foram considerados carentes os residentes em domicílios cujo abastecimento de água não fosse por rede geral; com esgotamento sanitário não realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; sem coleta de lixo direta ou indireta; ou sem iluminação elétrica.
- **Acesso à seguridade social:** foram considerados carentes todos os residentes em domicílios em que *não* havia ao menos uma pessoa com 10 anos ou mais de idade em uma das seguintes condições: contribuinte para instituto de previdência em qualquer trabalho (quer dizer, no trabalho formal) e/ou aposentado ou pensionista de instituto de previdência. Além disso, utilizou-se como *proxy* dos beneficiários de programas de transferência de renda aquelas pessoas que possuíam rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo e declararam receber rendimentos de outra fontes (quer dizer, à exclusão dos rendimentos do trabalho ou pensão/aposentadoria).⁵³ Dessa forma, também foram classificados como carentes os residentes dos domicílios com rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo em que nenhum membro rece-

besse rendimentos de outras fontes, o que inclui programas sociais.

Todos os parâmetros adotados requerem ainda um aprofundamento do debate para sua definição. A ideia foi testar a metodologia no âmbito do Censo Demográfico e avaliar sua factibilidade e exequibilidade. A partir dessas definições, a identificação das carências permite fazer uma classificação da população em quatro grandes grupos mutuamente excludentes:

- **Vulneráveis por renda e por carências sociais (pobreza multidimensional):** população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana e com ao menos uma das carências sociais listadas.
- **Vulneráveis por carências sociais:** população com ao menos uma das carências sociais listadas, porém com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% da mediana.
- **Vulneráveis por renda:** população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana, porém sem carências sociais.
- **Não vulneráveis:** população com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% da mediana e sem carências sociais.

Uma primeira medida de avaliação da pobreza multidimensional é a incidência H (*headcount ratio*), ou seja, a proporção da população que se encontra em situação de pobreza multidimensional. Embora informativa, a medida carrega algumas limitações. Por exemplo, se uma família em situação de pobreza passa a ter privações em outras dimensões, a medida de incidência não se altera. A medida de incidên-

cia ajustada MO (*adjusted headcount ratio*) é definida como o produto da incidência H pelo número médio de privações da população em situação de pobreza multidimensional.

$$MO = H * A$$

“MO” é sensível à frequência e à amplitude da pobreza, além de corrigir o problema da medida de incidência (*headcount ratio*), uma vez que, se uma pessoa se torna privada em uma nova dimensão, o número médio de privações da população aumenta e, consequentemente, também o MO.⁵⁴

Para avaliar a contribuição de cada uma das dimensões na pobreza multidimensional, foram utilizadas, conjuntamente e com igual peso para o cálculo de MO, as carências por atraso educacional, por densidade de moradores no domicílio, por acesso a serviços no domicílio e por acesso à seguridade social, bem como o patamar de rendimento de 60% da mediana. A decomposição da incidência ajustada (*adjusted headcount ratio*) de acor-

do com cada uma das dimensões seguiu a proposta de Alkire e Foster.⁵⁵

A análise aprofundada dos dados censitários com a visualização dos resultados em mapas é um esforço importante para a identificação de carências com potencial de melhor orientar o planejamento público de ações com vistas à superação de vulnerabilidades em uma ou mais dimensões conjugadas. Na presente contribuição, a multidimensionalidade da pobreza e seus componentes são explorados nas regiões, estados e municípios do Brasil (georreferenciados e agregados por tamanho da população).

Resultados

Os resultados mostram que cerca de 67% das pessoas apresentavam ao menos uma carência social dentre as avaliadas, em 2010. No Censo 2000, esse percentual remontou a 75,8%, um decréscimo de quase 12% no período, mas, ainda assim, um percentual elevado. A Tabela 1 sintetiza os resultados para o Brasil.

52 Na metodologia mexicana, esse foi um dos indicadores que compunham a qualidade do domicílio, em conjunto com materiais do teto, paredes e piso do domicílio. Embora no Censo de 2010 tenha sido investigado o material predominante das paredes externas, outro indicador de qualidade do domicílio, a informação não foi utilizada, pois não constou no questionário do Censo 2000.

53 No questionário, “outro rendimento” não era especificado, mas, considerando a faixa de renda na base da pirâmide, supõe-se que seja basicamente composto de transferências, em vez de juros de poupança, alugueres, etc.

54 SANTOS, LUGO & LOPES-CALVA, 2010, p. 5.

55 2007.

■ **TABELA 1: PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO POR CARÊNCIAS E VULNERABILIDADE – BRASIL 2000/2010**

POPULAÇÃO TOTAL, CARÊNCIAS E VULNERABILIDADES	2000	2010	DIFERENÇA (2010/2000) %
População total	168.450.492	189.797.859	12,7
Carências			
Atraso educacional (%)	41,0	32,8	-20,0
Acesso à seguridade social (%)	27,3	12,8	-53,2
Densidade de moradores por dormitório (%)	27,5	18,8	-31,8
Acesso aos serviços básicos (%)	46,5	40,8	-12,2
Ao menos uma carência (%)	75,8	66,9	-11,7
Rendimento inferior a 60% da mediana (%)	33,4	30,9	-7,4
Pobreza multidimensional (%)	31,9	27,5	-13,7
Vulneráveis por carências sociais (%)	43,9	39,4	-10,3
Vulneráveis por renda (%)	1,5	3,4	127,5
Não vulneráveis (%)	22,7	29,7	30,9
Média de carências	1,4	1,1	-26,1

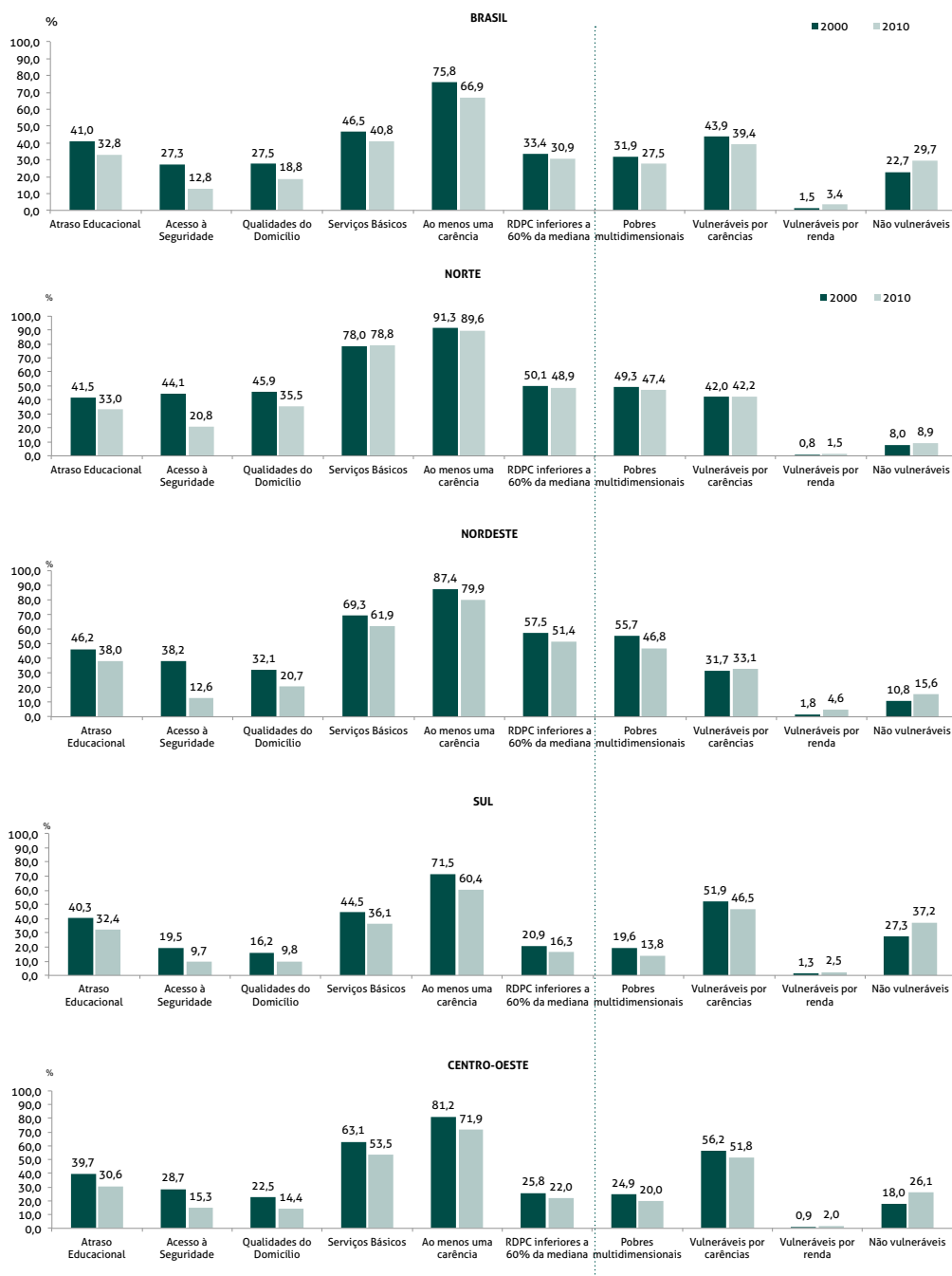
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Em ambos os levantamentos censitários, a carência por acesso aos serviços básicos do domicílio foi a de maior incidência e a que menos se reduziu na última década: em 2010, 40,8% das pessoas não tinha saneamento adequado e luz elétrica, enquanto, em 2000, 46,5% das pessoas moravam em domicílios sem acesso a esses serviços. A carência medida em termos de atraso educacional reduziu-se em 20% no mesmo período, embora ainda atingindo um terço da população brasileira. Sem dúvida, foi a carência de acesso à seguridade social que apresentou o melhor desempenho entre 2000 e 2010, com redução de mais de 50% na população não coberta pela Previdência Social ou políticas de transferência de renda de combate à pobreza. Em termos de déficit de renda, tomando o patamar de 60% da mediana como linha de pobreza, 30,9% da população brasileira estava

em situação de vulnerabilidade por renda em 2010 (eram 33,4% em 2000). A pobreza multidimensional (renda e ao menos uma carência social) arrefece entre os Censos, passando de 31,9% para 27,5% da população.

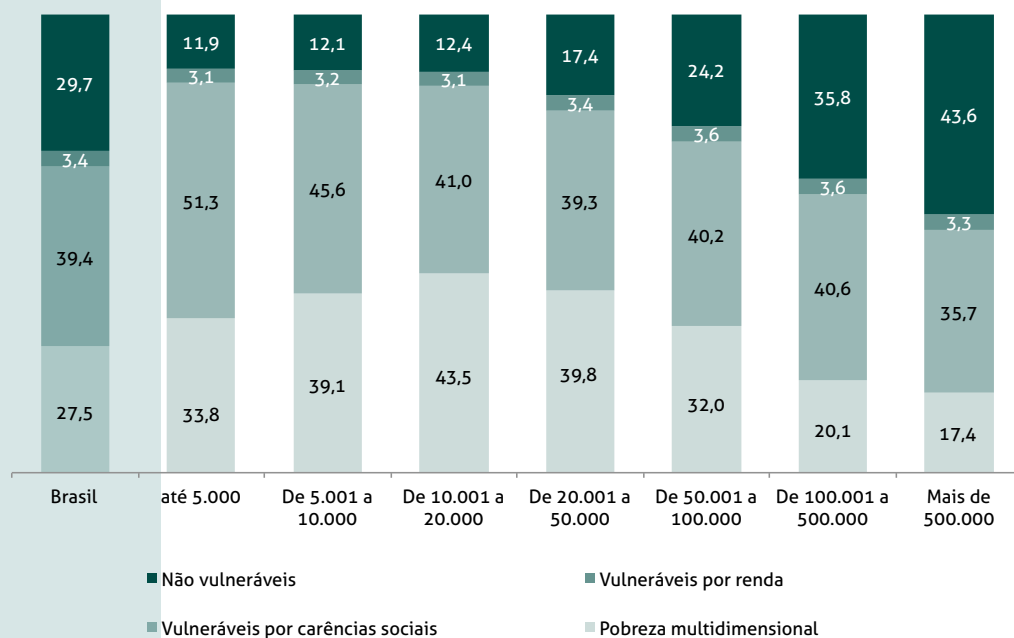
A análise dos indicadores por Grandes Regiões mostra que cerca de metade das pessoas no Norte e no Nordeste é considerada pobre pela perspectiva monetária, de acordo com a metodologia adotada (população abaixo de 60% da mediana). Ademais, a proporção de pessoas com ao menos uma carência social chega a 90% da população no Norte (percentual que permanece estável entre os Censos) e 80% no Nordeste. O Sudeste apresenta o maior percentual de não vulneráveis (41,2%), enquanto a pobreza multidimensional atinge em torno de 47% da população no Norte e no Nordeste. A estabilidade dos indicadores no Norte é notável (Gráfico 1).

■ GRÁFICO 1: POPULAÇÃO TOTAL COM PRIVAÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E VULNERABILIDADES - BRASIL E GRANDES REGIÕES (%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ **GRÁFICO 2: POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR FAIXA DE TAMANHO POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2010 (%)**

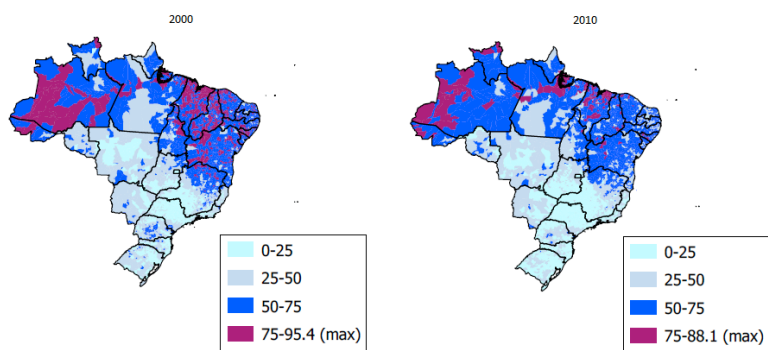


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Observa-se ainda que o percentual de não vulneráveis cresce à medida que aumenta o porte populacional dos municípios, passando da média de 12% naqueles com até 10 mil habitantes, para 43,6% nos municípios com mais de 500 mil habitantes (Gráfico 2). A vulnerabilidade por carências sociais atinge mais da metade da população nos municípios menos populosos, enquanto a vulnerabilidade apenas por renda não varia muito entre os portes populacionais, permanecendo inferior a 4%. Por fim, a pobreza multidimensional se mostrou mais expressiva nos municípios de 10.001 a 20.000 habitantes (43,5% da população).

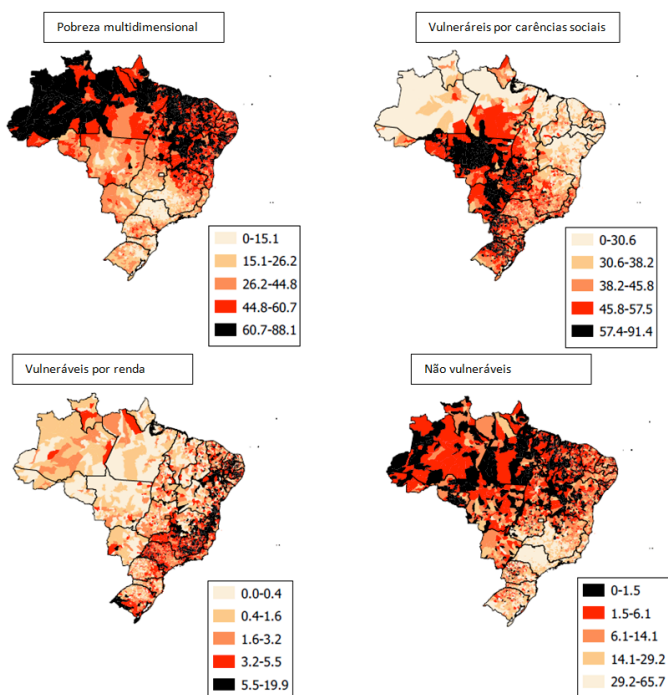
A análise espacial na Figura 2 mostra a evolução dos indicadores no território brasileiro. Entre 2000 e 2010, observa-se uma redução generalizada da proporção de pobres multidimensionais. Se em 2000 havia municípios com até 95,4% da população considerada pobre multidimensional, em 2010 esse patamar máximo foi de 88,1%. Os bolsões de pobreza permanecem nas áreas reconhecidamente mais pobres do país – Norte e Nordeste – onde predominam as proporções pobres acima de 50% da população.

■ FIGURA 2: POPULAÇÃO EM POBREZA MULTIDIMENSIONAL (%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ FIGURA 3: POPULAÇÃO POR GRUPOS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (%) – 2010)



Nota: distribuições por quintos.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A Figura 3 mostra as diferenças na concentração espacial dos grupos construídos e mutuamente excludentes. A proporção de pobres por carências sociais (ou seja, com renda domiciliar *per capita* acima de 60% da mediana, mas sem acesso a pelo menos uma das carências avaliadas) concentrou-se na área de fronteira agrícola no leste do país (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e leste dos estados da Região Sul. Já a proporção de pobres sob a perspectiva exclusivamente monetária foi bem menor e mais espalhada pelo território, com algumas concentrações mais expressivas no leste de Minas Gerais e em São Paulo, no sul e no norte da Bahia, em Pernambuco e no extremo sul do Rio Grande do Sul. Em relação aos não vulneráveis, uma situação mais favorável se encontra no interior de São Paulo, sul de Minas, Distrito Federal e municípios da costa do Espírito Santo até o Rio Grande do Sul.

O estudo das correlações entre as dimensões avaliadas, no nível do município, preserva os resultados obtidos no nível agregado. A medida de incidência ajustada (M0) utilizada nesse estudo possui a vantagem de refletir o efeito de privações múltiplas, conforme explicitado na metodologia do presente artigo (Seção 2). Os coeficientes de correlação, sintetizados na Tabela 2, mostram altas correlações entre rendimentos, densidade domiciliar e acesso a serviços básicos do domicílio, configurando-se nas três dimensões mais importantes para a pobreza multidimensional. À medida que cresce o número de pobres multidimensionais, cresce também o número de pobres por renda. Por outro lado, o tamanho da população tem relação fraca com as dimensões analisadas, ou seja, a incidência ajustada das dimensões não aumenta com a população dos municípios.

■ **TABELA 2: POPULAÇÃO POR MUNICÍPIOS, CARÊNCIAS SOCIAIS E POR RENDA, POBREZA MULTIDIMENSIONAL E PRIVAÇÕES MÉDIAS – COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO DE PEARSON (N=5565 MUNICÍPIOS)**

	CARÊNCIAS E VULNERABILIDADES								
	POPULAÇÃO	EDUCAÇÃO	SEGURANÇA SOCIAL	DENSIDADE NO DORMITÓRIO	ACESSO A SERVIÇOS	AO MENOS UMA CARÊNCIA	RENDA ABAIXO DE 60% DA MEDIANA	POBREZA MULTIDIMENSIONAL	MÉDIA DE PRIVAÇÕES
População	1,000	-0,240	0,003	0,044	-0,134	-0,156	-0,076	-0,077	-0,130
Educação	-0,240	1,000	0,077	-0,070	0,442	0,528	0,435	0,433	0,497
Segurança social	0,003	0,077	1,000	0,303	0,271	0,313	0,175	0,199	0,446
Densidade no dormitório	0,044	-0,070	0,303	1,000	0,304	0,343	0,659	0,667	0,522
Acesso a serviços	-0,134	0,442	0,271	0,304	1,000	0,979	0,582	0,663	0,947
Ao menos uma carência	-0,156	0,528	0,313	0,343	0,979	1,000	0,635	0,703	0,963
Renda abaixo de 60% da mediana	-0,076	0,435	0,175	0,659	0,582	0,635	1,000	0,990	0,709
Pobreza multidimensional	-0,077	0,433	0,199	0,667	0,663	0,703	0,990	1,000	0,776
Média de privações	-0,130	0,497	0,446	0,522	0,947	0,963	0,709	0,776	1,000

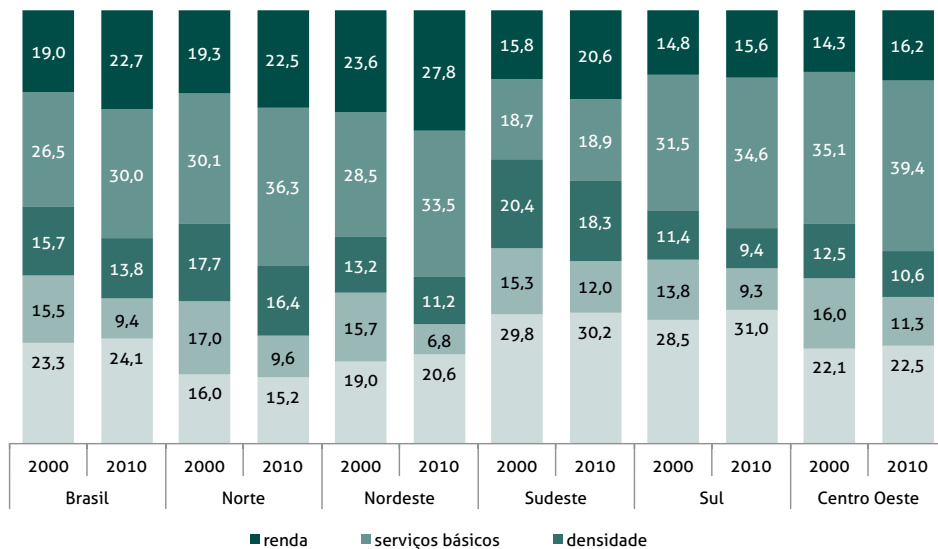
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Nota: todas as correlações são significativas no nível $p < 0,001$.

O número médio de carências também se mostrou altamente correlacionado com o acesso a serviços básicos do domicílio. Na decomposição da incidência ajustada de pobreza multidimensional (M0), observou-se que a participação dessa dimensão era expressiva, sendo a de maior representação entre as dimensões avaliadas e, por isso, com um impacto elevado na incidência ajustada. No Brasil, a participação da carência de acesso a serviços do domicílio no indicador de pobreza multidimensional foi de 26,5%, em 2000, e de 30%, em 2010 (Gráfico 3). As diferenças regionais aqui são relevantes, uma vez que essa participação variou de 18,9% no Sudeste até 39,4% no Centro-Oeste.

A segunda dimensão com maior peso no indicador nacional, em 2010, foi a educação (24,1%) seguida pela dimensão renda (22,7%). A maior formalização do mercado de trabalho e a expansão dos programas de transferência de renda contribuíram para que o acesso à proteção social se ampliasse no período intercensitário e a contribuição desta carência se reduzisse de forma significativa entre 2000 (15,5%) e 2010 (9,4%). No Nordeste, região que concentra a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família, essa contribuição se reduziu ainda mais, para 6,8% (Gráfico 3).

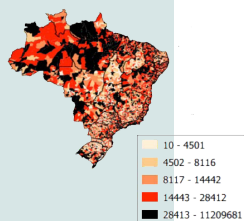
■ **GRÁFICO 3: CONTRIBUIÇÃO DE CADA DIMENSÃO NA "INCIDÊNCIA AJUSTADA" DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (M0) – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 2000/2010**



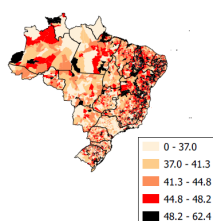
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ **FIGURA 4: PAINEL COM 8 MAPAS: POPULAÇÃO, CARÊNCIAS POR TIPO, POBREZA MULTIDIMENSIONAL E MÉDIA DE CARÊNCIAS – BRASIL POR MUNICÍPIOS – 2010**

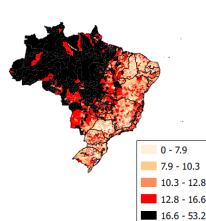
1. POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (QUINTOS)



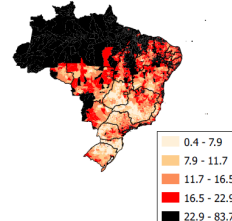
2. ATRASO EDUCACIONAL % (QUINTOS)



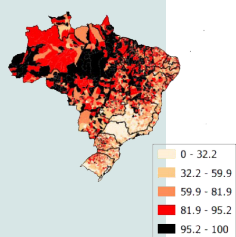
3. CARÊNCIA POR SEGURIDADE SOCIAL % (QUINTOS)



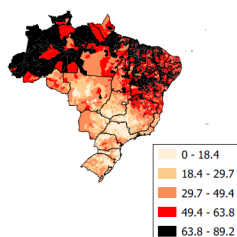
4. DENSIDADE POR DORMITÓRIO % (QUINTOS)



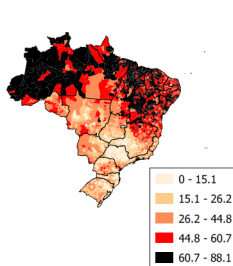
5. CARÊNCIA POR ACESSO A SERVIÇOS NO DOMICÍLIO % (QUINTOS)



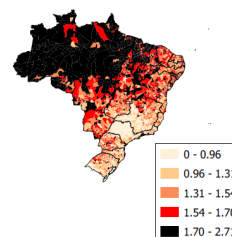
6. CARÊNCIA POR RENDA % (QUINTOS)



7. POBREZA MULTIDIMENSIONAL % (QUINTOS)



8. MÉDIA DE PRIVAÇÕES (QUINTOS)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Por fim, a Figura 4 permite uma análise comparativa dos distintos tipos de carências e vulnerabilidades a partir de um conjunto de oito mapas que refletem a distribuição espacial de cada indicador. O primeiro mapa no painel traz a distribuição da população de cada município no território nacional e evidencia que o país é composto, em sua maioria, por municípios de pequeno porte populacional (o último quintil da distribuição se inicia com menos de 30 mil habitantes e vai até aos mais de 11 milhões da população do município de São Paulo). O segundo mapa mostra

que a distribuição da população com carência educacional é mais espalhada pelo país, com um pouco de concentração no interior do Nordeste e em alguns municípios da região Norte. A carência de acesso à proteção social (benefícios e contribuições previdenciários, recebimento de programas de transferência de renda) é típica das regiões Norte e Centro-Oeste, cujas características em termos da baixa formalização das relações de trabalho e população muitas vezes de difícil alcance, corroboram esse resultado. As especificidades territoriais e culturais da região Norte são

ainda responsáveis pela proeminência desta região no que concerne à maior proporção de pessoas vivendo em domicílios com densidade por dormitório superior a 2,5 pessoas.

Os quatro mapas restantes na Figura 3 trazem informações sobre o acesso a serviços básicos do domicílio, renda, incidência de pobreza multidimensional (já visto na Figura 2) e o número médio de carências por município. A carência de acesso a serviços é característica do interior do país. A carência de rendimentos atinge as regiões Norte e Nordeste e a semelhança com o mapa de pobreza multidimensional mostra a alta correlação entre a carência por renda e por carências sociais: aqueles com rendimento domiciliar *per capita* abaixo de 60% da mediana apresentam ao menos uma das carências sociais avaliadas. O Norte apresentou o maior número de carências acumuladas.

Conclusões

O Brasil precisa avançar no que concerne à discussão sobre padrões de vida, inclusão dos vulneráveis e efetivação de direitos sociais fundamentais ao exercício da cidadania e dignidade humana dos indivíduos e suas famílias. Para tal, medidas de pobreza que abarquem a multidimensionalidade deste fenômeno e as especificidades históricas e conjunturais do país fazem-se necessárias se o objetivo for a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A extensão territorial brasileira, a diversidade regional, a fragmentação das políticas públicas sociais e o grande contingente de excluídos de toda sorte

(trabalhadores informais, não formalmente educados, desempregados de longo prazo, “estoque” histórico de pobres e analfabetos, populações com direitos violados) são alguns fatores que dificultam o processo, mas não devem ser limitadores.

O México parece ter avançado bastante nesse sentido ao instituir como lei o combate à pobreza, definindo-a multidimensionalmente e instituindo um órgão específico para avaliação de políticas públicas (CONEVAL), com autonomia de gestão e responsabilidade de pactuar e consolidar discussões metodológicas de mensuração e avaliação de políticas em conjunto com o INEGI (instituto oficial de estatísticas mexicano), pesquisadores acadêmicos e formuladores de políticas públicas. Essa metodologia e indicadores de vulnerabilidade com base na efetivação de direitos é resultado dessa iniciativa, após longo processo de discussão.

Quanto ao Brasil, avançar o debate, envolvendo pesquisadores, formuladores de políticas públicas e organizações da sociedade civil, é fundamental para a sensibilização de todos em torno do objetivo de construção de uma “nova” sociedade mais inclusiva. Atualmente, o país sequer possui um consenso em torno de uma linha (ou linhas) de pobreza oficial, mesmo que apenas pela perspectiva monetária. Por outro lado, o Brasil tem a seu favor, para esse debate, bases de dados consolidadas e robustas a partir das pesquisas domiciliares do IBGE e um arcabouço legal, que normatiza como direito constitucional a

efetivação de diversos direitos sociais fundamentais.

O esforço aqui empreendido é por nós considerado um pontapé inicial na adaptação da metodologia mexicana de indicadores de vulnerabilidades para o Brasil. Buscou-se analisar os dados censitários pela possibilidade de fazer uma análise espacial dos indicadores, desagregando-os até o nível dos municípios, e também fazer uma comparação no horizonte de 10 anos correspondente ao período intercensitário. De acordo com os resultados, a pobreza no país se mostrou, sem dúvida, multidimensional. Os resultados da presente contribuição aprofundam os achados de Bagolin e Ávila,⁵⁶ que já tinham mostrado a diversidade territorial (por estados), dependendo do indicador escolhido. Com dados do Censo Demográfico de 2010, nos quatro grupos criados, destaca-se que a vulnerabilidade apenas por renda (sem carências sociais) atinge menos de 4% da população, enquanto a vulnerabilidade por carências sociais (com renda *per capita* acima de 60% da mediana) alcança quase 40%. Quando se conjugam as carências por renda e por carências sociais, tem-se o que consideramos pobreza multidimensional, e que foi da ordem de 27,5% da população. Os não vulneráveis em 2010 correspondem a 29,7% da população, uma melhora em relação a 2000, quando havia apenas 22,7%. Os resultados subsequentes em termos da análise da correlação das variáveis mostraram que a maior parte daqueles que são pobres pela perspectiva

monetária apresentam ao menos uma carência social dentre as avaliadas. E, nesse caso, a carência em termos de acesso a saneamento adequado tem participação decisiva.

Todavia, muito trabalho há ainda que ser feito e um debate ampliado é importante para a definição de diversos pontos importantes da metodologia proposta, de forma a tornar o exercício mais completo e adaptado às características brasileiras. Estudos futuros podem ainda abordar: (1) a discussão sobre alguns patamares e valores de referência adotados de acordo com a metodologia mexicana (linha de pobreza, densidade de moradores, etc.); (2) a incorporação de outras dimensões não existentes nos censos brasileiros (acesso à saúde, segurança alimentar, outras variáveis de qualidade dos domicílios) e a definição do “ponto de corte” para a definição de pobreza por carências sociais (ao menos uma, duas ou mais carências). Esse ponto envolve ainda a discussão sobre a possibilidade de uso de outras fontes e bases de dados, como a Pesquisa de Orçamentos Familiares e a Pesquisa Nacional de Saúde, ambas do IBGE, e registros administrativos; (3) estudos considerando a situação do domicílio (urbano x rural), incluindo definições que vão além da definição legal que os norteiam; e (4) vertentes de estudo do exercício mexicano, mas que, por motivos de tempo, não pudemos incluir na presente proposta, como a severidade da pobreza e a incorporação de medidas de desigualdade na análise.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. Oxford: OPHI, 2007. (OPHI Working Paper Series n. 07).
- BAGOLIN, I.; ÁVILA, R. Poverty distribution among the Brazilian States: A multidimensional analysis using capabilities and needs approaches. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34. **Anais**. Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- BANCO MUNDIAL. **More than a pretty picture: using poverty maps to design better policies and interventions**. Washington: World Bank, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resour\ces/342674-1092157888460/493860-1192739384563/More_Than_a_Pretty_Picture_ebook.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- BARR, Nicholas. **The Economics of the Welfare State**. Fourth Edition. London: Oxford University Press, 2004.
- BARROS, P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão n. 1227).
- CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. **Realidad, Datos y Espacio: Revista Internacional de Estadística y Geografía**, Aguascalientes: INEGI; v. 2, n. 1, p. 36-63, 2012.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. **Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**. Cidade do México: CEPAL, 2006. (Serie estudios y perspectivas, 55.).
- DUCLOS, J.-Y.; ARAAR, A. **Poverty and Equity Measurement, Policy, and Estimation with DAD**. Berlim/Ottawa: Springer/IDRC, 2006. Disponível em: <<http://www.ecn.ulaval.ca/~jyves/publications/pedag.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. Three Worlds of Welfare Capitalism. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.
- FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones a América Latina**. Santiago: CEPAL, 2001. (Series Estudios Estadísticos y Prospectivos.).
- GASPARINI, L.; ESCUDERO, W.; MARCHIONNI, M.; OLIVIERI, S. **Multidimensional Poverty in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll®**. CEDLAS WP 100. Buenos Aires: CEDLAS, 2011. Disponível: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas100.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- GUIMARÃES, J.; JANNUZZI, P. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, ANPUR; v. 7, n.1, p. 73-90, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mapa de pobreza e desigualdade – 2003. DVD. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Indicadores sociais municipais:** uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Síntese de indicadores sociais 2012:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio:** relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriodm.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

IPEA. DATA. **Metodologia na determinação das linhas de pobreza e indigência (por insuficiência no consumo de calorias por dia).** s.d. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaLP\(Revisada\).pdf](http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaLP(Revisada).pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS; v. 15, n. 42, p. 113-122, fev. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 dez. 2014.

LAVINAS, L.; COBO, B. O direito à proteção social: perspectivas comparadas. **Análises e Propostas,** n. 37. São Paulo: F.E.S, 2009.

LAVINAS, L. 21st Century Welfare. **New Left Review,** n. 84, November-December, 2013. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/84/>

>. Acesso em: Nov. 2014.

NARAYAN, D. **Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?**. Washington: BIRD/Oxford University Press, 2000.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva Sociedad:** Democracia y Política en América Latina. Caracas: Fundação Friedrich Ebert; out. 2007. Disponível em: <www.nuso.org/upload/articulos/p8-4_1.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OLIVEIRA, J. S. (Org.). **O traço da desigualdade social no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes.php>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OLIVEIRA, L. S. **Três ensaios sobre pobreza multidimensional.** Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

ONU. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights.** HRI/MC/2008/3. Nova York: United Nations, 2008. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_en.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OSORIO, R.; SOARES, S. SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema:** um objetivo ao alcance do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata?. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011). **Estudos e Pesquisas**, n. 492 (XXV Fórum Nacional). Rio de Janeiro: INAE, 2013.

SABÓIA, A. L. COBO, B. Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, ABEP, Caxambu, Minas Gerais.

_____. **Um panorama recente da desigualdade no Brasil a partir dos dados da PNAD 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Textos para discussão. Diretoria de Pesquisas, n. 16). Disponível em: <ftp://ftp.dpe.ibge.gov.br/gdi/textdisc/Texto16-04.pdfm>. Acesso em: 04 dez. 2014.

SANTOS, M.; LUGO, M.; LOPEZ-CALVA, L. Refining the Basic Needs Approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 2010. Disponível em: <http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/0/38360/Santos_Lugo__Lopez_Calva__Cruces_and_Battiston.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

SEN, A. **Inequality reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

_____. **The standard of living**. Nova York: Cambridge University Press, 1987.

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

(Texto para Discussão, n. 1381). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

SPICKER, P. Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning. In: GORDON, D.; SPICKER, P. (Org.) **The International Glossary on Poverty**. Londres: Zed Books, 1999. p. 229-243.

STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. 2009. Disponível em: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

UNPD. **Human Development Report – 2011**. Nova York: UNPD, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

_____. **Human Development Report – 2013**. Nova York: UNPD, 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_EN_complete.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

WILLIAM, Wilson. **The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass, and Public Policy**. United States of America: Chicago: University of Chicago Press, 1987.

ZIMMERMANN, C.; SILVA, M. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador; v. 22, n. 56, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000200010&script=sci_arttext> Acesso em: Nov. 2014.

Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria

Alexander Cambraia N. Vaz¹
Paulo de Martino Jannuzzi²

1 Doutor em Ciência Política (UFMG). Consultor externo da FAO, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

2 Doutor em Demografia (UNICAMP), Professor da ENCE/IBGE, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Resumo

POBREZA É UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL E MULTIFACETADO. MULTIDIMENSIONAL PELA NATUREZA COMPLEXA DE SUA CARACTERIZAÇÃO E DIMENSIONAMENTO; MULTIFACETADA PELA DIVERSIDADE DE PÚBLICOS E FORMAS COMO ELA SE MANIFESTA. A FOME, A DESNUTRIÇÃO, A INSERÇÃO PRECÁRIA DO MERCADO DE TRABALHO, A BAIXA RENDA, A MORADIA INADEQUADA, A DIFICULDADE DE ACESSO A POSTOS DE SAÚDE OU ESCOLAS, A INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA, O PRECONCEITO DE RAÇA E GÊNERO REVELAM DIMENSÕES ESPECÍFICAS DE VULNERABILIDADE E POBREZA QUE PODEM ACOMETER CONTINGENTES MAIORES OU MENORES DA POPULAÇÃO. COM TAL NATUREZA MULTIDIMENSIONAL E MULTIFACETADA, A POBREZA REQUER ESTRATÉGIAS MULTISSETORIAIS DE ATUAÇÃO, INSPIRADAS EM MODELOS MULTIDISCIPLINARES DE INTERVENÇÃO PARA SUA MITIGAÇÃO E EFETIVA SUPERAÇÃO. ESSE TEM SIDO UM PRESSUPOSTO BÁSICO NA FORMULAÇÃO DE AÇÕES E PROGRAMAS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME AO LONGO DOS ÚLTIMOS DOZE ANOS, E PRINCÍPIO ORGANIZATIVO MARCANTE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM) DESDE 2011. ESSA ABORDAGEM COMPLEXA DE INTERVENÇÃO REQUER UM CONJUNTO AMPLO DE PESQUISAS E INDICADORES PARA MONITORAMENTO DOS AVANÇOS E DIFICULDADES DE SUAS AÇÕES E PROGRAMAS E TAMBÉM DOS SEUS RESULTADOS E IMPACTOS. TRAZ-SE NESSE ARTIGO A PROPOSTA DE UMA MEDIDA SÍNTESE DOS EFEITOS DO PLANO SOBRE A POPULAÇÃO BRASILEIRA, A PARTIR DA PROPOSTA DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE INDICADORES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL.

Abstract

POVERTY IS A MULTIDIMENSIONAL AND MULTIFACETED PHENOMENON. MULTIDIMENSIONAL BY THE COMPLEX NATURE OF ITS CHARACTERIZATION AND SIZING; BY PUBLIC MULTIFACETED DIVERSITY AND WAYS IT MANIFESTS ITSELF. HUNGER, MALNUTRITION, POOR INTEGRATION OF THE LABOR MARKET, LOW INCOME, POOR HOUSING, POOR ACCESS TO HEALTH CENTERS OR SCHOOLS, THE LACK OF URBAN INFRASTRUCTURE SERVICES, PREJUDICE OF RACE AND GENDER REVEAL SPECIFIC DIMENSIONS VULNERABILITY AND POVERTY THAT CAN AFFECT LARGER OR SMALLER CONTINGENT OF THE POPULATION. WITH SUCH A MULTIDIMENSIONAL AND MULTIFACETED NATURE, POVERTY REQUIRES MULTISECTORAL STRATEGIES OF ACTION, INSPIRED BY MULTIDISCIPLINARY INTERVENTION MODELS FOR THEIR MITIGATION AND EFFECTIVE REPLACEMENT. THIS HAS BEEN A BASIC ASSUMPTION IN THE FORMULATION OF ACTIONS AND PROGRAMS OF THE SOCIAL POLICY DEVELOPMENT AND HUNGER ALLEVIATION OVER THE LAST TWELVE YEARS, AND STRIKING ORGANIZING PRINCIPLE OF BRAZIL WITHOUT POVERTY PLAN (BSM) SINCE 2011. THIS COMPLEX INTERVENTION APPROACH REQUIRES WIDE RANGE OF RESEARCH AND INDICATORS FOR MONITORING PROGRESS AND DIFFICULTIES OF THEIR ACTIONS AND PROGRAMS AND ALSO THE RESULTS AND IMPACTS. BRINGS UP THAT ARTICLE THE PROPOSAL FOR A SUMMARY MEASURE OF THE EFFECTS OF THE PLAN ON THE BRAZILIAN POPULATION, FROM THE MULTIDIMENSIONAL INDICATORS PROPOSED BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS.

PALAVRAS-CHAVE:

pobreza multidimensional; políticas sociais; intersetorialidade; Banco Mundial

Introdução

Pobreza é um fenômeno multidimensional e multifacetado. Multidimensional pela natureza complexa de sua caracterização e dimensionamento; multifacetada pela diversidade de públicos e formas como ela se manifesta. A fome, a desnutrição, a inserção precária do mercado de trabalho, a baixa renda, a moradia inadequada, a dificuldade de acesso a postos de saúde ou escolas, a inexistência de serviços de infraestrutura urbana, o preconceito de raça e gênero revelam dimensões específicas de vulnerabilidade e pobreza que podem acometer contingentes maiores ou menores da população. Esses contingentes vulneráveis podem se revelar por traços e facetas muito marcantes como os de desempregados sem acesso a seguro-desemprego, subempregados, trabalhadores volantes, mães solteiras com filhos ou idosos sem recursos e sem assistência, população em situação de rua, pequenos agricultores familiares sem acesso a crédito e assistência técnica, comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas residentes em localidades remotas.

