CADERNO DE ESTUDOS nº 28

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

Por que fazer avaliação
de impacto de programas sociais?

Como fazer avaliação de impacto de programas sociais?

Medidas para focalizar o mercado de
microcrédito no Brasil para as famílias de baixa renda

Programas sociais de primeira infância:
experiências brasileiras e internacionais

Entrevista: "Precisamos fazer políticas 'com'
– e não 'para' – povos e comunidades tradicionais"

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social

CADERNO DE ESTUDOS nº 28

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

Por que fazer avaliação
de impacto de programas sociais?

Como fazer avaliação de impacto de programas sociais?

Medidas para focalizar o mercado de
microcrédito no Brasil para as famílias de baixa renda

Programas sociais de primeira infância:
experiências brasileiras e internacionais

Entrevista: “Precisamos fazer políticas ‘com’
– e não ‘para’ – povos e comunidades tradicionais”

Brasília, 2017

Expediente

Presidente da República Federativa do Brasil
Michel Temer

Ministro do Desenvolvimento Social
Osmar Terra

Secretário Executivo
Alberto Beltrame

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Vinícius Botelho

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Tiago Falcão

Secretária Nacional de Assistência Social
Maria do Carmo Brant de Carvalho

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Caio Rocha

Secretário Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano
Halim Antonio Girade

Secretário Nacional de Inclusão Social e Produtiva
Vinícius Botelho

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Vinícius Botelho; SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Roberta Pelella Melega Cortizo; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Paula Grigolli Pedro; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Rodrigo Loureiro Zerbone; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Gabriela Politano Ribeiro de Oliveira.

CADERNO DE ESTUDOS nº 28

Desenvolvimento Social em Debate

Nesta edição:

Por que fazer avaliação
de impacto de programas sociais?

Como fazer avaliação de impacto de programas sociais?

Medidas para focalizar o mercado de
microcrédito no Brasil para as famílias de baixa renda

Programas sociais de primeira infância:
experiências brasileiras e internacionais

Entrevista: "Precisamos fazer políticas 'com'
– e não 'para' – povos e comunidades tradicionais"

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Ministério do Desenvolvimento Social

© Ministério do Desenvolvimento Social

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

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 28 (2017)- . Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .

68 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Programas sociais, avaliação, Brasil. 5. Avaliação de impacto, Brasil. 6. Microcrédito, Brasil. 7. Primeira infância, Brasil. 8. Povos tradicionais, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social. II. Vinícius Botelho. III. Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos.

CDD 330.981
CDU 316.42/.43(81)

Coordenação Editorial: Gustavo André Bacellar Tavares de Sousa
Equipe de apoio: Tarcísio Pinto, Valéria Brito, Amaliair Atallah
Analista de Políticas Sociais: Gustavo Vellozo
Bibliotecária: Tatiane Dias
Projeto Gráfico e Diagramação: Victor Gomes de Lima
Capa: Victor Gomes de Lima
Revisão: Tikinet Edição LTDA
Revisão Técnica: Anderson Brandão, Camila Batista Marins Carneiro, Daniella Cristina Jinkings Santana, Eduardo da Silva Pereira, Elisangela Sanches Januario, Erick Brigante Del Porto, Francisco Fujita de Castro Mello, Luciana Salimen Rodolphi, Maisa Almeida de Lima, Mariana Schievano Danelon, Milton Marques do Nascimento, Sheila Benjuino de Carvalho, Tereza Cristina Silva Cotta, Viviane Dutra.
Colaboradores: Ana Carolina Cambeses Pareschi, Giovanna Ribeiro Paiva de Souza, Juliana França Varella, Katia Favilla, Marianna Rios Franco, Paula Pedro, Rafael Pontuschka, Roberta Pelella Melega Cortizo, Romero Cavalcanti da Rocha, Vinícius Botelho, Vitor Pereira Pontual
Tiragem: 2.500

Ministério do Desenvolvimento Social
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340 CEP: 70.054-906
Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501 http://www.mds.gov.br

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003
Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

Sumário

6 Prefácio

8 Apresentação

10 Por que fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais?

20 Como fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais?

37 Medidas para focalizar o Mercado de Microcrédito no Brasil para as famílias de baixa renda

49 Programas Sociais de Primeira Infância: Experiências Brasileiras e Internacionais

58 Entrevista: “Precisamos fazer Políticas ‘Com’ – e não ‘Para’ – Povos e Comunidades Tradicionais.”

Prefácio

Pesquisas em políticas públicas buscam responder como um programa ou ação transforma a vida dos beneficiários. Algumas avaliações tentam, outras conseguem de fato dar essa resposta, por meio de metodologias robustas e evidências científicas.

Desde julho de 2016, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS) tem passado por uma série de mudanças na área de avaliação, no sentido de fomentar cada vez mais pesquisas em políticas sociais. Um esforço relevante nesse sentido é a disponibilização on-line dos dados desidentificados do Cadastro Único, a maior base de políticas sociais do país, que acompanha continuamente 40% da população brasileira. Essa base é divulgada periodicamente no Portal da SAGI, para que os pesquisadores possam fazer um acompanhamento longitudinal da situação das famílias de baixa renda.

Além da base do Cadastro Único, a SAGI também disponibilizou no último ano os microdados de diversas pesquisas, como, por exemplo, as Avaliações de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF I e AIBF II), o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), a Pesquisa de Conhecimentos, Atitudes e Práticas Financeiras de famílias do Cadastro Único, entre outras. Além de estimular que cada vez mais pesquisadores – no Brasil e no exterior – façam pesquisas sobre nossos programas sociais, divulgar os microdados contribui para a agenda de transparência das informações junto à sociedade.

Ainda no contexto de transparência de dados, vale mencionar a publicação em 2016 do relatório final dos *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*, uma pesquisa finalizada em 2014 que aborda o desafio de trabalhar as particularidades culturais no âmbito das políticas sociais brasileiras.

Pesquisas de avaliação de impacto têm sido outro foco de atuação da SAGI na área de avaliação. Acreditamos na importância de discutir e desmistificar algumas questões sobre aleatorização, a fim de tornar o debate menos cego e mais lúcido, mais racional. Entendemos avaliações de impacto como instrumentos estratégicos para o desenho e aprimoramento contínuo das políticas públicas. Embora muitas vezes pareça complexo, o conceito básico por trás dessas pesquisas é muito simples.

A ética da informação, a transparência dos dados e a excelência técnica são os principais valores que a SAGI tem perseguido na atual gestão. Qualificar a equipe técnica com cursos e novos modelos de trabalho, apresentar metodologias inovadoras e trazer para o debate instituições nacionais e internacionais são algumas formas de gerar resultados cada vez mais robustos para subsidiar as políticas sociais. Com esse esforço, a SAGI caminha no sentido de se tornar um centro de excelência no apoio às políticas de desenvolvimento social, a fim de contribuir para ações que gerem de fato melhorias nas condições de vida das famílias brasileiras mais vulneráveis.

Vinícius Botelho
Secretário de Avaliação e Gestão
da Informação
Outubro/2017

Apresentação

É com grande satisfação que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação lança o número 28 da série *Caderno de estudos – desenvolvimento social em debate*. Este volume traz mudanças significativas na linha editorial. A publicação foi redirecionada para que reflita a posição institucional da SAGI sobre os temas abordados, por isso os artigos não são mais autorais. Buscamos produzir textos focados em evidências científicas e menos baseados em opiniões. Perseguimos o rigor metodológico para afirmar que um programa teve ou não impacto. Traçamos diagnósticos para planejar ações específicas. Discutimos os desenhos de políticas sociais e desafios a serem superados.

O primeiro capítulo – "Por que fazer avaliação de impacto de programas sociais?" – discute a importância dessa metodologia para a elaboração e o aperfeiçoamento de programas sociais, desmistificando algumas questões: **avaliações** de impacto são antiéticas? São muito caras? Demoram demais? São reducionistas? Para que de fato servem?

O segundo texto discute as principais soluções metodológicas para garantir uma pesquisa robusta, sem interferir na gestão do programa avaliado. São apresentadas as técnicas de sobredemanda, promoção aleatória, pareamento, entre outras. Além disso, o texto alerta para os erros mais comuns que são cometidos durante a implementação de uma **avaliação,** que podem invalidar os resultados.

Na sequência, fazemos um **diagnóstico** da política de microcrédito produtivo e orientado no Brasil e discutimos os problemas de focalização para as pessoas de baixa renda. A Resolução nº 4.574, de 25 de agosto 2017, do Conselho Monetário Nacional (CMN), foi um marco, pois definiu as pessoas inscritas no Cadastro Único como um público prioritário do microcrédito e criou um mecanismo para incentivar essas operações. Com isso, a expectativa é de que seja ampliado o acesso dos empreendedores de baixa renda ao microcrédito, para alavancar os seus negócios.

O quarto capítulo trata da importância da primeira infância para o desenvolvimento integral da criança. Descreve experiências brasileiras e internacionais de programas que focam nessa fase da vida e apresenta evidências científicas sobre a efetividade delas. No Brasil, há uma demanda histórica pela diminuição da desigualdade social na primeira infância. Nesse sentido, tem amadurecido na agenda social a necessidade de traçar o **desenho** de uma política de abrangência nacional, a fim de garantir que crianças de baixa renda recebam estímulos apropriados para seu pleno desenvolvimento. Lançado em 2017, o Programa Criança Feliz é uma resposta a esse desafio.

Para abordar a complexidade que envolve o **desenho** de políticas sociais que atendam às particularidades de populações tradicionais, entrevistamos a antropóloga Katia Favilla, que assumiu a Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais do MDS. O **diagnóstico** de Favilla é que vivemos atualmente um grande desafio: fazer políticas 'com' – e não 'para' – povos e comunidades tradicionais. Ou seja, a fim de construir políticas que lidem com as especificidades, é preciso consultar as diferenças. E respeitá-las.

Este volume marca uma nova etapa da série Caderno de Estudos, com um grau maior de maturidade na linha editorial, buscando dialogar diretamente com o contexto das políticas sociais brasileiras, sem prescindir do rigor científico. A ciência é construída em comunidade. Para isso, é essencial que o Caderno de Estudos traga as pontuações de grandes especialistas, reconhecidos no Brasil e no exterior. Esperamos contribuir para um debate mais qualificado sobre os desafios no ciclo de políticas públicas, quer seja por meio de diagnósticos mais aderentes à realidade que se deseja intervir, quer seja por meio de desenhos mais robustos de programas sociais, ou ainda com avaliações mais consistentes, que consigam responder de fato sobre como um programa transforma a vida dos beneficiários.

Boa leitura!

1

Por que fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais?

Resumo

Este texto apresenta as pesquisas de avaliação de impacto como ferramentas estratégicas para o desenho e aprimoramento de programas sociais. Discute a importância de diferenciar causalidade de correlação, assim como de não misturar os resultados de monitoramento com os de avaliação. Por fim, são desmistificadas algumas questões sobre avaliação de impacto que ainda persistem no debate público.

Introdução

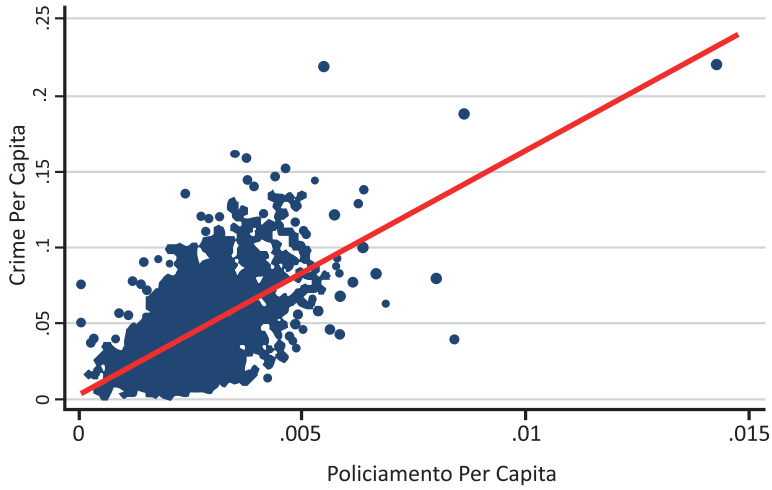
As políticas sociais possuem diversos escopos: reduzir a pobreza e a desigualdade, aumentar a empregabilidade, melhorar a qualidade da saúde e da educação, reduzir evasão escolar, entre muitos outros. Os caminhos para atingir esses objetivos não são óbvios, e formuladores de políticas públicas são confrontados diariamente com inúmeras propostas.

Sabe-se, por exemplo, que a primeira infância é uma fase crucial para o desenvolvimento do ser humano[1]. Portanto, espera-se que programas focados nesse período tenham impacto nas mais diversas etapas da vida de uma pessoa. Mas como desenhar um programa que maximize esses efeitos: construindo creches? Focando em programas de visita domiciliar? Complementando a renda das famílias mais vulneráveis? Uma combinação de todas essas ações?

Conseguir identificar o impacto de cada ação é essencial para a construção de políticas públicas eficazes, que priorizem quem mais precisa e maximizem o impacto. Para que isso aconteça, é essencial distinguir correlação de causalidade. Quando dois fatores caminham na mesma direção, estamos diante de uma correlação. Causalidade ocorre quando um desses fatores determina o outro. Confundir correlação e causalidade pode levar a construir programas inadequados, com consequências muitas vezes difíceis de serem revertidas.

Uma ilustração da questão correlação/causalidade pode ser vista quando analisamos nos Estados Unidos a quantidade de policiais per capita e o número de crimes per capita, como pode ser visto no Gráfico 1. Os dois indicadores caminham juntos: onde há maior número de policiais também há um nível mais elevado de criminalidade. Claramente o gráfico mostra uma correlação: em cidades com maior nível de criminalidade há mais demanda por policiamento. Entretanto, se não tomarmos cuidado, podemos interpretar como "mais policiais causando mais crimes", com potenciais recomendações de políticas públicas bastante questionáveis.

Gráfico 1 – Correlação ou causalidade? Número de policiais e crime per capita em 2.494 cidades americanas com mais de dez mil habitantes



Fonte: FBI Uniform Crime Reports (1999) e Blog Marginal Revolution.

É claro que nesse caso temos um exemplo simples e bastante óbvio. Mas essa espécie de análise equivocada é frequentemente utilizada para embasar a discussão como *evidência* de que um programa está ou não funcionando, que uma ação teve ou não efeito, que uma política deve ou não continuar existindo. Ou seja: atribuindo equivocadamente causalidade a uma simples correlação.

Outra forma de colocar a questão é confundir o que pode ser observado com o real impacto do programa. Ou seja: misturar os resultados de monitoramento com os de avaliação. Por exemplo, entre 2008 e 2014, houve um aumento médio anual em torno de 16% do orçamento do Bolsa Família no Nordeste[2]. Nesse mesmo período, também foi observado um crescimento médio de 5% de homicídios na mesma região entre os jovens. Isso quer dizer que o aumento do Bolsa Família causou mais homicídios? Ou que o aumento de homicídios provocou um aumento no orçamento do Programa? Não é possível concluir nada apenas

1. Cunha, Heckman e Schennach (2010), Cunha e Heckman (2007, 2008), Herrnstein e Murray (1994), Murnane, Willet e Levy (1995), Cawley, Heckman e Vytlacil (2001), Heckman, Stixrud e Urzua (2006), Borghans, Duckworth e Heckman (2008) e Cunha et al. (2006).

2. Atlas da Violência (Ipea) e TabCad (MDS).

com essa análise, pois estamos misturando dados de monitoramento e tentando concluir sem levar em consideração diversos fatores que afetam a violência no Nordeste, e já partindo do pressuposto de que o Bolsa Família afeta. Ou seja, o erro está justamente em pensar que apenas monitorando os dados de violência é possível concluir que os resultados sejam provocados pelo Programa.

Por mais estranho que possa parecer, alguns programas – desenhados com as melhores das intenções – podem prejudicar os beneficiários. Por exemplo, em 2004 foi implementado na Índia um programa em que alunos do Ensino Fundamental participaram de programas de aprendizagem por meio de computadores. Depois de uma avaliação de impacto rigorosa, os resultados apontaram para uma performance desses alunos em matemática inferior à performance daqueles que continuaram aprendendo por meio de métodos tradicionais (LINDEN, 2008).

Outro bom exemplo é o da pré-escola, intervenção reconhecida pela eficácia, mas que pode também prejudicar o desenvolvimento das crianças, se mal desenhada ou implementada. Esse é o caso, por exemplo, de crianças que frequentaram pré-escolas financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Infantil no Equador[3], que tiveram uma piora no desenvolvimento cognitivo e de linguagem (ROSERO E OOSTERBEEK, 2011). Políticas mal desenhadas e mal implementadas, aliadas à falta de avaliações e de monitoramento para identificar esses gargalos, podem piorar as condições dessas crianças. Os efeitos, porém, só serão visíveis muitos anos depois.

Este texto está dividido em três partes, além desta introdutória. Na primeira, falamos do uso prático das avaliações de impacto pelas políticas públicas. Na sequência, desmistificamos críticas comuns feitas à avaliação de impacto. Na terceira seção, trazemos algumas considerações finais.

Uso prático das avaliações de impacto

O arcabouço teórico da avaliação de impacto permite que, de maneira clara e confiável, diagnósticos sejam feitos. As técnicas de avaliação permitem ao gestor público **isolar o impacto de uma ação específica e entender o seu real efeito na população**. Por exemplo, com uma avaliação de impacto bem feita, podemos separar o efeito de um programa de qualificação profissional para jovens em situação de pobreza em um determinado município mesmo que, neste mesmo ano, uma empresa de *telemarketing* tenha sido instalada na região, aumentando as oportunidades de emprego para os seus moradores.

Além do impacto direto do programa, muitas outras perguntas podem ser respondidas com esse mesmo arcabouço teórico, compondo um ferramental essencial para a boa gestão das políticas públicas. Com essa metodologia, o gestor pode responder a essas questões:

Será que a teoria está correta? Quanto da redução na pobreza podemos realmente atribuir ao programa? Podemos dizer que o programa realmente afeta a população da maneira esperada? Será que existe algum efeito não antecipado do programa?

Para um mesmo objetivo, qual a melhor ação? Se existe mais de um programa atuando na mesma região, qual tem o maior impacto? Qual tem maior custo-benefício, ou seja, qual consegue fazer mais pela população usando menos recursos públicos?

Como podemos aperfeiçoar o programa? É melhor a transferência de renda com ou sem condicionalidades? Quem deveria receber prioritariamente o benefício: a mãe ou o pai? Qual seria o efeito de premiar os melhores alunos com transferências? As respostas a todas essas perguntas já foram objeto de avalições de impacto ao redor do mundo e serviram de insumo para o desenho de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, por exemplo.

O programa é adequado também para públicos específicos? E para diferentes faixas etárias? Por exemplo, um programa de inclusão produtiva pode ter os efeitos desejados para o público urbano de baixa renda, mas um impacto diferente para a população quilombola ou ribeirinha. Para ter certeza da adequação do programa a diferentes grupos, é necessário replicar o estudo nos contextos específicos.

Governos de inúmeros países ao redor do mundo têm utilizado o arcabouço de avaliação, monitoramento e desenho de políticas públicas como importantes ferramentas de aprendizado e de gestão[4]. Esse ferramental tem ajudado governos a manter e a expandir programas bem-sucedidos. O caso do México ilustra isso. Tradicionalmente, programas de combate à pobreza tendiam a ser extintos e substituídos por novas inciativas a cada troca de governo. Em 2001, após a eleição de Vicente Fox para presidente, a primeira vitória de um partido de oposição em 70 anos, havia crescentes rumores de que o programa Progresa[5] iria acabar.

Foi a avalição rigorosa de impacto do Progresa[6] que permitiu rebater o ceticismo de alguns críticos do programa dentro do novo governo. Como resultado, o programa foi rebatizado para Oportunidades, não só mantendo a essência de seu desenho, mas sendo expandido de 2,3 para 4,2 milhões de domicílios atendidos (LUSTIG, 2011).

---

3. Fodi ou "Fondo de Desarrollo Infantil": <http://www.inclusion.gob.ec/#>.

4. Ver: <www.minedu.gob.pe/minedulab/> <https://sbst.gov/> <www.behaviouralinsights.co.uk>

5. Disponível em: <https://www.gob.mx/prospera>.

6. Ver, por exemplo, Behrman, Sengupta e Todd (2005), Behrman e Hoddinot (2000), Schultz (2000), Gertler (2000), Skoufias e McClafferty (2000), Skoufias (2005), Parker e Skoufias (2000), entre outros.

Além disso, a evidência sobre os efeitos do programa serviu de subsídio para que outros países latinoamericanos desenvolvessem políticas semelhantes nos anos seguintes[7]. Nesse sentido, o caso mexicano com o Progresa nos mostra como as avaliações podem ser aliadas, fortalecendo e ampliando a atuação de programas com impactos positivos.

Desmistificando as avaliações de impacto

Ao longo dos últimos anos, muitas pessoas advogaram contra a realização de avaliações de impacto em políticas públicas. A seguir, discutiremos as principais questões levantadas no debate público.

Mito 1: "Avaliações de impacto são antiéticas"

Será que a participação em um programa é sempre benéfica? Isto é, quem não participa necessariamente está sendo prejudicado? Como vimos na seção anterior, muitos programas têm efeito zero ou até mesmo efeito negativo nos participantes. Já vimos, por exemplo, que o programa educacional com computadores na Índia atrapalhou o aprendizado dos alunos. Nos Estados Unidos, o **Juvenile Awareness Program** (NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, 2013) busca reduzir a violência levando jovens de baixa renda em visitas guiadas a cadeias americanas, no intuito de dissuadi-los de cometer crimes. A vasta literatura sobre o tema[8] conclui que o programa pode ter um efeito nocivo nos jovens, inclusive aumentando a delinquência. Enquanto não tivermos evidências científicas, não é possível ter certeza de que os participantes de um programa estão de fato sendo beneficiados pela ação.

Outros programas evidenciam efeitos nulos sobre seus beneficiários, como o **New Chance Demonstration** (MINORITY DATA RESOURCE CENTER, 2012). Em uma avaliação rigorosa (QUINT; BOS; POLIT, 1997) em 16 escolas e organizações que fornecem apoio a mães adolescentes para melhorar a renda e emprego, os resultados mostraram que o programa não impactou nem a renda, nem o emprego das beneficiárias, como era esperado. Em certo sentido, o efeito do programa não foi apenas nulo, foi prejudicial às participantes. Essas jovens gastaram tempo participando do programa enquanto poderiam estar destinando esforços em outras ações para melhorar a renda e o emprego.

Os dois exemplos citados invalidam a crítica de que é antiético dividir potenciais beneficiários em grupos que participam ou não do programa. Em geral, a crítica à divisão de participantes em grupos vai na seguinte linha: como estamos lidando com pessoas muitos vulneráveis, todas teriam direito de receber o programa ao mesmo tempo. Sobre esse assunto, temos duas pontuações a fazer. A primeira, já abordada, é que é delicado defender a inclusão de todos os potenciais beneficiários em um programa sem evidências de que o efeito é o esperado.

A segunda é o fato de que muitas vezes há limitações orçamentárias e gargalos de gestão para atender desde o início da implantação todos os potenciais beneficiários de uma vez só, em todos os municípios. A maior parte das políticas públicas demanda tempo, orçamento e experiência gerencial para atingir todo o público-alvo. Quando não há disponibilidade de vagas para todos ao mesmo tempo, sortear quem recebe o programa primeiro é uma estratégia que permite que todos os interessados tenham as mesmas chances de participar do programa. Isso se o programa de fato tiver impacto esperado, o que não foi o que ocorreu com o **Juvenile Awareness Program**, por exemplo. Neste caso, as crianças que *não* participaram do programa que foram beneficiadas.

