

RELATÓRIO DE PESQUISA



Fotografia: freepik.com (montagem)

AVALIAÇÃO DO PROJETO BOLSA CAPIXABA



Instituto Jones
dos Santos Neves



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia
e Planejamento

Instituto Jones dos Santos Neves

Avaliação do Projeto Bolsa Capixaba.

Vitória, ES, 2022. 229p. il. tab. (Relatório)

1. Projeto Bolsa Capixaba. 2. Avaliação. 3. Resultado. 4. Políticas Públicas.
5. Espírito Santo (Estado).

I. Toscano, Victor Nunes. II. Bertolani, Marlon Neves. III. Mara Pereira,
Sandra. IV. Título.

As opiniões emitidas são exclusivas e de inteira responsabilidade do (os) autor (es), não exprimindo necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretária de Estado de Economia e Planejamento do governo do Estado do Espírito Santo.

GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO

José Renato Casagrande – Governador

SECRETARIA DE TRABALHO, ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SETADES

Cyntia Figueira Grillo – Secretária

NÚCLEO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – NAGI

Luiza Gabriela Machado Soares

Rafael Giglio Bueno

Talita Regiane Santos Tolentino

Felipe Endelberg Debortoli

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

Daniel Cerqueira – Diretor Presidente

Latussa Laranja Monteiro – Diretora de Estudos e Pesquisas

Pablo Silva Lira – Diretor de Integração e Projetos Especiais

Sandra Mara Pereira – Coordenadora de Estudos Sociais

COLABORAÇÃO

Thalita Matias Goncalves – Equipe Interna de Estudos Sociais

Eduardo de Oliveira Pinheiro – Estagiário Equipe Interna de Estudos Sociais

Daiane Zannon - Equipe SIMAPP

Arthur Silva Santos - Equipe SIMAPP

Luiza Gabriela Machado Soares – Trainee em Gestão da Inovação em Políticas Públicas

EQUIPE DE PESQUISA

Coordenadores

Victor Nunes Toscano

Marlon Neves Bertolani

Sandra Mara Pereira

Bolsista FAPES do projeto Bolsa Capixaba

Bolsista pesquisador interno

Bernardo Furlaneto Bragato Oakes de Oliveira

Bruno de Souza Lopes

Carolina Coelho Ferreira

Edher de Souza Ferreira de Miranda

Guilherme Armando de Almeida Pereira

Isabela Ariane Bujato

Jaqueline Gisele Gelain

Joaquim Francisco de Oliveira Neto

Larissa Galdino de Magalhães Santos

Pedro Henrique Dias Franco Emerick

Shana de Oliveira Rangel

Equipe de campo

Abraão Carvalho Nogueira

Alice Lucas de Souza Gomes

Alina Ronceti Gomes

Amanda Alves da Silva

Ana Carolina Silva Dal-cól

Aralyn Tyara Nascimento Pires

Artur de Andrade Santos

Bárbara Donatti Alves

Carla Jacques Ibrahim

Charlie Mendonça de Moura

Cristiano Cardozo Lopes

Daniellen Nascimento Gomes

Dianilis Menezes de Souza

Eduarda dos Santos

Elisângela Aparecida Peixoto

Erika Augusto Merçon

Ewerton de Andrade Pereira

Fabíola Nicolau Pereira Garcia de Souza

Felipe Ferreira de Oliveira
Fernanda Eliza Silva Rocha
Francisco Paulino de Melo Nogueira
Gabriel Menequelli Soella
Gabriel Souza Garcia
Gilmar Santana Pereira
Gleydson Lourenço Nietzel Ferreira
Hortencia Lopes Schneider
Isabela da Silva Meirelles
Isabella Carla da Silva
Jardel Santos Pereira
Jessica de Carli Madalena
Jhenefer Cristina Tolentino
João Marcos da Cruz Santana
João Victor Penha dos Santos
Julia Silva de Castro
Juliana de Souza Machado
Juliana Miranda Ferreira
July Evelyn Silva Barbosa
Karoline Nascimento do Rosário
Kássia do Nascimento Lemos
Kelly da Silva Siqueira
Késia Gonçalves Virginio
Louis Emil Theodor Wentz Neto
Lucas Correa Mascarenhas
Lucas Puala Sangi
Ludiana Sodr e Souza
Ludmila Costa de Almeida
Maria Helena Martins de Souza
Maria Jessika de Oliveira Delpupo
Marques Rivani Guinsberg
Mauricio Vieira
Mauro Lucio Martins Ramos

Monica Rocha Teixeira Narcizo
Nádia Maria Panteleão
Nayara Basilio Gomes
Neilson Falco de Jesus
Nelita Paloma Goulart Barcellos
Patrícia Morassuti Duarte
Paula Vanessa Dias Soares
Rafaela da Penha Aranda
Rafaela de Paula Tiengo
Ramon Cristian Rocha Silva
Raysa Ambrosio de Carvalho
Ricardo de Melo Battistella
Rosa Maria de Oliveira
Rosangela Cândido Nascimento Roseno
Roselania Acher
Stefany Ferreira Mattos
Stephania Scarpato Valentim
Tabata Santana de Souza
Thais Machado Soares
Vinícius Briel Costa
Wythória Siqueira de Bruim

A pesquisa foi financiada com recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGDPBF conforme aprovado em resolução do Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo (CEAS-ES) nº 399/2018 de 20 de fevereiro de 2018.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Composição da categoria não visitado	39
Gráfico 2: Distribuição microrregional da população extremamente pobres no Espírito Santo.....	79
Gráfico 3: Relação entre taxa e hiato de extrema pobreza e número de pessoas extremamente pobres nos municípios do Espírito Santo – Agosto 2020.....	82
Gráfico 4: Distribuição das pessoas extremamente pobres segundo faixa etária – Espírito Santo – Agosto de 2020.....	84
Gráfico 5: Taxa de extrema pobreza por grupos etários - Espírito Santo – Agosto de 2020	85
Gráfico 6 - Hiato e severidade da extrema pobreza por grupos etários - Espírito Santo Agosto de 2020.....	85
Gráfico 7: Número de famílias extremamente pobres segundo quantidade de crianças na primeira infância – Espírito Santo – Agosto de 2020	88
Gráfico 8: Taxa de extrema pobreza segundo quantidade de crianças na primeira infância - Espírito Santo – Agosto de 2020	88
Gráfico 9: Hiato de extrema pobreza segundo nº de crianças na primeira infância - Espírito Santo – Agosto de 2020.....	89
Gráfico 10: Definição do público elegível do Bolsa Capixaba com base nas famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal - Espírito Santo	91
Gráfico 11: Média do valor do IDF dos municípios do Espírito Santo, segundo dimensão do índice – Agosto de 2020	93
Gráfico 12: Média do valor do IDF dos municípios do Espírito Santo, segundo microrregião – Agosto de 2020	97
Gráfico 13: Ranking de municípios que apresentaram os maiores valores de IDF do Espírito Santo, 2020.....	98
Gráfico 14: Ranking de municípios que apresentaram os menores valores de IDF do Espírito Santo, 2020.....	99
Gráfico 15: Índice de Gini do rendimento médio mensal real domiciliar per capita (2012-2018).....	108
Gráfico 16: Índice de Palma do rendimento mensal real domiciliar per capita (2012-2018)	109



Gráfico 17: Taxa de pobreza do Brasil, Região Sudeste e Espírito Santo de 2012 a 2018 (Valores em %)	110
Gráfico 18: População na força de trabalho, desocupada e subutilizada no Brasil - 2018	115
Gráfico 19: Taxa composta de subutilização, segundo o nível de instrução (%) Brasil - 2018	116
Gráfico 20: Razão de rendimento das pessoas ocupadas no Brasil - 2018	116
Gráfico 21: Renda média real de todas as fontes (R\$) das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo cor ou raça e sexo no Espírito Santo – 2018	117
Gráfico 22: Taxa de mortalidade na infância a cada mil nascidos vivos - Espírito Santo - 2018	162
Gráfico 23: Número de famílias ingressantes no Bolsa Capixaba por ano	189
Gráfico 24: Distribuição de famílias elegíveis ao Bolsa Capixaba em janeiro de 2018 segundo número de crianças com 6 anos completos de idade e grupo de beneficiários e não beneficiários	191
Gráfico 25: Distribuição do IDF entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Capixaba - Famílias com uma criança com 6 anos completos	191
Gráfico 26: Informações sobre o pareamento - eQQ	196
Gráfico 27: Histograma de densidade da distribuição do IDF das famílias de tratamento e controle após o pareamento	196
Gráfico 28: Distribuição da Participação % do componente de alimentação para as famílias contidas nos grupos de tratamento e controle	199



LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Situação final por grupo de beneficiários e não beneficiários	37
Tabela 2: Resumo dos indicadores de extrema pobreza no Espírito Santo	78
Tabela 3: Indicadores selecionados para extrema pobreza nas microrregiões do Espírito Santo.....	80
Tabela 4: Indicadores selecionados para os 10 municípios com maior número de pessoas extremamente pobres.....	81
Tabela 5: Indicadores selecionados sobre extrema pobreza segundo Raça/cor e sexo - Espírito Santo – Agosto de 2020.....	83
Tabela 6: Valor de IDF por Dimensão de cada Microrregião	97
Tabela 7: 10 países mais desiguais de acordo com o Índice de Gini - estimativas entre os anos de 2014 e 2018.....	107
Tabela 8: Estatísticas descritivas das fontes de rendimentos dos domicílios entrevistados - Região Metropolitana da Grande Vitória - Maio a Agosto de 2018	127
Tabela 9: Simulação do modelo vigente do Bolsa Capixaba	136
Tabela 10: Modelo proposto de superação do hiato de extrema pobreza	137
Tabela 11: Modelo de pagamento por criança na primeira infância	141
Tabela 12: Indicadores de nutrição infantil do Espírito Santo, 2018	163
Tabela 13: Concessão dos benefícios do Bolsa Capixaba entre 2012 e 2020	188
Tabela 14: Comparação entre as distribuições da participação dos componentes das despesas das famílias - 2018	193
Tabela 15: Resultados do pareamento entre as famílias elegíveis do Bolsa Capixaba - Base de janeiro de 2018	197
Tabela 16: Resultado das estimações para detecção do impacto da política.....	201

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: O ciclo de uma política pública.....	20
Figura 2: Processo coordenado de avaliação de política pública.....	23
Figura 3: Desenvolvimento cerebral considerando a faixa etária.....	70
Figura 4: Modelo visual da árvore do problema para o Bolsa Capixaba.....	105
Figura 5: Etapas do processo de definição da oferta da política	144
Figura 6: Operacionalização e gestão da política	145
Figura 7: Comunicação da política.....	150
Figura 8: Monitoramento e avaliação da política.....	152
Figura 9: Resultados e impactos esperados pela política.....	155
Figura 10: Modelo lógico do Bolsa Capixaba.....	166
Figura 11: Exemplo de uma regressão descontínua	177
Figura 12: Construção do IDF em 6 dimensões e 48 indicadores.	217

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dificuldades encontradas no campo e respectivas ações adotadas.....	36
Quadro 2: Resumo do desenho da política - Pró-Família (MT).....	42
Quadro 3: Resumo do desenho da política - Família Paranaense (PR).....	42
Quadro 4: Resumo do desenho da política - Renda Melhor (RJ).....	43
Quadro 5: Resumo do status de execução, monitoramento e avaliação das políticas selecionadas, de acordo com as respostas das Secretarias competentes.....	45
Quadro 6: Atualizações das linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial.....	60
Quadro 7: Linhas adotadas pelo Programa Bolsa Família, per capita, ao mês.....	61
Quadro 8: Critérios de elegibilidade e priorização propostos para o Bolsa Capixaba ..	133
Quadro 9: Indicadores dos processos de operacionalização e gestão da política.....	145
Quadro 10: Indicadores dos processos de comunicação.....	150
Quadro 11: Indicadores dos processos de monitoramento e avaliação da política.....	152
Quadro 12: Indicadores de monitoramento dos resultados.....	158
Quadro 13: Indicadores de monitoramento dos impactos.....	160
Quadro 14: Indicadores que contextualizam os impactos.....	164
Quadro 15: Indicadores de impacto na categoria de Segurança Alimentar e Nutricional e de Despesa familiar.....	181
Quadro 16: Cronograma sugerido de avaliação.....	187
Quadro 17: Quadro completo com a proposta de indicadores para o Bolsa Capixaba	226

LISTA DE SIGLAS

AIBF – Avaliação de Impacto do Bolsa Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

BSP – Benefício para a Superação da Extrema Pobreza

CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal

CAS – Classificação Socioeconômica

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPERJ – Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CES – Coordenação de Estudos Sociais do IJSN

CHS – Programa Chile Solidário

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DF – Distrito Federal

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

FAPES – Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDF – Índice de Desenvolvimento da Família

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFPRI – International Food Policy Research Institute

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IVF – Índice de Vulnerabilidade das Famílias

LDNSB – Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MIDEPLAN – Ministério do Planejamento

NuMA – Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Política Públicas

OMS – Organização Mundial da Saúde

PBC – Projeto Bolsa Capixaba



PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFP – Programa Família Paranaense
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE – Plano Nacional de Educação
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSE – Programa Saúde na Escola
PTCR – Programa de Transferência Condicionada de Renda
RC – Programa Renda Cidadã
RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória
RJ – Rio de Janeiro
RM – Renda Melhor
SEASDH – Secretária de Assistência Social do Rio de Janeiro
SAGI – Secretária de Avaliação e Gestão de Informação
SEDS – Secretária de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
SEDS – Secretária de Desenvolvimento Social do Paraná
SETADES – Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social
SiMAPP – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
SP – São Paulo
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCR – Transferência Condicionada de Renda
UBS – Unidade Básica de Saúde
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
WHOQOL – The World Health Organization Quality of Life

Sumário

1. Introdução	16
2. Revisão da literatura.....	18
2.1. Diferença entre monitoramento e avaliação	21
2.2. Tipos de avaliação.....	23
2.2.1. Avaliação de desenho.....	25
2.3. O sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas (SiMAPP)	28
3. Contextualização e histórico da pesquisa	30
3.1. O trabalho de campo: planejamento, desafios enfrentados e resultados obtidos	33
3.2. Descrição da proposta atualizada da pesquisa	39
3.3. Quadro comparativo das políticas similares	41
4. Aplicação do modelo lógico no contexto do bolsa capixaba	52
4.1. A definição do problema e do público do projeto	55
4.1.1. Pobreza por insuficiência de renda e a definição da linha de indigência	57
4.1.2 Pobreza multidimensional e concepção de vulnerabilidade	64
4.1.3 A importância da primeira infância	69
4.1.4. Caracterização do público	75
4.1.5 O problema definido e pergunta central.....	100
4.1.6 Árvore do problema	103
4.2. Definição da intervenção.....	131
4.2.1 Proposta de intervenção 1: modelo de superação do hiato de extrema pobreza.....	133
4.2.2 Proposta de intervenção 2: modelo de pagamento por criança na primeira infância	139

4.2.3 Matriz de insumos, atividades e produtos e seus indicadores	143
4.3. Definição dos resultados e impactos.....	154
4.3.1 Indicadores de resultados	157
4.3.2 Impactos esperados.....	159
4.4. Resumo do modelo logico proposto e suas hipóteses.....	165
5. Desenho preliminar da avaliação dos desenhos propostos.....	169
5.1. O que uma avaliação de impacto mede?	170
5.2. Metodologias de avaliação	173
5.2.1 Diferenças em Diferenças com pareamento	173
5.2.2 Regressão descontínua.....	175
5.3. Variáveis de interesse na área de Segurança Alimentar e Nutricional	179
5.4. Etapas da avaliação de impacto	182
Etapa 1: definição das famílias que serão avaliadas na linha de base	183
Etapa 2: força tarefa de atualização cadastral junto aos equipamentos e integrantes da amostra que servirá de linha de base	183
Etapa 3: monitoramento das famílias selecionadas como grupo de tratamento e controle.....	184
Etapa 4: força tarefa de atualização cadastral junto aos equipamentos.....	185
Etapa 5: Tratamento das bases de dados e estimação dos resultados.....	185
Etapa 6: Produção do relatório final da avaliação	186
5.5. Estudo de caso: a definição dos grupos de tratamento e controle para o Bolsa Capixaba	187
5.5.1 Histórico de concessões de benefícios do Bolsa Capixaba entre 2012 e 2020	188
5.5.2 Características das famílias.....	190
5.5.3 Aplicação do método de pareamento com diferenças em diferenças	194



6. Considerações finais	203
Referências	206
Anexos	217
A1. Componentes de cálculo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).....	217
A2. Outras simulações de intervenção para o bolsa capixaba	220
A2.1 Modelo com benefício familiar fixo	220
A2.2 Modelo de benefício fixo por faixa de IDF	221

1. Introdução

O objetivo central da pesquisa ora apresentada, neste relatório é realizar um estudo com proposições de redesenho do Projeto Bolsa Capixaba (PBC), considerando a previsão de alterações na política no ano de 2019, bem como a análise dos dados levantados na primeira etapa da pesquisa. O PBC é uma política do governo do estado do Espírito Santo, que visa superar a extrema pobreza por meio da transferência de renda às famílias que se encontram nessa situação. Neste estudo pretende-se iniciar uma avaliação do desenho do PBC, identificando os limites e as possibilidades de melhoria na operacionalização do mesmo, tendo como foco o melhor atendimento das famílias beneficiárias e o aperfeiçoamento da política.

A avaliação realizada é resultado de uma parceria envolvendo a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP¹). Foram utilizados os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGDPBF² para financiamento das atividades relacionadas à pesquisa sendo a publicação desse material uma contrapartida à sociedade em relação ao conhecimento gerado.

No Brasil, as agendas da União, dos Estados e dos municípios têm ampliado o espaço para a avaliação de políticas públicas como forma de responder à cobrança da sociedade por políticas eficientes e que de fato alcancem seus objetivos, impactando concretamente a realidade.

A avaliação das políticas públicas, portanto, como um campo de conhecimento vem se desenvolvendo consideravelmente. Métodos cada vez mais robustos são utilizados em diversas abordagens para mensurar impactos (CAMELO; TAVARES; SAIANI, 2010), para

¹ O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP), foi instituído por meio da Lei n.º 10.744, de 5 de outubro de 2017. Composto pela Comissão de Análise Estratégica, pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) e pelos Órgãos Finalísticos. O SiMAPP tem por objetivo instituir o monitoramento e a avaliação das políticas públicas no ciclo orçamentário do Espírito Santo, de forma ordenada e articulada, aprimorando as políticas e melhorando a qualidade do gasto público (ESPÍRITO SANTO, 2017).

² Aprovado em resolução do Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo (CEAS-ES) nº 399/2018 de 20 de fevereiro de 2018.

avaliar processos (ZANCANELLA et al., 2010; SOUSA; ESPERIDÃO, MEDINA, 2017) ou mesmo para monitorar resultados. O objetivo dessas iniciativas é aprimorar o desenho das políticas, com foco nas potencialidades, limites, melhorias e readequações necessárias.

Acredita-se que todos os tipos de avaliação se fazem fundamentais e importantes, uma vez que, a sua maneira, contribuem para que gestores atinjam suas metas e objetivos propostos na elaboração de determinada política pública.

Este relatório configura-se como uma entrega final do processo de pesquisa em 2018 - 2021, buscando apresentar os resultados obtidos na pesquisa de campo e os esforços empreendidos para a execução deste trabalho.

Os objetivos específicos desse relatório são:

- Realizar a contextualização e trajetória da pesquisa de campo;
- Construir o modelo lógico da política detalhadamente;
- Propor desenhos de intervenção para reformulação do Bolsa Capixaba;
- Indicar duas estratégias para avaliação de impacto, com base no modelo lógico proposto.

Além desta introdução o Relatório está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 buscou realizar uma revisão da literatura sobre políticas públicas e como a avaliação surge como tendência mundial. O capítulo 3 buscou traçar um histórico da pesquisa e das principais mudanças de rumo que foram implementadas ao longo do processo. O capítulo 4 é o assunto central deste relatório, cujo objetivo é construir o modelo lógico do projeto Bolsa Capixaba com as melhorias identificadas pela equipe de pesquisa, descrevendo qual é a teoria do programa, o problema ao qual ele se propõe mitigar, analisando suas causas e consequências para propor atividades ou produtos que ajudem a solucioná-lo. O capítulo 5 por sua vez traz um desenho inicial de uma avaliação de impacto para a proposta apresentada. A intenção é que a avaliação possa ser aplicada de forma parecida às sugestões e propostas apontadas nesta pesquisa.

Concluindo este relatório, são tecidas as considerações visando refletir sobre o desafio de se desenhar uma política pública de combate a extrema pobreza, como é o caso do PBC.

2. Revisão da literatura

Pensar em políticas públicas é pensar em aspectos que envolvem diferentes áreas e instituições, assim como sujeitos e, por conseguinte, suas necessidades. Tais aspectos emergem por influência de cenários históricos, econômicos, sociais e políticos tidos como desafiadores por parte dos governantes (TREVISAN, BELLEN, 2008). Considerando tais transformações, Pase e Melo (2017) entendem as políticas públicas como sendo o resultado das relações existentes entre Estado, sociedade e mercado materializadas através de ações estratégicas de coordenação administrativa; sendo executadas diretamente pela Administração ou em parceria com o privado e o terceiro setor. Nesse sentido, numa ação resolutiva diante das necessidades sociais, as políticas públicas passam a ser oportunidade de compreensão de tais realidades.

Chrispino (2016, p. 17) entende política pública como um conceito resultado de diversas variáveis “e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética, etc. de seu formulador”. Diante da dificuldade de se definir política pública, o autor sugere olhar para as palavras separadamente. Dessa forma, entender política como a arte de governar e agir diante de conflitos emergentes de um grupo social; enquanto pública, o que pertence ao coletivo. Assim, Chrispino (2016, p. 19) conclui que:

[...] política pública – em um metaconceito – seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade. A este metaconceito simplificante iremos agregar variáveis, instituir valores, perceber arranjos de forças, identificar processos e metas, propor avaliações.

Souza (2018) afirma que há inúmeras definições do que vem a ser política pública, mas nenhuma delas demonstra a complexidade que é formular e implementar uma política, assim como coordenar cada uma de suas fases e, por conseguinte, avaliá-la. Pela preocupação em construir um conceito e definição simples, por vezes a própria coordenação de uma política pública nas suas diferentes fases acaba sendo ignorada no

momento de sua definição. “A coordenação na perspectiva da política pública se desdobra principalmente em dois momentos: no da formulação da política e no da sua implementação” (SOUZA, 2018, p. 16).

No que diz respeito à formulação de políticas públicas, Januzzi (2011) traça um ciclo frequentemente utilizado na Ciência Política, o qual é representado na Figura 1. Detalhadamente, discorre sobre as etapas, demonstrando a importância de cada uma delas neste processo. Como pontos de partida deste ciclo estão os problemas e as demandas de uma sociedade que, eventualmente, formam o que chamamos por agenda de questões públicas. A partir do momento em que uma problemática é reconhecida pela gestão como sendo algo a ser resolvido ou mitigado necessitando da ação governamental, se insere “na pauta pública ou na agenda de políticas públicas do país, em determinado momento” (JANUZZI, 2011, p. 259). Definir a agenda de questões públicas é o passo inicial para se pensar em soluções.

Em seguida, a formulação de fato começa a acontecer. Nesta fase do ciclo iniciam-se os processos e as atividades que possivelmente caminharão para a construção de uma solução vislumbrada. Aqui, são pensados “encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda” (JANUZZI, 2011, p. 259). Por conseguinte, na etapa denominada pelo autor como “tomada de decisão técnica-política” (JANUZZI, 2011, p. 259), os atores partem por decidir qual o melhor encaminhamento ou alternativa para mitigar a problemática em questão, podendo ser mais de uma opção. Nesta etapa, Januzzi (2011) também chama a atenção para o público a ser alcançado.

Após escolher os programas e processos, a próxima etapa corresponde à implementação, de fato. Neste momento do ciclo, o autor afirma que a ação de atores governamentais é fundamental para alocar recursos e efetivar a política pública, de forma a atingir aqueles que lidam com a demanda social em questão. Por fim, para observar se o planejamento feito diante da problemática desde a formulação de diagnóstico tem sido cumprido em todas as suas etapas e, de fato, os objetivos da política ou do programa têm sido alcançados de maneira efetiva de forma a solucionar ou mitigar o problema inicial, acontece a avaliação (JANUZZI, 2011). Januzzi (2011, p. 260) afirma que a avaliação é importante no sentido de que é preciso verificar a

necessidade de “mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo”.

É importante ressaltar que, no que diz respeito à avaliação que compõe o ciclo apresentado pelo autor, esta acontece após a implementação, momento no qual incide a análise de prosseguir ou não com a política. Nesse sentido, é diferente das atividades de monitoramento e avaliação, pontos que por sua vez podem acontecer concomitante à execução e elaboração (JANUZZI, 2011); e que serão abordados de maneira mais aprofundada nos próximos subtópicos que conduzem este capítulo.

Figura 1: O ciclo de uma política pública



Fonte: Jann e Wegrich (2007) apud Januzzi (2011)

Além de descrever o ciclo, o autor atenta para o fato de que formular uma política demanda o envolvimento e a interação de muitos atores da gestão pública, os quais muitas vezes dispõem de interesses diferentes entre si. Em razão disso, há tantos gestores entusiasmados com o trabalho de se pensar na prática um projeto ou política pública, assim como há aqueles que não se interessam piamente, demonstrando maior resistência entre uma etapa e outra do processo. Ademais, Januzzi (2011, p. 264) reflete que a formulação de políticas públicas “está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis”; o que realça a importância do foco em monitoramento e avaliações.

2.1. Diferença entre monitoramento e avaliação

No processo de se pensar a formulação de uma política pública é preciso entender as diferenças entre monitoramento e avaliação. De maneira geral, “as práticas de monitoramento e de avaliação (M&A) produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas. Assim, podem ser utilizadas como instrumentos poderosos para a tomada de decisão dos gestores” (IJSN, 2018, p. 17). Ramos e Schabbach (2012) discorrem sobre as distinções entre um instrumento e outro ao escreverem a respeito do estado da arte da avaliação de políticas públicas. De acordo com as autoras, o monitoramento é uma atividade tida como gerencial, que acontece de forma continuada à execução da política, de maneira a observar sua evolução em um determinado período. Para tanto, utiliza-se de dados da própria Administração a respeito de indicadores e resultados esperados (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Enquanto instrumento, o monitoramento é necessário para que se dimensione “as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para se medir os efeitos na população-objetivo” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279).

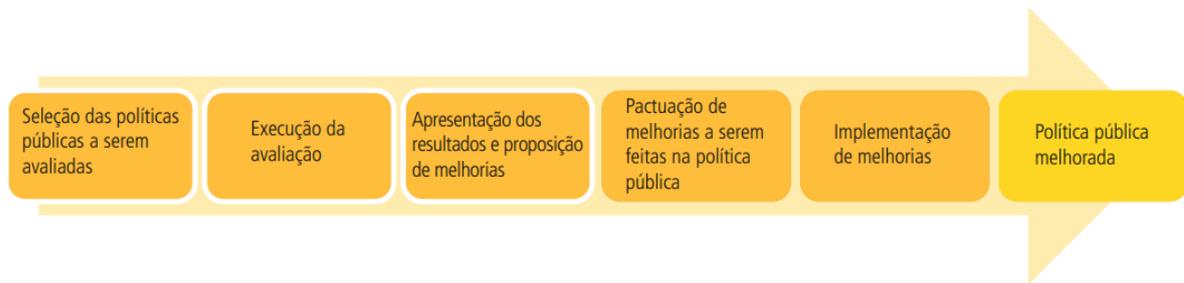
O volume 2 do “Guia Para Avaliar Políticas Públicas” publicado pelo Instituto Jones dos Santos Neves apresenta uma discussão sobre como deve ser o monitoramento, com o objetivo de auxiliar os gestores neste processo. De acordo com o Guia, os profissionais responsáveis diretamente pela política devem realizar o monitoramento levando em consideração os dados disponíveis nas etapas do ciclo de formação da mesma (IJSN,

2018). Para Ramos e Schabbach (2012), um bom monitoramento é aquele que se propõe a identificar os objetivos traçados pela política e a elaborar indicadores que monitorem ações para que as metas sejam, de fato, alcançadas (RAMOS; SCHABBACH, 2012), ponto que o Guia também reforça como sendo importante.

Dessa forma, como primeiro passo, é imprescindível que se defina indicadores, os quais serão monitorados durante e depois da implementação da política. Com indicadores definidos e padronizados, qualquer mudança na execução da política pública ao longo do tempo poderá ser observada (IJSN, 2018). Assim, os resultados do monitoramento podem levar a possíveis ajustes na política pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012), permitindo que tanto pesquisadores como os próprios gestores examinem como a implementação da política está sendo realizada; se os objetivos estão sendo alcançados como planejado e, ainda, se algum problema está acontecendo (RAMOS; SCHABBACH, 2012; IJSN, 2018).

No que diz respeito à avaliação, esta pode ser realizada antes mesmo da política pública ser implementada, assim como durante sua implementação ou tempos depois, quando já é possível medir os impactos (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesse sentido, processos avaliativos se fazem importantes para que as ações governamentais possam existir com mais legitimidade política e satisfação social por parte dos usuários, de maneira a racionalizar o gasto público e modernizar a gestão pública. A avaliação de uma política pública leva os atores envolvidos a uma reflexão crítica diante do cenário existente e, quando necessário, propõe mudanças na condução da política (IPEA, 2018). O IPEA (2018, p. 20) apresenta uma figura que representa, de maneira simples, o processo coordenado de uma avaliação desde o momento em que há a seleção da política pública que será avaliada até, de fato, o ponto final, que por sua vez diz respeito a melhora da política em questão:

Figura 2: Processo coordenado de avaliação de política pública



Fonte: IPEA (2018, p. 20)

De forma geral, a avaliação de uma política implementada precisa de informações advindas do monitoramento para, de fato, “realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280). Tal julgamento é possível com os resultados da avaliação, publicizados através de relatórios; que, serve também como divulgação à sociedade civil, fomentando debates públicos diante da agenda de governo e realidade social vivenciada (TREVISAN; VAN BELLEN 2008). Nesse sentido, Ramos e Schabbach (2012, p. 1280) concluem que “ambos os estudos são, portanto, complementares. Porém, a primeira vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas”. No que diz respeito à avaliação na prática, o tópico que se segue apresenta aos leitores as diferentes tipologias avaliativas existentes e seus possíveis cenários de aplicação.

2.2. Tipos de avaliação

Os guias práticos de avaliação de políticas públicas publicados pelo IPEA (2018) e os volumes do “Guia Para Avaliar Políticas Públicas” publicado pelo IJSN (2018), além de apresentarem diferentes tipologias avaliativas, norteiam os gestores diante da escolha do método mais eficiente no momento de se avaliar um projeto ou política pública; levando em consideração seu ciclo de formulação, bem como todo seu contexto de implementação e execução. Para este Relatório, tomando como base tais publicações e suas orientações diante de processos de formulação e avaliativos, se faz necessário definir e entender as tipologias por eles apresentadas, bem como suas peculiaridades

no processo avaliativo de uma política pública. São elas: as avaliações *ex ante* e *ex post*. (IPEA; 2018; IJSN, 2018).

A *Avaliação ex ante* diz respeito ao processo que auxilia a preparação de uma política pública, ou seja, é uma avaliação que é realizada antes que a intervenção é desenhada; de forma que haja coerência e compatibilidade de objetivos a serem alcançados. Tal preocupação traz como resultado políticas públicas mais efetivas e um melhor planejamento de gastos públicos e gestão (IPEA, 2018; IJSN, 2018).

A *Avaliação ex post*, por sua vez, compõe um conjunto de metodologias avaliativas que podem ser utilizadas quando a política já está em andamento ou foi finalizada (IJSN, 2018). Este tipo de avaliação orienta à gestão o que deve ser aprimorado e, muitas vezes, como fazer (IPEA, 2018) e pode ser classificada da seguinte forma³:

- i) avaliação de processos ou implementação, no sentido de observar a coerência diante do que foi pretendido com a política inicialmente e como ela foi, de fato, operacionalizada;
- ii) avaliação de impacto, através da qual são escolhidas metodologias específicas a fim de mensurar a relação de causalidade entre a implementação da política e as mudanças observadas com base em indicadores de impacto;
- iii) avaliação econômica ou de custo-benefício e custo-efetividade, com objetivo de avaliar os impactos da política em relação aos seus custos;
- iv) avaliação de resultados, que ajuda a observar a evolução de indicadores através de métodos qualitativos e quantitativos;
- v) de governança da política pública, na qual avaliam-se as capacidades estatais em solucionar efetivamente o problema social envolto à política; e
- vi) avaliação de desenho, que por sua vez, analisa a eficácia do desenho de política proposto (IPEA, 2018; IJSN, 2018).

³ Para mais detalhes dos tipos de avaliação indica-se a leitura dos manuais de avaliação publicados nacionalmente e internacionalmente. O IJSN com o SiMAPP tem contribuído para consolidação da cultura avaliativa na gestão pública estadual, com a publicação de guias para avaliação no âmbito do Governo Estadual, conforme será visto adiante. Os guias podem ser encontrados e baixados no seguinte endereço: <http://ijsn.es.gov.br/simapp>.

Ressalta-se que, “em todos os casos, quando são feitas as perguntas certas, a obtenção de respostas no processo de avaliação *ex post* identifica as principais falhas que afetam o desempenho da política ou os principais fatores de sucesso” (IJSN, 2018, p. 20). A avaliação de desenho se assemelha ao tipo avaliação materializada no presente relatório e será mais aprofundada na subseção a seguir.

2.2.1. Avaliação de desenho

Diante das possibilidades de um projeto ou política não atingir os objetivos propostos, está o desenho e suas contrariedades, bem como problemas de formulação (IJSN, 2018). Considerando que uma política pública precisa estar alicerçada em um modelo teórico que consiga identificar a problemática social e propor uma intervenção que atinja, de fato, os objetivos propostos, a avaliação de desenho propõe uma análise da teoria de forma a observar sua coerência (IPEA, 2018). “Trata-se de um processo analítico para identificar a existência de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los” (IPEA, 2018, p. 139).

Em outras palavras, esta metodologia avaliativa, enquanto avaliação *ex post*, revisita o desenho da política pública já em execução e analisa alguns pontos, dentre eles: os pressupostos escolhidos inicialmente no processo de formulação e as evidências recentes observadas, o grau de focalização do público elegível, os incentivos gerados com a política e outras especificidades (IPEA, 2018). Assim, a avaliação de desenho é recomendada “como forma de verificar as hipóteses estabelecidas para a política quando da sua formulação, ou mesmo aprofundar pontos e definições que na época não se apoiavam em evidências claras para a sua adoção” (IPEA, 2018, p. 139). No exercício de verificação de hipóteses e análise de teoria há a possibilidade de se pensar em alternativas para a política, levando em consideração diferentes possibilidades de processos, insumos, produtos, atividades e, inclusive, resultados e metas (IPEA, 2018). Para tanto, o Guia Prático do IPEA discorre detalhadamente a respeito das etapas que compõem uma avaliação de desenho, a qual divide-se em: 1) *revisão crítica do modelo lógico*; 2) *análise dos indicadores relacionadas ao modelo lógico*; 3) *análise da teoria do*

programa; 4) *identificação de erros e falhas no desenho* e 5) *recomendações e respostas* (IPEA, 2018).

O primeiro passo consiste em revisitar o modelo lógico⁴ existente da política - provavelmente formulado em uma avaliação executiva ou já definido anteriormente. Para tal revisão, se faz necessário que gestores e pesquisadores responsáveis se atentem a dois pontos. Inicialmente, é preciso observar se todos os itens que devem compor um modelo lógico estão listados para que, de fato, os resultados e impactos esperados possam ser atingidos. Em seguida, com todos os itens presentes, os atores devem fazer o exercício de questionar se cada ponto em específico faz sentido diante de outro (IPEA, 2018). Em outras palavras, “se os resultados definidos são todos necessários e suficientes para gerar o impacto associado a esses; se os produtos associados a cada um dos resultados são também necessários e suficientes para a promoção do respectivo resultado; e, assim por diante” (CASSIOLATO E GUERESI, 2010 *apud* IPEA, 2018, p. 141).

Após a revisão crítica do modelo lógico, o segundo passo é analisar seus indicadores. Ao olhar para os indicadores que compõem o modelo lógico, é recomendado que os gestores e pesquisadores questionem se estes permitem que realmente aconteça um monitoramento da política pública; monitoramento este que, por sua vez, deve se estender do diagnóstico até os resultados e impactos alcançados (IPEA, 2018). A princípio, é preciso analisar se tais indicadores são de fato monitorados e como tal monitoramento acontece. A conclusão da importância de se atentar aos indicadores é a de que não existe sentido em estruturar um modelo lógico se estes não forem passíveis de acompanhamento (IPEA, 2018).

Como terceiro passo, está a análise da teoria do programa, que se faz importante devido ao contexto em que muitas políticas acabam se alicerçando, com “fundamentos mal engendrados, pouco explicados ou mesmo que não constam nos documentos, ficando a tarefa de decifrar e construir a teoria correspondente à política sob responsabilidade do avaliador” (IPEA, 2018, p. 142). Para além do modelo lógico, a teoria de uma política pública envolve hipóteses, premissas, riscos, fatores externos e o próprio contexto no

⁴ No Capítulo 4 deste relatório é possível encontrar informações detalhadas a respeito do Modelo Lógico enquanto instrumento metodológico; seu funcionamento, bem como objetivos e definição.

qual a mesma está inserida. É a partir da análise da teoria que os pressupostos do desenho da política se desenvolvem. Para que esta seja possível é necessário levar em conta aspectos como: a estruturação da política, de maneira que o resultado almejado em modelo lógico aconteça a partir de seus diferentes estágios e conexões; a identificação de fatores importantes no contexto em que a política acontece. No caso do Bolsa Capixaba, por exemplo, questões como extrema pobreza, insegurança alimentar, de renda e outras problemáticas compõem o contexto do público elegível e devem ser exploradas e compreendidas. Em seguida, a formulação de evidências concretas e confiáveis, que comprovem que determinado conjunto de atividades resulta em produtos e, conseqüentemente, resultados melhores e alcance de impactos esperados (IPEA, 2018). Quando esses aspectos são observados em uma avaliação de desenho, “há maior certeza sobre a validade da teoria do programa” (IPEA, 2018, p. 144).

Conseqüentemente, os últimos dois passos de uma avaliação de desenho dizem respeito a um processo conclusivo no qual, respectivamente, são apontados possíveis equívocos ou imprecisões no desenho da política e apresentadas possibilidades de recomendações diante de tais falhas. Os erros podem estar relacionados a diversos fatores dentro da formulação da política: pouco conhecimento a respeito do público elegível, problemas de execução, dificuldades e falhas inerentes ao próprio monitoramento, dentre outros. A partir disso, conforme as lacunas observadas, recomendações são apresentadas aos gestores, como por exemplo: exclusão e inclusão de itens no modelo lógico, monitoramento de outros indicadores até então não acompanhados e explorados, novos e/ou adicionais critérios e definições a respeito do público elegível (IPEA, 2018). Ademais, o Guia ainda atenta para:

a possibilidade de ocorrência de efeitos não esperados ou não intencionais, de modo que os efeitos de uma política podem ir além da esfera de sua atuação. Esses efeitos geralmente se dão em função de incentivos mal formulados, nascidos da interação entre a forma como a política funciona e os processos já existentes. Uma vez detectados esses efeitos, podem ser sugeridos redesenhos na política, como os de incentivos aos stakeholders e de controle, para não haver desvio de finalidade para o cumprimento do objetivo da política (IPEA, 2018, p. 149).

Nesse sentido, em contexto *ex post*, reforça-se a importância de uma avaliação de desenho, visto que “uma intervenção com problemas no desenho terá grandes chances de não alcançar seus objetivos mesmo quando perfeitamente implementada” (IJSN, 2018, p. 25).

2.3. O sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas (SiMAPP)

O Governo do Estado do Espírito Santo, entendendo a necessidade de avançar e aprofundar o acompanhamento de projetos e políticas públicas vigentes, instituiu, por meio da Lei Estadual nº 10.744/2017, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) como instrumento de atuação da gestão neste sentido. Assim como detalhado na Nota Técnica nº 56 elaborada pelo Instituto Jones dos Santos Neves, havia um ciclo de planejamento e orçamento estadual anterior ao SiMAPP. Em 2007 criou-se um Escritório de Projetos e, após sua consolidação na Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), intervenções de planejamento, gerenciamento e monitoramento compuseram o ciclo orçamentário do Estado; tendo em vista ações de Orientações Estratégicas, Plano Plurianual, estruturação e execução de projetos, bem como ações de monitoramento. Dessa forma, a Secretaria acompanhava o ciclo dos projetos e políticas públicas do estado.

Ainda assim, observou-se a necessidade de um planejamento mais aprofundado e qualificado; neste caso, informações a respeito do desempenho das políticas e projetos públicos seriam importantes (IJSN, 2018). Com a implementação do SiMAPP, o ciclo passou a contar com mais uma etapa: a avaliação, partindo do pressuposto de melhorias contínuas através de ações corretivas e mais aprofundadas. Vale lembrar, assim como a Nota Técnica reforça, que o exercício avaliativo já existia na gestão capixaba, executado por órgãos internos e outras parcerias. “Entretanto, o diagnóstico feito foi de que os resultados obtidos não eram sistematicamente incorporados nas decisões de planejamento e orçamento do governo” (IJSN, 2018, p. 11). Nesse sentido, o SiMAPP surgiu a fim de:

“1 - institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário;

- II - aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual;
- III - melhorar a qualidade do gasto público” (ESPÍRITO SANTO, 2017b).

Os objetivos elencados na Lei almejam que, de fato, monitoramento e avaliação sejam concomitantes ao planejamento orçamentário e demais etapas da construção de projetos e políticas públicas no Espírito Santo. Para além de produzir evidências, o SiMAPP surge a fim de que “os resultados obtidos sejam regularmente levados em consideração nas decisões de planejamento” (IJSN, 2018, p. 11). Para tanto, possui uma estrutura de governança que vai desde a seleção de quais políticas serão avaliadas (Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação) até os resultados entregues aos respectivos órgãos e à SEP (IJSN, 2018).

Institucionalmente o SiMAPP é composto pela Comissão de Análise Estratégica (CAE), pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NUMA) e demais Órgãos Finalísticos. O papel da Comissão de Análise Estratégica é selecionar, anualmente, as políticas públicas que serão monitoradas e avaliadas. A Comissão é composta pelos Secretário de Economia e Planejamento; Secretário de Desenvolvimento; Secretário de Governo; de Gestão de Recursos Humanos; da Educação; da Saúde. Todas as políticas selecionadas por essa comissão fazem parte do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação (M&A) (IJSN, 2019). São “Secretarias de Estado estratégicas do governo, responsáveis por políticas primordiais para o desenvolvimento econômico e social do estado e de gasto considerável do orçamento estadual” (IJSN, 2019, p. 5).

O Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NUMA), por sua vez, é coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e composto pela Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP); Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES); Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER). Formado por “Secretarias vinculadas à gestão de pessoas e orçamento e instituições vinculadas à pesquisa e formação de servidores” (IJSN, 2019, p. 5), o NUMA é responsável pela coordenação e execução do monitoramento e avaliação das políticas públicas selecionadas. Os Órgãos Finalísticos, por fim, executam as políticas públicas no Poder Executivo Estadual, de forma a definirem ações

necessárias para que as políticas monitoradas e avaliadas sejam aprimoradas a cada novo ciclo (IJSN, 2019).

Com o intuito de uma execução eficiente e levando em consideração o contexto e a realidade capixaba, o SiMAPP buscou influência de exemplos nacionais e internacionais para se alicerçar, como no caso do Chile e Reino Unido. As ações de bom funcionamento do Sistema também se estendem a soluções de baixo custo, parcerias com instituições internas e externas ao governo e utilização de estruturas institucionais já vigentes; no sentido de “garantir sustentabilidade, que pode ser compreendida como a capacidade de o sistema perdurar a trocas de governo ou de pessoal” (IJSN, 2018, p. 12). Além disso, são levados em consideração a capacitação e formação de servidores; de forma que órgãos de diferentes setores governamentais (saúde e nutrição, educação, assistência social e outros) possam estar aptos a avaliar e monitorar suas próprias políticas públicas. Há também a preocupação de aproximação com a academia quanto às metodologias utilizadas, prezando sempre por uma atualização e validação de critérios (IJSN, 2018).

No que tange às tipologias, além do monitoramento, o Sistema se propõe a realizar avaliações *ex ante*, *ex post* e análise executiva (IJSN, 2018). Desde a instituição da Lei que rege o SiMAPP, dois relatórios anuais foram elaborados e publicizados pelo IJSN⁵; no sentido de manter a transparência das ações de governo e alcançar o objetivo proposto, melhorando o ciclo de uma política pública, dentro do qual monitoramento e avaliação se fazem tão importantes.

3. Contextualização e histórico da pesquisa

A avaliação do Bolsa Capixaba iniciou em abril de 2018 com o objetivo de mensurar o impacto do programa nas estratégias de sobrevivência da população beneficiária. Essa iniciativa envolveu a utilização de métodos estatísticos capazes de comparar as variáveis de interesse entre os grupos que recebiam e não recebiam o benefício; mas que

⁵ Os respectivos relatórios, ciclos 2018 e 2019, estão disponíveis no sítio do IJSN através do *link*: <http://www.ijsn.es.gov.br/cma/publicacoes>. Ambas as publicações contêm informações referentes ao PBC, no que diz respeito aos processos avaliativos desde o primeiro campo desta pesquisa.

possuíam características semelhantes que permitissem inferir como estariam as condições de vida dos beneficiários caso não tivessem recebido o recurso. Para isso, previa-se a necessidade de realização de duas pesquisas de campo, envolvendo visitas domiciliares aos potenciais beneficiários do Bolsa Capixaba. Definiu-se como área de abrangência a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), por conta da concentração dos beneficiários e o custo que envolvia a logística do campo.

O primeiro trabalho de campo objetivou a construção de uma linha de base, coletando as informações das famílias que receberiam o benefício ao longo dos próximos três meses⁶. O marco zero permitiria a comparação dos resultados com as informações coletadas no segundo trabalho de campo, que consideraria a separação entre os grupos de beneficiários e não-beneficiários. A segunda pesquisa de campo, portanto, era o principal meio para a realização da análise de impacto do Bolsa Capixaba.

Era evidente que a pesquisa de campo prevista envolveria muitas dificuldades. No entanto, as dificuldades metodológicas e práticas encontradas para a realização da avaliação nos moldes propostos inicialmente, superaram as expectativas, dentre elas: a dificuldade para encontrar os beneficiários, conflitos nos territórios de pesquisa, distância entre os domicílios e outras que ainda serão tratadas na seção seguinte deste capítulo. Em função dessas dificuldades, o primeiro trabalho de campo previsto para ser realizado durante um mês, exigiu cerca de três meses para coletar dados suficientes para uma análise estatística. Por esse motivo, foi necessário a utilização de todo recurso destinado à contratação de serviços de terceiros, especialmente, o serviço de transporte para conduzir os bolsistas até os territórios de pesquisa. Isso reforçou a necessidade de descentralização de novos recursos que complementassem os gastos destinados para a próxima pesquisa de campo, a qual se realizaria em 2019.

No início de 2019, motivado por questões operacionais da política a ser avaliada, a SETADES anunciou o projeto de mudança da forma de pagamento do benefício, transferindo o agente operador do benefício da Caixa Econômica Federal para o Banestes. Esta mudança provocaria uma alteração substancial no desenho do programa,

⁶ Este tema foi explorado com mais detalhes no relatório parcial da pesquisa.

bem como poderia provocar uma mudança dos agentes envolvidos. A partir de então deixam de existir as condições de similaridade que permitiriam a comparação entre os dados coletados no marco zero e no segundo trabalho de campo. Dessa forma, a análise de impacto perderia validade e relevância para o órgão gestor, uma vez que a mudança já estava prevista em planejamento governamental.

Face às dificuldades encontradas e à mudança no desenho da política sinalizada pela gestão da SETADES, entendeu-se a necessidade de realizar adequações metodológicas na pesquisa em curso. Em especial, devido às restrições orçamentárias impostas pelo decreto de contenção de gastos do governo e as iminentes alterações do programa; uma vez que a análise de uma política cujo formato foi alterado tem pouco ou nenhum valor em termos práticos. Tendo em vista o objetivo principal do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP), que é o aprimoramento das políticas públicas do Poder Executivo Estadual e melhoria da qualidade do gasto, avaliou-se que a pesquisa teria elementos de informação e conhecimento suficientes para auxiliar na melhoria do desenho do Bolsa Capixaba. Destaca-se que, ainda que houvesse disponibilidade de recursos e considerando que já existem indícios da necessidade de mudança na política, a realização de um segundo campo da pesquisa seria um dispêndio de recurso desnecessário.