Com tal natureza multidimensional e multifacetada, a pobreza requer estratégias multisetoriais de atuação, inspiradas em modelos multidisciplinares de intervenção para sua mitigação e efetiva superação. Esse tem sido um pressuposto básico na formulação de ações e programas das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao longo dos últimos doze anos, e princípio organizativo marcante do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) desde 2011. Partindo de um diagnós-

tico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por várias carências sociais além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – a pobreza se manifesta por uma diversidade de públicos vulneráveis – o BSM tem ampliado o escopo dessa estratégia multisetorial e multidisciplinar de intervenção programática, com a proposição e execução de mais de uma centena de ações, envolvendo intensa articulação em nível federal com mais de dez ministérios e pactuação federativa com estados e municípios.

Essa abordagem complexa de intervenção requer um conjunto amplo de pesquisas e indicadores para monitoramento dos avanços e dificuldades de suas ações e programas e também dos seus resultados e impactos. Desde 2011 há um conjunto amplo de pesquisas e indicadores que vem sendo produzidos com esses propósitos, publicados por diversas instituições³, além dos instrumentos de gestão e acompanhamento desenvolvidos pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação⁴.

Como estratégia complementar a esse conjunto diverso de recursos, que permitem analisar aspectos específicos de ações e programas nas diversas áreas setoriais de atualização do BSM, em diferentes níveis de representação territorial, traz-se nesse artigo a proposta de uma medida síntese dos efeitos do Plano sobre a população brasileira, a partir de propostas de instituições multilaterais.

A pobreza como fenômeno multidimensional

Analiticamente, a dificuldade em mensurar a pobreza e estabelecer parâmetros de comparação entre diferentes contextos econômicos remete, antes, à necessidade de delinear um indicador de pobreza absoluta. O acesso aos itens fundamentais para a reprodução material (podendo ter pesos diferenciados entre si) pode estabelecer dois limites: o da pobreza extrema e o da pobreza. Pobreza extrema e pobreza podem ser situadas de maneira relativa, expressando assim o percentual de indivíduos ou domicílios abaixo de seus limites, mensurando a incidência da população nesses dois quesitos. A aparente facilidade trazida à baila através da utilização dessa metodologia, deve ser tratada, não obstante, como facilidade aparente. Na realidade, se pegarmos apenas o caso do Brasil, por exemplo,

notamos que, mesmo adotando um padrão conceitual de pobreza focado estritamente na renda, existem dificuldades significativas do ponto de vista metodológico.

Como discutido em Jannuzzi et al (2012), dependendo da fonte de dados utilizada e, em especial, do conceito adotado, obtém-se, inevitavelmente, diferentes quantidades de indivíduos passíveis de classificação como extremamente pobres⁵, em um intervalo de 7 milhões a quase 20 milhões. Essas diferenças observadas nos dados, através de conceitos e fontes distintas, passam a clara mensagem de que a própria condição de pobreza pode variar em grau, intensidade e tipo, especialmente em função de contextos sócio demográficos e subconjuntos populacionais específicos. Isso implica reconhecer que, por exemplo, determinados contextos podem “conviver” com sobreposições de pobreza. A pobreza, portanto, não depende exclusivamente da renda, o que

3 Vide, nesse sentido o livro de balanço de dez anos do Programa Bolsa Família (Campello & Neri 2013), o Relatório de Acompanhamento de Objetivo de Desenvolvimento do Milênio do IPEA e o Relatório Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo Ministério do Planejamento. Todos eles estão disponíveis no portal SAGI em www.mds.gov.br/sagi -> publicações.

4 Vide balanços anuais do Plano BSM, Portal Brasil Sem Miséria no seu Estado e no seu Município, aplicativo Painel de Indicadores de Conjuntura e Programas Sociais nos sítios das Secretarias, acessíveis pelo Portal www.mds.gov.br.

5 Se compararmos, por exemplo, apenas as pesquisas elaboradas por um mesmo órgão estatístico, que é o IBGE, sendo o Censo Demográfico 2010 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009, essa lógica fica clara. Ao considerarmos, sem qualquer tipo de filtro, a variável classificadora de renda no Censo 2010, obtemos o total de quase 20 milhões de indivíduos em extrema pobreza. Já no caso da PNAD 2009, considerando a mesma variável, temos o total de pouco mais de 9 milhões de indivíduos nessa situação. Com a diferença, portanto, de apenas 1 ano, temos uma contagem de extremamente pobres significativamente diferente entre ambas as pesquisas.

requer dos agentes interventores a capacidade de desenhar políticas que efetivamente levem em consideração essas diferenciações e o seu caráter multicausal.

Considerar a pobreza em sua forma estritamente monetária pode não contemplar as suas várias dimensões (que não sejam as relacionadas à renda e ao consumo) e outras formas possíveis de mensuração, sendo necessária a construção de outros instrumentos de análise. Afinal, se os critérios para definição da condição de pobre variaram, também devem variar, sugere-se, as ações e políticas destinadas ao seu tratamento. A cada definição específica da categoria, devem corresponder estratégias diferenciadas de intervenção, especialmente porque elementos diversos são tomados como base da condição de pobre.

Porém, perceber a pobreza como um fenômeno multidimensional inevitavelmente leva a uma série de problemas de cunho verdadeiramente filosófico: quais são as capacidades que, quando ausentes, levam a pessoa a uma situação de vulnerabilidade? Como podemos selecioná-las de forma concisa e sistemática? Que capacidades - quando ausentes - afetam mais diretamente a vida e o bem-estar de um indivíduo? A necessidade de uma abordagem mais ampla sobre a medição da pobreza, contemplando enfoques de perspectivas de direitos básicos, de cidadania e do desenvolvimento humano, vem fomentando a proposição de metodologias que expressem as capacidades ou suas privações.

Aspectos metodológicos da pobreza multidimensional

A principal questão que norteia o presente trabalho concerne aos desafios imputados à gestão pública advindos da natureza multidimensional e multifacetada da pobreza e as questões expressas acima são capazes de elucidar de maneira significativa as dificuldades envolvidas nesse processo. Segundo Feres e Villatoro (2013), as metodologias para computação de índices de pobreza multidimensional podem ser agrupadas em dois conjuntos:

- a) Estratégias empíricas, utilizando-se de técnicas multivariadas: visa reduzir a variabilidade das respostas de um conjunto de indicadores a um número menor de dimensões;
- b) Metodologias orientadas por axiomas: índices multidimensionais de um conjunto de propriedades desejáveis.

Os autores afirmam que um indicador de pobreza multidimensional contemplaria três aspectos: 1) seleção das dimensões; 2) definição de padrões mínimos para as dimensões; e 3) agregação das dimensões em um índice. A agregação apresenta relações entre as dimensões, podendo estabelecer que o indivíduo apresenta privação em ao menos uma dimensão, como no índice de necessidades básicas insatisfeitas (NBI) para a América Latina (década de 1980).

Lidando com uma série de formas de mensuração diferentes, uma importância inicial é estabelecer um padrão de notação que produza resultados comparáveis. Nesse trabalho iremos lidar com duas diferentes formas de mensuração da pobreza nesse sentido, adotadas por duas diferentes instituições. Primeiro, o MPI, atualmente adotado pelo PNUD para comparação internacional da situação dos países em termos de pobreza multidimensional, é um dos exemplos mais recentes nesse sentido. O Índice foi elaborado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative* no âmbito dos

chamados Objetivos do Milênio, da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme proposta da Reunião de Cúpula do Milênio de eliminação da extrema pobreza de todos os países. Atualmente vem sendo adotado como um indicador capaz de perpassar, sugere-se, a linha de corte monetária como parâmetro unitário de avaliação e definição de suas bases⁶. O segundo índice a ser estudado concerne àquele elaborado pelo Banco Mundial e que vem servindo de referência para adoção de políticas de avaliação e de combate à pobreza no âmbito das ações do Organismo.

■ QUADRO 1: TIPOLOGIA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL – OPHI/PNUD (2010)

INDICADORES ESPECÍFICOS	A PESSOA ESTÁ PRIVADA SE:
Anos de escolaridade completados	• Nenhum membro do domicílio completou cinco anos de ensino
Frequência à escola das crianças	• Pelo menos uma criança em idade escolar (até 8º ano) não matriculada
Nutrição	• Pelo menos um membro da casa está desnutrido
Mortalidade infantil	• Uma ou mais crianças do domicílio morreram
Eletricidade	• Não há eletricidade
Saneamento	• Não há saneamento adequado
Água	• Não há acesso à água potável
Piso	• Mora em casa com piso de terra
Combustível para cozinhar	• Usa combustível "contaminante" (esterco, lenha ou carvão) para cozinhar
Bens	• Não tem carro, caminhão ou veículo motorizado e possui um dos seguintes bens: bicicleta, moto, rádio, refrigerador, telefone ou televisão

6 Sua importância reside justamente na adoção de um viés de mensuração da pobreza que reflita, para além das condições monetárias dos indivíduos e famílias, as condições de vida, em termos de moradia, acesso a bens e serviços, dentre outros elementos, como pontos fundamentais para compreensão do fenômeno.

O índice estruturado pela OPHI apresenta esse foco metodológico em dimensões não estritamente econômicas do desempenho de um país, propondo uma base de indicadores mais abrangente que a do NBI, ou mesmo, vale dizer, do IDH. Abarca questões que perpassam diversos temas e fatores impactantes na realidade social de um país, como escolaridade, saúde e saneamento básico (Quadro 1). O MPI abrange 104 países, tendo por base microdados de pesquisas domiciliares que abarcam temas relacionados às privações em termos de educação, saúde e qualidade de vida. Seu cálculo tem o indivíduo como unidade de análise. Metodologicamente, a arquitetura do índice compreende dimensões que se desagregam em componentes e posteriormente em indicadores.

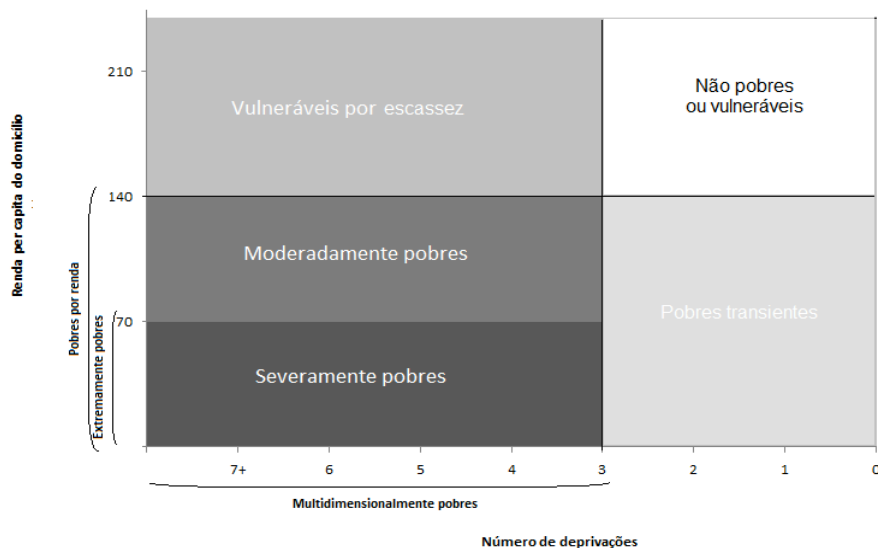
Seja $y = [y_{ij}]_{n \times d}$ a matriz de realizações para o i -ésimo indivíduo e a j -ésima privação, considerando uma população de n indivíduos e d privações. Uma entrada típica dessa matriz, $y_{ij} \geq 0$, corresponde ao valor atribuído à privação j para o indivíduo i dentro das d diferentes possibilidades. Temos assim que cada vetor linha $y_i = (y_{i1} y_{i2} \dots y_{id})_{1 \times d}$ apresenta a distribuição do indivíduo i segundo suas privações enquanto um vetor coluna $y'_j = (y_{1j} y_{2j} \dots y_{nj})_{1 \times n}$ avalia a distribuição da privação j para os plausíveis indivíduos. Por meio de um vetor de pesos $w = (w_j)_{1 \times d}$; $w_j > 0$, podemos ainda atribuir maior importância comparativa a determinada privação, ou balancear igualmente os pesos dentro de uma dimensão específica de privações (saúde ou educação são exemplos). Usando a matriz y como base, o objetivo é identificar pessoas em situações de vulnerabilidade. Para isso, inicialmente definimos o vetor das linhas de pobreza para cada uma das dimensões de privação consideradas: $z =$

$(z_j)_{1 \times d}$; $z_j \geq 0$. Podemos agora definir a matriz de privações $p = [p_{ij}]_{n \times d}$; na qual: $p_{ij} = p_j$ caso $y_{ij} < z_j$ e $p_{ij} = 0$ em caso contrário.

O processo de identificar pessoas em situação de vulnerabilidade e mais especificamente pobres e extremamente pobres em situação de vulnerabilidade é feito partindo da matriz de privações. Seja $c = (c_i)_{1 \times n}$ o vetor de privações, cujo elemento típico tem a forma $c_i = \sum_{j=1}^d 1^{p_{ij}}$ sendo, portanto, a soma dos pesos das atribuídos a cada privação que o i -ésimo indivíduo possui. Considere agora um segundo ponto de corte k , os indivíduos multidimensionalmente pobres são aqueles para os quais $c_i \geq k$. Dentre esse grupo, identificamos, por fim, o grupo de pessoas em situação de extrema pobreza (renda domiciliar *per capita* de R\$ 70 ou menos) e daqueles já considerados como não pobres (renda domiciliar *per capita* de R\$ 140 ou mais) como se observa na Figura 1.

As categorias de pobreza para uma determinada população podem ser sumarizadas (Figura 1). Os severamente pobres constituem a parte da população que é simultaneamente extremamente pobre em renda (abaixo da linha de extrema pobreza) e carente em várias dimensões. Naturalmente, espera-se que quanto maior o número de privações, mais difícil seja de sair dessa condição. Os moderadamente pobres são aqueles já acima da linha da extrema pobreza (mas abaixo da linha de pobreza), porém, ainda em uma situação de vulnerabilidade quando consideradas as privações. Os vulneráveis por escassez, apesar de já se encontrarem numa posição razoável quanto à renda, são considerados multidimensionalmente pobres.

■ **FIGURA 1: MODELO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGUNDO A COMBINAÇÃO DE RECORTES DE RENDA PER CAPITA FAMILIAR E PRIVAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS**



Fonte: Alkire e Foster (2011) – com adaptações dos autores

Os pobres transientes constituem-se no grupo em que a privação de necessidades básicas é menos grave que os pobres crônicos (que reúne os pobres severos e moderados), mas dispõem de renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza (isto é, fazem parte da pobreza na perspectiva monetária). O termo transiente é aplicado, pois essa é uma situação em que a probabilidade de superação da pobreza é maior, dependendo, basicamente, do aumento da renda *per capita*.

Por fim, o grupo dos não vulneráveis indica uma situação em que o grau de vulnerabilidade é menor, seja por disporem de níveis de renda mais elevados, seja por não padeecerem de privação de necessidade básicas tão intensas como os demais grupos. Estes dois grupos – transientes e não vulneráveis – podem ser subdivididos conforme patamar de renda e nível de privação. Os Não Pobres seriam, pois, aqueles indivíduos com renda domiciliar acima da linha de pobreza e sem qualquer privação.

■ QUADRO 2: TIPOLOGIA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL - BANCO MUNDIAL

DIMENSÃO GERAL	INDICADORES ESPECÍFICOS	A PESSOA ESTÁ PRIVADA SE MORA EM DOMICÍLIO NO QUAL:
Escolaridade	D1 Anos de escolaridade completados	Nenhum membro do domicílio completou 8 anos de estudo
	D2 Frequência à escola das crianças	Pelo menos uma criança em idade escolar (7 a 17 anos) não matriculada
Infraestrutura	D3 Eletricidade	Não há acesso a energia elétrica
	D4 Água	Não tem rede geral com canalização interna, ou poço
	D5 Saneamento	Não tem rede de canalização, ou fossa séptica
	D6 Paredes externas	Não tem paredes externas feitas de tijolo, ou madeira tratada
Acesso a bens e serviços	D7 Bens	Não tem pelo menos dois dos seguintes grupos: 1) refrigerador/ freezer; 2) telefone fixo/móvel; 3) combustível limpo para cozinhar

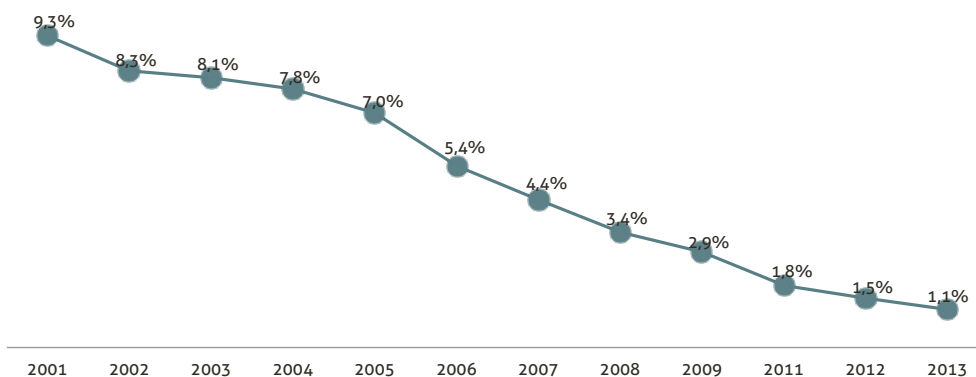
Para além da importância do MPI, outras instituições vêm também adotando indicadores multidimensionais para mensuração e compreensão do fenómeno da pobreza. O Banco Mundial, por exemplo, tem produzido importantes avanços nesse sentido, tendo já elaborado um índice nesse sentido. Na proposta de Lopez-Calva e colegas (2014), as necessidades básicas consideradas no dimensionamento da privação da pobreza multidimensional referem-se a três dimensões - educação, infraestrutura domiciliar e acesso a bens e serviços- valendo-se de sete indicadores específicos (Quadro 2).

Tendo por base esses parâmetros de avaliação, o processo de cômputo de pobres multidimensionais segue a mesma estrutura metodológica prevista no caso do MPI da OPHI/PNUD. Nesse mesmo sentido, também o processo de classificação final segue a mesma estrutura da Figura 1.

EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL: 2001 A 2013

Como discutido em estudo anterior (VAZ, 2014), as propostas de dimensionamento da pobreza na perspectiva multidimensional propõem a categorização da população em diversos grupos segundo níveis de privação de renda e necessidades básicas. A análise da série histórica do indicador multidimensional revela uma tendência de queda acentuada e sistemática ao longo do período 2001 a 2013 (Gráfico 1). Em 2001, o percentual de pobres multidimensionais era de 9,3 % da população; já em 2013, o indicador estimava um percentual de 1,1% da população em situação de pobreza multidimensional. Isto é, como resultado de um conjunto amplo de políticas sociais e da dinâmica do mercado de trabalho, a pobreza multidimensional caiu significativamente, retirando 14 milhões de pessoas dessa condição (de 16 milhões em 2001 para 2,2 milhões em 2013, em pobreza multidimensional).

■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA BANCO MUNDIAL - BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

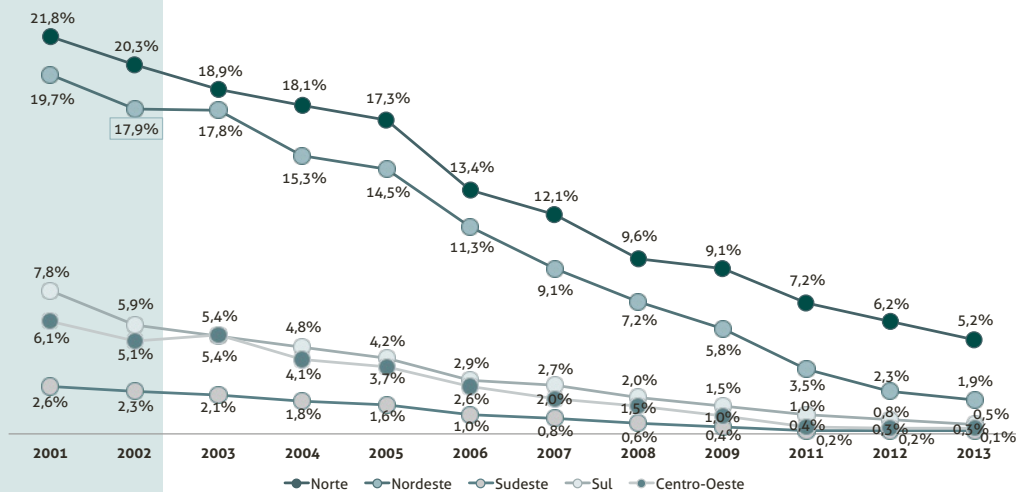
A sistematicidade da queda pode ser melhor percebida quando se observa os dados por grandes regiões (Gráfico 2), com destaque especial para o Nordeste. Ao longo do tempo há uma convergência do patamar, revelador da diminuição da desigualdade regional em termos de educação, infraestrutura domiciliar e acesso a bens no período.

Além do foco nas grandes regiões, é importante esboçar também uma análise mais dedicada sobre os Estados. Para tanto, optou-se por comparar dois casos que se localizam e

contam com contextos e realidades socioeconômicas e demográficas historicamente diferentes, sendo o Piauí, por um lado, e Santa Catarina, por outro (Gráfico 3). Claramente, nota-se não só a queda da pobreza multidimensional nos dois estados, mas a já relatada convergência regional de patamar de pobreza, com queda muito expressiva no Piauí.

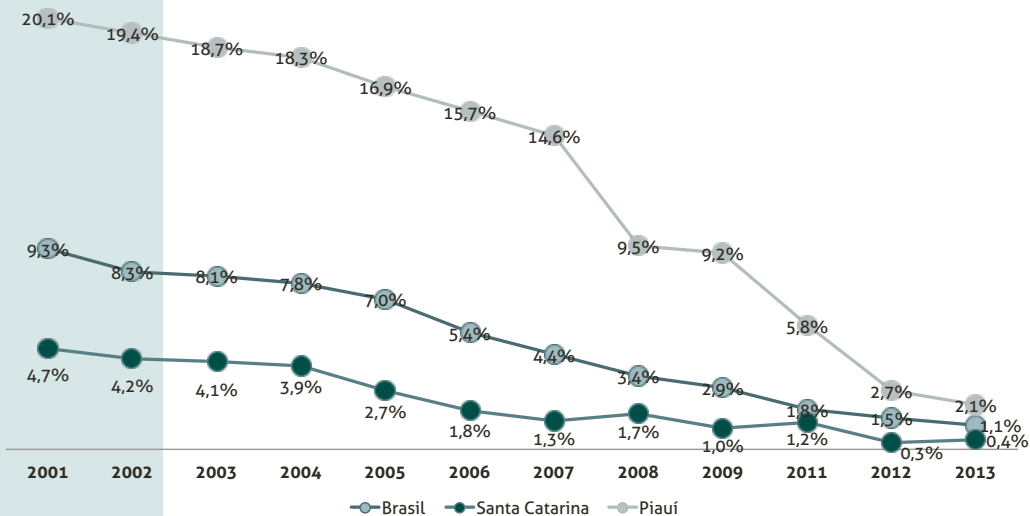
Por fim, a análise da pobreza multidimensional por raça/cor reitera a tendência já comentada de queda e convergência ao longo do período. (Gráfico 4).

■ GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA POR REGIÕES BRASIL 2001 A 2013



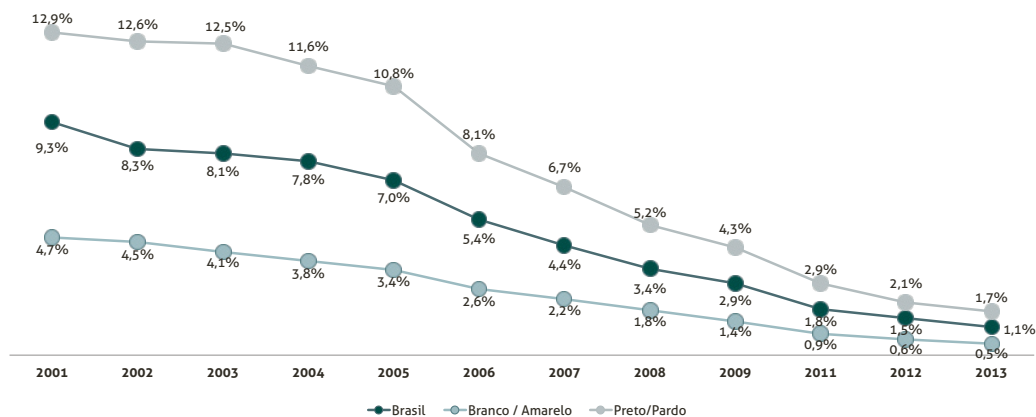
Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

■ GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA – PIAUÍ E STA CATARINA BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

■ GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA POR RAÇA/COR BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

AS DIFERENTES FACETAS DA POBREZA NO BRASIL EM 2013

A multidimensionalidade da pobreza pode ser entendida também não apenas pelas diferentes dimensões em que ela pode ser apreendida mas também pelas diversas formas como ela se manifesta. De fato, como revelam diversos estudos realizados nos últimos 30 anos, os pobres compõem-se de subgrupos populacionais sujeitos a diferentes vulnerabilidades sociais no meio rural e urbano, em parte mencionados na introdução e aqui caracterizados em termos de alguns principais indicadores.

A importância de retratar os diferentes perfis sociodemográficos da pobreza multidimensional advém na necessidade de produzir subsídios para desenho de ações e programas mais específicos, voltados à mitigar as carências e iniquidades que esses grupos padecem. De fato, pela proposta de pobreza

multidimensional aqui apresentada, chega-se a oito perfis diferenciados de grupos em algum grau de pobreza multidimensional, além do conjunto de “não pobres” (Tabela 1).

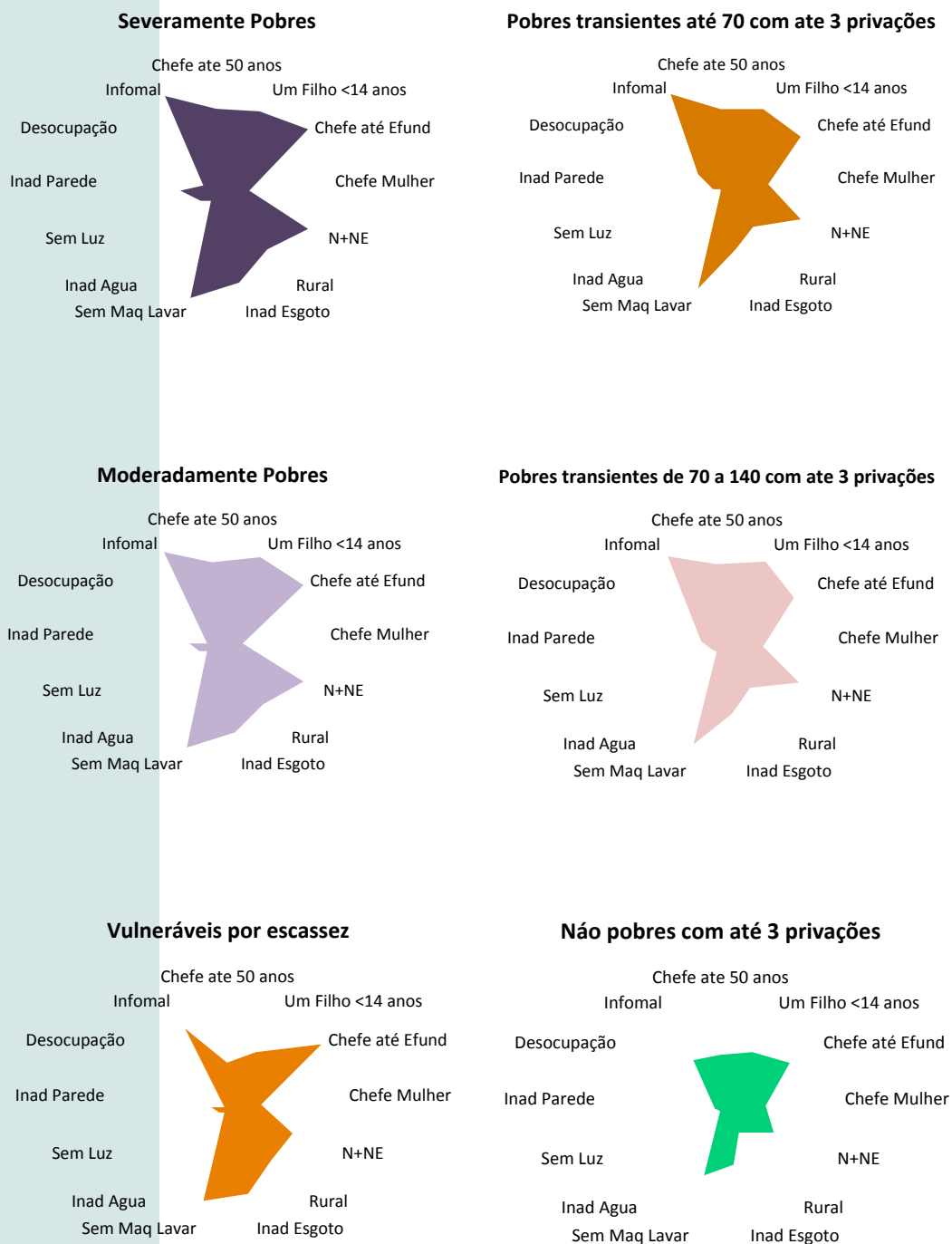
A Pobreza Severa e a Pobreza Moderada caracterizam-se por índices comparativamente mais elevados de informalidade, desocupação e inadequação de infraestrutura domiciliar, mais presente em famílias mais novas, com filhos, concentrando-se no Nordeste/Norte e zona rural. Perfil análogo tem os Vulneráveis, mas reunindo famílias em ciclo vital mais adiantado. Pobres Transientes apresentam-se em condição melhor nos indicadores de infraestrutura domiciliar, mas ainda com inserção ocupacional caracterizada pela informalidade, aspectos típicos da pobreza nas periferias urbanas. Entre a “mariposa” que caracteriza a pobreza severa e o “bicho da seda” dos Não pobres há graduações ilustrativas da natureza multifacetada da pobreza multidimensional (Figura 2).

■ **TABELA 1: CARACTERIZAÇÃO DOS DIFERENTES PERFIS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL – BRASIL 2013**

CARACTERÍSTICA SOCIOECONÔMICA	CATEGORIAS	POBRES TRANSIENTES ATÉ 70 SEM PRIVAÇÕES	POBRES TRANSIENTES ATÉ 70 COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	POBRES TRANSIENTES DE 70 A 140 SEM PRIVAÇÕES
	Total de pessoas	946.778	4.239.659	2.643.711
	Total de domicílios	257.654	1.234.032	795.833
Sexo do Chefe de Domicílio	Masculino	113.223	710.308	371.786
	Feminino	144.431	523.724	424.047
Localização da Residência	Urbana	812.836	2.362.039	2.360.369
	Rural	133.942	1.877.620	283.342
Parede do Domicílio	Alvenaria ou Madeira/Aparelhada	946.778	3.921.239	2.643.711
	Outros materiais	0	295.690	0
Abastecimento de Água	Rede ou POCO/Nascente	803.214	3.044.085	2.439.334
	Outros	0	24.199	0
Saneamento Básico	Rede ou Fossa/Septica	757.426	1.630.295	2.385.638
	Outros	0	1.893.351	0
Acesso a Energia	Elétrica	946.778	4.196.735	2.643.711
	Outros	0	20.194	0
Posse de Máquina de Lavar	Possui	255.006	412.215	1.126.114
	Não possui	691.772	3.804.714	1.517.597
Tipo de Família segundo ciclo de vida	Todos os filhos tem 6 anos ou menos	146.301	583.166	314.738
	Todos os filhos entre 7 e 14 anos	113.681	570.092	255.139
	Todos os filhos entre 15 e 24 anos	90.045	299.112	249.624
	Sem filhos ou todos acima de 24 anos	64.567	460.744	341.468
	Outros	532.184	2.326.545	1.482.742
Idade do Chefe de Domicílio	Chefe com 50 anos ou mais	58.171	355.351	219.368
	Outros	199.483	878.681	576.465
Escolaridade do Chefe de Domicílio	Sem instrução	28.127	331.037	53.022
	Até 5 anos estudo	59.170	535.558	132.696
	Outros	170.357	367.437	610.115
Ocupação das pessoas de 16 anos ou mais	Ocupado	137.793	974.581	431.107
	Desocupado	126.907	336.534	375.706
Natureza do vínculo ocupacional	Formal	15.768	42.960	94.106
	Informal	122.025	931.621	337.001

POBRES TRANSIENTES DE 70 A 140 COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	SEVERAMEN- TE POBRES	MODERA- DAMENTE POBRES	VULNERÁ- VEIS POR ESCASSEZ	NÃO POBRES COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	NÃO POBRES SEM PRIVA- ÇÕES	TOTAL
7.015.705	1.004.372	1.238.401	5.450.013	80.501.002	98.012.331	201.051.972
1.723.214	283.088	283.423	2.005.416	27.228.859	31.489.338	65.300.857
1.036.294	202.059	205.984	1.429.920	17.225.824	19.311.983	40607381,00
686.920	81.029	77.439	575.496	10.003.035	12.177.355	24.693.476
3.999.324	342.271	403.585	2.304.204	61.564.264	96.239.208	170.388.100
3.016.381	662.101	834.816	3.145.809	18.936.738	1.773.123	30.663.872
6.665.375	686.398	992.577	4.675.647	78.993.435	98.012.331	197.537.491
325.134	317.974	245.824	769.524	1.115.544	0	3.069.690
5.526.355	475.877	622.063	3.828.509	74.454.119	97.196.011	188.389.567
27.225	35.095	38.572	207.250	291.958	0	624.299
2.837.210	154.904	236.030	1.257.336	43.227.072	97.222.889	149.708.800
3.348.016	593.380	848.048	3.734.003	34.945.157	0	45.361.955
6.964.205	853.221	1.080.377	4.995.957	80.036.375	98.012.331	199.729.690
26.304	151.151	158.024	449.214	72.604	0	877.491
1.206.549	64.373	106.704	1.030.238	36.118.012	75.543.111	115.862.322
5.783.960	939.999	1.131.697	4.414.933	43.990.967	22.469.220	84.744.859
745.296	130.188	143.194	386.951	8.089.367	11.923.987	22.463.188
854.325	89.867	143.757	669.664	10.493.084	12.379.863	25.569.472
454.327	49.679	48.805	619.658	12.914.176	20.488.886	35.214.312
469.402	133.368	81.584	1.898.231	22.070.109	25.251.919	50.771.392
4.492.355	601.270	821.061	1.875.509	26.934.266	27.967.676	67.033.608
453.616	74.581	74.638	1.236.575	14.014.849	13.371.740	29.858.889
1.269.598	208.507	208.785	768.841	13.214.010	18.117.598	35.441.968
387.114	111.994	92.476	806.462	5.359.446	1.489.446	8.659.124
740.071	131.591	154.964	991.678	10.581.867	4.717.527	18.045.122
596.029	39.503	35.983	207.276	11.287.546	25.282.365	38.596.611
2.035.009	331.566	452.760	2.584.255	37.943.294	51.448.498	96.338.863
384.836	52.700	24.546	73.350	2.071.409	3.279.337	6.725.325
198.237	10.842	27.245	584.576	19.514.282	38.295.845	58.783.861
1.836.772	320.724	425.515	1.999.679	18.429.012	13.152.653	37.555.002

■ FIGURA 2: PERFIS DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EM 2013



Pobres transientes até 70 sem privações



Pobres transientes de 70 a 140 sem privações



Não pobres sem privações



Considerações finais

Para finalizar, vale reiterar parte das considerações expostas no Estudo Técnico 08/2014 acerca da mensuração multidimensional da pobreza. Ainda que o indicador de pobreza multidimensional aqui apresentado consiga captar parte significativa dos esforços multissetoriais de políticas e programas que o Brasil vem realizando na superação da pobreza, há

ainda avanços conceituais e operacionais que poderiam e deveriam ser efeitos.

Sob sua configuração original, o indicador não contempla dimensões importantes e cruciais da determinação da Pobreza (em sentido multidimensional) como acesso a Trabalho e à Proteção Social. No que tange

especificamente a temática do mercado de trabalho o índice não contempla indicadores sobre a participação relativa dos chamados “nem-nem” (população que não trabalha nem estuda) entre os jovens, percentual de informalidade na ocupação e, por fim, sequer taxa de ocupação da PIA ou até mesmo da força de trabalho primária (população de 25 a 59 anos). O acesso a emprego e renda é uma dimensão que impacta diretamente na constituição ou não de privações que caracterizam a pobreza. No contexto brasileiro, aos avanços na geração de empregos, em especial, empregos formais combinados com uma política de valorização do salário mínimo não estão refletido diretamente no cômputo do índice.

Aspectos relacionados a proteção social como trabalho infantil e idosos sem remuneração seja pelo trabalho, seja por instituto oficial de previdência, são privações que também não são consideradas no índice. Dispor ou não de Aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada ou dos benefícios do Programa Bolsa Família são aspectos cruciais a que as famílias estão sujeitas no país.

Ademais, mesmo em dimensões consideradas, como Educação, na configuração atual do indicador, não se capta acesso a creche, aspecto que para além de contribuir com a escolarização da população, cria condições para propiciar aos pais tempo e disposição para ingresso no mercado de trabalho e para a qualificação profissional.

Em relação a dimensão de Bens e Serviços o indicador define combinações entre posse de veículos de transporte e acesso a eletrodomésticos deixando de captar importantes avanços que o país vem pautando especialmente na última década no que tange ao acesso a bens pela população de uma forma geral. Além disso, a metodologia não diferencia as zonas urbanas e rurais. O conceito de adequado para indicadores que compõem esta dimensão devem ser relativizados em função das diferenças que marcam esses contextos. Por exemplo, no caso do acesso à água, tanto para os domicílios urbanos quanto rurais considerou-se que o domicílio estaria em privação se não tivesse acesso à rede geral de distribuição com canalização interna; sendo que na zona rural, acesso a poço e/ou nascente com canalização interna é atributo de adequação no acesso à água. Com relação à privação de mobilidade, importa mais saber se a população tem acesso a transporte público próximo à residência do que automóvel ou motorcicleta.

Por fim, a incorporação de outras dimensões e variáveis na medição de um indicador de pobreza multidimensional pode trazer uma contribuição interessante para avaliar o efeito integrado de várias políticas e programas sociais no país, sejam eles de natureza universal, sejam eles voltados à população mais vulnerável. A discussão dos indicadores da agenda de desenvolvimento pós-2015 e o estabelecimento de um nova pauta de prioridades em termos de política social no próximo ano no Brasil é um boa oportunidade para discussão desse novo indicador.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics**, v. 95, n. 7, p. 476- 487, 2011.
- CONEVAL. **Informe de Pobreza Multidimensional em Mexico**, 2008. Disponível em: <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- CORTÉS, Fernando. Desigualdad económica y poder. **RELATÓRIO CEPAL**, 2010. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07543.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- FERES, J. C.; VILLATORO; Pablo. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Brasília: SAGI, 2013.
- FOSTER, J., GREER, J., THORBECKE, E.: A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, p. 761-776, 1984.
- JANNUZZI, Paulo de Martino ; MARTIGNONI, Enrico Moreira ; SOUTO, B. F. O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 4, p. 40-61, 2012.
- LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, n.22 (no prelo).
- SEN, A. **Commodities and Capabilities**. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- _____. A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. **Oxford Economic Papers, New Series**, v. 37, p. 669-676, 1985.
- SOARES, S. A distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009. **Mercado de Trabalho**. Brasília: IPEA, número 45, pp. 35-40, 2010.
- VAZ, Alexander Cambraia N. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. **Estudo Técnico SAGI nº 18/2013**. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- VAZ, Alexander Cambraia N. Pobreza Multidimensional . **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 04 dez. 2014.

Pobreza Multidimensional no estado de Minas Gerais: uma mensuração para além da renda

Murilo Cassio Xavier Fabel¹
Guilherme Paiva Leite²
Leticia Ribeiro Teles³

1 Pós-doutor pela Universidade de Oxford, Doutor em Sociologia pela UFMG e Professor e Pesquisador da Fundação João Pinheiro

2 Graduado em Economia pelo IBMEC e pesquisador-bolsista da Fundação João Pinheiro

3 Graduanda em Economia pela IBMEC e pesquisadora-bolsista da Fundação João Pinheiro

* Agradecimentos a Lucas Farias (Mestrando no IMPA/MCTI) e Matheus Bahia (Mestrando na FJP) pela cooperação acadêmica na produção desse artigo.