Portanto, a crítica de que avaliações de impacto são antiéticas é desinformada e ingênua, pois não considera a possibilidade de os programas terem efeitos contrários do esperado ou nulos, nem a realidade de implementação das políticas públicas, suas limitações territoriais e orçamentárias.

Mito 2: "Avaliações de impacto são muito caras para o governo"

Outro mito sobre avalições de impacto é que elas são demasiadamente caras e que, por tal motivo, é melhor destinar os recursos integralmente aos programas. Podemos dividir o custo de uma pesquisa de avaliação nas seguintes categorias:

Custo do programa. Não deve ser incluído dentro do custo da pesquisa, afinal o programa acontecerá de maneira independente desta. Além disso, uma pesquisa bem desenhada não aumenta os custos do programa, apenas utiliza seu desenho para identificar um grupo de comparação.

Custo do desenho da pesquisa. O desenho da pesquisa exige certa experiência e conhecimento teórico e prático. Mas este trabalho de planejamento não é caro. Além do mais, em geral, a comunidade de acadêmicos tem interesse em se envolver, principalmente com o objetivo de produzir pesquisas. Há também diversos organismos internacionais que financiam pesquisas de avaliação de impacto e oferecem apoio gratuito para a produção e disseminação de conhecimento.

Coleta de dados. Com certeza, a coleta de dados pode ser o componente mais caro da pesquisa. Realizar entrevistas domiciliares, por exemplo, é algo custoso. Dependendo da abrangência geográfica, isso pode ser ainda mais caro. En-

7. Lustig (2011) narra detalhadamente como a avaliação de impacto do Programa Progresa foi fundamental para que o programa não fosse extinto na transição para o governo Vicente Fox.

8. Cook e Spirrison (1992), Finckenauer (1982), GERP&DC (1979), Lewis (1983), Locke et al. (1986), Michigan D.O.C. (1967), Orchowsky e Taylor (1981), Vreeland (1981) e Yarborough (1979). Uma meta-análise da literatura também foi feita por Petrosino et al. (2013), pela Cochrane Library.

tretanto, cabe lembrar que a existência de dados relativos ao programa é fundamental para a sua boa gestão, independentemente de uma pesquisa de avaliação. Além disso, se a pesquisa for desenhada em parceria com a secretaria finalística responsável pelo programa, essa coleta pode ser incorporada ao próprio desenho do programa, reduzindo custos. Finalmente, em muitos casos podemos fazer uso de dados administrativos para fazer esse acompanhamento. Na área da educação, por exemplo, muitas avaliações acabam por medir o efeito do programa em notas de testes padronizados, que são aplicados rotineiramente por escolas da rede pública, ou em frequência escolar, que pode ser acessada por meio do Censo Escolar. Avaliações de programas de qualificação profissional podem fazer uso de dados administrativos de salário e emprego formal, através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Em todos esses casos, o custo de obtenção de dados administrativos é nulo.

Ainda assim, vale lembrar que, mesmo que uma avaliação envolva uma custosa coleta de dados, os custos de não fazer uma avaliação, quando falamos de políticas públicas de larga escala, são sempre muito maiores.

Mito 3: "Avaliações são reducionistas"

Outro mito bastante difundido é que as avaliações de impacto são reducionistas e que, por envolverem uma mensuração numérica, deixam de capturar importantes dimensões do comportamento humano.

Em geral, o argumento reducionista é usado contra pesquisas quantitativas e em favor de pesquisas qualitativas. Isso é uma falsa dicotomia: pesquisas qualitativas podem e devem acompanhar avaliações de impacto. As duas formas de fazer pesquisa são complementares, não antagônicas. Pesquisas de avaliação de impacto são sempre enriquecidas por grupos focais e entrevistas semiestruturadas com gestores e beneficiários, quando é possível captar nuances e sutilezas do programa que não foram pensadas no desenho do questionário quantitativo. Isso, porém, não é razão para deixar de fazer uma avaliação de impacto.

Esse mito advém também do desconhecimento dos inúmeros avanços alcançados nos últimos anos nos campos de psicologia, neurociência, economia comportamental, microeconomia e teoria dos jogos. Pesquisadores dessas áreas têm trabalhado cada vez mais de forma integrada para testar e validar instrumentos que possam medir aspectos aparentemente não mensuráveis, como o sentimento de justiça, aversão a perdas, altruísmo, flexibilidade cognitiva, desatenção, entre inúmeras outras. Existem instrumentos testados e validados pela comunidade acadêmica internacional para a medição de cada uma dessas variáveis. Há uma literatura extensa[9] ligando medições de cada uma delas a comportamentos cotidianos.

Portanto, as avaliações de impacto podem ser usadas de forma integrada e complementar a outras áreas de conhecimento. A dicotomia pesquisas quantitativas *vs.* qualitativas é uma discussão ultrapassada, causada por desconhecimento dos avanços científicos dos últimos anos.

Estudo de caso: avaliações mais completas se utilizam de metodologias quantitativas e qualitativas[10]

Na Índia, o programa People's Campaign – que visava aumentar a participação política da população – foi avaliado por Ananthpur, Malik e Rao (2014) com uma combinação de metodologias quantitativas (um estudo por sorteio) e qualitativas (um estudo etnográfico[11]).

Os resultados se complementam. Enquanto o estudo quantitativo descobriu que a intervenção não teve impacto sobre a população, o estudo qualitativo forneceu informações sobre o motivo dessa falha: heterogeneidade na qualidade do programa e falta de apoio da gestão local. O estudo etnográfico também revelou efeitos inesperados em características que não deveriam ser impactadas pelo programa, como o aumento da participação das mulheres nas atividades de desenvolvimento da aldeia.

Sem a compreensão matizada do contexto e das dinâmicas locais fornecidas pelo componente qualitativo, os pesquisadores não teriam conseguido entender por que os dados quantitativos não encontraram impactos. Sem a avaliação quantitaiva, os pesquisadores não poderiam ter certeza de que o programa tem efeito nulo em todas as localidades. É justamente a combinação dos dois métodos que proporciona um entendimento integral do programa.

Mito 4: "Avaliações só têm valor se forem generalizáveis"

A validade da avaliação de impacto de um programa ou política pode ser separada em duas vertentes: validade interna e validade externa. A primeira refere-se à capacidade de a avaliação associar o programa a um resultado causal. Já a validade externa requer que, além de uma relação causal entre o programa e o resultado, também seja possível extrapolar aquele efeito para outras realidades. Ou seja, a validade externa de um programa requer que o que foi observado em uma realidade – turma, escola, município etc. – seja também experimentada em outra, isto é, o resultado observado pode ser generalizado.

Uma questão que é necessária ter em mente é que todo e qualquer estudo – de avaliação de impacto ou não –

9. Bons exemplos seriam o Achievement Motivation Profile (MANDEL; FRIEDLAND; MARCUS, 1996), que mede perseverança em estudantes, o self-control schedule (ROSENBAUM, 1980), que mede autocontrole, ou o Rosenberg *self-esteem scale* (ROSENBERG, 1965), que mede autoestima. DellaVigna (2007) traz um resumo da área de estudo.

10. Texto adaptado de Gertler et al. (2016).

11. Em 10% das localidades estudadas (que receberam ou não o programa), um pesquisador foi designado para viver com as famílias e estudar os impactos do programa nas estruturas sociais e políticas da aldeia. O método de pareamento, discutido no próximo capítulo, foi utilizado para selecionar vilas que receberam o programa que fossem comparáveis às que não receberam.

possui validade apenas nas condições em que foi testado. Isso, porém, não invalida os resultados em qualquer área de conhecimento. A validade do estudo, fora do contexto em que foi produzido, nem sempre pode ser garantida. Por exemplo, as conclusões da avaliação de impacto do Padin[12], no Ceará, provavelmente não podem ser extrapoladas para Santa Catarina ou Mato Grosso.

Para que sejam úteis às políticas públicas, as avaliações de impacto devem ser conduzidas com frequência, testando os efeitos do programa para diferentes grupos de indivíduos, para diferentes localidades, sob diferentes instituições políticas e administrativas. É assim que se constrói a validade externa. Programas que a princípio podem funcionar muito bem sob certas condições podem não funcionar em outras. Por exemplo, programas de primeira infância têm efeitos bastante positivos em vários países, como será discutido no quarto capítulo. Isso é um indicativo de que um programa em larga escala de primeira infância no Brasil pode ter impactos bastante positivos nas crianças brasileiras, mas é necessário avaliar se de fato o desenho proposto está adequado à nossa realidade.

Estudo de caso: a construção de validade externa através de uma avaliação simultânea[13]

Uma estratégia que pode ser utilizada é a de avaliar o mesmo programa em contextos diferentes, construindo assim a validade externa do programa. A pesquisa de Banerjee, Duflo e Goldberg (2015) é um exemplo disso. Nessa pesquisa, um modelo de inclusão social e produtiva desenvolvido pela Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)[14] foi reproduzido e testado em diferentes países: Etiópia, Gana, Honduras, Índia, Paquistão e Peru. Em cada país, os pesquisadores trabalharam com ONGs locais e implementaram o programa, apenas ligeiramente ajustados para o contexto de cada país.

Durante dois anos, famílias receberam um pacote de benefícios que incluía equipamentos, treinamento, assistência técnica, transferências de renda, informações sobre saúde, entre outros. Depois de um ano, observou-se melhorias significativas no consumo dessas famílias, maior segurança alimentar, inclusão financeira, saúde mental, envolvimento político, entre outros. O tamanho do impacto variou em cada lugar. No agregado, no entanto, a avaliação demonstrou que essa estratégia pode ser válida mesmo em contextos sociais muito diferentes.

Mito 5: "Avaliações de impacto demoram demais"

Pesquisas de avaliação de impacto não são intrinsecamente demoradas. A avaliação de impacto leva o tempo que se espera que a política ou programa promova seus efeitos no público-alvo. Se um programa promete trazer benefícios em uma semana de implementação, pode-se avaliar o impacto desse programa em apenas uma semana para verificar se a expectativa corresponde. Porém, principalmente na área social, leva tempo para produzir impacto em alguma população. Por exemplo, dificilmente um programa educacional vai fazer com que os estudantes aumentem em 20% suas notas com apenas uma semana de intervenção pedagógica.

Da mesma forma, programas sociais que visam melhorar índices de saúde, empregabilidade, renda ou produtividade não têm efeito imediato. Por isso as avaliações de impacto são feitas com um prazo de alguns meses ou anos. A não ser que o gestor garanta que o programa tenha efeitos, mesmo que intermediários, de curto prazo. Então a avaliação de impacto pode verificar se esta crença é válida ou apenas uma expectativa muito otimista. Não faz sentido esperar que uma política ou programa que tenha por objetivo modificar resultados de longo prazo seja avaliada no curto prazo. Desse modo, a avaliação deve se adequar ao horizonte da ação.

Vimos ao longo desta seção como os mitos sobre avaliações de impacto são frágeis, quando analisados com um pouco mais de cuidado. Avaliações não são antiéticas: avaliar os impactos da intervenção de maneira rigorosa, antes de pressupor que todo programa é benéfico, significa tratar os cidadãos com respeito. Do mesmo modo, a discussão não se sustenta quando se alega a demora, o custo, o reducionismo e a especificidade dos resultados obtidos. A duração da pesquisa depende do tempo que o programa leva para produzir efeitos observáveis; os custos de uma pesquisa são pequenos perto do risco de não ter dados sobre o impacto; a dicotomia sobre pesquisas qualitativas *vs.* quantitativas é falsa, pois ignora a complementaridade entre elas; por fim, como em qualquer estudo, a validade externa é construída ao avaliar o mesmo desenho de programa em contextos diferentes. Isto não é uma particularidade de avaliações de impacto, e sim do processo de construção da evidência científica. Ao desmistificar essas questões, esperamos contribuir para um debate mais qualificado sobre o uso de avaliações de impacto em políticas sociais.

12. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin), no Ceará (Lei n° 14.026, de 17 de dezembro de 2007), é uma iniciativa do Programa Mais Infância Ceará, que tem como princípio orientar o processo do cuidar e educar as crianças pequenas.

13. Texto adaptado de Gertler et al. (2016)

14. Disponível em: <http://www.brac.net/>.

Considerações finais

Confundir causalidade com correlação, misturar indicadores de monitoramento com resultados de avaliação e presumir que um programa sempre gera impactos positivos aos beneficiários são erros comuns, que podem ter consequências graves. Isso é especialmente sensível quando estamos lidando com a população mais vulnerável. Atribuir corretamente causalidade aos programas é o passo inicial para podermos avaliar os seus efeitos, identificar gargalos e corrigir rumos.

Como vimos na primeira seção, é necessário lançar mão de técnicas menos simplistas que verificar apenas para que sentido os indicadores estão apontando, para **não chegar a conclusões precipitadas**, como "mais policiais causam mais crimes". Por isso, apenas monitorar variáveis que supomos que estejam relacionadas a um programa, sem levar em consideração todos os outros fatores que também afetam essas variáveis, pode nos levar a conclusões equivocadas.

Também discutimos cinco mitos que ainda persistem no debate público, com questões que vão desde puro preconceito contra avaliações de impacto a uma visão ingênua e mal informada sobre a metodologia. Está na hora de passarmos para uma discussão mais objetiva e construtiva. Como veremos no próximo capítulo, essa compreensão consistente sobre os efeitos de um programa na vida dos beneficiários só é possível se incorporarmos avaliações de impacto na agenda da gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANANTHPUR, K.; MALIK, R.; RAO, V. **The anatomy of failure:** an ethnography of a randomized trial to deepen democracy in rural India. Washington DC: The World Bank, 2014.

BANERJEE, A. et al. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries. Science, [S.l.], v. 348, n. 6236, p. 772-790, 2015.

BEHRMAN, J. R.; HODDINOTT, J. **An evaluation of the impact of PROGRESA on pre-school child height.** Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2000.

BEHRMAN, J. R.; SENGUPTA, P.; TODD, P. Progressing through PROGRESA: an impact assessment of a school subsidy experiment in rural Mexico. E**conomic Development and Cultural Change**, Chicago, v. 54, n. 1, p. 237-275, 2005.

BORGHANS, L. et al. The economics and psychology of personality traits. **Journal of Human Resources**, Madison, v. 43, n. 4, p. 972-1059, 2008.

CAWLEY, J.; HECKMAN, J. J.; VYTLACIL, E. J. Three observations on wages and measured cognitive ability. **Labour Economics, Amsterdam**, v. 8 n. 4, p. 419-442, 2001.

COOK, D. D.; SPIRRISON, C. L. Effects of a prisoner-operated delinquency deterrence program: Mississippi's project aware. **Journal of Offender Rehabilitation**, Hoboken, v. 17, n. 3-4, p. 89-100, 1992.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. The technology of skill formation. **American Economic Review**, Nashville, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

_____. Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. **Journal of Human Resources**, Madison, v. 43, n. 4, p. 738-782, 2008.

CUNHA, F. et al. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In: HANUSHEK, E. A.; WELCH, F. (Ed.). **Handbook of the economics of education**. Amsterdam: North-Holland, 2006. p. 697-812.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J; SCHENNACH, S. M. Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. **Econometrica**, Hoboken, v. 78, n. 3, p. 883-931, 2010.

DELLAVIGNA, S. **Psychology and economics**: evidence from the field. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2007.

FINCKENAUER, J. O. **Scared straight and the panacea phenomenon**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982.

GERTLER, P. J. **Final report:** the impact of PROGRESA on health. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2000.

GERTLER, P. J. et al. **Impact evaluation in practice**. Washington DC: World Bank Publications, 2016.

GLENNERSTER, R.; TAKAVARASHA, K. **Running randomized evaluations**: a practical guide. Princeton: Princeton University Press, 2013.

GREATER EGYPT REGIONAL PLANNING & DEVELOPMENT COMMISSION. **Menard correctional center:** juvenile tours impact study. Carbondale: Greater Egypt Regional Planning and Development Commission, 1979.

HECKMAN, J. J.; STIXRUD, J.; URZUA, S. The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. **Journal of Labor Economics**, Chicago, v. 24, n. 3, p. 411-482, 2006.

HERRNSTEIN, R. J.; MURRAY, C. A. **The bell curve**: intelligence and class structure in American life. New York: Free Press, 1994.

IMBENS, G. W.; RUBIN, D. B. **Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LEWIS, R. V. Scared straight – California style: evaluation of the San Quentin SQUIRES program. **Criminal Justice & Behavior**, Thousand Oaks, v. 10, n. 2, p. 209-226, 1983.

LINDEN, L. L. **Complement or substitute?** The effect of technology on student achievement in India. Washington DC: InfoDev, 2008.

LOCKE, T. P. et al. An evaluation of a juvenile education program in a state penitentiary. **Evaluation Review**, Amsterdam, v. 10, p. 281-298, 1986.

LUSTIG, N. **Scholars who became practitioners:** the influence of research on the design, evaluation, and political survival of Mexico's Antipoverty Program Progresa/Oportunidades. New Orleans: Tulane University Press, 2011.

MANDEL, H. P.; FRIEDLAND, J. G.; MARCUS, S. I. **Achievement motivation profile**. Los Angeles: Western Psychological Services, 1996.

MICHIGAN DEPARTMENT OF CORRECTIONS. **A six month follow-up of juvenile delinquents visiting the Ionia reformatory**. Lansing: Michigan Department of Corrections, 1967. (Research Report n. 4).

MINORITY DATA RESOURCE CENTER. **New chance demonstration.** 2012. Disponível em: <https://www.mdrc.org/project/new-chance#overview>. Acesso em: 11 out. 2017.

MURNANE, R. J.; WILLETT, J. B.; LEVY, F. The growing importance of cognitive skills in wage determination. **Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 77, n. 2, p. 251-266, 1995.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. **Practice profile**: Juvenile Awarenesse Programs (Scared Straight). 2013. Disponível em: <https://www.crimesolutions.gov/PracticeDetails.aspx?ID=4>. Acesso em: 11 out. 2017.

ORCHOWSKY, S.; TAYLOR, K. **The Insiders Juvenile Crime Prevention Program**. Richmond: Virginia Department of Corrections, 1981.

PARKER, S.; SKOUFIAS, E. **The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation**. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2000.

PETROSINO, A. et al. **Scared straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency:** a systematic review. Blues Creek: The Campbell Collaboration, 2013.

QUINT, J. C.; BOS, J. M.; POLIT, D. F. **New chance**: final report on a comprehensive program for young mothers in poverty and their children. Washington DC: Institute of Education Sciences, 1997.

ROSENBAUM, M. A schedule for assessing self-control behaviors: Preliminary findings. **Behavior Therapy**, Amsterdam, v. 11, n. 1, p. 109-121, 1980.

ROSENBERG, M. **Rosenberg self-esteem scale (RSE)**. 1965. Disponível em: <http://bit.ly/2yumvXx>. Acesso em: 6 out. 2017.

ROSERO, J.; OOSTERBEEK, H. **Trade-offs between different early childhood interventions**: evidence from Ecuador. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2011.

SKOUFIAS, E. **PROGRESA and its impacts on the welfare of rural households in Mexico.** Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2005. v. 139.

SKOUFIAS, E.; MCCLAFFERTY, B. **Is PROGRESA Working?** Summary of the results of an Evaluation by IFPRI. 2001. Disponível em: <http://bit.ly/2fR2tuS>. Acesso em: 6 out. 2017.

SCHULTZ, P. **Final report:** the impact of PROGRESA on school enrollment. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2000.

VREELAND, A. D. **Evaluation of face-to-face:** a juvenile aversion program. Dallas: University of Texas, 1981. (Tese - Doutorado em Saúde Pública).

YARBOROUGH, J. C. **Evaluation of JOLT as a deterrence program.** Lansing: Michigan Department of Corrections, 1979.

2

Como fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais?

Resumo

Este texto apresenta as diferentes metodologias de avaliação de impacto através de exemplos e aplicações práticas. Explica as fragilidades de avaliações que não conseguem separar causalidade de correlação e apresenta os principais métodos: sobredemanda, promoção aleatória, pareamento, entre outros. Por fim, discute erros de implementação de pesquisas que podem invalidar os resultados de um estudo.

Introdução

Avaliações de impacto são ferramentas valiosas para auxiliar o gestor no desenho de políticas sociais. Vamos ilustrar o uso dessas técnicas com o exemplo da família do João, beneficiário do Programa Bolsa Família[15]. João tem oito anos e mora em Sergipe. A mãe dele, Maria, divide as responsabilidades dos cuidados do João com a sua mãe, Zélia, avó do menino. Depois de um ano participando do Bolsa Família, João está bem alimentado, com as vacinas em dia e frequentando a escola diariamente. A casa da família foi ampliada, com a construção de mais um cômodo para a avó, e a rua em frente foi asfaltada, acabando com a poeira que causava crises de asma em João. Será que podemos dizer que tudo isso foi *causado* pelo Bolsa Família?

A resposta é não. O bairro do João também recebeu melhorias de um programa municipal de urbanização. Não só isso: Dona Zélia trabalhava como bordadeira, mas está desempregada desde o início do ano. Esses dois fatores influenciam diretamente a vida da criança. O programa municipal de urbanização melhorou as condições da habitação da família e impactou a saúde de João. A avó desempregada traz menos renda para casa, afetando negativamente o poder de compra da família. Por outro lado, a avó acompanha João até a escola – desde então ele não tem faltado mais a nenhuma aula – e também monitora a carteira de vacinação do neto, para que não falte nenhuma dose de vacina que os médicos recomendaram. No saldo final, quem causa o quê? E quanto? Se não levarmos esses fatores em consideração, podemos estar distorcendo o impacto do Bolsa Família.

Portanto, a pergunta que deve ser feita é: o que teria acontecido com a família de João caso não tivesse recebido o programa? O impacto do programa será a diferença entre o que aconteceu com a família por ser beneficiária do Bolsa Família e o que teria acontecido com ela caso não tivesse recebido – o chamado *contrafactual*. No entanto, isso é impossível, já que precisaríamos da *mesma* família recebendo e não recebendo o programa *ao mesmo tempo*. Para isso existem métodos estatísticos que nos ajudam a estimar esse contrafactual.

Podemos comparar João com ele mesmo?

Em um primeiro momento, talvez pareça que a solução óbvia é de comparar a família do João de hoje, depois do programa, com a família do João de antes do programa. No entanto, não foram só João, Maria e Zélia que mudaram nesse último ano. Foi construída uma fábrica no município, onde agora trabalham as irmãs de Maria. Maria também concluiu o Ensino Médio e conseguiu um emprego melhor, apesar de sua mãe ter ficado desempregada. Comparar o antes e o depois da criança seria misturar todos esses efeitos, sem conseguir atribuir causalidade (nem medir o impacto) do Programa. Essa comparação temporal inevitavelmente traz erros e não tem valor nenhum. Inclusive, pode subestimar o efeito do programa. Se os fatores externos estão contribuindo negativamente para o bem-estar da família, apenas uma comparação entre o antes e o depois será injusta com o potencial efeito do programa.

Podemos comparar o João com o José?