Apesar do impedimento da realização do segundo campo da pesquisa, a experiência adquirida na primeira fase foi enriquecedora e forneceu maior conhecimento sobre os territórios e a realidade das famílias que lá vivem. O registro do trabalho de campo é apresentado na seção seguinte, cujo objetivo é documentar os desafios enfrentados pela equipe durante os meses de maio a julho de 2018. Tal exercício de reflexão sobre este trabalho torna-se ainda mais relevante para o planejamento da proposta de avaliação de impacto, contida ao final deste documento.

Em seguida, apresenta-se a proposta de pesquisa consolidada em resposta à impossibilidade de execução do segundo campo. As entregas propostas levaram em consideração a relevância para a gestão da SETADES, com objetivo de servir de orientação para a execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação do Bolsa Capixaba nos próximos anos.

A última seção deste capítulo apresenta o estudo de comparação das políticas similares ao Bolsa Capixaba executadas pelos estados brasileiros. Esse exercício se mostra imprescindível para o aproveitamento das experiências documentadas de políticas de transferência de renda complementares ao Bolsa Família. O compilado de informações elucida e ajuda a refletir sobre o formato atual do Bolsa Capixaba, bem como a contextualizá-lo frente às sugestões de melhoria apontadas ao longo deste documento.

3.1. O trabalho de campo: planejamento, desafios enfrentados e resultados obtidos

Face à abrangência e profundidade do estudo, ao tamanho e características da amostra e à natureza complexa do problema investigado, o trabalho de campo da pesquisa exigiu um amplo esforço e dedicação das instituições e pesquisadores envolvidos.

Foi importante contar com uma equipe multidisciplinar de pesquisadores na elaboração do questionário⁷. Para formular um instrumento capaz de levantar informações acerca das condições de vida dos beneficiários do Bolsa Capixaba e suas estratégias de sobrevivência, a equipe contou com o suporte da SETADES. Foram elaboradas questões sobre renda, alimentação, inserção na rede socioassistencial do município, bem como relativas ao uso de equipamentos socio-comunitários, tais como: centros comunitários e instituições de filantropia.

É importante destacar que os dados foram coletados através de entrevistas individuais com os responsáveis familiares selecionados na amostra. Utilizou-se um termo de consentimento, que por sua vez foi verbalmente explicado pelo entrevistador e assinado pelo responsável, com a finalidade de autorizar sua participação na pesquisa.

A pesquisa de campo iniciou em maio de 2018, com uma equipe composta por 5 pesquisadores do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); 6 bolsistas pesquisadores; 3 bolsistas digitadores; 6 supervisores de campo e 39 entrevistadores, todos bolsistas da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). A gestão e o

⁷ O questionário foi elaborado pelo Instituto Jones dos Santos Neves em parceria com a SETADES, e participação do Ricardo Paes de Barros, pesquisador colaborador da pesquisa, e sua equipe do Insper.

monitoramento do trabalho de campo foram realizados pela equipe do IJSN e contou com a participação dos bolsistas pesquisadores da FAPES.

Realizar um número expressivo de entrevistas em campo com pessoas em situação de extrema pobreza exigiu que as ações fossem minuciosamente planejadas e revisadas durante todo o trabalho de campo.

O planejamento da pesquisa de campo envolveu:

- Elaboração de um questionário capaz de coletar informações precisas e abrangentes a ponto de fornecer dados acerca da realidade vivenciada pelas famílias, suas estratégias de sobrevivência e as características dos moradores;
- Processo de seleção de supervisores e entrevistadores por meio de edital publicado pelo site do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN);
- Treinamento⁸ dos supervisores e entrevistadores, assim como distribuição dos locais de atuação da pesquisa de campo de cada um deles;
- Contato com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O objetivo do contato consistia em informar que a equipe de pesquisadores estaria realizando a pesquisa de campo com aplicação de questionário para avaliação do Projeto Bolsa Capixaba no território de abrangência do CRAS; e solicitar apoio na averiguação da situação do campo (casos de conflitos) e atualização de endereços dos beneficiários da amostra. Também foi solicitado que os pesquisadores pudessem utilizar o equipamento para que os pesquisadores pudessem utilizar o equipamento como suporte no território. Ademais, era informado por e-mail que toda documentação referente ao sigilo dos dados havia sido

⁸ O treinamento teve como principal objetivo preparar a equipe de supervisores e entrevistadores para aplicação do questionário. Para tanto, fatores que antecedem a aplicação do questionário, como a abordagem e o conhecimento prévio da realidade que podem minimizar formas de preconceitos e gerar empatia na relação do entrevistador com o entrevistado, foram considerados primordiais para uma boa coleta de dados.

providenciada junto a SETADES e que a pesquisa foi aprovada pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS);

- Contato com lideranças comunitárias. Nesses casos, o objetivo do contato consistia em informar que os pesquisadores estariam no bairro para realizar uma pesquisa para o Instituto Jones dos Santos Neves; no intuito de reduzir os riscos ao adentrarem em áreas marcadas por conflito;
- Contato com as Unidades Básicas de Saúde (UBS) para auxiliar na localização de ruas e pontos de referências dos endereços indicados.

Foi realizado um pré-teste na cidade de Vitória/ES, durante a fase de elaboração e teste do questionário. Foram aplicados 4 (quatro) questionários em pessoas escolhidas aleatoriamente na amostra em áreas distintas da cidade. O objetivo desta fase foi testar os questionários nos locais onde seriam aplicados, avaliar e se aproximar do instrumento de coleta de dados.

A partir do pré-teste foi possível perceber, de forma embrionária, algumas das dificuldades a serem enfrentadas em campo, como por exemplo: endereços desatualizados, casas sem numeração, identificar os horários com maior probabilidade de encontrar as pessoas.

Após esse primeiro contato os pesquisadores elencaram as principais questões que poderiam acontecer no campo, buscando registrá-las para que o seu acompanhamento fornecesse informações capazes de subsidiar as decisões direcionadas ao enfrentamento dessas situações.

Apesar do planejamento inicial, o trabalho de campo revelou uma ampla dificuldade de encontrar as famílias e realizar as entrevistas. Os principais problemas identificados foram: a desatualização dos endereços informados no Cadastro Único; o elevado número de famílias que se mudaram de endereço; as mudanças de numeração das ruas promovidas pelas prefeituras; os conflitos em alguns territórios que inviabilizavam a aplicação do questionário; as recusas por parte dos potenciais entrevistados; a dispersão da amostra no território e a localização dos endereços em lugares de difícil

acesso (ex.: becos, morros). Tais dificuldades demandaram um amplo esforço da equipe para alcançar os resultados obtidos.

Frente aos desafios de um campo tão complexo, foram traçadas estratégias para o enfrentamento das dificuldades encontradas, tendo em vista garantir a qualidade e a maior produtividade das equipes.

O Quadro 1 apresenta de forma sintética os principais problemas encontrados, as ações adotadas para mitigá-los e uma avaliação acerca do alcance dessas ações:

Quadro 1: Dificuldades encontradas no campo e respectivas ações adotadas

PROBLEMA	AÇÃO ADOTADA	AValiação DA AÇÃO
Dificuldade de encontrar os endereços/ desatualização cadastral	Busca de atualização nos CRAS, ligações dos supervisores para localização dos endereços e ligações para agendamento das entrevistas.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não resolve todos os casos.
Número elevado de mudança de endereço das famílias.	Buscar novo endereço com vizinhos e nos CRAS e ligações por parte dos supervisores para tentar localizar a pessoa e agendar entrevistas.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não resolve todos os casos.
Dispersão da Amostra	Priorizar os territórios com maiores números e concentração de endereços.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema. mas não resolve todos os casos.
Recusas	Treinamento de abordagem.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não resolve todos os casos.
Conflitos nos territórios	Mapeamento e contato com os CRAS para averiguar condições de segurança e nos casos extremos interrupção da pesquisa no território.	Necessária: a ação precisava ser tomada, nesse caso para preservar a integridade física dos pesquisadores.
Campo desgastante	Disponibilização de lanche e água, para auxílio nos deslocamentos dentro dos territórios.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não o resolve.
Geografia do campo e dificuldade de acesso aos endereços (morros, becos, escadarias, ruas não pavimentadas)	Disponibilização de transporte, por meio de Vans, para deslocamento das equipes.	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não o resolve. Obs.: o fato de ser uma van por equipe, não facilitou a locomoção dos supervisores e entrevistadores. O tamanho da Van também não era apropriado para adentrar em ruelas e becos.
Chuvas, feriados e copa do mundo	Reposição em horários alternativos	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não o resolve.
Complexidade do questionário	Retreinamento dos bolsistas	Alcance limitado: a ação ameniza o problema, mas não o resolve.

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Para superar os desafios ao longo da pesquisa de campo, as estratégias montadas com base nas informações provenientes do monitoramento interno das equipes foram fundamentais para que se alcançasse o resultado obtido.

Apesar das dificuldades enfrentadas, ao final da pesquisa de campo foram realizadas 4.494 buscas e 1.207 entrevistas de um total de 3.412 responsáveis familiares, o que corresponde a 35,4% da amostra selecionada previamente. Na Tabela 1 são apresentadas 15 categorias de situações decorrentes da pesquisa e seus resultados ao final do campo. Os dados apresentados demonstram em números as dificuldades sumarizadas nesta seção.

Tabela 1: Situação final por grupo de beneficiários e não beneficiários

Situação	Beneficiários	Não beneficiários	Total	% Total
Entrevista realizada	605	602	1.207	35,4
Não visitado	214	259	473	13,9
Domicílio não encontrado	183	172	355	10,4
Responsável ausente	177	153	330	9,7
Responsável se mudou e não tem novo endereço	174	157	331	9,7
Responsável não encontrado	121	97	218	6,4
Recusa	65	71	136	4
Outros casos	56	67	123	3,6
Responsável se mudou e tem novo endereço	51	37	88	2,6
Responsável se mudou para outro município	41	23	64	1,9
Entrevista agendada, mas não realizada	21	28	49	1,4
Não teve interesse	16	8	24	0,7
Domicílio desocupado/destruído	4	6	10	0,3
Responsável está preso(a)	1	1	2	0,1
Responsável faleceu	1	1	2	0,1
TOTAL	1.730	1.682	3.412	100

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

As categorias “domicílio não encontrado”, “responsável se mudou e não tem novo endereço”, “responsável ausente”, e “responsável não encontrado” representam

10,4%, 9,7%, 9,7%, 6,4%, respectivamente (Tabela 1). Somadas, essas categorias abrangem (36,2%) do total da amostra; o que equivale a 1.234 responsáveis familiares. Se descontarmos esse número de situações — que independem da atuação da equipe de campo e que envolve uma impossibilidade de realização da entrevista — do total da amostra, o percentual de entrevistas realizadas sobe para 55,4%.

O resultado aponta também 473 endereços não visitados da amostra geral. Este dado pode ser explicado levando-se em consideração alguns fatores. A categoria “não visitado” é resultado da convergência das seguintes situações ao longo da pesquisa: famílias retiradas da amostra e endereços localizados em bairros de territórios em conflito.

Devido à necessidade de manter a coerência da amostra, 389 famílias foram retiradas da amostra total de 3.412. A decisão pela retirada deveu-se ao fato de que algumas das famílias da amostra tiveram o benefício bloqueado e, portanto, não se enquadrariam mais como beneficiárias do programa.

Entre as famílias não visitadas 162 foram retiradas da amostra durante a realização da pesquisa de campo.

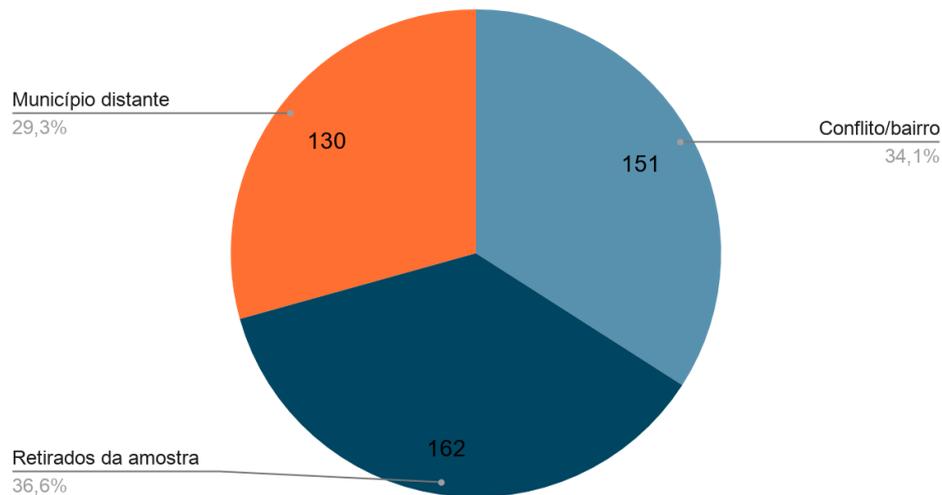
Já os bairros de território em conflito, que totalizam 151 endereços, correspondem aos locais que apresentavam riscos para execução das atividades de aplicação do questionário. Através do monitoramento da equipe interna de campo e estratégias (como o contato com o CRAS, líderes e associações de moradores), constatou-se que não era viável a ida da equipe de pesquisadores ao campo.

Outro conjunto de dados que justifica a categoria “não visitado” é a seleção de entrevistados em municípios distantes, com áreas rurais mais extensas, cuja amostra é territorialmente dispersa, e que corresponde a 130 domicílios.

Portanto, do total de 473 domicílios não visitados na pesquisa, 443 justificam-se pelo conflito, adequação amostral, e dispersão territorial da amostra.

Gráfico 1: Composição da categoria não visitado

Total de 443 municípios não visitados



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Os dados expostos revelam um campo complexo que exigiu bastante planejamento das instituições envolvidas; assim como esforço físico, mental e emocional dos pesquisadores.

Apesar das dificuldades enfrentadas, o trabalho de campo é sempre muito rico por possibilitar aos pesquisadores o contato com parte da realidade vivenciada pelos sujeitos pesquisados, marcada pela privação de direitos básicos como alimentação, vestuário, saneamento básico e habitação. Essas experiências são fundamentais no desenvolvimento de uma relação com a alteridade baseada no respeito e no reconhecimento de direitos.

3.2. Descrição da proposta atualizada da pesquisa

No contexto de contenção de gastos e impossibilidade técnica de realizar o segundo campo da pesquisa, a equipe do IJSN propôs a alteração do tipo de avaliação a ser realizada e entregue à secretaria gestora. Esse movimento foi informado nas reuniões do comitê gestor do SiMAPP, endossando uma proposição que naquele momento fosse mais conectada com as demandas da SETADES. A mudança do operador bancário se configura como uma oportunidade de melhorar questões relativas ao desenho da

política, fundamentando-a nos resultados das análises da pesquisa de campo e dos exercícios teóricos realizados pelos pesquisadores. A partir desse diagnóstico, a SETADES terá à disposição elementos que a auxiliem na superação dos gargalos identificados ao longo do processo de execução da política.

Em consonância com as razões expostas anteriormente, salienta-se que a adequação metodológica deve ser considerada como um processo natural de pesquisa, condicionado às restrições impostas à equipe. A realização de uma avaliação de impacto perde relevância em um contexto de decisão sobre a mudança da política, justificando a possibilidade de novo rumo no processo de avaliação. A escolha que pareceu mais apropriada para o momento foi a de uma avaliação de desenho associada a elementos de avaliação de processo, conforme tratado no capítulo 1. O esforço de pesquisa buscou sistematizar e aprofundar o Modelo Lógico do PBC, indicando possibilidades de melhorias em seu processo e, conseqüentemente, nos resultados produzidos.

Essa proposta encontra-se alinhada ao objetivo inicial da pesquisa e do SiMAPP, o qual consiste em analisar a pertinência do seu desenho atual, buscando maior eficiência na utilização do recurso público.

Para que o ciclo da política se cumpra, o Relatório Final da pesquisa é composto pelas seguintes seções:

- Estudo de desenhos de políticas similares no Brasil: consiste em um estudo de *benchmark*, que visa resumir e complementar a análise realizada no relatório parcial da pesquisa, acrescentando o resultado das consultas e as conclusões das avaliações já realizadas das políticas similares ao Bolsa Capixaba no Brasil.
- Simulações sobre alterações dos critérios de seleção e do valor transferido aos beneficiários: consiste na criação de um painel interativo que busca simular mudanças em parâmetros importantes para a política, dimensionando o resultado esperado frente a alterações de orçamento; meta de atendimento de famílias e linha de referência para extrema pobreza. Além de servir como base da análise de recomendação, essa ferramenta é um importante instrumento de

gestão que auxilia na decisão a ser feita pelo Governo sobre qual desenho deve-se adotar para a política.

- Análise e construção de marco lógico do desenho proposto: a partir de dinâmicas interativas foi possível aprofundar o modelo lógico do Bolsa Capixaba, identificando as potencialidades e limites de uma política de transferência de renda. Esse exercício se propõe a mergulhar na temática, elencando de forma mais completa o contexto no qual o Bolsa Capixaba se insere; além da necessidade de uma visão holística sobre um problema tão complexo como a desigualdade social e a pobreza.
- Desenho inicial de avaliação da política no futuro: em face às recomendações sobre o desenho do Bolsa Capixaba, a proposta é construir um projeto básico da avaliação de impacto da política do Bolsa Capixaba, de forma a identificar se ela está atingindo seu objetivo e como pode ser constantemente aprimorada.

Desse modo, a secretaria gestora dispõe dos elementos necessários para o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política mapeados; facilitando incursões dessa natureza no futuro. A seção seguinte representa a primeira parte desse esforço, com um apanhado das políticas de transferência estaduais e como elas inspiraram as sugestões de melhoria para o Bolsa Capixaba.

3.3. Quadro comparativo das políticas similares

A fim de trazer para o contexto da pesquisa dados atualizados e oficiais a respeito de programas e políticas semelhantes ao Bolsa Capixaba, o Quadro Comparativo com ações de outros estados, anteriormente apresentado em Relatório Parcial, foi revisitado e desenvolvido. De forma a entender a importância dos programas de transferência de renda complementares ao Bolsa Família, a reconstrução do instrumento contribui para que, ao se pensar um redesenho, o Projeto Bolsa Capixaba possa espelhar-se na experiência de outros exemplos.

Nesse sentido, três (03) programas são apresentados abaixo em quadros resumidos — Pró-Família (MT), Família Paranaense (PR) e Renda Melhor (RJ) dada a similaridade dessas iniciativas em relação ao Bolsa Capixaba. Informações como *objetivo*; *definição*

do público; condicionalidades; valor recebido e regra de cálculo; tempo de permanência no programa; metas e portas de saída previstas foram consideradas importantes de serem explicitadas e discutidas neste espaço:

Quadro 2: Resumo do desenho da política - Pró-Família (MT)

Nome do programa	Pró-Família (MT)
Objetivo	Promover segurança de rendimentos e melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiárias; possibilitar amplo acesso à rede de serviços públicos, de forma a assegurar a proteção social; articular a transversalidade em rede colaborativa com os municípios do Estado do Mato Grosso.
Definição do público	Famílias que residem no Mato Grosso e que possuem renda mensal per capita de até 1/3 do salário mínimo nacional vigente.
Condicionalidades	As famílias beneficiárias deverão: 1) comparecer, quando convidadas, às reuniões socioeducativas promovidas pelo Comitê Gestor; 2) manter todos os seus integrantes (6 a 17 anos) matriculados em rede de ensino público, com frequência regular mínima de 75%; 3) manter a carteira de vacinação de todos os membros menores de 10 anos atualizada; 4) participar de cursos profissionalizantes ofertados pelo Comitê Gestor ou eventuais parceiros; 5) participar de procedimentos de atualização cadastral sempre que convocadas; 6) participar de campanhas no combate à dengue e cumprir demais requisitos previstos no regulamento do programa.
Valor recebido e regra de Cálculo	O valor mensal de R\$ 100,00, sendo permitido somente um benefício por família e destinado exclusivamente para compra de alimentos in natura. A regra foi baseada no CadÚnico, com famílias com renda per capita de até 1/3 salário-mínimo e de acordo com a Resolução CIB nº 04, de 27 de abril de 2017.
Tempo de permanência no Programa	Período regular de 12 meses, podendo ser prorrogado por igual período após avaliação de situação socioassistencial realizada por Comitê Gestor.
Metas e portas de saída previstas aos beneficiários	As metas foram pactuadas pela CIB e constam em Resolução CIB nº 04, de 27 de abril de 2017. Diante de portas de saída, a proposta consiste em desenvolver uma ampla Rede de Proteção, Vigilância e de Direitos (RPVD) com ações que promovam o atendimento às famílias em sua plenitude e emancipação familiar.

Quadro 3: Resumo do desenho da política - Família Paranaense (PR)

Nome do programa	Família Paranaense (PR)
Objetivo	Complementar a renda das famílias para o alívio da extrema pobreza.
Definição do público	Famílias beneficiadas com o Bolsa Família, cuja renda per capita mensal seja inferior a R\$ 99,00.
Condicionalidades	O programa de transferência de renda estadual, sendo complementar ao Bolsa Família, segue as mesmas condicionalidades.

Valor recebido e regra de Cálculo	Primeiramente são somados a renda constante no Cadastro Único com os benefícios recebidos do Bolsa Família. Caso a renda familiar per capita seja inferior a R\$ 99,00, o valor a ser complementado para cada família é o necessário para que sua renda familiar per capita atinja R\$ 99,00.
Tempo de permanência no Programa	Não existe tempo de permanência. Enquanto a família permanecer nos critérios, pode receber o benefício.
Metas e portas de saída previstas aos beneficiários	A meta seria o pagamento de 100% das famílias que encontram-se dentro dos critérios. Quanto a portas de saída, há um Programa estadual em que as famílias podem ser incluídas, se dentro dos critérios, no qual é feito um plano de ação individualizado com metas específica focadas nas vulnerabilidades de cada família e indivíduo. O estado oferta cursos de qualificação profissional, além de outros projetos em que estas famílias podem ser incluídas.

Quadro 4: Resumo do desenho da política - Renda Melhor (RJ)

Nome do programa	Renda Melhor (RJ)
Objetivo	Elevar a renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de forma que estas pudessem superar a linha de pobreza extrema definida no âmbito do Rio de Janeiro.
Definição do público	Famílias que já eram beneficiárias do PBF cuja renda mensal per capita estimada fosse inferior a R\$ 100,00.
Condicionalidades	As mesmas previstas no Programa Bolsa Família.
Valor recebido e regra de Cálculo	O cálculo era realizado a partir da definição da renda estimada da família, somada ao valor do benefício do PBF. O total, por sua vez era dividido pelo número de pessoas da família, de forma a se obter o valor da renda estimada per capita. Se a renda per capita estimada fosse inferior a R\$ 100,00, a família recebia a diferença multiplicada pelo número de membros, preenchendo o hiato de pobreza.
Tempo de permanência no Programa	Não há informações sobre tempo de permanência.
Metas e portas de saída previstas aos beneficiários	Não há informações sobre metas e portas de saída.

Dentre os programas de transferência de renda apresentados, apenas o Renda Melhor (RJ) foi descontinuado, em 2016⁹. O Pró-Família, atual programa do Mato Grosso, substitui o Panela Cheia, que esteve em ação no estado até 2014. Entre o anterior e o

⁹ Ver: Decreto nº 45.684 de 08 de junho de 2016.

atual há algumas diferenças, como os possíveis beneficiários e as condicionalidades a serem cumpridas por eles.

Mesmo cada objetivo sendo apresentado de maneira diferente, os quadros mostram que todos os programas possuem um foco comum: melhorar as condições de vida de famílias em situação de extrema pobreza através de uma complementação de renda. Isso também acontece com os outros programas com escopo semelhante, de forma que o objetivo da transferência sempre caminha para o combate à vulnerabilidade vivenciada por essas famílias.

Quanto aos beneficiários dos programas apresentados, apenas o Pró-Família (MT) não menciona a ligação destes com o PBF, diferente do Paraná e Rio de Janeiro. Observa-se, ainda, que o corte de renda para definição desses beneficiários é diferente em todos os casos, assim como o tempo de permanência no programa (quanto ao Renda Melhor, essa informação não foi encontrada). Ainda, dentre os exemplos, o Família Paranaense tem o Índice de Vulnerabilidade de Família do Paraná (IVF-PR) como critério de seleção. O índice avalia as características das famílias para além da renda, levando em conta outros fatores que também interferem no olhar à pobreza e vulnerabilidade (SEDS, 2015). O Renda Cidadã, do estado de São Paulo, também faz uso de índice semelhante¹⁰.

No que diz respeito a valores, cada programa apresenta suas especificidades: para o recebimento do Pró-Família há um valor fixo que é voltado somente para compra de alimentos; os outros, por sua vez, fazem uma complementação tendo como base o cálculo da renda estimada familiar, levando em consideração o recebimento do Bolsa Família. Nestes casos, é necessário que os dados do Cadastro Único sejam sempre atualizados. Algumas dessas variações podem figurar um contexto de vulnerabilidade e desigualdade diferente em cada localidade, bem como uma maneira distinta de cada gestão olhar para a problemática e analisá-la, propondo soluções que levem em conta todas as possibilidades de atuação a partir dos recursos disponíveis.

Quanto ao tempo de permanência, não há informações por parte do programa descontinuado do Rio de Janeiro. No caso do Pró-Família (MT), mesmo havendo um

¹⁰ Ver: [Renda Cidadã — Prefeitura \(capital.sp.gov.br\)](http://capital.sp.gov.br)

período de 12 meses como permanência, este pode ser prorrogado caso a família ainda se encontre dentro dos critérios de seleção. O Família Paranaense (PR), por sua vez, não delimita um tempo desde que a família também permaneça nos critérios. Este tipo de condição demonstra que há uma preocupação em manter o ciclo da política para aqueles que continuam em situação de vulnerabilidade.

De acordo com a Secretaria do Rio de Janeiro, não há informações sobre metas e portas de saída estabelecidas para o Renda Melhor. Quanto ao Pró-Família (MT), há uma preocupação em potencializar redes de proteção para que os beneficiários possam, em determinado momento, gozar de certa autonomia. Já o Família Paranaense (PR) estabelece como meta que todas as famílias em situação de vulnerabilidade e dentro dos critérios de elegibilidade sejam alcançadas. Como porta de saída, um plano de ação com cursos e outros projetos visa o empoderamento do indivíduo e sua família.

Para uma melhor visualização do andamento e desenvolvimento de todos os programas aqui observados, o Quadro 5 apresenta uma checagem de informações que permite outra análise importante relacionada ao monitoramento, avaliação e planejamento dessas políticas.

Quadro 5: Resumo do status de execução, monitoramento e avaliação das políticas selecionadas, de acordo com as respostas das Secretarias competentes

Nome do programa e Unidade da Federação	Status do programa	Existência de instrumento de planejamento	Presença de monitoramento?	Realizou avaliação
Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)*	Em execução	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bolsa Capixaba (ES)	Em execução	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Panela Cheia (MT)	Descontinuado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Pró-Família (MT)	Em execução	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Família Paranaense (PR)	Em execução	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RS mais igual (RS)	Descontinuado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Santa Renda (SC)	Descontinuado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DF Sem Miséria (DF)	Em execução	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Adjunto da Solidariedade (AC)	Não disponível	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bolsa Futuro (RO)	Descontinuado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Renda Cidadã (SP)	Em execução	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nome do programa e Unidade da Federação	Status do programa	Existência de instrumento de planejamento	Presença de monitoramento?	Realizou avaliação
Renda Melhor (RJ)	Descontinuado	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

*Obs.: dentre os programas que compõem o quadro, as informações referentes ao BSP são as únicas que não foram coletadas a partir de contato com instâncias da administração pública.

O quadro é composto por 12 programas, sendo um deles o próprio Bolsa Capixaba e outro o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), considerado um marco divisor para as iniciativas de transferências estaduais. Nota-se pelo instrumento que 50% dos programas pesquisados ainda estão em execução. O restante passou por um processo de descontinuidade por motivos distintos: o Santa Renda (SC), por exemplo, se encerrou porque as famílias não estavam sacando o benefício, diminuindo a sua eficiência; o Panela Cheia (MT), por sua vez, foi extinto em 2014 e substituído pelo Pró-Família, que ainda continua em execução.

Sobre instrumentos de planejamento, como mostra o quadro, o Bolsa Capixaba teve um Modelo Lógico construído após oito anos de sua execução; dificultando a implementação de uma avaliação por parte dos executores da política. O Modelo foi então construído para que uma avaliação, na época, fosse possível. Porém, como parte do (re)desenho proposto neste Relatório, um novo Modelo Lógico foi elaborado e será apresentado no capítulo seguinte; fundamentado em uma análise que leva em consideração melhorias na construção de cada um de seus segmentos.

O Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), por sua vez, surge de um ciclo de aperfeiçoamento do próprio Bolsa Família (de 2011 a 2014) que permitiu que, a partir de um olhar para os beneficiários, outras vulnerabilidades fossem encontradas e novas complementações fossem pensadas para melhorar a situação dessas famílias diante da extrema pobreza. Quanto a instrumentos de planejamento, considera-se que o BSP faz parte do processo estratégico de formulação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), consolidado em mapeamentos setoriais com base no censo de 2010, salas de redesenho

e discussões entre gestores públicos, acadêmicos e representantes da sociedade civil organizada¹¹ (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014).

Diferentes sistemas de monitoramento próprio aparecem em seis (06) dos doze (12) programas *aqui referidos*, como: painel de monitoramento de dados *on-line* (BSP e RJ), Sistema de Monitoramento e Avaliação em forma de relatórios (ES), sistema de indicadores com registro mensal de informação por meio de *software* (MT); portal de ferramenta gerencial com gráficos e painéis para controle (RJ). Há casos que, devido à vinculação ao Programa Bolsa Família, o sistema de monitoramento do estado acaba sendo o mesmo do governo federal, como acontece com o DF Sem Miséria (DF) e Família Paranaense (PR). Não há informações sobre pontos de acompanhamento das condicionalidades bem como os principais indicadores monitorados nesses programas. Ainda, em consulta aos portais de transparência de cada um dos estados, percebeu-se que apenas Espírito Santo, Paraná e Distrito Federal dispõem de informações específicas e de fácil acesso sobre seus programas neste tipo de canal.

Inicialmente, o *benchmark* do Quadro Comparativo pretendia observar a existência de avaliações de impacto dos programas. Contudo, no processo de produção de dados e contato com as Secretarias — e levando em consideração informações do primeiro quadro —, foram consideradas todas as diferentes respostas recebidas quanto a formas de avaliação: relatório de ação governamental (MT), portal gerencial com informação de dados e gráficos (RJ), avaliação vinculada aos sistemas de gestão do Bolsa Família (DF).

No caso do Rio de Janeiro, o portal com acesso às informações já não se encontra disponível, o que pode ser explicado pela descontinuidade do programa. Em contrapartida, o Relatório Parcial desta pesquisa fez referência a uma avaliação de impacto do programa Renda Melhor¹², disponível no formato de apresentação de dados. Segundo o documento, o governo do estado pretendeu avaliar o impacto do programa em 14 municípios através de metodologia econométrica, comparando os

¹¹ No livro *O Brasil Sem Miséria* há diagramas que resumem os processos estratégicos e de mapeamento e formulação do Plano Brasil Sem Miséria (MDS, 2014).

¹² Ver: [ceperj-mariaalice \(bnb.gov.br\)](http://ceperj-mariaalice(bnb.gov.br))

grupos de tratamento e controle. Foram incorporados 260 indicadores distribuídos em blocos como alimentação, renda, saúde, trabalho, educação, condições habitacionais e consumo. Não há um documento analítico disponível com conclusões, reflexões e resultados a respeito do que os dados mostram.

Quanto ao Panela-Cheia, antigo programa do Mato Grosso, o que a Secretaria aponta como avaliação é aqui compreendido apenas como um dado orçamentário de famílias atendidas: de acordo com Relatório de Ação Governamental de 2014¹³, de apenas 18 municípios atendidos em 2013, após crédito adicional no ano seguinte, o estado conseguiu alcançar 30.000 famílias em 141 municípios. Sobre o atual, Pró-Família (MT), as informações do quadro indicam que monitoramento e avaliação acontecem a partir da elaboração do Pacto Pró-Família. Entretanto, em visita ao sítio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania, nota-se apenas um documento como material orientador explicando o que é o Pacto e suas formas de atuação; além de um formulário em branco para preenchimento visando possíveis mapeamentos¹⁴. Por fim, o fato das informações sobre o DF Sem Miséria (DF) apontarem uma avaliação que acontece internamente, a partir de dados em um sistema do Programa Bolsa Família, dificulta o acesso aos resultados.

Dessa forma, as ações que as secretarias dos estados apontaram como sendo avaliações de seus respectivos programas não são compreendidas nesta pesquisa como tal. Acredita-se que uma avaliação busca analisar os objetivos, impactos, eficiência e eficácia de um projeto ou política pública; uma investigação que acontece para que os gestores possam aprimorar e melhorar a tomada de decisão e a organização orçamentária e de recursos, de maneira que o desenho de suas ações possa, enfim, mitigar as problemáticas identificadas — nestes casos, a vulnerabilidade de famílias em situação de extrema pobreza.

Apesar das secretarias do Paraná e de São Paulo informarem que não existiam avaliações de seus respectivos programas de transferência de renda, foram encontrados

¹³ Ver: [Relatório da Ação Governamental - 2014 - Serviços - SEPLAN](#) e [3fbf2fc7-2169-4c13-a23f-1f180b28ce5e \(seplan.mt.gov.br\)](#)

¹⁴ Ver: [Material de Apoio - SETASC](#).

alguns dados neste sentido. De 2008 a 2011 o governo de São Paulo realizou uma avaliação de impacto do Renda Cidadã, de forma a investigar qualitativamente e quantitativamente as melhorias na qualidade de vida de seus beneficiários; além de entender os efeitos das ações complementares dentro do programa (SÃO PAULO, 2012). A avaliação demonstrou que tais ações impactaram positivamente as famílias. Além disso, dentre os beneficiários, o estudo identificou muitos domicílios com indivíduos trabalhando; melhora na alimentação das famílias; redução de lixo no entorno das moradias. Por outro lado, observou-se um desconhecimento por parte das famílias de como funciona o programa e das condicionalidades a serem cumpridas (SÃO PAULO, 2012).

O Paraná, por sua vez, possui um Informe Técnico desenvolvido pela Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDS) que apresenta uma análise estatística de como se comporta a vulnerabilidade das famílias, considerando os grupos de tratamento e controle do Programa Família Paranaense (PARANÁ, 2015). Os dados se caracterizam como secundários e foram coletados a partir do Cadastro Único, avaliando o período de 2013 a 2014 através do Índice de Vulnerabilidade da Família (IVF-PR). Em suma, a partir da comparação pelo índice, os resultados apontaram que as ações do Família Paranaense impactaram diretamente na diminuição da vulnerabilidade das famílias já em 2013. A redução foi de -10,22% no grupo de controle e de -11,46% no de tratamento (PARANÁ, 2015).

Ainda sobre avaliações, não há dados oficiais no sítio do Ministério da Cidadania que reúnam reflexões a despeito do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, especificamente. O que se observa, de uma maneira geral, é que o BSP está sempre embutido em avaliações ou artigos que tratam, como um todo, do Bolsa Família ou do próprio Plano Brasil Sem Miséria. Neste espaço é citado o Caderno número 25 de Estudos de Desenvolvimento Social em Debate, publicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No referido documento há um estudo que apresenta reflexões sobre a complexidade do Plano Brasil Sem Miséria, sendo o BSP um dos componentes de seus eixos. Os autores afirmam que a inovação dos programas no arranjo do Plano serve como exemplo de uma gestão social que se

adapta a contextos complexos, burocráticos e institucionais diante da superação da extrema pobreza (JANUZZI; FALCÃO; CASTRO, CAMPOS, 2016).

Considerando a possibilidade de receber informações diretamente dos órgãos oficiais e responsáveis pela política, o novo Quadro Comparativo foi revisitado a partir do contato com os respectivos estados e suas Secretarias (em sua maioria, de Assistência e Desenvolvimento Social) através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) de cada localidade, assim como suas ouvidorias. Optou-se por este tipo de consulta pelo fato de ambas as ferramentas serem consideradas eficientes no acesso à informação oficial; uma vez que é estabelecido um prazo para respostas das solicitações realizadas, podendo, ainda, o solicitante entrar com recursos se estas forem consideradas insuficientes.

A mensagem enviada aos gestores foi elaborada em equipe e, posteriormente, validada em reunião. Os questionamentos se tornaram parte da nova estrutura do Quadro. Dessa forma, o instrumento que já verificava objetivos, benefícios, condicionalidades, regras de cálculo e tempo de permanência passou também a apresentar outros aspectos importantes passíveis de reflexão: a continuidade ou não do programa; a existência de possível sistema de monitoramento baseado em indicadores; a construção de um Modelo Lógico ou outro instrumento metodológico que pudesse auxiliar no planejamento; metas a serem alcançadas com a execução da política, bem como possíveis avaliações já realizadas.

Por fim, no que tange à expectativa de informações atualizadas e mais aprofundadas a respeito dos programas, algumas respostas se apresentaram satisfatórias e outras não tanto. Há muitos programas e projetos que não estão mais em execução, o que aparentemente dificulta um retorno eficiente à consulta de informações junto às próprias Secretarias, como no caso de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por exemplo. Em contrapartida, outras se empenharam em responder os questionamentos dentro do que possuíam de informação; enviando, ainda, documentos que pudessem ajudar na compreensão dos projetos de maneira mais detalhada.

Vale destacar que dentre todos os programas, não houve retorno por parte do estado do Acre através do Sistema; e o contato por telefone também não se concretizou devido

à falta de informação dos servidores a respeito da Secretaria responsável. Neste caso, bem como aqueles nos quais as próprias Secretarias não dispunham de todas as respostas, o novo instrumento continuou com as informações coletadas na primeira pesquisa.

Ademais, os dados do novo Quadro Comparativo permitem algumas reflexões diante do planejamento e execução dos programas, mesmo aqueles em descontinuidade.

Em sua maioria, os programas não apresentam um planejamento antes de serem implementados. Mesmo aqueles que se demonstram consolidados em alguns aspectos — como no caso do Família Paranaense (PR) e Renda Cidadã (SP), que utilizam o Índice de Vulnerabilidade da Família como instrumento de avaliação das características dos beneficiários — não informaram qualquer tipo de desenho inicial de suas ações, metas e objetivos. A falta de planejamento por meio de qualquer instrumento para além de um Modelo Lógico dificulta tanto uma avaliação da política quanto um olhar para os conflitos e problemáticas que possam surgir durante sua execução.

Outra constatação diz respeito a como as informações na troca de gestão acabam se perdendo entre os órgãos. Muitas Secretarias, quando abordadas, não sabiam responder a determinados questionamentos devido a este movimento entre mandatos governamentais diferentes; o que também é considerado um problema, uma vez que pode significar certa dificuldade da administração pública em atuar e se informar diante de projetos e políticas vigentes em uma gestão, sob a perspectiva de políticas de estado e não de governo.

Também não há relatórios ou dados acessíveis no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades na maioria dos programas, bem como os principais indicadores monitorados por eles. Ademais, o instrumento do portal da transparência não é usado por todos os estados como uma ferramenta para publicizar informações sobre as políticas a todos os setores da sociedade, de maneira compreensível e acessível, dados abertos sobre os benefícios. Todas essas observações são vistas como lacunas que, assim como a falta de instrumento de planejamento, dificultam tanto o monitoramento quanto a avaliação.

Por fim, reforça-se a ideia de que as variações de objetivos, valor, regra de cálculo e formas de ação observadas entre os programas figuram diferentes contextos de vulnerabilidade e de escolhas em processos decisórios que permeiam a gestão pública. A pobreza se dá como um fenômeno que, multifacetado, pode se apresentar de diferentes maneiras de acordo com a realidade de cada localidade. Conseqüentemente, cada gestão se apoiará em ações e olhares diferentes para mitigar essas desigualdades, levando em consideração suas possibilidades de atuação diante de restrições orçamentárias. Só é preciso que os gestores e órgãos competentes caminhem em conjunto à transparência e a planos e ações que sustentem os objetivos e metas das políticas.

4. Aplicação do modelo lógico no contexto do bolsa capixaba

A avaliação do desenho de uma política pública apresenta, dentre outros elementos, a verificação se as ações realizadas pela política são capazes de gerar os impactos necessários para modificar o problema social ao qual ela se destina. Por isso, para que uma política pública cumpra seus objetivos, é necessário que seu conjunto de ações seja desenhado a partir de pressupostos sobre as formas de abordar o problema. Em outras palavras, o desenho da política irá supor que determinadas ações apresentarão os resultados capazes de resolver ou mitigar o problema em questão. A esse conjunto de pressupostos que envolvem os recursos, a forma de alocá-los, e os resultados esperados destas ações dá-se o nome de Teoria do Programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; IJSN, 2018a).

A apresentação clara da Teoria do Programa é um componente importante para a avaliação do desenho de uma política pública, e a principal ferramenta para este fim é o Modelo Lógico. O Modelo Lógico reúne, de forma simples e visual, os principais componentes da política, encadeando logicamente suas atividades aos seus respectivos produtos, resultados e impactos esperados. Ou seja, apresenta-se como um mapa da intervenção, permitindo uma comunicação facilitada da Teoria do Programa. Assim,

torna-se uma ferramenta¹⁵ que auxilia os gestores na elaboração do desenho da política, bem como no seu monitoramento e avaliação ao longo do tempo (MEC, 2018).

A construção do modelo lógico pode ser segmentada em duas etapas: uma direcionada ao problema, e outra dedicada ao desenho da intervenção que irá abordar o problema, buscando resolvê-lo ou mitigá-lo. A determinação do problema contempla quatro tarefas: *definir o problema, levantar evidências, definir causas implícitas e identificar a população objetivo*.

A construção do modelo lógico parte da definição objetiva do *problema* que a política visa resolver ou mitigar. A definição do problema deve ser elaborada de forma criteriosa, pois ela irá orientar o desenho da política. No entanto, nem sempre esta definição se apresenta como uma tarefa simples, uma vez que problemas relacionados ao sistema social são complexos e, em sua maioria, interdependentes. Por isso, o problema objeto da política não deve ser muito abrangente (ou muito específico), de forma que a intervenção possa gerar os resultados esperados (MEC, 2018).

Uma ferramenta eficaz para a definição do problema é a elaboração de uma árvore de problemas. A construção da árvore em um plano visual posiciona o problema no centro do diagrama, a partir do qual se ramificam suas causas (em uma direção), e suas consequências (em direção oposta). Esta ferramenta torna-se útil pois evita o erro de se confundir um problema com sua causa, além de demonstrar a interdependência entre o problema, suas causas e consequências.

A definição do problema deve ser validada por *evidências*. A partir do levantamento de evidências, pode-se confirmar se o problema anteriormente definido é adequado ou se há necessidade de ajustes. Alguns exemplos de evidências são: documentos que abordem o problema, dados quantitativos e qualitativos sobre o problema e o público

¹⁵ Importante destacar a existência de outra ferramenta que, embora possua finalidade e aplicação distintas, apresenta nome semelhante: o Marco Lógico. De forma geral, o Marco Lógico (ou Matriz de Marco Lógico) é uma ferramenta de gerenciamento de projetos que tem como objetivo comunicar visualmente a estrutura do projeto. A construção da matriz é baseada na metodologia de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP, na sigla em alemão) elaborada pela agência alemã GTZ (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Desta forma, o Marco Lógico possibilita que as partes interessadas (*stakeholders*) tenham uma visão global do projeto a partir de seus objetivos.

objetivo, e até mesmo visitas a campo que evidenciam a necessidade da política (MEC, 2018). Nesta etapa também são mapeadas eventuais políticas públicas que abordaram problemas semelhantes, possibilitando que se identifiquem ações similares ou até mesmo sobrepostas.

Dentre as múltiplas causas definidas na árvore de problemas, algumas podem não ser passíveis de intervenção devido às suas complexidades ou às limitações institucionais e orçamentárias da política. Por isso, torna-se necessário definir, precisamente, quais serão as *causas implícitas* que a política busca abordar. Esta decisão deve ser criteriosa, pois os resultados da política dependem da intervenção sobre estas causas. Assim, apenas as causas implícitas deverão compor o modelo lógico.

Em geral, um problema social envolve áreas geográficas abrangentes e pode afetar as populações de diferentes formas. Estas populações são chamadas *potenciais*, ou seja, a quem a política deveria ser direcionada. No entanto, as políticas públicas apresentam restrições técnicas e orçamentárias, e nem sempre são capazes de abranger toda a população potencial. Por isso, torna-se necessário focalizar a política, ou seja, definir qual será a *população objetivo* que será beneficiada por ela. Como consequência, a população objetivo de uma política pública pode ser o todo ou apenas uma parte da população potencial (IJSN, 2018a). Com a consolidação da política no longo-prazo, é esperado que sua população objetivo seja expandida, integrando demais componentes da população potencial.

A focalização da política deve partir de critérios de elegibilidade, que categorizem qual o público mais afetado pelo problema em questão. Ademais, parte do público elegível pode apresentar urgência em receber o benefício, o que requer da política critérios de priorização. Em geral, os critérios devem ser baseados em dados, que simulem se a política terá capacidade de atender a população objetivo com qualidade.

Desta forma, a *definição do problema*, suas *causas implícitas* e a *população objetivo* da política são informações que darão subsídio à segunda etapa da construção do modelo lógico: o desenho da intervenção. O desenho da intervenção, ou seja, a forma como a política buscará resolver ou mitigar o problema, apresentará cinco elementos: *insumos, atividades, produtos, resultados e impactos*. Embora o encadeamento lógico destes

elementos ocorra a partir dos insumos para então se consolidar em impactos, o desenho da intervenção deve ocorrer em sentido oposto, para que as ações não resultem em impactos desconectados do problema que foi definido. Importante ressaltar que estes cinco elementos devem ser descritos de forma objetiva e transparente no modelo lógico.

Desta forma, os cinco elementos que compõem o modelo estão logicamente encadeados: **são necessários *insumos* para que se realizem as *atividades*, que têm como objetivo gerar os *produtos* que serão entregues à população objetivo. No curto e médio prazo, os produtos geram *resultados*. Já no longo prazo, gerarão *impactos*.** De forma ampla, tanto os resultados quanto os impactos têm por objetivo resolver ou mitigar o problema que foi definido. De forma específica, no entanto, são os impactos que representam a razão de existir da política.

4.1. A definição do problema e do público do projeto

A construção das etapas do modelo lógico envolveu a realização de dinâmicas em grupo para a construção coletiva dos instrumentos de análise contidos neste documento, tais como a árvore do problema, a definição da oferta da política e mensuração dos resultados e seus impactos. A riqueza de detalhes alcançada nessa análise originou-se de reuniões com membros das equipes de referência da SETADES, bem como uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema do combate à pobreza no Brasil e no Mundo.

O resultado desse esforço de pesquisa será apresentado nas seções seguintes, divididas nas respectivas etapas de construção do Modelo Lógico. Esse trabalho partiu da concepção inicial do modelo lógico do Bolsa Capixaba, apresentada de forma preliminar no relatório parcial desta pesquisa, incorporando elementos teóricos e quantitativos sobre o contexto de manutenção da política nos últimos anos.

A definição do problema é um componente essencial para delimitar o escopo de atuação do Bolsa Capixaba. Esse exercício fornece os elementos necessários para a justificativa e contextualização da ação do Estado e para a execução dessa tarefa existem dois grandes desafios: i) a fundamentação teórica do problema que a política busca resolver

e, ii) a escolha metodológica de como o problema pode ser mensurado, possibilitando seu acompanhamento ao longo do tempo.

Inicialmente, o Bolsa Capixaba havia sido concebido como um benefício voltado a superação da extrema pobreza e ao longo do tempo, após algumas reformulações¹⁶, foi inserida a necessidade de focalização da transferência, priorizando famílias que tivessem crianças na faixa etária da primeira infância, face à importância e os benefícios para a sociedade dos investimentos públicos nessa faixa etária. Esse movimento ocorreu na esteira do lançamento de programas federais os quais possuíam diretrizes para promoção de projetos executados pelos entes subnacionais nesse tema.

O objetivo desta seção, portanto, é apresentar a fundamentação teórica e as evidências relacionadas às três esferas de atuação do Bolsa Capixaba. O primeiro passo consiste na conceituação de pobreza, identificando as principais correntes de pensamento que embasaram as propostas contidas neste documento. Após a delimitação teórica, discute-se quais são as estratégias para a mensuração da pobreza por meio da renda, apontando seus limites na captação das condições de vida da família.