Resumo

O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) FOI ADOTADO PELO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) E DESENVOLVIDO PELA OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (OPHI) DESDE 2010 EM CONSONÂNCIA COM O NOVO PARADIGMA ANALÍTICO INTERNACIONAL DO FENÔMENO DA POBREZA. ASSIM, ESSE ÍNDICE VISA À SUPERAÇÃO DA PERSPECTIVA PAUTA-DA NA DIMENSÃO MONETARISTA E ESTABELECE INDICADORES MULTIDIMENSIONAIS PARA A SAÚDE, EDUCAÇÃO E PADRÃO DE VIDA. A METODOLOGIA UTILIZADA NESTE ESTUDO É BASEADA EM ALKIRE E FOSTER (2011), QUE ANALISA A INCIDÊNCIA E A INTENSIDADE DA POBREZA. DADOS OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS, O OBJETIVO DESTES ARTIGOS É APLICAR O IPM AO ESTADO DE MINAS GERAIS, UTILIZANDO OS DADOS DA PESQUISA POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS DE 2009 E 2011 DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). OS RESULTADOS INDICAM QUE MINAS GERAIS POSSUI UMA INCIDÊNCIA IMPORTANTE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE 8,33% EM 2009 E 6,06% EM 2011, REVELANDO UMA REDUÇÃO SIGNIFICATIVA E APRESENTANDO UMA INTENSIDADE RELATIVAMENTE ESTÁVEL DE 38,94% (2009) E 37,37% (2011). OS RESULTADOS DESAGREGADOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS INDICAM UM CONTRASTE SOCIAL IMPORTANTE ENTRE AS REGIÕES RICAS, LOCALIZADAS NO EIXO CENTRO-SUL, E AS REGIÕES POBRES, LOCALIZADAS NO EIXO NORTE-LESTE DO REFERIDO ESTADO.

Abstract

THE MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX (MPI), AS ADOPTED BY THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), WAS DEVELOPED BY OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (OPHI) SINCE 2010 IN ACCORDANCE WITH THE NEW INTERNATIONAL ANALYTICAL PARADIGM OF THE POVERTY PHENOMENON, I.E. OVERCOMING THE MONETARIST-DIMENSIONAL PERSPECTIVE AND ESTABLISHING MULTIDIMENSIONAL-BASED INDICATORS OF HEALTH, EDUCATION AND STANDARD OF LIVING. THE METHODOLOGY USED FOR THE MODELING OF THIS STUDY IS BASED ON ALKIRE AND FOSTER (2011) AND ANALYZES THE INCIDENCE AND INTENSITY OF POVERTY, I.E. THE PERCENTAGE OF POOR INDIVIDUALS AND THE AVERAGE DISTANCE THAT THESE INDIVIDUALS ARE FROM THE SITUATION OF NON-POVERTY. GIVEN THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASSUMPTIONS MENTIONED ABOVE, THE PURPOSE OF THIS PAPER FOCUSES ON THE APPLICATION OF THE MPI IN THE STATE OF MINAS GERAIS AND USES THE HOUSEHOLD SAMPLE SURVEY PRODUCED BY JOÃO PINHEIRO FOUNDATION (FJP) IN 2009 AND 2011. THE RESULTS INDICATE THAT MINAS GERAIS HAS AN IMPORTANT INCIDENCE OF MULTIDIMENSIONAL POVERTY OF 8.33% FOR 2009 AND 6.06% FOR 2011, REFLECTING A SIGNIFICANT REDUCTION, AND A RELATIVELY STABLE INTENSITY OF 38.94% (2009) AND 37.37% (2011). THE DISAGGREGATED RESULTS BY ADMINISTRATIVE REGIONS INDICATE A SIGNIFICANT SOCIAL CONTRAST BETWEEN RICH REGIONS, LOCATED ALONG THE CENTRAL-SOUTH AXIS, AND POOR REGIONS, ALONG THE NORTH-EAST AXIS OF THE STATE.

PALAVRAS CHAVES:

Pobreza multidimensional; Políticas Públicas; Pobreza monetária; Incidência; Mensuração; Minas Gerais.

Introdução

A implementação no Brasil de políticas e programas sociais relativamente bem-sucedidas de combate à pobreza, com sustentabilidade política e econômica e sem risco de descontinuidade, torna a análise da pobreza, com base em uma perspectiva multidimensional, relevante. O que se verifica, porém, é que novos desafios, além dos objetivos de redução da pobreza pragmática, surgiram: o fundamental agora é a promoção da mobilidade social dos estratos da população com baixo nível socioeconômico e da interrupção da pobreza entre as gerações. Deste modo, a medida unidimensional da pobreza baseada exclusivamente no rendimento se mostra insuficiente para captar o universo das necessidades dos mais pobres, que se manifestam por meio de várias dimensões, incluindo saúde, educação, emprego etc. A partir desta visão, a configuração da multidimensionalidade da pobreza e suas medidas tornam parte do escopo das políticas sociais no país, com a introdução, concomitante, de uma nova agenda na arena social.

A adoção do conceito de pobreza multidimensional pelo programa Brasil sem Miséria, como uma estratégia para criar uma melhor compreensão dos objetivos propostos na área social, reabriu o debate sobre a necessidade de repensar os limites dos programas sociais para lutar contra a pobreza. Nessa linha, os estados de São Paulo e Minas Gerais também começaram a usar este novo conceito e, em particular, Minas Gerais tem conseguido aprofundar sua aplicação nas políticas sociais incorporando-as no Programa Travessia Social. O progresso dessa abordagem em níveis nacional e sub-nacional e sua capacidade de adap-

tação requer um maior aprofundamento do conceito de pobreza multidimensional para, assim, alcançar os resultados maximizados e desejados nestes novos programas sociais.

Neste artigo, há uma análise inicial dos indicadores sociais e de pobreza no Brasil e no estado de Minas Gerais, destacando as alterações relevantes ocorridas na última década. Argumenta-se que, no caso do Brasil e de Minas Gerais, essas mudanças ocorrem em um contexto de reestruturação importante do sistema de proteção social. O artigo, também, apresenta uma breve revisão dos conceitos e da metodologia sobre a mensuração da pobreza multidimensional, além de realizar uma análise empírica, um estudo de caso, no estado de Minas Gerais. Este estudo inclui a modelagem do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para 11 regiões administrativas do estado. Para atingir esses objetivos o estudo utilizou a metodologia de modelagem do IPM global⁴, e os dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios para o estado de Minas Gerais de 2009 e 2011 (PAD-MG).

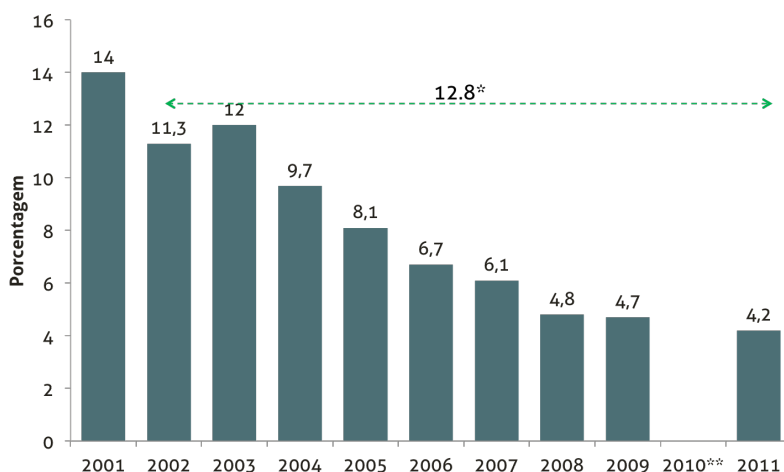
POBREZA NO BRASIL

No Brasil, apesar da sua posição privilegiada de renda (cerca de 80% dos países no mundo têm uma renda per capita mais baixa que a do Brasil), convive-se com uma grande desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Logo, fica evidente que o Brasil é um país rico, mas enfrenta o desafio histórico de lidar com o mal-estar da injustiça social excluindo uma parcela significativa de sua população que tem acesso apenas às condições mínimas de vida.

O Brasil, também, apresenta uma importante estratificação social entre a sua população. As áreas mais pobres são as regiões Norte e Nordeste, enquanto que as mais ricas são o Sul, Sudeste, que têm cerca de 45% da população com o menor percentual de pessoas pobres. Assim, é plausível dizer que há uma relativa divisão social no Brasil com um quadro de desigualdades regionais.

Recentemente, o Brasil vem transformando esta situação social, com uma redução sistemática da pobreza extrema (Figura 1). Na última década, o governo melhorou as políticas sociais dirigidas contra a extrema pobreza e tem alcançado importantes resultados, inclusive com índices bem superiores que a meta traçada pelo Millennium Development Goals – MDG's.

■ **FIGURA 1: PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO COM RENDA DOMICILIAR PER CAPTA ABAIXO DA LINHA INTERNACIONAL DE POBREZA DE US\$ 1,24 PPP / DIA**



Fonte: IPEA, 2011

□ Meta do Millennium Development Goals - MDGs

□ PNAD não foi coletada em 2010 devido a execução do Censo

4 Tal metodologia foi proposta por Alkire e Foster, 2011.

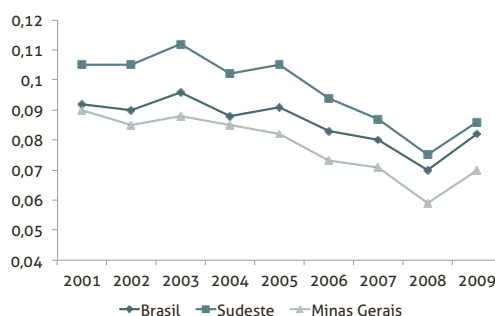
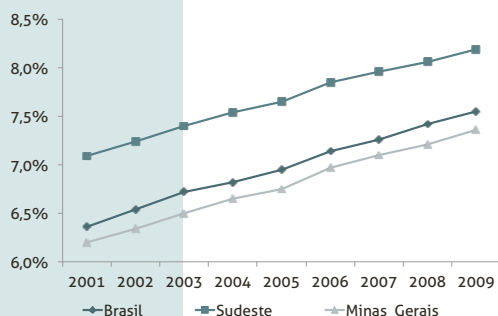
INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL, REGIÃO SUDESTE E ESTADO DE MINAS GERAIS

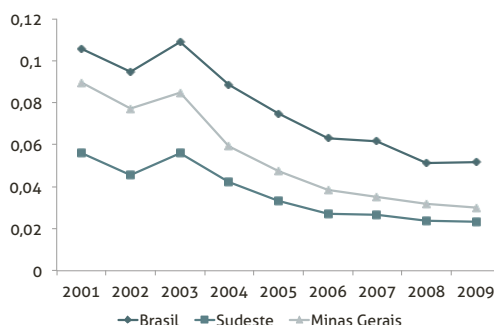
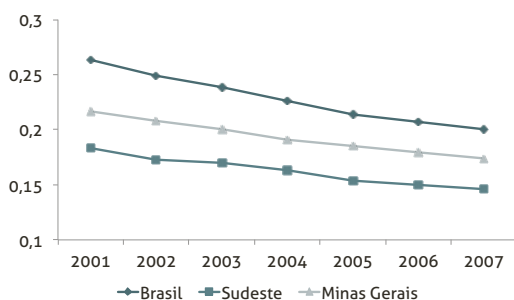
Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do país (20.590.000 habitantes segundo estimativa de 2013), possui o terceiro maior PIB (R\$ 403,6 bilhões em 2012 representando uma participação de 10,88% no PIB Nacional) e é o quarto maior estado por área (587,000 km²) do Brasil⁵. Este estado tem 853 municípios, divididos em 12 regiões administrativas e, ainda, cerca de 80% dos municípios são classificados como de pequeno porte, com até vinte mil habitantes.

Em uma perspectiva comparada, há desigualdades e semelhanças entre Brasil, região Sudeste e Minas Gerais.⁶ Especificamente, a extrema pobreza vem reduzindo no Brasil e sua taxa está agora abaixo de 5%. A mortalidade infantil também diminuiu, mas

ainda está acima do padrão internacional e do recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Em uma análise longitudinal, o Brasil, a região Sudeste e Minas Gerais têm melhorado seus indicadores sociais. Um bom exemplo é a média dos anos de escolaridade que aumentaram nos últimos anos, em parte, devido ao processo de universalização do acesso à educação básica alcançado desde 1994. Apesar de apresentar consideráveis problemas referentes à sua qualidade, a situação da educação vem melhorando gradualmente. Na taxa de desemprego, com exceção de 2009 (crise mundial), observa-se uma tendência de redução e, nos recentes anos, de relativa estabilidade. Além disso, nota-se-se uma importante redução da taxa de mortalidade infantil e na porcentagem da extrema pobreza 2001-2009, com Minas Gerais alcançando uma posição acima das taxas do sudeste, mas abaixo das taxas nacionais (Figura 2).

■ FIGURA 2: INDICADORES NO BRASIL, REGIÃO SUDESTE E MINAS GERAIS, DE 2001 A 2009





Fonte: IPEA, 2012

ª Para crianças menores de um ano de idade

As alterações relevantes no sistema de proteção social no Brasil

Após a Constituição de 1988, o Brasil adotou um novo paradigma de políticas sociais fundadas nos direitos sociais. Isto significou uma mudança radical em relação à visão tradicional de assistência social utilizada até então e levou à implementação de vários programas sociais inovadores. Quase três décadas mais tarde, foi observada uma importante redução da pobreza e um impacto positivo sobre as desigualdades sociais. Claro, também deve ser enfatizado que os resultados estão as-

sociados com a estabilidade da inflação, em meados da década de 1990 e com os efeitos do crescimento econômico, que tem ocorrido, sobretudo, na última década.

O Sistema de Proteção Social no Brasil, após a Constituição de 1988, vem expandindo a sua cobertura para a população vulnerável por meio da criação de políticas e programas que promovem uma maior inclusão social no país. No entanto, os critérios para mensuração da pobreza eram tradicionalmente restritivos dando conta apenas da dimensão econômica, sem a utilização de uma abordagem multidimensional mais abrangente.

5 IBGE, 2014.

6 IPEA, 2011.

Atualmente, existem esforços institucionais robustos a favor da incorporação da análise multidimensional da pobreza com o objetivo de implementação de políticas sociais integradas e intersetoriais. Recentemente, estudos emergentes da pobreza multidimensional têm produzido novas formas de análise e estabelecido uma nova base para uma intervenção mais integrada, principalmente na área de extrema pobreza. Neste sentido, o Governo Federal lançou o Programa Brasil sem Miséria⁷, no final de 2011 e, alguns estados, como Minas Gerais, adotaram essa estratégia via Programa Travessia⁸.

Dentre outras, utilizam como referência, o IPM global do OPHI/Universidade de Oxford/PNUD⁹ como uma estratégia para detectar a situação das populações pobres e para orientar a escolha das modalidades de programas sociais a serem implementados. A estratégia visa a inclusão e promoção social dos pobres e o IPM torna-se um instrumento importante para o desenvolvimento de políticas públicas orientadas para a redução da pobreza no país e no estado. A premissa por trás do uso de um índice para diagnosticar a pobreza é que

is related to several other economic and social variables, and that by understanding these relationships and paths may be possible to formulate better policies to reduce the prevalence of poverty¹⁰.

Ou seja, o objetivo é fornecer subsídios para ajudar a maximizar o impacto das políticas sociais no desenvolvimento humano e social sustentável das populações-alvo.

O conceito de Pobreza Multidimensional

O tema pobreza é amplamente discutido na literatura, mas seu reconhecimento como um fenômeno multidimensional é contra-hegemônico e inovador. A mensuração multidimensional expande o escopo de análise da pobreza e constitui uma alternativa avançada de mensuração e explicação da pobreza.

A análise de Sen¹¹ que se respalda no conceito de pobreza binomial, introduz parâmetros fundados nos princípios da justiça social ao lado da criação de um novo conceito de bem-estar, ou seja, a pobreza não é mais restrita aos meios e recursos que os indivíduos possuem, mas a sua liberdade de escolha em relação à sua proposição de vida. O foco desse autor sobre a pobreza é baseado em dois conceitos inter-relacionados: i) funcionamentos relacionados aos estados e ações que os indivíduos desejam viver; ii) a capacidade, que se refere à possibilidade de que a pessoa está equipada/preparada para exercer sua liberdade de escolha em relação aos diferentes caminhos possíveis.

Desta maneira, os funcionamentos relevantes podem variar de coisas elementares, como ser adequadamente nutrido, estar com boa saúde, livre de doenças preveníveis e com uma ameaça reduzida de morte prematura, para realizações mais complexas, como ser feliz, ter autorrespeito e sentir-se parte na vida da comunidade. Intimamente relacionado com o conceito de funcionamento é o conceito da capacidade para produzir caminhos e decisões. Isto representa as várias combinações de funcionamentos (estados e ações)

que uma pessoa possa realizar. A capacidade, portanto, é um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade pessoal para levar um tipo de vida ou de outra. Assim, a perspectiva de uma abordagem multidimensional inovadora para a pobreza, quanto aos dilemas consensuais, além da complexidade de sua mensuração, exige formas inovadoras de intervenção nas políticas sociais. Uma pergunta importante a ser respondida é qual seria a melhor escolha para fazer em face da pobreza, considerando-se que a estratégia de mensuração é um modo interdependente de intervenção e requer a diversificação de políticas e programas para ampliar seu impacto.

A mensuração da Pobreza Multidimensional

Para atingir os objetivos propostos, utilizamos o know-how já desenvolvido e aplicado

pela OPHI na mensuração do IPM em vários países, incluindo o Brasil. O objetivo deste estudo será o de construir o IPM do estado de Minas Gerais, adequando-o às especificidades deste, para, então, ter uma compreensão mais desagregada do índice. Para isso, adota-se a já mencionada metodologia de Alkire e Foster e utiliza-se os dados da PAD-MG coletados pela Fundação João Pinheiro (FJP). Este trabalho irá analisar o IPM desagregado por regiões administrativas (Noroeste, Norte, Rio Doce, Zona da Mata, Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri, Sul, Central e Região Metropolitana de Belo Horizonte)¹².

O CORTE DA LINHA DA POBREZA (IDENTIFICAÇÃO DO POBRE PELO IPM)¹³

A cada pessoa é atribuída uma pontuação de privação de acordo com as suas próprias privações nos indicadores que compõem o índice. A pontuação de privação para cada pessoa

7 Maiores informações são encontradas em: <www.mds.gov.br>.

8 Pode-se encontrar maiores informações em: <<http://www.sedese.mg.gov.br>> ou <<http://www.scribd.com/doc/66796279/Caderno-Travessia>>.

9 "In 2010, the UNDP's Human Development Report by OPHI presented the IPM of Brazil: <http://hdr.undp.org/en/>."

10 Foster, 2007, p. 3.

11 Sen, Desenvolvimento como Liberdade, 2000.

12 A região central inclui a região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). No entanto, a RMBH foi fragmentada de acordo com a atual divisão das regiões administrativas, e a PAD-MG (2009 e 2011) leva isso em consideração. Além disso, por causa da estratificação da amostra da PAD-MG, o Vale do Jequitinhonha e o Vale do Mucuri são analisados em conjunto. Essa fusão não é problemática, visto que ambas as regiões têm indicadores sociais similares

13 Conceito abordado por Alkire, Roche, Santos e Seth, Multidimensional Poverty Index 2011: brief methodological note. Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/IPM_2011_Methodology_Note_4-11-2011_1500.pdf?79d835>.

é calculada considerando a soma ponderada das privações vivenciadas em cada indicador, de modo que a pontuação de privação para cada pessoa encontra-se entre 0 e 1, ou entre 0% e 100%. Em seguida, a pessoa é identificada como multidimensionalmente pobre se é privada em $x\%$ dos indicadores ponderados. A pontuação aumenta na medida em que o número de privações da pessoa aumenta e atinge o seu máximo de 1, quando a pessoa é privada em todos os indicadores considerados. Uma pessoa que não é considerada privada em qualquer indicador recebe uma pontuação igual a 0.

Formalmente:

$$c_i = w_1 I_{i1} + w_2 I_{i2} + \dots + w_d I_{id} \quad (1)$$

onde $I_i = 1$ se o domicílio é privado no indicador i e $I_i = 0$ caso contrário, w_i é o peso atribuído ao indicador i com

$$\sum_{i=1}^d w_i = 1$$

O segundo corte ou limiar é utilizado para identificar o multidimensionalmente pobre, o que na metodologia de Alkire-Foster é chamado "corte da pobreza". Este é a proporção de privações (ponderada) que o domicílio deve ter para ser considerado pobre, e será denotado por k . Alguém é considerado pobre se sua pontuação de privação é igual ou maior do que o corte da pobreza, isto é, se $c_i \geq k$. No IPM global, uma pessoa é identificada como pobre, se tem uma pontuação de privação superior ou igual a $1/3$. Em outras palavras, a privação vivenciada por uma pessoa deve ser em um terço, pelo menos, dos indicadores

(ponderados) para que esta seja considerada pobre pelo IPM¹⁴. Para aqueles cuja pontuação de privação está abaixo do ponto de corte da pobreza, mesmo que seja diferente de zero, a sua pontuação é substituída por um '0' e quaisquer privações existentes não são consideradas nos "headcounts censurados". Referimo-nos a este importante passo da metodologia como censurar as privações dos não pobres¹⁵ para diferenciar a pontuação de privação original da pontuação censurada, utiliza-se a notação $c_i(k)$ para o escore privação censurada. Nota-se que quando $c_i \geq k$, então $c_i(k) = c_i$, porém se $c_i < k$, então $c_i(k) = 0$. $c_i(k)$ é a pontuação de privação dos pobres.

CALCULANDO O IPM (AGREGAÇÃO)

Seguindo a estrutura da mensuração do *Headcount* Ajustado (M_o),¹⁶ o IPM combina duas peças-chave de informação: (1) a proporção ou a incidência de pessoas (dentro de uma determinada população) cuja participação ponderada de privações é k ou mais; (2) a intensidade desta privação, a proporção média de privações (ponderada) que estes vivenciam. Formalmente, o primeiro componente é chamado "índice de incidência multidimensional" (H):

$$H = \frac{q}{n} \quad (2)$$

Neste índice q é o número de pessoas que são multidimensionalmente pobres e n é a população total. O segundo componente é chamado "intensidade (ou profundidade) da pobreza (A)". É a pontuação média de privação das pessoas já consideradas multidimensionalmente pobres podendo ser expressa como:

$$A = \frac{\sum_{i=1}^n c_i(k)}{q} \quad (3)$$

onde $c_i(k)$ é a pontuação de privação censurada do indivíduo i e q é o número de pessoas que são multidimensionalmente pobres¹⁷. O IPM é o produto de ambos:

$$M_0 = H \times A \quad (4)$$

Outra propriedade interessante deste método é a possibilidade de decomposição dos índices calculados da seguinte maneira: dado que a pobreza é avaliada para cada indivíduo separadamente e, em seguida, acontece a agregação, é possível desagregar o índice por localização. Além disso, pode-se desagregá-lo por áreas geográficas: estados, regiões, urbano/rural, etc., bem como é possível avaliar quantas pessoas são privadas em algum aspecto particular de interesse separadamente. Isso pode ser explicado porque:

the methodology of Alkire and Foster does not specify dimensions, indicators, runs,

*weights or cuts, it is flexible and can adapt to various contexts. The Global IPM, in contrast, has dimensions, indicators, weights and specific cuts.*¹⁸

DIMENSÕES E INDICADORES

Segundo a perspectiva de Sen¹⁹, o IPM considera a pobreza como um fenômeno multidimensional que afeta as pessoas de diversas maneiras e sua mensuração deve analisar diferentes privações vividas pelos indivíduos. Desta forma, o IPM global mede o fenômeno da pobreza a partir de três dimensões - educação, saúde e padrão de vida - e dez indicadores que são apresentados na Figura 3. Cada dimensão é igualmente ponderada (pesos iguais); cada indicador dentro de uma dimensão específica também é equilibrado igualmente (os pesos são mostrados entre parênteses no esquema). Em outras palavras, este índice apresenta uma capacidade analítica que "reflects the hardships of people in very rudimentary services and basic human needs in 104 countries", a partir de uma perspectiva comparada.

14 Domicílios com uma pontuação de privação entre 1/5 e 1/3 são considerados "vulneráveis" devido à sua proximidade com o corte da pobreza.

15 Ver Alkire e Foster, 2011b; Alkire Foster e Santos, 2011.

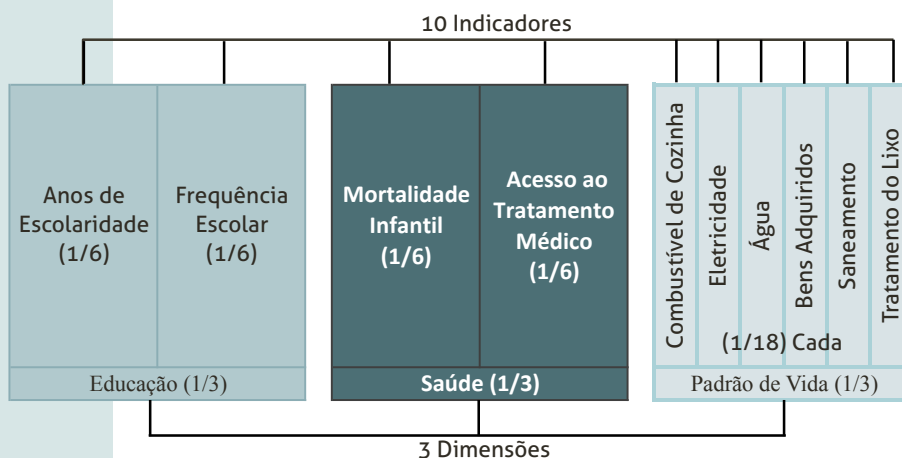
16 Metodologia de Alkire e Foster, 2011a.

17 Nota-se que a fórmula de A difere do Alkire e Foster (2007, 2011a) na medida em que não contém o número de indicadores de d em seu denominador. Isto porque d já está incluído na pontuação de privação $c_i(k)$, uma vez que é uma soma ponderada das privações de cada pessoa considerada pobre, onde os pesos dos indicadores somam 1.

18 Alkire e Santos, 2010, p. 7.

19 Sen, Desenvolvimento como Liberdade, 2000.

■ **FIGURA 3: DIMENSÕES, INDICADORES E PESOS DO IPM PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS**



Fonte: ALKIRE; SANTOS, 2011

Esta metodologia é muito interessante devido à sua flexibilidade e capacidade de adaptação aos diferentes contextos culturais e nacionais. Por exemplo, México, Colômbia, Butão e Filipinas adotaram medidas oficiais de Pobreza Multidimensional e, em cada um destes países o índice foi adaptado ao seu contexto cultural e político. Tal índice também permite uma perspectiva comparada e de desagregação em territórios ou regiões geográficas, permitindo, assim, indicar onde e por que a população é pobre. Ademais, permite a decomposição por indicador e possui um método estatístico simples e consistente, dentre várias outras vantagens.

BASE DE DADOS E VARIÁVEIS

Os dados utilizados para a modelagem do IPM são oriundos da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD) da FJP para o estado de Minas Gerais, coletados em 2009 e 2011 em

parceria com o Banco Mundial. O objetivo estratégico da produção de tal informação social é subsidiar o desenvolvimento social e econômico desse estado. Neste sentido, conhecer em profundidade a população, as suas características, ações, posições no sistema de estratificação social e de mercado é crucial para o desenvolvimento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, aperfeiçoando, cada vez mais, o processo de alocação de recursos públicos²⁰.

A amostra da pesquisa está composta por 18.000 famílias em 308 municípios de Minas Gerais e é representativa para os seguintes extratos: área urbana vs. rural; região metropolitana de Belo Horizonte vs. número de áreas metropolitanas; Belo Horizonte vs. outros municípios; regiões administrativas e mesorregiões. As informações das pesquisas foram segmentadas e distribuídas nas seguintes seções²¹: A_Domicílios; B_Perfil dos

Residentes; C_Educação; D_Saúde; E_Trabalho; F_Rendimentos²².

A definição das dimensões, indicadores, critérios de privação e pesos dos componentes do IPM para Minas Gerais são semelhantes aos da metodologia adotada por Alkire e Foster.

Para este estudo, no entanto, alguns ajustes em relação aos critérios e indicadores de privação (por exemplo: uso de proxies) foram realizados devido à especificidade das características do banco de dados ou à necessidade de adaptação para o padrão de privação vigente para a população de Minas Gerais (Tabela 1).

TABELA 1: DIMENSÕES, INDICADORES, CRITÉRIOS DE PRIVAÇÃO E PESOS

DIMENSÃO	INDICADOR	QUEM É PRIVADO?	PESO
EDUCAÇÃO	Anos de escolaridade ^a	Domicílio (DD) que nenhum membro tenha completado ensino fundamental (ex.: nove anos de escolaridade)	16,7%
	Frequência Escolar ^a	DD com pelo menos uma criança entre 6 e 17 anos que não frequenta a escola	16,7%
SAÚDE	Mortalidade Infantil ^a	DD com pelo menos uma criança até 5 anos de idade que tenha falecido	16,7%
	Acesso ao tratamento médico ^a	DD com pelo menos um membro que tenha necessitado de atenção médica e não foi atendido	16,7%
PADRÃO DE VIDA	Combustível de cozinha	DD que cozinha com madeira, carvão ou esterco	5,6%
	Eletricidade	DD sem eletricidade	5,6%
	Água	DD que não tenha água encanada em, pelo menos, um cômodo ou que a água não provenha de cisterna ou nascente	5,6%
	Bens adquiridos ^a	DD que tenham 3 ou menos dos seguintes bens – rádio, TV, telefone, geladeira, fogão, computador, bicicleta ou moto – e não tenha carro ou trator	5,6%
	Saneamento ^a	DD com sanitário não conectado à rede de coleta de esgoto (ex.: fossa rudimentar) ou o sanitário é comunitário (ex.: dividido entre domicílios)	5,6%
	Tratamento do Lixo ^a	DD que não tenha tratamento adequado de lixo (ex.: lixo queimado ou jogado em rio/lago)	5,6%

Fonte: Minas Gerais, PAD, 2009

20 Minas Gerais, 2009.

21 Seções coincidentes entre 2009 e 2011.

22 Maiores informações em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/pesquisa-de-amostra-por-domicilios>>.

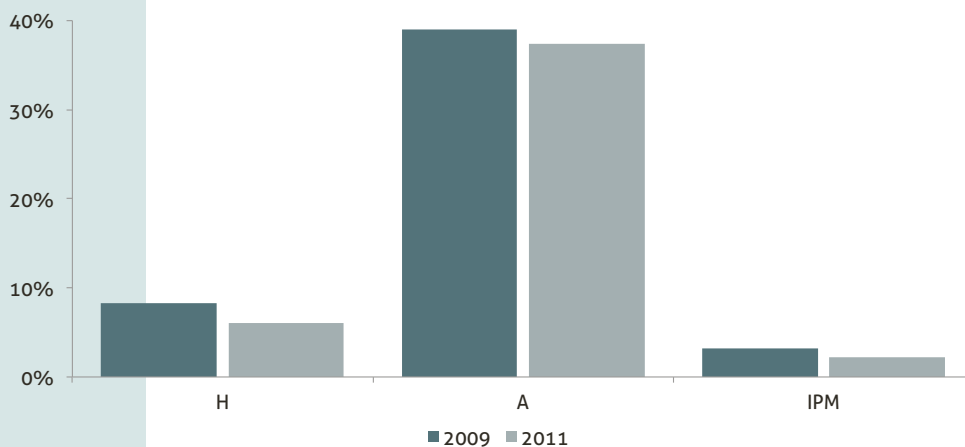
O cálculo do IPM simplifica e operacionaliza uma análise das inúmeras facetas da pobreza, uma vez que uma família é considerada pobre se o seu conjunto de privações é equivalente ou superior a 33% do total. A sistematização, o processamento e análise de dados para a escolha de dimensões e indicadores são etapas metodológicas importantes para a calibração adequada do IPM, e neste estudo foram realizadas utilizando softwares estatísticos, como SPSS e Stata.

Resultados e discussão

Os principais resultados de 2009 indicam que a proporção da população pobre é de 8,33%,

com uma intensidade significativa, de 39,94%. O IPM de Minas Gerais (MG_IPM) observado dentro da escala de 0 a 1, é 0,032, ou 3,2%, o que é relativamente baixo (Figura 4). Para 2011²³, os resultados são melhores com a incidência de 6,06% (H), cerca de 1,21 milhões de pessoas (440.000 pessoas a menos do que em 2009), intensidade de 37,37% (A) e MG_IPM de 0023 ou 2,3%. Logo, há uma pobreza relevante em Minas Gerais, não obstante com uma tendência de redução. Ainda, a modificação mais importante foi na incidência (proporção), o que interfere positivamente nos resultados do IPM. A intensidade da pobreza também diminuiu de 2009 para 2011, levando a uma melhoria adicional do IPM²⁴.

■ FIGURA 4: INCIDÊNCIA (H), INTENSIDADE (A) E IPM DE MINAS GERAIS



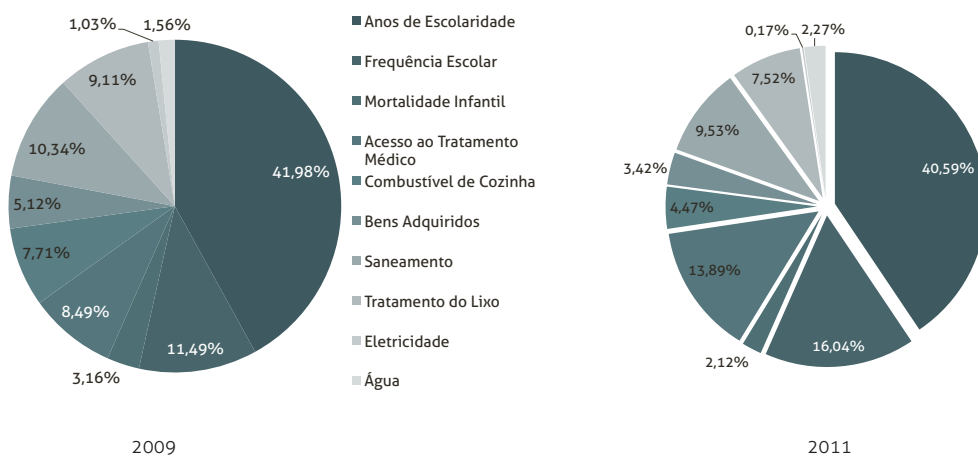
Fonte: PAD-MG, 2009 e 2011

Para uma melhor calibração do IPM é importante compreender a contribuição de cada dimensão e indicador na pobreza da população. Por conseguinte, observa-se na Figura 5 que Anos de Escolaridade compõe cerca de 40% do índice em ambos os anos de análise. Este indicador tem a maior contribuição para a Pobreza Multidimensional da população em Minas Gerais. A agregação dos dois indicadores referentes à educação (anos de escolaridade e frequência escolar) contribui para mais da metade (53,39 em 2009 e

56,62% em 2011) do IPM. Portanto, essas privações específicas destacam a relevância das ações no campo da educação. Entre 2009 e 2011, a contribuição dos indicadores Frequência Escolar e Acesso ao Tratamento Médico aumentou, enquanto os demais indicadores apresentaram uma nítida redução (compensatória) na participação²⁵

K = 33%	H	A	IPM
2009	8,33%	38,94%	3,24%
2011	6,06%	37,37%	2,26%

■ FIGURA 5: CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES PARA O IPM



Fonte: PAD-MG, 2009 e 2011

23 Em 2011 a população residente em Minas era de 19,962 milhões (IBGE, 2014).

24 Essas mudanças na incidência e intensidade são ambas estatisticamente significativas ao nível de significância de 5%.

25 Esta conclusão é corroborada quando se comparam os intervalos de confiança. O aumento da participação de ambos os indicadores não indica necessariamente que eles tenham piorado, mas pode apontar que, enquanto os outros melhoraram, estes mantiveram-se constantes ou progrediram em menor proporção.

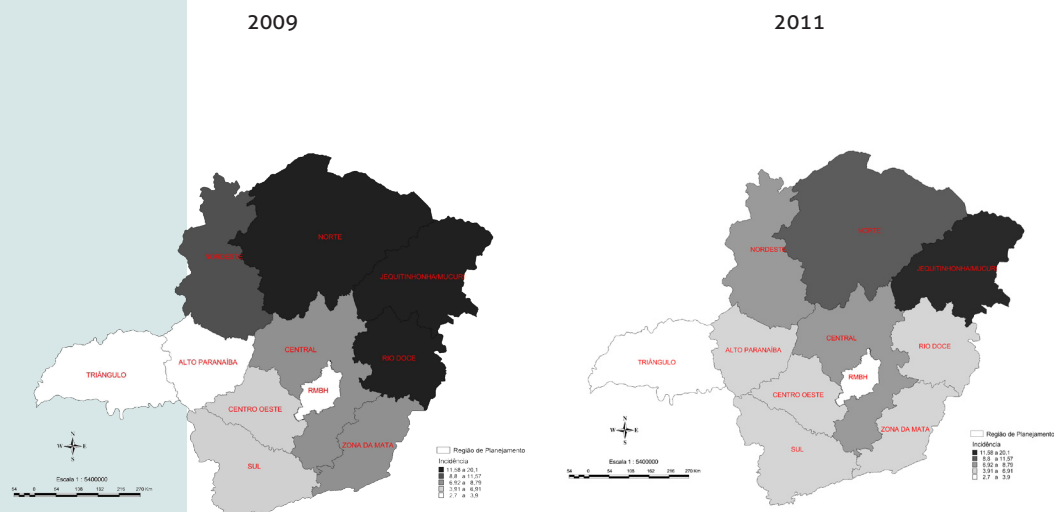
Minas Gerais possui 12 regiões administrativas de planejamento nas quais o governo aplica políticas sociais específicas de acordo com as demandas e necessidades da população. Entre estas regiões existem diferenças sociais significativas, e estas análises podem orientar melhor na condução dessas políticas.

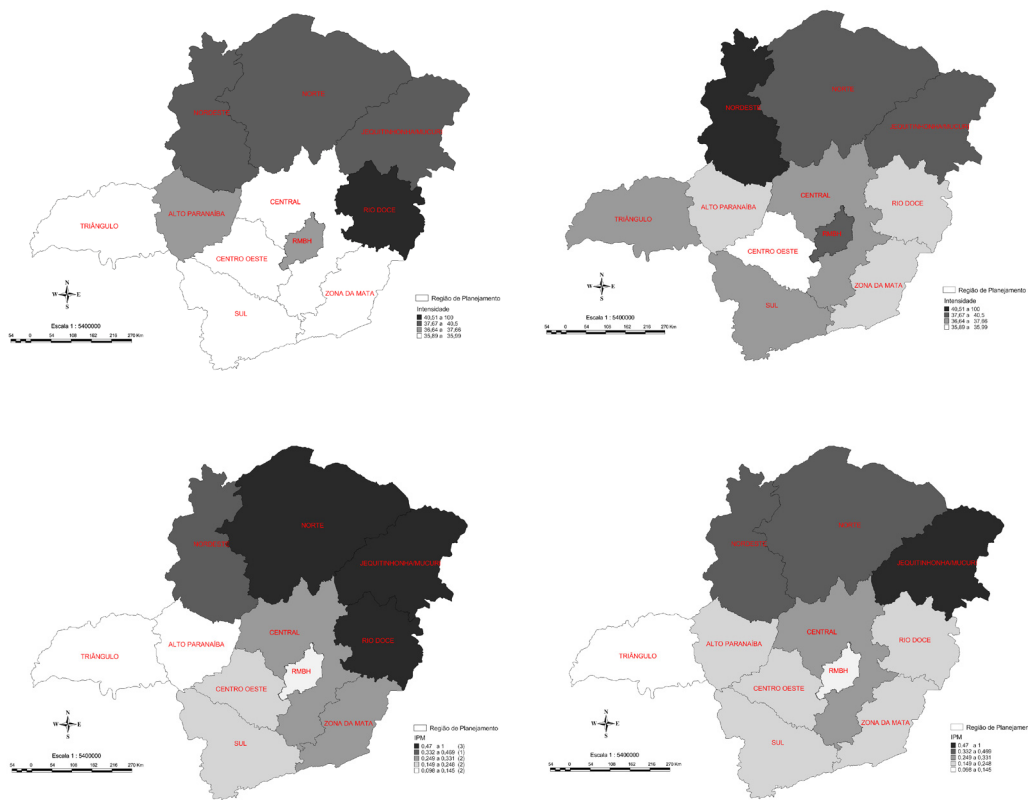
Na decomposição da contribuição relativa do IPM por regiões administrativas, observa-se uma forte contribuição do indicador de Anos de Escolaridade, seguido pela Frequência Escolar e depois pelo Acesso ao Tratamento Médico. Outro ponto relevante é que as contribuições relativas dos indicadores apresentam poucas mudanças entre as regiões indicando que, na maioria dos

casos, as regiões enfrentam desafios sociais semelhantes.

Há uma nítida divisão entre o grau de Pobreza Multidimensional das regiões. A visualização espacial dos resultados é mostrada na Figura 6, tornando evidente os contrastes sociais entre regiões administrativas e apontando as principais mudanças ocorridas entre 2009 e 2011. As áreas com cores mais intensas representam regiões com uma situação mais crítica de Pobreza Multidimensional com uma clara polarização regional. Assim, os resultados desagregados por regiões administrativas indicam um contraste social importante entre as regiões ricas, localizadas no eixo centro-sul, e as regiões pobres, localizadas no eixo norte-leste do estado:

FIGURA 6: INCIDÊNCIA, INTENSIDADE E ÍNDICE DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS





Fonte: PAD-MG, 2009 e 2011

É visível nos resultados uma redução sistemática da pobreza multidimensional entre 2009 e 2011, em termos de incidência (H), intensidade (A) e de índice (MG_IPM), apontando para uma tendência importante de superação da extrema pobreza em Minas Gerais.