Outra estratégia bastante utilizada – mas que também traz muitos problemas – é comparar um beneficiário com outra pessoa que não recebeu o programa. Mesmo que a família do José, que não recebeu o programa, tenha a composição, perfil e a situação familiar parecidas com a família do João, não podemos garantir a comparabilidade em fatores não observados. E se a mãe de José for muito amiga de uma professora primária, que sempre a estimulou a levá-lo na escola e seguir o calendário de vacinas corretamente desde o nascimento? Nesse caso, José teria potencialmente uma condição comparável à de João, e atribuiríamos menor efeito ao Bolsa Família, não nos permitindo concluir nada com segurança.

A solução? Aleatorizar

Escolher aleatoriamente resolve todos esses problemas[16]. A ideia é encontrar dois grupos: um que recebeu o programa (ao qual a família do João pertence) e outro *que poderia ter recebido* o programa, mas que não recebeu ainda. Dessa maneira, conseguimos evitar o erro das comparações descritas.

É fundamental que nada além do acaso tenha afetado a chance de receber ou não o programa. Aleatorizar, portanto, nada mais é do que realizar um sorteio e seguir a ordem da lista sorteada. Por que sortear é uma técnica tão importante para avaliações de impacto? Ao sortear, estamos garantindo que os dois grupos sejam comparáveis nas características observáveis (faixa etária, renda, composição familiar, número de cômodos na casa, entre outros) e não observáveis (motivações, interesses específicos, atitudes, entre outros), pois são dadas as mesmas chances para as pessoas entrarem em cada um dos grupos. E como é possível encontrar esse grupo de comparação?

Os métodos mais adequados para aleatorizar estão no Quadro 1:

Quadro 1 – Métodos para aleatorizar

1. Experimentos naturais
2. Estratégia de sobredemanda
3. Promoção aleatória

Fonte: Elaboração própria.

15. O Programa Bolsa Família está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas (BRASIL, 2015).

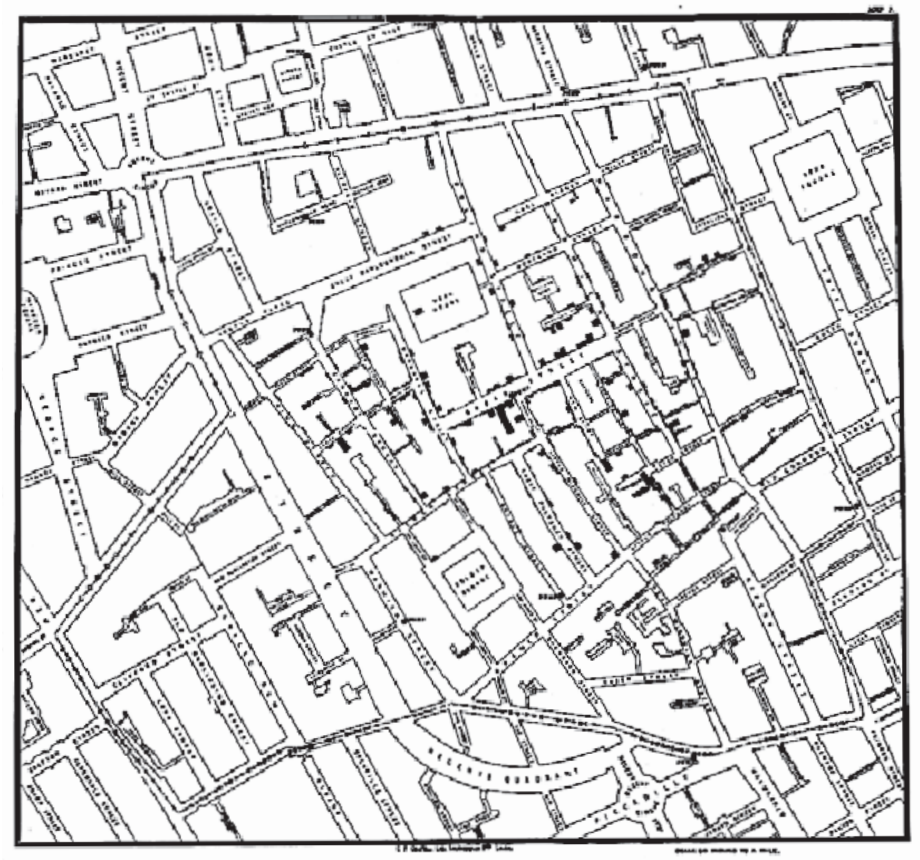
16. Imbens e Rubin (2015), Gertler et al. (2016), Glennester e Takavarasha (2013), Banerjee e Duflo (2011), entre outros, são livros-texto que detalham a metodologia.

Esses três métodos serão detalhados a seguir.

1. Experimentos naturais. Como sugerido pelo nome, acontecem de maneira natural. Talvez a melhor ilustração dessa metodologia seja a pesquisa do médico Jon Snow, de 1855, sobre o vírus da cólera em Londres (Snow, 1855). Até essa época, acreditava-se que a cólera era transmitida pelo ar. Snow notou que, apesar de todas as casas serem abastecidas com água do rio Tâmisa, algumas recebiam água colhida antes da estação de esgoto e outras depois, quando a água já estava contaminada. O que determinava a fonte de água de cada casa? Apenas o acaso.

É importante enfatizar que renda – que poderia não só afetar a qualidade da água, mas também outros aspectos da vida das famílias – não era um fator determinante. Ao mapear as casas, ficou claro que as casas que recebiam água das estações após o esgoto tinham maior índice de cólera, comprovando-se que era por meio da água contaminada que o vírus se propagava.

Figura 1 – Descoberta da forma de transmissão da cólera, Londres, 1854



BOX 1 – Outros exemplos de pesquisas com experimentos naturais[17 18]:

I. Educação e gravidez na adolescência

- **Pergunta e desafio para a avaliação:** Será que um aumento no nível de educação da população diminui a gravidez na adolescência[19]? O desafio ao responder essa pergunta é o fato de que outras características – renda, por exemplo – podem afetar ao mesmo tempo tanto o nível de escolaridade da mulher quanto a probabilidade de ela engravidar na adolescência, não nos permitindo discernir correlação de causalidade.

- **Caso:** Na Noruega, em 1959, o nível mínimo de educação aumentou de sete para nove anos, reforma que foi implementada em ordem aleatória em todos os municípios. Monstad, Propper e Salvanes (2008) demonstram que mais educação diminui a gravidez na adolescência, mas não o número de filhos nem a decisão de tê-los.

II. Imigração, emprego e renda:

- **Pergunta e desafio para a avaliação:** Ao imigrar para um país novo, será que a pré-existência de uma comunidade de imigrantes afeta as suas chances de emprego e renda? Nesse caso, o desafio para uma avaliação de impacto é de que pessoas mais bem informadas irão para cidades com maior rede de contatos e possivelmente têm mais chances de sucesso econômico em virtude de serem mais bem informadas.

- **Caso:** Um programa de refugiados na Suécia alocou aleatoriamente as famílias em diferentes cidades. Edin, Fredriksson e Åslund (2003) encontram que viver em uma comunidade pré-estabelecida aumenta as chances de sucesso de emprego e renda dos novos imigrantes.

2. Estratégia de sobredemanda. Outra maneira de conseguir esse mesmo efeito do experimento natural é usar a sobredemanda. Essa estratégia é indicada para quando o programa tem mais potenciais beneficiários do que capacidade de atendimento. Como aplicá-la? Mapeia-se quem são e onde estão os candidatos e depois se sorteia quem receberá o programa primeiro. Assim, o sorteio não é só uma forma de medir o impacto de um programa, como também é uma maneira justa de lidar com a sobredemanda, pois todos têm chances iguais de participar.

Existem algumas pontuações importantes que precisam ser feitas. A primeira é que usar essa estratégia não significa que quem não for sorteado nunca receberá o programa. É só uma maneira de selecionar quem será beneficiário primeiro.

Um segundo ponto a ser destacado é que o sorteio não exclui a possibilidade de focalização do público mais vulnerável. É perfeitamente possível combinar o sorteio com a priorização dos que mais precisam do programa. Programas podem garantir o atendimento do público mais vulnerável e, caso haja ainda vagas restantes, sorteá-las entre o público de baixa vulnerabilidade. Se este for o caso, a pesquisa versará apenas sobre os impactos na população sorteada, uma limitação do quanto podemos extrapolar os resultados para além da pesquisa. Entretanto, se é do entendimento do gestor do programa que existem atendimentos urgentes que devem ser priorizados, isso pode e deve, sim, entrar no desenho da avaliação. É responsabilidade do avaliador desenhar a pesquisa de forma que não interfira na gestão do programa nem nas prioridades previstas em seu desenho.

Em terceiro lugar, aleatorizar é uma maneira justa de alocar o programa quando o governo não tem condição de ofertar para todos, para que todos tenham as mesmas chances de participar do programa.

Finalmente, a seleção não precisa ser necessariamente feita no nível individual. A estratégia também funciona no âmbito do bairro, da série ou da unidade escolar, da unidade de saúde, do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), da comunidade ou mesmo do município.

17. Mais exemplos podem ser encontrados em: Rosenzweig e Wolpin (1980), Haenfler et al. (2002), Meyer, Viscusi e Durbin (1995), Bronars e Grogger (1994), Roth (1991), Metrick (1995), DiTella e Schargrodsky (2013), Zimmerman (2003), Card (1990), entre outros. Imbens e Rubin (2015) e Gertler et al. (2016) trazem mais detalhes sobre o modelo teórico.

18. Texto adaptado de Gertler et al. (2016)

19. Hoffman e Maynard (2008), Geronimus e Korenman (1992), Buvinic (1998), entre outros.

BOX 2 – Estudo de caso: desemprego e estabilidade social em Uganda[20]:

Em 2005, o governo de Uganda iniciou um programa para reduzir o desemprego na população jovem e promover estabilidade social nas regiões de conflito, ao norte do país.

O **Youth Opportunities Program**[21] convidou um grupo de jovens a submeter propostas para pequenos negócios. Milhares de propostas foram submetidas, mas o governo só tinha capacidade de financiar algumas centenas de projetos. Por conta da sobredemanda, os avaliadores trabalharam com o governo para sortear quais grupos receberiam financiamento.

Depois de análise, o governo escolheu uma lista de 535 propostas adequadas para o programa. As propostas foram então sorteadas, e 265 receberam financiamento. O financiamento médio foi de até 382 dólares.

Apesar de os pesquisadores (BLATTMAN; FIALA; MARTINEZ, 2013) não terem encontrado impacto em coesão social, após quatro anos os jovens que receberam o financiamento estavam mais bem capacitados, ganhavam 38% a mais e tinham 57% mais capital social.

BOX 3 – Outro exemplo de pesquisa que utiliza a técnica de sobredemanda[22]:

I. Vermes e educação

- **Pergunta e desafio para a avaliação:** existe vasta literatura[23] demonstrando o efeito negativo de vermes na saúde de crianças e adultos, mas qual seria o efeito na educação? Mais uma vez, o desafio de avaliação é o fato de que existem outros fatores – renda, por exemplo – que afetam tanto a saúde e a educação das pessoas, assim como a probabilidade de ter contato com vermes. Isso significa que uma avaliação de impacto que não leva isso em consideração estará confundindo correlação com causalidade.

- **Caso:** No Quênia, Miguel e Kremer (2004) avaliaram um programa em que alunos receberam remédio contra vermes. Também foi utilizada a técnica de sobredemanda, em que algumas escolas – escolhidas de maneira aleatória – receberam a medicação antes das outras. Os resultados mostram que o programa reduziu o número de dias que as crianças faltavam – dos alunos das escolas e também dos alunos das escolas vizinhas – mas que não teve efeito no desempenho dos alunos.

- **Desdobramento:** hoje, baseado na evidência científica, a ONG Deworm the World[24] foi criada e tem como objetivo replicar os resultados do Quênia ao redor do mundo, sempre casados com avaliações de impacto.

20. Texto adaptado de Gertler et al. (2016).

21. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P002952 e http://opm.go.ug/>.

22. Mais exemplos podem ser encontrados em: Robyn et al. (2012), Baylies et al. (2017), Masters, Kuwornu e Sarpong (2011), Angrist et al. (2002).

23. Ahuja et al. (2015), Hicks, Kremer e Miguel (2015), Croke (2014), Croke et al. (2016), Davey et al. (2015), entre outros.

24. Disponível em: <https://www.evidenceaction.org/dewormtheworld/>.

3. Promoção aleatória. Essa estratégia tem um desenho mais complexo e deve ser utilizada em programas com cobertura universal, em casos em que há baixa adesão. Em outras palavras, estamos falando de programas em que o governo tem capacidade de atender a todo o público-alvo, mas, por alguma razão, o programa tem poucos participantes.

O método[25] consiste em sortear um grupo de possíveis beneficiários que não estão participando do programa e fazer alguma ação (enviar mensagens de texto, e-mails, cartas etc.) capaz de aumentar a adesão. Diferentemente da estratégia de sobredemanda, todos podem aderir ao programa, mesmo aqueles que não foram sorteados.

Se o estímulo dado ao grupo sorteado for forte o suficiente, esperamos observar taxas de adesão distintas nos dois grupos. Por meio dessa taxa de adesão diferenciada, podemos inferir o impacto do programa. Para que isso seja feito, utilizamos hipóteses sobre o comportamento esperado dos potenciais beneficiários.

BOX 4 – Exemplo ilustrativo:
um programa de incentivo à gestação saudável

Suponha que o Ministério da Saúde de um determinado país queira oferecer um programa nacional, universalizado, de incentivo à gestação saudável. Esse programa consiste em acompanhamento da gravidez, entrega de vitaminas e orientação para as grávidas sobre amamentação e cuidados na primeira infância. Qualquer família pode aderir imediatamente ao programa, mas nem todas as pessoas sabem que essa oportunidade existe. Não há recursos para promover campanhas de comunicação em massa no país inteiro.

Nesse tipo de caso, a promoção aleatória pode funcionar muito bem: o primeiro passo é sortear municípios para campanhas locais de adesão, usando carros de som, e-mails, telefonemas e mensagens de texto, anúncios em rádios locais, entre outros. É importante que a campanha não afete nada além da adesão ao programa. Todos, em qualquer município, podem aderir.

Imagine que, depois de dois anos de programa (e campanha), foram obtidos os seguintes resultados (Tabela B4.1). Escolhemos apenas o peso médio ao nascimento como resultado para ilustrar o caso. Isso pode ser feito com outras variáveis.

Tabela B4.1 – Resultados da promoção aleatória

	Municípios sorteados	Municípios não sorteados	Diferença
Porcentagem de mulheres grávidas que se inscreveram no programa (ou seja, taxa de adesão ao programa)	69%	12%	57%
Peso médio das crianças no nascimento depois da implementação do programa	3,2 quilos	2,8 quilos	400 gramas

Se a única diferença entre os municípios foi a campanha de comunicação (ou seja, a promoção aleatória), podemos atribuir a diferença no peso das crianças ao programa. Entretanto, quando olhamos o peso médio das crianças, estamos misturando o peso das crianças que participaram do programa com as que não participaram, tanto nos municípios sorteados quanto nos não sorteados. Apesar de, por si só, isso ser um resultado interessante para políticas públicas, seria também interessante entender o efeito em quem recebeu o programa. Isso pode ser feito com um ajuste simples:

$$ToT = \frac{diferença\ no\ peso\ entre\ municípios\ sorteados\ e\ não\ sorteados}{diferença\ na\ adesão\ entre\ municípios\ sorteados\ e\ não\ sorteados}$$

No nosso caso:

$$ToT = \frac{400\ gramas}{69\% - 12\%} = 701\ gramas$$

Ou seja, a promoção aleatória evidenciou que o efeito do programa nas grávidas que receberam o programa é de 700 gramas!

25. Hirano et al. (2000), Duflo e Saez (2003), Kramer et al. (2001), Chaudhury e Parajuli (2010), Katz et al. (2001), Giné, Townsend e Vickery (2008), Duflo e Saez (2003), Newman et al. (2002), entre outros.

Quando nenhuma das estratégias de aleatorização for possível

Em alguns casos, a promoção aleatória ou a estratégia de sobredemanda não são possíveis. Se quiséssemos saber o efeito de aumentar o salário-mínimo sobre a oferta de trabalho, por exemplo, esse tipo de avaliação seria impossível, já que o salário-mínimo aumenta de maneira uniforme e simultânea para todos os trabalhadores, sem sobredemanda e sem necessidade de aderir ao programa. Ainda assim, é possível usar outras técnicas para estimar o impacto do programa. No entanto, essas metodologias são mais complexas e mais dependentes de hipóteses que não podem ser testadas, gerando resultados menos conclusivos.

A hipótese básica é a mesma: o avaliador precisa identificar um grupo que não recebeu o programa para ser comparado ao grupo que recebeu. Nesse trabalho, lançando mão de hipóteses plausíveis, é necessário que se convença quanto à real comparabilidade dos grupos. Esse não é o cenário ideal de avaliação de política pública – na maioria dos casos, o grupo de comparação escolhido acaba sendo imperfeito. Mesmo assim, em último caso, quando a avaliação é feita após a realização do programa ("*ex-post*") ou quando as possibilidades de sorteio foram esgotadas, tais alternativas podem ser utilizadas, isoladamente ou em combinações, para avaliar um programa.

Alguns dos principais métodos de avaliação quasi-experimental estão no Quadro 2:

Quadro 2 – Métodos de avaliação quasi-experimental

4. Regressão descontínua
5. Diferenças em diferenças
6. Pareamento

Fonte: Elaboração própria.

Esses três métodos serão detalhados a seguir.

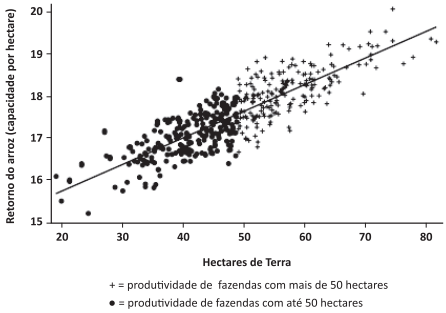
4. Regressão descontínua. O método[26] pode ser aplicado quando o programa tem um ponto de corte. Dessa forma podemos avaliar quem se classificou por pouco com quem quase se classificou. A ideia é bastante simples. Imagine que desejamos estudar o impacto de ser aprovado para participar de um curso que ofereça 100 vagas, e que a seleção se dê a partir da nota em um teste. É provável que o candidato colocado em 101º lugar seja bastante diferente do candidato que ficou em primeiro lugar. Compará-los não seria muito conclusivo. Porém, esse candidato muito provavelmente é bastante parecido com o candidato colocado na 100ª posição. Mais do que isso, a diferença entre os dois muitas vezes pode ser resultado de razões fortuitas, como uma distração, estar mais cansado na hora da prova etc. A limitação dessa técnica é que ela restringe a comparação àqueles indivíduos, comunidades ou municípios que estão perto do ponto de corte.

BOX 5 – Uso de regressão descontínua: subsídio a agricultores[27]

Suponha que o governo de um determinado país tenha como objetivo melhorar a produtividade de seus pequenos produtores de arroz, por meio de um subsídio para a compra de fertilizantes. O público-alvo do programa é composto pelos pequenos e médios agricultores, aqueles que possuem terras menores do que 50 hectares.

Vamos primeiro analisar a situação desses agricultores antes do início do programa. Como pode ser observado no Gráfico B5.1, vê-se que a quantidade de arroz produzida e o tamanho da propriedade são positivamente relacionadas: quanto maior a terra, mais arroz é produzido.

Gráfico B5.1 – Linha de base: produção de arroz e tamanho da propriedade



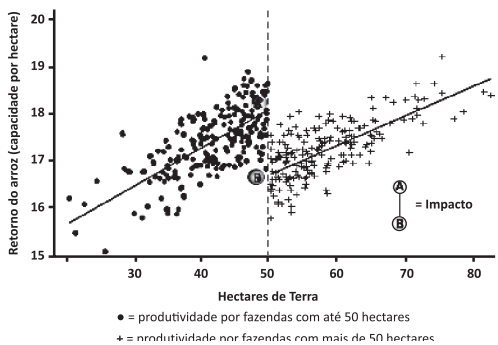
Fonte: Gertler et al. (2016)

Nesse programa específico, o critério de elegibilidade é o do tamanho da fazenda, com o corte em 50 hectares: aqueles com terras menores do que 50 hectares recebem o programa, os com propriedades maiores, não. Ou seja: uma propriedade de 48 hectares participa do programa, uma de 52 hectares, não. Fazendeiros de 20 hectares serão muito diferentes de 100, mas não é o caso para 48-52. Esses são os fazendeiros que poderemos comparar nesta análise.

26. Hirano et al. (2000), Duflo e Saez (2003), Kramer et al. (2001), Chaudhury e Parajuli (2010), Katz et al. (2001), Giné, Townsend e Vickery (2008), Duflo e Saez (2003), Newman et al. (2002), entre outros.

27. Texto adaptado de Gertler et al. (2016).

Gráfico B5.2 – Linha de base: produção de arroz e tamanho da propriedade



O Gráfico B5.2 resume os resultados da análise. Como podemos ver, depois do início do programa, a produção de arroz dos fazendeiros que estão quase no ponto de corte (ponto A) agora está significantemente mais alta do que os que não ganharam por pouco (ponto B).

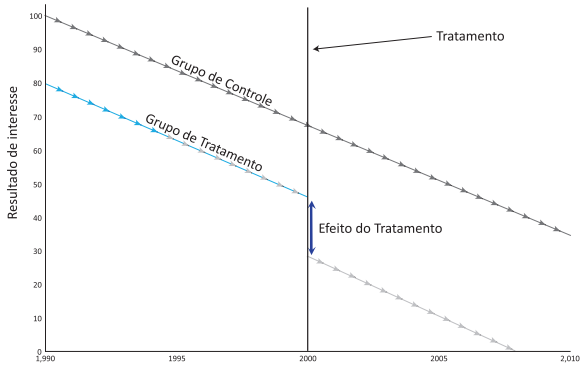
Por conta da hipótese que fizemos – de que são idênticos e que a única diferença é a presença dos incentivos –, podemos concluir que essa diferença (A – B) é o impacto do programa.

O grande defeito desse método é que nada podemos concluir sobre os agricultores muito pequenos. Estamos avaliando o impacto do programa apenas no entorno do ponto de corte. Se o governo quiser entender o efeito do programa sobre as menores propriedades, nada será possível concluir com esse estudo.

5. O modelo de diferenças em diferenças. Outra possibilidade de avaliação é utilizar as técnicas de diferenças em diferenças, ou a técnica de controle sintético[28]. De forma bastante semelhante, o que as duas técnicas fazem é comparar a evolução de uma variável (salário, por exemplo) ao longo do tempo entre um grupo que recebeu e um grupo que não recebeu o programa, uma versão mais robusta da comparação de João (beneficiário do Programa Criança Feliz) com José (não beneficiário), citada anteriormente neste artigo.

A hipótese principal das duas metodologias é que as tendências de evolução da variável que se queira estudar (salário) sejam iguais ao longo do tempo, e que, se o grupo que recebeu o programa não o tivesse recebido, teria seguido a mesma tendência observada no grupo de comparação (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Exemplo de diferenças em diferenças



Fonte: elaboração própria

Infelizmente, mesmo observando tendências paralelas antes do programa, o resultado dessa estratégia pode ser frágil, já que o processo de seleção de quem participou ou não do programa não foi por sorteio. Por isso, muitos autores buscam soluções além do modelo de diferenças em diferenças para aumentar a robustez dos resultados.

O grande problema desse método é quando as retas não estão paralelas: ou seja, temos indício de que não são comparáveis, o que invalida os resultados.