A segunda esfera de análise amplia a visão do problema, a fim de introduzir o conceito de vulnerabilidade e como ele se manifesta nas famílias. A partir desse conceito, incorpora-se a abordagem multidimensional das condições de vida da família, levando em consideração outras dimensões além da renda que impactam a qualidade de vida das famílias, como é o caso do acesso à educação, moradia, saúde e aspectos demográficos dos membros da família.

Em relação ao aspecto demográfico, a temática da Primeira infância tem adquirido um tratamento especial na formulação de políticas públicas, especialmente, quando se analisa as consequências no desenvolvimento dos indivíduos que sofreram privações durante esse período da vida. Esse pilar se mostrou primordial para a manutenção de políticas como o Bolsa Capixaba na intenção de proteger e promover o desenvolvimento dessas crianças. Por este motivo, foi traçado uma análise sobre o tema justificando-o

¹⁶ Para um relato completo sobre o histórico do programa, favor consultar o relatório parcial desta pesquisa.

teoricamente e apresentando evidências do porquê estas famílias devem ser priorizadas.

4.1.1. Pobreza por insuficiência de renda e a definição da linha de indigência

A pobreza é naturalmente associada ao conceito de privação. De forma geral, uma pessoa pode ser considerada pobre quando não possui recursos suficientes para suprir suas necessidades básicas cotidianas, como se alimentar, vestir-se, manter hábitos de higiene e possuir abrigo. No entanto, a pobreza é uma condição que afeta a vida do indivíduo a partir de múltiplos aspectos para além das privações materiais. Segundo o caderno “Pobreza, Distribuição e Desigualdade de Renda”, publicado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2020, p. 5), “a pobreza consiste em um fenômeno multifacetado com determinações históricas, sociais, econômicas e políticas que se manifestam de formas objetivas e subjetivas”.

É importante ressaltar que a escolha de quais dimensões da pobreza são mais ou menos relevantes para a sociedade é uma tarefa que não encontra consenso na literatura. Como consequência, os métodos de mensuração da pobreza são múltiplos, e seus resultados nem sempre convergem. Segundo Barros, Carvalho e Franco (2006, p. 9) “pode nem mesmo ser possível decidir se, na última década, ocorreu uma melhora ou uma piora na pobreza no país ou no mundo. Tudo o que poderia ser afirmado é que melhoramos em algumas dimensões e pioramos em outras”.

No entanto, embora a pobreza apresente características multifacetadas e seus impactos sobre a vida do indivíduo sejam diversos, no campo das políticas públicas torna-se necessário estabelecer alguns critérios de mensuração a partir dos quais as políticas possam ser desenhadas para atingir seus objetivos.

A partir desta necessidade, convencionou-se diferenciar as pessoas que vivem em situações de pobreza em dois grandes grupos: pobres e extremamente pobres. Segundo Robinson, a extrema pobreza representa a maior negação da dignidade do indivíduo, pois as pessoas nesta condição são distanciadas da participação política e têm direitos fundamentais violados, como o direito à água potável, abrigo e alimentação adequada (ROBINSON, 2002; apud DAZ COSTA, 2008).

O Projeto Bolsa Capixaba (PBC) tem como objetivo superar a extrema pobreza no estado. No entanto, para que possa ser direcionado à população extremamente pobre, em um primeiro momento é preciso definir quais as características que constituem a extrema pobreza. Em outras palavras, a pergunta que define o objetivo do projeto é: o que faz com que uma pessoa ou uma família possa ser considerada extremamente pobre?

A resposta a essa pergunta é complexa, e pode ser amparada por diversos estudos acerca da pobreza. No entanto, como mencionado, as políticas públicas buscam parâmetros mais simplificados e objetivos, que possam viabilizar a atuação do Estado frente a problemas desta natureza. Desta forma, embora a pobreza seja um fenômeno multidimensional, a pobreza monetária se constitui como uma de suas principais dimensões, e pode ser percebida e mensurada através da insuficiência de renda. Segundo Barros, Carvalho e Franco (2003) a renda é o elemento que possibilita a participação dos indivíduos no sistema de mercado, onde podem adquirir os bens necessários à sua subsistência e bem-estar.

A partir da renda podem ser construídos parâmetros de mensuração de pobreza que darão base às políticas públicas. Neste aspecto, as linhas de pobreza e extrema pobreza são os principais parâmetros utilizados internacionalmente para tratar do assunto, e contam com vasto referencial metodológico.

Segundo o Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza, elaborado pelo *Expert Group on Poverty Statistics* (2006), as linhas podem ser classificadas em três grandes grupos: linhas absolutas, relativas e subjetivas. Em termos gerais, as linhas absolutas representam o custo da compra de uma cesta de alimentos capaz de suprir as necessidades básicas do indivíduo. Neste tipo de linha, fatores que envolvem a nutrição e a necessidade calórica tornam-se os principais parâmetros que irão definir o que se considera uma “cesta adequada” ao consumo. Por essa razão, as linhas absolutas são majoritariamente utilizadas em países considerados pobres e de renda média, onde há mais ocorrência de insegurança alimentar.

Quanto à linha relativa, ela recebe este nome pois a pobreza é entendida como relativa ao padrão de vida de cada sociedade. Desta forma, a pobreza representaria a

incapacidade do indivíduo de participar da vida social devido à sua escassez de recursos. Este tipo de linha encontra maior aplicação em países desenvolvidos onde, apesar de existir pobreza, os sistemas de bem-estar social alcançaram patamares superiores. Por sua vez, a linha subjetiva diferencia pobres de não pobres a partir da percepção individual, ou seja, as pessoas se autodeclararam pobres ou não segundo o seu entendimento do que vem a ser a pobreza. A utilização desta linha não é oficialmente empregada em nenhum país mapeado por estatísticas internacionais (EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS, 2006).

Importante destacar que métodos para a mensuração da pobreza vão além das linhas, e podem ser empregados através de indicadores compostos que consideram em seu cômputo as múltiplas dimensões da pobreza além da escassez de renda. Para estas metodologias, a pobreza é compreendida como um conjunto de privações. A este respeito, o Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza afirma que

[...] acerca da seleção da abordagem de mensuração de pobreza, as linhas de pobreza monetária podem ser relativamente menos importantes em países com baixa renda per capita, onde a população é predominantemente rural e a economia de mercado é menos desenvolvida. Nesses casos, a abordagem de privação é mais adequada para descrever a magnitude da pobreza. Em países com uma grande proporção de população urbana e uma grande economia de mercado, as linhas absolutas de pobreza podem ser mais apropriadas para estudar a incidência e evolução de pobreza. A combinação entre as duas abordagens é desejável, embora isso possa impor um alto fardo financeiro e enfrentar restrições institucionais e técnicas (EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS, 2006, p. 141).

Como um país de renda média-alta, o Brasil encaixa-se no segundo grupo. Isso demonstra que, embora a pobreza seja um fenômeno multidimensional, não significa que ela será sempre mais bem mensurada por um indicador multidimensional. Segundo Falcão e da Costa (2014), a adoção de linhas traz vantagens relacionadas à maior transparência, simplicidade e facilitação de acompanhamento por parte da sociedade.

Nos anos 1990, o Banco Mundial adotou sua primeira linha de pobreza, definida em 1 dólar por dia, por pessoa (à PPC¹⁷ de 1985). Seu objetivo era estabelecer uma linha

¹⁷ Para poder ser uma medida de comparação, o valor de US\$ 1,00 deve ser convertido em cada país com base na Paridade de Poder de Compra (PPC) em relação ao dólar americano e tendo como base um ano pré-estabelecido. Assim, a PPC indica o quanto cada moeda vale em termos de bens que podem ser comprados, substituindo as taxas de câmbio comercial entre moedas, que são mais voláteis.

internacional capaz de definir o que poderia ser considerado “pobreza” segundo os padrões de países mais pobres do globo. Desta forma, o Banco Mundial chamava a atenção da comunidade internacional, especialmente países de renda média e alta, para a extensão e profundidade da pobreza, visto que alguns estudos em países em desenvolvimento indicavam uma linha próxima a 10 dólares por dia para determinar os mais pobres (RAVALLION, CHEN, SANGRAULA, 2009).

Após a definição da extrema pobreza como a renda *per capita* de US\$ 1,00 ao dia, a linha foi atualizada conforme o quadro abaixo. Nota-se que no ano de 2018 não houve atualização, mas adição de duas linhas de pobreza complementares, de US\$ 3,20 e US\$ 5,50¹⁸. Estas linhas complementares são indicadas à países de renda média e renda média-alta, respectivamente, como um reconhecimento por parte do Banco Mundial de que, embora estes países apresentem rendas *per capita* superiores à US\$ 1,90, uma parcela elevada de suas populações continua vivendo privações relacionadas à pobreza (WORLD BANK GROUP, 2018). Destaca-se que a linha de US\$ 1,90 prevalece para indicar a extrema pobreza, adotada inclusive pela Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, que tem como primeiro objetivo erradicar a pobreza extrema¹⁹ (IBGE, 2018).

Quadro 6: Atualizações das linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial

Ano	Linha de pobreza, <i>per capita</i> , ao dia	PCC (ano)
1991	US\$ 1,00	1985
2001	US\$ 1,08	1993
2008	US\$ 1,25	2005
2015	US\$ 1,90	2011
2018	US\$ 1,90 / US\$ 3,20 / US\$ 5,50	2011

Fonte: Ravallion; Chen; Sangraula (2009).

No Brasil, a linha oficial de extrema pobreza foi adotada em 2011 pelo Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que incorporou sob seu guarda-chuva de políticas o Programa Bolsa

¹⁸ Embora a publicação oficial das linhas complementares tenha ocorrido no Relatório de 2018 “*Poverty and Shared Prosperity*”, elas foram anunciadas pelo Banco Mundial em Outubro de 2017 (FERREIRA, F.; SÁNCHEZ-PÁRAMO, 2017).

¹⁹ “Objetivo 1.1: Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia” (NAÇÕES UNIDAS).

Família (PBF). O objetivo do PBSM era superar a extrema pobreza até 2014 e, para isso, era necessário definir a linha abaixo da qual um indivíduo poderia ser considerado extremamente pobre. Importante destacar que, antes da adoção da linha oficial pelo PBSM, políticas públicas como o PBF tinham critérios próprios de definição do que era “pobreza”, e não apresentavam metodologias claras relacionadas à linhas absolutas ou relativas (TRONCO; RAMOS, 2017).

Segundo Falcão e da Costa (2014, p. 76) “no Plano Brasil sem Miséria, a linha serve para diagnóstico de privações do público-alvo, para definição de público elegível em parte dos programas e para mensuração e acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza”. Assim, em 2011, a linha oficial de extrema pobreza no Brasil foi fixada em R\$ 70 reais *per capita* ao mês, e a adoção deste valor foi uma decisão administrativa, uma vez que este era o valor vigente praticado pelo PBF desde 2009²⁰. A decisão por este valor considerou, também, as linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha, que à época se aproximavam de R\$ 70 *per capita* ao mês, e a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 ao dia, que após a conversão pela PPC, representava cerca de R\$ 67 ao mês (FALCÃO; DA COSTA, 2014). O Quadro abaixo apresenta as atualizações das linhas de extrema pobreza e pobreza adotadas pelo PBF, antes e depois do lançamento do PBSM.

Quadro 7: Linhas adotadas pelo Programa Bolsa Família, per capita, ao mês.

Ano	Extrema pobreza	Pobreza
2003	R\$50,00	R\$100,00
2006	R\$60,00	R\$120,00
2009	R\$70,00	R\$140,00
2014	R\$77,00	R\$154,00
2016	R\$85,00	R\$170,00
2018	R\$89,00	R\$178,00

Fonte: Falcão; Da Costa (2014), com modificações.

Apesar de à época a linha administrativa adotada pelo Governo Federal encontrar respaldo nas metodologias de Sônia Rocha e do Banco Mundial, destaca-se que o Plano não definiu critérios para atualizações periódicas. A atualização mais recente das linhas

²⁰ No Brasil, as linhas representam: a) um valor definido para a extrema pobreza; e b) o dobro deste valor para a pobreza. Como exemplo, caso a linha de extrema pobreza seja definida em R\$70,00, a linha de pobreza será fixada R\$ 140,00.

ocorreu em 2018, de forma discricionária, fixando a extrema pobreza em R\$ 89 mensais *per capita*. Como consequência, as linhas utilizadas pelo governo brasileiro não acompanharam o padrão internacional (atualmente em US\$ 1,90 ao dia), nem tampouco indicaram outro critério de indexação (como a inflação ou o salário-mínimo). Ademais, uma vez que o custo de vida varia por região, o que resulta em diferenças de poder de compra, a linha nacionalmente estabelecida pode subestimar os níveis de extrema pobreza em cidades brasileiras que apresentam custos de vida mais elevados. Segundo Tronco e Ramos (2017, p. 295), as linhas brasileiras

“[...] não levam em consideração as diferenças existentes na pobreza entre zonas rurais e urbanas, regiões metropolitanas e não metropolitanas. Metodologias que levam em conta a inflação e as diferenças regionais de custo de vida são mais eficazes na medição da pobreza, pois identificam indivíduos que seriam invisíveis, caso fosse utilizada uma linha única e sem atualização”.

Ademais, conforme destacado por Barros e outros (2010), as mudanças no sistema social transformam as características da própria pobreza ao longo do tempo, tornando essencial que as políticas públicas se adequem a estas mudanças para garantir sua efetividade no longo prazo.

No âmbito do Projeto Bolsa Capixaba (PBC), o atual desenho adota a linha de extrema pobreza do Programa Bolsa Família, e se propõe a superá-la em R\$ 20,00. Por consequência, os problemas destacados acima também se aplicam ao projeto capixaba. A perda da possibilidade de comparação nacional e internacional é um dos elementos que se apresentam como obstáculos à decisão dos gestores e do controle social. Somados a isso, a redução do poder de compra devido à inflação e a transformação da natureza da pobreza, quando não acompanhada de ajustes na política, reduzem a capacidade da própria política de cumprir seu principal objetivo: superar a extrema pobreza.

Portanto, considerando a linha da extrema pobreza enquanto o critério de elegibilidade da política, torna-se fundamental garantir que a linha escolhida represente, da forma mais aproximada possível, o real número de pessoas que sofrem as privações por viverem em situação de extrema pobreza. Desta forma, é necessário que o PBC adote uma metodologia de definição de extrema pobreza que não somente possibilite

avaliações futuras, como principalmente garanta a capacidade da política de cumprir seus objetivos relacionados ao problema de insuficiência de renda do estado.

Nesse sentido, o presente Relatório adota as linhas de pobreza e extrema pobreza indicadas pelo Banco Mundial, em concordância com estudos anteriores publicados pelo Instituto Jones dos Santos Neves. Dentre os benefícios de se adotar as linhas do Banco Mundial, encontram-se:

1. comparabilidade em território nacional, uma vez que estas são as linhas também adotadas pelo IBGE nas publicações dos livros “Sínteses de Indicadores Sociais”,
2. comparabilidade internacional, em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; e
3. periodicidade e método para a atualização das linhas, em oposição às revisões discricionárias das linhas administrativas adotadas pelo Ministério da Cidadania. Neste aspecto, destaca-se que as linhas adotadas pelo Ministério da Cidadania para o Programa Bolsa Família (PBF) obedecem a questões de natureza política e orçamentária, acarretando uma série de dificuldades metodológicas como as mencionadas na seção anterior.

Assim, são considerados pobres aqueles indivíduos cuja renda mensal seja inferior a US\$ 5,50 ao dia, o equivalente a R\$ 425,22 mensais²¹. Analogamente, são considerados extremamente pobres aqueles cuja renda mensal seja inferior a US\$ 1,90 ao dia, o equivalente a R\$ 146,90 mensais. Considerando a metodologia de conversão adotada no Perfil da Pobreza (IJSN, 2019, p. 13) “os valores são convertidos pela paridade poder de compra (PPC) de 2011 que equivale a R\$ 1.66 para US\$ 1,00 e corrigidos pela Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de março de 2019, data de referência do Cadastro Único”.

²¹ Valores referentes ao ano de 2019.

4.1.2 Pobreza multidimensional e concepção de vulnerabilidade

A característica “multidimensional” da pobreza foi introduzida no debate sobre desenvolvimento humano a partir dos estudos do economista indiano Amartya Sen, e adotada internacionalmente pelas Nações Unidas em 1997. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, “a pobreza é demasiada complexa para ser reduzida a uma única dimensão da vida humana” (UNDP, 1997, p. 15).

Assim, a partir do aspecto multidimensional, define-se pobreza como uma “privação das capacidades básicas” de um indivíduo (SEN, 1999, p. 120). Segundo Sen (1992), as capacidades (*capabilities*) que uma pessoa possui podem ser entendidas como a sua autonomia ou liberdade para realizar suas vontades e aspirações. Em outras palavras, as capacidades representam a real liberdade de um indivíduo para viver a vida da maneira que escolheu. Neste sentido, ser privado de suas capacidades básicas pode ser entendido como ser impossibilitado de realizar ações básicas cotidianas.

Sen (1999) destaca que a insuficiência de renda pode ser o principal elemento que resulta em privação de capacidades. Como exemplo, a insegurança alimentar advinda da insuficiência de renda priva o indivíduo de desenvolver adequadamente suas aptidões físicas e psicológicas. No entanto, o autor explica por que a abordagem que considera outros elementos além da renda é essencial para que se compreenda o fenômeno da pobreza:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão de buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins (SEN, 1999, p. 123, grifo no original).

Dado este entendimento multifacetado, pode-se questionar o que, além da renda, poderia limitar as liberdades individuais. Alguns exemplos de privação de capacidades são: o analfabetismo, que dificulta a inclusão do indivíduo no convívio social e seu acesso à informação; a baixa expectativa de vida, em especial relacionada à violência, que interrompe a vida de populações em risco social; a mortalidade infantil, que vitima crianças expostas a doenças tratáveis, dentre outras situações que limitam a autonomia individual.

A concepção de privação das capacidades tem relação direta com a noção de vulnerabilidade que, segundo pesquisadores do Banco Mundial, está diretamente associada ao conceito de risco social. Um risco pode ser compreendido como um evento (recorrente ou surpresa) que apresenta possibilidade de ocorrer e afetar o bem-estar do indivíduo. Por sua vez, a vulnerabilidade está relacionada à capacidade que o indivíduo possui de lidar com esse risco (AWALG; SIEGEL; JORGENSEN, 2001).

Indivíduos mais vulneráveis são aqueles com menor capacidade de lidar com os riscos e, por consequência, estão propensos a sofrer danos causados pelo evento. Como exemplo, famílias cujas residências se encontram em áreas que apresentam riscos de desabamentos e inundações estão mais vulneráveis a estas situações do que as famílias residentes de localidades consideradas seguras.

Por conseguinte, a redução da vulnerabilidade de um indivíduo ou sua família demanda um conjunto de dispositivos (materiais ou não) para que seja capaz de responder aos riscos. Esta resposta pode ocorrer de forma preventiva, buscando evitar que o evento lhe cause danos (ações *ex ante*), ou após a ocorrência do evento, buscando minimizar seus impactos (ações *ex post*) (AWALG; SIEGEL; JORGENSEN, 2001).

Neste contexto, as políticas públicas devem atuar em ambas as frentes (*ex ante* e *ex post*), garantindo ao indivíduo os insumos necessários para que responda aos riscos antes ou depois que ocorram. Um exemplo de política *ex ante* é a aplicação de vacinas em crianças na primeira infância. Já como política *ex post*, destacam-se as redes de atendimento às mulheres vítimas de violência.

Para que tenham êxito, é necessário que as políticas públicas sejam capazes de identificar o grupo de pessoas a quem se destinam, e ferramentas como indicadores sociais cumprem essa função. Segundo Jannuzzi (2005, p. 138), indicadores sociais “[...] apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”.

Existe um amplo grupo de indicadores sociais, e uma das formas de classificá-los é diferenciando-os entre indicadores analíticos e sintéticos. Indicadores analíticos são

aqueles que avaliam determinada questão a partir de um elemento específico. Como exemplo, a taxa de mortalidade infantil é um indicador social analítico, calculado a partir do número de crianças que morreram antes de completar um ano, a cada mil crianças nascidas vivas.

Já os indicadores sintéticos são formados por um conjunto de elementos que devem ser ponderados, a fim de diferenciar a relevância de cada um deles na composição do indicador final. Em outras palavras, indicadores sintéticos agregam diferentes dimensões, atribuindo pesos a cada uma delas. Como exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador sintético, pois agrega quatro²² indicadores que representam as três dimensões consideradas básicas para o desenvolvimento humano: renda, educação e saúde (UNDP, 2002).

Desenvolvido no âmbito das Nações Unidas nos anos 1990, o IDH tornou-se o principal indicador de desenvolvimento social, especialmente utilizado na comparação de níveis de desenvolvimento entre países. Sua metodologia deu início à elaboração de uma série de indicadores sociais que buscaram agrupar demais dimensões além de renda, saúde e educação. A necessidade em se agregar mais elementos ao indicador está relacionada à multidimensionalidade de problemas sociais como a pobreza e a vulnerabilidade, que são compreendidos a partir de abordagens mais amplas.

Além do reduzido número de indicadores e dimensões que o IDH considera para representar o desenvolvimento humano, este índice apresenta outras limitações, como por exemplo questões relacionadas ao nível de agregação da informação. No caso do IDH, sua unidade mínima de agregação é geográfica, ou seja, ele só pode ser calculado para países, cidades e municípios. Apresentar a geografia enquanto unidade mínima de análise implica na impossibilidade do indicador de diferenciar grupos sociais que pertençam a estes espaços geográficos. Como exemplo, não seria possível comparar o IDH de grupos de pessoas brancas e negras que residam em determinado município.

²² Os quatro indicadores são: i) esperança de vida ao nascer; ii) taxa de analfabetismo; iii) taxa de matrícula combinada; e iv) renda *per capita*.

Quanto à agregabilidade, ela representa o movimento contrário, ou seja, a maior dimensão de análise alcançada a partir dos dados de um índice. Para que um índice possua agregabilidade, é necessário que seja construído a partir da mesma base de dados, de forma que a agregação seja feita linearmente. Como exemplo, seria desejável calcular o IDH de um país a partir das médias dos IDH's dos municípios ou estados. No entanto, essa agregação não é possível pois o IDH é construído a partir de bases populacionais distintas. Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 7) explicam essa questão: “[...] a renda *per capita* utilizada no IDH é calculada utilizando toda a população, ao passo que a taxa de analfabetismo se refere apenas à população de 15 anos ou mais e a taxa combinada de matrícula, à população de 7 a 22 anos”.

Dentre os indicadores que buscaram superar as limitações do IDH destaca-se o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), elaborado por Barros, Carvalho e Franco (2003). O IDF considera a família como unidade mínima de análise, o que possibilita superar a limitação de desagregação geográfica do IDH. Ademais, sua base de dados baseada na família permite a agregabilidade do índice, possibilitando a elaboração de análises mais específica sobre as situações de pobreza e vulnerabilidade de grupos sociais, tais como negros, crianças e idosos (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

A relevância em se considerar a família como unidade de análise está relacionada à forma como os indivíduos interagem no sistema social, sendo a família seu primeiro espaço de interação. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2005)²³, a família representa o primeiro núcleo de apoio individual. Portanto, as políticas públicas de assistência social devem considerar a relação entre o indivíduo e sua família, pois é na esfera cotidiana que riscos e vulnerabilidades se constituem. Segundo a PNAS,

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a: “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social

²³ Atualmente, Ministério da Cidadania.

– Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, entre outras (MDS, 2005, p. 41).

Importante destacar que a configuração familiar apresenta mudanças constantes ao longo do tempo, oriundas das transformações nos hábitos, costumes, organizações sociais e econômicas, bem como nos avanços da ciência e da tecnologia. Desta forma, a PNAS afirma que “[...] podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (MDS, 2005, p. 41).

Assim, o IDF agrega 6 dimensões sociais representadas por 48 indicadores, o que o torna capaz de representar o desenvolvimento social com maior complexidade quando comparado ao IDH e índices semelhantes. Segundo Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 8) “tudo se passa como se fizéssemos 48 perguntas às famílias, as quais devem responder sim ou não. Cada sim é computado como algo positivo e aumenta a pontuação da família na direção de um maior índice de desenvolvimento.

O IDF pode variar entre 0 e 1. As famílias com pontuação próxima à 0 são aquelas em pior situação possível, já as próximas a 1, em melhor situação possível. As 6 dimensões²⁴ do IDF são:

1. ausência de vulnerabilidade;
2. acesso ao conhecimento;
3. acesso ao trabalho;
4. disponibilidade de recursos;
5. desenvolvimento infantil; e
6. condições habitacionais.

Em sua construção, o IDF atribui pesos iguais às dimensões e aos seus indicadores. No entanto, o IDF é construído na forma de *cascata*, o que ressalta a relevância de determinadas situações que resultam em maior vulnerabilidade. Como exemplo, nos indicadores relativos à vulnerabilidade da Família a dimensão “Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens” é composta por 3 indicadores de igual

²⁴ Os 48 indicadores e suas 6 dimensões podem ser verificados no Figura 14, na seção de anexos.

peso. Contudo, o grupo “crianças” é computado nos 3 indicadores, enquanto o grupo “jovens” em apenas 1. Desta forma, o indicador atribui maior peso à presença de crianças, em relação aos jovens. Essa ponderação destaca que a vulnerabilidade aumenta em famílias com crianças, pois é esperado que a presença delas resulte em despesas adicionais relacionadas à alimentação, saúde e educação, bem como a impossibilidade de geração de renda.

Importante destacar que, segundo os autores, a forma como os indicadores são ponderados, bem como a própria escolha das dimensões que compõem o índice não devem ser escolhas técnicas. Para os autores, a decisão sobre a relevância de cada elemento que compõe o IDF deve considerar as preferências da sociedade, o que permite, inclusive, que o IDF seja adaptado para cada região conforme sua realidade social (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

Para o PBC, a adoção do IDF como indicador social sintético apresenta principal utilidade no processo de focalização da política. Neste sentido, a focalização auxilia a política, permitindo que se atendam primeiro as famílias com menor IDF, ou seja, famílias que apresentem um maior conjunto de vulnerabilidades relacionadas às dimensões sociais.

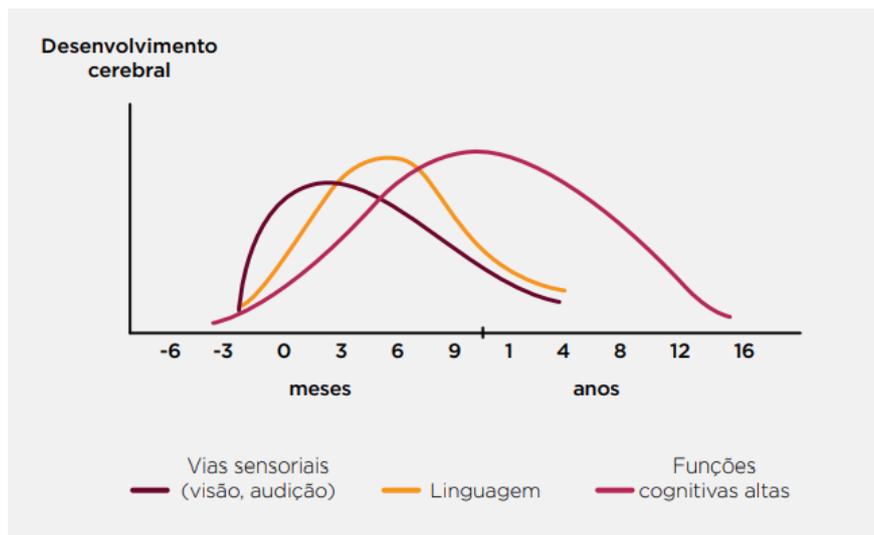
4.1.3 A importância da primeira infância

Pesquisas na neurociência, psicologia e áreas da educação e cognição apontam que os primeiros anos de vida são de extrema importância para o desenvolvimento do indivíduo acerca de toda sua existência. Desenvolvimento este que abrange aspectos físicos, intelectuais e emocionais de uma criança e que, portanto, necessita de boas condições para se tornar uma realidade (PAES DE BARROS; BIRON; CARVALHO; FANDINHO; FRANCO; MENDONÇA; ROSALÉM; TOMAS, 2010; YOUNG, 2010).

Esta fase inicial, que abrange os primeiros seis anos de vida de uma criança, denomina-se “primeira infância” (INSTITUTO ALANA, 2017). A definição etária da primeira infância foi demarcada por um contexto histórico de mudanças de direitos e proteção aos anos iniciais de um indivíduo — discussão que será abordada nesta seção, que também busca evidenciar a importância do olhar atento à realidade vulnerável de famílias com crianças nesta fase.

A figura que se segue apresenta dados de desenvolvimento das vias sensoriais, linguagem e funções cognitivas altas de acordo com a faixa etária. O que se observa é que, com pico nos primeiros meses, as curvas do desenvolvimento cerebral se mantêm elevadas até os seis anos de vida (INSTITUTO ALANA, 2017).

Figura 3: Desenvolvimento cerebral considerando a faixa etária



Fonte: C. Nelson. *From Neurons to neighborhoods* (2000) apud Instituto Alana (2017, p. 10)

Os picos e elevações podem ser explicados pelo fato de que nos três primeiros anos de vida, denominados como “primeiríssima infância”, todas as experiências influenciam fortemente no desenvolvimento do cérebro. Portanto, se nesta fase o estímulo não for significativo, os circuitos neurais de uma criança podem não desenvolver como o esperado; o que, por sua vez, compromete “a capacidade de aprender a falar, ler, cantar, tocar instrumentos, dançar, dominar outros idiomas” (PAES DE BARROS et. al., 2010, p. 7).

Justamente por este cenário de desenvolvimento é que o início da vida de uma criança precisa de atenção, investimentos e proteções especiais, de forma a propiciar uma infância mais saudável e positiva para sua sobrevivência e crescimento. No entanto, destaca-se que tais descobertas acerca da relevância do desenvolvimento infantil para a vida do indivíduo são relativamente recentes em nossa sociedade, e estão associadas à noção da criança enquanto um sujeito de direitos.

4.1.3.1. O arcabouço legal da primeira infância

A discussão acerca dos direitos das crianças no mundo data do período anterior à formação das Nações Unidas (ONU). A Declaração dos Direitos das Crianças, de 1924, é o primeiro documento internacional de direitos humanos, antecedendo à própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O documento ratificado pelos países que à época formavam a Liga das Nações apresenta um conjunto de 5 princípios referentes à proteção das crianças em um período em que o número de crianças órfãs e vítimas de violência atingiu níveis extremos como consequência da Primeira Guerra Mundial (BUCK, 2014).

O documento de 1924 foi encampado e expandido pela ONU em 1959. A partir dos anos 1970, a discussão sobre os direitos das crianças avança, e o ano de 1979 é eleito o “Ano Internacional da Criança”. A necessidade de um ordenamento jurídico universal dedicado à infância se torna mais relevante, e em 1989 é ratificada a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças. A Convenção é considerada um marco legal, pois entende a criança como um sujeito de direitos, e não apenas um indivíduo tutelado por seus responsáveis (HAMMEMBERG, 1990).

Neste mesmo período no Brasil, a Constituição Federal (1988) apresenta, pela primeira vez, um capítulo dedicado aos direitos da família, crianças, jovens e idosos. A este respeito, o artigo 227 da Constituição versa que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dois anos depois, os direitos das crianças e adolescentes brasileiros foram sacramentados pela Lei número 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (BRASIL, 1990). Nele, as crianças e adolescentes são reconhecidos enquanto sujeitos de direito, revelando o avanço jurídico em consonância aos avanços científicos, psicológicos e sociológicos.

A partir dos anos 2000, a primeira infância recebe a atenção de políticas públicas e da sociedade civil. O estado do Rio Grande do Sul lançou em 2003 o Primeira Infância Melhor (PIM), que se transformou em lei estadual a partir de 2006. Já no estado de São Paulo, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal lançou em 2008 o Programa Primeiríssima Infância (IJSN, 2016). Em 2007, as ações da sociedade civil são então consolidadas na Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), que atuam para promover e garantir os direitos da Primeira Infância.

Em 2010, a RNPI lança seu Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), com o objetivo de “orientar durante os próximos doze anos a ação do governo e da sociedade civil na defesa, promoção e realização dos direitos da criança de até seis anos de idade” (RNPI, 2010, p. 12). O plano foi atualizado em 2020 e sua revisão contempla tanto os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável propostos pela Agenda 2030 da ONU, quanto um importante instrumento jurídico brasileiro: o Marco Legal da Primeira Infância.

O Marco Legal da Primeira Infância trata-se da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que “estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância” (BRASIL, 2016). Segundo a RNPI (2020, p. 11) “o Marco Legal da Primeira Infância representa o estágio mais avançado na concepção das políticas públicas integradas e elaboradas intersetorialmente, almejando o cuidado integral e integrado da criança”. Entre outras diretrizes, ele altera o ECA e demais dispositivos legais que tratavam, em seus artigos, de temas relacionados à primeira infância.

No entanto, embora amparadas por este arcabouço jurídico, um número significativo de crianças brasileiras convive com privações materiais que impactam diretamente no seu desenvolvimento. Problemas como insegurança alimentar e desnutrição ainda se apresentam em níveis elevados e vitimam crianças brasileiras.

4.1.3.2. O retorno das ações voltadas à primeira infância

Além de se pensar no desenvolvimento infantil digno como um direito humano, o investimento em políticas para a primeira infância também se justifica do ponto de vista

econômico. Segundo Naudeau e outros (2011), crianças que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza têm mais chances de apresentar níveis inferiores de escolaridade. A baixa escolaridade irá resultar em mão de obra sem especialização, que por sua vez impacta em baixa produtividade e no nível de renda, conformando obstáculos ao crescimento econômico. Em conjunto, estes elementos acabam por reforçar a transmissão intergeracional da pobreza, o que afasta o país do desenvolvimento socioeconômico.

Ademais, os níveis de escolaridade também guardam relação com as taxas de fertilidade de um país ou região (DREZE; MURTHI, 2001; NAUDEAU *et al*, 2011; SEN, 1999). Neste sentido, tem-se que mães com maior escolaridade têm menos filhos. Por sua vez, famílias menos numerosas apresentam ganhos não apenas no nível de bem-estar dentro da própria família (que compartilha de renda *per capita* mais elevada), como também ganhos sociais. Tais ganhos estão relacionados aos gastos do governo com saúde e educação, que poderão ser direcionados a um público menor, o que eleva a qualidade e amplia o acesso a esses serviços. A este respeito, Naudeau e outros (2011, p. 35) destacam o papel estratégico das mulheres nas políticas direcionadas à primeira infância, com ações que devem ser iniciadas na educação das meninas e de suas mães, e que poderão gerar efeitos em sua vida adulta. Estes efeitos positivos estão relacionados à maior participação da mulher no mercado de trabalho e no planejamento familiar, incluindo os cuidados com os próprios filhos que poderão vir a ter no futuro

Nesse particular, incentivar as mulheres, por meio de uma melhor educação, a ter uma participação mais ativa no mercado de trabalho formal, não é apenas uma estratégia econômica acertada, mas também uma boa estratégia para o fomento dos cuidados e da educação para a primeira infância e dos benefícios e serviços destinados às famílias. Da mesma forma, os investimentos nesses serviços e benefícios representam um reforço para o desenvolvimento positivo das crianças, o que, por sua vez, é uma estratégia econômica acertada, uma vez que esses investimentos, no longo prazo, se traduzirão em economia, em termos de programas sociais e educacionais de natureza corretiva.

Por esses motivos, os investimentos em programas de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) tendem também a apresentar resultados duradouros para a estrutura socioeconômica de um país ou região. Pesquisas indicam que investimentos em programas de DPI podem impactar positivamente no orçamento do governo no longo prazo em ao menos 3 áreas:

Em primeiro lugar, as despesas com educação pública serão menores porque os participantes do DPI passarão menos tempo na escola uma vez que reprovam menos séries [...] Segundo, os custos da justiça criminal tendem a diminuir porque as crianças de programas de DPI – e suas famílias - terão taxas de criminalidade e delinquência significativamente mais baixas. Terceiro, ambos os participantes de programas de DPI e seus pais terão rendas mais elevadas e pagarão mais impostos do que não participantes (LYNCH, 2005, p. 4, tradução nossa).

Ademais, investimentos em programas de DPI influenciam também na redução dos chamados comportamentos de alto-risco, tais como o hábito de fumar, o uso de drogas e a dependência química, o comportamento sexual de risco e a prática de atividades criminosas. As consequências destes comportamentos são, dentre outras, a gravidez precoce, o desemprego, o encarceramento e a exclusão social (NAUDEAU *et al*, 2011; LYNCH, 2005; CUNNINGHAM *et al*. 2008).

Um estudo apresentado por Heckman, Pinto e Savelyev (2013) sobre o programa estadunidense de DPI, o *Perry Preschool Program*, analisou dados de adultos que nos anos 1960 foram beneficiados por tal programa em comparação a um grupo de controle, que não participou da política. Os dados demonstram que o primeiro grupo obteve resultados mais elevados em diversas dimensões, tais como maiores salários, maior taxa de emprego, maior nível de renda, melhor saúde e assiduidade em práticas saudáveis, e redução do encarceramento.

No Brasil, evidências sugerem que investimentos na educação pré-escolar apresentam taxas de retorno²⁵ de pelo menos 15,7%, sendo as mais elevadas dentre as taxas dos demais níveis de escolaridade (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2008). Em outras palavras, ao se mensurar custos e benefícios de se investir em educação nos diversos níveis de escolaridade, desde o ensino pré-escolar até o superior, o investimento em pré-escola é aquele que apresenta os melhores resultados. Ademais, Barros e Mendonça (2010) também reforçam que o número de anos frequentados no ensino pré-escolar impacta positivamente na escolaridade finalmente atingida pelas pessoas, ou seja, na probabilidade de alcançar determinados níveis educacionais durante a vida – o que

²⁵ As Taxas Internas de Retorno (TIR) são utilizadas por teorias econômicas de capital humano quando buscam mensurar a relação entre os custos e benefícios econômicos em se investir na educação de um indivíduo. Neste sentido, um maior investimento em capital humano poderá gerar melhores salários ao indivíduo bem como elevar seu nível de produtividade, o que gera ao país ganhos de crescimento econômico. Destaca-se, no entanto, que evidências baseadas nesta teoria geralmente desconsideram, por razões metodológicas, elementos qualitativos tais como a qualidade do ensino e a desigualdade de gênero.

consequentemente, a um longo prazo, pode significar um novo espaço no mercado de trabalho e um aumento na renda dos indivíduos, impactando de maneira positiva o futuro das famílias.

Nota-se, desta forma, que as ações direcionadas à primeira infância abrangem setores diversos que devem ser considerados como parte de um todo. Em um cenário onde as crianças compõem parcela significativa das populações em situação de vulnerabilidade, pobreza e extrema pobreza, o cuidado e a atenção ao desenvolvimento infantil se fazem imperativos.

4.1.4. Caracterização do público

O Projeto Bolsa Capixaba (PBC), enquanto uma política de transferência condicionada de renda, se utiliza dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal²⁶ para sua execução. Essa ferramenta evidencia a situação socioeconômica das famílias de baixa renda, ou seja, aquelas que possuem renda per capita inferior a meio salário-mínimo. O Cadastro Único permite o acesso das famílias aos programas sociais e possui vantagens importantes para o entendimento da pobreza no Brasil. A primeira se deve a sua abrangência, que é quase censitária e cobre grande parte da população mais pobre. Em segundo lugar, a natureza cadastral permite traçar o perfil das famílias inscritas de acordo com uma ampla variedade de critérios (IJSN, 2019, p. 7).

As estimativas apresentadas nesta seção são calculadas considerando como referência populacional o total de pessoas inscritas no Cadastro Único. Essa escolha metodológica levou em consideração as dificuldades enfrentadas na comparabilidade das características dos grupos populacionais analisados a partir de outras fontes de dados. Para uma análise municipal, por exemplo, os indicadores só seriam possíveis de serem calculados a partir dos dados do Censo 2010, refletindo uma situação muito distante da realidade mais atual. Portanto, a indisponibilidade de dados detalhados de outras fontes de informação foi preponderante para a utilização do Cadastro Único.

²⁶ Na elaboração do presente estudo, tendo em vista garantir a maior consistência das informações e análises, foram utilizados apenas os dados das famílias e pessoas que tiveram o seu cadastro atualizado entre os anos de 2017 e 08-2020, ou foram cadastradas nesse período.

Utilizando o Cadastro Único é possível caracterizar o público a ser atendido pela política e dimensionar quantas famílias seriam elegíveis para o PBC. A presente seção possui três objetivos específicos:

1. Traçar um perfil das famílias extremamente pobres, considerando a extensão e sua intensidade, segundo os recortes regionais, etários, sexo e raça ou cor;
2. Dimensionar o público elegível pela política;
3. Medir e apresentar o grau de vulnerabilidade dessas famílias e em quais dimensões e regiões elas são mais vulneráveis.

4.1.4.1. A extensão e a intensidade da extrema pobreza no Espírito Santo

Com base nos dados do Cadastro Único com referência em agosto de 2020 foram calculados três indicadores clássicos para a mensuração da extrema pobreza: a taxa, o hiato e a severidade da extrema pobreza. O recorte da análise foca no grupo de pessoas extremamente pobres delimitando o público prioritário da política, em consonância com seu objetivo de superação da extrema pobreza no Espírito Santo.

A formulação partiu da definição parte da formulação de Foster-Greer-Thorbecke (FGT) (1984, p. 763) que resume as três medidas em uma única equação:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha} \quad (1)$$

Onde P é a medida de pobreza que se busca calcular, n é o grupo populacional de referência, q é o número de extremamente pobres, z é a linha de indigência adotada e y é o valor da renda média familiar, que representa o padrão de vida de cada família considerada no cálculo. O parâmetro α é o que determina qual medida se deseja mensurar. O segundo termo da equação mede o somatório da distância média da renda das famílias em relação à linha de extrema pobreza adotada e vai ser útil para o cálculo da intensidade da extrema pobreza.

A medida mais utilizada é a taxa de extrema pobreza que mede a razão entre as pessoas extremamente pobres e a população referência. Em termos da equação, a taxa de extrema pobreza é calculada quando o parâmetro α assume valor 0, fazendo com que a diferença média entre as rendas seja igual a 1, portanto o somatório representa a

quantidade total de pessoas pobres. Essa medida também conhecida como P0, é amplamente conhecida e utilizada por diversos segmentos da sociedade.

Entretanto, a taxa de extrema pobreza não leva em consideração a gravidade da situação de pobreza, indicando como iguais casos potencialmente muito diferentes. Por exemplo, no cálculo da extrema pobreza, famílias que se encontram a R\$ 1,00 da linha de extrema pobreza e uma família que não possui rendimento, são consideradas igualmente pobres. A taxa de extrema pobreza, embora seja uma medida útil, desconsidera um aspecto importante na análise das condições de vida dessa população: a distância entre a renda dos extremamente pobres e a linha de indigência.

Duas medidas variantes da equação apresentada anteriormente buscam resolver esse fenômeno: o hiato de pobreza (*poverty gap*), ou P1, e a severidade da pobreza (*squared poverty gap*, ou *poverty severity*), ou P2.

O hiato da pobreza é a distância média que separa a renda dos pobres da linha de pobreza, como percentual da linha de pobreza. Para calcular essa medida assume-se o valor de $\alpha = 1$ (P1), dessa forma o segundo termo da equação apresenta resultado válido, e os resultados apontam em média o quão distante o conjunto de famílias extremamente pobres se encontram da linha de indigência.

Se a intenção é dar maior peso às rendas que estão a maiores distâncias da linha de pobreza, em relação às rendas que estão mais próximas da linha, a opção é elevar as diferenças ao quadrado. Assim, quando $\alpha = 2$ (P2), a medida resultante é a severidade da pobreza.

Todas medidas apresentadas, apresentam a mesma polaridade de análise, e pode ser descrita como “quanto maior, pior”. Dessa maneira, é possível traçar um perfil sobre a situação de extrema pobreza em comparação a determinadas regiões ou grupos de análise. Na seção a seguir busca-se traçar um perfil da população extremamente pobre de acordo com as medidas apresentadas levando em consideração os recortes

No Espírito Santo, estima-se que a extrema pobreza atinja 720 mil pessoas, o que representa 52% da população inscrita no Cadastro Único. São mais de 200 mil famílias que sobrevivem com menos de R\$ 146,90 mensais, ou seja, estão abaixo da linha de

extrema pobreza. Destaca-se a grande extensão da extrema pobreza, que corresponde aproximadamente às populações dos municípios de Vitória e Cariacica²⁷ (IJSN, 2019).

No que diz respeito à intensidade, o hiato e severidade da extrema pobreza apresentaram índices de 35% e 28%, respectivamente. Esses valores serão utilizados como referência nas análises dos grupos a seguir, ajudando na identificação de quais são os segmentos com maior grau de vulnerabilidade relativa à média estadual.

Tabela 2: Resumo dos indicadores de extrema pobreza no Espírito Santo

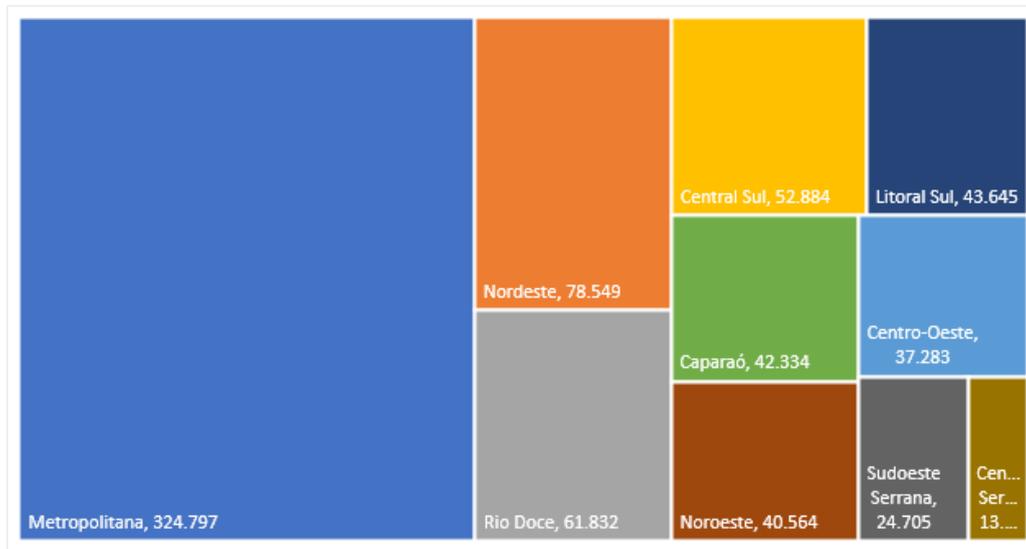
Indicadores	Valores
Pessoas inscritas no Cadastro Único	1.379.873
Famílias inscritas no Cadastro Único	455.437
Pessoas em situação de extrema pobreza	720.042
Famílias em situação de extrema pobreza	200.499
Taxa de extrema pobreza	52%
Hiato de extrema pobreza	35%
Severidade da extrema pobreza	28%

Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Uma questão relevante nesse contexto é identificar como essas pessoas estão distribuídas no território. O gráfico abaixo apresenta a quantidade de pessoas extremamente pobres de acordo com as microrregiões de planejamento do Espírito Santo.

²⁷ As populações estimadas para os dois municípios são: Vitória, 365.855 pessoas; Cariacica, 383.917 pessoas (IBGE, 2020).

Gráfico 2: Distribuição microrregional da população extremamente pobres no Espírito Santo



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Dada a concentração da população na região metropolitana, é esperado que haja um maior número de pessoas em situação de extrema pobreza. Somando 324.797 pessoas nesta situação, a região metropolitana concentrou o equivalente a 45% das pessoas extremamente pobres do Espírito Santo e 4 vezes superior à região Nordeste, segunda região em número de pessoas extremamente pobres e que somou pouco mais de 78 mil pessoas nessa situação. A extrema pobreza é particularmente alarmante na região Nordeste do estado quando comparada à sua população, que responde aproximadamente por 7% do total de habitantes no Espírito Santo, segundo as estimativas populacionais do IBGE²⁸ para o ano de 2020, enquanto a participação da população extremamente pobre inscrita no Cadastro Único é de 10%.

Para compreender melhor a situação da pobreza no território, deve-se levar em consideração os indicadores de extrema pobreza em conjunto. A tabela abaixo apresenta o total de pessoas cadastradas, total de pessoas em situação de extrema pobreza, a taxa, o hiato e a severidade de extrema pobreza em cada microrregião do Espírito Santo. Os números em negritos representam aquelas regiões em que os indicadores apresentaram resultados acima da média estadual.