A Figura 7 ilustra a relação entre intensidade e incidência por regiões. É possível identificar a posição de cada região, bem como a

mudança de posicionamento de 2009 para 2011. As regiões mais pobres tiveram as melhorias mais expressivas, levando a um melhor resultado global e uma menor discrepância do IPM de 2011 entre as regiões administrativas²⁶. Uma evidência clara desta tendência é notada pela significativa mudança do quadro na região do Vale do Rio Doce, que reduziu sua incidência e intensidade da pobreza multidimensional.

26 As evidências de menor variância são estatisticamente significantes pelos testes F e qui quadrado (χ^2).

Também, destaca-se, numa perspectiva oposta, a região noroeste que apesar de apresentar uma ligeira redução dos indicadores de pobreza, alcança uma mudança menos intensa que as regiões mais pobres. Estes resultados são exemplos interessantes sobre as tendências da pobreza multidimensional e isso depende do foco e do curso que as políticas sociais adotam. Provavelmente, os programas sociais estaduais, tais como o Travessia e os

federais como o Bolsa Família, o Brasil sem Miséria dentre outros, em muito contribuíram para esses resultados. Os programas sociais de natureza focalizada no Brasil e, consequentemente, em Minas Gerais concentram-se em regiões mais pobres, como na região do Vale do Rio Doce, produzindo um impacto expressivo nas condições de vida da população com efeitos diretos na redução da extrema pobreza.

■ FIGURA 7: INTENSIDADE (A) VS. INCIDÊNCIA (H) POR REGIÃO^A



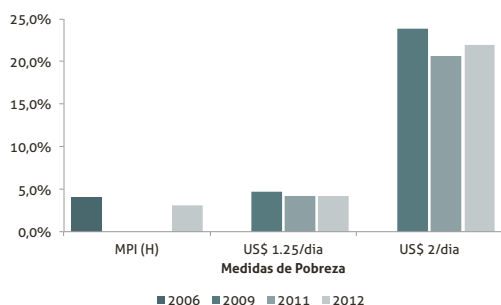
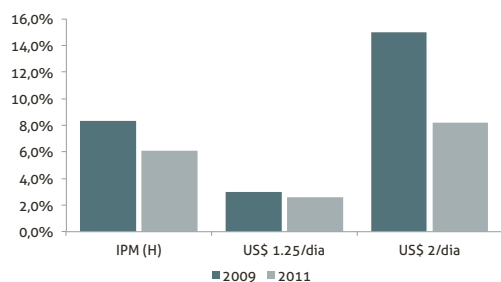
Fonte: PAD-MG, 2009 e 2011

^A O tamanho dos círculos é proporcional à população da região

A partir de uma perspectiva comparada é possível observar a diferença entre o IPM e outras linhas de pobreza em Minas Gerais e no Brasil (Figura 8). Os resultados nacionais são para o IPM global, desenvolvido pelo OPHI para o período de 2006 e 2012 e os de Minas Gerais são de 2009 e 2011. Observa-se uma importante diferença entre o IPM do Brasil (1,7% /2006 e 1,2% / 2012) e de Minas Gerais (3,2% /2009 e 2,3%/2011), mas ambos os índices com vieses de re-

dução indicando uma clara tendência de queda da pobreza multidimensional nos últimos anos. Esse contraste pode estar associado a uma diferença real entre os anos, a utilização de diferentes bases de dados ou ao uso de proxies, dentre outras questões. Todavia, apesar dessas questões estatísticas, pode-se inferir que, em média, a pobreza multidimensional é mais pronunciada em Minas Gerais quando comparada com os resultados relativos ao Brasil.

■ FIGURA 8: COMPARAÇÃO DE MEDIDAS DE POBREZA ENTRE MINAS GERAIS E BRASIL



RESUMO MG	2009	2011
IPM	0,032	0,023
Proporção de pobres (H)	8,33%	6,06%
Intensidade média da privação (A)	38,94%	37,37%
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	0,731	
Categoria do IDH	Alta	

Censo, 2010

RESUMO BRASIL	2006	2012
IPM	0,017	0,012
Proporção de Pobres (H)	4,1%	3,1%
Intensidade média da privação (A)	41,4%	40,8%
Porcentagem de pobres por renda (US\$1,2/dia)	6,7%	4,2%
Porcentagem de pobres por renda (US\$2,00/dia)	22,0%	
IDH 2013	0,732	
Ranking do IDH	84	
Categoria do IDH	Alta	

OPHI IPM 2006 e 2012

IPEA, 2011

UNDP. Human Development Report. Tabela Estatística 1. Nova York, 2013

Fonte: IBGE, 2010; PAD-MG, 2009 e 2011; OPHI, 2006 e 2012; UNPD, 2013.

Considerações finais

Vis-à-vis dos resultados, por que os governos deveriam usar a mensuração da pobreza multidimensional? Em nosso ponto de vista, a adoção de uma análise multidimensional da pobreza é benéfica, pois contribui para uma melhor condução de políticas sociais voltadas para a população mais pobre considerando outras dimensões e indicadores para além da renda. Por sua vez, a identificação de cada dimensão e cada indicador de privação pode ajudar o governo na formulação de políticas sociais targets com maior grau de resolutividade dos problemas identificados. Isto posto, a análise multidimensional da pobreza realizada para o estado de Minas Gerais é uma importante estratégia para a orientação da concepção e implementação de políticas sociais que possam alcançar resultados mais eficazes. Como resultado de uma melhor compreensão da natureza multidimensional da pobreza e da posterior identificação dos territórios particularmente vulneráveis, o estado poderia desenvolver políticas sociais com uma boa performance em termos de custo/efetividade com uma qualidade do gasto e maximização de resultados.

Contudo, os resultados aqui apresentados requerem uma análise mais acurada, na medida em que induzem uma nova agenda na área de análise da pobreza para o estado de

Minas Gerais. Neste sentido, o debate público (participação social) sobre a escolha de dimensões e indicadores para mensurar os componentes da pobreza multidimensional seria estratégico para uma maior assertividade das políticas sociais no estado e para uma maior resiliência da população/beneficiários às estratégias propostas de superação da extrema pobreza. A partir desta participação social, num amplo escrutínio de juízos e valores em relação a concepção da pobreza multidimensional e de suas estratégias de superação, seria viável uma compreensão mais clara dos seus determinantes possibilitando uma mensuração mais condizente com a realidade social.

Ademais, este trabalho por meio de seus resultados e limitações evoca uma nova agenda para Minas Gerais e para o Brasil no aprofundamento das análises sobre a pobreza multidimensional. Inclusive, com customização das dimensões e indicadores componentes para uma melhor adequação de diagnósticos com maior grau de desagregação; bem como para uma orientação das estratégias das políticas sociais voltadas para uma atuação em macros/micros territórios mais vulneráveis. Nessa perspectiva, a nova agenda na área aponta para a modelagem e adoção do IPM em nível nacional para contribuir com a maior resolutividade das políticas sociais em curso e vindouras.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. **Journal of Public Economics**, v. 95, n.7-8, p. 476-487. 2011.
- ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. **Working Paper 38**. Oxford: OPHI, 2010. Disponível em: <www.ophi.org.uk/resources/ophi-working-papers/>. Acesso em: 8 de jul. 2014.
- _____. Brazil Country Briefing. In: OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (OPHI). **Multidimensional Poverty Index Country Briefing Series**. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2014/mpi-country-briefings/>>. Acesso em: 10 de jul. 2014.
- ALKIRE, S.; ROCHE, J. M.; EMMA, M. S. & SETH, S. **Multidimensional Poverty Index 2011**: brief methodological note. Universidade de Oxford: OPHI, 2011. Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI_2011_Methodology_Note_4-11-2011_1500.pdf>. Acesso em: 4 de nov. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011.
- BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2014.
- FOSTER, J. A Report on Mexican Multidimensional Poverty Measurement. **Working Paper n. 40**. Oxford: OPHI, 2007.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Perfil de Minas Gerais 2012**. 15 ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 de ago. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisas sobre população**. Brasília: IBGE, 2014. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 de ago. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação social nos estados**: Minas Gerais. Brasília: DISOC, 2011.
- MINAS GERAIS (Estado). **Pesquisa de amostra domiciliar do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.
- MINAS GERAIS (Estado). **Cadernos Travessia**. Belo Horizonte: Oficina de Travessias, 2011. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/66796279/Caderno-Travessia-6>>. Acesso em: 10 de jul. 2014.
- SANTOS, M. E.; ALKIRE, S. **Training material for producing national human development reports: the multidimensional index (IPM)**. Universidade de Oxford: OPHI, 2011. Disponível em: <www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-resources/>. Acesso em: 4 de nov. 2014.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2000.

Análise Sistêmica de Efetividade: uma contribuição do BNDES

Roberto de Oliveira Pereira
Guilherme Costa Pereira
Luciana Xavier de Lemos Capanema*

*Respectivamente engenheiro, economista e gerente do BNDES. O presente artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Resumo

O OBJETIVO DESTES ARTIGO É APRESENTAR UMA ABORDAGEM SISTÊMICA PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (M&A) DE PROGRAMAS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). A EXPERIÊNCIA DO BNDES EM M&A FOI INICIADA COM O USO DO QUADRO LÓGICO, QUE TEVE UM IMPORTANTE PAPEL NA EXPLICITACÃO DOS OBJETIVOS E INDICADORES DE EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS OPERACIONALIZADOS PELO BANCO. ENTRETANTO, CONSTATOU-SE QUE O QUADRO LÓGICO NÃO ERA ADEQUADO AOS CASOS DE PROGRAMAS MAIS COMPLEXOS, NOS QUAIS OS EFEITOS SISTÊMICOS SÃO MAIS RELEVANTES. A MOTIVAÇÃO PRINCIPAL, ENTÃO, FOI CRIAR UMA FERRAMENTA CAPAZ DE MODELAR E CAPTAR OS EFEITOS DOS PROGRAMAS DO BNDES CLASSIFICADOS COMO ESTRUTURANTES. PARA TAL, ESTE ARTIGO DESENVOLVE O CONCEITO DE ANÁLISE SISTÊMICA DE EFETIVIDADE, BASEADO NO ARCABOUÇO CONCEITUAL DO *BALANCED SCORECARD* E NA TEORIA DE SISTEMAS, PARA CRIAR UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DE ANÁLISE DOS EFEITOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA. EM SEGUIDA, O MÉTODO FOI APLICADO AO CASO DO FUNDO TECNOLÓGICO DO BNDES (FUNTEC), UM INSTRUMENTO DE APOIO NÃO REEMBOLSÁVEL, CUJA FINALIDADE É APOIAR PROJETOS COOPERATIVOS ENTRE ACADEMIA E EMPRESAS DE PESQUISA TECNOLÓGICA APLICADA. O MÉTODO MOSTROU-SE ADEQUADO PARA A MODELAGEM DO FUNTEC, APRESENTANDO RESULTADOS COM MAIOR RIQUEZA DO QUE SERIA ESPERADO COM A APLICAÇÃO DO QUADRO LÓGICO.

Abstract

THE PURPOSE OF THIS ARTICLE IS TO PRESENT A SYSTEMIC APPROACH TO MONITORING AND ASSESSING THE PROGRAMS OF THE BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK, BNDES. THE BNDES' EXPERIENCE WITH SUCH ASSESSMENT STARTED WITH THE USE OF THE LOGICAL FRAMEWORK, WHICH PLAYED AN IMPORTANT ROLE IN REVEALING THE PURPOSES AND EFFECTIVENESS INDEXES OF PROGRAMS THE BANK HAS SUPPORTED. HOWEVER, IT WAS FOUND THAT THE LOGFRAME WAS NOT APPROPRIATE FOR MORE COMPLEX PROGRAMS, IN WHICH SYSTEMIC EFFECTS ARE MORE IMPORTANT. THEREFORE, THE MAIN INCENTIVE WAS TO CREATE A TOOL THAT WAS ABLE TO SHAPE AND ENCOMPASS THE EFFECTS OF THE BNDES' SO-CALLED STRUCTURING PROGRAMS. THUS, THIS PAPER DEVELOPS THE "SYSTEMIC ANALYSIS OF EFFECTIVENESS" CONCEPT, BASED ON THE CONCEPTUAL *BALANCED SCORECARD* AND *SYSTEMS THEORY* FRAMEWORKS TO CREATE A SYSTEMIC APPROACH TO ANALYZE THE EFFECTS OF A PUBLIC POLICY. THEN, THE METHOD WAS APPLIED TO THE BNDES' TECHNOLOGICAL FUND (FUNTEC), A NON-REFUNDABLE BNDES'S INSTRUMENT, AIMING TO SUPPORT ACADEMIA AND COMPANIES COOPERATION TO DEVELOP APPLIED TECHNOLOGICAL RESEARCH. THE METHOD PROVED APPROPRIATE IN STRUCTURING FUNTEC, SHOWING RESULTS WITH MORE DETAILS THAN EXPECTED FROM THE LOGFRAME.

PALAVRAS-CHAVE:

Balanced Scorecard; BNDES; Funtec; Monitoramento e Avaliação; Inovação.

Introdução

Há mais de 30 anos as instituições multilaterais de desenvolvimento vêm dedicando esforços para monitorar e avaliar suas operações de apoio ao desenvolvimento.

Esse exercício de Monitoramento e Avaliação (M&A) se intensificou, tal como se observa na atualidade, a partir da Segunda Guerra Mundial, quando os governos em todo mundo – sobretudo no Ocidente – começaram a investir maciçamente em políticas públicas e em pesquisas que dessem suporte às intervenções nas questões sociais. Em muitas instituições o monitoramento e avaliação passaram a ser parte integrante do processo de planejamento e gestão de programas e projetos, visando à maior eficiência na aplicação de recursos e à maior eficácia e efetividade nos resultados das intervenções.¹

Nesse contexto, surgiram diversas ferramentas que ajudaram a modelar tais intervenções. Uma das primeiras e mais utilizadas dessas ferramentas foi o Quadro Lógico².

Pertencente à família de modelos lógicos cujo objetivo é explicitar a teoria da mudança, ou a teoria do programa, o Quadro Lógico (QL) é um instrumento de planejamento no qual são representadas as relações de causa e efeito entre atividades, produtos e serviços bem como efeitos esperados. O método explicita o que se espera com a intervenção e seleciona os indicadores que vão captar as respectivas mudanças desejadas. Assim o QL estrutura o monitoramento periódico desses indicadores, a correção de eventuais desvios durante a implantação da interven-

ção e, por consequência, a sua avaliação. Em sua difusão nas práticas internacionais, esse instrumento apresentou variações de forma e nomenclatura, como Matriz de Resultados e Marco Lógico.

Alguns modelos de M&A incorporaram, desde a fase de planejamento da intervenção até a futura avaliação, as partes interessadas (Stakeholders), por considerá-las fundamentais para seu sucesso. Assim se desenvolveu a metodologia ZOPP³, no qual a construção do QL se dá com a participação de vários interlocutores.

Mais recentemente foi desenvolvida uma metodologia que identifica que os objetivos pretendidos por uma intervenção ocorrem preponderantemente em função da mudança de comportamento dos diversos atores envolvidos. Desta forma o método considera as partes interessadas como parceiros no sucesso da intervenção. Trata-se do Outcome Mapping, ou Mapeamento de Resultados⁴.

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), em 2011, formalizou a estrutura responsável pela construção de um Sistema de M&A⁵. Entre as atividades conduzidas desde então se destaca a utilização do QL na formulação, monitoramento, avaliação e renovação de programas. Essa metodologia foi escolhida devido a sua simplicidade na aplicação e entendimento.

A experiência do BNDES revelou, entretanto, que nos casos em que se quer captar transformações econômicas e sociais complexas

possivelmente deve-se abrir mão da simplicidade do QL para adotar ferramentas mais potentes de M&A. Assim, percebeu-se que a aplicabilidade da ferramenta depende da situação concreta que se quer avaliar, bem como dos objetivos e do alcance da avaliação.

O presente artigo aborda um desenvolvimento metodológico para o M&A de intervenções complexas, aqui denominado Análise Sistêmica de Efetividade (ASE). Este texto se estrutura em quatro seções. Na primeira seção situa-se a introdução; na segunda, faz-se um rápido histórico sobre os instrumentos operacionais do BNDES e sobre a implantação do Sistema de M&A neste Banco; na terceira são descritas as bases conceituais da ASE, bem como os respectivos procedimentos metodológicos; e na quarta seção a metodologia ASE é aplicada ao caso do Fundo Tecnológico do BNDES (Funtec), sendo apresentado na última parte deste texto suas conclusões.

O aprendizado com M&A no BNDES

O BNDES é um dos principais instrumentos do Governo Federal para o investimento fixo na economia. Desembolsou, nos últimos 12 meses encerrados em setembro de 2014, aproximadamente 188,5 bilhões de reais no apoio às ações de desenvolvimento dos mais diferentes tipos e nos mais diferentes setores.

Dentre as intervenções apoiadas, encontram-se investimentos industriais e de infraestrutura, aquisição de máquinas e equipamentos, bens de produção, insumos e serviços, inserção internacional de empresas brasileiras, subscrição de valores mobiliários e projetos nas áreas da cultura e meio ambiente. Além disso, o BNDES está presente no apoio a projetos de inclusão social e de inclusão produtiva. Em todos esses casos, os projetos apoiados pelo Banco são orientados por prio-

1 Entende-se por efetividade a geração de efeitos ocasionada por uma intervenção, provocando mudanças quantitativas ou qualitativas na realidade. Esses efeitos podem ser alcançados em diferentes momentos no tempo, e podem ser mais ou menos influenciados por fatores externos à intervenção.

2 Pfeiffer, 2000.

3 Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (da sigla em alemão ZOPP). Um manual está disponível em: < http://cursos.campusvirtualsp.org/pluginfile.php/36543/mod_page/content/7/M3C5_Minguillo_2003.pdf>.

4 Earl, Carden e Smutylo, 2001.

5 A Gerência de Avaliação de Efetividade e Emprego na Área de Planejamento. Para maiores informações sobre as avaliações de efetividade realizadas pelo BNDES, acesse: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Efetividade/>.

ridades e políticas transversais, como inovação, desenvolvimento regional e política de responsabilidade socioambiental.

Os clientes que podem acessar são majoritariamente pessoas jurídicas: empresas industriais, comerciais, de serviços ou do setor agropecuário, cooperativas, associações, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Também podem ser apoiadas esferas da administração pública, principalmente as municipais e estaduais, e até mesmo pessoas físicas, como o micro-empendedor ou o agricultor familiar.

As operações também podem acontecer de forma direta, ou seja, com a análise e a contratação da operação diretamente pelo BNDES, ou de forma indireta, por meio de intermediários financeiros (principalmente bancos comerciais) credenciados pelo Banco, que assumem o risco da operação.

Assim, implantar o Sistema de M&A numa organização com essa complexidade certamente traz alguns desafios: em primeiro lugar pelo tamanho do BNDES⁶, em segundo por sua complexidade – como explicitado anteriormente, são projetos cujos objetivos, tipo de cliente e desenhos financeiros são bem diferentes. E em terceiro lugar por seu sistema organizacional: é necessário mudar a cultura de trabalho para incluir aspectos avaliativos de efetividade.

A primeira preocupação, então, da equipe incumbida do Sistema de M&A foi de tornar os instrumentos operacionais do BNDES avaliáveis. Assim o uso do QL foi particularmente

útil para o M&A de programas operacionais⁷. Com ele foi possível explicitar os objetivos em termos de efetividade dessas intervenções apoiadas pelo Banco, bem como acompanhar os respectivos indicadores, que permitem sinalizar se as intervenções estão caminhando no sentido esperado do ponto de vista da sua efetividade.⁸

O uso do QL no BNDES não é um fato isolado no cenário brasileiro. A disseminação desse instrumento pode ser verificada em documentos do TCU⁹, da Fundação Dom Cabral¹⁰, assim como do IPEA¹¹.

Em que pese sua comprovada utilidade, isto é, da facilidade de compreensão e aplicação, a lógica sobre a qual o QL se baseia é linear e simplificadora. Em intervenções mais complexas tal linearidade não capta satisfatoriamente toda a riqueza de efeitos potenciais.

Assim, o desenvolvimento do sistema de M&A do BNDES, a partir desse primeiro avanço (tornando os programas operacionais avaliáveis), demanda diferentes métodos capazes de captar a complexidade de diversas outras intervenções. Nesse sentido, foi elaborada a ASE, a ser detalhada a seguir.

Análise Sistêmica de Efetividade (ASE)

Os instrumentos operacionais do BNDES geram efetividades potenciais em diferentes níveis de abrangência. Assim, aqueles cuja efetividade potencial se concentra em torno de seus objetivos declarados podem ser classificados como Finalísticos. Para estes, o QL

parece ser suficiente para explicitar efeitos e permitir sua avaliação. Entretanto, em outros níveis a efetividade potencial vai além dos seus objetivos declarados, por ter impactos sistêmicos, ou seja, se concentra na contribuição para outros programas ou políticas. Tais instrumentos operacionais podem ser classificados como Estruturantes, que serão o foco do presente trabalho.

Para deixar mais claro esses conceitos utilizando dois hipotéticos programas públicos: (a) programa de apoio ao microempreendedorismo em áreas de baixa renda e (b) programa de formação profissional de jovens em áreas carentes. Ambos os programas são meritórios para o apoio público e têm efeitos diretos e indiretos relevantes. A diferença está onde se concentra a efetividade

de potencial em cada caso. No primeiro programa pode-se reconhecer seu sucesso no aumento da geração de renda na comunidade, que é seu objetivo declarado. No segundo, o objetivo declarado é o aumento da quantidade de jovens com formação profissional. O sucesso desse programa, entretanto, espalha na empregabilidade dos jovens, na queda da violência, no afastamento das drogas etc. Ou seja, a efetividade do programa seria principalmente sistêmica. Assim, a nosso ver, esse programa seria Estruturante, enquanto o primeiro seria Finalístico. Claro que essa classificação não é absoluta: tanto os programas finalísticos possuem aspectos estruturantes, como os estruturantes têm aspectos finalísticos. Então a questão é identificar em qual nível se concentra seus efeitos potenciais.

6 Em 2013, o volume de desembolsos do BNDES foi aproximadamente 2,2 vezes maior do que o desembolso do Grupo Banco Mundial (inclui BIRD, AID, IFC e RETF).

7 O BNDES executa suas intervenções por meio de linhas, fundos, produtos e programas.

8 Uma aplicação desse processo de trabalho está apresentada no BNDES Setorial n. 36, com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Aquícola (Proaquicultura). Há outros exemplos publicados, como no BNDES Setorial n. 33 e na Revista do BNDES n. 41, que apresentam, respectivamente, os QLS do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Fármacos e do Apoio ao Setor de Acervos.

9 BRASIL, 2001.

10 Que pode ser acessado em: <<http://www.gife.org.br/artigo-planejamento-e-avaliacao-de-projetos-sociais-o-marco-logico-revisitado-15629.asp>>.

11 Cassiolato e Guerresi, 2010.

Quando há uma maior densidade em efeitos sistêmicos, o QL não é o instrumento mais adequado para M&A justamente por se concentrar nos efeitos dos objetivos declarados. Nesses casos parece ser mais adequada uma ferramenta que permita perceber e caracterizar com mais clareza os efeitos sistêmicos e seus indicadores.

A ASE se utiliza do arcabouço conceitual do BSC para criar uma abordagem sistêmica de análise dos efeitos de uma política pública. Para explicitar claramente o sentido dessa afirmação, é necessário dividi-la em duas partes: primeiro lugar, a abordagem sistêmica do ferramental conceitual do BSC e, em segundo lugar, a aplicação do BSC não a uma empresa ou uma organização, mas a uma política pública.

A metodologia do BSC foi desenvolvida originalmente para comunicação e gestão da estratégia empresarial. Esta metodologia permite tratar o planejamento empresarial com uma visão sistêmica, pois envolve toda a cadeia de criação de valor da empresa (nas perspectivas de competências, processos, *marketing* etc.) em sua estratégia. Por outro lado, tal metodologia tem a flexibilidade para ser adaptada aos órgãos da administração pública e às organizações sociais. Nesses casos as perspectivas devem ser adaptadas de acordo com os objetivos das organizações-alvo. Por exemplo, uma organização social que se dedica à formação de músicos colocaria a perspectiva financeira como a base do mapa estratégico, pois é a partir da captação de fundos que as outras dimensões podem ser desenvolvidas até o cumprimento de sua missão. Em contrapartida, no mapa de uma

empresa privada, a perspectiva financeira ocupa a posição superior, pois a lucratividade é a razão de ser da empresa¹².

O segundo passo metodológico consiste em aplicar o BSC a uma política pública¹³. Quando se trata da empresa/organização na aplicação tradicional do BSC, o sujeito do planejamento (empresa/organização) já está suficientemente definido quanto ao seu funcionamento, suas partes e seus objetivos. Diferentemente desse uso tradicional, sua aplicação para um programa ou política possibilita que o sujeito do planejamento seja ampliado da empresa para a coletividade de organizações e populações que são os públicos-alvo da referida política pública. Essa mudança requer o amparo conceitual da Teoria de Sistemas para definir quem são os sujeitos do planejamento.

A Teoria Geral de Sistemas foi proposta pelo biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy, em trabalho publicado em 1969, intitulado *General System Theory*¹⁴. Baseado em várias disciplinas – Biologia, Sociologia, Psicologia, Antropologia etc. –, o conceito de Sistema Aberto descreve as ações e interações de um organismo dentro de um ambiente. Este Sistema pode ser compreendido como um conjunto de partes em constante interação e se constitui num todo sinérgico, ou seja, o todo é maior que a soma de suas partes. Assim, é orientado para determinados propósitos e está em permanente relação de interdependência com o ambiente externo. Essa interdependência deve ser entendida como a dupla capacidade de influenciar o ambiente externo e ser influenciado por ele.

Embora o objetivo da ASE seja, tal qual no Quadro Lógico, a descrição dos objetivos da intervenção e dos efeitos desejados bem como a escolha de métricas de acompanhamento, seu foco de atenção é diferente: enquanto o QL foca na intervenção e seus efeitos, a ASE procura enxergar o sujeito sobre o qual a intervenção ocorre, em suas várias dimensões, características e funcionamento. Por isso a ASE é mais apropriada para a modelagem de intervenções estruturantes, com maior grau de complexidade e com efeitos sistêmicos. Utilizando uma metáfora da área de saúde para melhor esclarecer o conceito, a ASE procura ver não só o remédio, mas também o paciente que vai tomá-lo.

A ASE estrutura a modelagem de uma intervenção nos seguintes procedimentos:

- descreve a população-alvo como um sistema, ao definir os elementos desse sistema, suas inter-relações, insumos, produtos e suas relações com o exterior;
- descreve as características do sistema segundo as perspectivas do BSC – competências, processos e atendimento aos clientes/público-alvo;

- descreve a política ou programa como uma intervenção no funcionamento do sistema, ao explicitar seus objetivos em cada uma das perspectivas definidas na etapa anterior;
- Define indicadores para monitoramento desses objetivos.

A seguir, será apresentada a aplicação do método para o caso do Funtec, em que será possível ilustrar detalhes desses procedimentos metodológicos.

Análise Sistêmica de Efetividade do Funtec

O Funtec é um instrumento de apoio não reembolsável do BNDES, que tem por finalidade apoiar a pesquisa científica e tecnológica aplicada de projetos desenvolvidos por Instituições Tecnológicas (IT) com a interveniência de empresas. Essa parceria é fundamental, na medida em que se objetiva a geração de inovações, ou seja, que o resultado da pesquisa seja levado ao mercado.

A realização desse objetivo central é um evento de alto risco tecnológico e/ou de

12 Kaplan e Norton, 2004.

13 Kunz e Schaaf, 2011.

14 Bertalanffy, 1969.

longo prazo de maturação, por sua própria natureza. Entretanto, mesmo que uma baixa proporção dos projetos apoiados seja efetivamente levada ao mercado, o caráter estruturante do Funtec se revela em vários aspectos: no desenvolvimento das parcerias academia-empresa; na estruturação e desenvolvimento de equipes; na modernização de laboratórios etc.

Assim, a modelagem de M&A do Funtec utilizando o QL, por se concentrar nos objetivos declarados do programa, possivelmente não daria ênfase a esses aspectos estruturantes, tornando o Funtec um bom candidato à aplicação da metodologia ASE.

DESCRIÇÃO DO SISTEMA

O primeiro passo da ASE é a definição do sistema a ser tratado pelo Funtec, por exemplo, o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Este é possível caracterizar como sendo composto por um conjunto de Universidades, Centros de Pesquisa públicos e privados, os órgãos de administração pública relacionados ao tema, como o MEC, o CNPq, FINEP e a Capes.

O Funtec foi desenhado para atuar sobre um subsistema do CT&I, qual seja, o que desenvolve pesquisa aplicada. Essencialmente compõem esse subsistema (que doravante denominaremos apenas como sistema) diversos atores:

- Instituições Tecnológicas (IT): são instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos que tenham por missão executar atividades de pesquisa aplicada

de caráter científico e tecnológico, bem como de desenvolvimento tecnológico. No sistema, sua função é executar projetos tecnológicos em parceria com empresas tendo objetivo de gerar novos produtos e processos que possam ser efetivamente introduzidos no mercado;

- Fundações de apoio à pesquisa e desenvolvimento (P&D): são instituições cuja finalidade é dar suporte aos projetos de pesquisa de interesse das ITs públicas. No sistema, são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos financeiros e dos contratos e acordos relativos aos projetos de pesquisa conduzidos por ITs públicas;

- Instituições financiadoras de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I): são agentes responsáveis pela seleção, apoio financeiro e acompanhamento dos projetos de pesquisa aplicada conduzidos pelas ITs. Suas políticas e diretrizes funcionam como direcionadores da atuação das instituições clientes. Na esfera federal, as principais instituições financiadoras dos projetos cooperativos de PD&I entre ITs e empresas são BNDES, FINEP, CNPq, e na estadual, destacam-se as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, tais como FAPESP, FAPERJ, FAPEMIG;

- Empresas: no Sistema, são aquelas que exercem atividade econômica diretamente relacionada ao escopo do projeto de PD&I. Com isso, agregam conhecimento sobre oportunidades e problemas do mercado-alvo e orientam o projeto considerando esse cenário econômico. Além disso, comprometem-se a introduzir no mercado a inovação gerada. A parceria com a IT

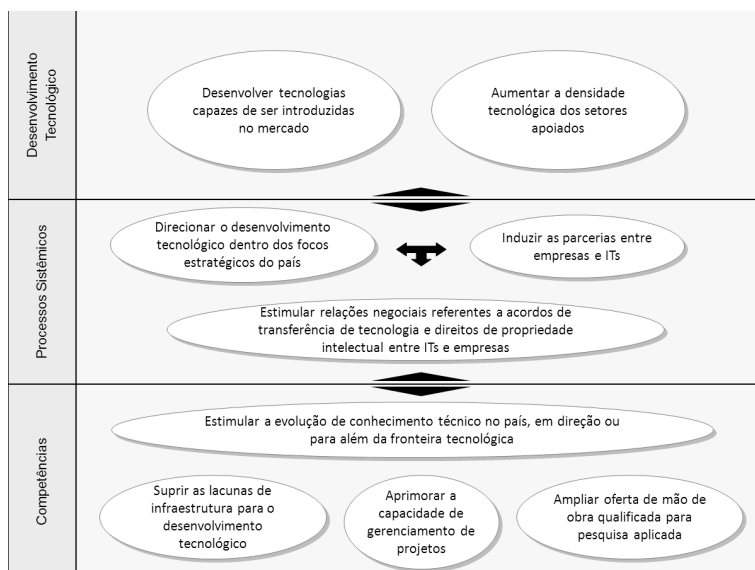
ocorre em diferentes âmbitos, principalmente por meio de sua equipe de P&D, que contribui tecnicamente no desenvolvimento do projeto, mas também por meio da equipe de marketing, que conhece o mercado-alvo, e por vezes inclui outros departamentos que contribuem em suas respectivas áreas de atuação, por exemplo, industrial e financeiro.

A principal interação com o ambiente externo se dá entre as empresas e o mercado, por meio do uso de soluções tecnológicas para inovar em seus processos e produtos, sendo que essa interação empresa/mercado pode ser intermediada pelas Fundações de Apoio. Assim, o propósito do Sistema em pauta é gerar desenvolvimento tecnológico e econômico para o país.

O SISTEMA DE PESQUISA APLICADA, SUAS PERSPECTIVAS E A ATUAÇÃO DO FUNTEC

O Funtec tem como principais funções promover a cultura de parceria entre instituições tecnológicas e empresas na condução de pesquisas aplicadas e produzir novas tecnologias que possam ser levadas ao mercado, e seu beneficiário direto de apoio são as Instituições Tecnológicas. O Sistema será examinado segundo três perspectivas: Competências; Processos Sistêmicos; e Desenvolvimento Tecnológico. Na Figura 1 a seguir está representada a ASE do Funtec, contendo suas perspectivas e objetivos.¹⁵ As subseções seguintes detalham, segundo essas óticas, como o sistema é caracterizado e o que o Funtec espera alcançar em cada nível.

■ FIGURA 1: ANÁLISE SISTÊMICA DE EFETIVIDADE DO FUNTEC



Fonte: Elaboração própria

15 Os indicadores para cada um dos objetivos estão apresentados no Anexo A.

CRIAÇÃO E FORTALECIMENTO DE COMPETÊNCIAS

As competências do Sistema de Pesquisa Aplicada podem ser classificadas em ativos tangíveis ou intangíveis. De uma forma geral, é possível agrupar a infraestrutura disponível para a realização da pesquisa como a competência tangível.

No entanto, por se tratar de um sistema intensivo em conhecimento, as competências intangíveis são fundamentais e contemplam capacitações técnicas em atividades de P&D, gerenciais na gestão de projetos, e mercadológicas para que a pesquisa tenha real potencial de ser introduzida no mercado.

Para a reunião de todos esses ativos, é necessária a parceria, pelo menos, entre IT e empresa: aquela participa com suas competências técnicas e seus laboratórios, enquanto esta aporta suas competências mercadológicas e técnicas. Já as gerenciais podem ser aportadas pela Fundação de Apoio e, na sua ausência, pela IT e pela empresa.

Para que o sistema seja reforçado nessa perspectiva, o resultado esperado do apoio do Funtec é o fortalecimento das respectivas competências de cada um de seus atores. Espera-se que esse apoio, conforme apresentado na perspectiva inferior da Figura 1, contribua para suprir as lacunas de infraestrutura para o desenvolvimento tecnológico; estimule a evolução do conhecimento técnico em direção, ou até mesmo além, da fronteira tecnológica; amplie a oferta de mão de obra qualificada para pesquisa aplicada no país; e aprimore a capacidade dos atores do sistema de gerenciar projetos de PD&I.

MELHORIA DE PROCESSOS SISTÊMICOS

Na perspectiva de processos deve ser examinada a natureza das relações entre seu ator central, a instituição tecnológica, e os outros agentes que o compõe.

Os processos que promovem a realização da pesquisa aplicada podem ser decompostos para fins de análise. Assim, as parcerias entre ITs podem se originar nas relações de trabalho e rotatividade de seus pesquisadores, na participação em seminários e congressos, e na produção científica publicada. Já a cooperação da empresa com a Instituição pode ocorrer a partir da formação ou especialização de funcionários das empresas nas ITs, da contratação de serviços tecnológicos e consultorias da IT e também pelo encontro em eventos técnicos e pela produção científica dos pesquisadores da instituição e da empresa. Já a relação da Instituição Tecnológica com o governo, com as agências reguladoras e de fomento podem se dar em duas direções. Esses entes públicos podem consultá-la para formular suas políticas e normas. Por outro lado, as normas e políticas implementadas estimularão e direcionarão as pesquisas realizadas pelas ITs. Uma análise similar pode ser feita para a interação das empresas com os entes públicos.

Para que esse sistema se desenvolva e funcione cada vez mais coordenado, o Funtec atua com os objetivos de induzir a parceria entre ITs e empresas; direcionar os focos das pesquisas para os temas prioritários definidos pelas políticas públicas; e, por fim, estimular relações negociais na distribuição dos direitos de propriedade intelectual gerados

em projetos cooperativos entre ITs e empresas. Esses objetivos estão apresentados na perspectiva intermediária da Figura 1.

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Para que ocorra o desenvolvimento tecnológico no país, é necessário que as ITs reconheçam as oportunidades contidas nas diferentes trajetórias tecnológicas dos setores priorizados, segundo uma visão empresarial, e as transformem em novos produtos e processos.

Não é que as ITs conheçam ou saibam as demandas de novas tecnologias *a priori*, mas sim que possam captar essas oportunidades tecnológicas, segundo uma leitura do mercado, das políticas públicas, das rotas tecnológicas existentes e do potencial de desenvolvimento econômico para o país, transformando-as em potenciais inovações.

Ao selecionar projetos cooperativos entre ITs e empresas com características que demonstrem sua aderência ao potencial de desenvolvimento tecnológico e econômico de determinado setor, o Funtec espera contribuir para o reposicionamento competitivo da indústria brasileira. Assim, conforme apresentado na perspectiva superior da Figura 1, tem como objetivos o desenvolvimento de tecnologias capazes de serem introduzidas no mercado, e o aumento da densidade tecnológica nos setores selecionados.

Conclusão

A aplicação da ASE no caso Funtec demonstrou vantagens em relação ao uso do QL. A abordagem metodológica da ASE foi construída para permitir o M&A de intervenções estruturantes, nas quais os efeitos esperados são principalmente sistêmicos, ou seja, ultrapassam os objetivos declarados e contribuem com outras políticas públicas. Com isso, foi preciso definir, em primeiro lugar, o sistema em que a intervenção vai operar, induzindo a equipe formuladora ao conhecimento/diagnóstico sobre o ambiente de atuação do programa. A seguir esse sistema é visto por meio de suas várias perspectivas: no caso do Sistema de Pesquisa Aplicada elas são Competências, Processos e Desenvolvimento Tecnológico. Assim, a ASE permite a definição dos vários efeitos sistêmicos da intervenção e dos seus indicadores, lançando as bases para o M&A de seus resultados. Assim se tem uma visão bem mais ampla, não se restringindo apenas ao que seria o objetivo declarado do programa.

Por se tratar de uma nova metodologia para o M&A de intervenções estruturantes, e, como tal, algumas questões precisam ganhar maturidade. Por exemplo, o critério para aplicação da metodologia ASE ainda está situado no campo subjetivo, qual seja, a classificação de programas finalísticos ou estruturantes. Outro ponto é que ainda não está claro qual é o grau de profundidade necessário na definição do

sistema para que sejam explicitados os objetivos do programa.

Entretanto considerou-se que com a experimentação do método, essas questões serão esclarecidas. Essa metodologia propiciou as

bases para que seja possível um adequado monitoramento futuro dos efeitos sistêmicos do programa, possibilitando, posteriormente, uma avaliação de qualidade. Assim será possível uma visão mais realista das vantagens da ASE.

■ ANEXO A: INDICADORES POR CADA OBJETIVO DA ASE DO FUNTEC

OBJETIVOS	INDICADORES
1. Estimular a evolução de conhecimento técnico no país, em direção ou para além da fronteira tecnológica	1.1 Nº de publicações técnicas relevantes
	1.2 Capacitação técnica gerada para ITs ou empresas
2. Suprir as lacunas de infraestrutura para o desenvolvimento tecnológico	2.1 Valor e nº de novos laboratórios construídos
	2.2 Valor e nº de laboratórios modernizados
3. Aprimorar a capacidade de gerenciamento de projetos	3.1 % de valor e atraso na conclusão dos projetos
4. Ampliar oferta de mão de obra qualificada para pesquisa aplicada	4.1 Nº de pessoas qualificadas e por nível de ensino nas equipes apoiadas
5. Induzir as parcerias entre empresas e ITs	5.1 Pesquisa de Percepção
6. Direcionar o desenvolvimento tecnológico dentro dos focos estratégicos do país, segundo o Funtec	6.1 Pesquisa de Percepção
7. Estimular relações negociais referentes a acordos de transferência de tecnologia e direitos de propriedade intelectual entre ITs e empresas	7.1 Taxa de conflito daqueles com acordo firmado
	8.1 Taxa de conclusão do desenvolvimento tecnológico
8. Desenvolver tecnologias capazes de ser introduzidas no mercado	8.2 Taxa de tecnologias introduzidas no mercado
	8.3 Taxa de tecnologias com previsão de introdução no mercado
	8.4 Nº de patentes depositadas
	9.1 Participação de produtos novos na receita total das empresas apoiadas
9. Aumentar a densidade tecnológica dos setores apoiados	

Referências bibliográficas

BERTALANFFY, L. Von. **General System Theory: foundations, development, applications**. Nova York: George Braziller, 1969.

BRASIL. **Técnicas de auditoria: marco lógico**. Brasília: TCU, 2001.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010.

EARL, S.; CARDEN, F.; SMUTYLO, T. **Outcome Mapping: building learning and reflection into development programs**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas Estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KUNZ, H.; SCHAAF, T. General and specific formalization approach for a Balanced Scorecard: an expert system with application in health care. **Expert Systems with Applications**, [S. l.], v. 38, p. 1947-1955. 2011.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 81-102. 2000.

SIDONIO, L. et al. Experiências internacionais aquícolas e oportunidades de desenvolvimento da aquíicultura no Brasil: proposta de inserção do **BNDES**. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 179-218. 2012.

entrevista



SABINA ALKIRE

POR PAULA MONTAGNER

Sabina Alkire dirige a Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI), um centro de pesquisas que integra o Departamento de Desenvolvimento Internacional da prestigiosa Universidade de Oxford no Reino Unido. Suas pesquisas incluem as medidas de pobreza multidimensional, bem-estar econômico, medidas de liberdade e desenvolvimento humano, além de ações de construção de capacidades institucionais em organizações e comunidades.