BOX 6 – Avaliações que utilizam a técnica de diferenças em diferenças[29]:

I. De Janvry, Finan e Sadoulet (2011) analisam o impacto do Programa Bolsa Escola (BRASIL, 2001) na taxa de evasão escolar usando essa técnica e encontram indicação de que o programa reduziu a taxa de evasão em 8%.

II. Na Argentina, DiTella e Schargrodsky (2005) também usam um modelo de diferenças em diferenças para entender se um aumento do policiamento nas ruas reduz crime. Depois de um ataque terrorista antissemita em 1994, a reação do governo argentino foi aumentar o policiamento perto de prédios associados ao judaísmo. Comparando o antes e o depois, o modelo evidenciou diminuição em roubo de carro nessas regiões.

III. Duflo (2004) analisa os impactos na educação e no mercado de trabalho de um programa de construção de 61 mil escolas primárias na Indonésia[30]. O estudo compara alunos que nasceram antes e depois do início do programa, que aproveitaram ou não as escolas construídas. O estudo encontra efeitos positivos na educação e no salário dos alunos (quando adultos).

28. Hirano et al. (2000), Duflo e Saez (2003), Kramer et al. (2001), Chaudhury e Parajuli (2010), Katz et al. (2001), Giné, Townsend e Vickery (2008), Duflo e Saez (2003), Newman et al. (2002), entre outros.

29. Texto adaptado de Gertler et al. (2016).

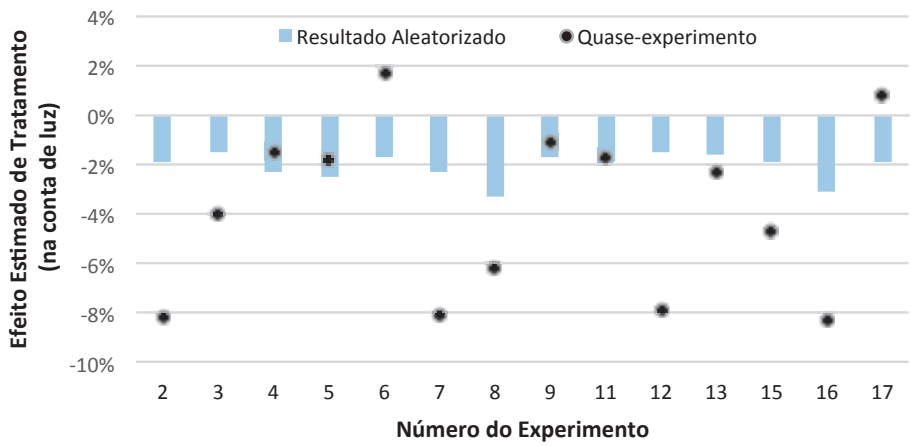
30. Programa Sekolah Dasar INPRES.

BOX 7 – Exemplo da fragilidade de quasi-experimentos

Allcott (2011) faz um ponto bastante interessante sobre a fragilidade dos quasi-experimentos. Em parceria com a empresa OPower (ORACLE, 2016), o pesquisador teve a oportunidade de implementar a mesma pesquisa em 17 cidades diferentes, utilizando a estratégia de sorteio. A OPower é uma empresa americana que trabalha na conscientização de famílias americanas para a diminuição do gasto em energia elétrica. O produto deles é uma breve análise do uso de energia elétrica no mês, comparando-a com seus vizinhos. Essa análise é inserida na conta de luz das famílias (sorteadas) de cada cidade participante. O objetivo de Allcott era entender se esse tipo de ação – barato e automatizado – tinha algum efeito no consumo. Medindo o efeito em várias localidades, o pesquisador consegue construir a validade externa da pesquisa.

Como pode ser observado no Gráfico B7.1, os resultados são consistentes (barras azuis): em todas as 17 cidades, encontra-se um efeito de diminuição do consumo em torno de 2%.

Gráfico B7.1: OPower – comparação entre resultados quasi-experimentais e resultados por sorteio, em 17 cidades americanas



Fonte: Allcott (2011).

Allcott então estima os mesmos resultados utilizando a técnica de diferenças em diferenças (barras pretas). O que deveríamos esperar? Que os resultados replicassem os resultados da pesquisa de campo e indicassem um efeito de aproximadamente 2% em todas as áreas. Observamos que isso não acontece: os resultados variam desde uma redução de 8% no consumo (cidades 2, 7 e 12) até mesmo um aumento de 2% no consumo médio da cidade 6!

6. Métodos de pareamento. Neste método, indivíduos que participam de um programa são pareados com indivíduos que não participam. O pareamento[31] é feito em características observáveis dos indivíduos, como gênero, raça ou nível de escolaridade. A hipótese principal é de que as características escolhidas para compor o modelo são as únicas que afetam a seleção ao programa.

Essa hipótese, na maioria dos casos, nem sempre é crível. De forma simplificada, se formos avaliar um grupo de jovens que participaram do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)[32], por exemplo, precisamos encontrar, para cada um deles, outro jovem com as mesmas características pareadas, mas que não tenha participado[33]. Se a escolha das variáveis não for feita com muito cuidado, o modelo se torna frágil. Por exemplo, na análise do Pronatec, ao parear dois jovens brancos e com oito anos de estudo completos, estamos supondo que a chance de eles participarem do Pronatec é a mesma. Mais do que isso, é preciso acreditar que o jovem que fez o curso tinha a mesma possibilidade de fazer do que o outro. Ora, não sabemos nem ao menos se o jovem que não participou tinha realmente interesse em participar!

31. Programa Sekolah Dasar INPRES.

32. Texto adaptado de Gertler et al. (2016).

33. Em geral o pareamento é feito com maior quantidade de variáveis e utilizando técnicas estatísticas, como o pareamento por escore, que refina os resultados.

Na maioria dos casos, a decisão de participar é motivada por características que o avaliador não consegue observar. Por exemplo, a rede de contatos do jovem pode influenciar se ele deseja ou não participar do Pronatec. Suas motivações, expectativas para o futuro, seu grau de persistência, as oportunidades de estudo e de emprego são todas variáveis que influenciam a escolha de fazer um curso técnico. Todas essas variáveis influenciam não só a chance de um jovem participar do Pronatec como também seu sucesso futuro no mercado de trabalho. Assim, ao comparar dois jovens "parecidos", não é possível determinar se o efeito observado se deve ao programa ou a características não observáveis.

BOX 8 – Simplificação da estratégia de pareamento e cuidados

Suponha que gostaríamos de parear um grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família com um grupo de não beneficiários, para medir o impacto do Programa na educação das crianças.

BENEFICIÁRIOS				NÃO BENEFICIÁRIOS			
	Gênero	Escolaridade	Filhos		Gênero	Escolaridade	Filhos
Maria	F	Médio	2	Livia	F	Fundamental	2
José	M	Fundamental	3	Antonio	M	Médio	3
João	M	Fundamental	1	Lucia	F	Médio	3
Eduardo	M	Fundamental	2	Mauro	M	Fundamental	2
Cristina	F	Médio	3	Ana	F	Fundamental	1

Temos informação sobre gênero, escolaridade e número de filhos para todos. De forma simplificada, o que o método de pareamento faz é encontrar, no grupo de não beneficiários, um par para cada um dos beneficiários, de acordo com as variáveis escolhidas.

É essencial que o conjunto de variáveis seja suficiente para formar uma imagem fidedigna do beneficiário. Por exemplo, se formos parear os grupos pelas variáveis gênero e escolaridade, a Maria será pareada com Lucia, e o José será pareado com Mauro. Se o conjunto de variáveis escolhidas for gênero e número de filhos, a Maria será pareada com Livia (e não Lucia), e o José, com o Antonio (e não Mauro). Se acreditarmos que o número de filhos e a escolaridade das pessoas têm efeitos distintos na educação das crianças (o que estamos tentando medir), ao parear os beneficiários com pessoas diferentes, podemos chegar a conclusões distintas, dependendo do que foi utilizado para o pareamento.

Como vimos, os métodos de pareamento[34] são pouco robustos, bastante sensíveis às variáveis utilizadas para o pareamento. Dependendo das variáveis escolhidas, é possível chegar em resultados opostos, dando margem a análises frágeis dos resultados.

Vale ressaltar que os métodos de pareamento e de diferenças em diferenças podem ser combinados para um resultado mais robusto[35]: o pareamento define a composição do grupo de comparação, e depois tira-se as diferenças entre os períodos pré e pós-programa das variáveis de interesse de cada grupo. Finalmente, calcula-se a diferença dessas diferenças entre os dois grupos.

Erros de implantação que podem invalidar a pesquisa

Embora o desenho de avaliações de impacto seja extremamente simples, devemos prestar atenção nos detalhes. Na prática, estes são os erros de operacionalização mais comuns:

1. **Não planejar o que medir ou investigar:** é importante definir quais são os dados que precisam ser coletados e indicadores que devem ser monitorados. Apesar de o ponto parecer simples, esse planejamento inicial é essencial para garantir que a pesquisa responda à pergunta dos gestores de maneira adequada.

2. **Não monitorar adequadamente aquele que não recebeu o programa:** é essencial para a pesquisa que beneficiários e não beneficiários sejam igualmente monitorados. Se depois do sorteio o pesquisador conseguir entrevistar/coletar dados apenas dos beneficiários, a pesquisa não será válida já que não teremos dados do grupo de comparação.

3. **Não ser transparente na hora do sorteio:** é recomendável que os algoritmos utilizados para o sorteio sejam abertos ao público e/ou até mes-

34. Para alguns exemplos práticos: Jalan e Ravallion (2003), O'Keefe (2004), Mensah, Oppong e Schmidt (2010) e Trujillo, Portillo e Vernon (2005).

35. Mu e Van de Walle (2011), Cattaneo et al. (2009), entre outros.

mo gravados para garantir a transparência do processo.

4. **Não respeitar a ordem do sorteio:** tanto na estratégia de sobredemanda quanto na de promoção aleatória, é importante garantir que quem for contemplado pelo sorteio receba o programa (no caso da sobredemanda) ou o incentivo para a adesão (no caso da promoção aleatória).

5. **Não planejar corretamente as dificuldades na ponta:** a pesquisa não pode virar um problema para os gestores públicos. Uma avaliação bem desenhada mas que não considera adequadamente o funcionamento do programa e o comportamento de seus beneficiários pode tornar-se onerosa demais para o gestor municipal. Para isso, é essencial um ciclo de conversas entre o avaliador e os responsáveis pelo programa, de modo a garantir que o desenho da pesquisa leve em conta a realidade da ponta. Uma pesquisa tecnicamente correta mas que não é implementável do ponto de vista prático pode estar fadada ao fracasso.

Considerações finais

É esperado que programas sociais transformem positivamente a vida dos beneficiários. Infelizmente, nem sempre isso ocorre, como vimos em experiências como o programa de ensino de matemática na Índia. Não é recomendável interferir na vida de pessoas vulneráveis sem saber se os programas são de fato benéficos.

Avaliações de impacto são úteis para dar segurança aos gestores públicos que estão no caminho certo. São também estratégicas para corrigir rumos e aperfeiçoar continuamente os programas sociais, pois trazem evidências da não efetividade das ações.

Como vimos ao longo deste capítulo, há diversas técnicas robustas que possibilitam aprimorar, expandir e redesenhar políticas públicas. A sobredemanda é uma metodologia largamente usada quando não é possível universalizar o programa logo no início. A promoção aleatória permite investigar os efeitos mesmo quando o programa já está universalizado. Técnicas como diferenças em diferenças e pareamento devem ser utilizadas com cautela, pois são mais frágeis. Por exemplo, se o viés de seleção não for levado em consideração, os resultados encontrados em uma avaliação de impacto serão distorcidos, invalidando todo o estudo.

Toda avaliação busca responder como um programa transforma a vida dos beneficiários – algumas pesquisas pretendem, outras fazem isso de fato. Não avaliar uma ação por preconceito em relação às técnicas de avaliação de impacto, desenvolvidas justamente para otimizar os esforços da gestão pública, pode ser desastroso e afetar gerações inteiras com ações mal desenhadas, com impactos negativos ou nulos sobre a vida das pessoas mais vulneráveis. Respeitar os beneficiários é fazer política pública com base em evidências robustas dos impactos dos programas. Esse é o caminho para traçar ações que contribuam de fato para a redução da pobreza e da desigualdade social no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADIE, A.; DIAMOND, A.; HAINMUELLER, J. Synth: an R package for synthetic control methods in comparative case studies. **Journal of Statistical Software**, [S.l.], v. 42, n. 13, p. 1-17, 2011.

_____. Comparative politics and the synthetic control method. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 59, n. 2, 495-510, 2015.

ABADIE, A.; GARDEAZABAL, J. Terrorism and the world economy. **European Economic Review**, Amsterdam, v. 52, n. 1, p. 1-27, 2008.

AHUJA, A. et al. When should governments subsidize health? The case of mass deworming. **The World Bank Economic Review**, Oxford, v. 29, n. 1, p. S9-S24, 2015.

ALLCOTT, H. Social norms and energy conservation. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 95, n. 9, 1082-1095, 2011.

ANGRIST, J. et al. Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment. **The American Economic Review**, Ann Arbor, v. 92, n. 5, p. 1535-1558, 2002.

BANERJEE, A. V.; DUFLO, E. **Poor economics**: a radical rethinking of the way to fight global poverty. Public Affairs, 2011.

BARRERA-OSORIO, F.; LINDEN, L.; URQUIOLA, M. **The Effects of user fee reductions on enrollment**: evidence from a quasi-experiment. Washington DC: Columbia University and World Bank, 2007.

BAYLIS, P. et al. **Default effects and follow-on behavior**: evidence from an electricity pricing program. Washington DC: National Bureau of Economic Research, 2017. n. w23553.

BLATTMAN, C.; FIALA, N.; MARTINEZ, S. **Generating skilled self-employment in developing countries**: experimental evidence from Uganda. The Quarterly Journal of Economics, v. 129, n. 2, p. 697-752, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **O que é.** 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRONARS, S. G.; GROGGER, J. **The economic consequences of unwed motherhood**: using twin births as a natural experiment. The American Economic Review, Ann Arbor, v. 84, n. 5, p. 1141-1156, 1994.

BUVINIC, M. **Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México**. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1998.

CARD, D. The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. **ILR Review**, New York, v. 43, n. 2, p. 245-257, 1990.

CATTANEO, M. D. et al. Housing, health, and happiness. **American Economic Journal:** Economic Policy, Nashville, v. 1, n. 1, p. 75-105, 2009.

CHAUDHURY, N.; PARAJULI, D. **Giving it back**: evaluating the impact of devolution of school management to communities in Nepal. Washington DC: World Bank, 2010. Documento não publicado.

CROKE, K. **The long run effects of early childhood deworming on literacy and numeracy:** Evidence from Uganda. Washington DC: World Bank, 2014. Documento não publicado.

CROKE, K. et al. **Does mass deworming affect child nutrition?** Meta-analysis, cost-effectiveness, and statistical power. Washington DC: National Bureau of Economic Research, 2016. N. w22382.

DAVEY, C. et al. Re-analysis of health and educational impacts of a school-based deworming programme in western Kenya: a statistical replication of a cluster quasi-randomized stepped-wedge trial. **International Journal of Epidemiology**, Oxford, v. 44, n. 5, p. 1581-1592, 2015.

DAVIS, L. W.; FUCHS, A.; GERTLER, P. Cash for coolers: evaluating a large-scale appliance replacement program in Mexico. **American Economic Journal:** Economic Policy, Nashville, v. 6, n. 4, p. 207-238, 2014.

DITELLA, R.; SCHARGRODSKY, E. Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack. **American Economic Review**, Nashville, v. 94, n. 1, p. 115-133, 2005.

_____. Criminal recidivism after prison and electronic monitoring. **Journal of Political Economy**, Ann Arbor, v. 121, n. 1, p. 28-73, 2013.

DUFLO, E. The medium run effects of educational expansion: evidence from a large school construction program in Indonesia. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 74, n. 1, p. 163-197, 2004.

DUFLO, E.; DUPAS, P.; KREMER, M. Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: evidence from a randomized evaluation in Kenya. **American Economic Review**, Nashville, v. 101, p. 1739-1774, 2011.

DUFLO, E.; SAEZ, E. The role of information and social interactions in retirement plan decisions: evidence from a randomized experiment. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 118, n. 3, p. 815-842, 2003.

EDIN, P. A.; FREDRIKSSON, P.; ÅSLUND, O. Ethnic enclaves and the economic success of immigrants: eviden-

ce from a natural experiment. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 118, n. 1: 329-357, 2003.

FUJIWARA, T. Voting technology, political responsiveness, and infant health: evidence from Brazil. **Econometrica**, Hoboken, v. 83, n. 2, 423-464, 2015.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality. **Journal of Political Economy**, Ann Arbor, v. 113, n. 1, p. 83-120, 2005.

GERONIMUS, A. T.; KORENMAN, S. The socioeconomic consequences of teen childbearing reconsidered. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 107, n. 4, p. 1187-1214, 1992.

GERTLER, P. J. et al. **Impact evaluation in practice**. Washington DC: World Bank Publications, 2016.

GINÉ, X.; TOWNSEND, R.; VICKERY, J. Patterns of rainfall insurance participation in rural India. **The World Bank Economic Review**, Oxford, v. 22, n. 3, p. 539-566, 2008.

GLENNERSTER, R.; TAKAVARASHA, K. **Running randomized evaluations:** a practical guide. Princeton: Princeton University Press, 2013.

HANUSHEK, E. A.; WOESMANN, L. **Does educational tracking affect performance and inequality?** Differences-in-differences evidence across countries. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005.

HEINRICH, C.; MAFFIOLI, A.; VÁSQUEZ, G. **A primer for applying propensity-score matching**: impact-evaluation guidelines. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2010. (Nota Técnica IDB-TN-161).

HICKS, J. H.; KREMER, M.; MIGUEL, E. Commentary: deworming externalities and schooling impacts in Kenya: a comment on Aiken et al. (2015) and Davey et al. (2015). **International Journal of Epidemiology**, Oxford, v. 44, n. 5, p. 1593-1596, 2015.

HIRANO, K. et al. Assessing the effect of an influenza vaccine in an encouragement design. **Biostatistics**, Oxford, v. 1, n. 1: p. 69-88, 2000.

HOFFMAN, S. D.; MAYNARD, R. A. (Ed.). **Kids having kids**: economic costs & social consequences of teen pregnancy. Washington DC: The Urban Insitute, 2008.

IMBENS, G. W.; LEMIEUX, T. Regression discontinuity designs: a guide to practice. **Journal of Econometrics**, Amsterdam. v. 142, n. 2, p. 615-635, 2008.

IMBENS, G. W.; RUBIN, D. B. Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

JACOB, B. A.; LEFGREN, L. Remedial education and student achievement: a regression-discontinuity analysis. **The Review of Economics and Statistics**, Ann Arbor, v. 86, n. 1, p. 226-244, 2004.

JALAN, J.; RAVALLION, M. Estimating the benefit incidence of an antipoverty program by propensity-score matching. **Journal of Business & Economic Statistics**, Abingdon, v. 21, n. 1, p. 19-30, 2003.

JANVRY, A.; FINAN, F.; SADOULET, E. Local electoral incentives and decentralized program performance. **Review of Economics and Statistics**, Ann Arbor, v. 94, n. 3, p. 672-685, 2012.

KATZ, L. F.; KLING, J. R.; LIEBMAN, J. B. Moving to opportunity in Boston: early results of a randomized mobility experiment. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 116, n. 2, p. 607-654, 2001.

KRAMER, M. S. et al. Promotion of breastfeeding intervention trial (PROBIT): a randomized trial in the Republic of Belarus. **JAMA**, Chicago, v. 285, n. 4, p. 413-420, 2001.

LEMIEUX, T.; MILLIGAN, K. Incentive effects of social assistance: a regression discontinuity approach. **Journal of Econometrics**, Amsterdam, v. 142, n. 2, p. 807-828, 2008.

LEVY, D.; OHLS, J. Evaluation of Jamaica's PATH conditional cash transfer programme. **Journal of Development Effectiveness**, Abingdon, v. 2, n. 4, p. 421-441, 2010.

LUDWIG, J.; MILLER, L. D. Does head start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 122, n. 1, p. 159-208, 2007.

MASTERS, W. A.; KUWORNU, J.; SARPONG, D. **Improving child nutrition through quality certification of infant foods:** scoping study from a randomized trial in Ghana. Boston; Legon: Friedsman School of Nutrition; University of Ghana, 2011.

MENSAH, J.; OPPONG, J. R.; SCHMIDT, C. M. Ghana's National Health Insurance scheme in the context of the health MDGs: an empirical evaluation using propensity score matching. **Health Economics**, Amsterdam, v. 19, n. 1, p. 95-106, 2010.

METRICK, A. A natural experiment in "Jeopardy!". **The American Economic Review**, Ann Arbor, v. 82, n. 1, p. 240-253, 1995.

MEYER, B. D.; VISCUSI, W. K.; DURBIN, D. L. Workers compensation and injury duration: evidence from a natural experiment. **The American Economic Review**, Ann Arbor, v. 85, n. 3, p. 322-340, 1995.

MIGUEL, E.; KREMER, M. Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities. **Econometrica**, Hoboken, v. 72, n. 1, p. 159-217, 2004.

MONSTAD, K.; PROPPER, C.; SALVANES, K. G. Education and fertility: evidence from a natural experiment. **The Scandinavian Journal of Economics**, Hoboken, v. 110, n. 4, p. 827-852, 2008.

MU, R.; WALLE, D. V. Rural roads and local market development in Vietnam. **Journal of Development Studies**, Abingdon, v. 47, n. 5, p. 709-734, 2011.

NEWMAN, J. et al. An impact evaluation of education, health, and water supply investments by the Bolivian social investment fund. **World Bank Economic Review**, Oxford, v. 16, n. 2, p. 241-274, 2002.

O'KEEFE, S. Job creation in California's enterprise zones: a comparison using a propensity score matching model. **Journal of Urban Economics**, Amsterdam, v. 55, n. 1, p. 131-150, 2004.

ORACLE. **Oracle buys Opower**. 2016. Disponível em: <https://www.oracle.com/corporate/acquisitions/opower/index.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

PETTERSSON & LIDBOM, P. Do parties matter for economic outcomes? A regression & discontinuity approach. **Journal of the European Economic Association**, Hoboken, v. 6, n. 5, p. 1037-1056, 2008.

ROBYN, P. J. et al. Health insurance and health-seeking behavior: evidence from a randomized community-based insurance rollout in rural Burkina Faso. Social Science & Medicine, Amsterdam, v. 75, n. 4, 595-603, 2012.

ROSENBAUM, P. **Observational studies, second edition**. Springer series in statistics. New York: Springer-Verlag, 2002.

ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. The central role of the propensity score in observational studies of causal effects. **Biometrika**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

ROSENZWEIG, M. R.; WOLPIN, K. I. Testing the quantity--quality fertility model: the use of twins as a natural experiment. **Econometrica**, Hoboken, p. 227-240, 1980.

ROTH, A. E. A natural experiment in the organization of entry-level labor markets: regional markets for new physicians and surgeons in the United Kingdom. **The American Economic Review**, Ann Arbor, v. 81, p. 415-440, 1991.

SNOW, J. **On the mode of communication of cholera.** London: John Churchill, 1855. Disponível em: <http://bit.ly/2xnULPs>. Acesso em: 6 out. 2017.