²⁸ Tabelas de estimativas para 1º de julho de 2020, atualizadas e enviadas ao TCU após a publicação no DOU.

Tabela 3: Indicadores selecionados para extrema pobreza nas microrregiões do Espírito Santo

Município	Pessoas cadastradas	Pessoas em situação de extrema pobreza	Taxa de extrema pobreza	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Metropolitana	556.899	324.797	58%	43%	37%
Nordeste	150.818	78.549	52%	35%	28%
Rio Doce	130.043	61.832	48%	27%	19%
Central Sul	107.602	52.884	49%	33%	27%
Centro-Oeste	97.593	37.283	38%	20%	14%
Caparaó	88.520	42.334	48%	25%	18%
Litoral Sul	82.568	43.645	53%	33%	26%
Noroeste	81.058	40.564	50%	31%	23%
Sudoeste Serrana	50.272	24.705	49%	25%	16%
Central Serrana	34.500	13.449	39%	21%	15%

Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

De forma geral, a análise dos três indicadores em conjunto aponta para um cenário parecido. As duas regiões com maior número de pessoas extremamente pobres, Metropolitana e Nordeste, são também as que apresentam maiores taxas de extrema pobreza, assim como maior intensidade da extrema pobreza. A exceção é a região Litoral Sul, que apesar de ter uma população extremamente pobre menor (43.645), registrou taxa de pobreza acima da média do Espírito Santo.

Assim como a análise das microrregiões demonstraram diferenças fundamentais sobre a extensão e intensidade da extrema pobreza, o exame em nível municipal também aponta para condições de extrema pobreza no Espírito Santo. A tabela abaixo mostra os principais indicadores dos 10 municípios com maior número de pessoas extremamente pobres.

Tabela 4: Indicadores selecionados para os 10 municípios com maior número de pessoas extremamente pobres

Município	Pessoas cadastradas	Pessoas em situação de extrema pobreza	Taxa de extrema pobreza	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Serra	149.111	91.372	61%	46%	40%
Cariacica	139.357	88.060	63%	48%	42%
Vila Velha	97.996	47.785	49%	32%	26%
Vitória	91.224	55.778	61%	51%	46%
Cachoeiro de Itapemirim	62.939	29.252	46%	33%	28%
Linhares	60.758	29.010	48%	25%	16%
São Mateus	59.501	28.449	48%	31%	24%
Guarapari	42.004	18.889	45%	22%	14%
Aracruz	36.821	18.593	50%	35%	28%
Colatina	35.713	10.062	28%	12%	8%
Espírito Santo	1.379.873	720.042	52%	35%	28%

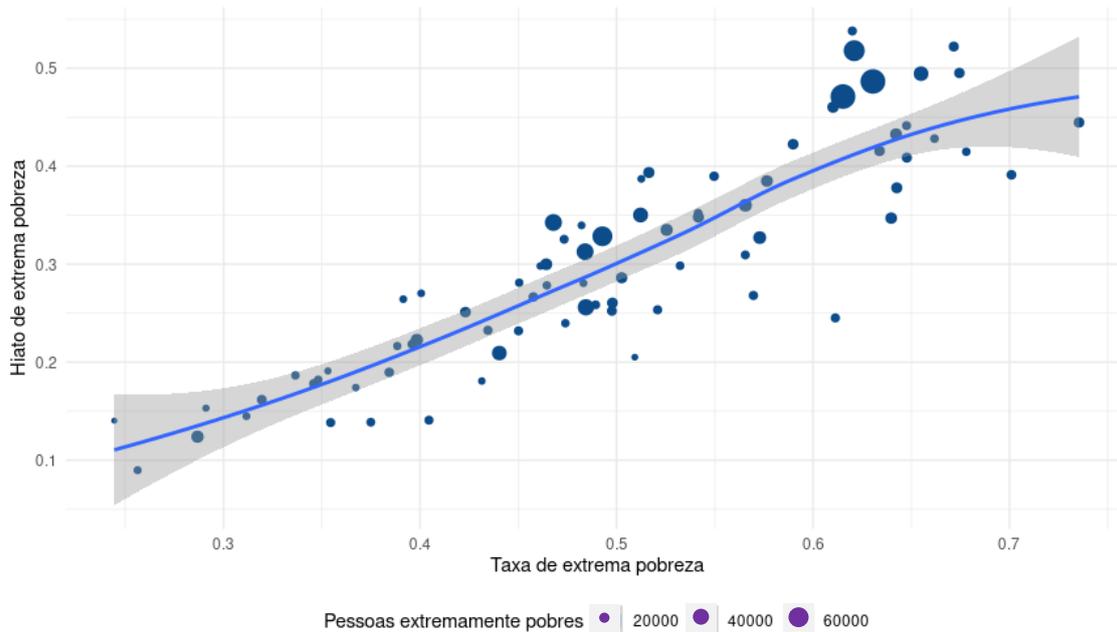
Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

A análise demonstra que dos 10 municípios, apenas 3 possuem taxa de extrema pobreza acima da média do Espírito Santo, sendo ambos pertencentes à região metropolitana. São eles: Serra (61%), Cariacica (63%) e Vitória (61%). Em função da concentração populacional, os cinco municípios com maior número de extremamente pobres também se encontram na região metropolitana. Analisando a intensidade da pobreza o cenário se modifica, 6 dos 10 municípios apresentando hiato superior à média estadual, demonstrando que mesmo a gravidade da situação das famílias nesses municípios. A exceção é o município de Vila Velha, cuja taxa de severidade da extrema pobreza encontra-se pouco abaixo da média estadual, assim como no indicador de taxa de extrema pobreza.

A relação entre a extensão e intensidade de extrema pobreza nos municípios capixabas é retratada no gráfico abaixo. No eixo vertical encontra-se o hiato de extrema pobreza e no eixo horizontal a taxa de extrema pobreza. Os pontos representam os municípios e

o tamanho do círculo representa a quantidade de pessoas extremamente pobres no município.

Gráfico 3: Relação entre taxa e hiato de extrema pobreza e número de pessoas extremamente pobres nos municípios do Espírito Santo – Agosto 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

O gráfico demonstra que há uma relação positiva entre a extensão e a intensidade da pobreza nos municípios, ou seja, quanto maior for a taxa de pobreza nos municípios maior é a probabilidade de que a pobreza seja mais intensa. Nota-se também que há uma concentração maior de municípios maiores acima da linha de tendência dos gráficos, apontando para um padrão de que municípios maiores tendem a apresentar uma situação de intensidade de pobreza acima da média esperada para aquele nível de taxa de extrema pobreza. Embora haja essa tendência, os municípios que apresentam as maiores taxas de extrema pobreza são de pequeno porte: Água Doce do Norte (73%), Ibitirama (70%) e Laranja da Terra (68%). Também em relação ao hiato de extrema pobreza, os municípios pequenos lideram o *ranking* com a presença da capital do estado em terceiro lugar, a saber: Ponto Belo (53%), Muqui (51%) e Vitória (51%).

4.1.4.1.1. Recortes por sexo, raça/cor e faixa etária

Nesta seção busca-se traçar o perfil das pessoas extremamente pobres de acordo com suas características pessoais. Esse exercício servirá de base para as análises subsequentes em relação às causas e consequências da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do Bolsa Capixaba. A tabela abaixo apresenta os indicadores já analisados anteriormente em relação à declaração de raça/cor e ao sexo.

Tabela 5: Indicadores selecionados sobre extrema pobreza segundo Raça/cor e sexo - Espírito Santo – Agosto de 2020

Grupos de análise	Pessoas cadastradas	Pessoas em situação de extrema pobreza	Taxa de extrema pobreza	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Raça/cor					
Parda	880.250	486.618	55%	37%	30%
Branca	353.459	152.694	43%	27%	20%
Preta	133.774	73.439	55%	38%	31%
Sexo					
Mulheres	828.124	462.724	56%	37%	30%
Homens	551.749	257.318	47%	31%	24%
Espírito Santo	1.379.873	720.042	52%	35%	28%

Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Segundo os dados, a maioria das pessoas extremamente pobres inscritas no Cadastro Único no Espírito Santo se autodeclararam pardas, somando 486 mil pessoas, o equivalente a 68% das pessoas nessa condição. Ao considerar a categoria “negros” derivada da soma do total de pessoas que se declaram pardas e pretas, esse percentual sobe para 78%. Ao passo em que parcela da população extremamente pobre que se autodeclarou branca representou pouco mais de 21% do total de pessoas extremamente pobres.

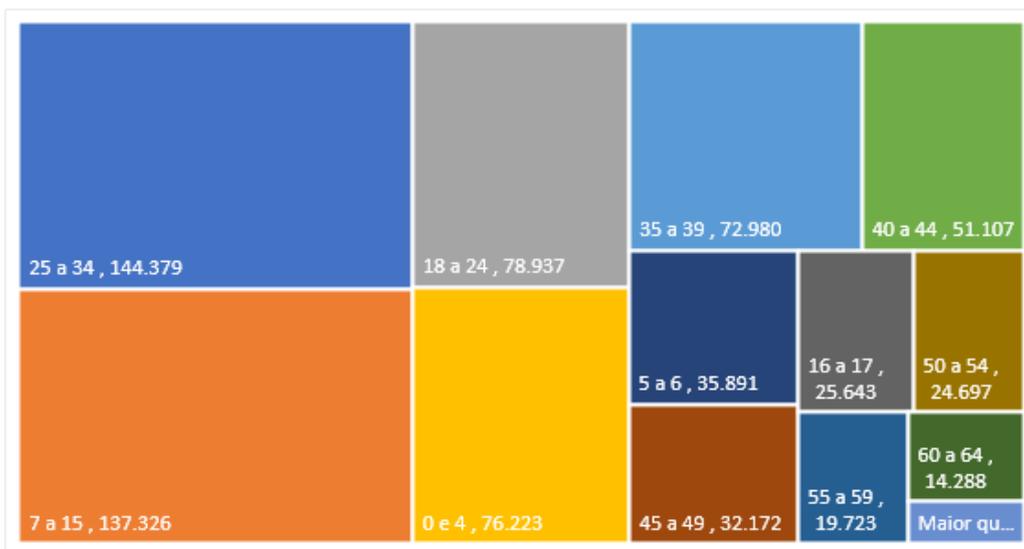
O grupo de negros que apresentou as maiores taxas de extrema pobreza, com 55% para os grupos de pessoas pardas e pretas. A intensidade da extrema pobreza também é

superior entre as pessoas negras, com índices superiores a 37% no caso do hiato e 30% no caso da severidade da extrema pobreza. Em ambos os casos esse percentual é superior à média estadual.

Das pessoas extremamente pobres, 64% eram mulheres e são as que registraram os piores indicadores em relação à extrema pobreza: 56%, 38% e 30%, respectivamente para os indicadores da taxa, hiato e severidade.

O perfil etário também aponta para pessoas com características mais jovens. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das pessoas extremamente pobres de acordo com a faixa etária.

Gráfico 4: Distribuição das pessoas extremamente pobres segundo faixa etária – Espírito Santo – Agosto de 2020

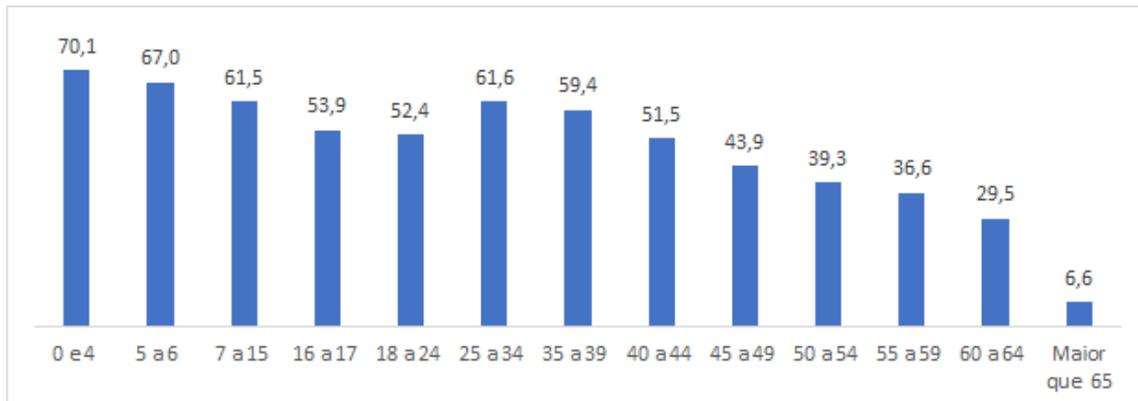


Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Há duas faixas etárias predominantes: a de 25 a 34 anos de idade e a de 7 a 15 anos, que juntas representam quase 40% de toda a população extremamente pobre do Espírito Santo. Também chama atenção a quantidade de crianças de 0 a 4 anos, com total de 76.223 o que representa 11% do total de pessoas extremamente pobres. Se somado à quantidade de crianças de 5 a 6 anos, o percentual de crianças na primeira infância que estão em situação de pobreza extrema é de 16%.

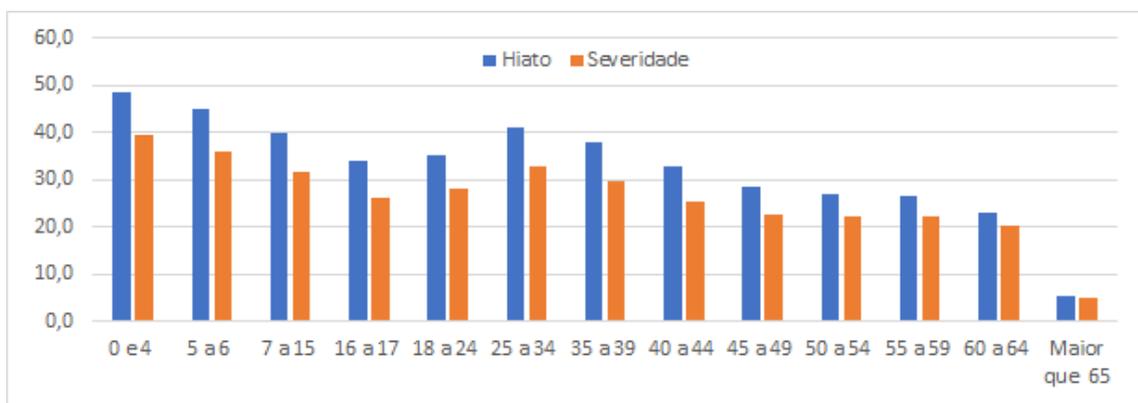
A condição de vida dessas crianças é ainda mais impactante quando se analisa os indicadores de extrema pobreza nessas faixas etárias. Os gráficos a seguir apresentam os indicadores de extrema pobreza por faixa etária, sendo possível traçar um panorama das condições gerais de vida dos membros dessas famílias.

Gráfico 5: Taxa de extrema pobreza por grupos etários - Espírito Santo – Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Gráfico 6 - Hiato e severidade da extrema pobreza por grupos etários - Espírito Santo Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

De maneira geral, é possível notar que quanto mais nova é a pessoa, maior é a probabilidade de que ela se encontre em uma família extremamente pobre. A taxa de extrema pobreza entre as crianças de 0 a 4 anos é de 70,1%, ou seja, 7 a cada 10 crianças inscritas no Cadastro Único são de famílias extremamente pobres. Esse padrão se repete quando se analisa os indicadores de intensidade, com os maiores valores aparecendo entre as pessoas mais novas. Também se nota um aumento entre as pessoas de 25 a 34

anos, que interrompe a tendência de queda nas taxas apresentando um ligeiro aumento.

Por fim, em linhas gerais, caso uma pessoa extremamente pobre seja selecionada aleatoriamente no Espírito Santo, haveria uma alta probabilidade de ser uma mulher entre 25 e 34 anos ou criança entre 7 e 14 anos, negra e moradora dos municípios da região metropolitana da Grande Vitória. Também há uma alta probabilidade de serem membros da mesma família, sendo as respectivas responsáveis familiares e suas filhas. Essas pessoas pertencem a pouco mais de 200 mil famílias em todo estado.

4.1.4.1.2. Famílias com crianças na primeira infância

A análise sobre as situações de pobreza e extrema pobreza deve considerar os dados sobre a família, primeiro núcleo de interação social do indivíduo. Segundo o Ministério da Saúde (2011) aproximadamente 20 milhões de crianças nascem prematuras ou abaixo do peso no mundo e destas, um terço morre antes de completar um ano. Em relatório acerca da primeira infância, pesquisadores do Banco Mundial (Naudeau *et al*, 2011) afirmam que as principais causas de óbito infantil no mundo são infecções, que podem se manifestar como pneumonias (20% das mortes neonatais e infantis), diarreia (18%), sarampo, malária e AIDS (15%, combinadas). Combinada às infecções, a desnutrição é responsável por um terço das mortes de crianças menores de 5 anos no mundo.

No Brasil, a taxa de mortalidade infantil (TMI) é de 12,4 crianças que morrem antes de completar um ano de idade para cada mil crianças nascidas vivas, e o Espírito Santo apresenta a menor taxa entre os estados brasileiros (8,1). Embora em tendência decrescente, as taxas médias brasileira e capixaba ainda são elevadas quando comparadas às de países desenvolvidos. Como exemplo, Japão e Finlândia possuem taxas inferiores a 2 crianças que morrem antes de um ano para cada mil nascimentos (IBGE, 2019).

Uma pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (2017) baseada em dados do Censo 2010 revelou que a mortalidade infantil é ainda mais elevada entre crianças negras e

indígenas²⁹. Em comparação a crianças brancas (TMI de 15,4), a taxa de crianças pretas é de 17,7, e a de crianças pardas é de 18,2 a cada mil nascidas vivas. Já a taxa de mortalidade das crianças indígenas é ainda mais elevada, alcançando 21,5 óbitos a cada mil nascidas vivas. Ressalta-se que a maior parte destes óbitos poderia ser evitada através de uma rede eficaz de proteção infantil. Segundo relatório do Plano Nacional da Primeira Infância (RNPI, 2020), dentre os óbitos evitáveis, 56,3% poderiam ser evitados através de assistência às gestantes, e 11% através de diagnóstico e tratamento, ou até ações de prevenção. A análise destes dados ressalta, dentre outros elementos, as desigualdades às quais crianças negras e indígenas estão expostas mesmo antes do nascimento.

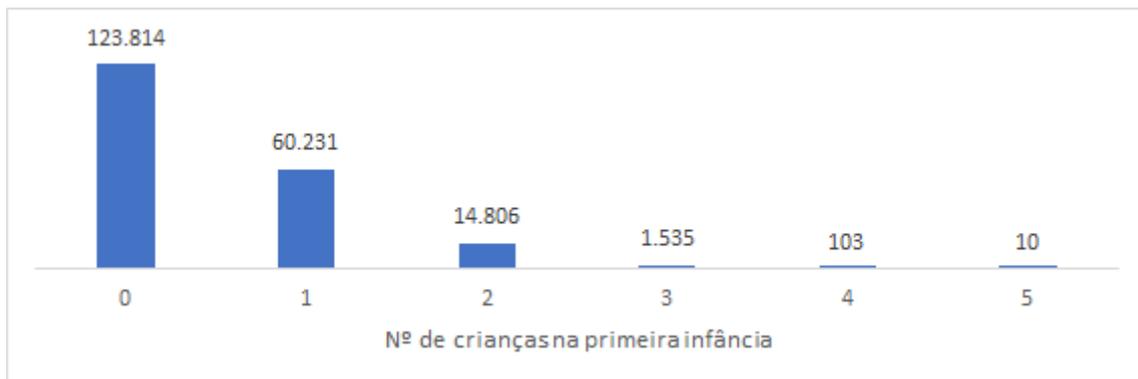
Conforme mencionado neste Relatório, embora a pobreza apresente um caráter multidimensional, sua dimensão econômica impacta diretamente nos hábitos alimentares dos indivíduos e de suas famílias. Ser privado do direito à uma alimentação adequada e, em níveis mais agudos, sentir fome, são problemas que ainda persistem em nossa sociedade, onde a insegurança alimentar atinge aproximadamente 36,7% dos domicílios (IBGE, 2020). Segundo dados publicados pela Pesquisa de Orçamento Familiar (IBGE, 2020), as famílias brasileiras que apresentam algum nível de insegurança alimentar são aquelas onde há maior presença de crianças na primeira infância.

Segundo pesquisadores do Banco Mundial (Naudeau *et al*, 2011, p. 28) “a má nutrição muitas vezes começa dentro do útero e leva à saúde precária mais tarde na vida”. Dentre as doenças relacionadas à má nutrição está o raquitismo, que “pode suprimir o apetite, bem como aumentar as necessidades nutricionais da criança, enquanto as deficiências nutricionais podem aumentar o risco de contrair doenças e agravá-las”. A desnutrição atinge 4,5% das crianças brasileiras de 0 a 5 anos, e a obesidade infantil, outro problema também provocado pela insegurança alimentar e alimentação inadequada (dentre outros fatores), atinge 7,1% destas crianças (RNPI, 2020).

²⁹ Metodologicamente, o IBGE considera a população negra como o somatório de indivíduos pretos e pardos.

No Espírito Santo, o número de famílias extremamente pobres inscritas no Cadastro Único até agosto de 2020 foi de aproximadamente 200 mil, e destas, 38% apresentam membros na primeira infância, ou seja, crianças menores de 6 anos de idade.

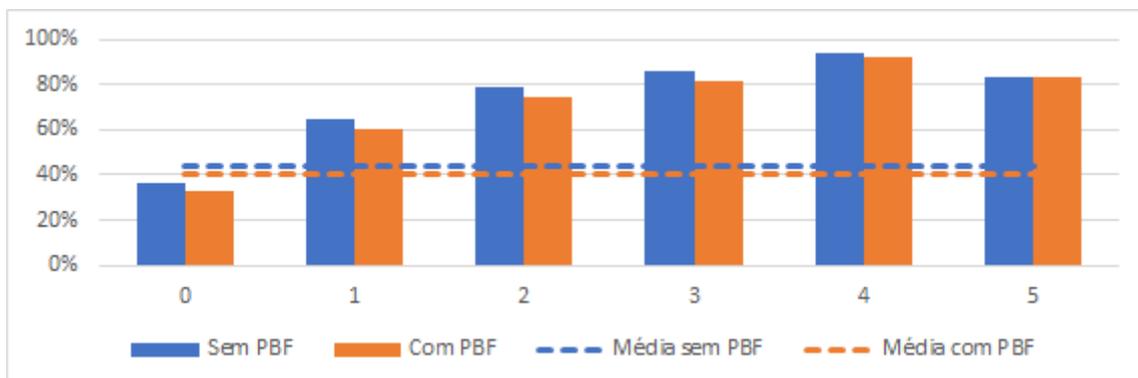
Gráfico 7: Número de famílias extremamente pobres segundo quantidade de crianças na primeira infância – Espírito Santo – Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Conforme destacado, a presença de crianças na primeira infância deve ser observada uma vez que famílias com um maior número de crianças nesta faixa etária apresentam maior vulnerabilidade. Isso deve ser observado ao pensar em um programa de transferência de renda. Para efeitos de comparação, o gráfico abaixo apresenta a taxa de extrema pobreza no Espírito Santo levando em consideração a quantidade de crianças com idade até 6 anos na família.

Gráfico 8: Taxa de extrema pobreza segundo quantidade de crianças na primeira infância - Espírito Santo – Agosto de 2020

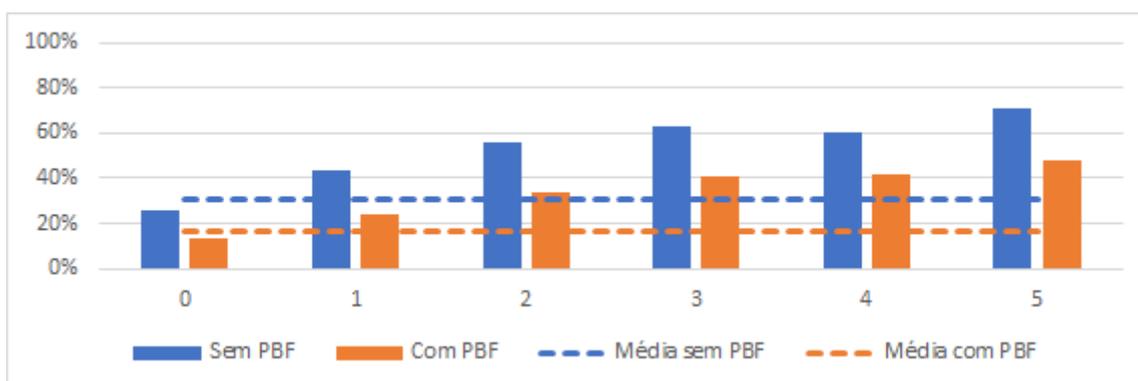


Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Este gráfico pode ser interpretado de duas maneiras: em primeiro lugar, observando a taxa de extrema pobreza em relação ao aumento de crianças na família; e em segundo lugar, com o efeito esperado da transferência de renda proporcionada pelo Bolsa Família na taxa de extrema pobreza. No primeiro caso, há uma tendência de aumento da incidência da extrema pobreza quanto maior o número de crianças, com uma taxa próxima de 20% em famílias sem crianças e superior a 60% em famílias com 5 crianças. No segundo caso, compara-se as duas colunas, a coluna azul mede a taxa de extrema pobreza antes da transferência do Bolsa Família, enquanto a coluna laranja mede após a transferência. A taxa de extrema pobreza leva em consideração a linha de R\$ 147,00, para manter a comparabilidade com os dados deste estudo. Nota-se que é possível notar uma leve redução da taxa de extrema pobreza, o que indica que o recurso transferido não é suficiente para que a maior parte das famílias alcancem o valor de R\$ 147,00 por pessoa. Esse resultado é esperado, dado que o PBF não utiliza essa linha extrema pobreza como referência.

O impacto da transferência de renda, nesse caso, é concentrado especialmente na intensidade da extrema pobreza. O gráfico abaixo apresenta a mesma estrutura de interpretação do que o anterior, mas com o indicador de hiato de extrema pobreza.

Gráfico 9: Hiato de extrema pobreza segundo nº de crianças na primeira infância - Espírito Santo – Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Também é possível notar um aumento da intensidade da extrema pobreza em relação ao aumento de crianças, no entanto, a transferência do Bolsa Família tem um efeito mais nítido nos hiatos médios entre essas famílias. Enquanto o hiato médio sem o Bolsa

Família é de 31% da linha da extrema pobreza, com o Bolsa Família esse indicador reduz para 17%, com uma queda de 14 pontos percentuais.

A maior vulnerabilidade das famílias que possuem crianças na primeira infância apresenta impactos negativos não apenas na vida dessas crianças, mas também na de seus irmãos mais velhos. Isso ocorre porque uma família que apresenta ao menos uma criança na primeira infância demanda a presença de um cuidador e, segundo a Unesco (2005), nas famílias onde todos os adultos trabalham, geralmente os irmãos mais velhos são aqueles que assumem esta função. Para isso, são afastados da escola, ato que influencia sobremaneira nas suas possibilidades futuras de alcançar melhores níveis de renda e de condição de vida. Neste contexto, geralmente as meninas são a maioria prejudicada pela responsabilidade de cuidar de seus irmãos mais novos, o que tende a reforçar a desigualdade de gênero na sociedade.

4.1.4.2 Dimensionamento do público elegível

Esta seção busca traçar as primeiras linhas de ação do programa Bolsa Capixaba a partir do estudo do perfil das pessoas e famílias extremamente pobres do Espírito Santo. Aplica-se assim os filtros para o dimensionamento do público de modo a definirmos o público elegível ao benefício.

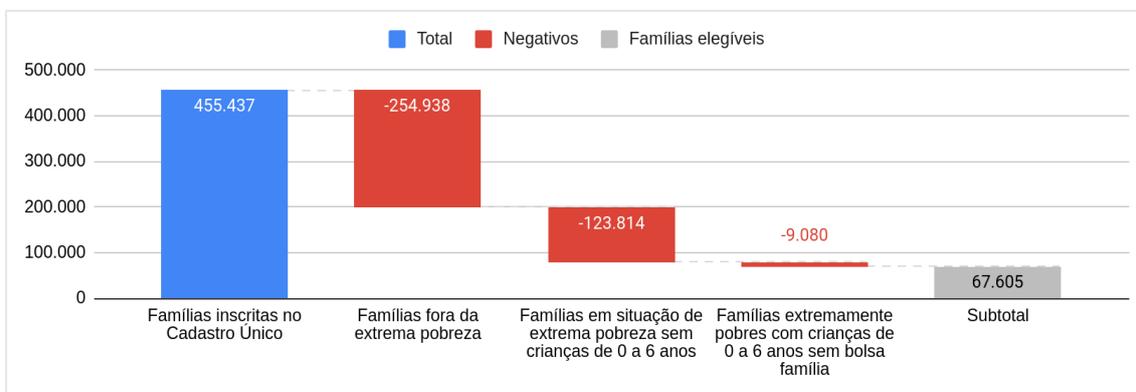
O primeiro critério de elegibilidade da política continua sendo as famílias mais pobres, mantendo-se coerente com as ações promovidas pelo governo nesta área. A diferença está na definição do parâmetro de corte de renda, cuja sugestão é que seja feito com base na linha de referência do Banco Mundial ajustada para os padrões de consumo nacionais, com valor de R\$ 146,90 por pessoa ao mês. Para efeitos de simplificação, o valor foi arredondado para R\$ 147,00.

O segundo critério foca na atenção à primeira infância, direcionando os recursos às famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade. A proposta é que continue o esforço e atenção dessas famílias, de modo que o recurso consiga reduzir a intensidade da pobreza nessa parcela da população.

Por fim, em consonância com a política de Assistência Social e em sinergia com as ações já promovidas em nível federal, a aplicação do terceiro critério de elegibilidade busca a complementaridade com as atividades associadas ao Programa Bolsa Família (PBF), potencializando os efeitos das condicionalidades sobre a vida desta família.

O gráfico abaixo ilustra esse raciocínio. A barra azul representa o total de famílias inscritas no Cadastro Único e as barras vermelhas são os grupos que são subtraídos até alcançarmos o grupo elegível.

Gráfico 10: Definição do público elegível do Bolsa Capixaba com base nas famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal - Espírito Santo



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Esse processo de seleção resulta em um público potencial de pouco mais de 67 mil famílias, que atendem às três condições de entrada no Bolsa Capixaba.

4.1.4.3 Grau de vulnerabilidade das famílias no Espírito Santo

Desde a década de 1950 passou-se a discutir, de maneira mais aprofundada, possíveis métricas para definir e acompanhar o desenvolvimento econômico dos países. As discussões iniciais abordavam a estimativa do nível de pobreza, em relação ao suprimento das necessidades básicas, como principal indicador do desenvolvimento de cada país. Entretanto, esta primeira abordagem sobre o nível de pobreza era concebida de forma unidimensional e associada unicamente à subsistência, onde a renda per capita ou o Produto Interno Bruto (PIB) de determinado território era o fator determinante para o seu nível de desenvolvimento. (CODES, 2008)

Ainda que a insuficiência de renda seja um grande componente da pobreza, outros aspectos podem ser também relacionados. Foi pensando em uma forma de desenvolver um indicador escalar que fosse composto de diferentes dimensões da pobreza que em 1990 o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado a partir de quatro principais indicadores: Esperança de vida ao nascer; Taxa de analfabetismo; Taxa de matrícula combinada; e Renda per capita. Embora amplamente utilizado até os dias de hoje como referência na medição do nível de desenvolvimento, o IDH apresenta algumas limitações que implicaram na criação de outros índices para a mensuração da pobreza, também calculados de forma similar, mas englobando um maior número de dimensões e indicadores. Entre estes, foi proposto a formação do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), um indicador sintético, calculado em nível familiar que também pode ser agregado por qualquer recorte demográfico. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003)

O IDF integra 6 dimensões que avaliam o nível de vulnerabilidade da família a partir das informações coletadas pelo Cadastro Único, são elas: Ausência de Vulnerabilidade, Acesso ao Conhecimento, Acesso ao Trabalho, Disponibilidade de Recursos, Desenvolvimento Infantil e Condições Habitacionais (SOUSA, 2005). Através da média dessas dimensões que avaliam diferentes aspectos, o IDF sinaliza qual é o grau de vulnerabilidade da família ou do grupo demográfico analisado. O valor do índice varia de 0 a 1, sendo 0 atribuído ao maior nível de vulnerabilidade possível e 1 para famílias com menores níveis de vulnerabilidade (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

O IDF pode ser utilizado como um instrumento de observação sobre o quadro multidimensional da pobreza e da extrema pobreza em determinada localidade. Este índice se configura, portanto, como um importante recurso para formulação e monitoramento de Políticas Públicas.

A presente seção visa examinar o cenário de vulnerabilidade do estado do Espírito Santo a partir dos dados do IDF em nível estadual, microrregional e municipal, utilizando como referência as informações fornecidas pelas famílias inscritas no Cadastro Único até agosto de 2020. A análise foi dividida seguindo a lógica da maior agregação demográfica

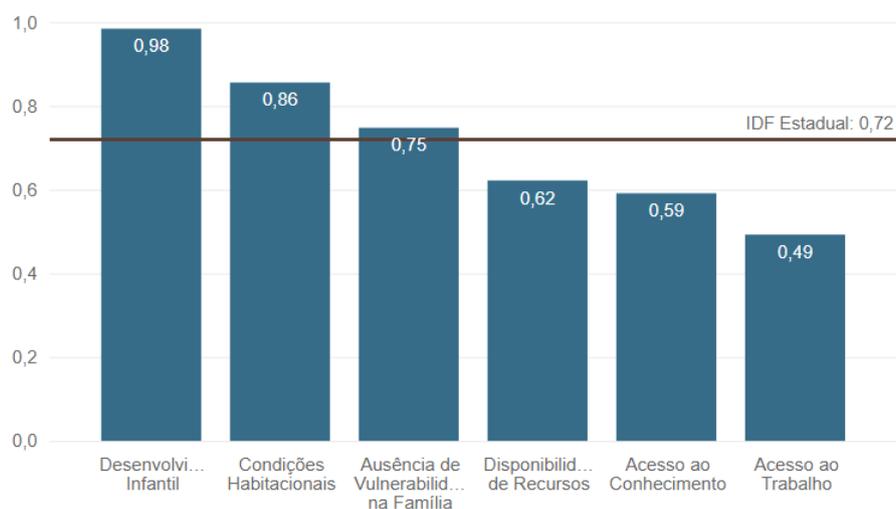
(nível estadual) para a menor (nível municipal). Ressalta-se que apesar de ser possível calcular o IDF para cada família, este estudo limitou a análise até o nível municipal.

Cada dimensão apresenta grupos de indicadores formulados através das respostas afirmativas (atribuído o valor 1) ou negativas (atribuído o valor 0) referentes aos aspectos presentes ou ausentes no âmbito familiar no momento das entrevistas. Isto permite aprofundar a análise de cada dimensão buscando entender quais indicadores, ou seja, aspectos da família, que corroboram mais para o valor final da dimensão e consequentemente do IDF.

O IDF Estadual possui o valor de 0,7158, onde, para fins de comparação com outros valores do IDF ou Dimensões, foi utilizado o valor arredondado de 0,72.

A decomposição do valor do IDF nas 6 dimensões aponta quais são os aspectos que mais impactam no grau de desenvolvimento da família no Espírito Santo como é possível observar no gráfico a seguir:

Gráfico 11: Média do valor do IDF dos municípios do Espírito Santo, segundo dimensão do índice – Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

A dimensão “Acesso ao Trabalho” apresenta o valor mais baixo (0,49) e pode-se avaliar como um dos principais pontos críticos que contribui para a vulnerabilidade das famílias capixabas. Por outro lado, a dimensão de “Desenvolvimento Infantil” possui um valor médio muito próximo a 1, elevando o valor do IDF.

Sobre o “Acesso ao Trabalho”, é possível notar a diferença entre os indicadores que se referem aos membros em idade ativa (1,00) e aos membros que estavam trabalhando na semana anterior da entrevista (0,40) demonstrando que existe uma grande quantidade de pessoas com idade ativa que não estavam ocupando algum posto de trabalho na época da entrevista. O grupo de indicadores que avaliam a Qualidade do Posto de Trabalho revela a baixa formalização onde apenas 16% das pessoas ocupadas trabalham com carteira assinada. Em seguida há uma concentração das pessoas ocupadas em atividades agrícolas (66%), geralmente mais expostas a riscos e baixa proteção trabalhista. É possível constatar que o problema do desemprego e da baixa qualidade do posto de trabalho dos familiares em idade ativa que estão ocupados, são pontos críticos que impactam no grau de vulnerabilidade da família. O fato de quase todas as famílias possuírem um membro em idade ativa (1,00) e de pelo menos um dos ocupados de parte das famílias receberem mais que um salário-mínimo (0,55), não considerando a qualidade do posto de trabalho, são os principais aspectos que aumentam o valor do componente.

A dimensão de “Acesso ao Conhecimento” (0,59), aponta que cerca de 14% dos adultos das famílias mais vulneráveis do estado são analfabetos e 33% são analfabetos funcionais. A Unesco define como analfabeto funcional, alguém que possui a habilidade de assinar o próprio nome, fazer cálculos simples e ler frases e palavras isoladamente, mas não consegue interpretar textos, utilizar a escrita e a leitura para seu próprio desenvolvimento e demandas sociais. Como existe uma dificuldade para quantificar o analfabetismo funcional, o Panorama Educativo das Américas - PRIE (2002), considera necessário pelo menos seis ou sete anos de escolaridade para uma manipulação do código de leitura e escrita adequada. Um complemento para este cenário dentro da análise do IDF são os indicadores sobre o grau de escolaridade, onde é mostrado que 44% das famílias não possuem pelo menos um adulto com fundamental completo, 66% um adulto com secundário completo e 94% um adulto com superior completo, indicando que mesmo alfabetizados muitos não concluem nenhum nível de escolaridade.

Quanto à dimensão de “Disponibilidade de Recursos” (0,62), verifica-se a princípio de que 91% das famílias possuem alguma renda, entretanto, quando exclui-se a renda proveniente de benefícios de transferência, o número de famílias que possuem alguma renda cai para 66%, demonstrando uma dependência das famílias mais vulneráveis à estes benefícios. Outro ponto de destaque é a diferença entre a despesa (0,74) e a renda (0,59) superior à linha de extrema pobreza, onde pode-se avaliar que em muitas famílias a renda total não é suficiente para suprir com as despesas familiares.

Ao observar a dimensão “Ausência de Vulnerabilidade da Família” (0,75), muitos aspectos são avaliados, mas, em suma, três fatores chamam a atenção para o resultado do valor do componente, são eles: a ausência de crianças, adolescentes e jovens, a proporção do número de pessoas em idade ativa na família com seus dependentes e a migração. Sobre o primeiro fator, nota-se através do indicador que 46% das famílias possuem pelo menos um membro com idade de 0 a 17 anos. Entretanto 74% das famílias não possuem crianças de 0 a 6 anos e 54% não possuem crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, mostrando um peso na presença de jovens. Quando se avalia o número de pessoas com idade ativa e de dependentes, observa-se que apenas 11% das famílias cadastradas possuem mais da metade de seus membros com idade ativa, ou seja, a partir dos 14 anos, indicando principalmente um número maior de dependentes do que aptos por idade a exercer um posto de trabalho, principalmente um número elevado de crianças nestas famílias. Quanto ao fator migração, observa-se que 50% das famílias contém membros que advêm de outros municípios que não aquele onde está sendo realizada a entrevista e, segundo a comparação dos indicadores referentes ao nascimento do responsável da família no município de realização da entrevista (0,32) e a ausência de membros até 14 anos que nasceram em outro município (0,67), indica-se que a maioria das famílias possuem o responsável da família advindo de migração, todavia, seus dependentes já são naturais do município de residência.

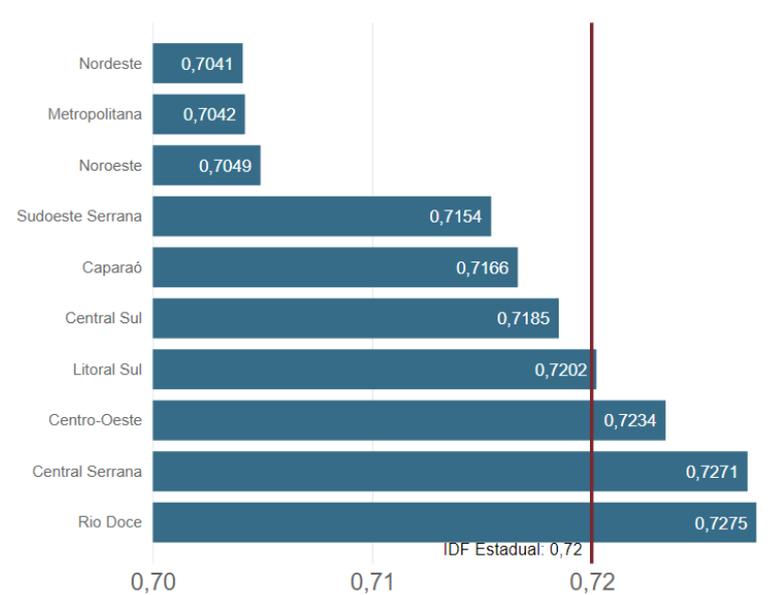
Na dimensão “Condições Habitacionais” (0,86) os indicadores demonstram que ao falar da habitação das famílias cadastradas, os pontos mais críticos são relativos à regularização do sistema de água e saneamento básico, 31% das famílias não têm acesso à rede geral de distribuição de água e esgotamento sanitário adequados. O acesso à

coleta de lixo também é um ponto de atenção, onde 23% das famílias não o possuem, e, assim como os anteriores, está relacionado diretamente à exposição de doenças e consequentemente a problemas de saúde pública. Um outro aspecto que possui um valor um pouco abaixo dos demais é o de “Pavimentação” (0,61), que diz que ainda 40% das famílias não possuem seu domicílio residido em um logradouro totalmente ou parcialmente pavimentado. Alguns aspectos contribuem efetivamente para o valor alto da dimensão, sendo atribuído principalmente aos 98% das famílias possuírem acesso à eletricidade e à abrigabilidade, onde 99% das famílias possuem uma residência feita com materiais de construção permanentes.

Finalizando as análises dimensionais, a dimensão “Desenvolvimento Infantil” (0,98) possui o maior valor dentro do IDF. Isso se dá, em síntese, pelos indicadores que apontam um número baixo de crianças que ainda estão fora da escola e a ausência de crianças trabalhando, mostrado principalmente pelos indicadores componentes dos grupos que falam sobre o trabalho infantil (1,00), o acesso à escola (0,98) e o progresso escolar (0,98), neste último é avaliado o atraso ou analfabetismo entre crianças e adolescentes. A atenção se direciona principalmente para os 6% de crianças de 4 a 6 anos que estão fora da escola, além do indicador possuir o valor mais baixo do componente, ele também corresponde à Primeira Infância, fase crucial para o desenvolvimento infantil.

É possível analisar o valor de IDF em outros níveis de recortes, tendo como exemplo, as microrregiões e municípios do estado do Espírito Santo. O Gráfico a seguir demonstra o valor de IDF por microrregião em comparação ao IDF Estadual de 0,72.

Gráfico 12: Média do valor do IDF dos municípios do Espírito Santo, segundo microrregião – Agosto de 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Conforme é possível analisar, a microrregião do Rio Doce apresenta o maior valor de IDF do estado com 0,7275 e, portanto, possui menor grau de vulnerabilidade. Em contrapartida, a microrregião Nordeste detém o valor mais baixo de IDF com 0,7041 e, conseqüentemente, o maior grau de vulnerabilidade. Na tabela abaixo é possível ver os valores das 6 dimensões para cada uma das Microrregiões:

Tabela 6: Valor de IDF por Dimensão de cada Microrregião

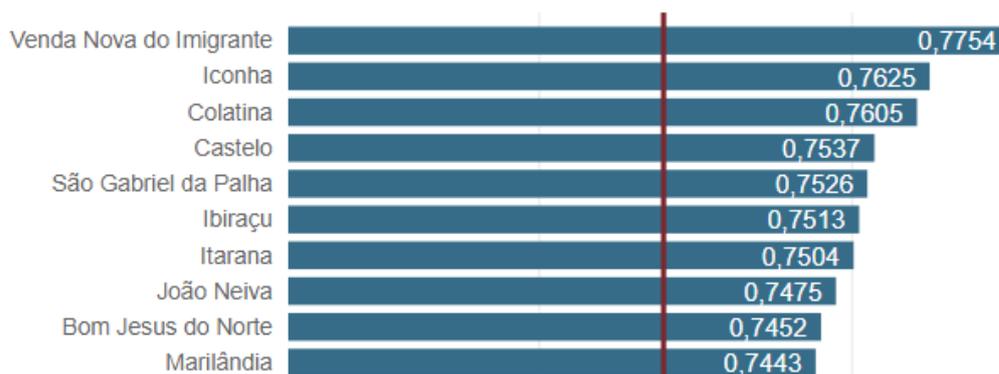
Microrregião	IDF	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais	Ausência de Vulnerabilidade da Família	Disponibilidade de Recursos	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho
Caparaó	0,7166	0,9836	0,8659	0,7508	0,6169	0,5834	0,4993
Central Serrana	0,7271	0,9845	0,8055	0,7551	0,6759	0,5984	0,5439
Central Sul	0,7185	0,9881	0,8742	0,7676	0,6049	0,6020	0,4748
Centro-Oeste	0,7234	0,9842	0,8418	0,7449	0,6570	0,5862	0,5273
Litoral Sul	0,7202	0,9885	0,8661	0,7468	0,6227	0,6074	0,4905
Metropolitana	0,7042	0,9829	0,9044	0,7239	0,5493	0,6227	0,4445
Nordeste	0,7041	0,9887	0,8768	0,7498	0,5987	0,5760	0,4349
Noroeste	0,7049	0,9854	0,8103	0,7590	0,6230	0,5753	0,4765
Rio Doce	0,7275	0,9839	0,8862	0,7368	0,6458	0,5949	0,5179
Sudoeste Serrana	0,7154	0,9790	0,8130	0,7450	0,6418	0,5821	0,5327

Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

As microrregiões apresentam a mesma tendência estadual dos valores de cada dimensão. A microrregião Metropolitana é uma exceção, pois ao contrário da média estadual o componente de “Acesso ao Conhecimento” é superior ao de “Disponibilidade de Recursos” (0,55). A disponibilidade de recursos é uma das principais dimensões do índice que impacta negativamente no índice geral, sendo que é na microrregião metropolitana onde se encontra o pior cenário.

Mesmo que a tendência quanto aos valores de cada dimensão seja semelhante em quase todas as microrregiões, cada município apresenta sua particularidade quanto ao grau de vulnerabilidade medido pelo IDF. A seguir no Gráfico 13 observam-se os 10 municípios que apresentaram os maiores valores de IDF no Estado.

Gráfico 13: Ranking de municípios que apresentaram os maiores valores de IDF do Espírito Santo, 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

Como pode-se observar, o município de Venda Nova do Imigrante apresentou o maior valor de IDF com aproximadamente 0,78. É importante destacar que o município também apresenta o melhor valor para a dimensão mais crítica do Estado, “Acesso ao Trabalho”, com 0,65, valor 32% superior à média estadual (0,49). De maneira geral, os 10 municípios apresentaram-se melhor ranqueados para as dimensões mais críticas para a média estadual.

As microrregiões nas quais estes municípios pertencem variam bastante em 6 delas, tendo a proporção: Centro-oeste - 3 municípios (Colatina 3º, São Gabriel da Palha 5º e Marilândia 10º); Rio Doce - 2 municípios (Ibiraçu 6º e João Neiva 8º); Sudoeste Serrana - 1 município (Venda Nova do Imigrante 1º); Litoral Sul - 1 município (Iconha 2º); Central-

sul - 1 município (Castelo 4º); Central Serrana - 1 município (Itarana 7º); Carapaó - 1 município (Bom Jesus do Norte 9º).

De outro lado, temos os 10 municípios que apresentaram maior grau de vulnerabilidade e, portanto, menor valor de IDF como podemos ver no Gráfico 14.

Gráfico 14: Ranking de municípios que apresentaram os menores valores de IDF do Espírito Santo, 2020



Fonte: Pesquisa de avaliação do Bolsa Capixaba com base no Cadastro Único - Ministério da Cidadania

O município de Ponto Belo apresentou o valor mais baixo de IDF com 0,67. Os municípios mais vulneráveis estão nas piores colocações quando se analisam as dimensões mais críticas. Venda Nova do Imigrante, em relação a dimensão “Acesso ao Trabalho” apresenta o valor 0,34, 30% abaixo da média estadual (0,49). Isso indica uma probabilidade de que as dimensões “Acesso ao Trabalho”, “Acesso ao Conhecimento” e “Disponibilidade de Recursos” interfiram mais incisivamente no grau de vulnerabilidade de um município.