Sabina esteve no Brasil em agosto de 2014, participando da Oficina Técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”. Essa oficina, promovida pelos integrantes da Iniciativa Brasileira por um Mundo Sem Pobreza / World Without Poverty – Brazil Learning Initiative (www.wwp.org.br), teve como objetivo discutir os aspectos metodológicos da mensuração de indicadores de pobreza, seus limites e a precisão estatística. Ela concedeu à RBMA uma entrevista em que detalha seu percurso na construção do Índice de Pobreza Multidimensional.

PROF.^A SABINA, GOSTARÍAMOS DE CONHECER UM POUCO DA SUA MOTIVAÇÃO PARA REALIZAR ESTUDOS SOBRE O TEMA DA POBREZA E DE ELABORAÇÃO DE METODOLOGIAS SOBRE A MENSURAÇÃO DO TEMA?

Bem, minha motivação fundamental para o trabalho foi a preocupação em ter medidas que reflitam o que as pessoas vivenciam. Fiz meu doutorado considerando tanto os trabalhos de Amartya Sen quanto o papel da abordagem participativa para a compreensão mais aprofundada das situações de pobreza. Desde então, tenho estudado a literatura participativa, sobre como ajudar as pessoas pobres a encontrar formas de explicitar situações de pobreza e privação ou que buscam alcançar situações de maior bem-estar. Já posso adiantar que o que é comum nas definições que as pessoas constroem é que a pobreza não está restrita à falta de rendimento monetário ou à falta de renda. Sempre há várias coisas dando errado ao mesmo tempo, e parte da ansiedade e da tensão das pessoas em situação de pobreza tende a ser agrupada no contexto das privações. Há muitos aspectos a considerar quando elas falam sobre o que entendem sobre pobreza: falta de

trabalho, a casa que não funciona, o homem que não tem saúde, etc., isso significa que a pobreza de fato afeta as pessoas, em muitos níveis. Ora, quando medimos, por muitas razões, tendemos a nos focar apenas no aspecto monetário. Temos de ter em mente, no entanto, que o valor monetário simplifica o conjunto de condições que estão presentes na vida das pessoas, e isto é muito importante também para dar aos legisladores, funcionando como um incentivo para compreender a necessidade de reduzir todas as outras privações, portanto como uma boa aproximação dos estados de pobreza para serem identificados, e com isso mudar a vida das pessoas pobres.

Eu fui mais para o lado empírico do trabalho e encontramos que, com frequência, mas não sempre, é necessário verificarmos cuidadosamente cada contexto. Com frequência, a pobreza monetária não identifica as mesmas pessoas quando consideramos as outras dimensões da pobreza. É claro que há algumas delas. Sempre há algumas delas. Apenas para dar um exemplo, fizemos um estudo em 11 países e identificamos

pessoas que são pobres segundo os indicadores da pobreza multidimensional e comparamos a porcentagem das pessoas abaixo da linha de pobreza monetária. Encontramos, por exemplo, na África do Sul, enquanto 11% da população era pobre segundo critérios de renda, quando considerados os critérios da pobreza multidimensional, apenas 3% era pobre nos dois métodos de mensuração. No Vietnã, enquanto cerca de 16% da população era pobre segundo o critério monetário, 7% era pobre nas duas formas de medir. Portanto, encontramos que, por diferentes razões, erros de medição, atribuições de status, presença de pessoa com deficiência no domicílio ou família, entre outros, levam a que esta família precise de mais dinheiro. Encontramos outros problemas, tais como problemas de dependência química, preços locais de bens básicos muito diferentes do valor médio observado nas pesquisas nacionais ou regionais de preço. Por diferentes razões, a pobreza não era identificada nas mesmas pessoas. Isto nos deu uma razão para considerarmos importante o olhar multidimensional da pobreza.

COM QUAIS DIMENSÕES A METODOLOGIA DESENVOLVIDA PELA EQUIPE E POR VOCÊ SÃO MAIS COMUNS E MAIS TRABALHADAS NOS DIVERSOS PAÍSES PARA OS QUAIS HÁ ESTUDOS?

No estudo usamos muitos bancos de dados diferentes. Nós não podíamos usar as mesmas dimensões. Às vezes usamos saúde, educação e padrões de vida, às vezes acrescentamos emprego, às vezes adicionamos ou dividimos em moradia e serviços, em vez de apenas padrões de vida, às vezes usamos renda na medida. No Iraque, por exemplo, usamos renda na medida de pobreza multidimensional e renda de custo de vida. Porém, isso estima uma correspondência muito, muito baixa entre as duas medidas, pois a renda na medida de pobreza multidimensional apenas pesa 20%. Esta é uma das razões e as outras mudam com o tempo. Em nível global, fizemos um estudo com 34 países e observamos as mudanças na medida de pobreza multidimensional e as mudanças na pobreza, e não encontramos uma tendência clara. Vale destacar que os estudos revelaram uma redução mais rápida em Bangladesh e em Uganda da pobreza a partir do

uso dos indicadores multidimensionais.

QUAIS AS PRINCIPAIS CAUSAS EXTERNAS A CONSIDERAR NA MEDIÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL?

Em primeiro lugar, o papel da decisão política, mas também o papel desempenhado por outros *stakeholders*, outros atores setoriais precisa ser considerado como parte da solução do problema. Claramente, há uma elasticidade entre o crescimento econômico e a pobreza. Outros autores já fizeram estudos que mostram que não basta atuar com a renda. O que reduz a pobreza multidimensional parece ser a ação de políticas setoriais, assim investimentos em saúde, educação, infraestrutura, sempre considerando que deve haver meta para as intervenções.

O ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS QUE NEM SEMPRE ALCANÇAM OS GRUPOS E COMUNIDADES MAIS POBRES É CONSIDERADO UMA VARIÁVEL TAMBÉM?

Acesso a serviços não necessariamente é visível na medida de pobreza, depende de como você estima, ou você coloca o valor de seus preços em serviços. Por

exemplo, no caso das Filipinas, o ministro Arsenio Balisacan promoveu o uso de medidas multidimensionais para a pobreza nas Filipinas, pois havia crescimento econômico elevado, mas a pobreza não está diminuindo. Nesse caso eles estão de fato usando muito dos frutos do seu crescimento em ações políticas, conseguindo assim o objetivo da diminuição da pobreza. Nem sempre a pobreza diminui quando ocorre crescimento econômico, mas por vezes o crescimento decorre das ações que levam à diminuição da pobreza multidimensional. Depende mesmo de como os benefícios do crescimento são investidos e distribuídos.

COMO FOI CONSTITUÍDA A NOVA METODOLOGIA DE ABORDAGEM DAS PESSOAS PARA REVELAR QUAIS SÃO AS INFORMAÇÕES OU OS ASPECTOS RELEVANTES EM CADA SITUAÇÃO? QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DESTE TIPO DE ABORDAGEM?

James Foster é o coautor da maior parte do porquê usamos a medida da pobreza, os estudos de Foster respaldam o índice de pobreza multidimensional. Quando ele fez uma palestra sobre pobreza crôni-

ca em 2006, eu estava procurando uma maneira de medir a pobreza considerando outras variáveis que não apenas renda, e isso se desdobrou em uma metodologia que pôde incorporar a presença ou ausência de todo tipo de informação e variáveis que envolvem algum aspecto da carência revelada pelas famílias. Veja por exemplo a presença ou ausência do acesso a água e ao saneamento, que não são variáveis cardinais, e sim variáveis categóricas. Assim, desenvolvemos uma metodologia que, como trabalhamos com pesquisa acadêmica, deve ser regressiva e axiomática e deve ter essa forma, mas que ao mesmo tempo utiliza todo tipo de indicação para alcançar seus objetivos.

Veja bem, o uso de outros tipos de informação não significa que tenhamos aberto mão do uso e do desenvolvimento de bases de dados. No início, fomos muito auxiliados pela colaboração com o governo do México, pois eles também estavam no processo de desenvolver uma medida nacional de pobreza multidimensional. Aprendemos muito ao discutirmos com eles como fazer

a coleta de informação e criar indicadores para essas medidas. Também fizemos um pouco de trabalho de campo assim para o índice de pobreza multidimensional nacional, e nós partimos do estágio inicial da coleta das estatísticas nacionais nos vilarejos. Fizemos alguns testes de medidas usando estatísticas oficiais e comparamos a situação nacional e a situação da capital (Cidade do México). Tendo este olhar, fizemos visitas e conversas com as pessoas que vivem nas comunidades, debatemos sobre o significado do termo pobreza para eles, e implementamos uma pequena pesquisa, à noite nós calculamos como os dados que tínhamos obtido podiam afetar o índice obtido a partir das medidas oficiais da pobreza multidimensional, a partir da realidade observada nas comunidades visitadas. No dia seguinte, discutíamos com eles nosso entendimento do que eles nos tinham ensinado sobre a compreensão das dimensões da pobreza e assim ajustamos nossa compreensão em relação à compreensão sobre pobreza daquelas comunidades. Quem disse que é pobre, mas não aparece assim nas estatísticas também precisa ser entendido, pois ele sente algum

tipo de carência que precisa ser incluído nas nossas medidas. Essa proximidade do público realmente nos ajudou a estabelecer uma sintonia fina e também a ver aspectos a serem focados nas medidas oficiais e nacionais.

EM SUA EXPERIÊNCIA, QUAL O VALOR DE TER UM ÍNDICE NACIONAL QUE COMBINA DIMENSÕES MULTIDIMENSIONAIS? QUAL O VALOR DE TÊ-LO EM CADA PAÍS?

Penso que o maior valor é para a política, um valor importante é a comunicação. Acho que a maior razão é o monitoramento e a avaliação. Assim, por exemplo, no governo da Colômbia, que tem um MPI (Índice de Pobreza Multidimensional) nacional. O MPI reflete seu plano de desenvolvimento nacional, e cada indicador está no plano nacional, cada recorte apresentado reflete um objetivo a ser alcançado, isto é, qual a meta para as áreas de educação, moradia, emprego, criança, adolescente e saúde. Com esse indicador, o presidente pode reunir seus ministros e analisar como cada área está atuando, e tenta fazer com que eles trabalhem juntos de forma coordenada e integrada. Assim, o que eles fazem é utilizar o MPI como alerta. Se



os indicadores de pobreza estão altos, eles discutem, neste nível, o que podem fazer para tentar responder e reduzir esses indicadores nos próximos anos, e por meio de pesquisas atualizar anualmente os dados. A regularidade da informação atualizada é muito energizante, pois as pessoas veem imediatamente o resultado de seu trabalho.

Se você tem apenas a medida de pobreza e você é o ministro da Educação, que tem como meta ter todas as crianças na escola, mesmo aumentando a qualidade das escolas, os resultados do indicador de pobreza aparecerá daqui a 20 anos, quando essas crianças saírem da escola, encontrarem um trabalho, melhorarem e sua renda do trabalho. O que é importante para os indicadores de pobreza multidimensional é que eles mostram imediatamente, em um ano ou dois, se o esforço realizado está na direção certa e quais aspectos podem ser melhorados.

NO BRASIL, AS POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA CONSIDERAM NÃO APENAS UMA LINHA DE POBREZA MONETÁRIA, MAS MUITAS CARÊNCIAS ASSOCIADAS A SITUAÇÕES DE POBREZA. NO ENTANTO, POUCA ATENÇÃO FOI DADA AOS ÍNDICES SIN-

TÉTICOS, MUITAS VEZES ENTENDENDO QUE O GRAU DE DESIGUALDADES SÃO DIFERENCIADAS NAS REGIÕES E QUE, POR ISSO, DADOS MÉDIOS PODERIAM ESCONDER ALGUM ASPECTO LOCAL. ESTA PERCEPÇÃO NOS LEVOU A DESENVOLVER BOAS INFORMAÇÕES EM DIFERENTES BASES DE DADOS. COMO VOCÊ VÊ ESTE TIPO DE EXPERIÊNCIA?

Primeiro, eu admiro o Brasil, e o Brasil faz as coisas de maneira diferente. Há economistas maravilhosos aqui, e muita criatividade, e muito compromisso com a troca com a sociedade civil, isto é uma combinação linda. Estou muito ansiosa por aprender mais sobre o que acontecerá aqui. Acho que o indicador sintético tem vantagens na comunicação mais fácil com o público, pelo menos esta tem sido nossa experiência. A partir do indicador nacional, é possível dizer que este é o nível de pobreza nacional, e propor como mudá-la, e podemos desagregá-la em diferentes regiões, assim como pode desagregar os diferentes indicadores. A imagem é de um origami em que podemos ver cada indicador em diferentes níveis – do nacional ao local. Para muitas comunidades, essas metas são mais fáceis de compreender porque colocamos em gráficos, temos animações, e temos infográficos,

com histórias, histórias de pessoas e elas as entendem, pois podem ver esta pessoa, podem ver seu perfil, elas entendem. Números são muito abstratos, as pessoas veem outras pessoas e sua mudança de situação.

PESSOAS TÊM HISTÓRIAS MUITO PODEROSAS, ISSO REPRESENTA MUITO MAIS.V

Certamente. A outra coisa que quero dizer sobre a diversidade do Brasil é que há diferentes maneiras de lidar com isso, por exemplo, no México, foi a primeira vez que eles decompueram sua medida por indígena e não indígena, assim eles usam a mesma medida e dividiram em grupo. Na Colômbia, eles decidiram fazer uma medida especial para a população indígena, e incluíram coisas que eram importantes para eles, como eles terem escola em seu próprio idioma. No Vietnã, que também é muito diverso, há governos locais fortes, eles estão discutindo como estão fazendo uma medida de pobreza multidimensional nacional, e estão discutindo a possibilidade de governos locais poderem ajustá-la para refletir as características regionais, e como ajustarão em uma estrutura ain-

da será visto. O que posso dizer é que há diferentes experimentos em andamento. Estamos aprendendo muito, em certo sentido meu trabalho é admirá-los, aprender com a experiência de outros e compartilhar o que está acontecendo. Não há uma maneira certa de fazer essa medida, mas acho que mesmo quando apresentamos uma medida global a partir de 780 sub-regiões nacionais que já pesquisamos, e isto vale para os países mais pobres e não é o caso do Brasil. O que nos surpreende é que mesmo nesse nível de grande simplificação, ainda é possível ver diferenças que pessoas dentro dessas comunidades validam, no sentido de refletir, diferentes níveis de pobreza.

VOCÊ ACHA QUE ESTAMOS NO MOMENTO EM QUE MAIS PAÍSES TENDEM A ABANDONAR APENAS AS MEDIDAS PURAMENTE ECONÔMICAS DE RENDA PARA CONSIDERAR ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS SOBRE A POBREZA?

Eu vejo uma verdadeira abertura. Há uma abertura em termos de superar a medida de pobreza baseada na renda de U\$1,25 ao dia, em razão da dificuldade com a paridade do poder de compra, assim é bem difícil traduzir diferentes países. Além disso, em âmbito nacio-

nal, observamos a ampliação da demanda por medidas de pobreza multidimensional. Na Europa, estamos dialogando com países desenvolvidos para a exploração de medidas de pobreza nacional, e há muitos países de baixa renda que acabaram de ser formados para o uso desse tipo de indicadores.

Acho que há uma movimentação e, por diferentes razões, em algumas a renda não é precisa, ou não totalmente precisa, assim, por exemplo, essa não correspondência entre os dados econômicos e a situação social pode levar a altos níveis de exclusão social e isso não é aceitável. Você pode ser excluído de maneiras não monetárias, privado de sua dignidade como cidadão ao não poder participar das decisões, por exemplo. Outra razão é que o bem-estar é mais que dinheiro, por exemplo, Butão foi o segundo país a adotar o MPI, antes até da Colômbia em 2010, e é o país que tem um índice de felicidade nacional em elevação, e uma visão de mundo que não está dominada pela posse do dinheiro, mesmo que isto não signifique que não devam priorizar as populações mais carentes na busca de situações de melhor qualida-

de para todos e em especial para os menos favorecidos.

VOCÊ DISSE QUE ESTAMOS NOS HABILITANDO E DEBATENDO MAIS OS ASPECTOS PARTICIPATIVOS DE NOSSAS POPULAÇÕES. COMO VOCÊ ENTENDE QUE MAIS CONHECIMENTO A PARTIR DE INDICADORES MULTIDIMENSIONAIS PODE AMPLIAR E MELHORAR A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO?

Os países têm diferentes abordagens, mas El Salvador está no processo de construir o MIP nacional, eles têm 2 anos de encontros participativos, nos quais vão pelo país e dizem o que é pobreza, eles originalmente haviam definido 7 dimensões: emprego, moradia, educação, segurança, saúde, nutrição e renda. No entanto, no debate com a comunidade adicionaram o tema do lazer, havia demanda por um local onde as pessoas possam jogar, onde todos possam conversar e tomar um café. O governo disse que não é trabalho deles fornecer esse tipo de espaço, assim está havendo muitos diálogos interessantes. No Uruguai, está sendo interessante, pois eles sentaram-se à mesa com sindicatos e há diferentes partidos políticos, atores da sociedade civil, uma mesa bem diversa, tem sido muito rico, pois reunir essas perspectivas significa que as medidas finais são mais criativas.

Avaliação da Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado - uma experiência participativa com utilização de métodos mistos

Marcia Paterno Joppert¹
 Ana Cristina Matos²
 Rogério Oliveira³
 Clarice Knijnik⁴
 Sueli de Lourdes Couto⁵
 Marcia Facchina⁶
 Lenira Machado⁷
 Ada Maria Junqueira⁸

1 Consultora, membro do Comitê Gestor da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e diretora da Lazzooli Consultoria Ltda.

2 Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do UNICEF Brasil.

3 Oficial de Monitoramento e Avaliação do UNICEF Brasil.

4 Especialista sênior em monitoramento e avaliação.

5 Consultora em monitoramento e avaliação.

6 consultora em gestão pública

7 Analista de informações sênior.

Introdução

O modelo federativo brasileiro, introduzido pela Constituição de 1988, estabeleceu a autonomia nos entes subnacionais (estados e municípios) e as bases da descentralização das políticas públicas sociais. A autonomia concedida aos municípios abrange as áreas: política; normativa (para criar suas próprias leis tendo em vista aspectos locais); administrativa (para gerir sua administração e organizar serviços locais); e financeira (para estabelecer seus próprios impostos e investir sua receita própria). A descentralização das políticas públicas setoriais transferiu importantes responsabilidades aos municípios no sentido de assegurar e promover participação e controle social sobre as políticas públicas.

Essa autonomia e responsabilidades, no entanto, não foram acompanhadas da estrutura e recursos financeiros necessários aos novos desafios. Um dos principais problemas reside no fato de que um grande número de municípios ainda depende para sua sobrevivência, quase que exclusivamente, de transferências federais.

Nesse contexto, em relação às políticas de garantia dos direitos das crianças e adolescentes havia uma forte necessidade de apoiar as ações nos municípios que permitissem os rebatimentos dos avanços nas políticas e programas nacionais para o tema. As políticas nacionais voltadas para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes têm um

caráter transversal envolvendo diversos ministérios, as três instâncias administrativas e outros poderes, como legislativo e judiciário.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) tem como principal objetivo atuar no sentido de garantir os direitos das crianças e adolescentes em nível mundial, tal como previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança, influenciando os tomadores de decisão e os diversos parceiros. Sua atuação abrange os direitos das crianças ao melhor começo de vida, pois o cuidado adequado nos primeiros anos constitui a base mais forte para o futuro de uma pessoa, o direito à educação, em especial das meninas; o direito à imunização contra doenças comuns da infância; e à boa nutrição, para prevenir que as crianças sofram ou morram de uma doença evitável.

Como parte do Programa de País, acordado a cada cinco anos com o Governo brasileiro em função das prioridades nacionais, o UNICEF realiza um trabalho de diálogo com as lideranças governamentais de nível federal e estadual e, sob a liderança das autoridades brasileiras, tem contribuído para a implantação do Pacto Um

Mundo Melhor para as Crianças e Adolescentes do Semiárido e a Agenda Criança Amazônia. No nível municipal, parte-se da premissa de que, além da disposição da prefeitura em aderir à iniciativa, os municípios implementam políticas e programas de nível federal, estadual e municipal. O município é o espaço privilegiado onde todas as políticas públicas acontecem e onde, portanto, os efeitos são gerados com a maior proximidade com o cidadão e, assim, com as crianças e adolescentes.

A partir da percepção do UNICEF sobre a importância de reforçar a gestão para resultados e a integração de políticas setoriais nos municípios para a ampliação dos impactos, foi criada, em trabalho conjunto com os Governos federal e do estado do Ceará, uma metodologia para a certificação de municípios que apresentassem avanço positivo em indicadores de gestão de políticas públicas, impacto social e participação social, num período de quatro anos, nas políticas setoriais com influência na garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Esta certificação foi denominada Selo UNICEF Município Aprovado. A iniciativa teve sua primeira edição em 1999 no Ceará e foi sendo aprimorada ao longo das seis edições que a sucederam.

A partir de 2005 foi ampliada a todos os onze estados do Semiárido brasileiro⁹ e, a partir de 2009 (última edição), aplicada aos nove estados da Amazônia Legal¹⁰.

O UNICEF Brasil tem avançado na direção de ampliar a iniciativa do Selo para novos municípios, e essa experiência tem sido vista por escritórios do Fundo de muitos países como boa prática de mobilização de um amplo espectro de atores para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes em nível local, e de promoção de uma maior participação social nas políticas públicas com foco em equidade, imprimindo melhores capacidades de gestão para resultados. Pela intenção de aprimorar cada vez mais a iniciativa com base em lições aprendidas e pela possibilidade de replicá-la em outros países, o UNICEF, de acordo com sua política interna, decidiu promover um processo de avaliação independente. O objetivo é obter lições sobre o que está funcionando bem e identificar áreas onde é necessário trabalho complementar, de forma a continuar sua disseminação em novos municípios.

DESCRIÇÃO DO OBJETO AVALIADO: A INICIATIVA SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO

O QUE É O SELO

O Selo UNICEF Município Aprovado é uma metodologia que auxilia os municípios a

mobilizar atores, capacitar técnicos, planejar ações voltadas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes, acompanhar e avaliar seus resultados, permitindo ao UNICEF conferir um reconhecimento internacional àqueles que mais conseguem avançar, em um ciclo de quatro anos. A metodologia define o processo e os instrumentos de trabalho e atua basicamente em três eixos: gestão de políticas públicas, participação social e impacto social. Dentre os principais instrumentos metodológicos estão indicadores de gestão de políticas públicas e de impacto social, os quais são definidos, em cada edição, em conjunto com as áreas nacionais de governo responsáveis pelas políticas voltadas à infância e adolescência. Outro instrumento importante da metodologia é a participação social, que atua no sentido de mobilizar gestores e comunidade, especialmente jovens, convidando-os a observar, acompanhar e transformar a realidade em que vivem meninas e meninos.

O Selo é também uma das estratégias utilizadas pelo UNICEF para implantar o Programa de País acordado com o governo brasileiro e, portanto, um apoio para alcançar os objetivos e as metas com que o Governo Federal e os governadores dos nove Estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo se comprometeram, em junho de 2004, no Pacto Nacional Um Mundo Melhor para a Criança e o Adolescente do Semiárido (Pacto)¹¹ e que sete governadores da Amazônia Legal assumiram, em junho de 2008, na Agenda Criança Amazônia (ACA).¹²

É importante mencionar que os objetivos do Selo estão em consonância com a Declaração do Milênio, assinada pelo Brasil e por outros 189 países em setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio. Nela, os países se comprometeram a alcançar os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹³ (ODM) até 2015.

OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Segundo o UNICEF,¹⁴ o Selo tem como objetivo geral fortalecer as políticas públicas de promoção de direitos das crianças e adolescentes nos municípios participantes e como objetivos específicos a utilização da metodologia para contribuir de modo sinérgico com outras iniciativas para:

- Mobilizar Governos e sociedade civil em torno do tema, como condição para a conscientização da sociedade sobre a importância do Estatuto

da Criança e do Adolescente (ECA) e, por consequência, da priorização da agenda dos direitos da infância e adolescentes nas políticas públicas de todos os níveis;

- Desenvolver capacidades dos municípios para: planejar, implementar, monitorar e avaliar suas políticas de forma participativa, estimulando uma cultura de gestão para resultados na gestão municipal;
- Promover articulação entre os diversos parceiros visando à potencialização dos impactos; e
- Comunicar-se com os diversos segmentos sociais sobre a importância da agenda da infância e adolescência.

ABRANGÊNCIA

Dos 5.565 municípios existentes em 2012 no Brasil, 2.327 (41,8%) pertencem às regiões do Semiárido e da Amazônia Le-

9 AL, BA, CE, ES, MA (parte), MG, PB, PE, PI, RN e SE.

10 AC, AM, AP, PA, RO, RR, MT, MA (parte) e TO.

11 Consultar: http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9762.htm

12 Consultar: http://www.unicef.org/brazil/pt/where_12407.htm

13 Consultar: <http://www.objetivosdomilenio.org.br>

14 UNICEF. Termos de referência dos trabalhos de avaliação contratados pelo UNICEF.

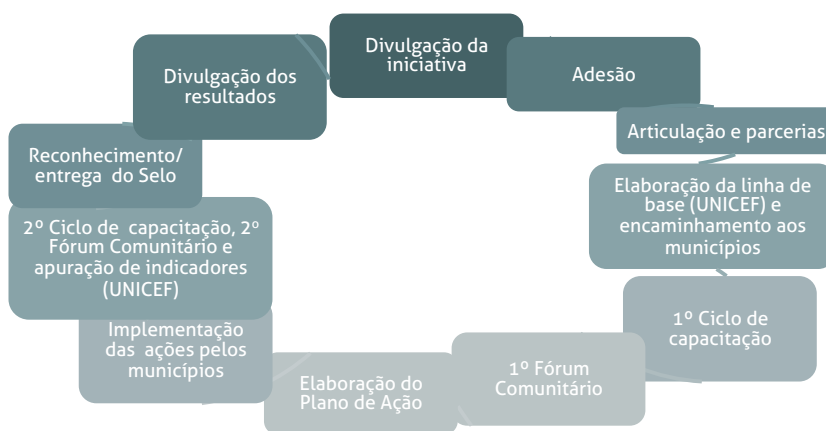
gal, onde viviam, em 2009, 22 milhões de crianças e adolescentes (36,7% do total de crianças e adolescentes do Brasil). Destes, 2.003 (87%) inscreveram-se na última edição do Selo (2009-2012) e foram ganhadores 425 (21% dos inscritos).

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A cada edição do Selo, o UNICEF publica um Guia Metodológico contemplando as orientações específicas aos municípios

do Semiárido e para a Amazônia Legal. Esta publicação tem servido como referência para orientar as autoridades, gestores públicos, lideranças comunitárias, organizações não governamentais, associações locais e demais cidadãos no município que se interessem em participar e acompanhar a implantação do processo Selo UNICEF, com especial ênfase na participação de crianças e adolescentes. Na Figura 1, a seguir, apresentam-se as etapas de implantação da Iniciativa no período 2009-2012.

■ FIGURA 1: PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA INICIATIVA SELO UNICEF NO PERÍODO 2009-2012.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Todo esse processo (com exceção da divulgação dos resultados) acontece em quatro anos, coincidindo com o período de gestão dos governos municipais, mas não de forma concomitante, porém, com os períodos de gestão estaduais e federal.

ARRANJO INSTITUCIONAL DO SELO

O arranjo institucional estabelecido para o Selo permite envolver territorialmente o conjunto de atores que podem contribuir para o alcance de seus objetivos nas duas regiões selecionadas para a intervenção.

Por parte do UNICEF, é utilizada sua própria estrutura, que contempla um escritório nacional em Brasília e oito escritórios zonais sediados em Belém, Fortaleza, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo. Esta estrutura guarda certa correspondência com os demais grupos de *stakeholders*. No nível federal, o escritório sede do UNICEF realiza a articulação com os ministérios, responsáveis pela formulação das políticas voltadas para a infância e adolescência. Juntos, UNICEF e Governo definem quais indicadores serão utilizados em cada edição. No nível estadual, os chefes de escritório articulam-se com os governos estaduais solicitando seu apoio de diversas formas no processo do Selo. Em geral, existe um ponto focal para o Selo no

Estado, que, na maioria dos casos, coincide com o ponto focal do Pacto ou da ACA. É no nível municipal que ocorre a principal interação com o UNICEF, realizada pelas equipes dos escritórios zonais e equipes de profissionais de apoio para capacitações, organização de oficinas e fóruns e avaliação local.

O modelo de governança nos municípios é estruturado de acordo com as recomendações do Guia Metodológico, do qual fazem parte o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), como protagonista, o articulador local, o prefeito, as Secretarias Municipais, a Comissão Pró-Selo e o Conselho Tutelar, definindo o papel de cada um.

TEORIA DE MUDANÇA

Ainda que o Selo seja considerado e definido como uma metodologia, a necessidade de avaliá-lo tornou fundamental a compreensão de sua Teoria de Mudança, encadeando insumos, atividades, *outputs*, *outcomes* e impactos. Esta elaboração foi resultado de um consenso entre a equipe de avaliação e o Comitê de Avaliação (ESC) e visou firmar a base do processo de avaliação, com vistas a aplicar os critérios demandados pelo UNICEF. O quadro a seguir apresenta o resultado.

■ **QUADRO 1: TEORIA DE MUDANÇA DO SELO UNICEF NOS MUNICÍPIOS**

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS (OUTPUTS)	PRODUTOS (OUTCOMES) FINALIDADE E PROPÓSITO	IMPACTOS
<p>Estrutura UNICEF com capacidade de inserção no município e neutralidade política</p> <p>Recursos Financeiros, humanos e tecnológicos (UNICEF e parceiros)</p> <p>Políticas Públicas Federais/Marco Legal/ ECA/ Convenções Internacionais – Programa de País UNICEF</p> <p>Dados, informações → indicadores</p> <p>Metodologia simples associada a objetivos e metas/ regras claras</p> <p>Estrutura e governança local (Unidade Administrativa Local)/outros recursos e política local</p> <p>Sistema de Comunicação e informação entre UNICEF e municípios</p> <p>Comunicação entre gestores do Selo e sociedade civil local</p>	<p>Processo de Adesão com critérios claros</p> <p>Mobilização nos municípios candidatos</p> <p>1º Fórum Comunitário nos municípios candidatos/ diagnóstico participativo</p> <p>Treinamento de participantes</p> <p>Elaboração do Plano de Ação¹⁵</p> <p>Implementação do Plano de Ação</p> <p>Implementação de outras políticas, ações, parcerias</p> <p>Monitoramento</p> <p>Apuração dos resultados: UNICEF + parceiros</p> <p>2º Fórum Comunitário</p> <p>Emissão do Selo</p>	<p>Mobilização de cidadãos, governo e sociedade para consolidar e integrar políticas locais que objetivem melhorar os padrões de vida das C&A</p> <p>Troca de experiências/ promoção de networking entre vários setores de governo</p> <p>Reconhecimento do município</p> <p>Maior conscientização local sobre as políticas de infância e adolescência/ECA</p> <p>Maior capacidade local para formular, planejar, implementar, monitorar e avaliar políticas de infância e adolescência</p> <p>Maior articulação entre políticas públicas em nível local</p> <p>Maior capacidade de parcerias para aprimorar políticas públicas de C&A</p> <p>Maior participação da sociedade civil, em especial dos jovens, na formulação e acompanhamento das políticas públicas</p>	<p>Conscientização das sociedades locais sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente</p> <p>Melhores políticas e ações sociais para a causa das crianças e adolescentes nos municípios</p>	<p>Melhor qualidade de vida para crianças e adolescentes, aferida por meio de indicadores de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto social • Melhor gestão de políticas públicas • Participação Social <p>Contribuição para outros países em desenvolvimento (sul-sul)</p>

A reconstrução da Teoria de Mudança permitiu revisar o conjunto das questões formuladas, orientadoras da avaliação e concentradas em obter evidências sobre os resultados e efeitos imediatos do Selo UNICEF e sua efetividade nos municípios, aferidos por meio dos indicadores definidos. A premissa é que a mudança de cenário ocorre a partir do grau de envolvimento do município na metodologia utilizada pelo Selo e na mobilização de cidadãos, governo e sociedade para consolidar e integrar políticas locais capazes de melhorar os padrões de vida das crianças e adolescentes em cada município aprovado. Uma análise dos insumos listados na matriz mostra o grau de complexidade do ambiente de implementação do Selo. Trata-se de um país federativo, de acordo com a Constituição Federal, onde as 3 instâncias têm autonomia, responsabilidades e papéis nas políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Outras iniciativas de nível local são implementadas, complementando as demais. Há também uma estrutura institucional no município e um modelo de governança. Ou seja, o Selo parte da premissa de que existem recursos que poderão ser potencializados por uma estratégia que imprima maior sinergia e articulação entre as diferentes iniciativas que estão acontecendo naquele espaço. O Selo atua, portanto, como um catalisador, no espaço social, cultural, político e econômico dos municípios.

Os resultados (outputs e outcomes) do Selo dependem de como se combinam os fatores existentes, descritos acima, e o fator exógeno trazido pelo UNICEF, que pretende favorecer a obtenção dos resultados. Ou seja, o Selo não constitui uma iniciativa isolada que possa gerar impactos em si.

O CONTEXTO

De acordo com dados estatísticos de 2009, o Brasil era o quinto maior país do mundo em termos de população e área geográfica, sendo a oitava economia mais rica. Os 190 milhões de habitantes dos 5.565 municípios do País incluíam 60 milhões de crianças e adolescentes, dos quais 51% eram meninos e 49% meninas. Do total, 30% (57 milhões) viviam em nove áreas metropolitanas. Parte dessa população enfrenta a exclusão, principalmente aqueles que vivem em bairros menos favorecidos.

Cerca de 35 milhões de pessoas – 13 milhões de crianças e adolescentes – vivem no Semiárido e 24 milhões – 9 milhões de crianças e adolescentes – vivem na Amazônia Legal, com os menores índices de desenvolvimento humano. Crianças, adolescentes, indígenas e afro-brasileiros de todas as idades constituem grupos atingidos pela pobreza. A erradicação da pobreza extrema (ODM 1) continua constituindo

15 BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde de 2010.**

o principal objetivo social do atual governo do Brasil. Em 2010, embora 97% das crianças e dos adolescentes entre 07 e 14 anos de idade frequentassem a escola no Brasil, 821 mil estavam fora do sistema educacional. Entre adolescentes de 15 a 17 anos, chega a 1,7 milhão o número dos que não estão matriculados na escola e, a cada ano, 400 mil estudantes do Ensino Médio abandonam os estudos antes do final do curso. Crianças e adolescentes com deficiência são especialmente excluídos do sistema.

Com relação à mortalidade infantil (ODM 4), entre 1990 e 2008, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos caiu 57,5% e a taxa de mortalidade de menores de 1 ano de idade caiu 59,7%. No entanto, enquanto as regiões Sudeste e Sul alcançaram a meta do ODM 4 em 2008, isso ainda não ocorreu nas regiões Norte e Nordeste. A taxa de mortalidade de menores de 1 ano nas populações indígenas – 41,9 por mil nascidos vivos – fica mais de duas vezes acima da taxa nacional oficial mais recente. Apesar dos progressos em relação à saúde materna (ODM 5), cuja meta é a redução em três quartos da mortalidade materna, progressos foram alcançados a partir de muitos programas federais, melhorando a taxa de mortes por cem mil partos de bebês nascidos vivos. Embora as taxas de fertilidade tenham diminuído com regularidade para todos os grupos etários, o número de gestações em meio a meninas entre 10 e 14 anos de idade vem aumentando ligeiramente nos últimos anos.

Em 2010, aproximadamente 630 mil brasileiros viviam com o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV).¹⁶ Dos 593 mil casos de Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS) relatados de 1980 até 2010, 32 mil eram de crianças e adolescentes menores de 19 anos de idade. Em meio a adolescentes de 13 a 19 anos de idade, há dez casos entre meninas para cada oito entre meninos. De acordo com o Mapa da Violência de 2004, os homicídios entre jovens vitimam fundamentalmente a população de sexo masculino (cerca de 93% das vítimas são homens) e de raça negra, que têm vitimização 65% maior em relação à população total e 74% superior entre jovens.

O Selo foi proposto considerando o contexto da descentralização de políticas públicas, definido a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu autonomia entre os entes federativos e o compartilhamento da gestão das políticas sociais. O marco legal definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁷ deu origem a uma série de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de C&A. A partir de então, foram progressivamente sendo construídas e aprimoradas bases de dados dos setores saúde e educação com informações alimentadas pelos próprios municípios.

O Selo surge da constatação das dificuldades enfrentadas por grande parte dos municípios em implementar políticas públicas de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de modo transversal e intersetorial, e de suas fragilidades em termos de capa-

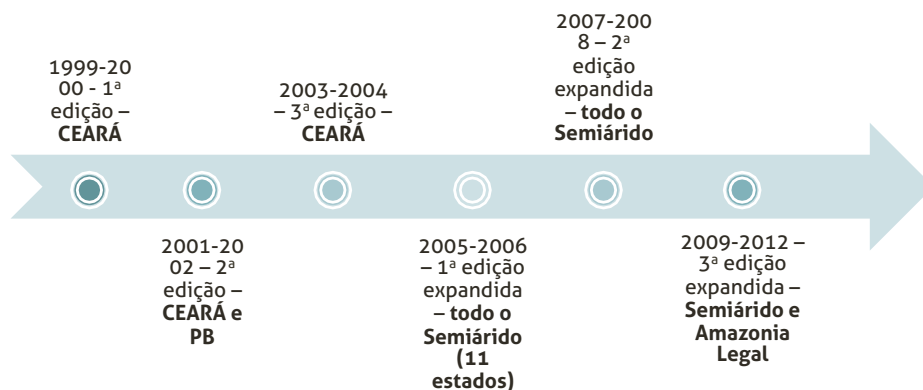
idades institucionais para arcar com todas as responsabilidades relativas à implementação das políticas sociais e de uma percepção de que uma estratégia como a do Selo poderia ajudar o nível federal a alcançar e mobilizar os municípios em torno das metas nacionais. Foi lançado em 1999 no Ceará, a partir de uma parceria entre o Governo do Estado e do UNICEF/CE, o qual tinha um desejo e via a necessidade de fazer a sociedade conscientizar-se sobre o ECA.

A ideia do Selo UNICEF foi evoluindo ao longo de sua história, culminando em uma ferramenta de mobilização da sociedade em torno dos ODM na esfera municipal. No Brasil, dadas as suas especificidades de gestão de políticas públicas e os avanços do marco regulatório das políticas sociais, os municípios têm assumido papel

fundamental em relação às políticas de garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

O Selo teve diversas edições, conforme mostra a Figura 2, que também aponta sua abrangência. Os resultados alcançados e a vontade política de diferentes atores tornaram possível a expansão da estratégia em 2005 para os 11 estados do Semiárido como uma contribuição do UNICEF para o Pacto Um Mundo Melhor para Crianças e Adolescentes do Semiárido Brasileiro. Em 2009 o Selo foi estendido para municípios da Amazônia Legal como uma contribuição do UNICEF para o cumprimento da Agenda Criança Amazônia, lançada em 2008. Nesta edição também ocorre uma grande mudança: o período de implementação do Selo passa a ser de 4 anos.

■ FIGURA 2: LINHA DO TEMPO DO SELO UNICEF



16 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: nov. 2014.

17 UNICEF. Disponíveis em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=4>. Acesso em: 07 ago. 2014.

As edições do Selo foram alteradas ao longo do tempo, no sentido de aprimorar seu desenho e sua compreensão, a partir de exercícios de avaliações internas que colhiam feedback dos diversos parceiros. Além disso, identifica-se um esforço do UNICEF em produzir, disponibilizar na internet¹⁸ e/ou distribuir aos municípios uma série de materiais no sentido de aprofundar as orientações. São exemplos: os Cadernos Metodológicos, o Regulamento do Selo, o Termo de Adesão, spots de lançamento e mobilização, boletins informativos mensais, os cadernos Cidadania dos adolescentes, Políticas públicas, Guia Educação para a convivência com o Semiárido, Guia Cultura e identidade: Comunicação para a igualdade étnico-racial, Guia Esporte e cidadania, Guia Comunicação, direitos humanos e infância e o Manual de identidade visual.

PARTES INTERESSADAS

Os principais *stakeholders* envolvidos na implementação do Selo, e seus principais interesses, são:

- **Crianças e adolescentes dos municípios:** beneficiários finais e participantes da iniciativa.
- **Atores municipais:**
- **Prefeito:** como líder do poder público municipal, interessa-se pelo Selo pelas externalidades positivas que pode gerar em termos de recursos e parcerias adicionais e o reconhecimento de sucesso na realização de políticas públicas.

- **Secretários:** responsáveis pelas políticas municipais, têm interesse em dar a elas maior visibilidade e melhorar a qualidade de sua implementação por meio de uma maior integração.
- **Conselhos municipais (em especial CMDCA):** interessados em compreender seu papel e qualificar sua atuação.
- **UNICEF:** além de reforçar as estratégias do Programa de País, o Selo é um instrumento de advocacy que dá maior visibilidade à causa da defesa dos direitos das crianças e adolescentes.
- **Governo federal:** interesse em melhorar a qualidade da implementação das políticas voltadas à C&A nos municípios, por meio de uma melhor articulação intersetorial e de uma maior participação da sociedade, fortalecendo a democracia.
- **Governos estaduais:** interesse em reforçar seu papel junto aos municípios na implementação de políticas voltadas à C&A.
- **Financiadores:** maior visibilidade e alcance de suas políticas de responsabilidade social, com melhor uso de seus recursos.
- **Sociedade civil organizada (ONGs):** pela possibilidade de participação nas discussões e definições catalisadas pelo 1o Fórum e de firmar parcerias em torno de suas causas.

STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO

Encontra-se atualmente em implementação a edição 2013-2016 do Selo UNICEF

que, assim como a edição finalizada de 2009-2012, abrange as regiões do Semiárido Brasileiro e da Amazônia Legal.

A AVALIAÇÃO

PROPÓSITO DA AVALIAÇÃO

O propósito da avaliação foi apoiar o Escritório do UNICEF no Brasil (Brazil Country Office – BCO) com o aporte de subsídios para introduzir melhorias no apoio a políticas públicas municipais focadas em equidade, que garantam os direitos de crianças e adolescentes, em especial os mais desfavorecidos e excluídos, por meio da promoção do Selo como metodologia chave. A avaliação pretendia, assim, testar a hipótese de que o Selo pode apoiar os municípios na execução das prioridades e políticas nacionais, no contexto do sistema federativo brasileiro.

O público-alvo da avaliação compõe-se, portanto, do BCO, a equipe gestora do UNICEF Brasil, os parceiros, os *stakeholders* e os tomadores de decisão-chave. Como audiência secundária, estão as equipes do Escritório Regional no Panamá e Escritório Brasil, entre outras organizações internacionais da América Latina e demais regi-

ões. Os resultados deverão contribuir para o processo decisório interno ao UNICEF e promover maior *accountability* por desempenho e alcances do Selo no Programa de País. Poderão ainda ser utilizados para gerar produtos adicionais adequados a diferentes propósitos (por exemplo: instrumento de advocacy para futuros financiamentos, mobilização em torno do Pacto e da ACA, cooperações sul-sul, advocacy para incrementar a participação pelos municípios) e audiências (potenciais financiadores, municípios elegíveis, governos estaduais, governo federal e outros países interessados em replicar a experiência brasileira).¹⁸

OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

A avaliação visa identificar o valor agregado da metodologia do Selo e suas contribuições principais, bem como a documentar boas práticas e lições aprendidas de forma a apoiar estratégias futuras de continuação e ampliação. Busca analisar a implementação do Selo no nível municipal e seus efeitos de curto prazo, as lições aprendidas nos níveis federal, estadual e municipal, resultando inclusive na elaboração de recomendações para as próximas edições ou outras iniciativas semelhantes.

18 UNICEF. **Termos de referência da avaliação dos trabalhos contratados pelo UNICEF.**

ESCOPO E CRITÉRIOS DA AVALIAÇÃO

Uma vez que o foco da avaliação do Selo é o aprendizado e a inovação visando avaliar o alcance de resultados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes de forma participativa, a análise considerou: a conceitualização do Selo como ferramenta de mobilização e implementação de uma agenda de equidade para crianças e adolescentes; a implementação do Selo no nível municipal e seu impacto abrangente em termos de apoio à implementação de compromissos internacionais (Programa de País e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM); prioridades de desenvolvimento nacionais e políticas públicas por meio do envolvimento das lideranças locais e processos de participação social; como o Selo foi introduzido, gerenciado e implementado nas diferentes edições; que impacto tem tido e continua a ter e como este impacto se relaciona com os pontos de políticas; lições aprendidas nos níveis federal, estadual e municipal, e como o aprendizado das experiências passadas se reflete no Selo atual e como pode ser usado para aprimorar a iniciativa nas edições atual e futuras.

Os critérios utilizados para a Avaliação do SELO UNICEF, relacionados a seguir, foram definidos em consonância com os manuais, conceitos e normas utilizadas pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas

(UNEG) e Unidade de Monitoramento e Avaliação do Escritório UNICEF Brasil.

- **Relevância:** em que medida os conceitos e objetivos do Selo foram consistentes com as demandas do país, estados e municípios, bem como com a agenda global relacionada aos ODMs e inequidades;
- **Efetividade:** em que medida os objetivos do Selo em edições passadas foram atingidos, tendo como base sua relevância;
- **Eficiência:** em que medida os recursos do Selo foram implementados para contribuir com os melhores resultados possíveis;
- **Sustentabilidade:** em que medida os benefícios do Selo permanecem após o processo ser finalizado, em curto, médio e longo prazo;
- **Impacto:** em que medida os efeitos primários e secundários na situação de crianças e adolescentes nos municípios participantes, incluindo o desenvolvimento de capacidades, mobilização social, gênero, governança etc., podem ser atribuídos ao processo do Selo.

Adicionalmente, a avaliação considerou critérios transversais, tais como: desenvolvimento de capacidades; apropriação; mobilização social; gênero; governança; gestão de programa e desenvolvimento de parcerias.

ABRANGÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Em termos temporais, o foco da avaliação foi sobre a edição 2009-2012, tendo como insumos, além de todo o arcabouço documental referente às edições anteriores e atual (documentos metodológicos e relatórios de resultados), os dados quantitativos de todos os municípios relativos a esta edição (2009-2012), o estudo “Estimativa de Resultados da Iniciativa Selo UNICEF em Nível Municipal”, elaborado pelo consultor Lucio Fittipaldi Gonçalves em 2013, e os resultados das pesquisas qualitativas.

Para as pesquisas qualitativas, foram realizadas entrevistas com diversos representantes do UNICEF da sede e dos escritórios regionais (ou zonais) no SAB e na Amazônia Legal e com autoridades e gestores da administração pública federal e estaduais. Além disso, foram feitos 8 estudos de caso de municípios visitados, conforme critérios de seleção que buscavam classificar os municípios de acordo com tipologias que refletissem seu desempenho e seu nível de envolvimento com a metodologia do Selo. Nestes municípios envolveram-se 264 pessoas no processo de avaliação. Posteriormente, foram realizados 3 grupos focais, sendo um no estado do Ceará, com a participação de 7 municípios, um na cidade de Recife, com participação de 6 municípios de 6 estados, e um último em Belém, com a participação de outros 6 mu-

nicipios de 6 estados. Com isso, todos os participantes da iniciativa do Selo, das regiões do Semiárido e da Amazônia Legal, foram contemplados com instrumentos qualitativos, totalizando uma participação de 327 pessoas, sendo 66% mulheres.

Os estudos quantitativos, por sua vez, abrangeram o universo de municípios do Semiárido e da Amazônia Legal, participantes e não participantes do Selo na edição 2009-2012.

METODOLOGIA

Os termos de referência dos trabalhos definiam que a avaliação deveria ser realizada de acordo com a Política de Avaliação do UNICEF. Introduziam, ainda, algumas ideias e premissas relativas à metodologia: primeiramente, em termos de abordagem geral, estabeleciam que seria uma avaliação formativa, ou seja, de uma iniciativa em evolução que aprende com seu processo, com um componente somativo, ou seja, que realiza um balanço acumulado dos resultados. Com relação ao processo, sugeria-se que fosse um misto de avaliação participativa e de análise documental. Quanto às fontes de dados, o UNICEF definiu as fontes primárias como sendo as planilhas produzidas pelo processo interno de avaliação do Selo, entrevistas e discussões com a equipe do UNICEF e com os atores-chave; e, como fontes secundárias, a vasta documentação apresentada.

Os métodos de coleta de dados e informações seriam: revisão documental, dados coletados em bases oficiais e nacionais para indicadores selecionados, dados coletados em visitas de campo em processos participativos e entrevistas semiestruturadas. Os métodos de coleta de dados e informações deveriam ser coerentes com os critérios e questões de avaliação definidos.

As análises de dados deveriam considerar as informações quantitativas e qualitativas obtidas em visitas e entrevistas de campo.

As técnicas de avaliação de impacto deveriam ser detalhadas no relatório inicial, incluindo: métodos quantitativos e quali-

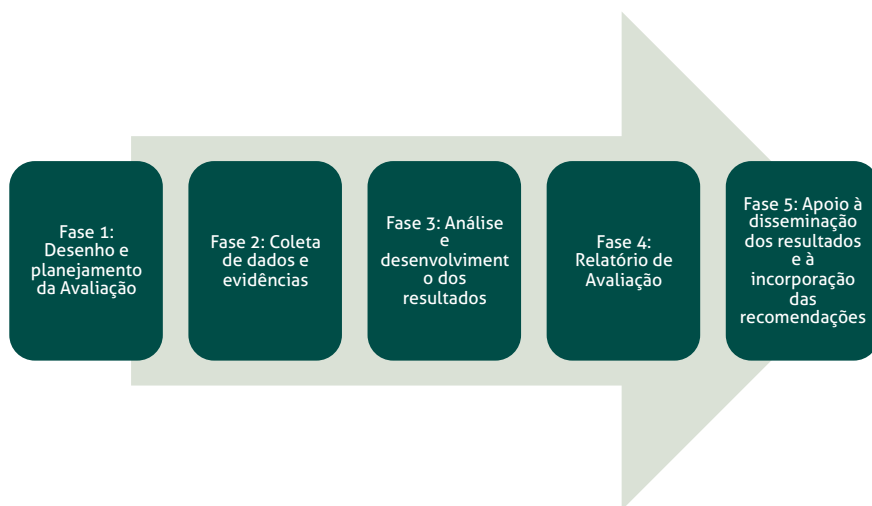
tativos ou integrados; contrafactuais (grupo de melhores versus piores e/ou grupo de tratamento versus grupo de controle); linha de base e outras informações consideradas relevantes.

Todo o processo de avaliação seria validado pelos especialistas em monitoramento e avaliação do UNICEF Brasil e pelo Comitê de Acompanhamento da Avaliação, de forma a assegurar que os dados e informações utilizadas e as conclusões fossem consistentes e baseados em evidências.

O PROCESSO AVALIATIVO

O relatório inicial apresentou a proposta do processo avaliativo, composto pelas seguintes fases:

■ **FIGURA 3: PROCESSO AVALIATIVO**



A primeira etapa da avaliação (desenho e planejamento) suscitou discussões definidoras da estratégia metodológica. Incluiu a estruturação da equipe de avaliadores, o levantamento inicial de documentos e informações, as primeiras reuniões com a equipe de M&A do UNICEF, a reconstrução e validação da Teoria de Mudança, a matriz de avaliação, os protocolos das visitas de campo e o Plano de Trabalho.

A equipe de avaliação foi composta por 8 profissionais sênior, sendo: 1 coordenadora; 1 especialista em monitoramento e avaliação de projetos (com experiência em avaliações para o sistema ONU); 1 administradora pública com especialização em geografia humana e organização do espaço; 1 estatística; 1 historiadora com mestrado em Ciências Sociais e doutorado em Sociologia; 1 socióloga; 1 analista de informações; e 1 técnico em informação.

OS MÉTODOS DE COLETA PROPOSTOS

Foram propostos métodos com enfoque quantitativo e qualitativo, de acordo com sua pertinência para cada critério de avaliação. A estratégia de comunicação adotada pelo UNICEF ao longo dos anos traz a necessidade de traduzir em números palpáveis os resultados da avaliação. Por outro lado, para compreender aspectos como o que funciona ou não funciona, os fatores que levaram diversos municípios ao sucesso e os desafios da implementação da metodologia, ou seja, explicar o que os números revelavam, era necessário adotar métodos qualitativos.

Em resumo, para cada critério de avaliação, foi possível utilizar métodos de coleta de dados e informações qualitativos e quantitativos e combinar os resultados nas análises realizadas, conforme quadro a seguir:

■ QUADRO 2: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E MÉTODOS

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	MÉTODOS QUANTITATIVOS	MÉTODOS QUALITATIVOS
Relevância	Análise do alcance de resultados dos municípios versus grau de envolvimento na metodologia do Selo (2009-2012) – por região, estado e grupo.	Análise documental e entrevistas com os diversos grupos de <i>stakeholders</i> (ver item 1.8); reuniões nos municípios visitados com a participação de diversos grupos envolvidos no processo; grupos focais com representantes de municípios e estados
Eficácia	Análise de correlação entre resultados alcançados e grau de capacidades institucionais dos municípios – por região, estado e grupo; Análise do alcance de resultados dos municípios versus grau de envolvimento na metodologia do Selo (2009-2012) – por região, estado e grupo.	Análise documental (relatórios de progresso do Selo) Entrevistas com os diversos grupos de <i>stakeholders</i> (ver item 1.8); reuniões nos municípios visitados com a participação de diversos grupos envolvidos no processo; grupos focais com representantes de municípios e estados

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	MÉTODOS QUANTITATIVOS	MÉTODOS QUALITATIVOS
Eficiência	Análise do cumprimento das etapas metodológicas pelos municípios por região, estado e grupo	Suficiência de Recursos e tempo: entrevistas aos atores municipais, estaduais e federais e reuniões de grupo (visitas de campo e grupos focais) e <i>staff</i> UNICEF
Impacto		Identificação, por meio de entrevistas, de como estariam as políticas locais sem o advento do Selo, das mudanças que já podem ser percebidas pelos diversos <i>stakeholders</i> entrevistados e as evidências de mudanças de longo prazo alcançadas ou com alta probabilidade de ocorrer após 5 a 10 anos da finalização da Edição 2009/2012. Identificação dos efeitos negativos e não desejados.
Sustentabilidade e apropriação	No caso do SAB, análise dos participantes e ganhadores a partir da edição de 2005 e, no caso da Amazônia Legal, participantes e ganhadores da última edição (2009-2012) e inscritos na edição vigente (2013-2016).	Entrevistas com os atores municipais, estaduais e federais e reuniões de grupo (visitas de campo e grupos focais) e <i>staff</i> UNICEF
Gênero e minorias		Análise documental dos instrumentos metodológicos e entrevistas com os atores municipais (visitas de campo e grupos focais)
Gestão da Iniciativa		Análise documental dos instrumentos metodológicos e relatórios de resultados (voltados aos financiadores) Entrevistas com todos os <i>stakeholders</i>

Os métodos de coleta descritos no quadro estão mais bem detalhados a seguir:

(i) **Análise documental** Enquadramento e análise de documentos, relatórios, relatórios de doadores, pesquisas e dados relacionados ao Selo UNICEF.

(ii) **Coleta de dados** de fontes secundárias oficiais¹⁹ e dos bancos de dados do UNICEF,²⁰ comparando os municípios participantes e aqueles que não participaram, tentando identificar possíveis tendências entre esses dois grupos de municípios.

(iii) **Entrevistas** em profundidade com *stakeholders* envolvidos no Selo, incluindo:

- Municípios: prefeitos e ex-prefeitos; articuladores e ex-articuladores municipais do Selo, secretários de saúde, educação e assistência social; membros dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) e Conselhos Tutelares; lideranças jovens, lideranças femininas, representantes de ONGs locais, entre outros.

- Estados: representantes de conselhos estaduais de direitos das Crianças e Adolescentes (CEDECAs); articuladores estaduais do Pacto do Semiárido e da ACA; articuladores estaduais do Selo, secretarias de estado, parceiros implementadores, equipe do UNICEF que participou do Selo, facilitadores de fóruns comunitários, moderadores, entre outros.
- Esfera Nacional: equipe do UNICEF no Brasil (atual e envolvida nas edições passadas, mesmo não pertencendo mais ao *staff*), parceiros na esfera federal relacionados ao Selo, incluindo patrocinadores, ONGs envolvidas nacionalmente.
- Esfera Internacional: *staff* do UNICEF no escritório regional (TACRO).

(iii) **Grupos focais** nos municípios visitados para efeito de estudos de caso, reunindo representantes dos diversos *stakeholders* locais que tenham participado da implementação do Selo, edição 2009-2012.

(iv) **Grupos focais** nos estados, reunindo ex-prefeitos e ex-articuladores de municípios que tenham sido bem sucedidos no Selo em mais de uma edição, quando possível.

As visitas de campo, que foram a base dos estudos de caso, incluíram entrevistas em profundidade a atores municipais, grupos focais locais e entrevistas em profundidade com atores estaduais. Tais atividades tiveram por objetivo vivenciar e compreender o contexto e a realidade local e os fatores de sucesso e insucesso na implementação da iniciativa do Selo. Os municípios foram selecionados de comum acordo com o Comitê de Acompanhamento da Avaliação, sendo que a ideia inicial seria visitar 8 municípios, sendo 4 do Semiárido e 4 da Amazônia Legal. Em um segundo momento, a proposta evoluiu para visitar 14 municípios, conforme critérios a seguir.

Obviamente, o número de municípios proposto para visitas não consistia em uma amostra estatisticamente representativa do universo de municípios participantes na iniciativa. A proposta não se baseava em estudo experimental, e, sim, na utilização de um desenho de estudo de caso que tinha por objetivo entender mais a fundo os processos, eventos e situações ocorridas durante a implementação do Selo e como a metodologia e seus resultados foram absorvidos pelos municípios.

19 DATASUS, INEP, pesquisa MUNIC do IBGE, Atlas de Desenvolvimento Humano, sistema SIGA do Senado Federal.

20 Com os resultados dos indicadores por município e com registros sobre o desenvolvimento do processo de implementação do Selo.

Essa opção foi proposta também pela limitação de tempo prevista, agravada pelo advento da Copa do Mundo de 2014 e das campanhas eleitorais nos estados, de recursos financeiros e da impossibilidade de apoio da instituição nos locais que seriam visitados.

Para o Semiárido brasileiro

- Municípios que tiveram **esforço (participação e envolvimento) baixo e performance alta**, buscando investigar o que fizeram além da iniciativa do Selo para alcançar o bom resultado – **2 municípios**, sendo 1 do grupo 01²¹ e outro do grupo 05;
- Municípios que tiveram **esforço (participação e envolvimento) alto e performance baixa**, buscando investigar o que faltou fazer no âmbito do Selo ou fora dele para alcançar melhores resultados – **2 municípios**, sendo 1 do grupo 01 e outro do grupo 05.
- Municípios que tiveram **esforço (participação e envolvimento) alto e performance alta**, buscando investigar os fatores de sucesso – neste grupo seriam estudados ganhadores e não ganhadores do Selo. Para o sub-grupo dos não ganhadores, a intenção era investigar o que fez com que os municípios chegassem ao final da metodologia e não ganhassem o Selo? Para o sub-grupo dos ganhadores, foi identificado um conjunto de 7 municípios, do Ceará, que ganharam o Selo desde o ano 2000 (totalizando 6

êxitos), merecendo uma atenção especial. Quais foram as condições que provocaram tamanho sucesso? – 4 municípios, sendo 2 do grupo 01 e 2 do grupo 05, sendo 2 não ganhadores e 2 ganhadores (um dos municípios deste último sub-grupo seria um dos municípios contemplados com 6 Selos, ou seja, ganhadores em todas as edições desde 2000).

Optou-se por não visitar o grupo de esforço baixo e performance baixa, pelo entendimento de que não teriam muito a contribuir com a investigação da causalidade entre os avanços e o processo de implementação do Selo.

Premissa: O grupo 01 seria considerado um grupo homogêneo de municípios mais “desenvolvidos” e o grupo 05, o oposto.

Total de municípios a serem visitados no Semiárido: **8**.

Amazônia Legal

Pelo fato dos municípios da Amazônia Legal terem participado apenas da última edição (2009-2012), os critérios para classificação de envolvimento e desempenho foram diferentes dos aplicados para municípios do Semiárido, conforme detalhado a seguir.

- **Envolvimento baixo (realizou apenas o 1o Fórum) / não ganhadores: 2 municípios**, sendo um do grupo 01 e um do grupo 05.

- **Envolvimento alto (chegou a realizar os 2 Fóruns) / não ganhadores: 2 municípios**, sendo um do grupo 01 e um do grupo 05.
- **Envolvimento alto e ganhadores do Selo: 2 municípios**, sendo um do grupo 01 e um do grupo 05.

Total de municípios a serem visitados na Amazônia Legal: **6**.

A escolha dos municípios deveria levar em consideração as longas distâncias entre eles (especialmente na região amazônica), o tempo disponível para a coleta de dados, as similaridades entre eles, o tamanho da equipe de coleta, o custo associado e a quantidade de informação a ser levantada com vistas ao objetivo da avaliação. Tal escolha seria determinante no processo de avaliação, favorecendo uma coleta independente e imparcial de dados, uma vez que seria realizada pela própria equipe de avaliadores, independentemente do UNICEF. Nesse contato, o objetivo seria garantir a participação do prefeito e de outros atores que participa-

ram do Selo durante o tempo da equipe no município.

A opção por visitar os quatro tipos de municípios utilizando um desenho de estudo de caso, permitiu à equipe entender o que motivou os municípios a ganharem ou não o Selo, o que levou os municípios a desistirem e não participar do processo. A utilização deste desenho garantiu ainda a participação do maior número de *stakeholders* possível, como condição fundamental para uma escuta abrangente.

Os métodos de coleta de dados e informações utilizados permitiriam uma análise bastante completa considerando os critérios selecionados, os pontos de vista dos diversos atores envolvidos e uma triangulação dos achados, aumentando, assim, a confiabilidade do processo e da análise como um todo. Todos estes métodos se articulavam de uma forma clara na matriz de avaliação apresentada no Relatório Inicial, detalhando o número e quais seriam as pessoas entrevistadas, quais os dados quantitativos a serem coletados e outros detalhes técnicos.

21 O agrupamento dos municípios é feito a partir da análise de um conjunto de indicadores econômicos e sociais, que refletem as condições de vida das crianças e adolescentes, tais como: população, Produto Interno Bruto (PIB) e índices de pobreza. De acordo com o Índice de Agrupamento do Selo, foram definidos cinco grupos, sendo que o grupo 01 é dos municípios maiores e com melhores PIB e o grupo 05, o oposto.

Após a entrega da primeira versão do Relatório Inicial, que consolidava a etapa de planejamento da avaliação, foram realizadas algumas reuniões para discutir a proposta apresentada com participação da equipe do UNICEF, do escritório Brasil (Brasília) e dos escritórios zonais, sendo que uma delas contou com a participação do Representante do UNICEF no Brasil. As equipes tiveram oportunidade de fazer sugestões, sendo que a principal delas referiu-se ao número de municípios a serem visitados. Primeiramente, foi questionada a escolha dos grupos 01 e 05, sugerindo incluir municípios também do grupo 03, e foi colocada pelos Coordenadores dos escritórios zonais a importância de incluir todos os estados no processo de avaliação, sendo importante visitar pelo menos um município de cada estado. Também foi sugerido um maior detalhamento dos métodos quantitativos de coleta e análise, aprofundados e apresentados oportunamente ao UNICEF.

Após alguns entendimentos entre a equipe e o UNICEF, ficou claro que não haveria suficientes recursos financeiros e tempo para visitas a 14 municípios, optando-se pela realização de visitas a 8 municípios e composição de 3 grupos focais especiais: o primeiro, realizado em Fortaleza/CE, com os municípios do Ceará ganhadores do Selo em diversas edições desde 1999 (representando um grupo seletivo de bem sucedidos). Um segundo, realizado em Recife/PE, com 6 municípios de 6 estados do Semiárido e o terceiro, realizado em Belém/PA, com 6 municípios de 6

estados da Amazônia Legal. Para os dois últimos grupos, foram selecionados municípios ganhadores e inscritos na edição 2013-2016. Este critério justificou-se pela necessidade de discutir mais profundamente as oportunidades de melhoria do processo de implementação do Selo, bem como os fatores de sucesso que levaram ao êxito esse conjunto de municípios.

O conjunto de municípios participantes dos grupos focais e os municípios visitados deu à avaliação a abrangência desejada, oportunizando, dentro das limitações existentes, a participação de todos os estados envolvidos. Em cada município foram realizadas seis entrevistas individuais (Prefeito, Secretário ponto focal do Selo, presidente do Conselho Municipal em Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CMDCA, articulador(a) da edição 2009-2012, liderança jovem e liderança feminina) e uma reunião com participantes da edição 2009-2012 com a participação média de 30 pessoas.

As entrevistas com os diversos *stakeholders*, as reuniões e grupos focais com municípios permitiram a participação total de 327 pessoas, representantes de todos os *stakeholders* listados na descrição do objeto, caracterizando esse processo como de alta participação.

ANÁLISE

Os métodos de análise dos resultados, a partir da coleta de evidências e da matriz de avaliação, estão resumidos a seguir:

— Eficácia

Para avaliação da eficácia, as principais questões avaliativas definidas foram: **“Em que medida o Selo foi capaz de apoiar a obtenção de resultados das políticas nacionais destinadas aos direitos da C&A em nível local?”** e **“A estratégia e as atividades realizadas no Selo contribuem, no nível local, para a melhoria da qualidade da gestão de políticas públicas ou programas nacionais voltados à defesa da C&A?”**. As bases de julgamento foram os dados sobre o alcance de resultados pelos municípios, seu grau de envolvimento com a metodologia do Selo (até que fase da metodologia o município conseguiu avançar), disponibilizados pelo UNICEF, e o nível de capacidade institucional dos municípios, analisado a partir de oitenta variáveis. Obviamente, os resultados são diversos para o conjunto de municípios participantes. No entanto, foi possível realizar análises por região atendida (Semiárido e Amazônia Legal), por estado e por grupo de municípios.

Assim, a partir dos dados sobre desempenho e estudos avaliativos prévios²² e, ainda, de outros dados disponíveis em fontes oficiais, foram realizadas análises quantitativas, complementadas por evidências qualitativas coletadas nas diversas entrevistas e grupos focais realizados. Para que essas análises pudessem contribuir às respostas das questões avaliativas, era necessá-

rio não apenas analisar o desempenho do conjunto de municípios, de forma conjunta e desagregada, como também estudar sua correlação com fatores significativos e determinantes que pudessem explicar tais desempenhos. Tais fatores estariam relacionados aos seus insumos e atividades.

— Eficiência

A análise de eficiência teve como pano de fundo a seguinte questão: **“Os recursos (*funding*, normas, recursos administrativos e técnicos e tempo) foram usados da forma de melhor custo-eficiência para alcançar de modo satisfatório as políticas de direito de C&A?”**. Pela dificuldade em se aferir o montante de investimento ou custo de cada edição do Selo UNICEF por parte das diversas fontes que o financiam, optou-se por definir como medida de eficiência o alcance do processo de implantação do Selo nos diversos municípios do SAB e da Amazônia Legal. Todos eles são convidados a participar do Selo, no entanto, nem todos se inscrevem. Esta seria uma medida de eficiência da atividade de mobilização dos municípios. A partir da inscrição, há municípios que não chegam a realizar o 1o Fórum. Outro conjunto chega a atender todas as condições, mas não ganha o Selo. Por fim, 23% dos municípios que se inscrevem, em média, ganham o Selo.

22 Ver: GONÇALVES, L. F. Estudos Avaliativos do Selo. UNICEF, 2013.

Considerando que um dos grandes resultados do Selo é o desenvolvimento de capacidades locais e a introdução na necessidade de se trabalhar de forma articulada em nível local e, ainda, que é por meio do processo metodológico que esses ganhos são alcançados, um dos indicadores de eficiência analisados como nível de aproveitamento é o percentual de municípios que atenderam todas as condições em relação aos inscritos (e ganharam o Selo ou não). Isso se justifica ainda pela já observada correlação entre desempenho e grau de envolvimento no processo do Selo.

— Apropriação

Uma das mais importantes questões da avaliação é: **“O Selo foi apropriado pelas municipalidades e os resultados vêm se mantendo ao longo dos últimos anos?”**. Para responder a esta pergunta pode-se valer da base de dados apresentada pelo UNICEF, que disponibiliza a informação, para as duas regiões, dos municípios que participaram e ganharam o Selo. No caso do SAB, é possível analisar participantes e ganhadores a partir da edição de 2005-2006 e, no caso da Amazônia Legal, participantes e ganhadores da última edição (2009-2012) e que se inscreveram na edição vigente (2013-2016).

As análises quantitativas realizadas para os três critérios acima (eficácia, eficiência e apropriação) foram associadas às respostas a questões obtidas com as entrevistas que permitiram interpretar, identificar melhorias a serem realizadas e dar insumos para interpretar algumas hipóteses e números alcançados.

Quanto ao critério **impacto**, optou-se pela não utilização de um método quantitativo, diferentemente das definições iniciais do Termo de Referência. Uma das questões da matriz de avaliação é: **“O quanto o impacto alcançado nos municípios poderia ser atribuído à metodologia?”**, em outras palavras, seria possível descobrir o quanto poderia ser atribuída ao Selo a melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes? O que teria acontecido nos municípios sem a metodologia do Selo?

Para responder a essa pergunta, poderia ter sido realizado um estudo quantitativo de avaliação de impacto, do tipo experimental ou quasi-experimental, que buscase aferir, para municípios comparáveis, a diferença entre o impacto que municípios participantes do Selo tiveram (grupo de tratamento) e o impacto em municípios não participantes (grupo de controle). Ou seja, investigar a relação de causa e efeito entre o Selo e a melhoria da qualidade de vida de seu público-alvo, por meio da seleção de alguns indicadores de impacto e análise de sua evolução em municípios semelhantes comparando participantes e não participantes do Selo. No entanto, para aplicar esse tipo de metodologia com o rigor técnico necessário, seria preciso isolar a iniciativa do Selo dos outros inúmeros fatores que teriam influência na melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes, o que seria tarefa extremamente complexa, pois os municípios apresentam diversas diferenças, não apenas em características demográficas e socioeconômicas, como também as diferenças que estão sendo analisadas de forma mais profunda.

O conjunto de municípios abrangidos pelo Selo apresentam diferenças de contexto político, culturais e de arranjos institucionais onde estão envolvidas, no caso do Selo, quase oitenta variáveis. Apresentam também diferenças relativas às intervenções que podem estar ocorrendo naquele território com objetivos comuns ao do Selo: programas e projetos públicos federais, estaduais e municipais; ações do setor privado; ações da sociedade civil organizada; ações de outras agências multilaterais. Deste modo, considerou-se que uma análise do tipo quasi-experimental não traria ao trabalho de avaliação o rigor metodológico suficiente para concluir pela atribuição ao Selo da melhoria da qualidade de vida das C&A.

O documento "Impact Evaluation in UN Agency Evaluation Systems: Guidance on Selection, Planning and Management" (Avaliação de Impacto nos sistemas de avaliação das agências ONU: guia para Seleção, Planejamento e Gestão),²³ publicado pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG) em agosto de 2013, corrobora com esta visão, embasando-a de forma teórica bastante consistente. No capítulo 3, o Guia traz uma

discussão sobre métodos utilizados em avaliações de impacto, explicando que desenhos experimentais e quasi-experimentais são apropriados para investigar se uma intervenção fez a diferença e em que extensão um específico impacto pode ser atribuído a ela. No entanto, Leeuw e Vaessen²⁴ afirmam que métodos que consideram este tipo de desenho são particularmente apropriados para avaliações de "iniciativa de componente singular com objetivos explícitos" (*single-strand initiatives*). Tomemos como exemplo a transformação de um campo de milho após a introdução de uma nova tecnologia. Neste exemplo, pode-se imaginar dois campos de milho, semeados com o mesmo lote de sementes, sob as mesmas condições de irrigação, insolação e fertilização. Em desses campos se introduz uma nova tecnologia agrícola e no outro, não. Ao comparar os resultados e observar uma mudança na produtividade ou tamanho das espigas, é possível afirmar, com reduzida margem de erro, que os resultados da mudança são atribuídos à introdução da nova tecnologia. Isso ocorre porque esta intervenção pôde ser isolada, manipulada, e medida. Assim, desenhos experimentais ou quasi-experimentais podem ser apropriados para medir relações

23 Preparado pela Força de Trabalho de Avaliação de Impacto da UNEG com assessoria voluntária de Dr. David Todd, Dra. Patricia Rogers, Burt Perrin, Dr. Michael Spilsbury e Dugan Fraser.

24 NONIE. Impact Evaluation and Development. In: LEEUW, F.; VAESSEN, J. **Nonie Guidance on Impact Evaluation**, 2009.

causais entre essas iniciativas *single-strand* e seu efeitos. Além disso, segundo White e Phillips,²⁶ esses métodos são mais adequados para avaliações com grande universo e grande amostra, ou seja, a população geral afetada e a amostra selecionada devem ser grandes.

Esses tipos de intervenção (*single-strand initiatives*), adequadas para o uso desses métodos, não são o ambiente usual de muitas organizações do sistema ONU. Além disso, estudos de larga escala que usam complexas análises estatísticas costumam ser de uma dimensão financeira raramente disponível. Um estudo da Força Tarefa de Avaliação de Impacto do UNEG mostrou que em 2010 apenas três áreas da UNEG comissionaram avaliações de impacto utilizando métodos experimentais ou quasi-experimentais. Segundo o Guia:

“[...] como alternativa às abordagens estatísticas mais complexas, análises quantitativas básicas e bases de dados

existentes e/ou análises de pesquisa podem dar importante contribuição ao desenvolvimento da história da diferença que a intervenção provocou. Tais análises podem ser realizadas com o uso de uma estatística descritiva como tabulações transversais ou inferências estatísticas com a análise da variância para comparar os significados de diferentes grupos. Diversos tipos de intervenções não são apropriados para abordagens quantitativas complexas, como métodos experimentais ou quasi-experimentais, como programas com uma gama extensiva de escopo e que incluam temas, setores ou áreas geográficas transversais. Múltiplas agências, múltiplas causas simultâneas para os resultados e mecanismos causais diferindo através de contextos e complexidades. Muitos trabalhos das agências ONU são realizados em ambientes de alta complexidade. Muitas vezes pode ser possível quebrar tais intervenções em componentes mais simples, de forma a permitir uma análise quantitativa. No entanto, para uma grande parte

dessas intervenções, métodos quantitativos responderão apenas a parte das questões relacionadas a impacto. Isso dará espaço a desenhos de avaliação centrados em métodos qualitativos. Há uma gama de métodos qualitativos que têm sido considerados úteis em avaliações de impacto incluído: avaliação realística, metodologia de eliminação geral, trilha do processo e análise de contribuição.”

O Relatório Preliminar de Avaliação (em análise pelo UNICEF) incluiu: os resultados da avaliação; as conclusões de cada critério avaliado, as lições aprendidas e uma lista de recomendações dirigidas às diversas categorias de *stakeholders*.

CONCLUSÃO

A iniciativa do Selo UNICEF ocorre em um ambiente institucional de alta complexidade pelo contexto político, institucional, cultural e sócio-econômico dos diversos entes federados, diversidade de atores envolvidos, papéis que exercem na inicia-

tiva, abrangência e dimensão do processo metodológico. Esta diversidade levou à necessidade de realizar um processo de avaliação participativo, apesar de não ter havido oportunidade de discutir previamente com os *stakeholders* o método a ser empregado, exceto com o staff do UNICEF.

A necessidade de empregar métodos qualitativos e quantitativos para coleta de dados e informações e analisar os diferentes critérios de avaliação foi consequência tanto das diretrizes impostas pelos guidelines do UNEG e do próprio UNICEF, quanto para dar legitimidade aos resultados, que deveriam ser totalmente baseadas em evidências.

O fato de contar com uma equipe multidisciplinar, que trabalhou de forma integrada em todas as etapas da avaliação e na interface com o UNICEF, imprimiu aos trabalhos um caráter de múltiplos olhares, aumentando a capacidade de formulação e de análise.

25 WHITE, H.; PHILLIPS, D. **Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations**: towards an integrated framework. 3.ed. Nova Délí, 2012.

Vânia Maria Pacheco¹

1 Gerente da pesquisa de informações básicas municipais, MUNIC - IBGE

A utilização da pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) e da pesquisa de informações básicas estaduais (ESTADIC) como instrumento de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas

Introdução

Procurando atender à demanda por informações municipais e estaduais de forma periódica, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza anualmente a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC).

Tanto a MUNIC quanto a ESTADIC tratam da gestão pública municipal e estadual efetuando um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais e estaduais, em especial a prefeitura e o governo do estado, com-

preendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem estas instâncias de governo. O objeto de interesse da MUNIC é a gestão dos 5.570 municípios do país e da ESTADIC a gestão das 27 Unidades da Federação.

A unidade de investigação da MUNIC é o município, da ESTADIC o estado e o Distrito Federal, sendo informante principal a prefeitura e o governo estadual e distrital mediante os diversos setores que os compõem; as instituições ligadas a outros poderes públicos locais ou instaladas localmente constituem unidades secundárias de informação. Assim, as in-

formações coletadas em cada município ou estado são resultado de entrevistas aplicadas aos gestores, posicionados nas diversas áreas e/ou instituições investigados, que detêm informações sobre os órgãos públicos e demais equipamentos municipais, estaduais e distrital.

A coleta dos dados é realizada após treinamento centralizado, em que estão presentes supervisores regionais e técnicos de todas as Unidades Estaduais. Posteriormente, estes são responsáveis pelo treinamento dos técnicos das mais de 500 agências do IBGE no país.

Os supervisores estaduais são os responsáveis pela coleta das informações. A fim de efetuar a coleta das informações da MUNIC, o pesquisador do IBGE faz um primeiro contato com a prefeitura de cada município a seu encargo, no caso da ESTADIC, o supervisor entra em contato com o governo do estado ou distrital, com objetivo de apresentar as pesquisas ao prefeito e ao governador e obter a indicação de

pessoas na administração municipal, estadual e distrital com capacidade de responder sobre os temas investigados. Esta pessoa é entrevistada, sempre que possível, e deve manter contato com o pesquisador quando houver a necessidade de esclarecer algum item, procedimento ou conceito relativo à pesquisa. Para possibilitar o preenchimento dos questionários pelos diversos segmentos das prefeituras, governos estaduais e distrital, cada instrumento de coleta apresenta as explicações dos termos e conceitos utilizados mais importantes dispostos com os quesitos correlatos.

Um importante aspecto a ser destacado quanto à metodologia interna dos questionários refere-se ao formato de determinação do informante na prefeitura e no governo estadual. Com o firme propósito de qualificá-lo, pessoal e profissionalmente, bem como ampliar seu comprometimento com a qualidade das respostas fornecidas, procede-se à sua identificação em cada um dos blocos temáticos específicos.

Os temas e questões abordados na pesquisa visam dar resposta às necessidades de informação da sociedade e dos estados brasileiros. Para tanto, a Munic MUNIC e a Estadiv ESTADIC têm por objetivo propiciar a construção de um amplo perfil da administração pública dos municípios e das unidades da federação e a consolidação de uma base municipal, estadual e distrital de informações com dados estatísticos atualizados e indicadores relevantes para avaliação e monitoramento do quadro institucional e do desenvolvimento das cidades e estados do Brasil. Na elaboração dos instrumentos de coleta, a pesquisa é receptiva à introdução de novos quesitos, temas ou suplementos que forneçam aos órgãos governamentais, setores privados e a sociedade civil subsídios para o conhecimento da realidade institucional, o planejamento e a tomada de decisão.

As pesquisas

A produção de informações e estudos municipais pelo IBGE remonta a meados da década de 1950, com a elaboração da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros

pelos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística, divulgada por essa instituição entre 1957 e 1964.

O primeiro levantamento de Informações Básicas Municipais, lançado em agosto de 1961, originou-se da demanda por informações municipais por usuários do governo, empresas privadas e universidades, dentre outros. Isto permitiu um conhecimento mais abrangente de aspectos físicos, demográficos, econômicos, sociais e culturais dos municípios brasileiros, e teve periodicidade anual regular até 1974, voltando a ser divulgada em 1982 e interrompida no início da década de 1990.

Desde a Constituição de 1988, a necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre a realidade municipal vem se ampliando. A escala local vem adquirindo uma importância cada vez maior no processo de formulação e implementação de políticas públicas, como parte de um processo amplo e crescente de descentralização governamental, em que maiores atribuições e responsabilidades têm sido repassadas para os municípios, na prestação de serviços públicos à

população. Neste contexto, diversos órgãos públicos federais e regionais têm organizado e disponibilizado registros administrativos para informação geral e, principalmente, para subsidiar a elaboração de políticas sociais, o planejamento e o acompanhamento de programas mediante elaboração de indicadores no âmbito municipal.

A concepção da Pesquisa de Informações Básicas Municipais surgiu no bojo deste processo. Este levantamento relativo às prefeituras contou inicialmente, em 1998, com uma pesquisa-piloto no Estado do Rio de Janeiro, a fim de avaliar a operação e os instrumentos de coleta das informações e definir as estratégias para sua implantação no restante do país, iniciando em 1999 com abrangência nacional e periodicidade anual. A partir daí, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais conserva inalterados três traços fundamentais: a especialização na coleta de dados sobre o poder público municipal, o cunho censitário, a natureza pública das informações reunidas e a obtenção de informações municipais fora da esfera do setor público executivo mas de seu próprio conhecimento.

A MUNIC foi criada com o objetivo de suprir as demandas por informações desagregadas, em nível municipal, sobre a administração pública local, que pudessem contribuir para seu conhecimento, auxiliando o planejamento e aprimoramento da gestão dos municípios.

As informações coletadas pela pesquisa têm se mostrado de extrema utilidade para os gestores e estudiosos do poder local. Possuir dados estatísticos sobre a oferta, a diversidade e a qualidade dos serviços públicos é essencial para aprimorar a capacidade dos governos municipais de atender a população. O conhecimento e aprendizagem sobre a escala local, proporcionados pelas informações estatísticas, vêm responder às exigências imediatas de compreensão da heterogeneidade estrutural do País, a fim de tornar efetiva a imensa riqueza, complexidade e criatividade brasileira no avanço social, político e econômico.