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 92, n. 12, p. 2302-2319, 2008.

TRUJILLO, A. J.; PORTILLO, J. E.; VERNON, J. A. The impact of subsidized health insurance for the poor: evaluating the Colombian experience using propensity score matching. **International Journal of Health Care Finance and Economics**, Ann Arbor, v. 5, n. 3, p. 211-239, 2005.

VAN DER KLAAUW, W. Estimating the effect of financial aid offers on college enrollment: a regression–discontinuity approach. **International Economic Review**, Hoboken, v. 43, n. 4, p. 1249-1287, 2002.

ZIMMERMAN, D. J. Peer effects in academic outcomes: evidence from a natural experiment. **The Review of Economics and Statistics**, Ann Arbor, v. 85, n. 1, p. 9-23, 2003.

3

Medidas para focalizar o Mercado de Microcrédito no Brasil para as famílias de baixa renda

Resumo

O presente artigo apresenta brevemente a política de microcrédito produtivo e orientado no Brasil e faz um diagnóstico do mercado de microcrédito no país para discutir a focalização da política. Aborda o problema da assimetria de informação do mercado, que pode dificultar o acesso do público do Cadastro Único aos recursos do microcrédito, e discorre sobre a estratégia pensada para incentivar as instituições financeiras a concederem recursos para esse público.

Introdução

Pequenos empreendedores, trabalhadores informais e microempresas, por vezes, necessitam de crédito para o financiamento de suas atividades produtivas, mas não conseguem acessar o sistema financeiro tradicional, especialmente por não terem como oferecer garantias aos bancos. Por isso, justifica-se a necessidade de se pensar em estratégias para facilitar o acesso desse público ao crédito produtivo. É nesse contexto que se inserem políticas públicas como a do microcrédito produtivo orientado.

A ação do Banco Grameen[36], fundado em 1976 em Bangladesh, é conhecida internacionalmente como uma iniciativa exitosa em oferecer crédito aos mais pobres[37]. Até junho de 2017, o banco já havia emprestado mais de 22 milhões de dólares em crédito livre de garantias apenas em Bangladesh, onde o Grameen está presente em mais de 81 mil[38] vilarejos. Ao redor do mundo, esse número já soma 23 milhões de beneficiários atendidos pela Fundação Grameen, criada a partir do modelo do Bangladesh, que hoje atua em 26 países.

No Brasil, está regulamentado, desde 25 de abril de 2005, pela Lei nº 11.110, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que tem por objetivos:

1. Disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado;

2. Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, por meio de um agente de crédito de uma instituição de microcrédito habilitada ao PNMPO; e

3. Oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares (BRASIL, 2015c).

A Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, estabelece a destinação de parte dos recursos dos depósitos à vista para microempreendedores e pessoas de baixa renda, conforme regulamentação da Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, do CMN, e posteriores alterações. O arcabouço legal estabelece que as fontes de recursos disponibilizadas para o PNMPO são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras (obrigatoriamente direcionados à concessão de crédito no âmbito do PNMPO) (BRASIL, 2016).

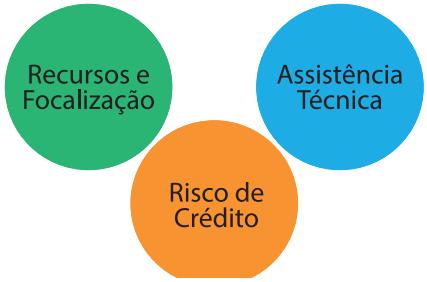
As normas legais convergem com o entendimento sobre a necessidade de políticas públicas para garantir que o público de mais baixa renda acesse o crédito produtivo, por meio de direcionamento dos recursos. Contudo, direcionar recursos não é suficiente para garantir o acesso da população mais vulnerável ao crédito produtivo por três motivos:

- Primeiro, em virtude da necessidade de melhor definição do público-alvo na legislação, uma vez que a Resolução nº 4.000, ao definir a população de baixa renda, se remete à Lei Complementar nº 111 (BRASIL, 2001) que, por sua vez, faz menção a uma linha de pobreza nunca regulamentada;

- Segundo porque, como os dados do microcrédito mostrarão, as famílias mais pobres têm potencial para ter um peso maior no mercado de microcrédito, haja vista serem o seu público-alvo; e

- Por fim, porque o direcionamento não é o único gargalo a ser resolvido da política de microcrédito, que se apoia em três eixos igualmente relevantes (Figura 1).

Figura 1 – Eixos do microcrédito produtivo e orientado



Fonte: Elaboração própria.

O eixo de recursos e focalização, discutido no parágrafo anterior, trata do direcionamento de crédito para os públicos explicitados no arcabouço legal do PNMPO. Ele tem como objetivo facilitar o acesso da população mais pobre ao crédito, dado que as instituições financeiras teriam preferência por emprestar somente para públicos de renda superior (pelo menor risco de crédito em virtude da maior possibilidade de apresentação de algum tipo de garantia de pagamento).

O eixo do risco de crédito viria, por sua vez, fornecer a garantia de que, em geral, pessoas de mais baixa renda não têm como prover às instituições no momento da

36. Mohammad Yunus, fundador do Banco Grameen, recebeu o Prêmio Nobel da Paz no ano de 2006. Mu e Van de Walle (2011), Cattaneo et al. (2009), entre outros.

37. Para a literatura mais recente, consultar Banerjee et al. (2013), Kaboski e Towssend (2005), Crépon et al. (2011), Augsburg et al. (2012) e Angelucci et al. (2013).

38. Fonte: <http://www.grameen.com/monthly-report-2016/>. Acesso em: 21 jul. 2017.

avaliação para a concessão do recurso. Esse eixo visa minimizar o risco de crédito e facilitar a concessão do recurso pelas instituições financeiras.

O eixo de assistência técnica ao microempreendedor, por fim, diz respeito a um acompanhamento específico do empreendimento, com metodologia própria e *in loco*. Esse acompanhamento visa orientar o tomador de crédito para que tenha sucesso em sua atividade produtiva. Essa é uma característica essencial da parte produtiva orientada das políticas de microcrédito e é tipicamente considerada um entrave pelas instituições financeiras, devido a seu alto custo.

A próxima seção fará um panorama do mercado de microcrédito no Brasil, com dados para refletir sobre a focalização da política; a seção seguinte tratará de aspectos que podem reforçar a hipótese da necessidade de uma intervenção no mercado de microcrédito, dado o contexto exposto pelos dados da seção anterior e a uma falha de mercado identificada; a seção seguinte mostrará a análise de uma solução aprovada pelo CMN, a partir de provocação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com vistas a prover incentivos para a focalização da Política de Microcrédito. A última seção conclui.

Panorama do mercado de microcrédito e análise da focalização do programa

Em 2016, foram concedidos quase 10 bilhões de reais em microcrédito. Para uma referência da magnitude desses números, nesse mesmo ano foram concedidos 1,7 trilhão de reais em crédito do sistema financeiro na modalidade pessoa física (dados do Banco Central). Em outras palavras, o microcrédito representou 0,6% desse volume.

Olhando para a série histórica, de 2008 a 2015 observa-se a realização de mais de 26,5 milhões de operações de microcrédito produtivo e orientado, ou seja, o atendimento de quase 27 milhões de clientes e a concessão de mais de 59 bilhões de reais (BRASIL, 2015c). Na comparação entre as médias anuais desse período com a do ano de 2016, observamos relativa estabilidade no volume anual de concessão de microcrédito – o que nos permite concluir que esse é um mercado pequeno, frente ao mercado nacional de crédito, mas já em processo de amadurecimento.

Em termos de inadimplência, também em 2016, a média do microcrédito foi de 6,7%[39], significativamente acima da média do sistema financeiro para pessoa física, de 4,2%, sugerindo um mais alto risco das operações de microcrédito. Essa hipótese pode ser confirmada pelo perfil dos tomadores de microcrédito. No terceiro trimestre de 2015, por exemplo, no âmbito do PNMPO, 95% eram trabalhadores informais. No que diz respeito ao ramo de atividade do microempreendedor, quase 70% estavam no comércio (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015)[40]. Logo, não é surpreendente que essa seja uma operação com risco de crédito maior do que a média do sistema financeiro.

A distribuição de crédito por faixa de renda também demonstra a maior vulnerabilidade dos tomadores de crédito no âmbito do PNMPO. A comparação dos dados do Banco Central (2015) com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, na Tabela 1, mostra que o percentual de operações de crédito destinadas à baixa renda é de 81%, significativamente maior do que o percentual de famílias de baixa renda na população, que é de 57,5%. Contudo, percebe-se também que parte importante desses recursos, hoje, está sendo alocada para famílias menos vulneráveis. De acordo com os dados da Tabela 1, quase 20% das operações se concentram em famílias com mais de três salários-mínimos de renda.

Tabela 1 – Comparação da distribuição percentual de microcrédito e da população conforme faixas de renda

Faixa de renda	Microcrédito	PNAD 2015
Até 1SM	41,7%	14,6%
Entre 1SM e 2SM	15,6%	24,7%
Entre 2SM e 3SM	23,7%	18,2%
Entre 3SM e 5SM	11%	21%
Entre 5SM e 10SM	6,1%	15%
Entre 10SM e 20SM	1,1%	5,2%
Acima de 20SM	0,7%	1,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central e IBGE.

Segundo dados da PNAD 2015, havia 26 milhões de domicílios com renda de até dois salários-mínimos no Brasil. Em dezembro de 2015, constavam 27 milhões de famílias no Cadastro Único. Considerando que o Cadastro Único tem o objetivo de identificar as famílias mais pobres do Brasil, pode-se supor que nele estão os dados dessas famílias brasileiras com renda familiar total de até dois salários-mínimos.

Analisando os dados da Tabela 1, podemos concluir que a política de microcrédito é viável para parcela significativa da população inscrita no Cadastro Único, já que 57,3% de seu público é composto por famílias com renda de até dois salários-mínimos. Além disso, conforme a legislação, o Cadastro Único inclui famílias que recebem até meio salário-mínimo de renda per capita ou três salários-mínimos de renda total, o que significaria que quase 80% do total das operações do microcrédito seria de famílias que poderiam estar também inscritas no Cadastro Único.

Outro dado que mostra o acesso da população de mais baixa renda ao crédito no Brasil vem do Programa Crescer, criado pelo Governo Federal em 2011, no âmbito

39. Fonte: Nota à Imprensa do Banco Central em Política Monetária, jun. 2017.

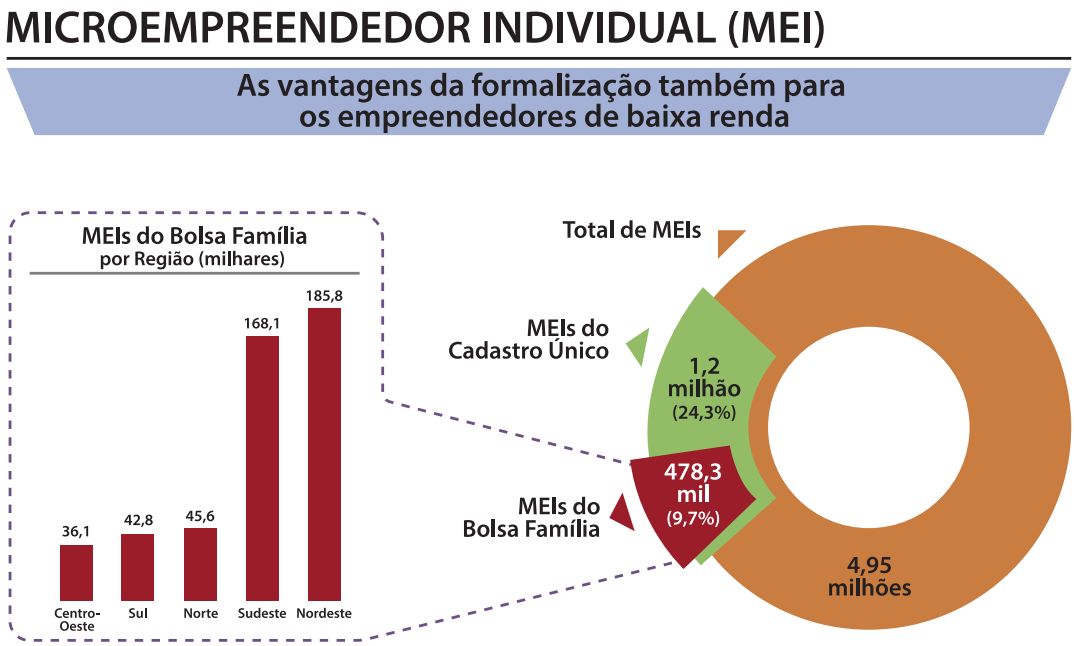
40. Os valores foram atualizados monetariamente pelo INPC/IBGE.

do PNMPO[41]. De acordo com os relatórios de gestão da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS), o Programa[42], executado por intermédio dos bancos públicos federais[43], realizou, de setembro de 2011 até agosto de 2014, 10,3 milhões de operações de microcrédito, sendo 5,6 milhões para pessoas inscritas no Cadastro Único (54%), das quais 3,6 milhões (35%) foram para beneficiários do Programa Bolsa Família (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015).

Tanto o Relatório de Cidadania Financeira quanto o relatório de gestão da SESEP/MDS sugerem que pouco mais de 50% dos recursos do microcrédito produtivo e orientado já são concedidos para pessoas inscritas no Cadastro Único. Isso mostra como essa modalidade de crédito já é viável para esse público, apesar da sua vulnerabilidade.

Entre os microempreendedores individuais (MEIs), também chama atenção a quantidade de pessoas inscritas no Cadastro Único. Segundo o Caderno de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria (2015), dos 4,95 milhões de MEIs, 1,2 milhão estava inscrito no Cadastro Único em 2014, sendo quase 500 mil também beneficiários do Programa Bolsa Família. Essa análise reforça a inclusão produtiva de uma parcela significativa dos inscritos no Cadastro, pois não só parte importante dos recursos é direcionada para esse público como os inscritos no Cadastro Único também têm atividades produtivas e, portanto, podem demandar crédito produtivo.

Figura 2 – Quantidade de MEIs inscritos no Cadastro Único e beneficiários do Programa Bolsa Família em 2014



Fonte: Plano Brasil Sem Miséria. Caderno de Resultados 2011-2014.

Os dados mostram que o direcionamento de empréstimos de microcrédito para as faixas de renda mais baixas já existe. Os dados nos permitem inferir também que uma quantidade significativa das concessões desses empréstimos é feita para públicos fora do Cadastro Único. Isso significa que, apesar de a política de microcrédito ter alguma focalização, há vazamentos. Em outras palavras, ainda há espaço para que a política se concentre mais na parcela mais pobre da população brasileira.

41. Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/inclusao-produtiva-urbana-1/empreendedor/microcredito-produtivo>, acesso em: 25 jul. 2017.

42. Essa ação era executada com recursos dos bancos públicos federais, mas foi descontinuada em 2016 (BRASIL, 2016).

43. Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

Assimetria de informação e o desenho de políticas de microcrédito

De acordo com dados do relatório de inclusão financeira do Banco Central (BRASIL, 2015a), em 2014, mais de 130 milhões de adultos mantinham algum relacionamento bancário, como contas de depósitos à vista, contas de depósitos de poupança e contas-correntes de depósitos para investimento. Ademais, segundo dados do Cadastro de Cliente do Sistema Financeiro Nacional (CCS), citado por esse mesmo relatório (p. 64), 84,5% da população adulta brasileira tinha algum relacionamento bancário em 2014. Logo, a parcela não bancarizada da população adulta seria entre 20 e 30 milhões de pessoas. Por sua vez, em dezembro de 2014, havia 88 milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único, distribuídas em aproximadamente 29 milhões de famílias[44].

Caso a população não bancarizada esteja entre os mais pobres e o Cadastro Único seja um bom instrumento para focalização dessa política, concluímos que nele estará contida praticamente toda a população brasileira não bancarizada. Logo, qualquer política pública que vise atacar o problema da inclusão financeira no Brasil deveria partir dos dados do Cadastro Único.

Por inexistir, o histórico de crédito e movimentação financeira de populações não bancarizadas não pode ser acompanhado. Infelizmente, sem esse histórico, as instituições financeiras não conseguem avaliar corretamente o risco de emprestar dinheiro para essas pessoas, mesmo sabendo que, entre elas, há pessoas com bons projetos de investimento e alta propensão ao pagamento de empréstimos. Como os dados não permitem diferenciar a probabilidade de inadimplência dos tomadores de crédito, existe um problema de assimetria de informação entre potenciais tomadores e emprestadores de recursos, levando à seleção adversa.

Para entender o problema, podemos pensar em uma situação hipotética e simplificadora, mas ilustrativa. Suponha que haja dois tipos de tomadores de empréstimo, cada um com um projeto de investimento para financiar. Esses projetos têm diferentes combinações de risco e retorno, e o banco não consegue diferenciá-los no momento da concessão do crédito.

- Projetos com maior retorno esperado tendem a ser mais arriscados (com maiores chances de sucesso ou fracasso – ou seja, podem trazer um retorno muito alto ou muito baixo).

- Digamos que metade dos projetos disponíveis seja dessa natureza e que, para estes, haja 50% de probabilidade de retorno de −100%, e 50% de probabilidade de retorno de +130%. O empreendedor sabe que seu projeto é arriscado, mas não sabe seu retorno futuro (pode ser −100% ou +130%, é impossível dizer antes de financiar e executar o projeto).

- Projetos com menor retorno esperado tendem a ser menos arriscados. Digamos que a outra metade de projetos disponíveis seja dessa natureza. E que esses projetos tenham um retorno de +3%, líquido e certo. O empreendedor sabe que seu projeto não é arriscado e, portanto, ele sabe seu retorno futuro.

De posse dessa informação, qual a taxa de retorno média de todos os projetos da economia hipotética? 9%[45]. Qual seria a situação ideal? Que o banco pudesse cobrar uma taxa diferenciada entre os dois tipos de projeto: uma mais baixa, para projetos de baixo risco, e uma mais alta, para projetos de alto risco. Mas, sem conseguir diferenciar o risco dos projetos, cobrar taxas de juros diferenciadas é impossível. Portanto, a taxa cobrada de ambos os empreendedores será a mesma.

Contudo, caso o banco cobre 9% de taxa de juros para financiar esses projetos de investimento (ou seja, equivalente à taxa de retorno média da economia), somente os projetos mais arriscados serão viáveis, pois eles têm 15%[46] de taxa esperada de retorno. Se todos os projetos requererem o mesmo capital, mesmo que a taxa básica de juros da economia seja zero, é mais vantajoso para o banco cobrar 9% pelos empréstimos para que metade dos recursos renda 9% e a outra metade não renda nada, do que cobrar 3% de todos os projetos disponíveis para financiamento. Logo, somente os projetos arriscados serão financiados e, pior, a taxa de juros que será cobrada poderá chegar a 15%, pois esse será o retorno médio dos projetos de investimento financiados. A economia perde, pois projetos rentáveis (taxa de retorno acima do custo de captação, que é a taxa básica de juros) não são financiados, e a sociedade perde, pois riqueza deixa de ser gerada. No final, observa-se um mercado de empréstimos de alto risco, altas taxas de juros e pouco retorno social.

Essa história reproduz uma simplificação do que é o mercado de crédito da população não bancarizada. Em virtude de todos os problemas levantados, são necessários estímulos para que essa população entre no sistema bancário, de modo a reduzir a assimetria de informação e criar um mercado de crédito para essas pessoas. E, como colocado anteriormente, esse público é, essencialmente, o público do Cadastro Único.

O caso do Banco do Nordeste (BNB) pode ajudar a compreender essa questão. Ele é o banco com maior volume de concessões de microcrédito no país, tendo concedido mais de sete bilhões de reais no âmbito do "Crediamigo", linha de microcrédito produtivo e orientado urbano

---

44. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>, ferramenta MI Vetor. Acesso em: 24 jul. 2017.

45. A conta seria de 0,5 × (0,5 × (−100) + 0,5×130) + 0,5 × 3, resultando em 9%.

46. A conta seria de 0,5 × (−100)+0,5×130, resultando em 15%.

do BNB, atendendo 1,9 milhão de clientes em 2014, a um valor médio dos empréstimos de R$ 1.840. Em 2014, a carteira ativa tinha 2,6 bilhões de reais e realizou quase 3,9 milhões de empréstimos. Do total de clientes, 45% também eram beneficiários do Programa Bolsa Família, tendo sido emprestados cerca de R$ 5 bilhões a eles em 2014. Apesar dessa concentração nos empréstimos da baixa renda, o índice de inadimplência das operações ficou em 1% em 2014 (BRASIL, 2015a). Ou seja, o BNB conseguiu construir uma operação de microcrédito significativa, focando na baixa renda e com um índice de inadimplência bastante inferior à média nacional.

A carteira do BNB é grande, e os índices de inadimplência, baixos. Os números gerais do microcrédito, entretanto, mostram que outras instituições financeiras não alcançaram resultados tão positivos. Como mostrado no início da seção anterior, ao compararmos a média de inadimplência do microcrédito com a média de inadimplência geral da pessoa física, o cenário fica claro: a inadimplência do microcrédito é mais alta que a média do sistema. Para o ano de 2014, por exemplo, a média da inadimplência do sistema financeiro ficou em 4%, ao passo que a do microcrédito ficou em 6,3%. Se comparada com o índice de inadimplência registrado pelo microcrédito do BNB nesse mesmo ano, de 1%, percebe-se a discrepância nos resultados atingidos.

Essa discrepância provavelmente se deve a três fatores, dois relacionados à informação e um relacionado a desenho:

- Em primeiro, a aproximação que o BNB faz com seus clientes, por meio dos agentes de crédito, que tende a reduzir as assimetrias informacionais;
- Em segundo, a atuação persistente do BNB no microcrédito produtivo e orientado, permitindo ao banco criar o histórico de crédito dos clientes;
- Por fim, o modelo de compartilhamento de riscos entre tomadores (aval solidário).

Em outras palavras, o BNB encontrou um modelo de negócios para obter a informação necessária à concessão do microcrédito, mostrou que a inadimplência pode ser combatida com mais informação e que é possível construir uma carteira de crédito de baixo risco trabalhando com a parte mais pobre da população brasileira. **Em resumo, o histórico de crédito** é **mais relevante para prever a inadimplência do que a pobreza das pessoas.** Mas, para o histórico de crédito existir, é preciso inclusão, e o restante do sistema financeiro ainda parece precisar de incentivos adicionais para seguir esse caminho.

Incentivo ao direcionamento de crédito para o público de baixa renda

Tendo em vista o risco envolvido nas operações de microcrédito, conforme já exposto pelos dados de inadimplência e pelo problema identificado de assimetria de informação nesse mercado, o que se percebe é que há baixo incentivo às instituições financeiras para que concedam microcrédito à população de mais baixa renda, comprometendo, assim, a focalização e o êxito da política de microcrédito. Conforme já visto, a legislação prevê que 2% dos depósitos à vista sejam direcionados ao microcrédito produtivo e orientado. Atualmente, aproximadamente 10% dos recursos direcionados ainda acabam depositados a juro zero no Banco Central.

Outro aspecto identificado como possível dificuldade da focalização da política é a lacuna legislativa no que se refere à definição do público de baixa renda. Até junho de 2017, a legislação vigente indicava uma falta de clareza quanto ao conceito de público de baixa renda do microcrédito. A Resolução nº 4.000, do CMN (BRASIL, 2011), que dispunha sobre o conceito, fazia referência a uma linha de pobreza nunca regulamentada, conforme já mencionado na primeira seção. Tal lacuna legislativa provavelmente contribuía para uma insuficiência de direcionamento dos recursos do microcrédito para o público de mais baixa renda, deixando em segundo plano o critério de renda e fazendo prevalecer critérios de patrimônio no momento da concessão do recurso.