Analisando as microrregiões nas quais pertencem esses municípios tem-se a seguinte proporção: Metropolitana - 2 municípios (Fundão 70º e Viana 77º); Noroeste - 2 municípios (Ecoporanga 73º e Água Doce do Norte 74º); Centro-Oeste - 1 município (Alto Rio Novo 71º); Carapaó - 1 município (Ibitirama 72º); Sudoeste Serrana - 1 município (Brejetuba 75º); Litoral Sul - 1 município (Presidente Kennedy 76º); Nordeste - 1 município (Ponto Belo 78º); Central Serrana - 1 município (Santa Leopoldina 69º).

Mesmo algumas microrregiões tendo apresentado representantes entre os municípios menos e mais vulneráveis do Estado segundo o IDF, observa-se que as 3 microrregiões

com menor valor do IDF - Nordeste (0,7041), Metropolitana (0,7046) e Noroeste (0,7049) - não possuem nenhum município entre os 10 maiores valores do índice. Quando se observa a presença das microrregiões com valores do IDF maiores, a única que não apresenta nenhum município entre os 10 últimos colocados no índice é a microrregião do Rio Doce (0,7276), posicionada com o maior valor de IDF microrregional. Isto pode demonstrar que alguns municípios-chaves são responsáveis pela classificação da microrregião correspondente.

Por fim, é importante lembrar que valores maiores de IDF apenas indicam um menor grau de vulnerabilidade familiar, porém ela ainda existe já que todas as famílias analisadas estão inscritas no Cadastro Único. Para superar estas problemáticas é importante tomar decisões olhando para o cenário estadual, pensando em obstáculos enfrentados em comum, mas sem deixar de levar em consideração cada particularidade dos municípios de acordo com seus pontos mais críticos a serem atendidos.

4.1.5 O problema definido e pergunta central

A definição do problema partiu de reflexões acerca do contexto de vulnerabilidade social em que as famílias no Espírito Santo em situação de extrema pobreza vivem. Por se tratar de um programa de transferência de renda às famílias, considerou-se que o Projeto Bolsa Capixaba (PBC) tem como principal objetivo a redução do grau de insuficiência de renda das famílias beneficiárias da política. De forma complementar ao conceito de pobreza, a noção de insuficiência de renda adotada neste estudo pode ser definida pela falta de recursos capazes de prover o acesso a itens de necessidade básica para manutenção de uma vida mais digna. Tradicionalmente, adotam-se diversas metodologias que buscam traçar parâmetros comparáveis que possam expressar estas necessidades em termos monetários. Esse processo de escolha é fundamental para a realização de um diagnóstico preciso do tamanho do problema ao qual uma política se propõe a enfrentar.

Na atual configuração do PBC, a complementação da renda tem como principal referência a linha de pobreza e extrema pobreza definida pelo Ministério da Cidadania (MC). No entanto, observa-se que ainda observa um alto grau de insegurança de renda

(98,0%) e alimentar (88,0%) entre os beneficiários do PBC (IJSN, 2020). Desse modo, a renda destas famílias ainda se mostra insuficiente, sendo considerado um dos fatores a serem combatidos no contexto das famílias em situação de vulnerabilidade social no Espírito Santo, tendo em vista que atualmente o Estado atende 25 mil famílias de um público elegível de 67 mil famílias aptas a participarem da política. Além disso, foi notado um aumento na taxa de extrema pobreza no Estado de 2012 para 2018, passando de 2,6% para 4,0%. Já a taxa de pobreza aumentou 0,3 p.p. no período e atingiu 20,8% em 2018 (IJSN, 2020).

Nesse sentido, o problema definido se destaca como sendo: **a insuficiência de renda de famílias capixabas extremamente pobres beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)**. É importante ressaltar que esta insuficiência de renda é causa de uma série de fatores, bem como gera diversas consequências. Por isso, evidências e discussões a respeito destas questões foram levantadas nas seções seguintes, buscando fundamentar o problema proposto.

Desse modo, uma vez que a insuficiência de renda é um problema a ser combatido no contexto das famílias capixabas em vulnerabilidade social, surge um questionamento inicial: como ampliar a renda mínima destas famílias, que são beneficiárias do PBF? Levando em consideração esse primeiro questionamento, observou-se a necessidade de maiores reflexões. Por isso, existem dois elementos que interferem na definição da pergunta central: as *restrições* ao projeto e o *contexto* ao qual está inserido.

Em um contexto de austeridade fiscal e crise econômica, o limite orçamentário imposto pela Emenda à Constituição nº 95 – Teto de gastos primários - acaba se tornando uma dura realidade para os programas sociais no Brasil. Embora busque a redução da dívida pública como forma de torná-la mais sustentável do ponto de vista fiscal, o desenho do Teto impõe tal redução sobre os gastos primários, ou seja, sobre aqueles serviços destinados à população, tais como saúde, educação, previdência social, segurança, entre outros serviços públicos.

Segundo Elida Graziane Pinto (2010), a necessidade destes gastos responde à demanda social pactuada na Constituição de 1988 e, por isso, impor limites a estes gastos torna-se uma prática contrária à própria Constituição. Como opção de ajuste, Pinto e Ximenes

(2018, p. 995) sugerem uma série de medidas tributárias, fiscais e orçamentárias compatíveis com a Carta Magna e afirmam que:

[...] precisamente porque existem outras rotas de ajuste fiscal menos gravosas à efetividade dos direitos fundamentais é que se pode refutar a alegada inevitabilidade da EC95 e controlá-la como inconstitucional, sobretudo no que se refere ao congelamento dos pisos de custeio da saúde e da educação.

A austeridade fiscal imposta pelo Teto apresenta um horizonte de 20 anos de congelamento das despesas primárias. Isso significa que, mesmo em um cenário em que haja crescimento econômico (crescimento do PIB), os gastos com serviços sociais permanecerão constrangidos. Neste contexto, os limites impostos às despesas sociais terão como teto o montante gasto no ano anterior, corrigido apenas pela inflação, que se apresenta em níveis baixos. Segundo pesquisadores do IPEA (PASSOS, SILVEIRA, WALTENBERG, 2020, p. 29), o Teto representa um retrocesso nas políticas sociais, e “fica evidente, portanto, que a medida interrompe a dinâmica de crescimento dos gastos sociais que se fazia acompanhar de um perfil mais progressivo, empregando como referência um período em que o orçamento realizado já estava deprimido”.

Ademais, destaca-se que embora a inflação esteja em níveis inferiores como mencionado, ela representa o aumento médio de preços de um conjunto variado de produtos, que vão desde alimentos até serviços de transporte e turismo como passagens aéreas e hospedagens. Por isso, uma análise mais cuidadosa sobre este tema destaca que a inflação tem efeitos mais acentuados sobre a renda das populações mais pobres. Isso ocorre porque pessoas mais pobres destinam parte significativa de sua renda à alimentação, cujos produtos vêm apresentando aumento contínuo de preços. Segundo estudo realizado pelo IPEA, a inflação sobre os produtos consumidos pelos mais pobres no mês de setembro superou em 0,69% a inflação sobre os produtos consumidos pelos mais ricos no mesmo mês (LAMEIRAS, 2020).

Desta forma, se por um lado os produtos consumidos por populações em situação de pobreza e extrema pobreza ficam mais caros; por outro, a rede de serviços amplamente utilizados por pessoas nestas situações sofre considerável impacto imposto pelo regime fiscal do Teto de gastos. Em conjunto, estes elementos agravam a desigualdade social e

a situação de pobreza em que estas famílias vivem, ampliando a necessidade de ação do Estado que, por sua vez, tem sua ação limitada pelo congelamento das despesas.

Além disso, o Espírito Santo registra altas taxas de desemprego, desigualdade e aumento da extrema pobreza, que de 2012 a 2018, aumentou 1,4 p.p., gerando uma maior demanda pelos serviços públicos e socioassistenciais, conforme colocado. Essa também é a realidade de outras unidades federativas brasileiras. Essas condições contextuais geram uma carência de atendimento por parte dos CRAS e CREAS, além de uma restrição técnica para a manutenção de uma política de combate à extrema pobreza. Ou seja, o cenário se torna cada vez mais desafiador no que diz respeito à continuidade, manutenção e aperfeiçoamento de programas que visam combater a extrema pobreza.

Portanto, a partir destas reflexões, define-se a pergunta central como sendo: **em um contexto de aumento da extrema pobreza no Brasil e no Espírito Santo, como assegurar uma renda mínima às famílias capixabas beneficiárias do PBF, tendo em vista que a restrição orçamentária impossibilita o alcance de todas as famílias extremamente pobres?**

Por isso, além de ser apresentada a árvore do problema na seção seguinte, que proporciona um modelo visual e relacional das causas e consequências com o problema definido, apresentam-se também discussões e evidências acerca delas. Mais adiante, alguns cenários de intervenção na política são simulados, justamente na tentativa de responder à pergunta central de modo satisfatório.

4.1.6 Árvore do problema

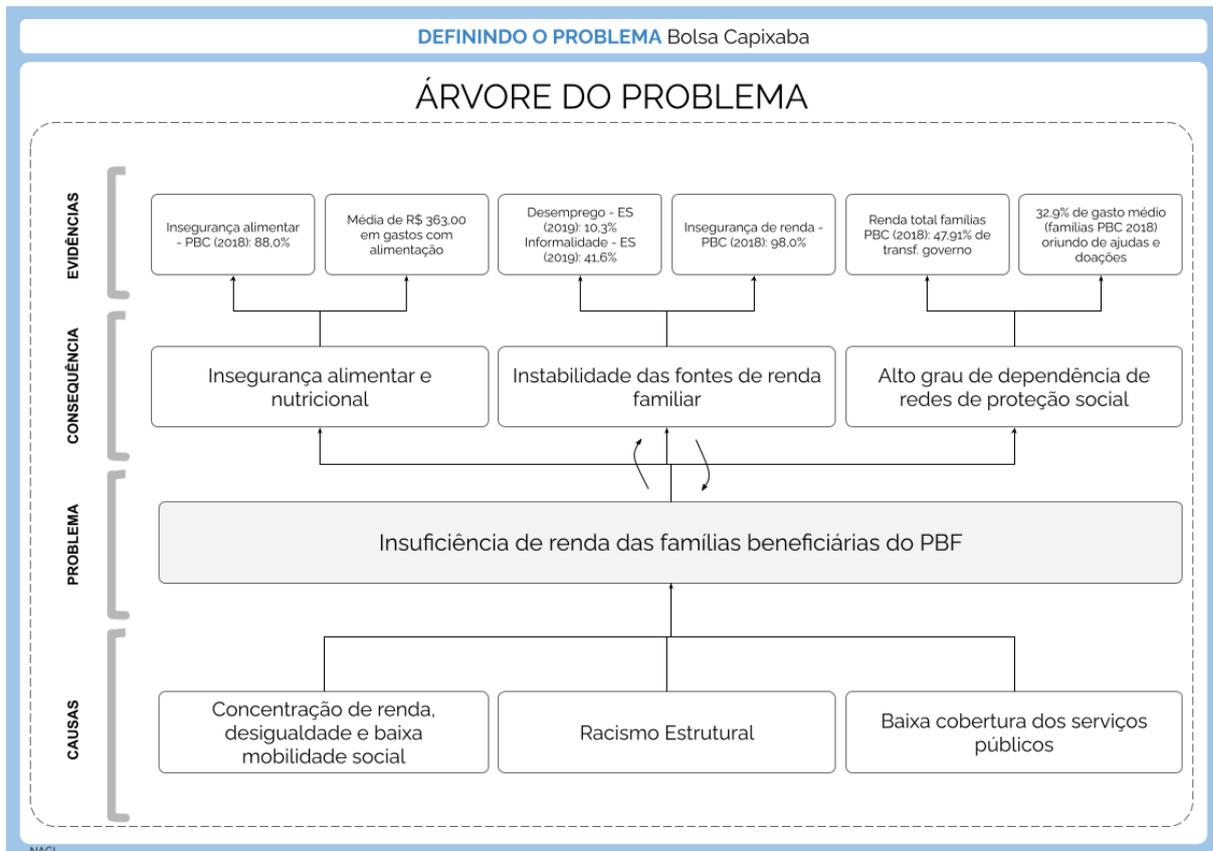
A árvore do problema tem como objetivo demonstrar como o problema se relaciona com suas causas e consequências, indicando uma hierarquia entre eles. Devido à complexidade que envolve as questões sociais, geralmente torna-se difícil distinguir causas e consequências, pois problemas como desigualdade, racismo e pobreza estão interligados no sistema social e se acumulam ao longo do tempo. Desta forma, a árvore de problemas apresentada neste Relatório, embora indique determinada hierarquia entre causas e consequências, não desconsidera a circularidade e a interdependência que envolvem os problemas sociais.

A partir das dinâmicas de grupo, envolvendo tanto os pesquisadores e bolsistas vinculados a este projeto de pesquisa quanto alguns profissionais que atuam na execução da política, buscou-se apontar três causas e três consequências da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBF no Espírito Santo, de modo a focar nos aspectos mais importantes para a situação vivenciada pelas famílias. Cada elemento apresentado neste instrumento será detalhado nas seções posteriores a partir das discussões teóricas e das evidências disponíveis sobre os temas abordados.

Entre as causas da insuficiência de renda estão a alta concentração de renda do país, associada à desigualdade e uma baixa mobilidade social da população; o racismo estrutural que impõem barreiras à ascensão econômica e social da população negra e, por fim, a baixa cobertura dos serviços públicos que não alcançam as famílias mais vulneráveis, geralmente, invisibilizadas por sua condição social.

A insuficiência de renda, por sua vez, provoca diversas consequências às famílias. A três principais elencadas na pesquisa foram: a insegurança alimentar e nutricional, consequência direta da indisponibilidade de recursos para aquisição de alimentos em quantidade e qualidade adequadas; a instabilidade das fontes de renda da família, que é acentuada em virtude da situação de vulnerabilidade impondo aos membros das famílias condições de trabalho menos seguras e instáveis; e por fim, uma alta dependência dos serviços de proteção social e benefícios, que acabam sendo demandados em virtude da garantia de condições mínimas de sobrevivência dessas famílias.

Figura 4: Modelo visual da árvore do problema para o Bolsa Capixaba



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”.

As seções seguintes são dedicadas a discutir e detalhar cada causa e consequência do problema. São apresentadas as evidências que justificam a definição da hierarquia do problema proposto para a política.

4.1.6.1 Causas

Nesta seção são apresentadas as causas do problema, detalhando quais fatores podem ser classificados como origem da insuficiência de renda das famílias. A determinação das causas é um aspecto importante para identificar e propor ações que ataquem a raiz do problema. No caso específico do Bolsa Capixaba e, conseqüentemente, quando se trata da condição de pobreza da população, as causas são amplas e com um forte componente histórico e social, demandando ações igualmente abrangentes de diversos setores da sociedade. Deixa-se claro que as causas da insuficiência de renda, não serão

solucionadas apenas com a transferência de renda, mas com um conjunto de ações intersetoriais que se complementam.

4.1.6.1.1 Concentração de renda, desigualdade e baixa mobilidade social

A renda é um importante elemento na vida das famílias. Em uma sociedade capitalista os fatores de produção, como o trabalho e o capital, são as principais fontes de recursos de seus indivíduos. Por meio desses recursos é possível ter acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência de cada membro da família, como alimentação, transporte, moradia, cultura e lazer. O processo de acumulação de riquezas em um país ou região é fruto de um processo histórico, político e econômico que ditam as condições às quais os indivíduos são inseridos, impondo obstáculos, ou não, a uma geração de renda digna. A dinâmica capitalista é caracterizada por uma tendência à concentração da riqueza, produzida por relações desiguais de posse e exploração do trabalho entre os indivíduos, e é um dos alicerces da desigualdade que vivenciamos nas sociedades contemporâneas.

Piketty (2014) fez um levantamento de dados históricos e constatou uma imensa desigualdade de rendimentos no mundo. O autor aponta que o rendimento é sempre maior para os que detêm mais riqueza, como por exemplo: a facilidade de diversificar investimentos, contratar gestores profissionais e a possibilidade de correr riscos em investimentos que possibilitem o aumento do patrimônio no futuro. Assim, a distribuição da renda nos estratos superiores se amplia mais rapidamente em comparação com os estratos inferiores, o que tende a aumentar a desigualdade de renda. Piketty também demonstra que no contexto do capitalismo no século XXI, nos estratos mais altos de distribuição das rendas predomina a receita advinda do capital³⁰, enquanto nos estratos mais baixos de renda o rendimento predominante provém do pagamento de salários.

Em 2020, o debate principal no Fórum Econômico Mundial foi a emergência de ações que busquem o combate às desigualdades no mundo, potencializadas pelos efeitos da

³⁰ No contexto do livro de Piketty (2014), o capital é definido como “[...] o conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado. Assim, o capital compreende, especificamente, o conjunto formado pelo capital imobiliário (imóveis, casas), utilizado para moradia, e pelo capital financeiro e profissional (edifícios e infraestrutura, equipamentos, máquinas, patentes etc.), usado pelas empresas e pela administração pública” (PIKETTY, 2014, p. 53).

pandemia do novo Coronavírus. No relatório sobre a desigualdade econômica da Oxfam (2020)³¹, mostra que 1% das pessoas mais ricas do mundo detém mais que o dobro da riqueza somada de 6,9 bilhões de pessoas. Essa enorme desigualdade privilegia um pequeno grupo, na sua maioria homens, e desvaloriza o trabalho mais essencial de cuidados (prestado principalmente por mulheres e meninas), que por vezes é pouco valorizado ou mesmo não remunerado (OXFAM, 2020).

Uma das formas consagradas de se medir a desigualdade de renda é a utilização do índice de Gini. Este índice analisa a distribuição dos rendimentos entre os indivíduos de uma determinada região ou país. Quanto mais próximo de 1 for o índice, mais concentrada é a renda e quanto mais próximo de 0, mais distribuída é a renda. O Brasil é reconhecido por ser um dos países mais desiguais do mundo. As estimativas do índice de Gini produzidas pelo Banco Mundial para os anos de 2014 a 2018, dentre a lista dos 123 países que possuíam dados para o cálculo do índice, o Brasil se apresenta como o sexto país com a distribuição de renda mais desigual do mundo, conforme apontado na tabela abaixo.

Tabela 7: 10 países mais desiguais de acordo com o Índice de Gini - estimativas entre os anos de 2014 e 2018

Colocação	Países	Ano da estimativa mais recente ³²	Índice de Gini
1º	África do Sul	2014	0,630
2º	Namíbia	2015	0,591
3º	Zâmbia	2015	0,571
4º	São Tomé e Príncipe	2017	0,563
5º	Suazilândia	2016	0,546
6º	Brasil	2018	0,545

³¹ O nome da organização é um acrônimo do termo em inglês *Oxford Committee for Famine Relief* (Comitê de Oxford para Combate à Fome, em tradução livre). Hoje a organização possui afiliadas em 20 países e trabalha para a construção de um mundo mais justo, sustentável e solidário, eliminando as causas da pobreza, as injustiças sociais e as desigualdades. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en>.

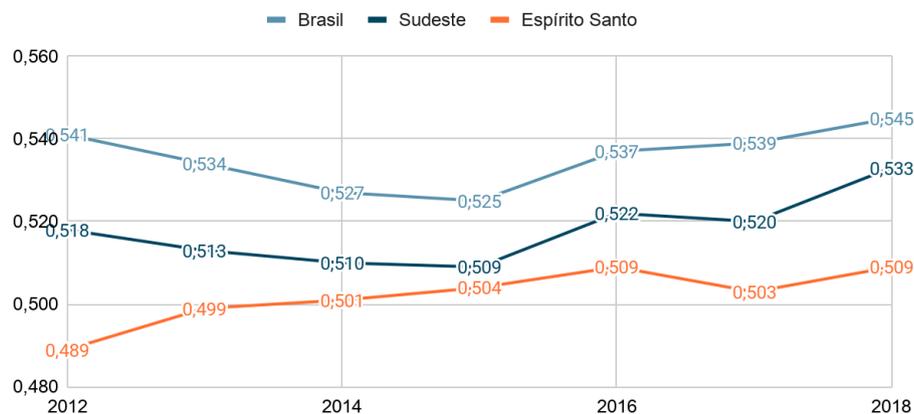
³² Os países possuem estratégias diferentes para implementação de seus sistemas de informações e estatísticas de cada população. A existência de informações internacionalmente padronizadas já são um indicativo do nível de vulnerabilidade de um país. Portanto, as comparações de pesquisas realizadas em anos diferentes servem apenas como indicativos para uma análise mais ampla.

Colocação	Países	Ano da estimativa mais recente ³²	Índice de Gini
7º	Moçambique	2014	0,540
8º	Botswana	2015	0,533
9º	Honduras	2018	0,521
10º	Angola	2018	0,513

Fonte: Banco Mundial (2021)

Contextualizando a análise dos indicadores em nível nacional, os dados de 2012 a 2018 demonstraram que houve um crescimento da desigualdade no Brasil, na região Sudeste e no Espírito Santo. O Gráfico abaixo apresenta a evolução do índice de Gini nos três níveis geográficos, calculado com base na PNAD contínua.

Gráfico 15: Índice de Gini do rendimento médio mensal real domiciliar per capita (2012-2018)

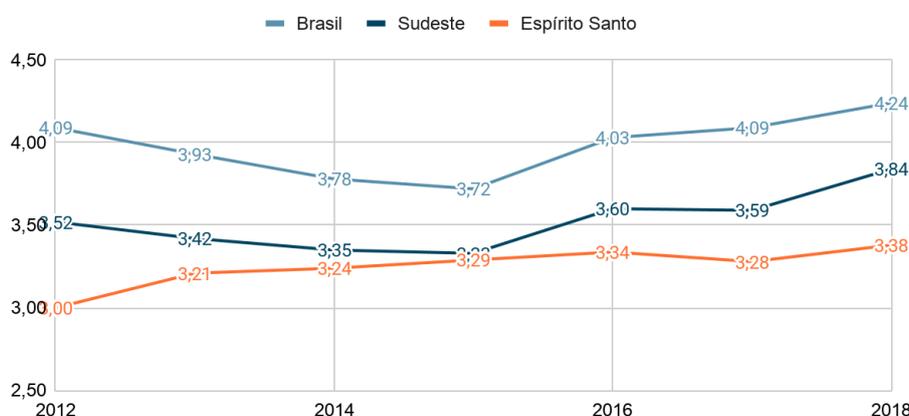


Fonte: PNAD Contínua – IBGE
Elaboração: IJSN (2020)

A concentração de renda apresenta comportamentos semelhantes no Brasil e na região Sudeste, que de 2012 a 2015 vinham apresentando queda no índice de Gini, revertendo essa tendência a partir de 2016. No Espírito Santo, a tendência é de crescimento da concentração de renda desde 2012, e após uma leve queda em 2017, atingiu o índice de 0,509 em 2018. Ainda assim, o índice de Gini do Estado foi menor do que a média brasileira e da Região Sudeste.

Uma forma complementar de analisar a concentração de renda é o cálculo do índice de Palma. Este índice mostra a razão entre os rendimentos auferidos pelos domicílios 10% mais ricos e os 40% mais pobres. Ou seja, é um índice que compara o rendimento médio nos estratos superiores de renda em relação à base da distribuição. Quanto maior for o índice, maior é a distância entre os rendimentos dos mais ricos em relação aos mais pobres. O gráfico abaixo apresenta a evolução do índice utilizando os dados da PNAD contínua nos três níveis geográficos de análise.

Gráfico 16: Índice de Palma do rendimento mensal real domiciliar per capita (2012-2018)

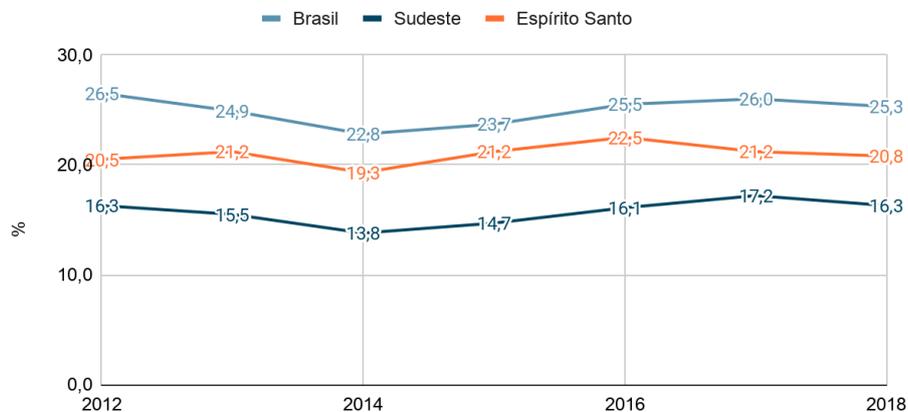


Fonte: PNAD Contínua – IBGE
Elaboração: IJSN (2020)

O comportamento do índice de Palma é similar ao índice de Gini, reforçando a tendência de crescimento na concentração de renda. No Brasil, o rendimento auferido em 2018 nos domicílios dos 10% mais ricos foi 4,24 vezes maior do que o rendimento dos 40% mais pobres. Essa discrepância também ocorre na Região Sudeste e no Espírito Santo, ainda que em menor grau, registrando respectivamente 3,84 e 3,38.

O gráfico abaixo por sua vez apresenta a evolução recente da taxa de pobreza no mesmo período de análise, para o Brasil, Sudeste e Espírito Santo.

Gráfico 17: Taxa de pobreza do Brasil, Região Sudeste e Espírito Santo de 2012 a 2018 (Valores em %).



Fonte: IJSN (2020).

No mesmo período, entretanto, houve pouca oscilação entre os indicadores de pobreza, apresentando níveis próximos aos observados em 2012 nas três regiões analisadas. O Brasil registrou em média 25% de taxa de pobreza no período, ao passo que o Espírito Santo, esse percentual é em torno de 20%. A menor taxa é da Região Sudeste, que não passou de 18% durante todo o período. Isso significa que no Brasil, 1 a cada 4 pessoas vivem com uma renda inferior a R\$ 415,40 mensais, ao passo que no Espírito Santo essa proporção é de 1 para cada 5 pessoas.

Ao comparar com os dados de desigualdade de renda, há uma alternância entre a posição do Espírito Santo e a Região Sudeste. Se no caso dos indicadores de desigualdade o Estado está abaixo da Região Sudeste e do Brasil, quando se analisa a taxa de pobreza o percentual do Espírito Santo é superior ao registrado na Região.

Existe um amplo debate na literatura empírica sobre a relação entre pobreza e desigualdade e crescimento econômico. Muitos estudos buscaram estimar a relação do efeito da desigualdade sobre a taxa de pobreza de uma determinada região. Taques e Oliveira (2014) fazem um apanhado sobre o tema e buscam estimar qual seria o efeito do nível de renda e da desigualdade sobre a proporção de pobres no Brasil no período de 1995 a 2009. O estudo apresenta reflexões de vários autores sobre qual é o caminho mais rápido para a redução da pobreza: i) por meio do crescimento da renda ou, ii) pela redução da desigualdade. A revisão da literatura empírica apresentada no artigo mostra

que a maior parte dos autores concordam que a redução da desigualdade de renda é mais efetiva na redução da pobreza, o que reforça os efeitos positivos de políticas de transferência de renda sobre a redução da pobreza no país. Os autores também argumentam que o efeito do aumento do nível geral de renda tenderia a ter um impacto menor sobre a pobreza a depender do ciclo de expansão e recessão da economia. Em geral, quando o ciclo é de crescimento, o impacto na redução da pobreza é menor, ao passo em que quando a economia está em recessão, o impacto negativo é maior que a queda na renda média, sendo um fator que pode limitar e até reverter os ganhos alcançados em termos de redução da pobreza (TAQUES e OLIVEIRA, 2014).

A concentração de renda é um dos elementos da desigualdade social no país, com reflexos na limitação ao acesso a oportunidades, impondo obstáculos à ascensão social dos grupos mais vulneráveis. Reforça-se o caráter abrangente do conceito de desigualdade social, forçando a pensar no problema para além do viés da renda, incluindo na análise as condições que cada indivíduo dispõe para sobreviver e alcançar seus objetivos.

Neste estudo, destaca-se dois aspectos importantes para uma análise de mobilidade social: i) o componente intergeracional, entendida como a interação que ocorre entre duas ou mais gerações de indivíduos da mesma família, e as condições da família de sair da situação de pobreza; e ii) o componente da desigualdade de oportunidades, geralmente associada ao acesso à educação, saúde, moradia, crédito e como esses aspectos determinam a qual classe social aquele indivíduo pertence. Vale lembrar que ambos os componentes do debate são atravessados pela desigualdade racial, que possui um caráter histórico e estrutural e incide diretamente sobre as condições de vida que a sociedade brasileira enfrenta hoje.

Sob o viés geracional, defende-se que um dos determinantes da desigualdade e consequentemente, da pobreza, é a transmissão intergeracional de renda: se filhos de pais ricos possuem a tendência de permanecerem ricos e os filhos de pais pobres tenderiam a continuar sendo pobres, há, portanto, uma evidência de que desigualdade é herdada através das gerações. Pero e Szerman (2008) fazem uma análise da mobilidade intergeracional de renda no Brasil utilizando dados extraídos da Pesquisa

Nacional de Amostra de Domicílios dos anos de 1977 e 1996. Após o tratamento dos dados, a amostra do estudo foi de 28.835 pais e 12.147 filhos. Os autores demonstram empiricamente que a falta de condições para o acesso às oportunidades impostas pela geração de seus pais é responsável por aproximadamente 65% da desigualdade de renda no país em 1996. Esse resultado é consistente com estudos similares ao redor do mundo, mas aponta que no Brasil persistem níveis mais elevados de imobilidade econômica, especialmente, quando comparado aos Estados Unidos.

Em um estudo mais recente, Cruz (2019) destaca um aumento na mobilidade intergeracional de renda entre os anos de 2000 e 2014. Esse efeito foi fruto das mudanças nas distribuições salariais após os anos 2000, período de forte aumento do nível de formalização do emprego e melhoria salarial, reflexo do período de crescimento econômico vivenciado no Brasil. Entretanto, a autora elucida que não houve grandes alterações na transmissão da posição dos pais para os filhos ao longo da distribuição de renda no Brasil.

Figueiredo (2010) verificou os efeitos da cor/raça do sujeito nas chances de mobilidade intergeracional. Identificou que os negros apresentaram o maior índice de mobilidade intergeracional, embora tendessem a transitar para os estratos inferiores da distribuição, ou seja, para as faixas de rendas mais baixas. Os resultados do estudo revelaram que, entre as pessoas na faixa dos 20% mais pobres, os brancos possuíam 63% de chance de permanecer nesse estrato, enquanto os negros tinham 84% de chance de continuarem preenchendo esta faixa. A situação se inverte no estrato dos 20% mais ricos. Nesta faixa, os brancos apresentaram 61% de chances de permanência. Já em relação aos negros, a probabilidade de permanecer nesta faixa mais alta de renda é de apenas 27%. A discussão sobre o racismo estrutural feita a seguir complementa esta análise, sinalizando o quanto as dimensões de classe e raça encontram-se imbricadas no contexto brasileiro.

Figueiredo (2010) identificou ainda que, quanto maior o nível educacional, maior a mobilidade intergeracional de renda. Estes resultados corroboram os de Cruz (2019), que identificou que, quanto maior o nível educacional, maior a mobilidade, isto é,

novamente se destaca o papel da estrutura educacional sobre a desigualdade de renda brasileira.

Estes estudos apontam para um panorama complexo da desigualdade no Brasil, que possui múltiplos fatores que envolvem diversas dimensões dos indivíduos e da sociedade. Notadamente, a superação do problema de insuficiência de renda perpassa pela solução de problemas que são herdados de várias gerações. Em especial, a questão racial é discutida mais profundamente na seção seguinte a partir do conceito de “Racismo estrutural”.

4.1.6.1.2 Racismo estrutural

Na primeira etapa desta pesquisa, um dos objetivos era encontrar potenciais beneficiários do PBC na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e aplicar um questionário com diversas perguntas sobre estas pessoas. Os dados mostraram que 79% das pessoas entrevistadas são negras. Enquanto responsável familiar, 83,8% são pessoas negras e 96,7% são mulheres. Para além de dados de gênero e raça, a pesquisa mostrou a situação de moradia e grau de escolaridade dos sujeitos beneficiários, o que traz a reflexão do lugar ocupado por corpos negros neste cenário em específico³³: de toda a amostra de beneficiários, por exemplo, a maioria não possui bueiro ou boca de lobo nas ruas em que residem (60,3%); apenas 38,5% das pessoas com mais de 25 anos possuem ensino médio completo. Além disso, de acordo com dados do Caderno de Pobreza e Desigualdade de Renda no Espírito Santo (2020), em 2018, o percentual da taxa de extrema pobreza é maior entre pessoas negras (4,8%), quando comparada à taxa registrada entre as pessoas brancas (2,5%).

A prevalência de pessoas negras dentre as populações mais pobres e vulneráveis é explicada a partir de diversas óticas, e dentre elas destaca-se a concepção de “racismo estrutural”. A elaboração de que o racismo é estrutural é atribuída a Silvio Almeida (2018), que argumenta que o racismo pode, de fato, se expressar de forma individual e institucional, mas é seu aspecto estrutural que condiciona as duas formas anteriores.

³³ Para melhor compreensão dos dados, o Tópico 4 do Relatório Parcial, intitulado como “Caracterização da Amostra” apresenta blocos específicos para análise quanto aos familiares e seus domicílios.

Neste sentido, os atos de discriminação racial praticados por indivíduos ou grupos de indivíduos (caráter individual), bem como a forma como as instituições conferem, direta ou indiretamente, privilégios às pessoas brancas e desvantagens às pessoas negras (caráter institucional) são consequências do racismo enquanto um elemento estruturante da sociedade.

Almeida (2018, p. 49) destaca que, embora a perspectiva institucional tenha significado um avanço em relação ao racismo enquanto uma mera prática individual, o racismo institucional não é criado pela instituição. Pelo contrário, ele ocorre como um instrumento para “o estabelecimento e a manutenção de uma ordem social”, que esta sim, é racista. Em outras palavras, “assim como as instituições têm sua atuação condicionada à uma estrutura social previamente existente [...]. o racismo que esta instituição venha a expressar é também parte desta mesma estrutura.”

Este entendimento do racismo enquanto um elemento que estrutura a sociedade resulta em uma sociedade desigual econômica, jurídica e politicamente. Estas três esferas se interconectam e resultam na prevalência de pessoas negras dentre as populações pobres (74,7%) e extremamente pobres (76,6%), dentre a população carcerária (66,31%) e dentre as vítimas de homicídios (75,5%) (IJSN, 2019; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020; IPEA, 2020). Destaca-se, também, a sub-representação de negros na política. Dos deputados e senadores eleitos no pleito de 2018, apenas 4,3% são pretos e 22,6% são pardos. Já no pleito para a escolha dos 26 governadores no mesmo ano, apenas 7 eleitos se declararam pardos e nenhum preto foi eleito (TSE, 2020). Estes números se refletem na manutenção de uma estrutura política que não representa a maioria da população, afastando a nação do princípio democrático.

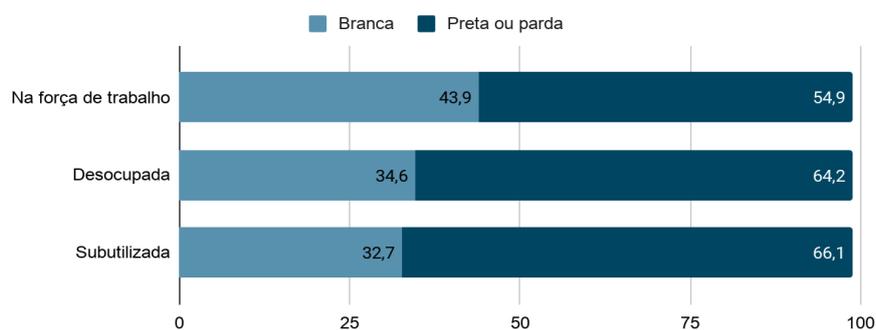
Enquanto processo histórico e social, é como se o corpo negro estivesse desde sempre destinado a condições de desigualdade. No que diz respeito à história das relações raciais no Brasil, aponta-se que, mesmo após a abolição, o povo negro continuou ocupando posições subalternas na sociedade; e o fato de não pensar em políticas públicas que modificassem tal situação reforçou ainda mais o racismo (BENTO, 2002). Os resultados da primeira etapa desta pesquisa, apresentados no início desta seção são a expressão da perpetuação desse quadro de racismo estrutural: na realidade do PBC o

beneficiário que se identifica como um indivíduo negro segue ocupando espaços, enquanto responsável familiar, em estado de desocupação, com ensino fundamental incompleto, vivendo em condições precárias de moradia e sendo parte da população em situação de extrema pobreza.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, por exemplo, em “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015” o IPEA (2017) traz dados que evidenciam homens brancos em uma posição discrepante de mulheres negras, que por sua vez aparecem na base da pirâmide na qual o emprego doméstico é o de maior destaque. E ainda, quanto à correlação entre homens e mulheres negras no mercado de trabalho, estas ainda continuam em desvantagens (CONCEIÇÃO, 2016).

O documento lançado pelo IBGE (2019) “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil” traz informações mais recentes, levando em consideração o ano de 2018. É apresentada uma discussão acrescida de gráficos para leitura das desigualdades raciais frente ao mercado de trabalho, à renda e outros aspectos sociais. Diante dos dados, percebe-se uma subutilização da força de trabalho maior entre pretos e pardos, que se expressa na taxa de desocupação (IBGE, 2019). Os Gráficos abaixo ilustram o cenário, apresentando o percentual de pessoas brancas e, pretas e pardas, diante da força de trabalho, da subutilização³⁴ da mesma e da própria desocupação:

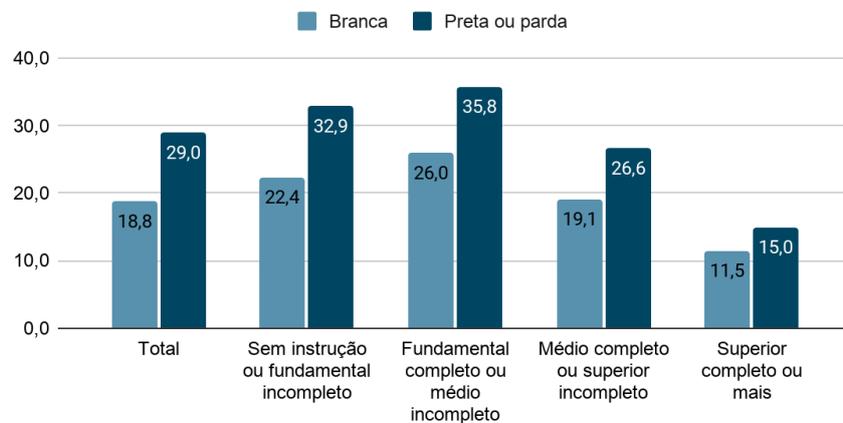
Gráfico 18: População na força de trabalho, desocupada e subutilizada no Brasil - 2018



Fonte: IBGE (2019)

³⁴ O conceito da taxa composta de subutilização da mão de obra abrange o total de pessoas desempregadas, pessoas que trabalham menos horas do que gostariam e os trabalhadores que não buscam emprego, mas gostariam de trabalhar.

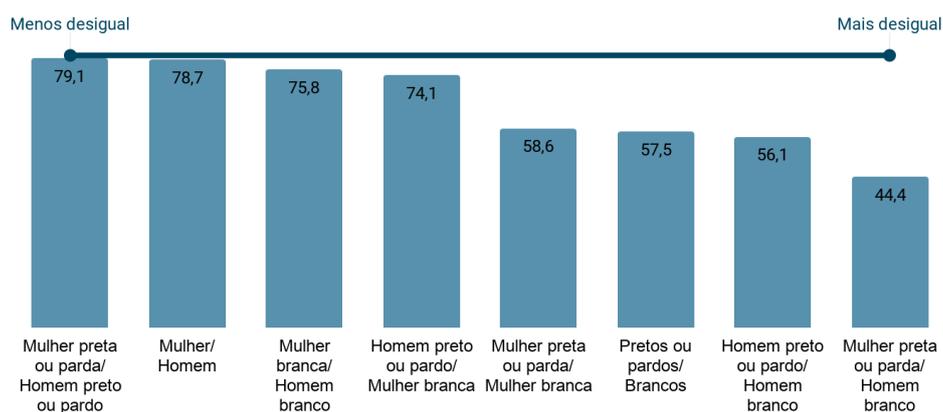
Gráfico 19: Taxa composta de subutilização, segundo o nível de instrução (%) Brasil - 2018



Fonte: IBGE (2019)

Quanto às mulheres negras, estas ainda continuam ocupando posições inferiores no que diz respeito ao rendimento de pessoas ocupadas, tanto com relação aos homens brancos e homens negros, quanto às mulheres brancas. Os dados de 2018 mostram que homens brancos auferem rendimentos maiores do que as mulheres negras – o que também acontece com homens negros. Quanto às mulheres brancas, o rendimento é superior tanto com relação ao dos homens quanto ao das mulheres negras (IBGE, 2019):

Gráfico 20: Razão de rendimento das pessoas ocupadas no Brasil - 2018



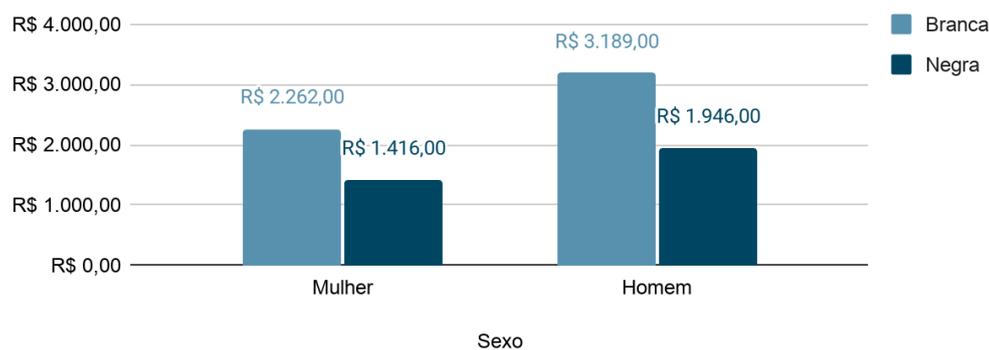
Fonte: IBGE (2019)

Segundo o documento do IBGE (2019), as discrepâncias podem ser explicadas em razão de segregações ocupacionais, assim como poucas oportunidades de educação e

formação entre os indivíduos. No entanto, estas variáveis explicam apenas parte do problema. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais, também publicada pelo IBGE (2019), sugere-se equivocadamente que a maior taxa de escolaridade de pessoas brancas em comparação à de pessoas negras seja a principal explicação para as diferenças salariais e de emprego/desemprego. Este equívoco pode ser comprovado após comparar-se o nível de ocupação de pessoas negras e brancas por grau de escolaridade: aqui também a desocupação de pessoas negras é superior em todos eles. Novamente, chama-se atenção para a questão do racismo estrutural, que não apenas torna possível que pessoas brancas se escolarizem em maior número, mas também viabiliza sua contratação em detrimento a de pessoas negras com igual escolaridade.

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2019), o Espírito Santo apresenta a maior diferença na taxa de desocupação entre pessoas negras e brancas. A desocupação de pessoas negras supera a de pessoas brancas em 6,1 pontos percentuais. O Gráfico abaixo apresenta o cruzamento das variáveis de sexo e cor ou raça para o Espírito Santo, considerando a renda média real de todas as fontes de renda de pessoas com 15 anos ou mais no estado em 2018:

Gráfico 21: Renda média real de todas as fontes (R\$) das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo cor ou raça e sexo no Espírito Santo – 2018



Fonte: IJSN (2020)

O Gráfico 19 demonstra que a desigualdade de renda no Espírito Santo tem relação com a desigualdade de sexo e de cor/raça, apontando que a condição de ser mulher negra no Espírito Santo implica em ter uma renda média real de todas as fontes (RMRTF) 27,2%

menor do que a do homem negro, 37,4% menor do que a mulher branca e 55,6% menor do que a do homem branco (IJSN 2020).

Nesse sentido, olhar para o racismo estrutural diante da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBC é fundamental diante da realidade apresentada, bem como é também de fundamental importância pensar processos de interseccionalidade³⁵, visto que as identidades destes grupos se mostram presentes e influentes quanto à realidade deles incidindo sobre a pobreza. Como discutem Mariano e Carloto (2013), a incidência de mulheres negras em situação de pobreza e de extrema pobreza reflete um processo histórico, no qual desigualdades sociais são reproduzidas; fazendo com que, além da classe e do sexo, a cor também defina as desigualdades sociais e os lugares destes corpos diante da realidade em que vivem.

4.1.6.1.3 Baixo acesso aos serviços

O baixo acesso aos serviços públicos também é uma das causas da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBC, como já apresentado sobre a falta de oportunidades de acesso à educação e os impactos incidentes na renda familiar. O acesso aos serviços envolve não apenas a disponibilidade de atendimento, mas também a criação de oportunidades de utilização adequadas (SANCHEZ; CICONELLI, 2012), envolvendo aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos (ASSIS; JESUS, 2012). Por isso, inclui considerações sobre a distância entre os serviços e os cidadãos, a flexibilidade de dias e horários de atendimento, conhecimentos e informações que habilitem as famílias para o acesso, sem desconsiderar as crenças e atitudes subjetivas em relação ao serviço prestado. Contudo, abordando a importância das ações intersetoriais para o combate à extrema pobreza, Fernandes (2014) aponta que não se pode diferenciar com clareza se a pobreza é a causa ou o resultado do acesso desigual à educação, saúde, alimentação e trabalho. Neste trabalho, adota-se a interpretação de que ambos (extrema pobreza e

³⁵ Aqui compreende-se por interseccionalidade de identidades o processo de que cor, sexo, raça, gênero e classe são aspectos que constituem o sujeito de maneira mútua, bem como suas experiências subjetivas de vida. Nesse sentido, o sujeito carrega consigo diferentes características que podem influenciar, também, de maneiras distintas a sua forma de ser visto, de ver e existir no mundo. Portanto, políticas públicas de combate à desigualdade precisam ser formuladas de maneira a entender e levar em consideração o cruzamento das identidades nesse cenário.

baixo acesso à serviços) se retroalimentam em um ciclo contínuo, o ciclo da pobreza. Ou seja, o baixo acesso aos serviços é tanto causa como consequência da pobreza.

A importância da ampliação do acesso aos serviços, a fim de combater a pobreza, é notada no Plano Brasil Sem Miséria³⁶. Por meio de ações intersetoriais, o plano incluía a garantia de acesso a serviços, tendo como objetivo melhorar a condição de vida das pessoas mais vulneráveis e quebrar o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). Por isso, as condicionalidades de acesso aos serviços de educação e saúde foram estabelecidas pelo Programa Bolsa Família, visando estimular e promover a inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade social (PAIVA et al., 2014).

Quanto aos serviços de saneamento básico (coleta de lixo, esgotamento sanitário e abastecimento de água), os dados apontam diferentes níveis de inadequação de acesso (IJSN, 2018a; 2018b). Segundo estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS), a falta de acesso a esses serviços prejudica a geração de renda por conta de vários fatores: pela maior ocorrência de problemas de saúde que interrompem o trabalho; a falta de água para atividades econômicas; e pelo maior tempo gasto para se obter o acesso à água (PRÜSS-ÜSTÜN, 2008).

Observa-se que a falta de coleta de lixo alcança a média de 10,8% das famílias cadastradas no Cadastro Único do Espírito Santo (IJSN, 2018a), aumentando para 14,5% dos domicílios pesquisados no Relatório da Avaliação de Impacto do Bolsa Capixaba (IJSN, 2020). Já a falta de acesso a esgotamento sanitário adequado atinge a média de 31,2% das famílias do Cadastro Único (IJSN, 2018a), embora alcance 22,2% nos dados do Relatório Parcial (IJSN, 2018). Já sobre o abastecimento de água que se observa a maior diferença entre os dados, sendo inadequada para 18,4% das famílias do Cadastro Único (IJSN, 2018a) enquanto representa somente 3,5% dos domicílios pesquisados, o que é explicado pela maior cobertura desse serviço na Região Metropolitana de Vitória, local onde as entrevistas foram realizadas. No Espírito Santo, os dados de 2017 apontam a falta de coleta de lixo direta ou indireta em 9% dos domicílios, a inadequação de

³⁶ O Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011, teve como objetivo a superação da extrema pobreza no Brasil por meio de ações em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

esgotamento sanitário em 22,4% e a ausência de abastecimento de água em 14,4% (IJSN, 2018b). Embora haja uma diferença entre os períodos dos dois relatórios, 2019 no primeiro e 2017 no segundo, nota-se um percentual maior de falta de acesso referente às famílias cadastradas no Cadastro Único.