As diversidades produtivas, sociais, culturais e espaciais foram por muito tempo tratadas como desequilíbrios, assimetrias, obstáculos colocados como desafio na

promoção do desenvolvimento em um país de dimensão continental. O Brasil é um país desigual em muitos aspectos e, neste sentido, o levantamento de registros administrativos fornece informações municipais essenciais para o planejamento, diagnóstico e monitoramento das condições locais.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, restringindo-se às políticas setoriais relativas apenas à esfera municipal, sobre as quais não há informações em outras fontes, constituiu-se como instrumento para a informação geral e, principalmente, para a elaboração, o planejamento, o acompanhamento e o monitoramento de políticas públicas.

Ao longo das suas onze edições, a MUNIC manteve o foco na estrutura, dinâmica e funcionamento das prefeituras e nos aspectos relativos às condições das cidades e do desenvolvimento urbano sob a circunscrição do poder local, investigando uma grande diversidade de temas relativos ao aparato político-institucional, o planejamento público, os programas sociais, as políticas setoriais, a oferta de serviços e de infraestrutura urbana.

Acompanhando a trajetória da MUNIC, pela primeira vez, em 2012, foi iniciado o levantamento da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC, com o propósito de suprir a lacuna de estudos que focalizam as esferas estaduais, notadamente no que diz respeito às suas administrações, e oferecer elementos para análises sobre como são organizadas administrativamente as Unidades da Federação e como são definidas e implementadas suas políticas públicas.

A construção deste perfil das Unidades da Federação, a partir dos registros e das informações fornecidos pelas administrações públicas, amplia e atualiza o esforço analítico e empírico do Instituto na consolidação de um sistema avançado de informações sobre governos, descentralização, federalismo, gestão e políticas públicas no Brasil.

Em face da diversidade de conteúdos e lógicas adotada por governantes e legisladores estaduais e distritais, bem como da diferença de recursos humanos, financeiros e materiais, de instrumentos legais e mecanismos institucionais, é justo supor que a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais abrirá caminho e estimulará os estudos so-

bre a complexa realidade dessas Unidades da Federação. Em que pese os estados e as gestões estaduais assumirem papel de destaque no cenário político-administrativo nacional, trata-se de universos ainda pouco explorados, uma vez que grande parte dos esforços de pesquisa tem se concentrado na esfera nacional ou na municipal.

Mesmo com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, quando foi dado maior poder aos municípios, o papel das esferas estaduais manteve a sua importância e visibilidade. Decorridas mais de duas décadas da instalação de um novo formato para o federalismo brasileiro, ainda sabe-se pouco sobre como os governos e as instituições estaduais estão desempenhando seu papel no regime democrático do País à luz da descentralização, e por que os estados eventualmente apresentam padrões de gestão tão diversos nesses processos.

Nesse sentido, a ESTADIC visa oferecer elementos para a análise de questões fundamentais sobre como são governados os estados no Brasil e como políticas públicas são definidas e implementadas nos

estados. Sabe-se que a política estadual e suas políticas públicas não são meras reproduções do que ocorre na esfera nacional, mas que se baseiam em programas e práticas próprias e específicas, obtendo diferentes resultados, apesar de ambas as esferas políticas serem regidas por regras relativamente homogêneas.

Com abrangência nacional e periodicidade anual, os dados estatísticos da ESTADIC servem ao planejamento e monitoramento de políticas setoriais, avaliação da performance atual dos estados e análise dos arranjos intergovernamentais, formatos institucionais e padrões das gestões públicas estaduais. O conhecimento e a aprendizagem que proporcionam essas informações estatísticas vêm responder às exigências imediatas de compreensão das mudanças que tenderam a fortalecer as esferas subnacionais de governo, a partir do ciclo de reformas descentralizadoras e do aumento da participação política dos diferentes setores da sociedade organizada.

O número reduzido de unidades de pesquisa permite individualizar as informações obtidas, sendo este um aspecto desejável em investigações que fazem

uso de registros públicos. Por outro lado, a natureza complexa das administrações estaduais se reflete em diferenças na qualidade e disponibilidade dos registros e informações. Atualmente, contudo, é desejável que as escalas nacional, estadual e local mostrem-se crescentemente articuladas e demonstrem a urgência que têm em engendrar ações mais ágeis, potentes e sistemáticas, o que passa necessariamente pela oferta de informações estatísticas de qualidade, como instrumento efetivo de planejamento, diagnóstico e monitoramento das gestões públicas.

Considerando-se a experiência brasileira no sentido dos avanços social, político e econômico, é de suma importância a obtenção de dados estatísticos com base estadual que expressem de forma clara e objetiva a oferta e a qualidade dos serviços públicos e a capacidade dos gestores estaduais de atender suas populações. O diagnóstico preciso do perfil dos estados brasileiros é um ponto fundamental para que sejam esperadas ações personalizadas, delimitadas pelas políticas nacionais e estaduais, a

partir do mapeamento da administração pública enquanto insumo que auxilia tanto os gestores, no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, quanto o cidadão, que passa a entender como estão estruturadas as ações, serviços, projetos e programas no nível estadual. Por gestão dos estados e do Distrito Federal pode-se dizer que perpassam discussões a respeito da organização, quadro funcional, recursos institucionais, políticas de planejamento, programas e ações públicas dos governos estaduais.

As pesquisas permitem retratar o grau de participação e controle popular da ação pública por meio do levantamento de conselhos, comissões e comitês de diversas políticas, e caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e gestão municipal e estadual.

Desde seu lançamento, a MUNIC tem um baixíssimo índice de não resposta e a ESTADIC, nestes 3 anos de existência, não obteve nenhuma recusa de informação. É

necessário ressaltar que, ao contrário das demais pesquisas efetuadas pelo IBGE, as informações prestadas pelas prefeituras e governos estaduais são de natureza pública, configurando um conjunto de informações divulgadas individualmente.

Monitoramento e avaliação

A produção de indicadores que se destinam às atividades de monitoramento e avaliação de políticas, programas, ações e projetos é um dos principais desafios da gestão pública envolvida com resultados.

De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o monitoramento é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza de indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos (OCDE, 2002). Para Garcia (2001, p. 29), o monitoramento é “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avalia-

ção situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Já a avaliação é definida por Weiss (1998) como a atividade em que se busca aferir as operações ou resultados de um programa ou política, comparando-as a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente definidos, com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Wholey et al. (2004) ressaltam ainda o caráter de aprendizado das avaliações que, segundo os autores, trata-se de uma importante estratégia para aprimorar o conhecimento sobre a forma como se estrutura o programa, assim como seus resultados práticos.

Desse modo, observam-se, dos conceitos apresentados, diferenças entre essas ferramentas. Cohen e Franco (2004) destacam que, enquanto o monitoramento é uma atividade interna da gerência que se realiza durante um período da execução, a avaliação pode ser realizada em qualquer momento: antes, durante ou mesmo

algum tempo após a implementação de um projeto.

Não obstante as diferenças abordadas, Kusek e Rist (2004) identificam complementaridades entre os processos de monitoramento e de avaliação. De acordo com eles, a primeira é sequencial, isto é, um processo levanta questões ou gera informações que serão respondidas ou irão subsidiar as análises do outro, de forma cíclica. A segunda é de informação, em que os dois processos podem utilizar os mesmos dados, mas realizam análises distintas. Por fim, a terceira é de interação, em que gestores utilizam os dois processos de forma articulada a fim de direcionar suas ações.

Disponer de um sistema regular de informações é fator predominante para a eficiente alocação de recursos e serviços prestados à população, de forma eficaz e com qualidade, e cria bases sustentáveis para a tomada de decisões. Tais informações são elementos de estudo e atuam como subsídios para as atividades de planejamento público e formulação de políticas.

A informação atualizada é ferramenta essencial para a formulação e implemen-

tação de políticas públicas. É um dos componentes centrais de qualquer metodologia de monitoramento e avaliação de políticas públicas, na medida em que subsidia o diagnóstico da realidade sobre a qual essas políticas atuam e a avaliação das prioridades contidas nas intervenções públicas. É necessário conhecer a real capacidade instalada e a efetiva oferta de serviços por parte de estados e municípios, a fim de identificar necessidades, planejar investimentos, avaliar o desempenho das estruturas instaladas e regular os serviços prestados.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais permitem construir indicadores que possibilitam retratar o grau de participação e controle popular da ação pública, além de caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e gestão municipal, estadual e distrital de diversas políticas públicas pelo país.

Essa informação tem sido ferramenta essencial para a formulação e implementação de políticas públicas, com impacto nas ações dos gestores municipais, estaduais e federais.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), órgão do Governo Federal responsável pela articulação e implementação das políticas de promoção e proteção dos direitos humanos, para o desenvolvimento de suas atribuições necessita de informações atualizadas sobre o desenho institucional dos vários programas, ações e serviços públicos oferecidos nos municípios e estados, no intuito de melhorar o planejamento deste trabalho.

A MUNIC e a ESTADIC demonstraram ser as melhores ferramentas para auxiliar no diagnóstico, monitoramento e avaliação das políticas, programas e estruturas administrativas disponíveis nos municípios e unidades da federação para a proteção, defesa e promoção dos direitos humanos. Essa parceria foi essencial para compreender como os municípios e unidades da federação organizam os órgãos gestores de direitos humanos e quais medidas administrativas e legislativas desenvolvem para promover e garantir esses direitos, tanto em sua universalidade quanto na proteção a grupos de particular vulnerabilidade, como crianças e adolescentes; idosos; pessoas com deficiência; e lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

A abrangência das pesquisas e a inserção de questões específicas ou transversais de direitos humanos potencializarão ainda mais a capacidade de contribuir com a orientação de diversas políticas públicas dos vários órgãos do governo federal.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que estabelece políticas públicas que contribuem para a melhoria da vida de todas as brasileiras, reafirmando o compromisso do Governo Federal com as mulheres do país, utiliza as pesquisas para conhecer a existência e a distribuição espacial dos organismos governamentais voltados ao atendimento de mulheres. Desta forma, está aprimorando o desenvolvimento das políticas para mulheres de acordo com as diferentes realidades locais, otimizando recursos e esforços e tornando efetiva a ideia de um pacto federativo. As experiências de organismos executivos ou de serviços governamentais de atendimento às mulheres são bastante recentes e pouco documentadas. Assim, torna-se mais importante realizar este diagnóstico, que permite não apenas conhecer a realidade dos municípios e unidades da federação nesta área, mas também aprimorar e monitorar a política implementada pelo governo federal.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão responsável por promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias, vem utilizando a MUNIC e a ESTADIC para mapear a estrutura dos serviços públicos municipais de Assistência Social, produzindo dados e informações referentes às seguintes dimensões: estrutura organizacional do órgão gestor da Assistência Social; legislação e instrumentos de gestão da Assistência Social em âmbito municipal; estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social; recursos humanos e financeiros vinculados ao órgão gestor da Assistência Social; tipos de serviços prestados pela rede municipal de Assistência Social; dimensão e capacidade de atendimento da rede municipal de Assistência Social.

No âmbito da consolidação da nova política de Assistência Social, o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Informações da Assistência Social é fundamental para o aprimoramento da gestão, além de institucionalizar práticas de monitora-

mento e avaliação do conjunto de ações, programas, serviços e benefícios da política assistencial. O desenvolvimento deste sistema pressupõe o conhecimento e a capacidade institucional e técnica das secretarias municipais, estaduais, distrital, e das instâncias de controle social operando localmente.

A política pública que consegue alcançar seus objetivos, conhecer de fato seu público alvo e proporcionar melhorias nas condições de vida das pessoas beneficiadas pelo programa, ação ou projeto que está sendo monitorado e avaliado é, de fato, uma política pública efetiva e eficaz.

Conclusão

O monitoramento e a avaliação tem sido definidos como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas, ações ou projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. A política pública que consegue alcançar seus objetivos, conhecer de fato seu público alvo e proporcionar melhorias nas condições de vida das pessoas beneficiadas

pelo programa, ação ou projeto que está sendo monitorado e avaliado é, de fato, uma política pública efetiva e eficaz. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação se revelam como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornecem informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, possibilitando conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

A informação é um dos componentes centrais de qualquer metodologia de monitoramento e avaliação de políticas públicas, na medida em que subsidia o diagnóstico da realidade sobre a qual essas políticas atuam e a avaliação das prioridades contidas nas intervenções públicas. Da qualidade e da natureza da informação dependerá a possibilidade de confrontar o quadro de carências com o direcionamento dos investimentos públicos. Nesse sentido, a MUNIC e a ESTADIC tornaram-se ferramentas que contribuem com os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, por se tratarem de pes-

quisas que permitem conhecer a organização e a institucionalização de programas e projetos nas administrações municipais e estaduais. Com a abrangência de temas abordados, se potencializa ainda mais a capacidade de contribuir com a orientação de diversas políticas públicas dos vários órgãos governamentais e a orientação à sociedade civil para a participação na condução das políticas.

Além disso, com a articulação das pesquisas (MUNIC e ESTADIC), e contando também com as informações provenientes da União, podemos fornecer um reconhecimento da federação brasileira, a única no mundo que reconhece as três instâncias, local, regional e nacional, como entes federados.

Isto representa, do ponto de vista dos indicadores de gestão e dos indicadores sociais como um todo, um salto de qualidade na análise da interação institucional, o que auxilia o diagnóstico e a avaliação deste processo ainda recente no país. Trata-se de um conhecimento indispensável para a promoção do desenvolvimento, da democracia e da qualidade da gestão no Brasil.

Avaliação dos fluxos de acompanhamento das Condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF) para povos Indígenas

Alba Figueroa¹
Júlio Borges²
Neida Pinheiro³
Pedro Pires⁴

¹ Mestre e Doutora em Antropologia Social, foi Técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI/MDS de 2011 a 2014.

² Mestre e Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília, foi Técnico da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI/MDS de 2009 a 2014.

³ Diretora de pesquisa da empresa NC Pinheiro.Fome (SAGI/MDS).

⁴ Mestre e Doutorando em Antropologia Social na Universidade de Brasília, é Analista Técnico de Políticas Sociais em exercício na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS.

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003, é um programa federal de transferência de renda com condicionalidades.⁵ O Programa é gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.⁶

Além de visar a inclusão dos segmentos da população com menor renda, considerados indistintamente, cada vez mais o Programa procura incluir populações com características socioculturais específicas, como os povos indígenas. Segundo o Censo Demográfico de 2010, no Brasil existiam 896,9 mil índios à época, o que representaria 0,47% da população nacional.⁷ O mesmo Censo aponta a existência de mais de trezentas sociedades indígenas que vivem em todo território nacional, uma notória sociodiversidade.⁸ Tais grupos são falantes de uma grande diversidade de línguas distribuídas nos troncos Tupi, Macro-Jê e Aruak, e nas famílias Karib, Pano, Maku, Yanoama, Mura, Tukano, Katukina, Txapakura, Nambikwara e Guaikuru, além de línguas isoladas.

Trata-se de coletividades com configurações específicas de costumes, de crenças, de línguas, de formas de relação com o que se define de “natureza”, com histórias diferenciadas com a colonização e de relação com o Estado nacional. Durante muito tempo, nossas Constituições não enxergaram nem reconheceram a sociodiversidade indígena, mas, ao contrário, buscaram sua assimilação numa suposta identidade nacional unificada, fruto da ideologia positivista de forte ascendência na história republicana brasileira. Com a Constituição Federal de 1988, essa postura começa a mudar. As sociedades indígenas eram vistas como um estágio primitivo de um pro-

cesso evolutivo da humanidade. A partir de então, passaram a ter garantidos pela legislação seus direitos a terra e a suas formas de organização social e expressão cultural e, assim, a políticas de educação e saúde que respeitem suas diferenças.⁹

Esse histórico de desfavorecimento das populações indígenas fez com que grande parte dos grupos indígenas se encontrem ainda hoje em situação de vulnerabilidade. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de

5 A gestão do programa, instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, é descentralizada e compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

6 Os programas complementares consistem em ações que promovem oportunidades e condições às famílias beneficiárias para superar a pobreza de forma sustentável. São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade; qualificação e inserção profissional; formação de microempreendimentos; concessão de microcrédito; estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional; produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil.

7 IBGE, 2010. Disponível em <<http://indigenas.ibge.gov.br/>>. Acessado em 18 de setembro de 2014.

8 SANTOS, R. V. et al. Saúde dos Povos Indígenas e Políticas Públicas no Brasil. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 33-55.

9 Trata-se de um marco importante na legislação sobre povos indígenas no Brasil justamente porque eliminou o preceito da tutela e da integração. A Constituição Federal, assim, deu fundamento legal ao combate ao racismo e às diversas formas de preconceito, ao prever que a diversidade étnica do país assume contornos específicos a partir de critérios de adscrição, filiação e exclusão próprios a cada grupo étnico. Cf. também o Artigo 3º, inciso IV, e Artigo 215, §1, da Constituição Federal.

até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos.¹⁰ É por meio do cadastramento no CadÚnico que as famílias, se elegíveis, têm acesso a alguns Programas federais, como o Bolsa Família. No mês de fevereiro de 2012, início da pesquisa em questão, existiam 83.659 famílias indígenas beneficiárias do Programa, distribuídas pelas cinco grandes regiões do país. Em 21 de junho de 2014,¹¹ pouco mais de dois anos depois, esse número havia aumentado para 136.069 famílias indígenas, o que demonstra o rápido crescimento do Programa entre as populações indígenas.

Quando inseridos no PBF, os beneficiários devem observar o cumprimento das chamadas *condicionalidades*, compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê. No caso específico da saúde, as condicionalidades incidem sobre todas as famílias beneficiárias do PBF que possuam crianças menores de sete anos e/ou que tenham, entre seus componentes, gestantes e lactantes. Este é o público definido como tendo o “perfil saúde” entre os beneficiários do PBF. Assim, cabe às famílias beneficiárias com este perfil: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças e levá-las para serem pesadas, medidas e examinadas, conforme o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde (MS); as gestantes devem realizar o pré-natal, fazendo os exames e consultas na unidade de saúde e, após o parto, devem continuar o acompanhamento de sua própria saúde, bem como a do bebê.

O Quadro I sintetiza as condicionalidades de saúde associadas ao PBF.

■ QUADRO 1: CONDICIONALIDADES DE SAÚDE ASSOCIADAS AO PBF.

ÁREA	COMPROMISSOS/CONDICIONALIDADES	PÚBLICO
SAÚDE	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	Crianças menores de sete anos
	Acompanhamento nutricional para mulheres gestantes e lactantes, além das consultas de pré-natal e pós-natal.	Gestantes e lactantes

Conforme destaca um estudo da Fundação Oswaldo Cruz,¹² a saúde dos povos indígenas passa por alterações profundas no Brasil nos últimos anos, “que englobam desde aceleradas transformações em perfis epidemiológicos até a reestruturação do modelo de atenção à saúde”. O acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao PBF figura como um dos indicadores da atenção básica à saúde, permitindo identificar situações de vulnerabilidade social e dificuldades no acesso aos serviços da área da saúde. No caso dos povos indígenas, algumas particularidades se agregam ao processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde, em especial relacionadas aos diferentes fluxos de atendimento e de gestão da saúde desses povos, além de dificuldades relativas a questões culturais, territoriais e de acesso às famílias.

Pensando nessas particularidades, em 2005 um Relatório interno do MDS explicitou a necessidade de adoção de es-

tratégias apropriadas para a inclusão dos povos indígenas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), requisito para a concessão do benefício do PBF. Em seguida, foram realizadas diversas reuniões entre técnicos do MDS e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), à época órgão gestor da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, no sentido de se analisar alternativas de inclusão dos indígenas no Cadastro Único. Entre as possibilidades de cadastramento, discutiu-se o aproveitamento, pelo Cadastro, da base de dados do Sistema de Informações da Atenção à Saúde Indígena (SIASI), bem como a possibilidade de utilização das estruturas dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) para a atividade de cadastramento.

Após essas discussões iniciais, foi publicada a Portaria MDS nº 321/2008, que, ao abordar o acompanhamento das condicionalidades para os povos indígenas, em seu art. 17, prevê a possibilidade de adoção de normas e procedimentos ade-

10 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília: 2014. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 18 set. 2014.

11 Dados extraídos do Cadastro Único em 21/06/2014 e da Folha de pagamento do PBF em julho de 2014.

12 SANTOS, R. V. et al. Saúde dos Povos Indígenas e Políticas Públicas no Brasil. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 33-55.

quados às particularidades desses povos,¹³ em consonância com o que dispõem a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).¹⁴ Apesar destas orientações, nem sempre as particularidades dos povos indígenas são levadas em conta na gestão do PBF. Na época, foi ressaltada a necessidade de que fossem estabelecidas parcerias com instituições como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a FUNASA – responsável pela atenção à saúde indígena antes da criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), na estrutura do Ministério da Saúde – sete anos após a criação do Programa. Estas parcerias apoiariam, por exemplo, a coleta de informações e a adequação do acompanhamento das condicionalidades das ações intersetoriais, visando ao aperfeiçoamento da gestão do PBF.

Tendo em vista essas lacunas de conhecimento sobre essas ações, foi contratado um estudo qualitativo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao PBF para povos indígenas. Seu objetivo foi compreender como se dá o processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde junto às famílias indígenas, analisando desde as estratégias locais adotadas para o acompanhamento dos beneficiários com perfil de saúde, isto é, aquelas com compromisso de acompanhamento pela Atenção Básica de Saúde, que visa resolver os problemas de saúde mais frequentes e de

maior relevância para a população, até as formas de registro e fluxos dessas informações para a gestão municipal e federal do PBF¹⁵.

Na próxima seção são detalhados aspectos específicos do subsistema de atenção à saúde indígena e do acompanhamento das condicionalidades de saúde para este público.

A atenção à saúde indígena

A atenção à saúde indígena no Brasil fundamenta-se nos pressupostos constitucionais de acesso universal e integral à saúde, complementados pela Lei .º 8.080/1990, pelos Decretos .º 3.156/1999 e .º 7.336/2010, pela Lei .º 9836/1999, pela Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (Portaria MS .º 254/2002) e pelas Portarias MS .º 2.656/2007 (alterada pela Portaria MS .º 2.760/2008) e Portaria SVS-MS .º 116/2009.

O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASISUS), gerido pela SESA/MS, é composto por 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) – unidades supra-municipais descentralizadas, com autonomia administrativa e responsabilidade sanitária – que atuam como interlocutores entre as comunidades indígenas e as diversas instâncias governamentais. O DSEI pode ser conceituado como um modelo de organização de serviços orientado para um espaço geográfico, populacional e ad-

ministrativo bem delimitado, cuja área de atuação pode abranger mais de um grupo étnico. O DSEI implementa, ainda, um conjunto de atividades técnicas visando a adoção de medidas racionalizadas e qualificadas de atenção à saúde, promovendo a reordenação da rede de saúde e das práticas sanitárias e desenvolvendo atividades administrativo-gerenciais necessárias à prestação da assistência, com controle social. Os distritos não foram divididos por estados ou municípios; mas, sim, tendo como referência a ocupação geográfica dos povos indígenas e suas relações interétnicas).¹⁶

Os DSEI foram criados com a finalidade de implementar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas nas aldeias, com recursos próprios da União, executando serviços de atenção integral à saúde indígena, realizando ações básicas de saúde nas aldeias e articulando iniciativas com as redes de referência dos municípios e

estados, em relação àqueles serviços complementares que não são executados nas aldeias, como exames e consultas especializadas, além daqueles serviços de média e alta complexidade, construindo, dessa forma, um sistema de Rede de Atenção Integral à Saúde Indígena.

Os serviços prestados pelos DSEI, de forma articulada com o Sistema Único de Saúde (SUS), preveem a integração e a hierarquização dos serviços com complexidade crescente, desde o nível das aldeias até as redes de atenção à saúde do SUS, fora dos territórios indígenas. O atendimento de saúde no território do DSEI é feito pelas Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI), que incluem médicos, enfermeiros, nutricionistas, técnicos em enfermagem, odontólogos, agentes indígenas de saúde e de saneamento, entre outros. Essas equipes são contratadas e geridas por entidades privadas sem fins lucrativos conveniadas com o governo federal.

13 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/portaria-321_atualizada_final-1.pdf.pagespeed.ce.aRHoNagzwn.pdf> Acesso em: 18 set. 2014.

14 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 18 set. 2014.

15 O acompanhamento previsto é voltado ao crescimento e desenvolvimento infantil, à assistência ao pré-natal e ao puerpério, à vacinação e à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de 7 (sete) anos (Portaria Interministerial nº 2.509 de 18 de novembro de 2004).

16 BRASIL. Ministério da Saúde. Política nacional de atenção à saúde dos povos indígenas. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf> Acesso em: 18 set. 2014.

Além de prestar atendimento no nível local, estas equipes são responsáveis por realizar os encaminhamentos necessários, dentro da estrutura de hierarquização do SUS, de pacientes com demandas mais complexas, como cirurgias e exames, para hospitais, de acordo com as especificidades da demanda e da realidade local. As EMSI respondem, ainda, pela sistematização das informações referentes às ações realizadas no território, em cada um dos Polos Base.¹⁷ Quando repassadas para o DSEI, estas informações são registradas no Sistema de Gestão do PBF na Saúde e/ou repassadas para os demais níveis de gestão (municipal, estadual e federal) das ações de saúde. A integração do SASISUS com o SUS é realizada por meio de parcerias com Estados e municípios, conforme demonstrado na Figura 1.

Considerando esta estrutura e o acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao PBF, o fluxo esperado de informações partiria da EMSI que atua na aldeia – responsável pelo acompanhamento das crianças e gestantes e, portanto, pela coleta primária das informações. A EMSI sistematizaria as informações, por polo base, e as repassaria para o DSEI. No DSEI (mais especificamente na Divisão de Atenção à Saúde Indígena – DIASI), as informações seriam consolidadas e, então, enviadas aos municípios, de modo que o Coordenador Municipal do Bolsa Família na Saúde possa registrar as informações no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, desenvolvido e disponibilizado especialmente para esse acompanhamento pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS/MS) e gerido pela Coordenação-

■ FIGURA 1: ORGANIZAÇÃO DO DSEI E MODELO ASSISTENCIAL.



Fonte: SESAI/Ministério da Saúde.

-Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (CGAN/DAB/SAS/MS).

Considerando essa estrutura, a pesquisa foi desenhada para responder aos seguintes objetivos específicos:

- Mapear os fluxos de informação e identificar as dificuldades existentes para o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas, tanto do ponto de vista dos arranjos institucionais e normativos definidos pela gestão federal, como a partir das estratégias dos municípios e distritos para localização e acompanhamento das famílias, registro nos mapas de acompanhamento ou no formulário utilizado pelas equipes de saúde e inserção de informações no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde;
- Compreender a dinâmica de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF com perfil saúde¹⁸ referentes a povos indígenas por meio de entrevistas com as seguintes categorias de atores: (i) o chefe da Divisão de Atenção à Saúde Indígena (DIASI); (ii) o coordenador das Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI) nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI); (iii) o gestor do PBF, (iv) o coordenador municipal do PBF na saúde; e (v) o secretário municipal de saúde, nos municípios selecionados
- Identificar os principais sistemas de informação (informatizados ou não) – distritais, municipais, estaduais e federais – utilizados para o acompanhamento das famílias indígenas com perfil saúde,

17 O Polo Base, localizado, em geral, dentro do território indígena, é a primeira referência para o atendimento de saúde desta população. Estas estruturas de atendimento são constituídas como Unidades Básicas de Saúde e contam com a atuação da EMSI.

18 Famílias com “perfil saúde” são aquelas com crianças menores de sete anos e com mulheres entre 14 e 44 anos (prováveis gestantes ou nutrizes). O perfil é determinado com base nos compromissos da área da saúde que se aplicam às famílias beneficiárias, quais sejam: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças e levá-las para serem pesadas, medidas e examinadas, conforme o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde. As gestantes devem comparecer ao pré-natal, realizando os exames e participando das consultas nas unidades básicas de saúde. Após o parto, devem continuar o acompanhamento da própria saúde e do bebê, além de participar de atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável.

- Coletar sugestões dos entrevistados e formular recomendações para o aprimoramento do acompanhamento das condicionalidades de saúde dos povos indígenas, com base nos resultados encontrados.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa qualitativa. As entrevistas foram realizadas com apoio de roteiro semiestruturado, aprovado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS após elaboração e pré-teste pela contratada. Foram realizadas 55 entrevistas com diferentes atores, dentre as categorias elencadas acima.

Seleção dos DSEI e dos municípios que participaram do estudo

Para cobrir uma ampla gama de situações relacionadas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde de famílias indígenas, foram selecionados DSEI que abrangem municípios em todas as regiões do país. Em cada um dos DSEI, foram selecionados dois municípios de acordo

com os seguintes parâmetros: o município sede do DSEI e um município distante do município sede – uma vez que é possível que a qualidade da relação dos DSEI com as respectivas gestões municipais varie, dentre outros aspectos, em função da proximidade e facilidade de acesso aos serviços de saúde. Além disso, a seleção dos municípios procurou incluir municípios com elevada e baixa concentração relativa de população indígena beneficiária do PBF – critério que pode interferir diretamente na qualidade da gestão das condicionalidades de saúde do PBF, uma vez que, em municípios com maior concentração de população indígena (e, consequentemente, com maior concentração de famílias beneficiárias), a cobertura dos serviços de saúde também tende a ser maior.

A combinação desses critérios levou à seleção dos seguintes DSEI: Alto Rio Negro, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Litoral Sul e Xavante. A lista dos 12 municípios selecionados para compor a amostra da pesquisa, bem como o número de famílias indígenas beneficiárias do PBF nesses municípios, é apresentada no Quadro II.

■ **QUADRO 2: LISTA DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA COMPOR A AMOSTRA E NÚMERO DE FAMÍLIAS INDÍGENAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NESSES MUNICÍPIOS, POR DSE**

DSEI (Nº)*	MUNICÍPIO	Nº DE FAMÍLIAS INDÍGENAS BENEFICIÁRIAS DO PBF ¹⁹
Alto Rio Negro (04)	São Gabriel da Cachoeira (sede)	4.324
	Barcelos	305
Bahia (09)	Salvador (sede)	136
	Porto Seguro	940
Maranhão (18)	São Luís (sede)	68
	Grajaú	599
Mato Grosso do Sul (19)	Campo Grande (sede)	455
	Dourados	1.947
Litoral Sul (28)	Curitiba (sede)	50
	São Paulo	374
Xavante (32)	Barra do Garças (sede)	252
	Campinápolis	876

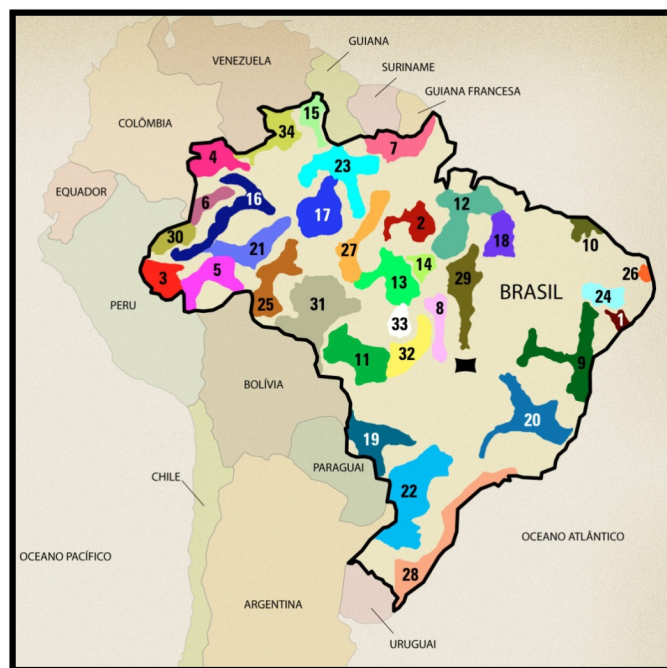
*Nota: Os números entre parênteses correspondem a cada DSEI no "Mapa 1 – Localização dos DSEI, Brasil", apresentado a seguir.

19 Fonte: CadÚnico/janeiro 2012 e Folha de Pagamento de fevereiro de 2012. Mantivemos o número encontrado no CadÚnico referente à época do início da realização da pesquisa de campo.

O DSEI Alto Rio Negro (nº 4, no Mapa 1, abaixo) está localizado na região noroeste do estado do Amazonas, faz divisa com a Venezuela e a Colômbia e é responsável pelo atendimento a 28.074 indígenas, distribuídos em cerca de 23 etnias, sendo que a predominante é a Baré. O DSEI Bahia (nº 9, no Mapa 1) situa-se no centro desse estado e atende toda população indígena baiana, de 13 etnias – cerca de 27 mil pessoas, na maioria do povo Pataxó. O DSEI Maranhão (nº 18, no Mapa 1) abarca todo estado do Maranhão e aproximadamente 30 mil indígenas, pertencentes a 10 etnias, predominantemente a Guajajara. O DSEI Mato Grosso do Sul (nº 19, no Mapa

1) fica localizado na região do pantanal mato-grossense, próximo às divisas com o Paraguai e a Bolívia, e atende 68.860 indígenas de 10 etnias, principalmente do povo Kaiowá. O DSEI Litoral Sul (nº 28, no Mapa 1) compreende o litoral das regiões sul e sudeste do país, incluindo os estados do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. O distrito atende 9.347 indígenas de 17 etnias, pertencentes, na maioria, à Guarani. O DSEI Xavante (nº 32, no Mapa 1), localizado no interior do estado do Mato Grosso, é responsável pela saúde de cerca de 15 mil indígenas xavantes²⁰. O Mapa 1 mostra a localização dos DSEI selecionados.

■ MAPA 1: LOCALIZAÇÃO DOS DSEI, BRASIL



Fonte: SESAI/Ministério da Saúde.

A escolha destes distritos procurou abarcar diferentes fatores sociais, culturais, econômicos, demográficos e políticos relacionados ao quadro da saúde indígena no Brasil. Além dos critérios explicitados acima, a seleção destes DSEI considerou também as distintas situações da saúde pública dos povos indígenas, suas diferenças étnicas e culturais, seu grau de mobilização e organização política, distância dos DSEI em relação às metrópoles e grandes centros urbanos, bem como sua localização em regiões (ricas e pobres) do país e o nível da oferta de serviços de saúde por municípios de portes distintos.

Principais Resultados

ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS DO DSEI

A atribuição dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) é prestar ações integrais de atenção básica de saúde às populações indígenas aldeadas. A estrutura dos DSEI é composta: i) pela sede administrativa, a sua Divisão de Atenção à Saúde Indígena (DIASI) responsável pela

saúde indígena em toda a área de abrangência do distrito, incluindo a aquisição e suprimento de todos os equipamentos e medicamentos necessários à operacionalização das atividades dos Polos Base e das EMSI; ii) pelos Polos Base do tipo II, localizados no município de referência e que foram concebidos para executar funções basicamente administrativas e de apoio às EMSI; iii) pelos Polos Base do tipo I (Postos de Saúde), localizados dentro das aldeias e que servem de base para atividades das EMSI, que são itinerantes; e iv) pelas Casas de Saúde do Índio (CASAI), que têm a função de abrigar as famílias indígenas que estão em trânsito para tratamento de saúde.

No que se refere às equipes multidisciplinares, conforme os chefes das DIASIs, elas normalmente incluem médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, dentistas e técnicos de saúde bucal, para além dos Agentes Indígenas de Saúde (AIS). A opinião da maioria dos coordenadores de EMSI é que a presença dos AIS nas aldeias é fundamental para um atendimento mais eficiente das equipes de saúde. Cabe ressaltar que, de acordo com alguns coordena-

20 Fonte: SESAI/MS. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id_area=1744>. Acessado em 7 de março de 2012.

nadores de EMSI, atualmente o número destes profissionais é calculado com base na população indígena. Porém, desconsidera-se o fato de que a maioria dos distritos é caracterizada por uma grande quantidade de aldeias com pequeno número de famílias dispersas em vasto território. Desta forma, quando se calcula a quantidade de AIS somente com base na população, várias aldeias ficam desprovidas deste profissional que muitas vezes não consegue deslocar-se a todas elas devido às distâncias.

Todos os distritos que participaram da pesquisa enfrentam sérias dificuldades para a operacionalização de suas atividades. A principal razão é a falta de veículos para transporte das equipes. A carência de recursos humanos e equipamentos básicos para as ações de saúde também ocasiona uma baixa qualidade na oferta de serviços de saúde à população indígena. Há casos, entre os DSEI pesquisados, em que até recentemente, as ações de acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças e das gestantes não estavam sendo executadas; as equipes de saúde vinham priorizando apenas as ações de vacinação ou atuando apenas nas aldeias mais próximas dos centros urbanos. As estruturas físicas da maioria dos Polos Base do tipo I (postos de saúde), em todos os DSEI, estão em precário estado de conservação, muitas vezes não permitindo ali a permanência das equipes de saúde.

Alguns dos atores entrevistados justificam a atual situação de precariedade dos serviços ao fato de que à época em que os

distritos sanitários adquiriram autonomia administrativa, eles não estavam preparados para lidar com processos administrativos de aquisição de bens e serviços, ocasionando um grande atraso nas aquisições. Como os veículos e equipamentos já estavam em estado precário quando os receberam da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e houve demora nos processos de compra, o resultado é a situação de sucateamento dos veículos, que prejudica a mobilidade das equipes e consequentemente compromete a efetivação das ações de saúde. Os DSEI que abarcam aldeias espalhadas por grandes áreas geográficas e distantes dos centros urbanos são os mais prejudicados. Apesar das dificuldades apresentadas em todos os DSEI visitados, os profissionais de saúde que compõem as EMSI demonstram esforços em tentar realizar seu trabalho. Em alguns Polos Base que visitamos é comum as EMSI adquirirem, com seus recursos particulares, os equipamentos necessários às ações de saúde. Em dois Polos Base visitados as equipes contribuem até mesmo com a alimentação dos indígenas hospedados no Polo para tratamento de saúde.

A deficiência na estrutura da rede de saúde recentemente teve mudanças significativas. Em todos os DSEI foram relatados o recebimento ou a programação para recebimento de frotas de veículos e equipamentos. Porém, como a organização dos processos de aquisição de bens pelas sedes administrativas é incipiente, até o momento da pesquisa a situação ainda não havia sido modificada.

FLUXO DAS AÇÕES DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA

Entre os DSEI que, apesar das dificuldades enfrentadas, têm realizado todas as ações de atenção básica, a frequência de visitas às aldeias é de pelo menos uma vez ao mês. Já naqueles que afirmam não estar realizando todas as ações de saúde a frequência de visitas é bimestral.

Nos distritos pesquisados, o cronograma de entrada em área é definido pelas próprias equipes de saúde de acordo com sua capacidade (de recursos humanos, de equipamentos e de suprimentos logísticos) e a demanda por atendimento de saúde observada em cada aldeia. Em todas as visitas, diversas ações de saúde são efetivadas, como o acompanhamento de hipertensos, diabéticos e portadores de outras doenças crônicas, além das ações inerentes às condicionalidades de saúde do PBF, sejam elas o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças de até sete anos, o acompanhamento de pré e pós-natal das gestantes/nutrizes ou o acompanhamento da atualização do calendário vacinal das crianças de até sete anos.

Além das dificuldades estruturais, existem ainda as barreiras culturais na aceitação das ações de saúde, principalmente relacionadas à saúde da mulher. O acompanhamento de pré-natal ainda é um desa-

fio, pois a maioria das gestantes indígenas costuma “esconder” a gestação. Isso podendo ser associado a um atendimento que não considera adequadamente especificidades culturais associadas à gravidez e ao parto, como o profissional ser do sexo masculino. Assim, o número médio de consultas de pré-natal entre as indígenas é baixo porque as equipes só conseguem detectar a gestação quando esta se encontra em estado avançado.

Os dados nutricionais das crianças e gestantes são encaminhados ao DSEI para avaliação nutricional. A normativa determina que as planilhas com o cálculo nutricional retornem às equipes de saúde para dar sequência ao acompanhamento de saúde das crianças e gestantes. Na prática, em alguns DSEI pesquisados estes dados nunca retornam. Alguns profissionais costumam fazer anotações dos dados de saúde coletados que servem de referência para atendimentos futuros. Esta deficiência no processo da vigilância nutricional dos indígenas é justificada pela carência de nutricionistas. Na maioria dos DSEI visitados existem um ou dois profissionais para atender toda a população indígena. Entre os DSEI pesquisados, em apenas um Polo Base o processo de retorno das informações nutricionais à equipe de saúde acontece de maneira eficiente. Este Polo não registrou nenhum óbito de crianças e gestantes nos últimos anos. Assim, é importante salientar a importância do re-

torno das informações nutricionais para a efetivação de um autêntico acompanhamento de saúde e controle da mortalidade infantil e materna.

As ações de saúde são registradas nominalmente em formulários impressos e posteriormente digitadas em planilhas de Excel. Em três DSEI pesquisados, os Polos Base do tipo II são responsáveis pela digitação e compilação dos dados das ações de saúde das EMSI em sua área de abrangência. Nos demais Polos Base visitados, as enfermeiras que compõem as equipes multidisciplinares digitam os dados das ações de saúde em seus próprios computadores e posteriormente repassam os arquivos ao Polo Base ou diretamente ao DSEI quando há falta de computadores e/ou Internet nos Polos Base. Apenas os dados consolidados das ações de saúde são enviados mensalmente às sedes administrativas dos DSEI. Os dados nominais das ações de saúde ficam sob a guarda dos Polos Base em formulários físicos e planilhas eletrônicas. O registro de informações é precário por estar sujeito ao uso de equipamentos de propriedade particular dos servidores. A falta de equipamentos próprios do serviço público associado à renovação constante dos servidores, em função da precariedade dos vínculos de trabalho, impactam negativamente o registro de informações.