Assim, por meio de uma articulação entre o Banco Central e o MDS, em especial, pelo Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor/Bacen) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS), desenhou-se uma alteração da Resolução nº 4.000 para incentivar maior direcionamento dos recursos do microcrédito ao público reconhecidamente de baixa renda, a saber, inscrito no Cadastro Único.

Com essa finalidade, criou-se um mecanismo multiplicador para incentivar as instituições financeiras a emprestarem para o público mais vulnerável. A Resolução nº 4.574 do CMN, de 26 de maio de 2017, que alterou a Resolução nº 4.000, estabeleceu que:

> § 3º A partir da data-base de julho/2017, é facultado às instituições sujeitas ao cumprimento da exigibilidade de que trata esta Resolução aplicar fator de multiplicação de 2 (dois inteiros) ao saldo das operações de microcrédito produtivo orientado, nos termos do art. 4º, contratadas a partir de 1º de julho de 2017, com pessoas naturais inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Essa normativa mais recente pretende estimular os bancos a emprestarem para o público de baixa renda, agora mais precisamente definido como sendo constituído pelas pessoas inscritas no Cadastro Único, por meio da multiplicação do valor emprestado pelo fator 2, de modo a liberar recursos da exigibilidade dos bancos que realizarem tais operações. Ou seja: cada R$ 100 emprestados ao público do Cadastro Único valem como R$ 200 para o cumprimento das regras de exigibilidade. Assim, em vez de deixarem os recursos sem rendimentos no

Banco Central, o mecanismo estimula que estes sejam efetivamente aplicados em microcrédito por meio do empréstimo ao público do Cadastro. Com isso, buscou-se resolver a lacuna legislativa de definição do público de baixa renda e também incentivar as operações de crédito ao público mais vulnerável.

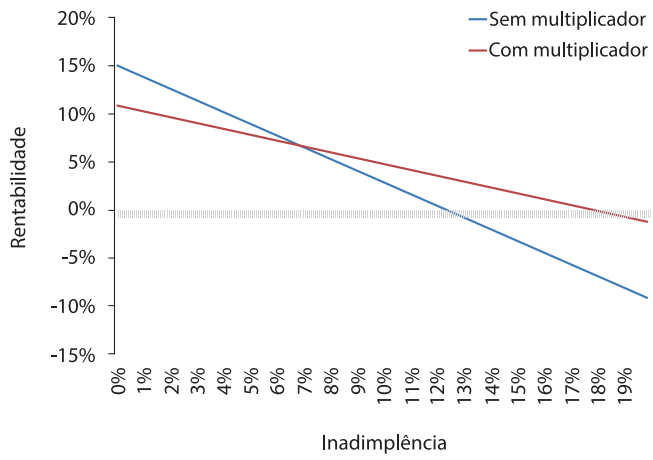
Nesta seção é desenvolvido um modelo para demonstrar de que forma o multiplicador regulamentado pela Resolução nº 4.574 pode incentivar as instituições a emprestarem para o público de baixa renda, levando em consideração o total de recursos direcionados disponível (*D*), a inadimplência das operações (*w*), o prazo médio da concessão (*p*), a taxa de juros dos empréstimos (*i*), o custo de cada concessão (*c*), o tíquete do valor médio das operações (*t*), o retorno da taxa de juros livre de risco (*r*), o multiplicador (*m*). Com esses parâmetros, simplificadamente, a rentabilidade de uma operação de crédito, para cada possível multiplicador, inadimplência e custo de operação, é dada pela equação a seguir.

Segundo dados do Banco Central de junho de 2017, a taxa média de juros de 12 meses das operações totais de microcrédito está em 29,8%, o prazo médio das novas concessões, em 8,76 meses, e a inadimplência, em 5,7%[47]. Além disso, segundo o Relatório de Cidadania Financeira (BCB, 2015), o tíquete médio das operações de crédito é de R$ 1.721, ou seja, o valor médio do empréstimo do público do microcrédito é de R$ 1.721.

Na simulação do modelo, considerou-se uma taxa de juros de 30% ao ano, com prazo de nove meses, tíquete médio de R$ 1.500, custo da assistência técnica de R$ 100 e taxa básica de juros de 9% ao ano. Com esses parâmetros, é possível comparar a função com a função para entender como a adoção do multiplicador afeta a rentabilidade do sistema financeiro para cada uma das possíveis taxas de inadimplência possíveis. Os resultados dessa análise podem ser vistos no Gráfico 1.

$$R(m,w,c) = \frac{\frac{D}{m}(1-w)(1+i) + \frac{D(m-1)}{m}(1+r) - \frac{D}{m}\frac{c}{t}}{D} -$$

Gráfico 1 – Rentabilidade da operação de microcrédito por inadimplência, com e sem multiplicador



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados do modelo são condizentes com a realidade. Sem o multiplicador, são rentáveis todas as operações de crédito com inadimplência entre 0% e 12,3% (conjunto de valores para os quais a linha azul está acima do eixo horizontal). Praticamente no centro desse universo de valores está a inadimplência atualmente observada, de 5,7%. O fato de a inadimplência média das operações de crédito ser muito próxima da média entre as inadimplências toleradas pelo sistema financeiro, segundo o modelo, é um indicativo de que a modelagem e a parametrização utilizadas refletem, ainda que simplificadamente, a realidade desse mercado. Isso é verdade especialmente se considerado que, segundo dados do Banco Central de junho de 2017, R$ 438 milhões do saldo de recursos que deveriam ser destinados ao microcrédito está alocado a juro zero, no próprio Banco

47. Séries Temporais 20782, 20922 e 21159, acessadas em 6 ago. 2017, no link: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>.

Central. Afinal, a insuficiência de direcionamento indica que todo o universo de operações com expectativa de retorno positivo, dadas as atuais regras vigentes no mercado, já foi explorado.

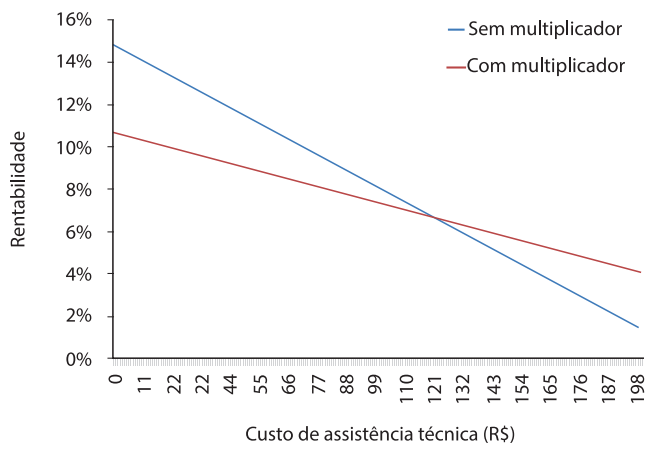
A análise dos resultados do Gráfico 1 pode ser dividida em quatro zonas. A primeira compreende o universo de cenários para os quais a operação sem multiplicador é mais rentável do que a operação com multiplicador (linha azul acima da linha vermelha, de 0% a 6,8% de inadimplência); a segunda compreende o universo de cenários para os quais a operação sem multiplicador é menos rentável do que a operação com multiplicador, mas ambas ainda são rentáveis (linha vermelha acima da linha azul, enquanto a linha azul ainda está acima do eixo horizontal, de 6,9% a 12,3% de inadimplência); a terceira compreende o universo de cenários para os quais a operação com multiplicador é rentável, mas a operação sem multiplicador, não (linha vermelha acima e linha azul abaixo do eixo horizontal, de 12,4% a 17,7%); a quarta compreende o universo de cenários para os quais a operação com ou sem multiplicador não é rentável (ambas as linhas abaixo do eixo horizontal, acima de 17,8%).

No primeiro e quarto cenários, a adoção do multiplicador não deveria alterar a decisão dos bancos: no primeiro o multiplicador tira rentabilidade da operação, no quarto o multiplicador não é suficiente para evitar a perda do principal investido (situação na qual o banco preferirá deixar os recursos direcionados depositados no Banco Central, a juro zero). A efetividade do multiplicador, portanto, se concentra no segundo e no terceiro cenários.

No segundo cenário, aumenta-se o incentivo para a concessão de crédito para as pessoas de menor renda e menor participação nesse mercado. O acesso delas ao sistema financeiro deve crescer. Já no terceiro cenário, mais do que no segundo, poderá ser observada até mesmo a inclusão do público com perfil mais arriscado no sistema financeiro. Ou seja, o custo para a sociedade de não ser possível os perfis de risco dos diferentes tomadores de empréstimo na economia diminui. Portanto, os custos sociais do problema de assimetria de informação apontados na seção anterior caem.

Análise similar permite saber os efeitos da política para diferentes cenários de custo de assistência técnica. Para isso, são comparados e no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Rentabilidade da operação de microcrédito por custo de assistência técnica, com e sem multiplicador



Fonte: Elaboração própria.

Nesse caso, percebe-se que o aumento do custo da assistência técnica para a rentabilidade da operação diminui com a adoção do multiplicador, o que tende a diminuir os incentivos para que seja fornecida uma assistência técnica de má qualidade, protocolar, não comprometida com o resultado da política. Vale notar que, apesar do potencial da assistência técnica para reduzir a inadimplência,[48] seu principal retorno é social (não privado), não capturado pelo banco, derivado do aprendizado do microempreendedor para aumentar a sua geração de renda e se emancipar economicamente. Portanto, reduzir a sensibilidade do custo da assistência técnica para a rentabilidade da operação tende a diminuir os desincentivos na promoção de uma assistência técnica efetiva e alinhada com os objetivos da política pública em questão.

48. Embora, possivelmente, cada real de assistência técnica reduza em menos de um real os custos com inadimplência, pois, caso fosse o contrário, as operações de crédito livre também contariam naturalmente com uma assistência técnica nos mesmos moldes do microcrédito produtivo e orientado (algo que não se observa).

Percebe-se, então, como a adoção do multiplicador tanto reduz o impacto de uma assistência técnica mais cara sobre a rentabilidade da operação como diminui os custos associados à inadimplência. Na combinação destes dois fatores, são oferecidos incentivos para a expansão do crédito para os públicos ainda fora do sistema financeiro, sobre os quais ainda não há histórico de crédito e de pagamento consideráveis e, ainda, com acompanhamento técnico e gerencial.

Considerações finais

A definição da Resolução nº 4.574, de um lado, significa maior coerência no uso de conceitos de público de baixa renda pelo Governo Federal, preenchendo uma lacuna normativa do PNMPO e, por outro, ao adotar o multiplicador de 2 para as operações com o público do Cadastro Único, cria um mecanismo de indução à inclusão do público mais vulnerável no sistema financeiro. Essa inclusão ocorre por meio do incentivo para a concessão de crédito focalizado, por permitir a diversificação na aplicação dos recursos direcionados com outros investimentos quando o público atingido pela operação de crédito for o mais vulnerável. É uma maneira de tratar tanto a questão do risco de crédito como da focalização na aplicação dos recursos direcionados, também diminuindo os incentivos para que a assistência técnica oferecida seja protocolar e sem compromisso com a melhoria das condições de renda dos empreendedores atendidos.

Contudo, esse é só um movimento na direção de uma política de microcrédito mais efetiva. Outras discussões e estudos sobre como tratar o risco de crédito e sobre a efetividade da assistência técnica, seja ela gerencial ou operacional, são de essencial importância para que seja possível construir o panorama geral do mercado e pensar políticas públicas cada vez mais eficientes e eficazes nesse setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELUCCI, M.; KARLAN, D.; e ZINMAN, J. Win some lose some? Evidence from a randomized microcredit program placement experiment by Compartamos Banco. **NBER Working Paper Series** n. w19119, 2013.

AUGSBURG, B.; DE HAAS, R.; HARMGART, H.; MEGHIR, C. Microfinance at the margin: experimental evidence from Bosnia and Herzegovina, **IFS Working Papers**, n. W12/15, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inclusão financeira**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2015a. n. 3.

_____. **Série cidadania financeira:** estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2015b.

_____. **Política monetária e operações de crédito do SFN**. Nota à imprensa de 25 de maio de 2017a.

_____. **Política monetária e operações de crédito do SFN**. Nota à imprensa de 28 de junho de 2017b.

BANCO DO NORDESTE. **Relatório 2014:** programas de microfinanças do Banco do Nordeste. Junho de 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/22492/23742/Relatorio_anual_2014_CREDIAMIGO.pdf/7cf9efa4-a0c7-4712-a459-4e037623724d>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BANERJEE, A. Microcredit under the microscope: what have we learned in the past two decades, and what do we need to know? **Annual Review of Economics**, v. 5, n. 1, p. 487-519, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. Casa Civil. Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da República**, Brasília, DF, 12 set. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.735.htm>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Casa Civil. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. **Diário Oficial da República**, Brasília, DF, 26 abr. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011. Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa e a microempreendedores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria.** Brasília, DF: MDS, 2014. Disponível em: <bit.ly/2y5dMdg>. Acesso em: 6 out =. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. Caderno de Resultados. 2011-2014. Brasília, DF: MDS, 2015a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Superação da Extrema Pobreza. **Relatório de gestão**. Brasília, DF: MDS, 2015b.

_____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios**. Brasília, DF: MF, 2016. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/beneficios-financeiros-e-crediticios/arquivos/beneficios-financeiros-e-crediticios-2016.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.574, de 26 de maio de 2017. Altera a Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2017.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Informações gerais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.** Brasília, DF: MTPS, 2015c. Disponível em: <http://bit.ly/2xzO4tH>. Acesso em: 11 out. 2017.

CRÉPON, B. et al. Impact of microcredit in rural areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation. **MIT Working Paper**, 2011.

KABOSKI, J. e TOWNSEND, R. Policies and impact: an analysis of village-level microfinance institutions. **Journal of the European Economic Association**, v. 3, n. 1, p. 1-50, 2005.

4

Programas Sociais de Primeira Infância: Experiências Brasileiras e Internacionais

Resumo

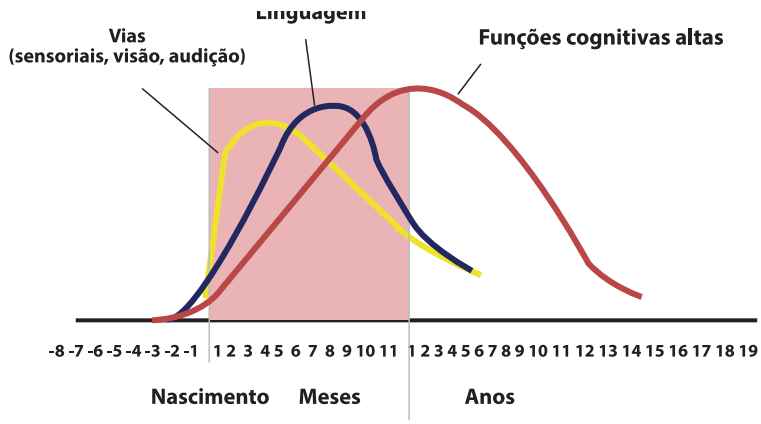
Este texto trata da importância da primeira infância para o desenvolvimento integral do ser humano. Descreve programas sociais no Brasil e no exterior que focam nessa fase da vida e detalha as evidências científicas sobre a efetividade desses programas. Na sequência, é apresentado o Criança Feliz e são discutidos os principais aspectos de seu desenho e avaliação de impacto, que traz um arcabouço metodológico inovador.

A importância dos estímulos na primeira infância

A primeira infância - período que abrange os primeiros seis anos de vida da criança - é fundamental no desenvolvimento do ser humano. Durante este período, estímulos inadequados ou a falta de estímulos podem provocar efeitos negativos no desenvolvimento cerebral. Para agravar, a literatura científica[49] indica que atrasos no desenvolvimento infantil na primeira infância são difíceis de ser revertidos no futuro.

As pesquisas em neurociência apontam que os primeiros mil dias de vida, a "primeiríssima infância", são particularmente importantes. Nesta etapa, a plasticidade cerebral é maior, pois grande parte das conexões e dos neurônios está se formando e ainda não foi revestida pela camada de mielina, que afeta a velocidade e a eficiência da transmissão de mensagens. O rápido desenvolvimento das sinapses na primeira infância forma as bases cognitivas e emocionais para a vida. Vias sensoriais como a visão e audição são as primeiras a se desenvolver, seguidas pela linguagem e por funções cognitivas mais especializadas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Etapas do desenvolvimento cerebral



Fonte: Nelson (2000).

Além das pesquisas em neurociência, estudos em ciências sociais também apresentaram evidências da relevância e da necessidade de investimentos no desenvolvimento na primeira infância. James Heckman, ganhador do Nobel de Economia em 2000, Susanne Schennach e o brasileiro Flávio Cunha (2010) descreveram o desenvolvimento das habilidades cognitivas, como raciocínio lógico e capacidade de resolver problemas, e não cognitivas (ou socioemocionais), como autonomia, motivação, persistência e autocontrole. Os resultados indicam que as habilidades desenvolvidas em uma determinada fase contribuem para o desenvolvimento de habilidades em fases posteriores. Além disso, o desenvolvimento precoce de habilidades aumenta o potencial de desenvolvimento de habilidades no futuro. Outro resultado é que habilidades não cognitivas têm uma resposta mais uniforme ao longo da infância e da adolescência, enquanto as habilidades cognitivas são mais influenciadas pelos investimentos realizados em fases mais iniciais da vida de uma criança.

A conclusão lógica do estudo é que é mais importante concentrar esforços em estimular o desenvolvimento de crianças em desvantagem na primeira infância do que tentar remediar a desvantagem ao longo da vida futura. Segundo os pesquisadores, os indivíduos mais jovens se beneficiam mais de investimento em educação do que aqueles em idades mais avançadas (Gráfico 2).

49. Knudsen (2004), Nelson (2000), Phillips e Shonkoff (2000) e Plomin e Daniels (1987).

Gráfico 2 – Benefícios dos programas de educação

Fonte: Heckman (2008). Figura extraída de IBGE, Suplemento PNAD 2015.

Todo esse conhecimento foi adquirido por meio de coletas de dados e realização de estudos. Diversos pesquisadores desenvolveram e testaram teorias e, a partir de suas análises, encontraram evidências de que os impactos sociais de programas para a primeira infância tendem a ser maiores, em média, do que programas em outros momentos da vida. Dispensar ou ignorar esses aprendizados pode levar a criar políticas públicas inadequadas, que não atingem os objetivos propostos.

Este texto está organizado em quatro seções, além desta introdutória. Na primeira parte, é apresentada a experiência internacional em programas de primeira infância. Na sequência, são descritas algumas experiências de estado e municípios brasileiros com esse assunto. A terceira seção trata do Programa Criança Feliz. A quarta parte traz algumas considerações finais.

Programas de primeira infância no mundo

Apesar de já ser de largo conhecimento científico que a primeira infância é um período crítico para o desenvolvimento cognitivo, social e psicológico, muitos adultos não atingem seu potencial devido à falta de estímulos durante essa fase da vida.

Nas últimas décadas foram publicadas evidências de que programas sociais com foco no desenvolvimento na primeira infância podem ser uma estratégia eficaz de superação da pobreza, com efeitos de longo prazo em renda e desigualdade.

Um dos primeiros e mais citados programas de desenvolvimento da primeira infância com avaliação de impacto rigorosa foi o **Programa da Pré-escola Perry**, nos Estados Unidos[50], na década de 1960.

Durante a semana, crianças passavam 2,5 horas por dia na pré-escola Perry e também recebiam, semanalmente, visitas domiciliares de 90 minutos dos professores, orientados para o desenvolvimento socioemocional e cognitivo da criança. Foram contempladas pelo programa 58 crianças negras de 3 a 4 anos, de famílias de baixa renda[51].

Heckman et al. (2010) acompanharam essas crianças durante diferentes fases da vida: aos 15, 19, 27 e 40 anos de idade. Os resultados obtidos mostram que as crianças contempladas atingiram, em geral: melhores notas, maior taxa de formação em idade adequada, menor taxa de criminalidade, maior proporção com casa própria e maiores rendimentos, entre outros[52].

Destaca-se que não só o programa foi muito importante para a vida dessas crianças, como também a pesquisa que identificou e registrou esses resultados teve papel relevante. Sem a pesquisa de avaliação de impacto, o programa teria sido iniciado e terminado sem qualquer aprendizado a respeito, sem saber se o programa de fato contribuiu para melhorar a vida dos participantes e sem saber quais componentes tiveram impacto, quais mecanismos levaram ao atingimento dos objetivos e se esse modelo de implementação funciona de fato. Além disso, o desenho da pesquisa de avaliação de impacto no início do programa propiciou uma série de estudos que contribuíram para a propagação de programas de mesma natureza em outras localidades ao longo dos anos.

Em outro programa americano, Abecedarian (2016), 57 crianças[53] foram acompanhadas ao longo da vida

50. Em Ypsilanti, Michigan, Estados Unidos. Para mais informações a respeito do programa: <https://highscope.org/perrypreschoolstudy>.

51. Sorteadas dentre um grupo de 123 crianças com o mesmo perfil.

52. Em relação às 65 crianças que não frequentaram a pré-escola Perry.

53.Escolhidas por sorteio, dentre um grupo de 111 nascidos entre 1972 e 1977.

(CAMPBELL et al., 2002, 2012; MUENNIG et al., 2011). O programa teve duração de cinco anos e incluía, além das 40 horas semanais na escola infantil, cuidados com a saúde e alimentação das crianças. Concluiu-se que participantes do Abecedarian atingiram, em média, 1,2 ano a mais de educação, além de um aumento permanente das habilidades cognitivas, maior taxa de formação no Ensino Superior e menor proporção de desempregados no grupo[54].

Além de programas voltados para a educação infantil em instituições de ensino, avaliações de impacto também mostraram a importância de programas de visitação domiciliar com foco no estímulo do desenvolvimento infantil na primeira infância.

O primeiro programa de estimulação na primeira infância em um país em desenvolvimento teve início em 1986 em regiões de baixa renda em Kingston, na **Jamaica**[55]. Com duração de dois anos, esse programa foi composto por visitas domiciliares semanais de uma hora cada, realizadas por agentes de saúde comunitárias formadas, que instruíam e incentivavam as mães a brincar e interagir com seus filhos. Todas as crianças beneficiárias tinham nanismo. O objetivo do programa era fornecer suplementos nutricionais e produzir estímulo psicossocial nas crianças[56].

Para entender os impactos de longo prazo do programa, essas crianças foram entrevistadas vinte anos depois, em 2007 e 2008, quando estavam com cerca de 22 anos. A pesquisa (GERTLER et al., 2014) descobriu que o programa, em média, teve um impacto de 25% de aumento no rendimento das crianças beneficiárias. Além disso, as crianças participantes atingiram os mesmos níveis de renda que outras 84 crianças sem nanismo que não participaram do programa mas também tiveram dados coletados. As crianças beneficiárias alcançaram cerca de sete meses a mais de escolaridade, com aproximadamente três vezes mais chance de ter alguma educação no Nível Superior. A intervenção nutricional, medida à parte, não apresentou impactos de longo prazo. Isso pode ter sido causado pelo uso inadequado dos suplementos pelas famílias: embora devessem ter sido direcionados exclusivamente às crianças do programa, os pesquisadores observaram que houve partilha com outros membros do grupo familiar.