Outro aspecto importante para a superação da extrema pobreza é o acesso a serviços adequados de habitação, uma vez que a passagem de uma moradia precária para uma moradia digna possui reflexos na melhoria das condições de saúde e mesmo da situação de renda, visto que o pagamento de aluguel deixa de ser necessário (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). Na Síntese de Indicadores Sociais do Espírito Santo, os dados de 2017 mostram que 4,6% dos moradores do Espírito Santo residiam em domicílios excessivamente adensados – quando o número de moradores por dormitório supera o adequado –, enquanto em nível nacional a ocorrência é maior, de 5,9% (IJSN, 2018b). Outro fator que demonstra a inadequação das condições de moradia é o ônus excessivo com aluguel, ou seja, quando alcança 30% ou mais da renda domiciliar, correspondendo a 4,9% em nível nacional e 4,7% no Espírito Santo. De forma complementar, o Relatório Parcial do Bolsa Capixaba aponta que a moradia representa um dos maiores gastos das famílias em situação de extrema pobreza beneficiárias do PBF, das quais 21% possuem gastos com aluguel e 32,5% moram em domicílios cedidos.

O conceito de déficit habitacional³⁷ também auxilia na compreensão da insuficiência de moradias e, conseqüentemente, evidencia a necessidade de políticas de acesso a serviços de habitação, abrangendo um conjunto de fatores: a precariedade das construções ou o desgaste físico de sua estrutura, a coabitação familiar forçada - famílias conviventes que desejam compor domicílio independente –, os domicílios excessivamente adensados e o ônus excessivo com aluguel (IJSN, 2019). Do total de registros válidos das famílias cadastradas no Cadastro Único no Espírito Santo de 2019, os dados apontam que 19,40% estão em situação de déficit habitacional³⁸, somando

³⁷ Metodologia definida pela Fundação João Pinheiro e replicada pelo IJSN a partir dos dados do Cadastro Único.

³⁸ Segundo a Fundação João Pinheiro, utilizando a mesma metodologia, em 2015 o déficit habitacional foi estimado em 6,3 milhões de moradias no Brasil, dos quais 8% estão localizados no Espírito Santo, totalizando 109.535 domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Destes domicílios, destaca-se a participação elevada do ônus excessivo com aluguel como componente do déficit, presente em 66,8% dos casos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

74.454 famílias. Desse total, 7,09% referem-se a habitação precária, 1,27% a coabitação familiar, 89,89% de ônus excessivo com aluguel e 1,75% de adensamento excessivo (IJSN, 2019). Além disso, do total de famílias com déficit habitacional, nota-se que 46,44% se concentram na microrregião metropolitana, variando de 1,63% na microrregião Central Serrana a 10,53% na microrregião Rio Doce (IJSN, 2019).

Confirmando as análises apresentadas nas outras causas, a falta de acesso aos serviços de educação e qualificação profissional no Brasil é em grande parte uma das causas da inserção precária (renda baixa e instável) no mercado de trabalho da população pobre em idade adulta (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). Dados do Perfil da Pobreza no Espírito Santo apontam que, da população acima de 25 anos, 56,5% completaram até o ensino fundamental, enquanto 50,9% completaram o ensino médio. Comparativamente, dados do Relatório Parcial do PBC sobre a população acima de 25 anos apontam que 43,9% completaram até o ensino fundamental e 38,9% completaram o ensino médio, sendo este nível o que permitiria acessar melhores postos de trabalho. Sobre a inserção no mercado, enquanto a nível nacional, a informalidade atinge 41,1% da população ocupada (AGÊNCIA IBGE, 2020). Dados do Perfil da Pobreza no Espírito Santo demonstram a informalidade como condição predominante dos pertencentes ao Cadastro Único, com 70,2% entre a população em idade ativa ocupada (IJSN, 2018a), abrangendo trabalhadores sem carteira de trabalho, empregador sem CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas), trabalhador sem CNPJ e trabalhador familiar.

No meio rural, destaca-se a escassez de serviços de captação e armazenamento de água como fator que afeta a capacidade produtiva das famílias, dado que a disponibilidade de água se faz necessária para o desenvolvimento de pequenos projetos e para a produção rural (CAMPOS et al., 2014). Em nível nacional, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), em execução desde 2003, busca prover o acesso à água para famílias de baixa renda rurais. A metodologia do programa baseia-se na utilização de tecnologia social, envolvendo e capacitando os beneficiários na construção das cisternas, para que se promova autonomia e gere oportunidade de trabalho nas comunidades rurais com problema de escassez de água. No Espírito Santo, a política é coordenada pela SETADES e tem

trabalhado na construção de 425 cisternas nos municípios pertencentes à região da SUDENE. Atualmente, esse processo possui um impasse sobre as consequências à saúde provocadas pelo consumo de água captada em telhados de amianto.

Por fim, destacam-se os serviços ofertados por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e da Unidade Básica de Saúde (UBS), sendo o primeiro voltado especialmente à população mais pobre e vulnerável, fortalecendo a convivência familiar e comunitária, e o segundo um dos mais importantes instrumentos para a superação da extrema pobreza, possibilitando os cuidados que habilitam o indivíduo para o estudo e o trabalho. Dados do Relatório Parcial do PBC mostram que 61% dos moradores responsáveis procuraram os serviços do CRAS e 92,8% os da UBS. Entre os que procuraram o CRAS apenas 11,5% receberam a visita do agente do CRAS e entre os que buscaram a UBS 34,5% receberam a visita do agente comunitário de saúde. Observa-se que a procura pelos serviços é significativamente alta, sobretudo em relação a UBS, denotando que possuem informações e conhecimentos que os predispõem na busca dos mesmos. O acesso aos serviços, contudo, é muito inferior à procura, dado a quantidade reduzida de atendimentos para aqueles que os solicitaram.

4.1.6.2 Consequências

Nesta seção apresenta-se as três consequências presentes na árvore do problema. Desse modo, foram levantados três temas para o debate das consequências que o problema de insuficiência de renda gera. A primeira focaliza a questão da insegurança alimentar e nutricional, com dados para o Espírito Santo. O segundo tema destacado caracteriza-se pela instabilidade das fontes de renda familiar, tema este que tem uma relação de causa-consequência com o problema. Por último, apresenta-se a alta dependência das redes de proteção social.

4.1.6.2.1 Insegurança alimentar

Uma das consequências da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBC é a insegurança alimentar, temática que já se fazia presente no primeiro campo desta pesquisa e no modelo lógico da política como ponto a ser mitigado. Conforme

apresentado na metodologia da pesquisa, para medir o índice de insegurança alimentar no primeiro campo a equipe se baseou em dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), encontrando 88,0% das famílias entrevistadas com algum grau de insegurança alimentar³⁹. Os graus são definidos pela EBIA, tal como aponta o IJSN (2015) a respeito da temática no Espírito Santo, sendo: (1) segurança alimentar, (2) insegurança alimentar leve, (3) insegurança alimentar moderada e (4) insegurança alimentar grave.

Assim, um domicílio com **segurança alimentar** possui acesso frequente a alimentos de boa qualidade e em quantidade necessária, de modo que o acesso a outras necessidades básicas não é comprometido. No caso de uma **insegurança alimentar leve**, há a incerteza diante do acesso futuro a alimentos de boa qualidade. Tal preocupação leva a família a consumir outros tipos de alimentos considerados inadequados para que a quantidade não seja comprometida. Quando, por sua vez, a família é classificada com **insegurança alimentar moderada**, significa que há uma redução na quantidade de alimentos entre os adultos; e/ou, ainda, uma mudança nos padrões de alimentação em razão da situação de falta de alimento entre os adultos. Tratando-se de **insegurança alimentar grave**, a redução na quantidade de alimentos acontece entre as crianças da família, podendo também acontecer em razão de mudança nos padrões de alimentação devido à falta de alimentos entre as crianças. Na insegurança alimentar grave, há fome, ou seja, os indivíduos não realizam todas as refeições de um dia porque não possuem recursos financeiros para comprar os alimentos (IJSN, 2015) – daí a importância do olhar à insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBC, para que essa realidade se modifique.

Para entender o fenômeno da insegurança alimentar em seus diferentes graus se faz necessário compreender também sua possível solução. De acordo com um documento da Ação Brasileira Pela Nutrição de Direitos Humanos (ABRANDH), o termo “segurança alimentar” é resultado da preocupação com políticas alimentares durante a Primeira Guerra Mundial, na Europa, no que diz respeito à produção dos países com relação aos seus próprios alimentos. Na Segunda Guerra Mundial, o conceito se fortalece de outra

³⁹ Ver o Relatório Parcial da Avaliação de Impacto do Projeto Bolsa Capixaba com análise completa do indicador.

maneira, a fim de garantir o bem-estar dos indivíduos em geral (ABRANDH, 2013). Para tanto, o direito humano à alimentação adequada é contemplado pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, assim como no artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁰. No Brasil, o direito à alimentação está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, por meio de uma emenda constitucional de fevereiro de 2010⁴¹. O direito à alimentação aparece também em leis mais específicas, como a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 que criou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no país, tendo como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. A Lei enfatiza o dever do poder público em trabalhar na promoção desse direito aos cidadãos – respeitando, monitorando, informando, provendo, fiscalizando e avaliando⁴².

Discutir a respeito de uma situação de segurança alimentar é pensar em dimensões variadas de questões sociais para que esta funcione eticamente e socialmente como condição humana universal – o que ainda não é uma realidade (AZEVEDO, 2017). Destaca-se que o Brasil, mesmo sendo um potencial produtor mundial de alimentos, ainda não conseguiu formular uma política pública que atendesse plenamente ao direito dos indivíduos quanto ao acesso à boa alimentação (ROSANELI et al., 2015). Segundo Azevedo (2017), acredita-se que a discussão em torno de (in)segurança alimentar extrapola a dimensão quantitativa, bem como aspectos de uma boa utilização biológica dos nutrientes que são consumidos – ou seja, apenas a quantidade calórica não se faz suficiente. Questões culturais, tradicionais e de meio ambiente tornam a discussão mais complexa (AZEVEDO, 2017). Quando pontos como estes não são considerados cruciais no contexto social dos indivíduos, a insegurança alimentar acontece e, para além da fome e de hábitos alimentares de consumo, “esta é um problema causado por vários

⁴⁰ Estas informações constam em sítio do governo brasileiro, disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>

⁴¹ Ementa disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm

⁴² Lei disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

fenômenos complexos que podem estar combinados de maneiras diversas, tais como a fome, a pobreza, a desnutrição e a obesidade” (IPEA, 2019, p. 9).

Assim como em outros lugares do mundo, desde o século XX grande parte da população brasileira tem vivenciado a obesidade e outras doenças crônicas, ambas relacionadas aos padrões de alimentação (IJSN, 2012). Em casos de insegurança alimentar, em que alimentos nutritivos são substituídos por outros mais acessíveis (os industrializados, por exemplo) de acordo com a situação financeira da família, o consumo de açúcares e gorduras pode aumentar. Se a família, por sua vez, possuir uma vida sedentária, a situação epidemiológica e nutricional, nesses casos, pode vir a ser ainda pior (IJSN, 2012). Nesse sentido, a discussão sobre (in)segurança alimentar diz respeito não somente à falta do alimento, mas à procedência nutritiva do mesmo e à possibilidade financeira de adquiri-lo, assim como outros aspectos de condições básicas de sobrevivência. Quanto a isso, Hoffmann (1995, p. 158) acredita que, no que diz respeito ao combate à insegurança alimentar, é necessário trabalhar o “acesso a outras condições para uma vida saudável como moradia, abastecimento de água, condições sanitárias, acesso a serviços de saúde e educação”.

Há autores que analisaram a ação de políticas de transferência de renda no combate à insuficiência alimentar. Cotta e Machado (2013), por exemplo, por meio de uma pesquisa de revisão de literatura, observaram que de sete estudos em diferentes locais do Brasil, cinco deles apontaram impactos positivos no Programa Bolsa Família quanto à promoção da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários⁴³. As autoras apontaram que, enquanto programa de transferência de renda, o PBF pode auxiliar no combate à insegurança alimentar e nutricional das famílias à medida em que proporciona a capacidade de acesso aos alimentos (COTTA; MACHADO, 2013).

Nascimento et al. (2017) também analisaram o papel do programa no que diz respeito à segurança alimentar das famílias, tratando especificamente do Território de Marajó, no Pará. Os autores perceberam o impacto significativo do PBF no combate à fome e à insegurança alimentar das famílias, possibilitando aos beneficiários manter em suas

⁴³ Os artigos analisados observavam tanto o gasto financeiro com a alimentação, como questões de nível de hemoglobina no sangue e de consumo alimentar.

refeições as características sociais e culturais da região em que vivem (NASCIMENTO et al., 2017)⁴⁴. Tanto Cotta e Machado (2013), quanto Nascimento et al. (2017), chamam a atenção para a baixa qualidade dos alimentos consumidos, no que diz respeito a valores nutritivos e qualidades calóricas. Essas questões levantam uma reflexão de que, em um cenário como este, é necessário pensar em ações paralelas junto às famílias beneficiárias no desenvolvimento de práticas mais nutritivas.

No caso do Espírito Santo, espera-se que o processo de redesenho do PBC, ao trabalhar a transferência de renda e outros aspectos sociais, possibilite resultados positivos no que diz respeito ao acesso dos beneficiários a uma alimentação nutritiva e saudável, de forma a diminuir os graus de insegurança alimentar, fome e obesidade vivenciado pelos mesmos, uma vez que atentar-se para a insegurança alimentar é também voltar o olhar para outras desigualdades sociais. Nesse sentido, e levando em consideração o cenário do PBC diante dos índices inicialmente aqui apresentados – bem como toda problemática envolvida entre a insuficiência de renda das famílias, suas causas e suas consequências – se faz necessário, como discutem Rosaneli et al. (2015), olhar para a fome e para a pobreza de forma a mitigá-las como um pleno exercício da cidadania. É preciso, então, pensar a alimentação saudável, levando em consideração a comunidade, sua cultura e seus princípios éticos; o valor nutricional dos alimentos, a variedade de produtos e a sustentabilidade, tanto ambiental como social (ROSANELI et al., 2015).

4.1.6.2 Instabilidade das fontes de renda familiar

A instabilidade das fontes de renda é um elemento importante para a dinâmica familiar. Não garantir uma renda mínima impõe diversas barreiras aos membros das famílias mais vulneráveis, que as aprisionam em um ciclo de condições desfavoráveis, como uma espécie de armadilha de pobreza. A incerteza inerente ao processo de procura de uma ocupação é amplificada quando não se possui as condições mínimas para o desenvolvimento das habilidades de cada membro da família. Por exemplo, em uma família cujo principal dilema é a garantia da alimentação diária, há pouco espaço para o desenvolvimento das demais dimensões dos indivíduos, como educação, saúde etc. Essa

⁴⁴ Os autores relatam também a interação dos beneficiários com consumidores locais de pequenos supermercados e vendas ao adquirirem os alimentos, o que fortalece as práticas creditícias do município.

característica se manifesta nas formas como as pessoas mais vulneráveis acabam se inserindo no mercado de trabalho, geralmente, na informalidade ou em empregos temporários, cuja necessidade de qualificação é mínima. Particularmente no período da pandemia, essa emergência foi ainda mais acentuada, evidenciando um sistema econômico frágil no que diz respeito à garantia de direitos e ao acesso à renda.

Dados levantados na primeira pesquisa de campo da avaliação do PBC revelaram um elevado índice de Insegurança de Renda⁴⁵, que atinge quase a totalidade das famílias da amostra (98%). Isso significa que quase todas as famílias sofrerão com falta de dinheiro para atendimento das necessidades básicas dos membros da família. A tabela abaixo apresenta as estatísticas descritivas das principais fontes de renda das famílias entrevistadas.

Tabela 8: Estatísticas descritivas das fontes de rendimentos dos domicílios entrevistados - Região Metropolitana da Grande Vitória - Maio a Agosto de 2018

Variáveis	Média	Desvio padrão	Nº de observações
Trabalho regular	R\$ 961,67	R\$ 726,14	435
Trabalho ocasional	R\$ 312,91	R\$ 398,90	489
Benefícios do trabalho	R\$ 233,18	R\$ 171,60	109
Renda total do trabalho, com benefícios do trab.	R\$ 755,39	R\$ 821,84	790
Outras rendas (benefícios, pensões etc.)	R\$ 390,66	R\$ 420,34	1.142
Renda total do domicílio	R\$ 892,12	R\$ 889,07	1.169

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”.

Para entender a tabela é importante diferenciar os dois tipos de trabalho considerados no momento da pesquisa. A natureza desse trabalho é determinada pela frequência a qual o trabalho proporciona acesso à renda, independentemente do tipo de vínculo

⁴⁵ Dos 1.183 domicílios entrevistados, 24 (2% do total) foram identificados na situação de segurança de renda. Os domicílios que estão em situação de insegurança leve somam 625 (53%); já os que estão em situação de insegurança moderada são 502 domicílios (42%). Apesar de serem poucos, 32 domicílios (3% do total) estão em situação de insegurança grave. Ressalta-se que dos 1.183 domicílios entrevistados nenhum apresentou situação de insegurança de renda gravíssima (IJSN, 2020).

formal. Dessa forma, um trabalho informal pode ser classificado como trabalho regular se a família tiver acesso ao rendimento de forma contínua.

Especificamente nesse contexto da pesquisa de campo, foi constatado que existem dois canais que podem garantir renda para as famílias: i) transferências governamentais e, ii) acesso a trabalho e condições de geração de renda. Barros et al. (2006) realizaram uma análise dos determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda no Brasil, entre o período de 2001 a 2004. Os principais resultados constataram dois determinantes principais que foram responsáveis pela queda na desigualdade de renda no país. Um deles foi a renda não-derivada do trabalho - por exemplo, as transferências governamentais - que explicam 36% desta queda. O outro determinante foi a melhora na distribuição da renda derivada do trabalho, que explica 47% da queda da desigualdade de renda. Barros et al. (2010), em um estudo semelhante para o Espírito Santo, investigaram os determinantes da redução na pobreza e desigualdade de renda no estado. Os autores demonstraram que as transferências públicas de renda foram muito importantes para a queda da pobreza e desigualdade de renda até 2009, mas o principal determinante foi também a remuneração do trabalho - advinda do crescimento da produtividade na região.

O setor informal brasileiro é caracterizado por uma grande heterogeneidade e bastante dinamismo. Feijo, Silva e Souza (2009) destringem estas características classificando três níveis de informalidade: alta, média e baixa; definidos a partir dos quatro pressupostos básicos do Trabalho Decente⁴⁶ promovido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT): (1) emprego; (2) seguridade social; (3) direitos trabalhistas; e (4) o diálogo social. Seus resultados revelaram que das 68 categorias de atividades, 25 apresentaram alta informalidade (48%), 21 atividades apresentaram média informalidade (25%), e 22 classificadas como baixa informalidade (27%). Esses dados

⁴⁶ “Em 1999 a OIT formalizou o conceito de Trabalho Decente como uma síntese da sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas. O Trabalho Decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT (o respeito aos direitos no trabalho, a promoção do emprego, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social), e condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável” (GUIMARÃES, 2012, p. 9).

indicam que, quase a metade do setor informal brasileiro tem um nível de informalidade considerado alto, distanciando-se assim dos pressupostos de trabalho decente estabelecidos pela OIT.

Como uma forma de mitigar essa volatilidade e instabilidade das rendas das famílias mais pobres, geralmente com trabalhos informais, o Governo Federal adotou a medida do retorno garantido em 2011. Essa regra tinha o objetivo de dar às famílias que melhoraram seu patamar de renda a segurança para sair do Bolsa Família, sabendo que poderão voltar caso sua renda volte a cair. Para fazer uso dessa opção, as famílias devem solicitar à gestão municipal do Programa seu desligamento voluntário, de maneira que esta família tivesse prioridade na inserção no programa.

No entanto, foi a partir de 2014, sobretudo devido à retração do crescimento econômico no país, que o mercado de trabalho sofreu fortes impactos em meio a uma crise econômica e política. Neste cenário, é possível notar que quando estes dois fatores aumentam, a instabilidade da renda familiar fica cada vez mais propensa a aumentar, tendo em vista que a renda do trabalho é uma das principais determinantes da desigualdade de renda, conforme evidenciado.

Desse modo, trazer dados sobre a taxa de desocupação (desemprego) e informalidade do Espírito Santo em comparação com o Brasil, pode ser importante para elucidar melhor o contexto que se reflete na instabilidade da renda e influencia as condições de vida dos beneficiários do PBC.

A população do Espírito Santo na força de trabalho em 2019 era de mais de 2,1 milhões de pessoas, tendo uma taxa de desocupação de 10,3%, menor em comparação com a do Brasil que foi de 11,0%. Essa taxa representa 222 mil pessoas desempregadas no Estado no final do ano de 2019 (IJSN, 2020). A taxa de desemprego caiu no Brasil e no Espírito Santo, no entanto, a informalidade atingiu níveis recordes. O Espírito Santo é o Estado da Região Sudeste com a maior taxa de informalidade (41,6%), acima inclusive da média brasileira, que foi de 41,1%, maior nível desde 2016. Dados do Cadastro Único de 2019 apontam que no Espírito Santo, 70,2% da População em idade Ativa - PIA ocupada inscrita no cadastro estão na informalidade (IJSN, 2019).

Diante deste cenário cuja informalidade abrange 41,6% da população ocupada no mercado de trabalho capixaba, os reflexos na instabilidade da renda das famílias, sobretudo as mais vulneráveis, tendem a ser cada vez mais negativos, pois o mercado informal é instável, repleto de incertezas e inseguranças, o que torna o trabalho precário e desvalorizado. Além disso, a própria insuficiência de renda prejudica o acesso a melhores empregos, com melhores salários, pois tende a direcionar estas pessoas ao mercado informal e precário, por não terem oportunidades educacionais para se qualificarem a um posto de trabalho mais bem remunerado, ou até mesmo não terem acesso a uma alimentação adequada, cultura e saúde, por exemplo, que são elementos que também capacitam o indivíduo ao trabalho. Cacciamali e Tatei (2017) enfatizam que os impactos que a informalidade gera no desemprego e na renda futura dos jovens são fortes, podendo comprometer projetos futuros de mudanças e de mobilidade social.

Por fim, destaca-se que as teses reveladas por Barros et al. (2006; 2010), Feijo, Silva e Souza (2009) e Cruz (2019) mostram que a renda do trabalho foi um dos principais fatores responsáveis pela queda na desigualdade de renda observada no Brasil nas duas últimas décadas.

4.1.6.2.3 Alta dependência das redes de proteção social

Outra consequência da insuficiência de renda das famílias beneficiárias do PBC é o seu alto grau de dependência em relação às redes de proteção social. A atuação das redes de proteção social no Brasil tem como objetivo a garantia de renda, a oferta de serviços universais continuados e as políticas voltadas para grupos particularmente segregados e discriminados (JACCOUD, 2014). No contexto do PBC, o alto grau de dependência significa dizer que, para enfrentar situações de fome, pobreza, desemprego, segregação social e desigualdade de acesso à serviços, as famílias necessitam intensamente do apoio das redes de proteção social. Sobre isso, Sposati, Cortes e Coelho (2013) apontam que a proteção provê atenção e cuidados necessários para a sobrevivência dos indivíduos e famílias, quando as relações familiares ou de mercado são insuficientes ou incapazes.

Uma forma de identificar o grau de dependência das famílias se dá mediante dados sobre a renda proveniente de programas de transferência de renda. No Relatório Parcial

de Avaliação do Bolsa Capixaba, nota-se que as transferências do governo (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Capixaba) representam em média 47,91% da renda total dos domicílios pesquisados (1.169). Além disso, nota-se que quanto menor a renda dos domicílios – desconsiderando as transferências e aposentadoria –, maior é o percentual de participação das transferências na renda total, e vice-versa. Por exemplo, uma família com renda própria de R\$ 100,00 sem transferência, têm em média 62,5% da renda oriunda das transferências, enquanto em uma família cujo rendimento sem benefício é de R\$ 500,00, o percentual oriundo da transferência na renda total domiciliar é de 33,4%. Percebe-se, portanto, que quanto menor a renda dos domicílios, maior é o grau de dependência das famílias em relação a proteção de renda, e, inversamente, quanto maior a renda domiciliar, menor é o grau de dependência.

O consumo familiar oriundo de ajuda ou doação também serve de evidência de dependência e, conseqüentemente, de vulnerabilidade social. No Relatório Parcial de Avaliação do Bolsa Capixaba, a categoria “ajuda” inclui a ajuda de familiares conviventes, ajuda ou doação de familiares não doadores, de vizinhos, amigos ou conhecidos, empregador e entidades socioassistenciais (instituições religiosas e organizações não-governamentais). A pesquisa de campo, da referida pesquisa, revela o gasto domiciliar médio de R\$ 255,67 oriundo de ajuda, considerando um total médio de gasto de R\$ 776,60, o que representa um percentual elevado na composição do consumo, de 32,9%.

4.2. Definição da intervenção

Após as análises e considerações acerca dos múltiplos efeitos que a insuficiência de renda gera sobre a vida do indivíduo e de toda a sociedade, esta seção apresentará a recomendação final de modelo da intervenção, que têm como objetivo auxiliar na conformação do novo desenho da política do Projeto Bolsa Capixaba (PBC).

As propostas aqui apresentadas consolidam uma série de debates e exercícios de simulação efetuados pelo corpo técnico que assina este Relatório. Como ponto de partida, buscou-se desenhar alguns modelos que buscavam reduzir as múltiplas vulnerabilidades às quais as famílias elegíveis estão expostas. Cada modelo simulado focalizava um conjunto de variáveis consideradas relevantes, tais como o valor médio

que cada família iria receber, o número de pessoas que ultrapassariam a linha de extrema pobreza, o número de crianças de até 6 anos atendidas, o orçamento previsto para a política, dentre outras. Além das múltiplas variáveis, as simulações consideravam 3 critérios para a comparação entre os modelos:

a) Atendimento total da política: neste critério, supõe-se que todas as famílias elegíveis pudessem ser atendidas pela política.

b) Meta de atendimento: neste critério, pretende-se atingir a meta de atendimento de 25 mil famílias.

c) Restrição orçamentária: neste critério, considera-se como restrição orçamentária o montante de recursos disponíveis pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCOP), no valor de R\$ 24 milhões ao ano.

Nota-se que tais critérios são mutuamente excludentes uma vez que, por exemplo, a restrição orçamentária seria um impedimento para se atender ao conjunto total de famílias elegíveis. Desta forma, estes critérios propõem auxiliar na tomada de decisão acerca do melhor modelo que será adotado.

Durante os exercícios de simulação, as propostas de modelos foram aperfeiçoadas e resultaram em dois modelos que serão apresentados neste Relatório: 1) Modelo de superação do hiato de extrema pobreza; e 2) modelo de pagamento por criança na primeira infância. Os resultados estatísticos das demais simulações, bem como os comentários acerca da efetividade de cada uma, poderão ser consultados na seção de anexos.

Antes de apresentar os modelos, torna-se importante identificar brevemente os critérios sugeridos para seleção e priorização das famílias que serão atendidas pela política. Destaca-se que tanto os critérios de elegibilidade quanto de priorização propostos são válidos para os dois modelos que serão apresentados.

Ressalta, ainda, que os critérios direcionados ao processo de priorização são resultados de uma série de discussões que acompanharam o aperfeiçoamento dos modelos propostos. Neste processo, buscou-se ponderar quais os fatores responsáveis por

agravar vulnerabilidades de uma família e que, por isso, devem ser considerados caso haja empate entre as famílias consideradas na lista de beneficiários. Desta forma, o processo de priorização deve obedecer a ordenação proposta abaixo, qual seja, do primeiro ao último critério, enquanto houver empate entre as famílias.

Quadro 8: Critérios de elegibilidade e priorização propostos para o Bolsa Capixaba

Critérios de elegibilidade
<ol style="list-style-type: none">1. As famílias precisam ser beneficiárias do Programa Bolsa Família do Governo Federal.2. As famílias devem possuir ao menos um dependente na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício;3. As famílias devem possuir renda mensal <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza de referência, mesmo após o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família.
Critérios de priorização
<ol style="list-style-type: none">1. Aquelas que apresentam o maior número de filhos na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício;2. Aquelas que apresentam o menor Índice de Desenvolvimento da Família (IDF);3. Aquelas que apresentam a menor idade média entre seus filhos na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício.

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

A seguir, serão apresentadas as duas propostas de intervenção.

4.2.1 Proposta de intervenção 1: modelo de superação do hiato de extrema pobreza

4.2.1.1 Objetivo

O desenho de intervenção proposto pelo modelo 1 tem como principal objetivo auxiliar na consolidação do PBC enquanto um programa de alívio e superação da extrema

pobreza. Para isto, a recomendação primordial torna-se a adoção da linha de extrema pobreza do Banco Mundial como linha de referência para o PBC.

Conforme destacado na seção “Pobreza e Insuficiência de renda”, que discute as diferentes linhas adotadas no Brasil e no mundo, o modelo vigente do PBC adota a linha administrativa do Ministério da Cidadania, que considera extremamente pobres aquelas pessoas cuja renda seja inferior a R\$ 89,00 ao mês. No entanto, este Relatório propõe uma relevante alteração neste tema: a adoção da linha de referência do Banco Mundial, atualmente fixada em R\$ 146,90⁴⁷.

Conforme análise apresentada na referida seção, a adoção da linha do Banco Mundial possibilitará maior comparabilidade da política em dois níveis: i) em nível doméstico, poderá ser comparada à estudos realizados por institutos como IBGE e IPEA, que já adotam a referida linha em seus estudos; e ii) em nível internacional, poderá ser comparada à relatórios apresentados pelo Banco Mundial e demais organizações e acordos internacionais, tais como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, ratificada pelo Governo brasileiro em 2015.

Ademais, a definição deste nível de renda para se considerar um indivíduo extremamente pobre segue critérios metodológicos e possui atualizações periódicas em consonância com a realidade socioeconômica mundial. Destaca-se que tal metodologia não é utilizada pelo Ministério da Cidadania, que atualiza suas linhas de forma discricionária e sem um método claro e especificado, o que resulta na subestimação dos níveis de pobreza e extrema pobreza.

Por isso, a adoção da linha do Banco Mundial evita que ocorra um descolamento da política capixaba de transferência de renda das demais políticas de mesma natureza praticadas em outros países. Desta forma, o PBC poderá se consolidar enquanto um programa de alívio e superação de extrema pobreza uma vez que utiliza os critérios internacionalmente recomendados.

⁴⁷ Este valor corresponde à US\$ 1,90 ao dia, à PPC de 2011. Para mais informações, retornar à seção “Pobreza e Insuficiência de renda.”

4.2.1.2 Operacionalização

A operacionalização do modelo é brevemente apresentada em quatro itens:

- i) Como referência para a extrema pobreza, adota-se a linha do Banco Mundial R\$ 147,00 *per capita* ao mês (valor após arredondamento).
- ii) Para alcançar a linha de referência, transfere à família um valor variável de forma que cada membro que compõe esta família possa alcançar a linha de referência de R\$ 147,00.
- iii) Para o cálculo do valor variável, considera-se a renda *per capita* desta família após a transferência do Programa Bolsa Família.
- iv) O valor transferido à cada família não poderá ser inferior a R\$ 50,00, e superior a R\$ 1.000,00.

Destaca-se que os itens iii e iv requerem uma análise mais detalhada:

O item iii, que vincula o valor da transferência ao programa do Governo Federal, ressalta a relevância da ação de políticas combinadas. Ao se combinar o PBC ao programa Federal, possibilita-se que as famílias alcancem a linha de extrema pobreza, ação que poderia ser inviável do ponto de vista orçamentário caso o PBC fosse independente. Ressalta-se também que a complementaridade entre as políticas tende a fortalecer o programa nacional e evitar o surgimento de políticas conflitantes que gerem prejuízos ao beneficiário. Exemplo de conflito ocorreria caso o beneficiário precisasse escolher entre uma política ou outra, não podendo usufruir de um valor combinado que potencializa seu consumo e possibilita alcançar níveis mais dignos de renda. Ademais, a combinação entre as políticas reafirma a relevância do cumprimento das condicionalidades. Isso ocorre porque, uma vez que para se tornar elegível ao PBC as famílias precisam ser beneficiárias do Bolsa Família, garante-se que estas famílias estejam cumprindo suas obrigações relacionadas à saúde e educação de suas crianças, condicionalidades do programa Federal.

Quanto ao item iv, que impõem limites inferior e superior ao benefício, seu objetivo geral é tornar a política menos desigual, reduzindo a variância entre os valores

transferidos. Em outras palavras, os limites buscam que as famílias que recebem o menor valor possível, bem como aquelas que recebem o maior valor possível, não estejam muito distantes do valor médio que é transferido à maior parte das famílias. De forma específica, o limite inferior definido em R\$ 50,00 busca transferir às famílias um valor que seja minimamente relevante. Desta forma, evita-se que as famílias cuja renda esteja próxima à linha de extrema pobreza recebam valores que não impactem em seu padrão de consumo. Já o limite superior de R\$1.000,00 busca que famílias muito numerosas não recebam um valor de transferência excessivamente superior ao valor médio.

4.2.1.3 Resultados estatísticos da simulação

A fim de comparar os benefícios e a capacidade de atendimento do modelo recomendado por este Relatório em relação ao modelo vigente da política, torna-se necessário apresentar alguns resultados estatísticos de ambos.

Tabela 9: Simulação do modelo vigente do Bolsa Capixaba

Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00

Valor da transferência: valor variável necessário para alcançar a linha de R\$ 109,00

VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$ 28.876.908,00	R\$ 23.825.676,00	R\$ 23.999.880,00
Benefício per capita	R\$ 19,55	R\$ 20,11	R\$ 20,09
Benefício familiar per capita	R\$ 19,39	R\$ 19,96	R\$ 19,94
Famílias atendidas	31.731	25.000	25.221
Pessoas atendidas	123.073	98.720	99.535
Crianças de até 6 anos atendidas	44.435	37.704	37.927
Hiato da extrema pobreza	R\$ 109,12	R\$ 109,12	R\$ 109,12
Famílias que superam a extrema pobreza	0	0	0
Pessoas que superam a extrema pobreza	0	0	0

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Tabela 10: Modelo proposto de superação do hiato de extrema pobreza

Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00

Valor da transferência: valor variável necessário para alcançar a linha de R\$ 147,00

VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$ 105.803.436,00	R\$ 58.650.120,00	R\$ 23.997.300,00
Benefício per capita	R\$ 44,26	R\$ 47,77	R\$ 49,94
Benefício familiar per capita	R\$ 43,77	R\$ 47,60	R\$ 49,51
Famílias atendidas	52.798	25.000	8.773
Pessoas atendidas	199.198	102.319	40.045
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	20.447
Hiato da extrema pobreza	R\$ 0,04	R\$ 0,04	R\$ 0,07
Famílias que superam a extrema pobreza	45.857	21.135	7.175
Pessoas que superam a extrema pobreza	173.517	87.322	33.631

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Como resultado da atualização da linha de extrema pobreza para padrões internacionais, os benefícios *per capita* (ou seja, o que cada pessoa recebe), e familiar *per capita* (ou seja, o que cada membro de uma mesma família recebe) são aumentados em valores superiores ao dobro. Isso significa que, considerando o atendimento de todos os elegíveis, o benefício *per capita* passaria de R\$ 19,55 para R\$ 44,26 (aumento de 126%). Já considerando a meta de atendimento de 25 mil famílias, o benefício familiar *per capita* saltaria de R\$ 19,96 para R\$ 47,60 (aumento de 138%).

Esses valores são relevantes uma vez que, ao se analisar o consumo de uma família, em especial aquele direcionado à sua alimentação, um incremento de renda *per capita* em torno de dezenove reais ao mês não é capaz de surtir os impactos desejados frente aos preços dos bens praticados no mercado capixaba. Por isso, manter o valor da transferência nos padrões do modelo vigente põe em questionamento a própria efetividade do PBC enquanto uma ação para o alívio e superação da extrema pobreza no Estado.

Quanto à cobertura da política, ao se atualizar a linha de extrema pobreza ocorre um expressivo aumento no número de famílias elegíveis. Este aumento, de aproximadamente 21 mil famílias, demonstra que o modelo vigente acaba por subestimar os níveis de extrema pobreza e, por consequência, o conjunto de vulnerabilidades às quais os capixabas estão expostos. Destas novas famílias elegíveis, o modelo 1 propõe atender aproximadamente 76 mil pessoas e 27 mil crianças de até 6 anos a mais.

Os dados relativos ao hiato da extrema pobreza, ou seja, ao valor médio que cada pessoa precisaria receber para alcançar a linha de referência, apresentam disparidades relevantes. No modelo vigente, este hiato é de aproximadamente 73% da linha. Este número significa que cada indivíduo, após receber as transferências do governo Federal e Estadual, ainda precisaria de um adicional de renda de, em média e aproximadamente, R\$ 109,00 para deixar de ser considerado extremamente pobre. Por outro lado, adotando-se o modelo 1, o hiato resultante é de 0,24%. Este dado significa que aproximadamente todos os elegíveis deixariam a linha de extrema pobreza após o recebimento do benefício.

Ressalta-se que o limite superior de R\$1.000,00 para transferência à cada família resulta que algumas delas, as muito numerosas, não alcançarão a linha de extrema pobreza. No entanto, receberão um valor considerado efetivo para suprir suas necessidades básicas. De forma geral, considerando os 3 critérios apresentados nas figuras acima, ao menos 81% das pessoas atendidas deixarão a extrema pobreza após a transferência do valor sugerido no novo modelo. Este é um dado relevante uma vez que o modelo atual não é capaz de retirar nenhum indivíduo do grupo de extremamente pobres.

Quanto à viabilidade orçamentária do modelo sugerido, a esperada elevação nos custos demonstra que, para que uma política de superação de extrema pobreza seja efetiva, é necessário que se considere um orçamento mais robusto do que aquele disponível ao modelo vigente. Por isso, este Relatório sugere que sejam admitidas outras fontes de financiamento além do orçamento disponibilizado pelo FUNCOP. Destaca-se ainda que o custo mais elevado que o novo modelo propõe (àquele destinado a atender o grupo

total de elegíveis), corresponderia a apenas 0,55% da receita estadual prevista para o ano de 2019.

Em suma, o desenho de modelo de superação do hiato da extrema pobreza considera que as privações e múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias capixabas são muito mais abrangentes do que aquelas admitidas pelo modelo vigente. Esta constatação é corroborada por pesquisas realizadas no Brasil e no mundo, que adotam uma linha de extrema pobreza mais elevada do que aquela utilizada pelo Ministério da Cidadania.

Por isso, para que o problema de insuficiência de renda seja mitigado no Estado, torna-se necessário, como uma primeira ação, admitir que o nível de renda de R\$89,00 *per capita* ao mês é expressivamente inferior à realidade de mercado existente em nossa sociedade. Em outras palavras, é fundamental a uma política desta natureza que ela seja capaz de atender aos beneficiários com um valor de transferência que seja efetivo do ponto de vista da realidade social.

De forma geral, a adoção de um desenho de política nos moldes recomendados por esta proposta somaria esforços à reorientação da agenda social do Estado do Espírito Santo e, de forma específica, auxiliaria na consolidação do Projeto Bolsa Capixaba enquanto uma política efetiva de alívio e superação da extrema pobreza.

4.2.2 Proposta de intervenção 2: modelo de pagamento por criança na primeira infância

4.2.2.1 Objetivo

Na eventual impossibilidade de se adotar a proposta 1, este Relatório sugere a adoção de um modelo direcionado à primeira infância. Neste desenho, cada família beneficiária receberia uma transferência fixa de R\$90,00 e um valor adicional de R\$30,00 por filho na primeira infância, a partir do segundo filho. Desta forma, este modelo tem como objetivo transferir à família um valor que seja significativo para suprir as suas necessidades, elevando o benefício daquelas famílias com crianças na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos.

A opção de se transferir um valor proporcional ao número de crianças de até 6 anos reside na consideração de que famílias que são compostas por mais crianças apresentam maior vulnerabilidade⁴⁸. Por isso, ao transferir um valor variável por filho, busca-se fazer frente a este nível mais elevado de vulnerabilidade que estas famílias tendem a apresentar por serem mais numerosas.

Importante destacar que, diferente da proposta 1, este modelo não busca alcançar a linha de extrema pobreza, mas proporcionar à família uma renda capaz de ampliar sua capacidade de consumo.

4.2.2.2 Operacionalização

Uma vez que possuir ao menos 1 filho na primeira infância seja critério de elegibilidade da política, o benefício adicional só será pago às famílias que possuam mais de 1 filho nesta faixa etária. Desta forma, tem-se que que:

- i) Famílias com apenas 1 criança de até 6 anos receberão apenas o benefício fixo de R\$ 90,00;
- ii) Famílias com 2 filhos (ou mais) receberão o benefício adicional de R\$30,00 por filho, a partir do seu segundo filho.
- iii) O valor transferido à cada família não poderá ser superior a R\$1.000,00.

Destaca-se que, assim como o modelo anterior, este modelo adota como referência para a extrema pobreza a linha do Banco Mundial R\$147,00 *per capita* ao mês (valor após arredondamento).

4.2.2.3 Resultados estatísticos da simulação

A fim de comparar os benefícios e a capacidade de atendimento da proposta 2 com o modelo vigente da política, torna-se necessário apresentar alguns resultados estatísticos de ambos. A figura abaixo auxiliará nesta análise:

⁴⁸ Ver seção da definição do problema.

Tabela 11: Modelo de pagamento por criança na primeira infância

Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00

Valor da transferência: valor fixo de R\$ 90,00 por família + R\$ 30,00 a partir da segunda criança na primeira infância

VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$ 63.788.040,00	R\$ 33.766.200,00	R\$ 23.999.760,00
Benefício per capita	R\$ 26,69	R\$ 27,50	R\$ 27,91
Benefício familiar per capita	R\$ 29,21	R\$ 29,84	R\$ 29,84
Famílias atendidas	52.798	25.000	15.957
Pessoas atendidas	199.198	102.319	71.647
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	34.752
Hiato da extrema pobreza	R\$ 88,96	R\$ 92,71	R\$ 90,71
Famílias que superam a extrema pobreza	15.630	6.006	4.314
Pessoas que superam a extrema pobreza	51.181	22.027	17.261

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Nesta proposta de intervenção, os benefícios *per capita* (ou seja, o que cada pessoa recebe), e familiar *per capita* (ou seja, o que cada membro de uma mesma família recebe) são aumentados em, ao menos, 36,5%. Desta forma, os benefícios que no modelo vigente variam entre R\$ 19,55 e R\$ 20,00, a partir deste modelo passariam a variar entre R\$ 26,69 e R\$ 29,84. Novamente destaca-se a importância de se elevar o benefício *per capita* para níveis superiores do que propõe o modelo vigente, para que as famílias possam ampliar sua capacidade de consumo a partir de um incremento de renda que seja mais relevante.

Quanto à cobertura da política, nota-se novamente que, em comparação ao modelo vigente, há um aumento na base de beneficiários que é devido à adoção da linha de extrema pobreza do Banco Mundial. Neste sentido, o número de famílias elegíveis salta de 31.731 para 52.798, um aumento de aproximadamente 66,3%. A este respeito, destaca-se mais uma vez a propensão do modelo vigente em subestimar o número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza. De forma semelhante à proposta

anterior, ressalta-se neste modelo que a extrema pobreza alcança um número mais elevado de famílias do que sugere a linha de R\$89,00 utilizada pelo Ministério da Cidadania, motivo pelo qual este Relatório adota a referência do Banco Mundial.

Quanto ao hiato da extrema pobreza, ou seja, ao valor médio que cada pessoa precisaria receber para alcançar a linha de referência, nota-se que ele varia entre R\$ 88,96 e R\$ 92,71. Estes valores mais elevados de hiato são justificados pelo caráter do modelo: cabe lembrar que, diferente da proposta 1, a proposta 2 não tem como objetivo superar a extrema pobreza, e sim transferir aos beneficiários valores que sejam mais relevantes considerando sua vulnerabilidade relacionada ao número de crianças na primeira infância.

No entanto, embora superar a linha de referência não seja o objetivo do modelo, ele é capaz de retirar da extrema pobreza aproximadamente 86% das famílias elegíveis. Novamente, destaca-se que este é um dado relevante uma vez que o modelo atual não é capaz de retirar nenhum indivíduo do grupo de extremamente pobres.

Quanto à viabilidade orçamentária desta proposta, para que se atenda à uma meta de 25 mil famílias, o custo deste modelo supera o do modelo vigente em aproximadamente de R\$9,9 milhões. Já o orçamento necessário para se atender a todos os elegíveis seria de aproximadamente R\$63,7 milhões. De forma semelhante ao proposto no modelo anterior, este Relatório sugere que sejam admitidas outras fontes de financiamento além daquela disponibilizada pelo FUNCOP.

Em suma, a proposta deste modelo busca tratar do problema da insuficiência de renda entre as famílias beneficiárias com crianças na faixa etária na primeira infância, considerando que estas famílias são as que possuem maior incidência da extrema pobreza e vulnerabilidade. Neste sentido, o benefício adicional por criança busca suprir essa insuficiência de renda, favorecendo famílias mais numerosas e, portanto, mais vulneráveis.

4.2.3 Matriz de insumos, atividades e produtos e seus indicadores

Esta seção se dedica a apresentar o processo de definição da oferta da política do Projeto Bolsa Capixaba – PBC, bem como os indicadores que possibilitam o monitoramento da operacionalização e gestão, da comunicação e da avaliação da política (Anexo 2). A metodologia para elaboração do desenho da intervenção se baseou no Guia de Elaboração de Modelos Lógicos do Ministério da Educação (2018), que orienta para que sejam definidos os produtos, mapeado os usuários e listadas as atividades da política.

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138), os indicadores de monitoramento de uma política “[...] apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”. Jannuzzi (2014) ressalta que os indicadores de uma política são componentes centrais na etapa de definição da estratégia de monitoramento, pois transmitem informações de forma objetiva, possibilitando a captação dos efeitos da política na área social e econômica, por exemplo. Além disso, permitem também mensurar processos e etapas de atividades utilizando indicadores de processos ou produtos.

O processo de seleção e escolha exige uma análise dos indicadores de monitoramento e a verificação de algumas características fundamentais. Jannuzzi (2005) orienta que para selecionar indicadores de monitoramento, é preciso verificar suas propriedades. O indicador precisa ter relevância para que forneça informações que possam auxiliar no processo de tomada de decisão sobre o aperfeiçoamento e mudanças na gestão e operacionalização na política. Validade e confiabilidade também são propriedades importantes, e a escolha das fontes de dados confiáveis - de institutos de pesquisas como o IBGE e IPEA, ou fontes oficiais do Governo Federal - proporcionam legitimidade aos resultados e impactos alcançados pela política.

Jannuzzi (2005) destaca ainda que os indicadores devem conter também medidas sensíveis e específicas, de modo a captar rapidamente os efeitos da intervenção. Além disso, o autor destaca que os indicadores devem ter periodicidade e comparabilidade.

Outra propriedade considerada muito importante para Jannuzzi (2005) é a transparência, a qual permite que os gestores públicos e a sociedade possam compreender melhor os efeitos da política na realidade da população beneficiária.

Corroborando essas propriedades destacadas por Jannuzzi (2005), o estudo que promove um guia para avaliar políticas públicas elaborado pelo IJSN (2018) considera que os indicadores de monitoramento devem conter cinco propriedades. Eles devem ser específicos, mensuráveis, atribuíveis, realistas e periódicos (tempo).

Além dessas características, os indicadores também podem ser divididos em quatro diferentes classificações para fins de aplicação nas políticas públicas, sendo elas a divisão por área temática, a divisão entre indicadores objetivos e subjetivos, a classificação por diferenciação dos processos - como indicadores que medem os processos de demanda de insumos, execução de atividades e oferta dos produtos, bem como os resultados e impactos da política - e, por fim, a classificação por indicadores analíticos (ex.: taxa de pobreza, taxa de evasão escolar) e sintéticos (ex.: IDH, IDF) (JANNUZZI, 2005).