OS MUNICÍPIOS E A SAÚDE INDÍGENA

Entre os treze municípios que participaram da pesquisa, em cinco deles existem

indígenas apenas na área urbana da cidade. Os outros oito municípios contemplam famílias indígenas em Terras Indígenas, onde a atenção à saúde desta população é de competência do SASISUS.

Apesar da diversidade de características dos municípios que participaram do estudo, na maioria deles o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF é tratado de forma genérica, sem levar em consideração especificidades das culturas indígenas. Mesmo naqueles com grande concentração de indígenas, as particularidades deste público não são consideradas na gestão do Programa. Dessa forma, não se costuma realizar análises ou monitoramento sobre os números relacionados às famílias indígenas beneficiárias. Os gestores municipais, em geral, pouco ou nada se atentam ao número de famílias indígenas beneficiárias em seu município, ou para a cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde específica desta população.

Entre estes oito municípios onde a atenção à saúde indígena é atribuição do SASISUS, em cinco deles o acompanhamento das condicionalidades de saúde partem das EMSI. Os outros três municípios, entretanto, são os que concentram o maior número de indígenas entre os municípios pesquisados e onde os gestores municipais de saúde do PBF não conseguiram estabelecer uma interlocução com o SASISUS para o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiária do PBF em Terras Indígenas. A dificuldade na interlocução entre os gestores municipais

e o SASISUS sobre o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF nestes três municípios está relacionada à falta de estrutura de serviços enfrentada por ambas as partes, acrescentada por uma grande quantidade de famílias a serem acompanhadas. Se, por um lado, a saúde indígena já enfrenta dificuldades para realizar as ações rotineiras de saúde que lhes são atribuídas, por outro, os municípios não dispõem da estrutura necessária para realizar o acompanhamento de forma adequada. Apesar disso, nestes três municípios, o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias do PBF em Terras Indígenas está a cargo das Secretarias Municipais de Saúde com pouca ou nenhuma colaboração do SASISUS.

A responsabilidade pela atenção básica de saúde e pelo acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF dos indígenas moradores da área urbana é atribuição da rede municipal de saúde. Não há nenhuma participação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no processo de acompanhamento, mesmo nos casos em que existem agrupamentos de famílias indígenas, nas chamadas “aldeias urbanas”. Assim, em todos os municípios que participaram da pesquisa, os indígenas moradores da área urbana são acompanhados nas condicionalidades de saúde dentro do mesmo modelo adotado para os demais beneficiários. Estando vinculados a uma

unidade básica de saúde, caso não compareçam espontaneamente para realizar o acompanhamento das condicionalidades, nas áreas cobertas pela Estratégia de Saúde da Família, são enviados Agentes Comunitários de Saúde (ACS) para realizarem a busca ativa.

Nos municípios com grande representatividade de indígenas na população, os gestores municipais dizem reconhecer a situação de maior vulnerabilidade destas famílias em relação aos demais beneficiários pela maior dificuldade de acesso, não só aos serviços públicos, mas também ao mercado de trabalho, o que é associado ao preconceito ainda observado em algumas regiões, ou à dificuldade linguística, ou, ainda, ao isolamento de algumas aldeias. Existem esforços para o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas, mas não há como caracterizar o atendimento prestado aos indígenas como diferenciado. Já nos municípios com baixa representatividade de indígenas, a justificativa apresentada pelos entrevistados é que não há como realizar esforços extras quanto à estrutura e ao monitoramento específico de um número de famílias pouco significativo, em relação à totalidade de famílias que precisam ser acompanhadas nas condicionalidades de saúde. Há casos em que os indígenas são despercebidos pela gestão, como em dois dos municípios onde os gestores do PBF desconheciam a existência de indígenas

em sua área de abrangência, atribuindo a existência de famílias indígenas beneficiárias em seu município a um possível erro no cadastramento dessas famílias.

Em contraste com o quadro geral, dois dos municípios pesquisados possuem um modelo de organização de serviços, tanto na administração municipal quanto na gestão do PBF, voltado especificamente ao público indígena. Em um deles, o modelo de serviços adotado pode ser considerado uma iniciativa bem sucedida. Foi criada uma Secretaria de Assuntos Indígenas, dirigida por uma indígena, que faz a interlocução entre as famílias indígenas, as redes municipais de saúde e de assistência social e os representantes do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Existe uma grande interlocução entre os entes, que trabalham em parceria no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. As EMSI são responsáveis por realizar o acompanhamento das condicionalidades com o apoio necessário do gestor municipal do PBF e da coordenação de saúde.

É importante ressaltar que a presença de um representante indígena em um dos municípios (Porto Seguro), que faz o papel de elo entre as partes e traduz com maior propriedade as necessidades e as especificidades das famílias indígenas, vem implicando em ações mais eficazes no acompanhamento das condicionalidades. Assim, sua participação no processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde é um forte componente no sucesso obtido pelo município.

O outro município com atenção específica caracteriza-se pela presença de três aldeias localizadas em área metropolitana. Os indígenas deste município optaram por serem atendidos pela rede municipal de saúde e não pelo SASISUS/DESEI. Neste caso, cabe à Secretaria Municipal de Saúde a oferta de serviços de atenção básica aos indígenas localizados nestas aldeias. Existe, na secretaria, uma área técnica de saúde indígena que gerencia todas as ações voltadas a essa população. Essa área trabalha em parceria com a equipe técnica responsável pelas condicionalidades de saúde do PBF no município. Os indígenas que estão agrupados nas aldeias estão vinculados às unidades básicas de saúde existentes dentro delas; os indígenas não aldeados e moradores dos bairros do município são referenciados nas unidades básicas de saúde mais próximas de sua região de moradia.

Nas aldeias, os indígenas contam com uma equipe completa de profissionais de saúde, durante toda a semana, em período integral. O acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF está vinculado ao sistema informatizado de atenção básica municipal. Desta forma, através de consulta à unidade básica de saúde onde as famílias estão referenciadas, tanto as equipes das unidades básicas de saúde, quanto a área técnica de saúde indígena na Secretaria Municipal de Saúde monitoram constantemente o cumprimento das condicionalidades. Caso existam faltosos é realizada a busca ativa pelas famílias. A estrutura de serviços voltada ao aten-

dimento de saúde das famílias indígenas repercute diretamente nos resultados de acompanhamento das condicionalidades de saúde dessas famílias, onde, considerando apenas beneficiários indígenas, a cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde, na primeira vigência de 2013, foi de noventa e três por cento, dez pontos percentuais acima do observado entre a população em geral.

É importante ressaltar que em apenas um município existe discussão entre as áreas gestoras para que considerem especificamente o acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas beneficiárias do PBF, o que demonstra não haver uma sensibilização dos gestores quanto à necessidade de considerar as especificidades deste público na gestão do Programa.

O que parece estar fortemente ligado ao desempenho no acompanhamento das condicionalidades de saúde é o modelo de organização dos serviços de saúde adotado pelo município. Nos municípios pesquisados observamos que há uma relação direta entre a proporção populacional coberta por Agentes Comunitários de Saúde (ACS) presentes nas equipes de Saúde da Família e o percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF. Em todos os municípios pesquisados, o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF está vinculado à Estratégia de Saúde

da Família (ESF), que já prevê as visitas domiciliares pelos ACS, em que as condicionalidades de saúde do PBF fazem parte das ações de rotinas destes profissionais. Assim, os municípios que possuem uma grande abrangência de cobertura por ACS apresentam altos índices de cobertura de acompanhamento; já aqueles que possuem baixa cobertura de ACS apresentam baixos resultados no acompanhamento das condicionalidades.

As Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena do SASISUS foram criadas baseadas no modelo de Estratégia de Saúde da Família. Assim, da mesma forma que os ACS, os Agentes Indígenas de Saúde (AIS) realizam as ações de verificação do cartão vacinal, acompanham o desenvolvimento nutricional das crianças e gestantes, entre outras atividades junto às famílias indígenas. Desta forma, o trabalho do AIS dentro das Terras Indígenas é de grande importância para a efetivação das ações de saúde e para um melhor resultado no acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas aldeadas beneficiárias do PBF.

IMPRESSÕES SOBRE O PBF PARA POVOS INDÍGENAS

Para os entrevistados, o recurso financeiro proporcionado pelo Programa Bolsa Família é muito importante para as populações indígenas, pois para a grande maioria o recurso é a única fonte de renda monetária.

Alguns dos gestores federais mencionaram a possibilidade de que em alguns locais os cartões para saque do benefício do PBF de indígenas estariam sendo retidos por comerciantes locais. Apesar de este assunto não ter relação com o principal objetivo deste estudo, foi solicitado pelos gestores federais uma melhor investigação a respeito com os gestores municipais. Assim, a pesquisa aponta, através de relatos de alguns entrevistados, que esta situação realmente ocorre em alguns dos municípios estudados.

O único motivo citado para a existência destas situações é a dificuldade de acesso das famílias indígenas aos centros urbanos. Devido à distância da maioria das aldeias, as famílias não possuem recursos financeiros para se deslocarem mensalmente. Assim, realizam compras de mantimentos para longos períodos e em garantia de pagamento pelas dívidas assumidas os comerciantes locais ficam de posse do cartão e sacam mensalmente os benefícios das famílias indígenas. Em um município da região Norte e outro da região Nordeste, segundo a percepção dos atores entrevistados, a dimensão deste problema assume grandes proporções. Os relatos indicam que a maioria, se não a totalidade, dos beneficiários indígenas tem seus cartões retidos. Há casos também na região Centro-Oeste. Já nos municípios estudados das regiões Sul e Sudeste, os entrevistados desconhecem este tipo de situação.

Considerações finais

Como comentários finais, cabe destacar que a experiência obtida em cada um dos DSEI pesquisados nos leva ao entendimento de que existe um grande esforço por parte das equipes multidisciplinares de saúde indígena para a execução de suas atividades. Na maioria das vezes, encontramos profissionais dedicados e sensibilizados com as dificuldades enfrentadas pela população indígena que em sua maioria se encontra em situação de extrema vulnerabilidade. Muitos dos profissionais de saúde custeiam equipamentos, alimentação, ligações telefônicas com seus próprios recursos para desenvolver suas atividades. Contudo, apesar dos esforços observados, a precariedade na estrutura de serviços enfrentada pelas equipes de saúde, principalmente com a falta de transporte para as EMSI, tem resultado em uma prestação de serviços deficiente à população indígena, assim como no acompanhamento das condições de saúde do PBF. Os DSEI que abarcam um grande número de aldeias ou em que as aldeias estão distribuídas em uma grande área geográfica são os casos que se destacam.

Entre os municípios pesquisados, aqueles que não conseguiram estabelecer uma parceria com a saúde indígena são os que possuem grande número de indígenas em sua área de abrangência. O

principal entrave no diálogo entre as partes, nestes municípios, está relacionado à falta de estrutura para realizar o acompanhamento das famílias. Enquanto a rede de saúde indígena enfrenta dificuldades para realizar as suas atribuições básicas, os municípios não dispõem de recursos para realizar o acompanhamento de forma adequada. Desta forma, principalmente nestes municípios, a qualidade e a cobertura de acompanhamento das famílias indígenas estão bastante comprometidas devido à dificuldade de acesso a essas famílias.

É preciso lembrar que as condicionalidades de saúde do PBF foram estabelecidas com o objetivo de dar acesso ao cidadão a seus direitos básicos de atenção à saúde e espera-se que o acesso à rede de saúde por estas pessoas contribua, entre outros, para uma menor taxa de mortalidade infantil e materna. Especificamente nestes municípios onde ainda não se estabeleceu uma parceria entre a rede municipal de saúde e o SASISUS, o procedimento de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF das famílias indígenas aldeadas se resume a um processo para a execução de uma normativa voltada para o funcionamento da máquina administrativa, sem focar de forma eficaz os efeitos a serem atingidos de garantir direitos, tal como concebido no desenho da política pública.

Especificamente nestes municípios onde ainda não se estabeleceu uma parceria entre a rede municipal de saúde e o SASISUS, o procedimento de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF das famílias indígenas aldeadas se resume a um processo para a execução de uma normativa voltada para o funcionamento da máquina administrativa, sem que se concentre de forma eficaz os efeitos a serem atingidos de garantir direitos, tal como concebido no desenho da política pública. Por isso, é necessário formular uma regulação conjunta entre o MS e o MDS que melhore ou crie a articulação entre os municípios e os DSEI como mecanismo indutivo para a solução do impasse entre os entes e para que se obtenha um efetivo e competente acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias indígenas.

Por fim, destaca-se como uma boa prática, no âmbito municipal, a criação de uma coordenação específica, com inserção de profissionais indígenas na gestão, conselho ou grupo gestor atuante, que ofereçam a interlocução entre os entes, principalmente entre os municípios e DSEIs/SASISUS. Assim, considera-se frutífero que os órgãos envolvidos com o acompanhamento da saúde indígena realizem um mapeamento de exemplos positivos de arranjos institucionais como esse e estudem a possibilidade de replicá-los em outros locais.

RESUMO DE DISSERTAÇÃO

O curso de Pedagogia: perfil de ingresso, inserção profissional e promoção social

Autor: Marcos Felipe
Ferreira

Ano: 2014

Orientador: Prof. Dr.
Remi Castioni

PALAVRAS-CHAVE:

Educação; Carreira;
Pedagogia; Curso.

Compreende-se a importância da área educacional como meio de emancipação da sociedade e das políticas públicas elaboradas com esse fim. A Pedagogia, como área profissional cujo principal objeto de trabalho é a educação, formação do indivíduo para a vida, recebe do Poder Público ações resultantes das políticas públicas que visam, dentre outras coisas, ao aperfeiçoamento na formação para a carreira docente. De acordo com essa visão, o professor formado em Pedagogia é, em última análise, o produto de um esforço também proporcionado pelas políticas públicas de educação.

Nesse contexto, surgem algumas questões, dentre as quais: o que leva os estudantes ao curso de Pedagogia? As políticas públicas têm tornado a carreira atrativa ou proporcionado facilidade ao acesso à profissão? Procurando responder essas questões, o trabalho de pesquisa em questão faz um breve

apanhado histórico sobre o curso, expõe alguns dos seus desafios e mostra um comparativo de dados com cursos de mesma relevância numérica no contexto da educação superior no Brasil. Além disso, identifica a atratividade da carreira docente por meio de um conjunto de dados, dentre eles uma amostra de perfil de candidatos ao curso e de graduandos, relacionando-a com resultados alcançados no Exame Nacional de Desempenho do Estudante – ENADE.

A facilidade ao acesso pode ser identificada por meio do quadro de expansão das funções docentes da educação infantil e a partir de um panorama da questão salarial. Considera-se como pano de fundo alguns dos aspectos inerentes ao curso de Pedagogia, assim como sua importância numérica em relação aos outros cursos de representação numérica semelhante dentro do sistema nacional de educação

superior. A pesquisa mostra que há alguns aspectos peculiares ao curso de Pedagogia, como o perfil do graduando e o desempenho no ENADE, dentro de um contexto de expansão das funções docentes da educação infantil e anos iniciais. Ao final, apresentam-se situações coincidentes ao curso de Pedagogia que se reproduzem tanto no contexto regional como em âmbito nacional. Como resultado verifica-se que o curso de Pedagogia tem sido atrativo aos estudantes, havendo uma facilidade de acesso à carreira docente, e que os desdobramentos desses dois aspectos suscitam questões em torno da qualidade da educação, tanto no contexto nacional como no regional.

O principal objetivo deste trabalho de pesquisa é identificar, por meio dos dados disponíveis nas bases oficiais, correspondências numéricas acerca do curso de Pedagogia e da carreira docente que ajudem a entender a sua escolha pelo aluno.

Assim, o trabalho de pesquisa lança luzes à necessidade de um debate acadêmico mais amplo a respeito não só da valorização da carreira docente, mas acerca também do nível de qualidade de educação formal que a sociedade espera do poder público.

Entretanto, um dos maiores destaques desse texto é o fato de evidenciar que os alunos que optam pela Pedagogia são originários, em geral, de uma condição social inferior se comparados aos que optam pelos outros três cursos considerados – Administração, Ciências Contábeis e Direito. Assim, percebe-se que a escolha pelo curso de Pedagogia representa um meio de inclusão e de ascensão social. Por esse ponto de vista, esse curso promove uma verdadeira mobilidade social ao permitir que camadas sociais menos favorecidas tenham a oportunidade de alcançar a graduação.

Nesse contexto, alguns dos principais achados da pesquisa são:

- Ficou transparente, pelos dados quantitativos do sistema de educação superior, a importância do curso de Pedagogia para o sistema de educação superior. Seus percentuais temporais apontam que esse grau de importância, sobretudo a partir de 2004, sempre foi bastante representativo, sobretudo em relação às IES públicas.
- Também ficou claro que, apesar de o sistema de educação superior passar por um período de expansão, ela não se deu da mesma forma nos quatro cursos investigados. Os números sugerem que o curso de Pedagogia possui uma participação maior nas IES públicas em relação aos outros três cursos de perfil numérico semelhante. Já em relação à Administração, Ciências Contábeis e Direito, os números mostram que as quantidades de cursos privados são bem maiores que os cursos públicos.
- O curso de Pedagogia é o menos concorrido entre aqueles que possuem participação numérica semelhante dentro do sistema de educação superior. A baixa procura pelo curso aqui verificada, e apontada por Louzano (2010) como um dos problemas que o curso enfrenta, sugere um aprofundamento da investigação acerca dos desdobramentos desse fato para a qualidade do curso.
- Quanto aos itens do perfil socioeconômico dos candidatos ao curso de Pedagogia da UnB, e considerando uma evolução de quatro anos, pode-se constatar que, com o passar do tempo, os candidatos cada vez mais advêm de escolas públicas, e cada vez menos de escolas privadas. Além disso, a participação de pessoas negras e pardas aumentou, ao passo que a quantidade de pessoas brancas candidatas ao curso diminuiu, e a renda familiar dos candidatos vem caindo ao longo dos anos, as-

sim como os níveis de escolaridade do pai e da mãe. Por outro lado, quanto aos fatores que influenciaram na escolha do curso, aumenta o número de professores com perspectiva profissional, ao mesmo tempo em que a relação candidato vaga vem caindo.

- Comparando os perfis socioeconômicos dos candidatos aos cursos de Pedagogia aos dos candidatos aos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Direito, percebe-se que os candidatos à Pedagogia se originam majoritariamente da rede pública de ensino, são indivíduos predominantemente pardos, negros e amarelos, em percentuais superiores aos outros cursos, possuem renda familiar inferior e têm pais com escolaridade inferior aos pais dos candidatos aos outros cursos. Quanto aos motivos da escolha do curso, a maioria dos candidatos aos quatro cursos respondeu ser a perspectiva profissional sua motivação. Entretanto, os candidatos à

Pedagogia possuem o menor percentual dessa resposta e apresentam os maiores percentuais quanto à escolha motivada pela relação candidato vaga e pelos amigos e professores que teve, ainda que esses percentuais estejam abaixo de 8%.

- Quanto aos dados do perfil socioeconômico dos graduandos em Pedagogia, comparados aos outros cursos por meio do questionário do ENADE das IES públicas brasileiras, há uma coincidência entre esses dados e os do questionário do CESPE quanto ao tipo de escola de origem, quanto à raça/cor, quanto à renda familiar e quanto ao grau de escolaridade dos pais. O perfil socioeconômico do graduando em Pedagogia em nível nacional das IES públicas coincide com o perfil do candidato à Pedagogia na UnB.
- Quanto às perguntas “que tipo de bolsa de estudos ou financiamento recebe ou recebeu para custear as mensa-

lidades do curso?" e "recebe ou recebeu alguma bolsa ou auxílio (exceto para cobrir mensalidades)?", há maior percentual de respostas que apontam recebimento de bolsa integral ou parcial oferecida pela própria IES e ProUni integral. Nesse último, o curso de Pedagogia possui o segundo maior percentual. Chama a atenção o fato de que 31% dos graduandos em Pedagogia disseram que recebem outro tipo de bolsa oferecida por governo estadual, distrital e municipal. Isso leva ao fato de que o curso tem recebido maiores incentivos financeiros por meio dos governos regionais. Além disso, cerca de 11% dos graduandos em Pedagogia recebem bolsa permanência do ProUni, bolsa da própria IES e outros tipos de bolsa por órgão governamental, sendo todas como auxílio e não para cobrir mensalidades.

- Quanto à pergunta "o seu ingresso no curso de graduação

se deu por meio de políticas de ação afirmativa?", tem-se que os maiores percentuais se concentraram no "não". No entanto, desses percentuais, o do curso de Pedagogia apresentou o menor: 79%. Os outros 21% se distribuíram nas outras cinco categorias do "sim", sendo 3% por critério étnico-racial, 4% por critério de renda, 5% por ter estudado em escolas públicas ou particulares com bolsa de estudos, 2% por sistema que combina dois ou mais desses critérios e 8% por sistemas diferentes dos anteriores. Isso leva a crer que os graduandos da Pedagogia são os maiores beneficiários do ingresso por meio das políticas de ação afirmativa.

- Corroborando com o dito anteriormente, os dados levantados sobre o perfil de graduandos e aspirantes ao curso de Pedagogia na UnB confirmam o fato de que o aluno desse curso vem de uma re-

alidade social menos favorecida, com uma renda familiar que vem decrescendo ao longo dos anos, assim como decresce o nível de escolaridade dos pais. Tal realidade também é encontrada na graduação, nas IES públicas em âmbito nacional.

O sistema de educação superior, no que se refere à Pedagogia, tem atraído candidatos oriundos de uma realidade social mais desfavorável, o que leva a crer que também foram submetidos a um processo de formação educacional prejudicada. Esse fator deve ser considerado na estrutura curricular e merece atenção por conta de sua possível influência no nível de qualidade

Verificou-se que os resultados do IDD da Pedagogia não foram tão bons e que o curso ainda passa pelos efeitos da implantação das diretrizes curriculares nacionais. Portanto, esses fatos levam ao entendimento de que ele precisa ser reformulado a fim de proporcionar

uma melhor formação ao docente, – indo ao encontro das conclusões de Louzano (2010) e Gatti (2010), para quem a formação dos professores no Brasil deve passar por uma profunda reformulação.

A origem social dos alunos do curso de Pedagogia, submetidos a uma condição socioeconômica inferior aos alunos dos demais cursos, pode ter influenciado os resultados mais baixos do IDD. Além disso, por virem em grande parte da escola pública, expõem a necessidade de investimentos em melhoria da educação nessa categoria escolar.

Verificou-se a existência de um movimento do poder público, caracterizado, por exemplo, pelo REUNI, no sentido de investir na expansão quantitativa do sistema, que coincide com os números de expansão das vagas, sobretudo a partir de 2007. Fatos como esses contribuem para proporcionar uma facilidade no acesso à carreira docente.

Portanto, o curso de Pedagogia é atrativo para as camadas da população de condição socioeconômica mais baixa por conta de seu grande número de vagas, da baixa concorrência e da perspectiva de mobilidade social que nenhum outro curso proporciona.

O cenário de atratividade e acesso à carreira docente é complexo, pois envolve múltiplos aspectos, muitos deles externos à própria educação, como a conjuntura social, política e econômica do país. No entanto, o levantamento de dados apresentado nessa pesquisa mostrou algumas situações peculiares e coincidentes ao curso de Pedagogia, que permite afirmar que tal graduação tanto pode ser atrativa como pode proporcionar

“facilidade” no acesso à carreira docente.

Talvez o aspecto mais marcante em relação ao curso de Pedagogia seja o fato dele representar um importante instrumento de inclusão social, permitindo que camadas da população provenientes de situações socioeconômicas desfavorecidas tenham acesso a um curso de graduação – razão pela qual também representam uma oportunidade de ascensão social desses indivíduos.

Nessa pesquisa, optou-se, como proposta de discussão quantitativa em torno do curso de Pedagogia, por uma comparação de informações entre esse curso e os de Administração, de Ciências Contábeis e de Direito, que apresentam da-

dos quantitativos globais bastante próximos. Assim, se estabelece um paralelo entre o perfil dos candidatos e graduandos desses cursos, os resultados do ENADE e a expansão das funções docentes da educação infantil e anos iniciais.

Nesse procedimento comparativo se entende que, mesmo que os cursos apresentem suas especificidades e peculiaridades, passam também por movimentos coletivos semelhantes e por processos de avaliação, o que é comum a todos os cursos. Além disso, todos os alunos, de quaisquer cursos, passaram pela educação infantil e se submeteram ao sistema de ensino dessa fase. Portanto, em tese, a maioria, se não todos, tiveram professores oriundos da Pedagogia ou se submeteram às atividades pedagógicas que foram

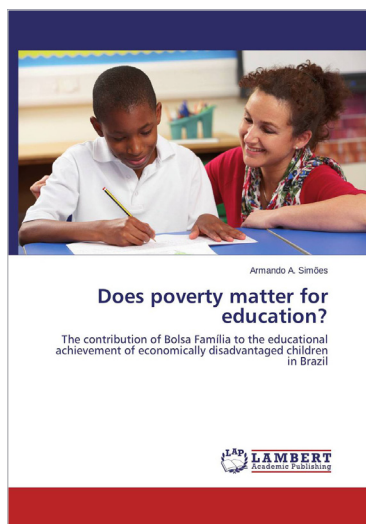
planejadas também por profissionais da área pedagógica.

Ao apontar esses indícios, o presente trabalho de pesquisa contribui para as discussões acerca das políticas direcionadas à formação docente, colocando, por exemplo, a questão curricular no foco do debate e encarando-a como central para proporcionar melhor qualificação ao professor.

Esse trabalho de pesquisa explicita a ideia de que o curso de Pedagogia promove uma ampla mobilidade social medida pela origem de seus candidatos. Desse modo, a atratividade se justifica, pois há um amplo mercado de trabalho e ascendem a ele os que possuem condições socioeconômicas menos favoráveis entre os demais cursos analisados.

Resenha crítica

Does poverty matter for education? The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil.



DOES POVERTY MATTER FOR EDUCATION?
THE CONTRIBUTION OF BOLSA FAMÍLIA
TO THE EDUCATIONAL ACHIEVEMENT
OF ECONOMICALLY DISADVANTAGED
CHILDREN IN BRAZIL, 2014. 300P.
ISBN: 978-3-659-61336-4

A pobreza importa para a educação? Se sim, isso significa que aumentar a renda das famílias para combater a extrema pobreza beneficia a educação das crianças pobres? Quais benefícios diretos os programas de transferência condicionada de renda podem trazer para a educação dos mais pobres? Essas são algumas das questões que motivaram a tese de doutorado cujos resultados são agora levados ao público pela publicação *Does poverty matter for education? The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*, lançada pela LAP LAMBERT Academic Publishing.

Autor:

Armando Amorim Simões

Editora:

LAP LAMBERT Academic
Publishing

Criado em 2004, o Programa Bolsa Família é hoje o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, alcançando 14 milhões de famílias, 50 milhões de pessoas e tendo um investimento de cerca de 10 bilhões de dólares por ano. A transferência mensal às famílias de uma renda condicionada à frequência escolar e ao acompanhamento nutricional e de saúde das crianças, objetiva aumentar o capital humano nas famílias de baixa renda e, assim, evitar a pobreza em massa no longo prazo. Contudo, para atingir esse objetivo de longo prazo, o Bolsa Família deve ser capaz não apenas de promover a matrícula e a frequência escolar, mas, também, os resultados de apren-

dizagem e a promoção escolar dos alunos beneficiários do programa.

O livro oferece a gestores de políticas, pesquisadores e ao público em geral interessados nas relações entre pobreza e educação, uma análise empírica sobre as condições escolares e familiares dos beneficiários do Programa e evidências sobre sua contribuição para a melhoria do resultado educacional e a redução da desigualdade entre escolas. O autor argumenta, com base nos dados recolhidos, que combater a pobreza extrema é condição necessária, embora não suficiente, para o sucesso escolar das crianças oriundas de famílias de baixa renda.

CENSO SUAS 2013 – ANÁLISE DOS COMPONENTES SISTÊMICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Organizadores: Caio Nakashima, Luís Otávio Pires Farias, Simone Aparecida Albuquerque.

O Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é um instrumento estratégico que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome dispõe para produzir, anualmente, informações sobre os diversos componentes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Desde 2007, pelo esforço conjunto da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o Censo coleta dados junto aos diversos agentes operadores dos programas e serviços do SUAS,

constituindo um rico acervo de informações para retratar os avanços, dificuldades e desafios para o cumprimento dos objetivos da PNAS.

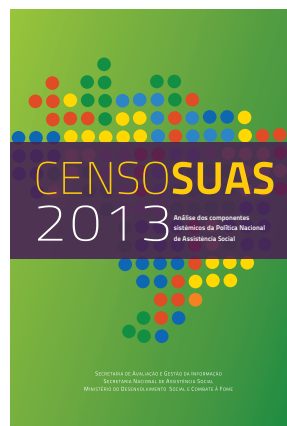
Este ano, além da ampliação dos temas investigados, o formato de apresentação dos resultados foi reorganizado: os capítulos tratam, sucessivamente, de gestão e financiamento, da caracterização dos equipamentos, do perfil dos recursos humanos, da oferta dos serviços e do retrato da participação social nos estados e municípios brasileiros.

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:
[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP/
FERRAMENTAS/DOCS/CENSO SUAS_2013.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/censoSUAS_2013.pdf)

OU [HTTP://ISSUU.COM/PUBLICACOESSAGI](http://issuu.com/publicacaoessagi)



PUBLICAÇÕES WWP – WORLD WITHOUT POVERTY

Parceria: Banco Mundial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (World Without Poverty - WWP) é um projeto de difusão de experiências e boas práticas em programas sociais, abrangendo as áreas das políticas de desenvolvimento social e combate à fome – transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva.

Em julho de 2014, o WWP lançou um conjunto de publicações sobre a experiência brasileira com o Cadastro Único para Programas Sociais. Voltados ao público internacional, esses produtos apresentam o Cadastro Único sob diversos aspectos: história, 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, o formulário do Cadastro Único 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.

Em outubro de 2014, o WWP lançou produtos sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, com uma introdução ao tema, a linha do tempo da implantação

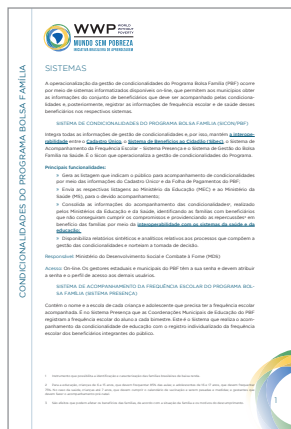
de condicionalidades no Brasil, os atores responsáveis pela execução, como funciona a gestão e quais os principais sistemas on-line utilizados.

A fim de facilitar a comunicação, a equipe do WWP elaborou um glossário técnico. Em breve, será disponibilizada uma compilação – realizada a partir da pesquisa de diversos artigos técnicos – sobre os impactos das condicionalidades de educação e saúde nos beneficiários, como, por exemplo, a redução da desnutrição e da taxa de mortalidade infantil, além da diminuição da repetência e da evasão escolar.

EDITORA: WWP

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:
ACESSE ESSAS PUBLICAÇÕES NO SITE DO WWP:
[HTTPS://WWW.WWP.ORG.BR.](https://www.wwp.org.br)



CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE Nº 19: INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E RESULTADOS

Organizadores: Tiago Falcão, Aline Diniz Amaral e Marcelo Alvares de Sousa

Esta edição tem como foco a estratégia de inclusão produtiva urbana no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Seu conteúdo é um registro do debate que ocorreu no Seminário *Inclusão Produtiva Urbana: Experiências, Desafios e Resultados*, realizado em parceria com o Banco Mundial e a Universidade Estadual de Campinas. A publicação apresenta sete artigos de palestrantes do Seminário: o primeiro texto, de Sposati, discute a importância da intersectorialidade nos serviços sociais públicos; na sequência, Dedecca defende o enfoque multidimensional na formulação de políticas de superação da pobreza; Collin apresenta o Acesso ao Trabalho e sua

articulação com o Pronatec; as perspectivas de inclusão produtiva no Brasil e os desafios para a continuidade deste processo são discutidos por Pochmann; Matos analisa no quinto capítulo o papel do microcrédito e das microfinanças na inclusão produtiva dos extremamente pobres; com base em um amplo conjunto de pesquisas empíricas, Guimarães revela as estratégias da população em busca de emprego e mobilidade ocupacional; por fim, Jannuzzi e colegas registram o processo de construção da ferramenta que permite aos gestores e técnicos municipais consultarem o Mapa de Pobreza e o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos, a fim de orientar ações do Plano Brasil Sem Miséria.

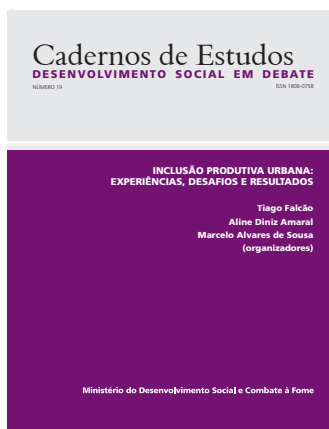
EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPIS/
FERRAMENTAS/DOCS/CADERNOS%20DE%20
ESTUDOS_19_FINAL%20\(1\).PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmips/ferramentas/docs/cadernos%20de%20estudos_19_final%20(1).pdf)

OU [HTTP://ISSUU.COM/PUBLICACAOESSAGI](http://ISSUU.COM/PUBLICACAOESSAGI)



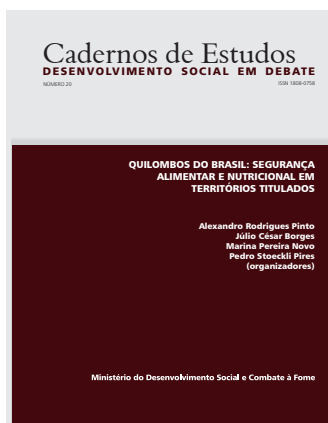
CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE Nº 20: QUILOMBOS DO BRASIL: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM TERRITÓRIOS TITULADOS

Organizadores: Alexandro Rodrigues Pinto, Júlio César Borges, Marina Pereira Novo, Pedro Stoeckli Pires

Este volume da série Caderno de Estudos apresenta os principais resultados da pesquisa de *Avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional em comunidades quilombolas tituladas*. A publicação é dividida em duas partes. Na primeira são feitos apontamentos sobre o desenho e a execução da pesquisa, bem como análises dos dados em diferentes perspectivas e recortes. Os textos desta seção analisam: as condições de vida, da segurança alimentar e do acesso a programas sociais pelas comunidades quilombolas; as estratégias utilizadas pela equipe que realizou a pesquisa; a relação do fenômeno da pobreza entre os quilombolas e sua condição nutricional; os resultados sob o enfoque das questões de gênero; o potencial produtivo e de desenvolvimento local; a rela-

ção das dificuldades de acesso aos serviços públicos e a noção de "racismo ambiental". A segunda parte avalia os desdobramentos do Programa Brasil Quilombola e da Agenda Social Quilombola. Por fim, o volume realiza balanços das ações dos últimos anos do Plano Brasil Sem Miséria no atendimento a populações quilombolas.

A pesquisa foi realizada em 169 comunidades quilombolas no ano de 2011. É um estudo quantitativo, de caráter censitário, coordenado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Ministério da Saúde, a Fundação Cultural Palmares e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).



EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPES/
FERRAMENTAS/DOCS/CADERNOS%20DE%20
ESTUDOS20.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/cadernos%20de%20estudos20.pdf)

OU [HTTP://ISSUU.COM/PUBLICACOESSAGI](http://issuu.com/publicacoessagi)

Rede Brasileira de Prospectiva¹

¹ Professora Elenita Nascimento – PhD em Computação; Coordenadora do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEEP/UnB/CET) e atualmente coordena o I Curso de Especialização em Inteligência de Futuro: Estratégia, Prospectiva e Políticas Públicas.

A Rede Brasileira de Prospectiva (RBP) busca integrar conhecimentos e atores de Prospectiva Estratégica para difundir, no Brasil, a cultura, a prática e os métodos de planejamento de longo prazo, com o apoio de estrategistas, gestores, formuladores, executores e estudiosos das políticas públicas e principalmente, potenciais aplicadores dessa metodologia no cotidiano das organizações.

A Rede se propõe a consolidar o pensamento prospectivo no Brasil, gerando benefícios diretos para as organizações participantes, bem como para os membros individuais, e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

Foi criada em 2011, como desdobramento da visita ao Brasil, em

abril do mesmo ano, de Michel Godet, principal expoente da Escola Francesa de Planejamento de Longo Prazo e referência mundial no método da Prospectiva Estratégica.

A formação da RBP contou com a Fiocruz como instituição dinamizadora, com a participação da SAE/PR, do MI, do MAPA, do MME, da ANA/MMA, da Embrapa, da FGV, do Instituto Sagres, da UnB, do CNPq e outras instituições. A RBP reúne hoje mais de 350 profissionais que atuam no setor público e no privado, tendo os seguintes objetivos:

- Promover a disseminação da cultura do planejamento, com base em cenários prospectivos no âmbito das instituições envolvidas;

- Integrar organizações, pessoas do poder público, da iniciativa privada e do Terceiro Setor, bem como a sociedade em geral, que atuam na área de planejamento estratégico de longo prazo, utilizando métodos e técnicas de prospectiva;
- Congregar profissionais que trabalham com Prospectiva Estratégica para troca de experiências e promoção desse campo do conhecimento no Brasil;
- Trazer experiências e elementos teóricos para possibilitar a reflexão estratégica sobre uma ciência aplicada que pode se tornar uma importante alavanca para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil;
- Ser um marco para a constituição de uma escola brasileira de planejamento de longo prazo.

A RBP tem como missão "Promover o intercâmbio de conhecimentos e práticas em prospectivas, por meio de ações colabo-

rativas fortalecendo a gestão estratégica das organizações, em benefício da sociedade brasileira".

Visando o alcance desses objetivos com responsabilidade e compromisso, vários profissionais e acadêmicos representando suas organizações e empresas se dedicaram a construir em 2012, o I Encontro Brasileiro de Prospectiva e Planejamento Estratégico (EBPPE), que foi realizado na sede da Embrapa. A preparação desse Encontro foi coletiva, com momentos de muita colaboração e aprendizagem.

Em novembro de 2013 foi realizado o II EBPPE no auditório da Fiocruz/Brasília, com o tema: "Brasil do Futuro - Prospectiva para Inovação e Desenvolvimento". Como parte das ações da RBP foi lançado o I Curso de Especialização em Inteligência de Futuro: Estratégia, Prospectiva e Políticas Públicas, coordenado pela Profa. Dra. Elenita Nascimento, com o objetivo de formar gestores

de políticas públicas, que compreendam a necessidade de pensar o futuro, para orientar as ações do presente, direcionadas ao desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e humanamente comprometido. O Curso é realizado na modalidade semipresencial em parceria com a Fiocruz e a UnB/CEAM/n-FUTUROS/NEEP.

Em novembro de 2014 foi realizado o III EBPPE no auditório do Interlegis/Senado Federal tendo como tema: "A Prospectiva no Brasil: situação atual e desafios". O Encontro reuniu estrategistas,

gestores, formuladores, executores e estudiosos das políticas públicas, e potenciais aplicadores dessa metodologia.

A estrutura proposta para a realização desses encontros seguiu a premissa de que, por menor que fosse o tempo disponível, cada participante encontraria espaço para interagir seus conhecimentos com outros, seja no momento da abertura, no momento de instigar o pensamento estratégico com a apresentação de fatos portadores de futuro, nos relatos de experiências, nos vídeos, ou nos lançamentos de livros. Além dos

encontros anuais, outra ação importante da RBP é o “Café com Futuro”, cujo objetivo é reunir profissionais, acadêmicos e estudantes para reflexão e debate em torno de um tema cujo foco seja o futuro.

A Rede funciona por meio de encontros presenciais e pela plataforma virtual <http://prospectivabrasil.ning.com>. Neste ambiente o membro da Rede tem acesso às discussões, aos grupos de trabalhos e ao material publicado. É aberta à participação de qualquer pessoa e organizações que desejem participar do processo de consolidação do pensamento prospectivo no Brasil, seguindo os seus princípios e valores, tais como: Ética e legalidade, Responsabilidade

socioambiental, Pensamento inovador, Pensamento científico e metodológico, Integração, Conversação, Cooperação, Confiança, Ser apartidária, Não hierárquica, Respeito à diversidade, Respeito à indisciplina intelectual, Excelência metodológica e técnica.

Esta Rede é um modo novo de produção que requer o agir comunicativo para compatibilizar as necessidades, os interesses e os objetivos de todos, por meio da negociação permanente. É um tipo de relação que requer a inteligência colaborativa como modalidade de consciência sobre o ambiente de interação e que conjugue os conhecimentos disponíveis para fortalecer os laços e alinhar expectativas.

REVISTA BRASILEIRA DE monitoramento e avaliação

NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico rbma.editorial@gmail.com ou pelos telefones (61) 2030-1546, 2030-1643.

1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliem e sumariem dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/ MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço rbma.editorial@gmail.com.

2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e **figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis**, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço rbma.editorial@gmail.com.

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

ALGUNS EXEMPLOS:

LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

PERIÓDICO:

BOLETIM GEOGRÁFICO. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

Atenção: Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2012.

MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO A - 3º ANDAR, SALA 307
CEP 70.054-906 - BRASÍLIA/DF
SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
REDEBRASILEIRADEMEA.NING.COM
REDBRAME@GMAIL.COM



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome



A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