Na **Colômbia**, em 2010 e 2011, um programa de visitação domiciliar para desenvolvimento infantil foi implementado como uma das condicionalidades do programa de transferência de renda Más Familias en Acción[57]. O programa foi adaptado do protocolo jamaicano, de forma a ser apropriado à realidade colombiana.

A fim de conhecer os efeitos do programa e aprender qual o melhor modelo a ser implementado, o programa de visitação foi iniciado como um piloto[58]. Na avaliação de impacto (ATTANASIO et al., 2015), foram divididos aleatoriamente 96 municípios em quatro grupos:

1. No primeiro foi implementado apenas o componente de estímulo psicossocial
2. No segundo grupo, apenas a distribuição de micronutrientes para serem adicionados ao alimento das crianças (vitaminas e minerais como ferro e zinco)
3. No terceiro foram implementados ambos os componentes
4. O quarto grupo continuou recebendo apenas a transferência de renda

Ao todo, participaram do estudo 1.420 crianças de 12 a 24 meses, em condições de pobreza. Para cada município dos grupos 1, 2 e 3, foram escolhidas três líderes comunitárias, que receberam formação para realizar as visitações com o objetivo de demonstrar aos cuidadores das crianças como realizar brincadeiras de baixo custo com brinquedos feitos em casa, além de como praticar o ensino da linguagem com livros e músicas. As visitadoras interagiam com mães e crianças, dando devolutivas positivas às mães ao longo das sessões. Para estimular o engajamento, os visitadores deixavam brinquedos e livros, trocados semanalmente por novos.

Após 18 meses do programa, as crianças que receberam o estímulo apresentaram em média resultados melhores em habilidades cognitivas e linguagem receptiva em relação ao grupo que recebeu apenas a transferência de renda. Não foram encontrados efeitos em outras dimensões, como linguagem expressiva e capacidade motora fina. O programa também causou aumento de 36% do tempo dedicado pelos cuidadores a interações voltadas ao desenvolvimento da criança, e aumento de 25% na disponibilidade de recursos adequados à criança, como brinquedos e outros materiais.

A pesquisa aponta que os efeitos em habilidades não cognitivas ocorreram por meio do maior investimento de tempo dos pais, enquanto os efeitos em habilidades cognitivas se deram por meio do maior investimento em materiais.

---

54. Em relação aos participantes que eram elegíveis mas não foram sorteados para receber o programa.

55. Implementado pela médica britânica Sally Grantham-McGregor.

56. As vagas existentes foram distribuídas para um grupo de 94 crianças de 9 a 24 meses de idade, com nanismo, sorteadas entre 127 crianças elegíveis.

57. Disponível em: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>.

58. Também foi utilizado o método de sorteio para entender os impactos do programa.

Os resultados encontrados na Colômbia indicam que os programas de estímulo infantil podem ser implementados em escala, com custo relativamente baixo. Ao se associar a um programa existente de transferência condicionada de renda, a intervenção beneficiou-se de uma capacidade administrativa já estabelecida, de um público-alvo pré-identificado e de uma rede comunitária pré-mobilizada, o que contribuiu para uma execução mais eficaz e com menores custos.

Além desses casos, há outros países que implementaram ou implementam programas de visitação domiciliar para desenvolvimento na primeira infância, como Bangladesh, Chile, Cuba e Peru[59]; muitos dos quais também estão realizando avaliações de impacto e, dessa forma, aprendendo com os programas existentes para aperfeiçoamento futuro.

O acúmulo de evidências de resultados positivos contribui para a propagação da agenda do desenvolvimento da primeira infância nas políticas públicas. Entretanto, embora já esteja difundido pela literatura científica o impacto positivo desses programas, cada caso tem suas particularidades, principalmente quando se trata de replicar programas de outros países. Portanto, é importante aprender com a experiência internacional e também avaliar os resultados no nosso próprio contexto.

A primeira infância no Brasil

No **Brasil**, há algumas regiões que já implementam programas de primeira infância semelhantes aos programas da Jamaica e Colômbia. O mais antigo é o **Primeira Infância Melhor (PIM)**[60], lançado em 2003 no Rio Grande do Sul e que tem como referência a metodologia do programa cubano Educa a tu Hijo[61].

O *box* a seguir apresenta detalhes sobre o PIM a partir de entrevista realizada com o ministro do desenvolvimento social, Osmar Terra.

"PIM foi pioneiro no Brasil": entrevista com o ministro do desenvolvimento social, Osmar Terra

Entre os programas voltados à primeira infância no mundo, um dos que têm maior destaque é o Primeira Infância Melhor (PIM), implementado no Rio Grande do Sul pelo então secretário de saúde do Estado, Osmar Terra. Hoje ministro do desenvolvimento social, Terra une seus conhecimentos de médico e mestre em neurociência à experiência pioneira e bem-sucedida do RS para impulsionar o Criança Feliz. O ministro concedeu uma entrevista sobre o trabalho do PIM.

Como começou e se desenvolveu o Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul?

Osmar Terra – O Primeira Infância Melhor foi desenvolvido a partir de 2003 e se tornou política pública estadual em 2006 (Lei Estadual nº 12.544), durante o período em que estive à frente da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul. Como foi um programa pioneiro no país, serviu de base para o que fazemos hoje no Brasil inteiro com o Criança Feliz. Então, a atuação segue a mesma linha. O PIM atende famílias com gestantes e crianças de 0 a 6 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, em todo o território gaúcho, nas áreas urbanas e rurais. São feitas, semanalmente, visitas domiciliares e comunitárias a essas famílias, visando o fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças. Na época de concepção e implantação, o PIM teve como referência a metodologia do projeto cubano Educa a tu Hijo, do Centro de Referencia Latinoamerica para la Educación Preescolar (Celep) –, bem como estudos na área da neurociência. É uma ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância.

Quais são as principais mudanças que puderam ser percebidas ao longo desses 14 anos do programa?

Osmar Terra – Nós pudemos mostrar que o investimento na infância é o principal programa social que um governo pode ter. É o que realmente promove a mudança. Até hoje, o PIM atendeu cerca de 180 mil famílias e mais de 200 mil crianças e gestantes em 252 municípios gaúchos. Pesquisas apontam que crianças atendidas pelo programa apresentam avanços significativos no desenvolvimento, além de estarem mais bem preparadas para a vida escolar e contarem com famílias mais participativas na escola. O trabalho do PIM também está relacionado à redução da mortalidade infantil.

Em relação às famílias atendidas, existem pesquisas que revelam como elas avaliam o trabalho?

Osmar Terra – Sim, temos resultados impactantes. Segundo estudos de diferentes instituições, 96% das famílias atendidas pelo PIM consideram o Programa bom ou ótimo, e 95% avaliam que o PIM gera impacto no desenvolvimento das crianças e que as atividades orientadas contribuem para a melhora das condições de vida da criança no futuro. Os trabalhos ainda revelaram que o PIM favorece a maior participação dos pais na vida escolar de seus filhos e a redução da vulnerabilidade para a aprendizagem em meninos e em filhos de mães com baixa escolaridade. As pesquisas foram realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Early Development Instrument (EDI, Universidade McMaster – Canadá), Centro de Referencia Latinoamericano de Educación Preescolar (Celep – Cuba) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O BID, inclusive, comparou programas de visita domiciliar em sete países da América Latina e Caribe, e o PIM teve a maior pontuação em diferentes indicadores de qualidade – tais como participação ativa dos cuidadores e crianças durante as visitas, preparo do visitador, uso adequado dos manuais do programa e escolha de materiais e atividades apropriadas para a faixa etária atendida. É um verdadeiro sucesso e referência no Brasil e no mundo quando se trata da atenção à primeira infância.

---

59. Boocock (1995) resume as características básicas de programas em 13 países diferentes.

60. Lei Estadual nº 12.544, de 3 de julho de 2006.

61. Disponível em: <http://www.ecured.cu/index.php/Educa_a_tu_Hijo>.

Após o PIM, foram lançados vários programas de primeira infância no Brasil, em escala estadual e municipal. A seguir, iremos apresentar alguns deles. O **Programa Mãe Coruja Pernambucana**[62] oferece apoio às mulheres usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS) antes e depois do nascimento do bebê. Implantado em 2007, o Programa é uma parceria entre o estado do Pernambuco e municípios (2017):

> Nessa parceria, cabe ao governo estadual acompanhar a criança e a gestante, articulando o cuidado, através de ações nos eixos do desenvolvimento social, saúde e educação. As gestantes são encaminhadas aos Círculos de Educação e Cultura, assim como a programas de qualificação profissional, segurança alimentar e nutricional, além de receberem o kit do bebê após o pleno acompanhamento do pré-natal. Já as crianças têm assegurado pelo estado o direito à cidadania, com acesso à documentação e à inscrição no Programa Leite de Todos, sempre que for necessário. A administração municipal, por sua vez, fica responsável pelas instalações do Canto Mãe Coruja, além de atuar pelo fortalecimento das redes de atenção primária e de cuidados à gestante, participando do planejamento e do monitoramento das ações para a redução da mortalidade infantil e estímulo ao desenvolvimento da mãe e da criança.

O Programa está presente em 105 municípios de Pernambuco, com 170 mil mulheres cadastradas e 130 mil crianças acompanhadas até o presente momento. A avaliação realizada por Paes de Barros et al. (MÃE CORUJA PERNAMBUCANA, 2017) encontrou efeito significativo do Programa sobre o acesso aos diversos serviços de saúde materno-infantil, em particular, sobre o pré-natal. O estudo também encontrou impacto sobre os comportamentos ligados à melhoria na saúde materno-infantil, como redução de gravidez na adolescência e aumento do aleitamento materno exclusivo. A taxa de mortalidade infantil diminuiu nos municípios beneficiados, porém a pesquisa mostra que isso se deve mais à vulnerabilidade inicial dos municípios do que ao Programa em si.

No Ceará, o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin)**[63] tem como objetivo cuidar e educar as crianças beneficiárias. O Padin foi lançado pela Secretaria de Educação do Ceará (2017) e adota o seguinte modelo:

> Serão realizadas visitas domiciliares e encontros comunitários para o acompanhamento e orientação dos pais e/ou os cuidadores [...]. O PADIN começou a ser implementado em 2017 e inicialmente contemplará 36 (trinta e seis) municípios.
>
> [...] Espera-se que com as orientações desses módulos didáticos pedagógicos, as famílias percebam que o cotidiano das crianças, seja em casa, na comunidade, nos espaços culturais, nos espaços de lazer e nas instituições infantis, possibilitam inúmeras descobertas.
>
> [...] Sendo assim, as crianças manifestarão seus interesses, criatividade, ludicidade, liberdade de expressão, desejos e curiosidades, fortalecendo a autoestima, o desenvolvimento das múltiplas linguagens, seus vínculos afetivos e a descoberta da solidariedade.

Mais de 500 profissionais das redes públicas de ensino municipal e estadual foram formados para atuar diretamente com as famílias das crianças de 0 a 3 anos de idade. Em seu projeto-piloto, o Padin está sendo desenvolvido em 36 municípios e dois distritos de Fortaleza e atenderá 2.960 famílias.

No município de Boa Vista (RR), o **Programa Família que Acolhe (FQA)** acompanha as crianças desde a gestação até os seis anos de idade, com o objetivo de garantir o acesso à saúde, educação e desenvolvimento social. Atualmente, o Programa atende quase 8 mil beneficiários, entre pais, mães e gestantes:

> Mães e pais que participam do FQA e da Universidade do Bebê garantem vaga para seus filhos entre 2 e 4 anos nas Casas Mães – creche diferenciada da Prefeitura de Boa Vista. São prioridade no atendimento filhos de mães de baixa renda, adolescentes, gestantes participantes do Bolsa Família, reeducandas gestantes do sistema penitenciário, famílias que recebem o Bolsa Família, cadastradas no CadÚnico e em vulnerabilidade social, que sejam identificadas pela Secretaria Municipal de Gestão Social. Além dos cuidados profissionais, orientações e serviços oferecidos, também recebem enxoval, vale transporte e saem de lá com a proposta de um novo conceito sobre o cuidar. (BOA VISTA, 2016)

Uma base de dados importante para traçar um diagnóstico da primeira infância no Brasil é o Suplemento da PNAD de 2015, produzido em uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o MDS. Apesar de os dados serem apenas referentes a 2015, a pesquisa sistematiza importantes aspectos dos cuidados das crianças com idade igual ou inferior a quatro anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015).

A pesquisa investiga o local e com quem a criança fica durante a manhã e tarde, se há diferenças na organização dos cuidados conforme a inclusão do responsável pela criança no mercado de trabalho, o interesse das famílias por vaga em creche e as dificuldades encontradas para ter acesso a esse serviço.

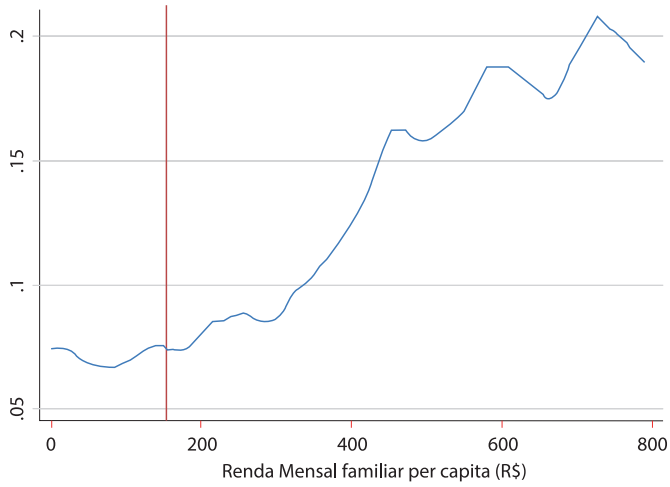
Dentre os resultados da PNAD, vale destacar o acesso a creches, uma forma reconhecida pelos especialistas para proporcionar acompanhamento à primeira infância. Observamos que crianças de famílias com renda per capita maior têm mais acesso à creche ou escola. Enquanto apenas 7,5% das famílias em situação de pobreza têm crianças frequentando creche ou escola, chega a quase 20% a proporção de famílias com rendimento mensal de um salário-mínimo per capita que acessam esse serviço.

---

62. Lei nº 13.959, de 15 de dezembro de 2009.

63. Lei n° 14.026, de 17 de dezembro de 2007.

Gráfico 3 – Crianças frequentando creches ou escolas em relação ao rendimento mensal familiar per capita em reais



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD 2015.

O baixo acesso a creches, associado às inúmeras vulnerabilidades das famílias de baixa renda, indica a necessidade de uma política pública de escala nacional para promover uma primeira infância integral e acompanhada.

O Programa Criança Feliz

Em 2016, a atenção à primeira infância ganhou um reforço importante no Brasil dado pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – o Marco Legal da Primeira Infância, que destaca a necessidade de integração de esforços das três esferas de governo e da sociedade na promoção dos direitos das crianças e ampliação das políticas que promovam o desenvolvimento integral da primeira infância.

Ciente da necessidade de estimular o desenvolvimento na primeira infância e da ausência de programas nacionais com este objetivo, o Governo Federal lançou em 2016 o **Programa Criança Feliz**, contando com a cooperação de estados e municípios.

O público-alvo é composto por gestantes, crianças de até três anos beneficiárias do Programa Bolsa Família e crianças de até seis anos participantes do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O programa tem como foco visitações domiciliares semanais às famílias participantes. As equipes de visitadores devem fazer o acompanhamento dessas famílias, dando orientações importantes para fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil com informação e atividades lúdicas.

O Criança Feliz é fruto da experiência dos programas internacionais e brasileiros, alguns deles discutidos neste capítulo. O desafio da grande escala em um país heterogêneo como o Brasil justifica a necessidade de utilizar métodos robustos de avaliação de impacto.

A pesquisa do Criança Feliz contribuirá para identificar gargalos, ajustar o desenho de maneira tempestiva e aprimorar o Programa continuamente. Essa avaliação também nos ajudará a entender os efeitos regionais do programa e do impacto em diferentes aspectos: desde o desenvolvimento socioemocional da criança até a renda da família no longo prazo, assim como indicadores de saúde, pobreza e empregabilidade.

Assim como no estudo da Jamaica, a pesquisa do Criança Feliz permitirá monitorar o desenvolvimento dessas mesmas crianças por décadas para entender os seus efeitos não só no curto como também no médio e longo prazos. Os resultados da pesquisa poderão incentivar outros países a investir no desenvolvimento da primeira infância, principalmente das crianças de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade.

Considerações finais

As pesquisas realizadas em diversos países trouxeram inúmeras evidências de quão importantes são os programas voltados à primeira infância para o desenvolvimento integral da criança. Os resultados mostram que as crianças jamaicanas e colombianas, por exemplo, tiveram acesso a melhores condições de vida por participarem de programas dessa natureza, desenvolvendo mais habilidades cognitivas e linguísticas.

O principal desafio é desenhar ações que atendam as populações mais vulneráveis de maneira eficaz, de acordo com as particularidades de cada país. A fim de verificar se os objetivos estão sendo atingidos, é es-

sencial que os programas sejam monitorados e avaliados continuamente.

No Brasil, o Criança Feliz busca proporcionar estímulos às crianças de baixa renda, a fim de garantir pleno desenvolvimento cognitivo, social e psicológico. Com um programa de primeira infância em escala nacional, aumentam as chances de as crianças beneficiárias se tornarem adultos com melhores condições de vida que seus pais, contribuindo assim para a quebra do ciclo de pobreza e desigualdade social no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECEDARIAN PROJECT. **The Abecedarian Project**. 2016. Disponível em: <http://abc.fpg.unc.edu/abecedarian-project>. Acesso em: 11 out. 2017.

ATTANASIO, O. et al. **Estimating the production function for human capital**: results from a randomized control trial in Colombia. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2015. n. w20965.

BOA VISTA. Prefeitura Municipal. **Família que Acolhe**. 2016. Disponível em: <https://www.boavista.rr.gov.br/canal-do-cidadao-projetos/familia-que-acolhe-fqa>. Acesso em: 10 out. 2017.

BOOCOCK, S. S. Early childhood programs in other nations: goals and outcomes. **The Future of Children**, Ann Arbor, v. 5, n. 3, p. 94-114, 1995.

CAMPBELL, F. A. et al. Early childhood education: young adult outcomes from the Abecedarian Project. **Applied Developmental Science**, New Jersey, v. 6, n. 1, p. 42-57, 2002.

_____. Adult outcomes as a function of an early childhood educational program: an Abecedarian Project follow-up. **Developmental Psychology**, Washington DC, v. 48, n. 4, p. 1033-1043, 2012.

CEARÁ. Secretaria de Educação. **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil** – Padin. 2017. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/padin>. Acesso em: 10 out. 2017.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J.; SCHENNACH, S. M. Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. **Econometrica**, Hoboken, v. 78, n. 3, p. 883-931, 2010.

GERTLER, P. et al. Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. Science, Washington DC, v. 344, n. 6187, p. 998-1001, 2014.

HECKMAN, J. Schools, skills, and synapses. **Economic Inquiry**, Hoboken, v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008.

HECKMAN, J. et al. The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 94, n. 1-2, p. 114-128, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade 2015**. Brasília, DF: IBGE, 2016. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/cuidados_das_criancas_2015/default.shtm>. Acesso em: 8 out. 2017.

KNUDSEN, E. I. Sensitive periods in the development of the brain and behavior. **Journal of Cognitive Neuroscience**, Cambridge, v. 16, n. 8, p. 1412-1425, 2004.

MÃE CORUJA PERNAMBUCANA. **O programa**. 2017. Disponível em : <http://maecoruja.pe.gov.br/o-programa/>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. **Um olhar sobre os números**. Recife: Cepe, 2017. v. 3. Disponível em: <http://bit.ly/2hYUMYb>. Acesso em: 9 out. 2017.

MUENNIG, P. et al. The effect of an early education program on adult health: the Carolina Abecedarian Project randomized controlled trial. **American Journal of Public Health**, Washington DC, v. 101, n. 3, p. 512-516, 2011.

NELSON, C. A. Neural plasticity and human development: the role of early experience in sculpting memory systems. **Developmental Science**, Hoboken, v. 3, n. 2, p. 115-136, 2000.

PHILLIPS, D. A.; SHONKOFF, J. P. (Ed.). **From neurons to neighborhoods:** the science of early childhood development. Washington DC: National Academies Press, 2000.

PLOMIN, R.; DANIELS, D. Why are children in the same family so diferent from one another? **International Journal of Epidemiology**, Oxford, v. 40, n. 3, p. 563-582, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 23.544, de 3 de julho de 2006. Institui o Programa Primeira Infância Melhor - PIM - e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2yhZXbj>. Acesso em: 11 out. 2017.

“Precisamos fazer Políticas ‘Com’ – e não ‘Para’ – Povos e Comunidades Tradicionais.”

O desenho de políticas sociais em um país de dimensões continentais e tão diverso como o Brasil é um dos maiores desafios para a gestão pública. Somam-se as particularidades de segmentos sociais identitariamente diferenciados e chega-se a um paradigma quase insuperável: focalização versus universalização. Afinal, como fazer políticas públicas adequadas para Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil?

Para responder a essa pergunta, o Caderno de Estudos entrevista a antropóloga Kátia Cristina Favilla, assessora na Secretaria Executiva do MDS e especialista em povos e comunidades tradicionais. “A primeira coisa é que precisamos fazer políticas ‘com’, e não ‘para’, povos e comunidades tradicionais. ‘Fazer com’ é garantir a participação deles na construção dessas políticas, porque eles têm elementos de vivência que nós não temos. Nós somos o Estado, pensamos de uma maneira global e trabalhamos com políticas nacionais. Por isso, na hora que nos colocamos o desafio de construir uma política que lide com as especificidades, é preciso consultar as diferenças.”

Há pouco mais de um ano, Kátia assumiu a Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais do MDS – um conselho consultivo formado por 28 segmentos sociais e que agora carrega o desafio de fazer acontecer a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). “O Conselho os fortalece, pois, a partir dele, os povos e as comunidades tradicionais têm um espaço de negociação com o governo. Essa é uma grande importância do Conselho: nele, as lutas pontuais se juntam numa luta pública.”

Caderno de Estudos – O Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) foi instituído há pouco mais de um ano (Dec. 8750/2016) com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento da garantia de direitos para esses grupos. Como foi o processo que levou à formação do CNPCT?

Kátia Favilla – Em 2000, a partir do programa Amazônia Solidária, que tinha um viés de inclusão social e produtiva das comunidades ribeirinhas e extrativistas da Amazônia, houve uma aproximação dessas comunidades com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e elas solicitaram que fosse criada uma comissão para fazer a discussão de políticas e a integração das ações. Em 2004 a discussão foi ampliada, incluindo outros segmentos de comunidades tradicionais, e no dia 27 de dezembro foi formada uma comissão governamental, presidida pelo MDS e secretariada pelo MMA. O MDS assumiu a presidência da comissão justamente devido ao desafio que é e era realizar a inclusão social dessas comunidades, pois, além de elas terem questões territoriais, tinham uma distinção socioeconômica muito grande em relação à população brasileira de uma maneira geral. Porém, como a comissão governamental não tinha previsão de participação das comunidades tradicionais, elas se movimentaram e pediram uma reformulação. Isso foi feito com a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, que ocorreu em agosto de 2005.