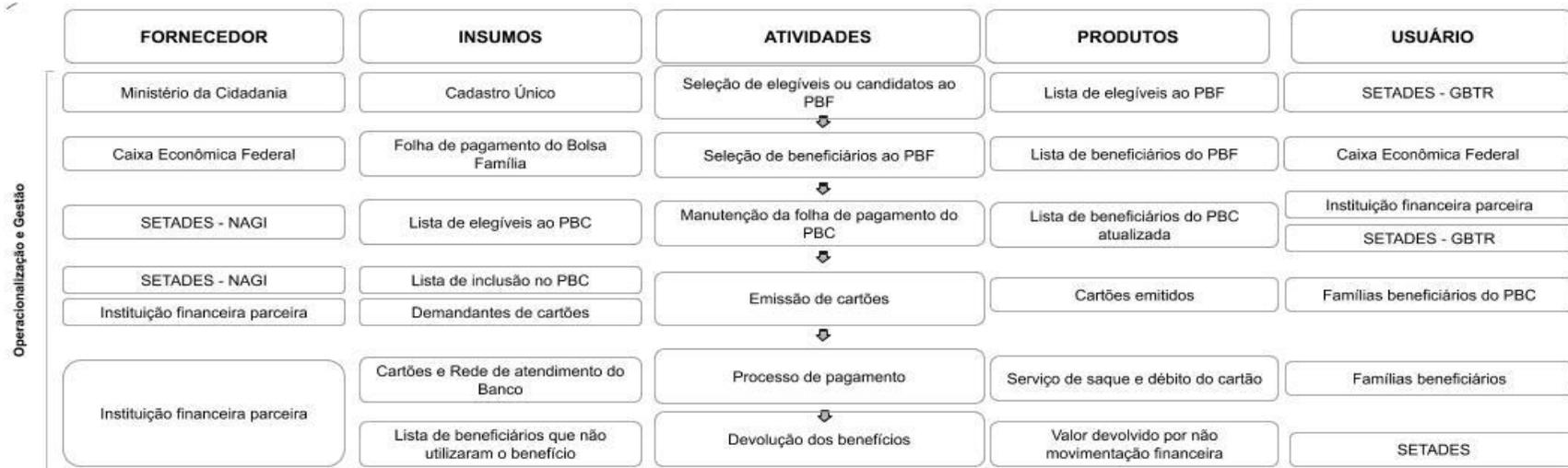
Optou-se pela elaboração dos indicadores com base nas orientações que constam no Guia do IJSN (2018). Desse modo, dividiu-se entre indicadores de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Assim, ao longo da apresentação da oferta da política os indicadores são listados e descritos.

A figura abaixo apresenta, de maneira geral, cada etapa do processo para a definição da oferta da política, orientado pelo Guia de Elaboração de Modelos Lógicos do Ministério da Educação (2018).

Figura 5: Etapas do processo de definição da oferta da política

Fornecedor	• Quem oferece os insumos? Qual é a fonte?
Insumos	• Quais recursos são necessários para executar as atividades?
Atividades	• Quais processos transformam os insumos em produtos?
Produtos	• Quais produtos obtidos das atividades?
Usuário	• Quem recebe estes produtos?

Figura 6: Operacionalização e gestão da política



Quadro 9: Indicadores dos processos de operacionalização e gestão da política

Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Insumos	Lista de beneficiários do PBC	Quantidade de famílias beneficiárias do PBC	Informa o número de famílias beneficiárias do PBC	SETADES	Mensal
	Demandantes de cartões do PBC	Quantidade de famílias que demandaram cartões do PBC	Informa o número de famílias que demandaram cartões do benefício do PBC	Banestes	Mensal
	Lista de beneficiários que não utilizaram o benefício do PBC	Quantidade de famílias que tiveram benefício do PBC devolvido	Informa o número de famílias que tiveram o benefício do PBC devolvido	Banestes	Trimestral



Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Atividades	Manutenção da folha de pagamento do PBC	Valor da folha de pagamento do PBC	Informa o montante, em reais, da folha de pagamento do PBC no mês	SETADES	Mensal
		Benefício médio	Valor do benefício médio pago aos beneficiários do PBC, dividido em: Benefício médio per capita; e Benefício médio familiar per capita	SETADES	Mensal
		Custo anual da política	Custo total do programa considerando o mesmo número de famílias atendidas	SETADES	Anual
		% Receita do Estado	Percentual que o orçamento do PBC representa da receita do Estado do Espírito Santo, no ano considerado	SETADES	Anual
	Emissão de cartões	Quantidade de cartões emitidos	Informa a quantidade de cartões que são emitidos	Banestes	Mensal
Produtos	Cartões emitidos	Quantidade de cartões ativos e não ativos	Informa o número de cartões ativos e não ativos	Banestes	Mensal
		Quantidade de cartões entregues e não entregues	Informa o número de cartões entregues e não entregues	Banestes	Mensal
	Serviço de saque e débito do cartão	Quantidade de famílias que não utilizaram o benefício do PBC	Informa o número famílias que não utilizaram o benefício do PBC, no período de 3 meses	Banestes	Trimestral
		Quantidade de famílias do PBC que perderam o benefício sem busca ativa	Informa o número de famílias que perderam o benefício do PBC sem busca ativa, no período de 3 meses	Banestes	Trimestral



Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
	Valor devolvido por não movimentação financeira	Montante dos benefícios do PBC devolvidos	Informa o montante de benefícios do PBC devolvidos no período de 3 meses	Banestes	Trimestral

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

O ponto de partida para a oferta dos produtos é o processo de seleção de elegíveis ao Programa Bolsa Família – PBF, que permite a seleção dos beneficiários do programa. Os insumos necessários para selecionar os beneficiários são os dados do Cadastro Único, fornecido pelo Ministério da Cidadania. Nessa mesma lógica, foram construídas as demais etapas da operacionalização e gestão da política. A atividade de manutenção da folha de pagamento do PBC, por exemplo, elabora uma lista de beneficiários do PBC atualizada, importante tanto para a instituição financeira que opera a política, quanto para a GBTR. Esse processo de atualização é fundamental, haja vista que algumas famílias acabam perdendo o benefício por não cumprirem as condicionalidades, ou até mesmo por deixarem de sacar o benefício o qual têm direito durante 3 meses.

A operacionalização e gestão da política demanda diversos indicadores para auxiliar no monitoramento desses processos. O indicador de quantidade de famílias beneficiárias do PBC contribui para monitorar o processo inicial, que é a elaboração da lista de beneficiários do PBC. Já o indicador do valor da folha de pagamento informa o montante, em reais, dos benefícios que estão sendo pagos com base nessa lista de famílias beneficiárias.

O indicador de benefício médio busca medir o valor médio que vem sendo pago aos beneficiários do PBC, sendo desagregado em dois: benefício médio *per capita* e benefício médio familiar *per capita*. Esses indicadores são úteis para efeitos de comparação com outras políticas ou propostas de desenho, bem como podem servir de parâmetro para definição dos valores a serem transferidos aos beneficiários.

O indicador de custo anual da política exhibe o valor que o PBC transfere de recursos anualmente para as famílias beneficiárias. Esse valor do custo da política possibilita, portanto, o cálculo do percentual que o orçamento do programa representa da receita total do Estado do Espírito Santo. No ano de 2019, o custo anual do PBC foi de 22 milhões de reais, e esse valor representa 0,11% da receita do estado.

Além destes indicadores acima, outros com características financeiras são relevantes para a operacionalização e gestão da política e a instituição financeira parceira acaba sendo um ator importante tanto para fornecer os dados, quanto para emissão dos cartões e cobertura bancária para os serviços de saque e débito dos benefícios.

Os indicadores relacionados a não utilização do benefício têm informações trimestrais, sendo eles: quantidade de famílias que tiveram benefício do PBC devolvido; quantidade de famílias que não utilizaram o benefício do PBC; quantidade de famílias do PBC que perderam o benefício sem busca ativa; montante dos benefícios do PBC devolvidos. Já os indicadores relacionados com os cartões do benefício, são: quantidade de famílias que demandaram cartões do PBC; quantidade de cartões emitidos; quantidade de cartões ativos e não ativos; quantidade de cartões entregues e não entregues.

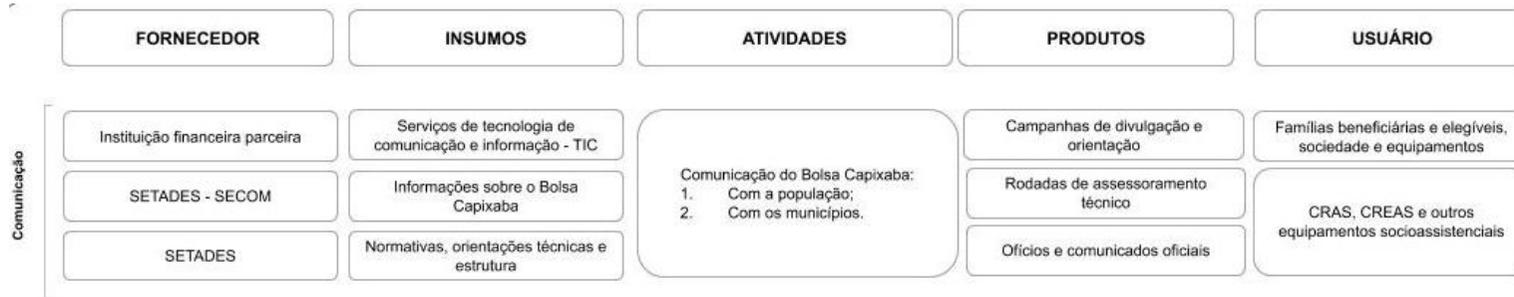
A comunicação do PBC se dá em dois eixos: 1) com a população; e 2) com os municípios. Para que a comunicação com a população seja efetiva, é preciso que os serviços de tecnologia de comunicação e informação - TIC estejam ativos e disponíveis como um canal para as famílias tirarem dúvidas, proporem sugestões e fazerem reclamações. Além disso, os TIC fornecem as informações necessárias para que o processo de elaboração da comunicação com a população seja possível. As campanhas de divulgação podem orientar as famílias beneficiárias e elegíveis sobre os seus direitos a respeito do benefício, e orientar até mesmo a sociedade e os equipamentos governamentais sobre a política.

A respeito da comunicação com os municípios, são necessários dois insumos. O primeiro são informações sobre o PBC, que são fundamentais para os municípios conhecerem, difundirem e contribuírem com o alcance da política. O segundo insumo são as normativas, orientações técnicas e estrutura elaboradas pela própria SETADES.

Esse processo de comunicação do PBC gera produtos, como rodadas de assessoramento técnico e ofícios e comunicados oficiais. Estes produtos contribuem para que os CRAS e CREAS, e outros equipamentos socioassistenciais possam desenvolver suas atividades com as normas bem definidas e orientadas pelas prefeituras e pelo Governo do Estado.

A figura e o quadro abaixo apresentam a construção do processo de definição dos produtos relacionados à comunicação da política do PBC e seus respectivos indicadores.

Figura 7: Comunicação da política



Quadro 10: Indicadores dos processos de comunicação

Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Insumos	Normativas, orientações técnicas e estrutura	Quantidade de peças sobre normas, orientações produzidas	Relação de peças de propaganda com normativas, orientações técnicas e estruturais sobre o PBC	SETADES	Anual
Atividades	Comunicação do Bolsa Capixaba	Quantidade de relatórios e comunicados postados	Informa o número de relatórios e comunicados que foram postados no período de 1 ano	SECOM - SETADES	Anual
		Tempo médio de postagens	Mede a frequência mensal com que as postagens (de relatórios e comunicados) foram realizadas no site institucional no período de 1 ano		Anual
Produtos	Campanhas de divulgação e orientação	Quantidade de atendimentos do SAC e Ouvidoria	Nº de atendimentos realizados pelo SAC e pela Ouvidoria do programa	Banestes e SETADES	Anual

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Definiu-se quatro indicadores que pudessem passar informações relevantes para a etapa dos processos de comunicação da política. O primeiro indicador listado no Quadro acima é quantitativo, e se caracteriza por uma relação de materiais produzidos contendo as normativas, orientações técnicas e estruturais sobre o PBC, que são um dos insumos necessários para a comunicação.

Os indicadores que medem a atividade comunicacional do programa foram definidos em quantidade de relatórios e comunicados postados, e o tempo médio dessas postagens no intervalo de um ano. Esses indicadores são importantes para verificar como está se dando o fluxo de informações nos canais de atendimento do programa, e a demanda por mais e por quais tipos de informações, pode ser definida a partir do indicador quantitativo com o número informações prestadas pelo SAC e Ouvidoria e seus respectivos status (atendido ou pendente), que pode verificar as informações ainda carentes de divulgação para a população e o próprio governo.

Para completar o ciclo da política o processo de monitoramento e avaliação é crucial para a melhoria contínua do serviço prestado à população. O monitoramento e acompanhamento do PBC utilizará informações sobre os pagamentos dos benefícios e sobre a cobertura da política para que possa fornecer os relatórios de prestação de contas e as bases de dados, relatórios e painéis de monitoramento e acompanhamento construídos ao longo desse processo. Já a avaliação da política será detalhada no capítulo seguinte e busca a identificação do impacto causado pela intervenção proposta nesse relatório. A figura e o quadro de indicadores sugeridos podem ser conferidos a seguir.

Figura 8: Monitoramento e avaliação da política



Quadro 11: Indicadores dos processos de monitoramento e avaliação da política

Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Insumos	Informações sobre cobertura da política do PBC	Taxa de focalização	Mede o grau de cobertura da política pública diante dos critérios estabelecidos	SETADES	Anual
		Taxa de cobertura	Mede a taxa de cobertura entre as famílias elegíveis ao PBC	SETADES	Anual
		Quantidade de crianças de 0 a 6 anos no PBC	Informa a quantidade de crianças na primeira infância, de 0 a 6 anos, que recebem o benefício do PBC	SETADES	Anual
		Recursos financeiros	Informa o montante de recursos financeiros necessários para as avaliações da política	IJSN	Anual



Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Atividades	Avaliação da política	Número de técnicos envolvidos	Informa a quantidade de técnicos bolsistas, modalidade e valor da bolsa necessários para realizar a pesquisa de avaliação da política	IJSN/FAPES	Anual
Produtos	Relatórios	Relatórios técnicos produzidos por ano (qualitativo)	Lista com os relatórios de prestação de contas, da avaliação de processos e de impacto, bem como as bases de dados, relatórios e painéis de monitoramento e avaliação	SETADES/IJSN	Anual

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Foram definidos cinco indicadores para medir os processos de monitoramento e avaliação do PBC. Estes indicadores correspondem a informações sobre a cobertura da política, sobre a avaliação e sobre os produtos que o monitoramento e a avaliação oferecem. Em relação à cobertura da política, foram definidos os indicadores de focalização, cobertura e de crianças atendidas na primeira infância pelo PBC. Informações sobre o grau de cobertura da política podem auxiliar o processo de monitoramento, tornar a política mais transparente e ajudar na tomada de decisões acerca de mudanças e do aperfeiçoamento do próprio PBC, contribuindo também para a sociedade ter conhecimento e informações para acompanhar a política.

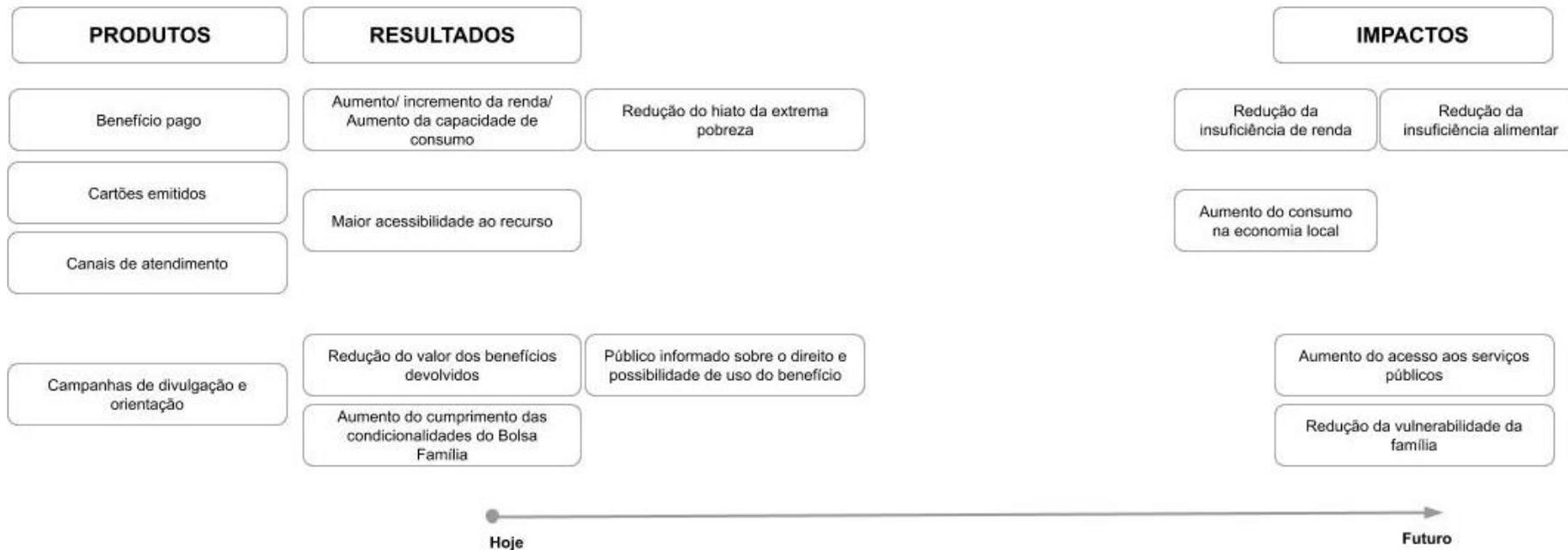
O processo de avaliação da política conta com dois indicadores, sendo eles os recursos financeiros, e os recursos técnicos. O indicador de recursos financeiros informa o montante necessário para avaliar a política. Já o indicador de recursos técnicos demonstra a quantidade de técnicos e/ou bolsistas pesquisadores, modalidade e valor da bolsa necessários para realizar a pesquisa de avaliação de processos e de impacto.

Para a avaliação de processos, há a necessidade de uma metodologia de avaliação definida e técnicos para aplicá-la, bem como dados administrativos, uma vez que a avaliação de processos busca sugerir mudanças nos processos com vistas ao aperfeiçoamento da operacionalização e gestão da política. Já a avaliação de impacto exige, do mesmo modo, uma metodologia robusta e definida, bem como técnicos capacitados para aplicá-la, mas busca verificar o impacto que a política vem tendo nas famílias beneficiárias. Essas avaliações têm como usuário final o Governo, que pode tomar decisões sobre a continuidade e melhoria com base nestes relatórios, e a própria sociedade, que tem o conhecimento e as informações detalhadas acerca dos objetivos, do funcionamento e da focalização da política.

4.3. Definição dos resultados e impactos

Esta seção se concentra na definição dos resultados e impactos da política. Antes de defini-los, elencou-se a oferta de produtos da política, para depois definir os resultados (curto prazo) e os respectivos impactos (longo prazo).

Figura 9: Resultados e impactos esperados pela política



O primeiro produto definido para esta etapa foi o benefício pago, ou seja, a efetivação da transferência da renda às famílias beneficiárias da política. Espera-se que este produto gere resultados no aumento/incremento da renda das famílias, bem como o aumento da capacidade de consumo. Além disso, o benefício pago proporciona a redução do hiato da extrema pobreza.

Outros dois produtos elencados são os cartões emitidos e os canais de atendimento. Espera-se que esses produtos possam gerar resultados como uma maior acessibilidade ao recurso, tendo em vista que os cartões emitidos facilitam a utilização do benefício, e os canais de atendimento proporcionam as redes necessárias para o acesso ao recurso.

O último produto elencado para definição dos resultados e impactos da política, são as campanhas de divulgação e orientação. Essas campanhas buscam reduzir o valor dos benefícios devolvidos, além do aumento do cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família, pois orientam as famílias a respeito das responsabilidades as quais precisam cumprir para permanecer recebendo o benefício. Essas campanhas proporcionam ainda, como resultados, um público informado sobre o direito e a possibilidade de utilização do benefício uma vez que tenha conhecimento dele.

Os impactos esperados destes produtos descritos, são: (1) redução da insegurança de renda; (2) redução da insegurança alimentar; (3) aumento do consumo na economia local; (4) Aumento do acesso aos serviços públicos; e (5) Redução da vulnerabilidade da família.

A redução da insegurança de renda advém da transferência do recurso que complementa diretamente a renda dos beneficiários. A redução da insegurança alimentar também é um impacto esperado, uma vez que os beneficiários podem utilizar os recursos do benefício do PBC no consumo de alimentos, podendo diminuir a insegurança alimentar em longo prazo. Outro impacto esperado é o aumento do consumo na economia local, haja vista que as famílias, ao receberem o benefício, passam a movimentar o mercado local através do consumo de produtos e serviços na economia da sua região.

Outro impacto esperado pela oferta da política é o aumento do acesso aos serviços públicos. Baseado no cumprimento das condicionalidades do PBF, as famílias beneficiárias passam a ter mais acesso aos serviços públicos como frequentar a escola, a unidade básica de saúde, entre outros que fazem parte das condições para permanência no programa. Por fim, espera-se que a política reduza também a vulnerabilidade da família, proporcionando assim não apenas melhorias nas dimensões da renda e na alimentação, como também melhorias na saúde, educação, cultura, acesso ao trabalho, entre outras.

4.3.1 Indicadores de resultados

Nesta subseção são listados os indicadores de monitoramento dos resultados, bem como suas descrições, áreas temáticas, as fontes de dados e os respectivos recortes de análise.

Os quatro primeiros indicadores buscam medir se a pobreza e a extrema pobreza vêm reduzindo ao longo dos anos em que a política esteve em vigor. Por isso, indicadores como percentual de pobreza e de extrema pobreza, e quantidade de pessoas que estão nessa situação de vulnerabilidade retratam bem e objetivamente a captação dos resultados da política nessa área social. O hiato de pobreza e de extrema pobreza (expressos em porcentagem da linha de pobreza ou extrema pobreza) também fazem parte desse grupo de indicadores da área social, e mensuram o quanto cada pessoa que está abaixo da linha de pobreza ou de extrema pobreza precisa receber, em média, para alcançar essa linha (IJSN, 2019).

Outro indicador importante nessa categoria é o percentual de famílias atendidas que deixaram a extrema pobreza. Esse indicador mostra o percentual de famílias atendidas, que são beneficiárias do PBC, e que ultrapassaram a linha de extrema pobreza do Banco Mundial, considerando-se a renda como a soma dos seus recursos próprios, com o benefício do PBF e do PBC. Os indicadores da área social dispõem de seus recortes de análise, que permitem captar os efeitos da política em populações específicas como negros e negras, mulheres e crianças em idade da primeira infância.

Quadro 12: Indicadores de monitoramento dos resultados

Indicador	Descrição	Área temática	Fonte	Desagregadores
Percentual de pobreza	Percentual da população pobre no Espírito Santo que vivem com menos de US\$ 5,50 por dia (PPC 2011) ou R\$ 425,22 por mês. Os valores devem ser atualizados anualmente.	Social	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> ● Cor ou raça; ● Sexo; ● Faixa etária; ● Das famílias com crianças na primeira infância (de 0 a 5 anos)
Percentual de extrema pobreza	Percentual da população extremamente pobre no Espírito Santo que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia (PPC 2011) ou R\$ 147,00 por mês. Os valores devem ser atualizados anualmente	Social	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> ● Cor ou raça; ● Sexo; ● Faixa etária; ● Das famílias com crianças na primeira infância (de 0 a 5 anos)
Hiato de pobreza	Mede aproximadamente o montante necessário para erradicar a pobreza com base na linha de referência do Banco Mundial (em percentual da linha).	Social	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> ● Hiato de pobreza ● Hiato de pobreza das famílias com crianças na primeira infância (de 0 a 5 anos)
Hiato de extrema pobreza	Mede aproximadamente o montante necessário para erradicar a extrema pobreza com base na linha de referência do Banco Mundial (em percentual da linha).	Social	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> ● Hiato de extrema pobreza; ● Hiato de extrema pobreza das famílias com crianças na primeira infância (de 0 a 5 anos)
Percentual de famílias atendidas acima da extrema pobreza	Percentual de famílias atendidas beneficiárias do PBC que ultrapassaram a linha de extrema pobreza do Banco Mundial, considerando a renda dos Recursos próprios + PBF + PBC	Social	CadÚnico	-
Renda média per capita	Valor da renda média per capita dos beneficiários do PBC	Econômica	SETADES	<ul style="list-style-type: none"> ● Recursos próprios; ● Rec. próprios + PBF; ● Rec. próprios + PBF + PBC

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

É importante ressaltar que esses indicadores são utilizados em outros relatórios técnicos que analisaram o contexto do Espírito Santo, como é o caso do estudo do IJSN (2020) que se debruçou sobre a questão da pobreza, distribuição e a desigualdade de renda da população capixaba mediante dados da PNAD Contínua anual do IBGE de 2018.

4.3.2 Impactos esperados

Os indicadores de impacto compõem uma das etapas mais importantes da política, pois são eles que proporcionam a constatação dos efeitos da política na população beneficiária. O monitoramento dos impactos da política é um processo fundamental, por isso a preferência é de que se busque indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos (JANNUZZI, 2005).

Desse modo, o quadro abaixo apresenta a lista de indicadores de impactos selecionados para o monitoramento do PBC. Uma parte desses indicadores se dedica a medir os impactos na dimensão da primeira infância, com foco na saúde, nutrição e educação. Por isso, foram utilizados indicadores de monitoramento do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI, 2020), que disponibiliza uma plataforma *online* denominada Observatório do Marco Legal da Primeira Infância que auxilia na captação e acompanhamento desses indicadores. A outra parte dos indicadores se dedica a medir os impactos da política no desenvolvimento da família, por meio do índice sintético IDF.

Quadro 13: Indicadores de monitoramento dos impactos

Indicador	Descrição	Área temática	Fonte	Desagregadores (ou componentes)
Taxa de Mortalidade infantil, para cada mil nascidos vivos	Número de óbitos de crianças antes de completar um ano de idade, para cada mil nascidos vivos, na população residente no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Saúde	IBGE	-
Número de óbitos de crianças menores de 5 anos	Número de óbitos de menores de 5 anos na população residente no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Saúde	Sim - Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ● Sexo da criança; ● Cor ou raça da criança ● Componentes de mortalidade infantil; ● Causas evitáveis de mortalidade de crianças menores de 5 anos de vida
Taxa de mortalidade na infância, para cada mil nascidos vivos	Número de óbitos de menores de 5 anos, por mil nascidos vivos, na população residente no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Saúde	Sinasc - Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ● Componentes de mortalidade infantil;
Prevalência de déficit de peso em menores de 5 anos	Percentual de crianças menores de cinco anos acompanhadas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) com sobrepeso ou obesidade, no Estado do Espírito Santo, no ano considerado.	Nutrição	Sisvan - Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ● Sexo da criança; ● Cor ou raça da criança
Prevalência de excesso de peso em crianças menores de 5 anos	Percentual de crianças menores de cinco anos acompanhadas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) com sobrepeso ou obesidade, no Estado do Espírito Santo, no ano considerado.	Nutrição	Sisvan - Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ● Sexo da criança; ● Cor ou raça da criança;

Indicador	Descrição	Área temática	Fonte	Desagregadores (ou componentes)
Prevalência de déficit de altura em menores de 5 anos	Percentual de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) com baixa estatura ou estatura muito baixa para a idade, no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Nutrição	Sisvan - Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo da criança; • Cor ou raça da criança;
Proporção de crianças de 0 a 3 anos que frequentam centros de educação infantil	Percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam centros de educação infantil em relação à população total dessa faixa etária, no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Educação	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo da criança; • Cor ou raça da criança; • Renda domiciliar per capita
Proporção de crianças de 4 e 5 anos que frequentam centros de educação infantil	Percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentam centros de educação infantil em relação à população total dessa faixa etária, no Estado do Espírito Santo, no ano considerado	Educação	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo da criança; • Cor ou raça da criança • Renda domiciliar per capita
Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)	A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) mensura a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos.	Alimentação (Índice Sintético)	IBGE	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança alimentar, • Insegurança alimentar leve; • Insegurança alimentar moderada; • Insegurança alimentar grave
Índice de Desenvolvimento da Família - IDF	O índice de desenvolvimento da família (IDF) consiste em um indicador sintético que aglutina diferentes dimensões da pobreza, tendo como unidade de análise a família. É composto por seis (6) dimensões, 27 componentes e 68 indicadores.	Várias áreas (Índice Sintético)	IJSN	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de vulnerabilidade; • Acesso ao conhecimento; • Acesso ao trabalho; • Disponibilidade de recursos; • Desenvolvimento infantil; • Condições habitacionais

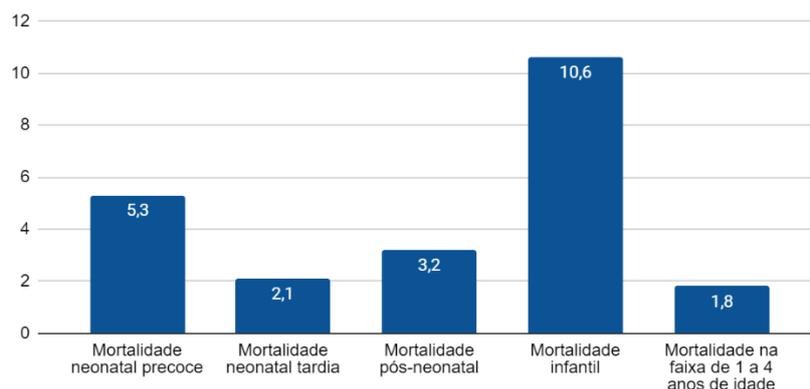
Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Conforme listado no quadro acima, são dez os indicadores que buscam medir os impactos da política na primeira infância. Esses indicadores são, em grande parte, da área temática de saúde, relacionados tanto à mortalidade infantil, quanto à alimentação e nutrição no tocante à verificação do déficit de peso e altura e o excesso de peso. Mas também conta com indicadores da área da educação, que proporciona o monitoramento dos impactos na frequência escolar das crianças, que é uma das condicionalidades do PBF.

Com objetivo de trazer um breve panorama, observa-se a situação dos números mais recentes dos indicadores de primeira infância no Espírito Santo, algo que pode servir no monitoramento dos indicadores selecionados para mensurar o impacto da política. Por exemplo, a taxa de mortalidade infantil no Brasil, em menores de um ano de idade para cada mil nascidos vivos, foi de 12,8 em 2017 e passou para 12,4 em 2018 (IBGE, 2019). Apesar da melhora, as taxas são inferiores às de países desenvolvidos.

A taxa de mortalidade na infância (de crianças menores de 5 anos), para cada mil nascidos vivos, foi de 12,4 crianças no Estado em 2018. O gráfico a seguir, mostra os componentes de mortalidade na infância.

Gráfico 22: Taxa de mortalidade na infância a cada mil nascidos vivos - Espírito Santo - 2018



Fonte: Ministério da Saúde (2018).

Já os indicadores de educação mostram que em 2019 apenas 36,4% das crianças capixabas de 0 a 3 anos de idade frequentavam centros de educação infantil. A maior proporção de crianças na educação infantil era da faixa de renda dos 25% mais ricos

(56%). Enquanto os 25% mais pobres contavam com apenas 27% de crianças frequentando a escola. Em relação às crianças na faixa etária de 4 e 5 anos, o indicador mostra um percentual bem maior (94,6%) de presença nos centros de educação infantil.

A tabela abaixo mostra os indicadores com ênfase na nutrição das crianças, e aponta os resultados do Espírito Santo em 2018:

Tabela 12: Indicadores de nutrição infantil do Espírito Santo, 2018

Indicadores	Percentual
Prevalência de déficit de peso em menores de 5 anos	2,5%
Prevalência de excesso de peso em crianças menores de 5 anos	13,8%
Prevalência de déficit de altura em menores de 5 anos	8,3%

Fonte: Sisvan, Ministério da Saúde (2018).

Conforme se observa, os dados que medem as condições nutricionais das crianças do Espírito Santo mostram que o percentual de crianças menores de 5 anos com prevalência de excesso de peso é o índice que apresenta o valor mais alto entre os três (13,8%).

Embora o déficit de peso e altura sejam problemas importantes e exijam atenção, o excesso de peso que leva à obesidade infantil também é um problema que precisa ser combatido, pois o consumo de alimentos impróprios e ultraprocessados prejudicam o desenvolvimento nutricional das crianças. Por isso, é interessante que a política foque na comunicação do programa voltada para orientar as famílias a consumirem alimentos mais saudáveis, podendo impactar não apenas em um melhor desenvolvimento da criança, como também para os demais membros da família.

Nesse sentido, espera-se que a política proporcione impactos na segurança alimentar, pois o benefício complementa a renda das famílias e pode contribuir para o consumo de alimentos para os seus membros. Dessa maneira, foi selecionado o indicador de segurança alimentar da escala EBIA para poder mensurar esses impactos. Além disso, destaca-se o indicador de desenvolvimento familiar, que é um indicador sintético, e reúne seis diferentes dimensões da pobreza, tendo como unidade de análise a família.

O IDF indica a ausência de vulnerabilidade na medida em que a família apresenta um índice mais alto.

Em seguida, o quadro abaixo apresenta os indicadores que ajudam a entender o contexto estrutural em que a política está inserida. Embora esses indicadores não tenham sensibilidade com a política, conforme indica Jannuzzi (2005), eles podem colaborar com a melhor compreensão das difíceis condições estruturais que os beneficiários do PBC enfrentam.

Quadro 14: Indicadores que contextualizam os impactos

Indicador	Descrição	Área temática	Fonte
Índice de Gini	Mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O Gini varia entre zero e um, cujo valor zero significa a situação de igualdade, e um significa que uma só pessoa dispõe de toda a riqueza daquela região.	Econômica	IBGE
Índice de Palma	Mostra a razão entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres de uma região. É um índice que mede a concentração de renda nos estratos superiores e quantas vezes essa renda representa a base.	Econômica	IBGE
Distribuição das classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar	Distribuição percentual da população residente em domicílios particulares por cor ou raça, segundo as classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento mensal domiciliar per capita, Espírito Santo	Econômica	IBGE
Taxa de desocupação	Mede a proporção de pessoas desempregadas em relação à População Economicamente Ativa (PEA).	Trabalho	IBGE
Taxa de informalidade	Percentual dos trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira, empregador sem CNPJ, conta própria sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar.	Trabalho	IBGE

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Os indicadores que medem a desigualdade de renda compõem essa lista, de modo que possam apontar as condições estruturais de distribuição de renda no Estado do Espírito Santo ao longo dos anos. Esses indicadores são o índice de Gini, que mede o grau de

concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, enquanto o índice de Palma mostra a razão entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres de uma região.

Outros três índices também incorporam essa lista que busca contextualizar os impactos da política, sendo eles: Distribuição das classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar; taxa de desocupação e taxa de informalidade. Esses indicadores listados contribuem para que o monitoramento da política do PBC seja realizado abarcando as diferentes questões e dimensões que compõem as condições de pobreza e extrema pobreza, como a informalidade do mercado de trabalho, o desemprego e a distribuição de renda desigual.

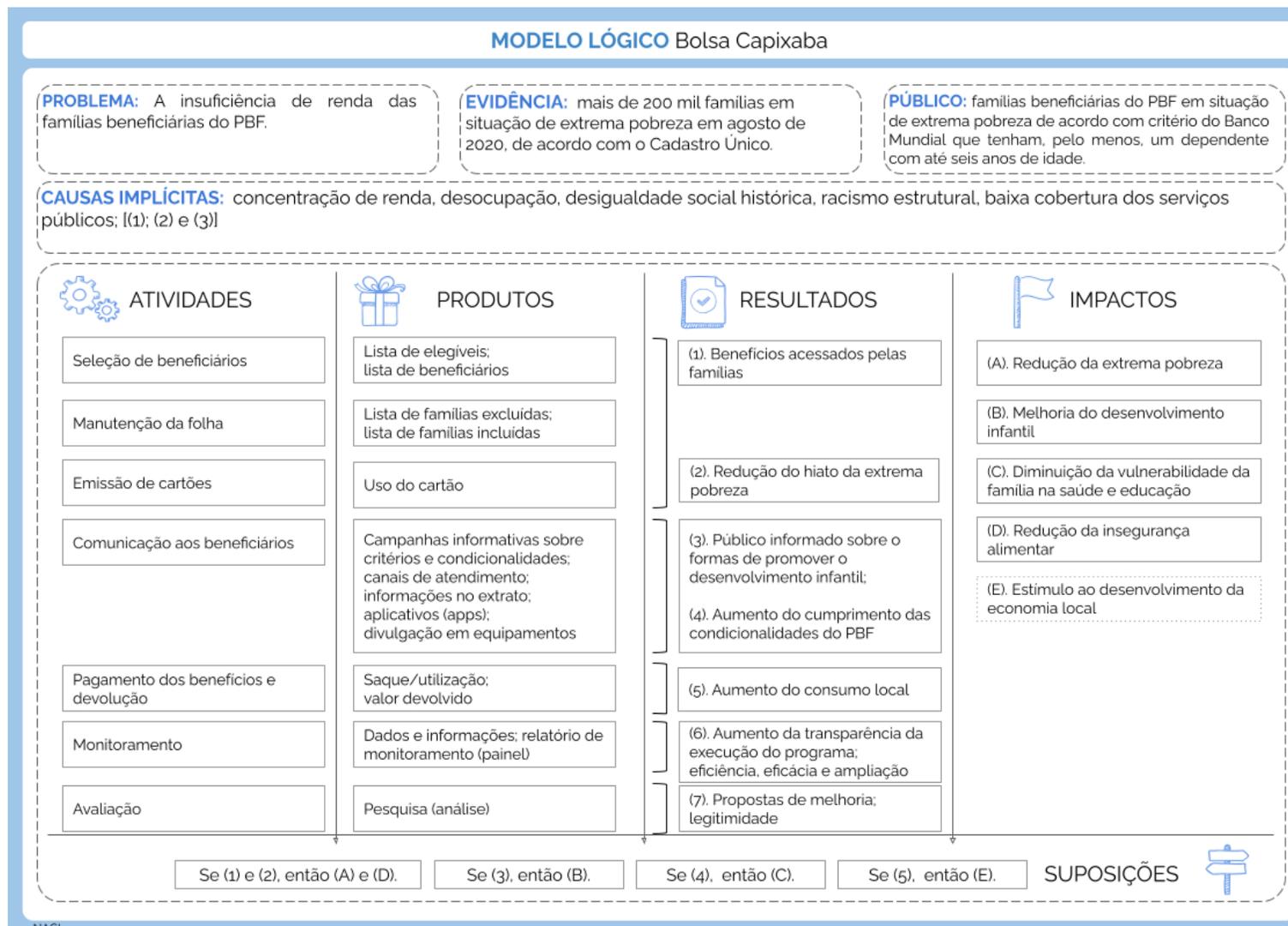
Contudo, conforme ressalta Jannuzzi (2005), dificilmente os órgãos públicos irão atender a todas as demandas de informações que o monitoramento do programa exigirá. Por isso, é necessário sempre uma revisão e organização nos procedimentos de coleta e tratamento de dados dos indicadores para que possam ser construídos, quando necessário, indicadores de monitoramento mais adequados e alinhados com a verificação dos resultados e dos impactos da política.

4.4. Resumo do modelo lógico proposto e suas hipóteses

O modelo lógico é a ferramenta que resume de maneira visual a teoria do programa mostrando quais atividades, produtos, resultados e impactos que se propõe ao implementar a política. A ferramenta permite apresentar as hipóteses que embasaram as definições de impactos esperados pela política.

O esquema é organizado da seguinte forma: nos quadros que compõe o cabeçalho do modelo lógico estão as premissas e informações levantadas no diagnóstico do problema, apontando as evidências, o público e as causas do problema discutidas nas seções anteriores. No quadro principal, estão as linhas de ação do programa e sua cadeia lógica, em que uma atividade ou um grupo de atividades, geram produtos, resultados e impactos. Por fim, no rodapé se encontra as suposições ou hipóteses que serão necessárias para a criação de uma relação causal da entre a intervenção e os impactos.

Figura 10: Modelo lógico do Bolsa Capixaba



Nesta seção, busca-se explicar em linhas gerais essa relação causal, explicitando as hipóteses para a teoria do programa. Procura-se responder assim, como o Bolsa Capixaba será capaz de resolver a insuficiência de renda das famílias. É importante lembrar do caráter complexo do problema que poder ser potencializado a depender do contexto em que a política está sendo executada.

As três primeiras atividades são as que dão início a todo processo de pagamento do benefício e disponibilização ao cidadão. Selecionar famílias, manter a folha de pagamento e emitir os cartões são as atividades básicas para garantir o acesso ao recurso. Nesse sentido, há uma vantagem na emissão dos cartões com a função de débito, que amplia as possibilidades de utilização do dinheiro para atendimento das necessidades da família beneficiada. Os resultados desse conjunto de atividades e produtos são expressos no número de famílias que serão cobertas pelo benefício e a imediata redução do hiato da extrema pobreza, proporcionado pelo acesso ao recurso. O recurso transferido fornece aos membros da família condições mais dignas de vida, fazendo com que seja possível desenvolver outras áreas importantes para a superação da extrema pobreza. Se esses resultados foram permanentes, a longo prazo temos dois impactos que são a redução da extrema pobreza e da insegurança alimentar das famílias, com uma alteração do modo de vida de seus membros. A mudança de modo de vida pode ser potencializada pelo trabalho de acompanhamento das famílias nos equipamentos da rede socioassistencial que, apesar de não ser escopo do PBC, são um importante apoio para as famílias mais vulneráveis, auxiliando-as a construir objetivos e perspectivas de longo prazo.

O eixo de comunicação é crucial para o alcance dos objetivos do PBC. A atividade de comunicar através de campanhas diversas, dos canais de atendimento bancários, no extrato ou mesmo através dos equipamentos socioassistenciais fazem com que o benefício seja reconhecido entre a população e de fato seja acessado por quem realmente necessita. Essas campanhas além de explicar do que se trata o programa e suas condicionalidades, tem como objetivo informar sobre a importância do desenvolvimento infantil, dado a priorização da Primeira Infância como público prioritário. A hipótese implícita é que haja um maior cuidado no cumprimento das

condicionalidades do Bolsa Família, uma vez que a complementação do recurso promovida pelo Bolsa Capixaba, aumenta o custo de descumprir as condicionalidades de saúde e educação preconizadas no programa federal. Dessa forma, existem dois impactos associados à uma melhor comunicação ao beneficiário: i) caso as famílias sejam informadas e consigam promover o desenvolvimento cognitivo e intelectual das crianças com a ajuda do recurso do PBC, pode acarretar melhorias no desenvolvimento de uma geração de pessoas; e ii) o aumento no cumprimento das condicionalidades gera uma redução das vulnerabilidades relacionadas à educação e saúde, o que contribuem para a quebra do ciclo geracional da pobreza, conforme apontado na seção 4.1.6.1.1 deste relatório.

No fim do ciclo de pagamento, a própria utilização do recurso nas comunidades pode promover uma movimentação da economia local. Para isso, é importante observar o a relação entre a utilização e devolução dos recursos transferidos, uma vez que, há uma regra de que caso não haja movimentação na conta, o recurso é automaticamente devolvido à SETADES, diminuindo a eficiência da política. Sendo assim, o impacto na economia local está relacionado à utilização do recurso em estabelecimentos próximos à residência da família. A hipótese implícita é que a maior parte do recurso seja gasto em locais próximos, dinamizando a atividade comercial da região.

As atividades de monitoramento e avaliação previstas não produzem impactos diretos à população, mas possibilitam o aperfeiçoamento contínuo do programa. No caso do monitoramento materializado em painéis de acompanhamento, o aumento da transparência permite a aferição de indicadores importantes para execução do PBC. O acompanhamento feito regularmente permite correções de eventuais erros de maneira ágil, garantindo o pleno funcionamento da política de transferência de renda. Já a avaliação, realizada em intervalos mais longos, apontam para propostas de melhoria que só seriam possíveis com análises mais profundas e a utilização de métodos mais robustos que demonstram o resultado e impacto do PBC. Isso permite um alinhamento aos objetivos planejados, bem como fornece legitimidade ao gestor público sobre a qualidade da política pública.

É importante mencionar que todas essas linhas causais são passíveis de testes ao longo do processo. Se caso uma ou mais hipóteses levantadas se provem equivocadas, é dever do gestor interferir no processo para que se garanta o alcance dos objetivos inicialmente propostos. Por esse motivo, a pesquisa sugere no próximo capítulo a adoção de um esboço inicial de avaliação de impacto para o PBC.

5. Desenho preliminar da avaliação dos desenhos propostos

O objetivo desta seção é apresentar direcionamentos para a avaliação de impactos do Projeto Bolsa Capixaba em sua nova configuração. Para isso, discute-se quais seriam as estratégias de estimação do impacto e quais alternativas poderiam estar à disposição do gestor no momento oportuno para sua realização.

O primeiro esforço da avaliação de impacto do programa não pôde ser completado por fatores externos à realização da pesquisa, conforme explicitado no Capítulo 3 deste relatório. Entretanto, a experiência adquirida ao longo da pesquisa gerou subsídios capazes de facilitar a futura avaliação do programa. Algumas etapas já foram validadas e testadas em campo, como a aplicação do questionário e o balanceamento dos grupos de tratamento e controle, procedimentos que podem ser replicados futuramente sem grandes ajustes.

Ainda assim, o esforço financeiro para a realização de uma pesquisa de campo é uma questão a ser ponderada, dada a complexidade da tarefa. Várias questões levantadas no relatório da primeira pesquisa de campo foram cruciais para entender que o planejamento e o acompanhamento do projeto são complexos e, por isso, deveriam ser feitos com dedicação exclusiva dos servidores responsáveis pela avaliação, garantindo a devida atenção que a pesquisa demanda e minimizando a possibilidade de erros ao longo do processo.

Pensando nos cenários que comumente o gestor público enfrenta na gestão da política, as estratégias apresentadas neste capítulo levaram em consideração duas situações: A primeira, se supôs que haveria acesso a recursos para a realização de uma pesquisa de campo, na qual é possível coletar dados de forma controlada e padronizada para a estimação dos resultados. Na segunda, se supôs a utilização da infraestrutura dos

equipamentos socioassistenciais existentes para realizar uma avaliação utilizando dados já consolidados pelo Cadastro Único. Nesse caso, apesar da grande quantidade de dados presentes no Cadastro Único, a defasagem da informação cadastrada e os vieses de se utilizar um instrumento que é porta de entrada para benefícios sociais são fatores de risco à qualidade da avaliação. Para minimizar este problema pode ser empreendido um esforço, tal como uma força tarefa para atualização cadastral. Uma alternativa também viável seria restringir o uso de dados a uma parcela de cadastros atualizados em um determinado período, por exemplo, nos últimos 6 meses.

Este capítulo está dividido em três seções, além desta introdução. A seção seguinte discute qual é o objetivo da avaliação de impacto e qual efeito buscamos detectar. Em seguida apresentamos metodologias que podem ser adotadas pelos avaliadores, levando em consideração as mudanças previstas no programa. Na seção seguinte apresentamos uma sugestão de etapas para a realização da avaliação e por fim reportamos os resultados de um estudo de caso realizado no contexto do Bolsa Capixaba.

5.1. O que uma avaliação de impacto mede?

Uma avaliação de impacto, em linhas gerais, busca mensurar o impacto de uma política ou programa em relação ao problema para o qual a intervenção foi desenhada, com base nos resultados da comparação entre dois grupos: o de tratamento e o de controle. O grupo de tratamento é formado por indivíduos que passaram pela intervenção da política pública e no caso específico do Bolsa Capixaba, são aquelas famílias que receberam a renda transferida pelo programa. Já o grupo de controle busca representar o que teria acontecido com os indivíduos caso não recebessem o benefício. Para que essa comparação ocorra de modo adequado, os indivíduos no grupo de controle devem possuir características similares ao grupo de tratamento antes da intervenção, sendo a única diferença o fato de estes não serem atendidos pela política.

Do ponto de vista teórico, a forma mais rigorosa e que produz resultados mais robustos de se realizar esse tipo de avaliação é a construção de grupos de controle e tratamento de forma aleatória. Ao realizar a distribuição do tratamento de forma aleatória, é

possível demonstrar que todos os grupos serão semelhantes em termos de características observadas e não observadas. Garante-se que a única diferença entre os grupos é a participação ou não no programa e, com isso, possíveis vieses são eliminados. Entretanto, apesar dos experimentos aleatórios serem o “padrão ouro” das avaliações, quando tratamos de políticas sociais é muito difícil implementar a aleatorização na seleção dos beneficiários, fazendo com que fossem desenvolvidos métodos de estimação chamados não experimentais. Estes métodos buscam reduzir possíveis vieses decorrentes da não aleatorização, formando grupos de controle e tratamento comparáveis, em termos de variáveis observáveis. Dessa forma, tais hipóteses e métodos estatísticos conseguem avançar em direção à estimação da relação causal do programa.

Antes de iniciarmos a descrição das ferramentas necessárias para a avaliação do programa, é preciso que definamos a notação que será empregada ao longo do texto. Esta é similar a usualmente adotada em modelos de resultados potenciais.