A partir daí, a comissão passou a ser paritária entre governo e sociedade civil e ganhou várias atribuições. A principal delas, logo de início, foi criar a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Para isso, o primeiro desafio foi a definição do conceito de "Povos e Comunidades Tradicionais, a partir de discussões com a academia, principalmente com antropólogos que tinham trabalhos renomados sobre essas comunidades e povos, com a sociedade civil e com o governo. Esse processo, iniciado no I Encontro, durou todo o ano de 2006. Foram cinco oficinas regionais para a construção das bases para a PNPCT e do conceito.

Em 7 de fevereiro de 2007, a Política foi institucionalizada. Além do conceito de "Povos" e "Comunidades Tradicionais", ela apresenta os de "desenvolvimento sustentável" e de "territórios tradicionais". De 2008 a 2010, a comissão passou a trabalhar na construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Depois, entrou em processo de avaliação, que culminou no II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, com as etapas regionais realizadas de dezembro de 2013 a setembro de 2014, e a etapa nacional realizada em novembro de 2014.

Uma importante decisão do segundo encontro foi que, por seu amadurecimento, a comissão passaria a ser um conselho com caráter de permanência. Outro entendimento que balizou essa decisão, e o mais importante, foi o de olhar para outros conselhos nacionais, como o de Saúde e de Educação, e ver que eles têm decisões que impactam nas políticas nacionais. Por isso, decidiu-se pelo conselho para que pudessem incidir, de maneira mais plena, na construção e na implementação das políticas públicas.

A partir disso, foi criado, em 9 de maio de 2016, o CNPCT, de caráter consultivo. Ele continua com a atribuição de construção e de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, mas ele não é deliberativo. Ou seja, as políticas não são terminativas ali no Conselho, mas ele funciona como uma instância de articulação e coordenação dessas políticas.

Caderno de Estudos – Com a mudança de comissão para conselho, quais as expectativas para essa nova formatação?

KF – O Conselho tem diversas atribuições, como a coordenação da implementação da PNPCT, sua avaliação, e algumas que não tinha quando era comissão, dentre elas, o diálogo com o IBGE para a inclusão dos povos e das comunidades tradicionais nos Censos e nas pesquisas do Instituto. Outra importância que o Conselho traz é a discussão sobre a questão territorial, buscando traçar normativos que dialoguem com as diversas formas de territorialização desses segmentos sociais.

Caderno de Estudos – Interessante observar como a identidade deles tem a ver com territorialidade.

KF – As duas grandes pautas do Conselho são identidade e território porque é isso o que os define. Não tem como falar de Povos e Comunidades Tradicionais sem falar de territórios e territorialidade. Por exemplo, para as quebradeiras de coco babaçu, o coco babaçu é a territorialidade delas. Já com os povos ciganos, o território é bem mais vasto, é uma territorialidade distinta, mas eles têm território do mesmo jeito.

Caderno de Estudos – E onde estão organizados os povos e as comunidades tradicionais (PCTs) no território brasileiro?

KF – Eles estão presentes em todo o território nacional. Há segmentos que podem ser encontrados em diversos estados de todas as regiões, como indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ciganos. Já alguns grupos estão mais concentrados, como os faxinalenses, no Paraná, e os fundos de pasto, na Bahia.

Um dos desafios do Conselho Nacional é o mapeamento. A gente não tem hoje um mapa oficial dos PCTs. O movimento que a gente tem feito é ir à Academia para encontrar trabalhos científicos e conseguir fazer um levantamento das pesquisas realizadas e dos dados coletados. Estamos tentando criar uma rede de pesquisadores.

Fizemos um trabalho de construção de metodologia para realização de uma pesquisa nacional sobre os PCTs, e para ter uma ideia, a proposta da pesquisa, que seria realizada de maneira participativa e traria dados censitários, apresentou empecilhos para sua realização, para os quais temos buscado soluções que sejam viáveis de ser implementadas.

No diálogo com o IBGE, conseguimos avançar no sentido de informar ao recenseador os municípios onde temos a certeza de presença de segmentos tradicionais para inclusão de dados no Censo Agropecuário, e também o estímulo aos segmentos para que se autoidentifiquem no momento da coleta de dados da pesquisa.

Caderno de Estudos – Como está a expectativa deles como participantes de um conselho nacional?

KF – Hoje, dentro do Conselho temos 28 segmentos e uma vaga para a juventude. São 28 segmentos com identidade própria, o que já é bastante, e não chegamos nem perto do universo dos segmentos.

Como a questão territorial ainda não está solucionada de maneira a regularizar todos os segmentos, esta continua sendo uma grande expectativa, a de buscar junto com o Governo Federal soluções tanto às situações conflituosas como na construção de normativos que possam regularizar seus territórios.

Outra expectativa, já mencionada, é com a visibilidade que as pesquisas do IBGE podem gerar e com a perspectiva de desvelar dados sobre suas distintas formas de construção dos territórios.

Questões como o aumento de programas de acesso à água, como Cisternas e Sanear, também são importantes; bem como a inclusão de outros segmentos no formulário do Cadastro Único; ampliação das chamadas de Assistência Técnica que dialoguem com as suas formas de produção, entre outras. Mas também a discussão de pautas emergentes, como mudanças climáticas, discutindo ações de mitigação e de adaptação, ou convivência.

Caderno de Estudos – Já que estamos falando sobre identidade, o Conselho adota o conceito "povos e comunidades tradicionais" (PCTs), enquanto o Cadastro Único, o maior instrumento de apoio à formulação e implementação de políticas sociais brasileiro, utiliza o conceito "grupos populacionais tradicionais e específicos" (GPTE). Qual a diferença entre eles?

KF – O GPTE é um grupo mais amplo que os PCTs: engloba atingidos por grandes empreendimentos de infraestrutura, população em situação de rua, assentados da reforma agrária, enfim, um outro público, específico, do qual não fazem parte, necessariamente, os tradicionais. Por exemplo, no GPTE, há catadores de material reciclável. É possível que um catador de material reciclável seja indígena ou quilombola, por exemplo, mas essa não é a questão pela qual ele está ali no GPTE. Ele está sendo caracterizado como GPTE porque existe um interesse do Ministério em tê-lo identificado no Cadastro Único, pois existem políticas específicas para esse segmento, mas eles não têm uma relação direta com povos e comunidades tradicionais.

Já na versão 6 do Cadastro Único, no Formulário Principal, existia um campo que identificava agricultor familiar e quilombola. Para a versão 7, a que usamos hoje, houve uma separação desses grupos. O formulário principal agora apresenta dois blocos: um de questões para povos indígenas e um de questões para comunidades quilombolas. Aí foi criado outro formulário, o Formulário Suplementar 1, obrigatório, com o campo 2.07, que são os GPTEs. Então, nesse campo, você tem a identificação de 12 segmentos, sendo cinco considerados PCTs: ciganos, pertencentes às comunidades de terreiro, extrativistas, pescadores artesanais e ribeirinhos.

Portanto, hoje, o cadastro apresenta importantes dados sobre sete segmentos de povos e comunidades tradicionais, já se configurando como a base de dados que tem o maior conjunto de informações sobre esses segmentos sociais identitariamente diferenciados.

Caderno de Estudos – Quais são os principais desafios para a inscrição dos PCTs, contemplados no segmento de GPTEs, no Cadastro Único?

KF – Nós temos problemas com alguns segmentos. Se falamos de indígenas e quilombolas, temos uma cobertura excelente, muitos deles já foram cadastrados nos programas sociais. Mas, por exemplo, olhando para os ciganos e os povos de terreiro, temos uma cobertura baixíssima, e um dos grandes motivos é o racismo. Nesses casos, o racismo se apresenta de várias maneiras, com isso, os PCTs não conseguem se autoidentificar corretamente para os técnicos da assistência social.

O Ministério não tem unidades descentralizadas para a execução da política, ou seja, quem alimenta os nossos sistemas e atende o nosso público são estados e municípios. A gente constrói as políticas para que sejam executadas de forma eficiente, mas quem alimenta os sistemas são os gestores nos estados e municípios, e, infelizmente, pode haver interferências externas, que não dialogam com nossa forma de construção da política, como preconceitos raciais, de gênero, desrespeito às religiosidades. Então, na hora do cadastramento, se o gestor municipal não estiver convencido, instruído e informado de que ele está incluindo famílias com necessidade de estar no Cadastro Único, sejam elas negras, indígenas, ciganas, ele pode não realizar corretamente a marcação desta família, que ficará invisibilizada nos dados oficiais. Mesmo o Cadastro sendo autodeclaratório, quem faz a marcação é uma pessoa com ideologias e crenças. Por isso, a gente precisa pensar nessa pessoa para que ela coloque os dados corretos sem que inclua nenhum julgamento. É preciso sensibilizar e informar o gestor.

Caderno de Estudos – E como aprimorar a capacitação dos gestores municipais e estaduais para evitar que externalidades, como o racismo, influenciem no cadastramento desses grupos?

KF – A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) tem realizado há anos diversos processos informativos e formativos. Atualmente tem realizado oficinas regionais para sensibilizar os gestores de que os GPTEs precisam ser cadastrados corretamente, porque precisamos de dados que representem a realidade

desses grupos para que as políticas públicas sejam direcionadas a esses segmentos. Uma importante estratégia da Senarc foi justamente a inclusão dos próprios GPTEs como palestrantes das oficinas, trazendo conteúdos dos desafios que enfrentam para serem visíveis às políticas públicas e mostrando a importância do papel do gestor público e entrevistador do Cadastro Único nesse processo.

A Senarc também já fez materiais específicos, que poderiam ser reeditados. Além destes, creio que a gente precisaria fazer outros materiais, tanto para serem entregues aos gestores quanto aos próprios GPTEs, a fim de estimular que eles busquem o cadastramento.

Outra estratégia, mais ampla, já pensada em conjunto com outros órgãos, como a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, do Ministério dos Direitos Humanos (Seppir/MDH), é de incluir um módulo a distância específico sobre raça e etnia no Capacita SUAS. Para isso, pensamos, inicialmente, em fazer uma parceria com o Ministério da Saúde, que já existem módulos sobre raça e etnia no SUS.

Caderno de Estudos – Como você avalia a comunicação das ações e dos programas do Ministério para grupos específicos?

KF – Nós temos ainda um grande desafio de fazer a informação chegar a essas pessoas. Há diversas questões envolvidas nesse desafio, como distâncias físicas e linguísticas. Precisaríamos ter materiais que dialogassem mais com eles. A Senarc já fez cartilhas para povos indígenas falando sobre o Programa Bolsa Família em diversas línguas indígenas, mas, infelizmente, não chegaram a todos os locais onde necessitariam da informação. É muito importante que a gente pense em refazer, reeditar, em ver uma nova forma com que as cartilhas cheguem aonde precisam chegar. A Senarc também fez uma cartilha para os ciganos, construída com a parceria deles, e ainda temos que avançar mais nas possibilidades de disseminação de nossas informações.

Outra possibilidade de aprimorarmos a nossa comunicação poderia ser por meio das instâncias de participação social do Programa Bolsa Família; é importante estimularmos a inclusão dos PCTs. Esta seria uma forma de fazer a informação chegar a eles, pois um indígena participando de uma reunião dessas leva muito mais para a sua comunidade, e essa participação é uma ferramenta de informação para os gestores municipais, que estariam dialogando e construindo com eles as soluções para os problemas enfrentados pelos segmentos. Encurtaria as distâncias entre o poder público local e os segmentos de povos e comunidades tradicionais presentes no território, possibilitando, inclusive, a solução mais regionalizada para as dificuldades enfrentadas.

Outra forma de garantir mais informação é trabalhar com os órgãos que tratam com esses públicos. Temos acordo de cooperação com a Fundação Nacional do Índio (Funai), uma importante ferramenta para incentivar a construção de novas formas de divulgação e informação sobre os nossos programas.

Caderno de Estudos – Falando em ações conjuntas do Ministério com outros órgãos, a coordenação de ações e políticas setoriais para povos tradicionais entre instituições é um desafio no Brasil. Como superá-lo?

KF – A articulação intersetorial é um desafio por si só, mas se existe alguma ideia de como solucioná-lo nesse contexto de povos tradicionais, ela começa pelo próprio decreto do Conselho Nacional. A primeira intenção de você ter um conselho é, justamente, de conseguir fazer uma integração entre os órgãos de governo. Vindo para dentro de casa, também é um grande desafio para o MDS, pois, diferentemente do Conselho Nacional de Saúde, que está no âmbito do Ministério da Saúde, ou do Conselho Nacional de Educação, que está no âmbito do Ministério da Educação, nós temos uma atuação junto à população brasileira em situação de vulnerabilidade, que vai além dos povos e das comunidades tradicionais, nosso público beneficiário é vasto e temos que construir dentro dessa vastidão espaço para as especificidades desses segmentos. É um grande desafio para o MDS fazer essa articulação dentro do Conselho, mas um caminho é por meio da prerrogativa do Ministério de instituir grupos de trabalho interministeriais específicos, buscando, assim, soluções customizadas para os PCTs.

Caderno de Estudos – Voltando à questão da participação social como forma de aprimorar a comunicação com povos e comunidades tradicionais, o Brasil é signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece a consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais. Quais são os principais desafios para garantir mais participação de minorias na elaboração e na implementação das políticas de desenvolvimento social?

KF – Esta é uma preocupação do Ministério. Alguns movimentos já foram feitos no sentido de buscar a adequação ao disposto na OIT 169. A partir de discussões no âmbito do Comitê Intraministerial para Integração e Articulação de Ações para Povos e Comunidades Tradicionais, a Senarc construiu a proposta de manual orientador ao processo de consulta livre, prévia e informada para inclusão nos programas sociais.

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) produziu um caderno chamado *Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica*, que contou, para sua formulação, com diversas idas a campo e seminários para coletar impressões e estimular a participação dos indígenas em sua formulação e seu aperfeiçoamento. Essa é uma forma que temos de escutá-los, de trazê-los para a discussão de políticas sociais e de saber de que maneira eles querem estar dentro dessa discussão.

Caderno de Estudos – A pesquisa "Avaliação dos efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família", sobre povos indígenas residentes em terras indígenas,

elaborada pelo Departamento de Avaliação da SAGI, identificou uma série de gargalos quanto à garantia do benefício para povos indígenas: despreparo das equipes de assistência social para lidar com povos tradicionais, defasagem de pessoal, dificuldades de logística e de estrutura etc. O que poderia ser feito atualmente pelo MDS com apoio do Conselho Nacional para solucionar esses obstáculos?

KF – A gente tem feito essa discussão dentro do Comitê Intraministerial. O Comitê construiu, com a SAGI, a pesquisa e a metodologia, ajudou na seleção dos consultores, acompanhou todo o desenvolvimento da pesquisa e dos produtos, e agora trouxe a questão de como vamos colocar isso dentro do Ministério para discutir os gargalos que a pesquisa apresentou, pois há ações que podemos fazer com o MDS que estão sob a nossa governabilidade, para melhorar o atendimento aos povos indígenas.

Um grande passo foi o citado caderno de trabalho social com famílias indígenas construído pela SNAS. Chegamos à conclusão de que, ainda que tenhamos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dentro de Terras Indígenas, ou registros de atendimento a povos indígenas, precisamos entender de que maneira podemos melhorar a qualidade do atendimento. E esta foi a preocupação que orientou o trabalho realizado pela SNAS. A partir dos dados da pesquisa, a SNAS buscou construir uma maneira de melhorar o atendimento a esses povos e tornar mais efetiva a política de assistência social nesses territórios.

Um desafio que temos é a dificuldade de logística e de estrutura para atendê-los. Quando falamos de estrutura, já pensamos em colocar um equipamento de assistência social dentro do território, mas temos que nos colocar alguns desafios: o primeiro deles é consultar os povos e comunidades tradicionais, o segundo é escolher a estrutura física desse equipamento, o terceiro é pensar como garantir profissionais nos turnos matutino e vespertino para o atendimento da comunidade, e o quarto é escolher qual o perfil dos profissionais que prestarão esse atendimento. Nós já temos alguns CRAS dentro de Terras Indígenas e de território quilombola, mas precisamos repensar esses equipamentos.

Ainda há outros desafios. Por exemplo, discutir o conceito de família, pois quando a gente fala de povos e comunidades tradicionais, e no caso específico de povos indígenas, esse conceito amplo utilizado pela Assistência Social e pelo Bolsa Família pode não ser suficiente em alguns casos. Ele pode não dar conta do que é a família indígena.

Caderno de Estudos – O Programa Bolsa Família espera do beneficiário o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação, e este foi outro ponto que a pesquisa encontrou, justamente, sobre a dificuldade encontrada pelos indígenas para cumpri-las. Trazendo para povos e comunidades tradicionais de uma maneira geral, como você pensa as condicionalidades para o recebimento do benefício?

KF – A proposta das condicionalidades é de que haja o acesso da população aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social e, como consequência, que seja possível a quebra do ciclo geracional de pobreza. No Bolsa Família, o conceito de pobreza é monetário, ou seja, existe um rendimento per capita diário e mensal que faz uma pessoa ser considerada pobre ou extremamente pobre. A partir disso, chegou-se à conclusão de que as pessoas pobres ou extremamente pobres têm a saúde mais fragilizada e menos anos de estudo. Ou seja, se uma criança tiver condições de se desenvolver normalmente, ela vai conseguir quebrar o ciclo de pobreza muito mais facilmente que uma criança desnutrida, por exemplo. Da mesma forma, quanto mais anos de estudo uma pessoa tiver, mais ela irá receber em termos de rendimento.

Essas condicionalidades são importantes para a quebra do ciclo geracional de pobreza, entretanto, ao se pensar em povos e comunidades tradicionais, é necessário atentar para o fato de alguns segmentos terem particularidades que podem impactar tão fortemente quanto o não acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. Nesse sentido, a discussão tem sido feita por boa parte dos povos e comunidades tradicionais com relação aos seus territórios e ao conceito monetário de pobreza. Há um entendimento de que, em situações de organização social mais pautada na coletividade, o ganho individual pode dizer muito pouco porque, coletivamente, ele pode ser maior. Isto posto, a discussão sobre pobreza perpassa a discussão sobre segurança territorial, um problema de conflito territorial talvez impacte muito mais fortemente para que essa comunidade seja pobre do que o recurso propriamente dito.

Talvez, a primeira pergunta que tenhamos que fazer seja: "O que é pobreza para alguns dos povos indígenas e PCTs?". Essa é uma discussão a que já nos lançamos algumas vezes, mas, de fato, ainda é desafiadora. E a partir da sua solução, conseguiremos pensar as condicionalidades, além das existentes, necessárias para quebrar o ciclo geracional da pobreza nessas situações de menor monetarização ou de maior sentimento de coletividade.

Caderno de Estudos – Diante de tantos desafios relacionados a PCTs, quais são as expectativas do Conselho Nacional para trabalhar as pautas do Ministério de segurança alimentar, assistência social e transferência de renda?

KF – Olhando para dentro do Conselho, um grande desafio é o reconhecimento identitário e territorial desses povos e comunidades. Outros dois desafios, agora olhando para o MDS, é fazer a coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, de como vamos articular os outros órgãos de governo para essa pauta, e reavaliar a forma como fazemos nossas políticas. Já tivemos avanços, mas precisamos dar mais passos.

Hoje o Cadastro Único reconhece sete segmentos de PCTs, mas a gente precisa incluir os 28 que temos no Conselho. Precisamos desses dados no Cadastro para conseguir focalizar, cada vez mais, as nossas políticas.

Outro desafio é com relação à segurança alimentar e nutricional. Precisamos construir formas de dar acesso diferenciando aos PCTs a alguns programas. No Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, povos e comunidades tradicionais são grupos prioritários. Porém, existem alguns pré-requisitos que não dialogam com esses grupos, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que diz respeito ao recebimento de crédito. Talvez ela não seja o melhor instrumento para ser exigido, uma vez que os PCTs podem não ter necessidade de crédito para produzir em quantidade suficiente para vender ao PAA. E isso é um gargalo, porque muitos povos e comunidades não conseguem ter acesso à DAP e, consequentemente, não conseguem vender seus produtos, por mais que eles sejam um grupo prioritário. Outros gargalos são o escoamento da produção, pois muitos dos PCTs estão em regiões de difícil acesso.

Com relação à DAP, com a instituição do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que criou o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), a DAP será substituída por esse novo instrumento, que não possui ligação com o crédito. Esta pode ser uma esperança para facilitar o acesso dos PCTs aos mercados institucionais, cabe ressaltar que o sistema ainda está em construção.

Caderno de Estudos – Com tantos desafios levantados, será que já temos uma resposta para a grande pergunta: como fazer políticas públicas universais para PCTs respeitando as suas especificidades?

KF – A primeira coisa é que precisamos fazer políticas "com", e não "para" povos e comunidades tradicionais. "Fazer com" é garantir a participação deles na construção dessas políticas, porque eles têm elementos de vivência que nós não temos. Nós somos o Estado, pensamos de uma maneira global e trabalhamos com políticas nacionais. Por isso, na hora em que nos colocamos o desafio de construir uma política que lide com as especificidades, é preciso consultar as diferenças, entendê-los como agentes protagonistas das políticas, e não como meros destinatários. A segunda coisa é ter um olhar diferenciado e o entendimento de que essa enorme diversidade é constituinte da gente, desse nacional de que estamos falando. São as várias distinções que existem no nosso país que nos fazem ser um povo.

Quando se pensou no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a ideia era ter uma política única, nacional, mas que respeitasse as diferenças. Este é um desafio contínuo do SUAS, o de prestar o atendimento culturalmente adequado, reconhecendo que as discriminações étnicas e raciais são promotoras de vulnerabilidades que devem ser enfrentadas. O desafio é entendermos que, quando se fala de política universal no Brasil, está se falando de uma política praticamente para um continente. E pensar o específico nesse universo é tarefa estimulante ao aperfeiçoamento da ação estatal.

Precisamos apurar o nosso olhar e construir parâmetros para que possamos chegar neles com o mínimo de especificidade. O ideal seria ter, dentro da política universal, equipamentos especializados em povos e comunidades tradicionais. Mas, se, neste momento, não é possível tê-los, uma possibilidade é diversificar o perfil profissional dos CRAS com antropólogos, sociólogos, além dos assistentes sociais e psicólogos, e também o perfil étnico dessas equipes. A política, portanto, continuaria sendo universal, mas com o olhar mais apurado e cuidadoso às diferenças. A PNAS somente será universal se for equânime, e só será equânime se reconhecer as diferenças e especificidades de seus usuários.

Esta obra foi impressa na Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, lote 800. Cep: 70610-460, Brasília-DF
Tiragem: 2.500

Este volume do Caderno de Estudos discute o diagnóstico, o desenho e a avaliação de políticas públicas. Desmistificando algumas questões que persistem no debate público atual, a publicação mostra a importância estratégica das pesquisas de avaliação de impacto para o desenho e o aprimoramento de programas sociais. Diversos exemplos e aplicações práticas ajudam a ilustrar as principais metodologias que podem ser utilizadas nessas pesquisa de avaliação. Esta edição traz ainda um diagnóstico sobre a política de microcrédito produtivo e orientado no Brasil, inclusive a dificuldade de focalização para as pessoas de baixa renda. Além disso, apresenta algumas experiências brasileiras e internacionais de programas de primeira infância, fundamentais para o desenvolvimento do ser humano. Por fim, uma entrevista nos ajuda a refletir sobre os desafios de desenhar políticas sociais que atendam às particularidades das populações tradicionais.

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

BRASIL
GOVERNO FEDERAL