Para isto, considere uma variável de tratamento binária que assume $T_i = 1$, se o indivíduo recebe o tratamento (participa do programa) e $T_i = 0$, caso o indivíduo não receba o tratamento (não participe do programa). O objetivo é calcular como o programa impacta a variável de interesse (por exemplo, renda das famílias), denominada Y_i . Isso significa que iremos avaliar como o status de Y_i se comporta em função de variações em $T = \{1,0\}$.

Considere ainda que $Y_i(1)$ e $Y_i(0)$ representam os resultados potenciais do indivíduo i quando ele recebe ou não o tratamento, respectivamente. Infelizmente, não é possível comparar o par $(Y_i(0), Y_i(1))$, diretamente, pois só um dos possíveis resultados é observável. Em outras palavras, só é possível observar um conjunto de pessoas que recebem o tratamento e outro conjunto diferente de pessoas que não recebem. Nunca será possível observar indivíduos que recebem e não recebem o tratamento simultaneamente. Caso isso fosse factível, a simples diferença $(Y_i(1) - Y_i(0))$ seria suficiente para estimarmos o impacto do programa sobre o indivíduo i . Contudo, como imaginado, esse fato é completamente irrealista.

A variável de interesse observada Y_i pode ser escrita em termos de resultados potenciais tais como $Y_i = Y_i(0) + (Y_i(1) - Y_i(0)) * T_i$. Em linhas gerais, quando se realiza a avaliação de políticas públicas, o maior interesse é estimar o efeito médio do programa sobre os tratados expresso pela equação (2):

$$EMTT = E[Y_i(1)|T_i = 1] - E[Y_i(0)|T_i = 1] \quad (2)$$

O EMPT é dado pela diferença entre a média de Y para os tratados quando tratados e a média para esses mesmos indivíduos caso eles não tivessem recebido o tratamento. Com essa formulação, é possível estimar o impacto médio do programa para os indivíduos que receberam tratamento (participaram do programa).

É importante notar, entretanto, que $E[Y_i(1)|T_i = 1]$ pode ser facilmente obtido a partir dos dados, enquanto, $E[Y_i(0)|T_i = 1]$ não. Este último termo pode ser estimado por meio da média da variável de interesse do grupo contrafactual, garantidas certas condições. Na maioria das vezes, o maior desafio de avaliação de políticas públicas é encontrar um grupo de controle adequado para representar $Y_i(0)|T_i = 1$, ou seja, o contrafactual do grupo de tratamento. Existem diversos métodos disponíveis na literatura, sendo a distribuição aleatória do tratamento a mais adequada. Contudo, a seleção aleatória não é possível, pois a participação ou não no programa está condicionada a um conjunto de critérios predefinidos em lei e pelas restrições orçamentárias.

Quando a distribuição aleatória do tratamento não é possível, existem algumas metodologias alternativas disponíveis. Nesse relatório abordaremos duas metodologias candidatas para a avaliação do Bolsa Capixaba: diferenças em diferenças com pareamento e regressão descontínua. Vale lembrar, entretanto, que a definição de uma estratégia de avaliação está intrinsecamente condicionada ao modelo de execução do programa. Dessa forma, como este ainda se encontra em processo de reestruturação, as metodologias aqui descritas são indicativas e estabelecem uma direção de investigação.

5.2. Metodologias de avaliação

O esforço de se realizar uma avaliação coerente está em encontrar grupos de pessoas que possam ser uma boa base de comparação caso as famílias não fossem beneficiadas pelo Bolsa Capixaba. Por conta disso, busca-se um grupo de pessoas com características muito próximas umas das outras, cuja diferença entre elas está na participação ou não no programa.

As metodologias apresentadas a seguir buscam emular um cenário de aleatorização, de modo que os grupos de tratamento e controle possam ser definidos, minimizando os vieses de seleção.

5.2.1 Diferenças em Diferenças com pareamento

A primeira metodologia sugerida para a avaliação do Bolsa Capixaba é a combinação entre o método de diferenças em diferenças (DD) com o pareamento. O método de DD consiste em comparar a diferença na trajetória do grupo de famílias no grupo de tratamento e controle ao longo do tempo, especificamente, no período anterior e posterior ao recebimento do benefício. O resultado obtido pelo grupo de controle, portanto, passa a representar o que aconteceria com as famílias do grupo de tratamento caso não fossem beneficiárias. Para isso, podemos selecionar famílias cuja trajetória seja semelhante antes de receberem o recurso do Bolsa Capixaba. A hipótese é de que, caso não houvesse nenhuma intervenção do programa, a trajetória dessas famílias fosse igualmente parecida, tornando-se candidatas a grupo de controle.

A hipótese desse método também exige que a composição do grupo de controle e tratamento não seja alterada significativamente entre um período e outro. Isso porque pode haver contextos em que pessoas que estavam no grupo de controle, passem a ser beneficiadas ao longo do tempo, criando o que chamamos de atrito amostral, de forma que o impacto do programa também possa ser observado no grupo de comparação.

No caso do Bolsa Capixaba a seleção para a participação no programa é feita pela SETADES e, observada a evolução da quantidade de beneficiários, é possível fazer o acompanhamento eficaz da entrada e saída de famílias ao longo do tempo sem

prejudicar a formação dos grupos de interesse da avaliação. Além disso, por não envolver a iniciativa das famílias no momento da inscrição no programa e pelo fato de que todas as famílias já serem beneficiárias do Bolsa Família no momento da seleção, é razoável supor que no período anterior ao ingresso no Bolsa Capixaba os comportamentos das famílias não foram afetados diretamente pela possibilidade de concessão do benefício estadual.

Um ponto importante que pode refletir na avaliação diz respeito às características da família em relação à sua condição de vulnerabilidade. Como os mecanismos de seleção para o programa buscam priorizar famílias mais vulneráveis, podem existir características não observáveis que podem interferir na estimação dos impactos do programa. Nesse sentido, para contornar este problema sugere-se utilizar o método de pareamento para construir um grupo de controle com características semelhantes ao grupo de tratamento no período anterior ao programa. A hipótese é que cada par definido na amostra busca representar o que aconteceria com a família caso não tivesse recebido o benefício.

No caso do Bolsa Capixaba e das informações do Cadastro Único, o método de pareamento pode ser combinado com de Diferenças em Diferenças, uma vez que se possui a informação da família em diferentes pontos do tempo. Isso faz com que sejam relaxadas algumas hipóteses do método de pareamento, a partir do momento que se pode admitir que os efeitos não observáveis existentes na família são constantes ao longo do tempo, de modo que isso não afete a probabilidade de participar ou não do programa, bem como uma eventual mudança de comportamento motivada pela existência do Bolsa Capixaba. A partir da adoção desse método combinado as estimativas de impacto são mais bem captadas, isolando os efeitos do programa.

O estimador de diferenças em diferenças, para dois períodos, pode ser representado pela seguinte regressão:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 t_t + \beta_2 D_i + \beta_3 t_t * D_i + \gamma X_{it} + u_{it} \quad (3)$$

onde, $i=1, \dots, N$, N indica o número de famílias, t é uma variável *dummy* que recebe um para o período após o tratamento e zero para o período pré-tratamento, a variável D é

um variável binária que designa os grupos de controle ($D=0$) e tratamento ($D=1$), a variável $t_t * D_i$ é uma variável fruto da interação entre t e D , β_3 indica o impacto do estimador de diferenças em diferenças, X_{it} representa um conjunto de variáveis de controle e u_{it} são outros fatores.

É importante observar que o pareamento deve ser realizado antes da regressão apresentada acima de modo que apenas as observações pareadas irão ser utilizadas nessa etapa.

5.2.2 Regressão descontínua

Como já mencionado, em linhas gerais, os principais métodos para avaliação são baseados na comparação entre grupos de controle e tratamento, sendo o principal desafio a determinação de um grupo contrafactual adequado para compará-lo ao grupo de tratamento.

A regressão descontínua não difere dessa ideia. Esse método foi inicialmente proposto por Thistlethwaite e Campbell (1960) que analisaram o impacto de prêmios de mérito em resultados acadêmicos sobre o desempenho escolar futuro, valendo-se do fato de que esses prêmios foram distribuídos com base em uma pontuação observada (X). Estudantes com notas superiores a x_o (*cutoff*) receberam o prêmio ($T = 1$) enquanto alunos com notas inferiores a x_o não foram agraciados com o prêmio ($T = 0$). Dessa maneira, a atribuição ou não do prêmio criou dois grupos distintos e, sob certas condições, comparáveis.

A análise via regressão descontínua supõe que os indivíduos que estão localizados “*próximos*” ao limiar x_o , tanto acima quanto abaixo, formam grupos similares e, portanto, localmente comparáveis. Assim, a única diferença entre os grupos é o recebimento ou não do prêmio.

Este ferramental matemático também pode ser empregado para avaliar o programa Bolsa Capixaba. De acordo com Gertler et al. (2018), em termos práticos, algumas condições devem ser atendidas para a aplicação da análise de regressão descontínua. Em primeiro lugar, deve existir um critério claro e bem definido, capaz de ordenar todos

os indivíduos. Além disso, é preciso que exista um limiar, baseado no mesmo critério, que indique as pessoas que irão participar do programa e as que ficarão de fora. Esse ponto de corte, deve ser exclusivo do programa. Isto é, nenhum outro programa similar pode utilizar o mesmo limiar. Caso contrário, seria impossível separar os impactos dos diferentes programas. Por fim, é importante observar ainda, que a classificação do indivíduo na lista não pode ser manipulada pelos próprios beneficiários, recenseadores, gestores etc.

Existem duas principais abordagens para análise via regressão descontínua: o desenho *sharp* e o desenho *fuzzy*. Nas próximas seções é possível observar uma breve descrição de ambos.

5.2.2.1 Desenho *Sharp*

No desenho *sharp* a principal característica diz respeito à classificação dos grupos de controle e tratamento que ocorre de forma determinística. Se determinada variável X (*running variable*) está acima do limiar, por exemplo, então o indivíduo participa do programa. Caso esteja abaixo, o indivíduo não participa. Em outras palavras, a probabilidade de participação do programa muda de zero para um se X_i é maior do que o limiar.

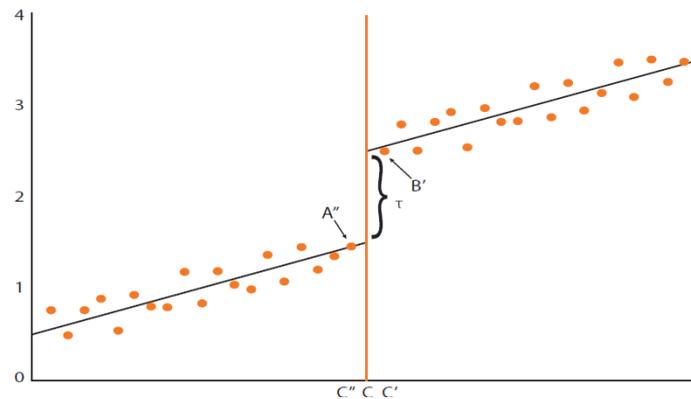
O desenho *sharp* pode ser representado via o modelo de regressão:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \delta X_i + \mu_i \quad (4)$$

onde y_i é a variável de interesse que se deseja medir o impacto do programa, D_i é uma variável dummy que indica o grupo de controle e é definida como $D_i = [X_i \leq x_0]$, β_1 é o efeito causal do programa e μ_i é o termo de erro.

A Figura abaixo ilustra uma análise de regressão descontínua. Observe que em x_0 há um salto em y . Como os indivíduos que estão imediatamente abaixo e acima do limiar formam grupos de tratamento e controle comparáveis, podemos então afirmar que essa descontinuidade é o efeito causal da intervenção.

Figura 11: Exemplo de uma regressão descontínua



Fonte: Itaú (2017)

No desenho *sharp*, o limiar (*cutoff*) divide, de forma determinística, toda a amostra em grupo de controle e tratamento. Entretanto, é importante salientar que apenas pontos próximos ao limiar são comparáveis. Assim, no ponto de descontinuidade, o efeito estimado será o Efeito Médio Local do Tratamento (EML):

$$EML(x_0) = E[Y_i(1) | X = x_0] - E[Y_i(0) | X = x_0] \quad (5)$$

Algumas possibilidades e variações devem ser ressaltadas em relação a equação (5). A primeira observação diz respeito ao tipo de associação entre a variável de interesse Y e a *running variable* (X) que pode assumir diversos formatos. Além disso, pode-se considerar ainda regressões descontínuas paramétricas ou não paramétricas⁴⁹. É possível também a revisão da forma funcional da equação (1), explorando interações entre as variáveis do modelo e/ou controles adicionais. É importante destacar ainda que apesar de x_0 delimitar grupos de controle e tratamento, é fundamental que verifiquemos se todas as variáveis observadas estão balanceadas entre os grupos.

A identificação do efeito, segundo Itaú (2017), pode ser realizada ao compararmos as regressões estimadas à direita e à esquerda do ponto de corte x_0 , com pode ser observado nas equações X e Y abaixo:

$$\begin{aligned} \text{Modelo lado esquerdo: } Y_i &= \alpha_l + \beta_l(X_i - x_0) + \varepsilon_i, \\ &\text{se } x_0 - h \leq X_i < x_0. \end{aligned} \quad (6)$$

⁴⁹ Para mais detalhes, veja Angrist e Pischke (2015).

$$\begin{aligned} \text{Modelo lado direito: } Y_i &= \alpha_r + \beta_r(X_i - x_o) + \varepsilon_i, \\ \text{se } x_o &\leq X_i < x_o + h. \end{aligned} \quad (7)$$

O efeito médio local do tratamento é obtido então como $\tau = \alpha_r - \alpha_l$. Nas equações acima, r é o subscrito do lado direito do ponto de corte, l é o subscrito relacionado ao lado esquerdo de x_o e h indica a vizinhança em torno ao ponto de corte.

De modo a simplificar a estimação é possível combinar os dois modelos da seguinte forma:

$$\begin{aligned} Y_i &= \alpha_l + \tau D_i + \beta_l(X_i - x_o) + \gamma D_i(X_i - x_o) + \varepsilon_i, \\ \text{se } x_o - h &\leq X_i < x_o + h, \end{aligned} \quad (8)$$

no qual $\gamma = \beta_r - \beta_l$ e τ denota o efeito do programa⁵⁰.

5.2.2.2 Desenho Fuzzy

No desenho *sharp*, a probabilidade de receber tratamento varia de forma determinística em função da *running variable* X . Conforme a variável X cruza o limiar x_o , a probabilidade de receber o tratamento se torna automaticamente 1. Todas as pessoas acima de x_o eram classificadas como grupo de tratamento e todas as pessoas abaixo de x_o eram classificadas como grupo de controle, não havendo a possibilidade de pessoas abaixo de x_o participarem do grupo de tratamento e nem de pessoas acima do limiar participarem do grupo de controle.

Por outro lado, no desenho *Fuzzy*, a atribuição do tratamento ocorre de forma estocástica e não rígida. Assim, a probabilidade de receber tratamento não passa de zero para um a partir do limiar. Pessoas acima de x_o agora podem de certa forma não participarem do grupo de tratamento e pessoas abaixo do limiar podem fazer parte do grupo de tratamento. É possível observar pessoas do grupo de controle que estão acima (abaixo) do limiar e vice-versa. Em suma, o limiar não é mais capaz de estabelecer uma regra clara e única de modo a dividir os grupos de controle e tratamento. Embora a

⁵⁰ Para mais detalhes, veja Itaú (2017).

probabilidade de receber o tratamento seja alterada a partir do limiar, ela não será exatamente 1 e, com isso, pessoas próximas à esquerda (direita) do limiar poderão compor o grupo de tratamento e controle.

De acordo com Gertler et al. (2018), uma possibilidade de correção para este fato seria o uso de variáveis instrumentais, sendo a própria regra de elegibilidade ao programa o instrumento. Contudo, os autores ressaltam que tal abordagem torna as estimativas de impacto mais locais quando comparadas ao caso *sharp*.

Do ponto de vista da estimação, na regressão descontínua *fuzzy* precisaremos empregar instrumentos. Conforme Itaú (2017), precisamos definir o comportamento da variável D_i em função da variável X_i . Assim, temos que

$$T_i = \gamma_l + \delta_l(X_i - x_0) + u_i, \text{ se } x_0 - h \leq X_i < x_0 \quad (9)$$

$$T_i = \gamma_r + \delta_r(X_i - x_0) + u_i, \text{ se } x_0 + h \leq X_i < x_0 \quad (10)$$

onde o efeito médio do tratamento é dado por $\tau = (\alpha_r - \alpha_l)/(\gamma_r - \gamma_l)$. Note que tal abordagem é muito similar ao uso de variáveis instrumentais da econometria onde X_i é instrumento para T_i . Assim, a regressão *fuzzy* pode ser estimada por mínimos quadrados em dois estágios.

5.3. Variáveis de interesse na área de Segurança Alimentar e Nutricional

O modelo lógico construído no capítulo anterior listou diversos indicadores de interesse para captar o impacto do programa Bolsa Capixaba sobre as famílias. Do ponto de vista de subsistência da família, os impactos sobre a alimentação no domicílio estão entre as principais áreas de interesse de pesquisa. Nesse caso, a escolha dos indicadores de impacto refletirá diretamente a forma de coleta junto às famílias.

O primeiro indicador mede o nível de insegurança alimentar captado pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Geralmente, esse indicador é medido em circunstâncias específicas, por vezes através dos suplementos da Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios (PNAD), ou por instituições específicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Em ambos os casos, as pesquisas são pensadas em uma amostra representativa em nível estadual, não podendo ser atribuída a um público tão específico quanto é o beneficiário do Bolsa Capixaba. Além disso, o questionário da EBIA não está incluído em nenhum sistema específico, seja do governo federal quanto estadual. Isso significa que tais informações só poderão ser consolidadas a partir de uma pesquisa de campo, conforme foi realizado na primeira etapa desta avaliação. Os resultados observados mostraram que havia um baixo nível de segurança alimentar entre as famílias beneficiárias do Bolsa Capixaba, com apenas 12% das famílias entrevistadas encontrando-se nessa situação. A título de comparação, entre 2017 e 2018, segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, 69,9% dos domicílios capixabas estavam em situação de segurança alimentar. Esse resultado vem piorando ao longo do tempo, agravado durante a pandemia do novo coronavírus, o que reforça a necessidade de se acompanhar este indicador.

Apesar do caráter estratégico e emergencial da informação sobre a segurança alimentar nesse conjunto da população, a realização de uma pesquisa de campo envolve a mobilização de muitos recursos para sua coleta. Nesse sentido, pode-se lançar mão de medidas alternativas que busquem se aproximar da relação de segurança alimentar.

Uma sugestão é medir a proporção dos gastos com alimentação nas famílias que receberam o recurso do Bolsa Capixaba. Essa informação é coletada periodicamente pela rede de equipamentos socioassistenciais, identificando para cada família inscrita no Cadastro Único quanto este componente representa em relação ao total das despesas familiares. É possível traçar, a partir dessa informação, um paralelo com a situação do Brasil com os dados coletados pela POF⁵¹ de 2017-2018. De acordo com o IBGE, em média, os domicílios brasileiros gastam em torno de R\$700,00 reais com alimentação, representando aproximadamente 12% do total de despesas monetárias e

⁵¹ Existem diferenças importantes entre a forma de coleta das informações da POF e do Cadastro Único. Apesar de ambas as informações serem auto declaratórias, a POF do IBGE aplica um questionário detalhado sobre vários aspectos do dia a dia da família, ao passo que no Cadastro Único a informação é perguntada em um caráter mais genérico. Apesar da comparação direta não ser totalmente adequada, as informações apresentadas servem de parâmetro para nossa análise.

não monetárias nestes domicílios. Comparando com os dados do Cadastro Único⁵², o grupo de famílias elegíveis ao Bolsa Capixaba gasta, em média, R\$240,00 com alimentação, o que representa mais da metade da despesa total dessas famílias.

Nesse contexto, um parâmetro importante ao transferir renda para a família é que ela consiga suprir suas necessidades básicas, pelo menos para alcançar a média observada na população brasileira no que tange a participação desse item na cesta de consumo familiar. Entende-se também que o recurso recebido pelo Bolsa Capixaba pode ser destinado a outras categorias de gasto e, portanto, suprir necessidades mais urgentes da família, como medicamentos, sendo necessário uma análise mais geral dos impactos nos componentes de gastos das famílias. Por esse motivo, sugere-se que se acompanhe, além da alimentação, as outras sete categorias de despesas presentes no Cadastro Único, a saber: aluguel, energia, água e esgoto, transporte e medicamentos.

O quadro abaixo apresenta os indicadores de impacto selecionados para uma avaliação nas áreas de segurança alimentar e nos componentes das despesas familiares, apontando quais serão as fontes das informações.

Quadro 15: Indicadores de impacto na categoria de Segurança Alimentar e Nutricional e de Despesa familiar

Indicadores	Fonte
Índice de segurança alimentar	Pesquisa de campo
Part.% de despesas de alimentação no total da despesa familiar	Cadastro Único
Part.% de despesas de aluguel no total da despesa familiar	Cadastro Único
Part.% de despesas de água e esgoto no total da despesa familiar	Cadastro Único
Part.% de despesas de energia no total da despesa familiar	Cadastro Único
Part.% de despesas de transporte no total da despesa familiar	Cadastro Único
Part.% de despesas de medicamentos no total da despesa familiar	Cadastro Único

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

⁵² É de conhecimento dos pesquisadores que as metodologias de coleta de dados são diferentes entre as duas fontes citadas, entretanto, a intenção é traçar um paralelo sobre a ordem de grandeza entre os gastos com alimentação nestes dois grupos.

Cabe mencionar que as informações prestadas para o Cadastro Único devem ser utilizadas com certo cuidado, uma vez que, a qualidade cadastral interfere diretamente na medição dos resultados e impactos. Outro ponto importante a ser mencionado é o baixo incentivo que as famílias possuem para atualizar o cadastro voluntariamente, dado que pode haver repercussão sobre os benefícios recebidos por ela, fazendo com que as informações fiquem defasadas em relação à realidade vivida por seus membros. Essa é uma limitação conhecida do Cadastro Único, mas que não inviabiliza a realização de avaliações amplas e completas. Na seção seguinte são apresentadas uma sequência de etapas para a realização da avaliação para que a informação a ser utilizada pelos pesquisadores reflita melhor a condição de vida das famílias.

5.4. Etapas da avaliação de impacto

A definição das etapas da avaliação é essencial para captar as informações que se necessita. Esta seção busca traçar as etapas gerais que podem ser aplicadas para ambas as metodologias apresentadas na seção anterior. Existem procedimentos específicos relacionados à pesquisa de campo e serão mencionados quando for necessário.

A proposta da sugerida avaliação neste relatório, independente da metodologia adotada, envolve dois momentos: a construção de uma linha de base e posteriormente a medição do impacto do programa. Embora a linha de base não seja um pré-requisito, esse procedimento é uma forma de contornar vários problemas relacionados à captação dos efeitos causais em relação ao tempo, de modo, que se possa ter uma dimensão dinâmica das famílias do programa. A linha de base é por definição a medição da situação das famílias antes do recebimento do recurso do programa. A construção da linha de base possui a vantagem de poder ser adaptada para as duas metodologias descritas neste capítulo, fornecendo mais robustez às estimativas de impacto.

A premissa para a realização da avaliação é o interesse da gestão em captar, de maneira objetiva, os impactos do programa sobre a população com o objetivo de melhorá-lo. Isso envolve a coordenação de esforços de trabalho e financeiros internos à secretaria, bem como o acionamento da rede para a realização das tarefas inerentes ao processo avaliativo. Nesse sentido, assume-se que as definições das equipes responsáveis e do

recurso disponível para a avaliação já estejam estabelecidas antes do início das etapas descritas a seguir.

Etapa 1: definição das famílias que serão avaliadas na linha de base

O primeiro passo envolve a definição das famílias que serão acompanhadas durante a avaliação do programa. Essa decisão depende principalmente da escolha de quais variáveis de interesse serão utilizadas para avaliação do programa. Caso a escolha envolva a medição do nível de insegurança alimentar e nutricional, a estratégia empírica deve contar com a realização de uma pesquisa de campo. Por sua vez, a realização da pesquisa de campo depende da disponibilidade orçamentária destinada à contratação de pesquisadores de campo, supervisores, equipamentos de pesquisa, transporte dos pesquisadores, entre outros insumos necessários para a pesquisa.

A partir dessa definição, também deve-se levar em consideração o momento do programa em que a avaliação irá ocorrer. Esse momento é importante para a estimação do modelo de Diferenças em Diferenças (DD) que exige a coleta de informações dos indivíduos antes da inclusão no programa. Caso isso não seja viável, a alternativa é a aplicação do modelo de Regressão Descontínua (RD), concentrando as unidades de tratamento e controle próximo ao ponto de corte da política.

Como as metodologias utilizam premissas diferentes de construção dos grupos de tratamento e controle, recomenda-se que esta decisão seja bem estudada antes da execução das etapas seguintes.

Etapa 2: força tarefa de atualização cadastral junto aos equipamentos e integrantes da amostra que servirá de linha de base

A base de dados primária dessa avaliação é o Cadastro Único e por isso, sugere-se rodadas de atualização cadastral, antes dos períodos de coleta de dados. Esse procedimento busca diminuir a baixa taxa de sucesso na localização dos endereços informados no cadastro, bem como homogeneizar as informações das famílias em períodos próximos. Esse problema é especialmente sensível na pesquisa de campo, pois aumenta o custo de encontrar as famílias no território, diminuindo o tamanho da

amostra disponível para as estimativas. Esse esforço de atualização cadastral pode ser coordenado pela SETADES, concentrado na localização das famílias que podem ser selecionadas para a avaliação definida no passo anterior.

O primeiro esforço de atualização cadastral na linha de base também é um processo de aprendizado que busca entender quais estratégias foram mais efetivas junto às equipes municipais. O bom trabalho de identificação das condições de vida dessas famílias nesta etapa, depende do trabalho das equipes municipais. Sugere-se portanto, que sejam realizadas oficinas de atualização do preenchimento do Cadastro Único, associada aos objetivos das avaliações, diminuindo a chance de erros de preenchimento.

De acordo com o manual de gestão do Cadastro Único, são aplicados diversos procedimentos para verificação das informações prestadas. Geralmente, as atualizações são repercutidas na base de informações entre 30 e 45 dias após a atualização cadastral, com as informações sendo transmitidas pelas equipes municipais. Levando isso em consideração, o cronograma da avaliação deve se antecipar na força tarefa para que os resultados das atualizações sejam repercutidos nos períodos desejados.

Caso a intenção seja a realização da pesquisa de campo, as informações de contato e localização da família são imprescindíveis. Além disso, é possível verificar a qualidade cadastral durante a pesquisa, de modo a documentar quais pontos podem ser melhorados na identificação das famílias por parte das equipes municipais.

Etapa 3: monitoramento das famílias selecionadas como grupo de tratamento e controle

O monitoramento das famílias selecionadas é imprescindível para o entendimento da trajetória dessas famílias. Verificar quanto tempo a família permaneceu no programa, quais motivos levaram a família a sair do programa. Esses dados fornecem elementos importantes de análise dos resultados do programa, antes da avaliação de impacto.

Essa etapa também fornece informações importantes sobre a execução do programa, acompanhando os indicadores sugeridos na etapa do modelo lógico proposto no capítulo 4 deste relatório. As informações sobre como os usuários acessaram os recursos, os problemas enfrentados, campanhas realizadas para comunicação junto a

população interferem diretamente nos resultados alcançados e conseqüentemente nos impactos esperados para o programa.

Essa é uma etapa que deve ser tratada como uma rotina da SETADES, antecipando eventuais problemas de execução a tratando-os de maneira a garantir o acesso ao benefício. Essa etapa deve ter um período mínimo para que de fato sejam captados os efeitos do programa em relação às famílias. Sugerimos que sejam acompanhados esses cadastros durante o período de entre 6 meses e um ano após a inserção no programa.

Etapa 4: força tarefa de atualização cadastral junto aos equipamentos

Nesse momento, a segunda força tarefa de atualização cadastral possui o objetivo de preparar as informações para mensuração dos impactos. Nesse momento, o foco da atualização cadastral deve se levar em consideração as variáveis de impacto listadas no programa, em especial, aquelas relacionadas aos componentes das despesas familiares. No caso da realização da pesquisa de campo, as informações de contato e endereço são ainda mais importantes de serem atualizadas, aumentando a taxa de sucesso na localização das famílias.

Assim como na construção da linha de base, as atualizações cadastrais darão subsídio para a pesquisa de campo em relação aos impactos e a situação de segurança alimentar e nutricional. As informações de contato e localização, novamente são cruciais para a execução desta etapa de campo.

Etapa 5: Tratamento das bases de dados e estimação dos resultados

Após esses dois momentos os dados são tratados, de modo a identificar eventuais cadastros que não poderão ser utilizados. Em especial, deve-se tomar o cuidado de controlar a perda amostral, especialmente, por se tratar de famílias vulneráveis, cuja situação é reconhecidamente instável. Nesses casos, o tratamento de dados deve considerar as famílias que ainda participam do programa no momento da avaliação, ou seja, que ainda sentem os impactos do programa no momento da entrevista, seja do Cadastro Único ou da pesquisa de campo. Esse é um procedimento que envolve atenção,

pois a manutenção da amostra deve ser garantida para que a avaliação seja bem executada.

Nesse momento, sugere-se que os resultados devem ser reprodutíveis, de modo que outros grupos de pesquisadores possam ter acesso às informações não identificadas⁵³ e reproduzam as estimativas realizadas. A documentação dos dados e dos procedimentos é um dos pilares para a solidez e transparência dos resultados apresentados pelos pesquisadores. Essa prática está alinhada com as recomendações internacionais de avaliação e que as informações coletadas só serão utilizadas para fins de pesquisa.

Etapa 6: Produção do relatório final da avaliação

A partir da consolidação dos resultados das estimativas, o relatório final busca apresentar a trajetória de pesquisa, documentando as decisões de pesquisa traçadas ao projeto. Esse é o momento em que a comunicação deve ser objetiva, direcionando-a para os públicos de interesse. A sugestão é que haja um relatório técnico com os pormenores metodológicos e o relatório sintético, com as principais conclusões e recomendações da avaliação.

Abaixo apresentamos um cronograma sugerido das etapas descritas acima. Os itens com a cor azul são específicos da pesquisa de campo.

⁵³ O Cadastro Único possui um termo de sigilo que deve ser respeitado à risca. Nesse caso, deve-se excluir da base de dados quaisquer variáveis que permitam a identificação dos beneficiários, a fim de preservar sua identidade.

Quadro 16: Cronograma sugerido de avaliação

Etapas	Meses																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Definição metodológica e amostral	X																	
Preparação e treinamento	X																	
Atualização cadastral		X	X	X	X	X												
Realização da 1ª pesquisa de campo*				X	X	X												
Monitoramento		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Preparação e treinamento										X								
Atualização cadastral											X	X	X	X	X			
Realização da 2ª pesquisa de campo*													X	X	X			
Tratamento das bases de dados																	X	
Produção do relatório final																	X	X

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

O cronograma sugerido levou em consideração um período de um ano e meio de pesquisa e pode ser adaptado para as duas metodologias de avaliação. No caso da realização da pesquisa de campo, as etapas de atualização cadastral são exigidas para uma melhor eficiência na busca das famílias. Caso não seja possível a realização da pesquisa de campo, as etapas de monitoramento e atualização cadastral são para captar os resultados das variáveis presentes no Cadastro Único e por conta disso, o resultado da pesquisa pode ser ampliado em 3 meses.

Em ambos os casos, propõe-se uma etapa de treinamento para compreensão do questionário da pesquisa e da padronização das respostas. Esse tipo de treinamento pode ser realizado tanto para as equipes de pesquisadores, quanto às equipes dos equipamentos nos municípios. Os materiais de treinamento já foram utilizados na primeira pesquisa realizada em 2018, sendo necessária uma revisão sobre os pontos que a equipe julgue necessário.

5.5. Estudo de caso: a definição dos grupos de tratamento e controle para o Bolsa Capixaba

Esta seção tem como objetivo a realização de um exercício de identificação dos grupos de tratamento e controle utilizando dados históricos do programa. Esse exercício também auxilia na identificação de padrões importantes para a realização da avaliação,

como por exemplo, as características do desenvolvimento das famílias beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Capixaba.

Paralelamente, a análise das informações contidas no Cadastro Único permite antecipar futuros problemas em relação à qualidade cadastral, além de verificar se a definição dos grupos de tratamento propostos é coerente com as premissas das metodologias apresentadas neste capítulo.

5.5.1 Histórico de concessões de benefícios do Bolsa Capixaba entre 2012 e 2020

Analisar a série histórica da própria política é muito importante para gerar *insights* sobre quais famílias seriam as melhores candidatas a compor os grupos de tratamento e controle. A Tabela abaixo apresenta alguns indicadores acerca do Bolsa Capixaba entre 2012 e 2020 com algumas estatísticas acerca da dinâmica do programa. Nesse período, as famílias que participaram do programa receberam, em média, 23,6 benefícios durante sua permanência na folha de pagamento. Ainda que cada família tenha recebido, em média, o equivalente a dois anos de concessão, o tempo de contato com o programa é seis meses superior, uma vez que o intervalo médio entre a primeira concessão e a última é de quase 30 meses, ou seja, dois anos e meio. Isso ocorre, pois 48% das famílias já tiveram o benefício interrompido alguma vez ao longo desses anos, seja por bloqueios provenientes do Bolsa Família ou mesmo o intervalo entre os critérios de entrada na política.

Tabela 13: Concessão dos benefícios do Bolsa Capixaba entre 2012 e 2020

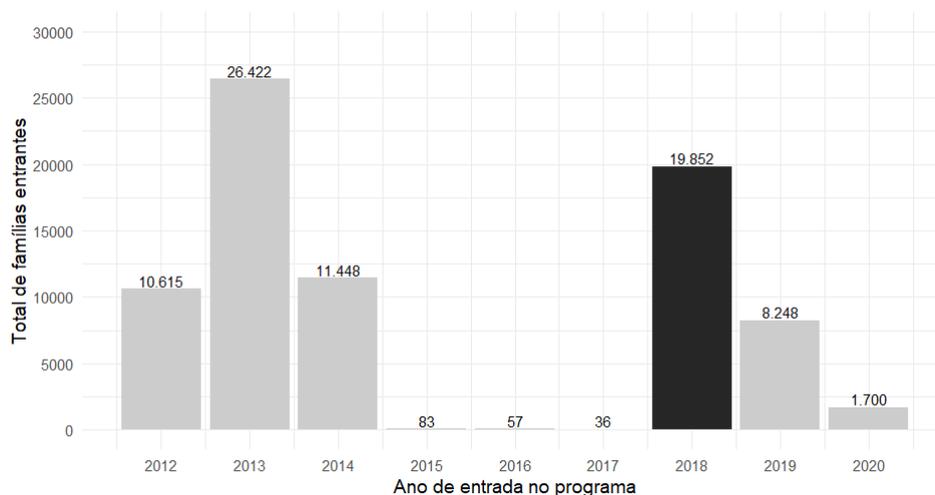
Indicadores	Média	Mínimo	Máximo
Nº de benefícios concedidos	23,6	1	106
Intervalo médio entre entrada e saída do Bolsa Capixaba (em meses)	29,2	1	107
Valor total recebido	R\$1.637,30	R\$10,00	R\$17.420,00
Valor recebido por mês	R\$66,77	R\$10,00	R\$1.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal - Folhas de pagamento do Bolsa Capixaba – 2012 a 2020

O valor médio que cada família recebeu ao longo do programa gira em torno de R\$1.600, o equivalente a R\$66,77 por mês. Os valores mínimos e máximos mostraram que houve famílias que receberam apenas um benefício em todo histórico do Bolsa Capixaba, ao passo que houve famílias que receberam 106 benefícios, permanecendo 107 meses, o equivalente a quase 9 anos, ou seja, quase a totalidade do tempo de vigência do programa.

Para a definição dos grupos de tratamento e controle é importante verificar quando cada família teve seu primeiro contato com o Bolsa Capixaba. O Gráfico abaixo demonstra a quantidade de famílias que passaram a ser beneficiárias do Bolsa Capixaba em cada ano, desde sua criação.

Gráfico 23: Número de famílias ingressantes no Bolsa Capixaba por ano



Fonte: Caixa Econômica Federal - Folhas de pagamento do Bolsa Capixaba – 2012 a 2020

É possível notar que existem períodos com picos de entrada na política, concentrando o número de famílias novas em anos específicos, explicado principalmente pelos ciclos políticos e de orçamento destinado ao programa. O maior volume de famílias que ingressaram no programa foi nos primeiros três anos (2012 a 2014), sendo em 2013 o maior número de famílias ingressantes no Bolsa Capixaba. Após três anos de baixa taxa de ingresso de novas famílias, em 2018 houve um novo ciclo de inserção no programa com mais de 19 mil famílias. Conforme documentado no relatório parcial da pesquisa, o Bolsa Capixaba passou por diversas modificações ao longo dos anos e desde novembro de 2013 adota o modelo de complementação do Bolsa Família, com foco na superação

da linha de extrema pobreza definida em nível estadual. A maior janela de inclusão de famílias ocorreu em 2018, esse foi um bom período para a formação dos grupos de tratamento e controle, dado que as famílias beneficiárias tiveram contato com o programa, o fizeram nas mesmas configurações.

A análise, portanto, se concentrou nas famílias que ingressaram no programa em 2018, selecionando entre as quase 20 mil as famílias que ingressaram que puderam compor o grupo de tratamento para a avaliação. Entretanto, faltava a definição de qual seria o grupo de controle ideal para este caso.

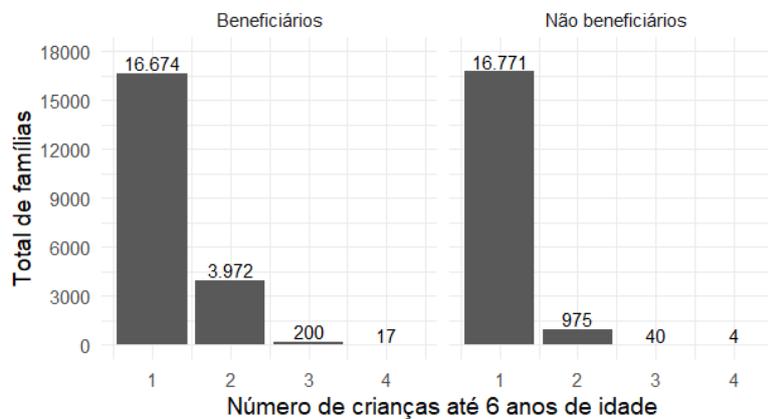
Utilizando os dados do Cadastro Único com referência no mês de janeiro de 2018, foi possível distinguir as características das famílias que entraram ou não no programa. O primeiro procedimento foi identificar as famílias que atendiam os critérios de seleção naquele momento. Foram identificadas 38.653 famílias que possuíam ao menos um dependente com seis anos completos⁵⁴, possuíam renda familiar per capita abaixo de R\$109,00 e eram beneficiárias do Bolsa Família. Também foi feito o filtro de cadastros atualizados nos últimos 2 anos, acompanhando a orientação do Governo Federal em relação à utilização dos dados do Cadastro Único. Do total de famílias elegíveis, 12.699 famílias recebiam o Bolsa Capixaba em janeiro de 2018 e foram excluídas da amostra de tratamento. Até dezembro de 2018, foram incluídas mais de 22 mil famílias, sendo que quase a totalidade teriam o primeiro contato com o Bolsa Capixaba. Mesmo após a inclusão dessas famílias, 17.790 famílias não foram atendidas pela política por conta de restrições orçamentárias. Essa situação de excesso de demanda é propícia para a seleção do grupo de controle, mas este exercício é condicionado às características dessas famílias.

5.5.2 Características das famílias

A primeira característica a ser observada é a quantidade de crianças com até 6 anos presentes nas famílias.

⁵⁴ Utiliza-se o cômputo da idade completa é uma forma de transição do programa, privilegiando a permanência da família até que a criança complete 7 anos.

Gráfico 24: Distribuição de famílias elegíveis ao Bolsa Capixaba em janeiro de 2018 segundo número de crianças com 6 anos completos de idade e grupo de beneficiários e não beneficiários

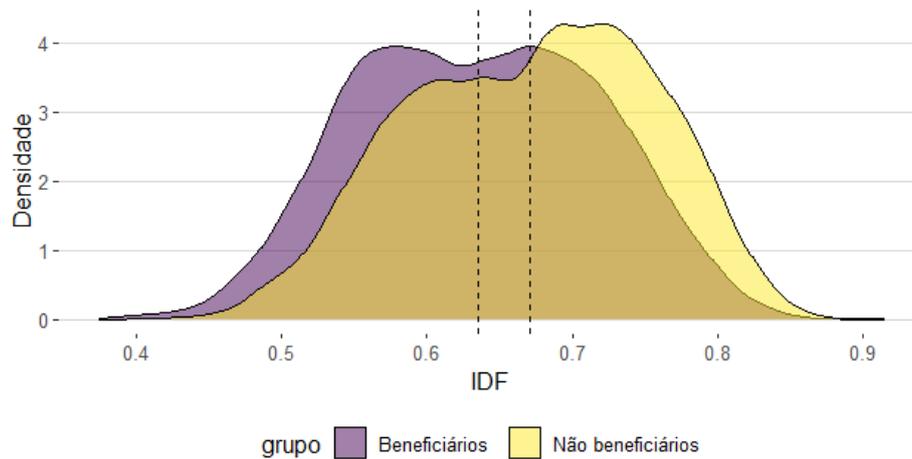


Fonte: Cadastro Único – Ministério da Cidadania

Entende-se que quanto maior o número de crianças, maior o grau de vulnerabilidade da família, portanto, a comparação de famílias com número de crianças diferentes pode enviesar os resultados. Ao analisarmos o Gráfico 24 é possível observar que a maior parte das famílias beneficiárias e não beneficiárias possui uma criança na faixa etária do programa na família. Adicionalmente, ambos os grupos possuem um número similar de famílias, sendo 16.674 famílias no grupo de beneficiários e 16.771 no grupo de não beneficiários.

O segundo passo é testar se, de fato, as famílias selecionadas para o Bolsa Capixaba são mais vulneráveis que aquelas que não foram. Ao filtrar as famílias com apenas uma criança, foi possível verificar o quão estas famílias possuem condições parecidas ou não em termos de IDF. O Gráfico 25 apresenta esse exercício de forma gráfica.

Gráfico 25: Distribuição do IDF entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Capixaba - Famílias com uma criança com 6 anos completos



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

À primeira vista, a distribuição do IDF entre os grupos é diferente, cujas médias no gráfico são representadas pelas linhas tracejadas. Enquanto o grupo de famílias beneficiárias registrou a média do IDF de 0,635, no grupo de famílias não beneficiárias o índice foi de 0,671, diferença que é estatisticamente significativa a um nível de significância de 5%, de acordo com o teste de médias de *t* de *Student*. Isso significa dizer que, em média, as famílias beneficiárias são mais vulneráveis do que as não beneficiárias, de modo que, os grupos não são completamente comparáveis. No entanto, a distribuição apresenta áreas em comum, as quais podem ser selecionadas famílias com características similares.

Apesar da diferença entre os níveis de vulnerabilidade da família, é importante testar se para as variáveis de interesse da avaliação existem diferenças consideráveis entre os grupos. Como o índice de Insegurança Alimentar só é obtido por meio da pesquisa de campo, a Tabela abaixo apresenta o resultado da comparação entre as variáveis captadas no Cadastro Único. Como teste de robustez, foram utilizados dois testes para comparar as distribuições: o primeiro foi teste *t* de *Student* para comparação dos valores médios e o teste Kolmogorov-Smirnov para a comparação entre duas funções de probabilidade acumuladas⁵⁵.

⁵⁵ A estatística de teste Kolmogorov-Smirnov (KS) é usada para testar a hipótese nula que a função de distribuição acumulada é igual a alguma função de distribuição, sob hipótese definida como comparação. O teste KS é mais completo que os testes de média, pois analisa a distribuição como um todo, e não apenas seu ponto médio.

Tabela 14: Comparação entre as distribuições da participação dos componentes das despesas das famílias - 2018

Grupo de despesas	Beneficiários	Não beneficiários	Teste t	Teste KS
Alimentação	52,4%	52,8%	.	**
Alimentação - sem zeros	58,5%	58,0%	***	***
Aluguel	12,5%	13,0%	**	*
Energia	13,0%	13,4%	***	***
Gás	13,4%	12,2%	***	**
Água e esgoto	5,3%	5,1%	***	***
Medicamentos	2,3%	2,3%	.	.
Medicamentos - sem zeros	2,0%	2,1%	.	.
Transporte	1,1%	1,2%	***	***

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Obs: Os termos (*), (**) e (***) denotam significância estatística das médias e das distribuições aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente. O termo (.) denota não significância estatística.

Primeiramente, de forma geral, a Tabela 14 reforça a importância dos gastos com alimentação entre as famílias mais pobres. Em ambos os grupos, mais da metade das despesas familiares são destinadas para este fim. Os grupos de despesas com Aluguel, Energia e Gás possuem participações semelhantes em torno de 12% e 13%, mas em conjunto acabam representando quase 40% dos gastos. Pode-se afirmar que os gastos básicos compõem quase a totalidade do orçamento das famílias com perfil para o Bolsa Capixaba.

Em segundo lugar, a homogeneidade das distribuições dos gastos entre os grupos é estatisticamente significativa em quase todas as variáveis. A ressalva é o caso da ocorrência de diferenças nos testes entre os grupos no caso do componente de gastos com Alimentação, que apesar de possuírem médias próximas, apresentou resultados contraditórios em relação ao teste t e o KS. Para verificar se as distribuições de fato são comparáveis, foram excluídos os zeros das distribuições, em função de sua alta

ocorrência na amostra. O resultado demonstrou que no caso do componente dos gastos com Alimentação, as distribuições são comparáveis ao retirar os zeros da amostra a um nível de confiança de 99% em ambos os testes. O único componente cujas médias e distribuições não foram estatisticamente significativas, foi componente dos gastos com Medicamentos, que apesar de apresentarem médias de participação muito semelhantes, os testes apontaram diferenças entre os grupos. Ainda que haja essa divergência no caso da categoria de gastos com Medicamentos, na maioria das variáveis de interesse não existem diferenças estatísticas entre os grupos, de modo que podemos compará-los.

Para além da diferença entre os grupos, a alta ocorrência de informações declaradas como 0 nas famílias, ou seja, não existem recursos sendo empregados nesses tipos de gastos é um fator que chama a atenção. Essa informação pode comprovar o grau de vulnerabilidade da família, mas também pode refletir eventuais erros de cadastro. Por conta disso, é importante uma rodada de atualizações cadastrais, de modo a uniformizar a informação coletada e evitar erros de preenchimento.

Um aspecto importante nessas informações apresentadas é que todas foram coletadas antes das mudanças previstas para o programa e, portanto, essas distribuições podem ser alteradas substancialmente, principalmente, após a proposição de se utilizar o IDF como critério de priorização e ordenamento das famílias. Sendo assim, as famílias atendidas serão geralmente, aquelas mais vulneráveis, gerando um viés de seleção. Por isso, as metodologias apresentadas a seguir levaram em consideração o cenário atual da política e o cenário, com a adoção do ordenamento pelo IDF.

5.5.3 Aplicação do método de pareamento com diferenças em diferenças

Conforme visto nas seções anteriores, existe uma possível fonte de viés no que diz respeito à condição das famílias que participaram e não participaram do programa. Para diminuir esse viés, recomenda-se a seleção dos grupos entre as famílias que possuíam uma criança na faixa etária do programa, sendo o maior grupo entre os elegíveis. Como o orçamento disponível para o programa não permitiu atender a totalidade de famílias elegíveis, existe um grupo de famílias que não acessou o benefício ao longo desses

períodos. Dessa forma, foi considerado como o grupo de tratamento quem teve acesso ao benefício pela primeira vez em 2018, excluindo da análise as famílias que eram beneficiárias no início do ano e aquelas que já foram beneficiadas pelo programa anteriormente. Como grupo de controle, foram selecionadas as famílias que possuem os critérios de elegibilidade em janeiro de 2018, mas por conta da restrição orçamentária, não participaram do Bolsa Capixaba ao longo dos 10 anos de execução da política.

Ainda que os grupos selecionados possuam características semelhantes em termos das variáveis de interesse, existe um viés de seleção em relação à vulnerabilidade da família medida pelo IDF. A partir da aplicação do modelo de Escore de Propensão de Pareamento, utilizando a metodologia do vizinho mais próximo, foi possível selecionar os pares para cada família no grupo de tratamento, de modo a diminuir a diferença encontrada na amostra de famílias elegíveis.

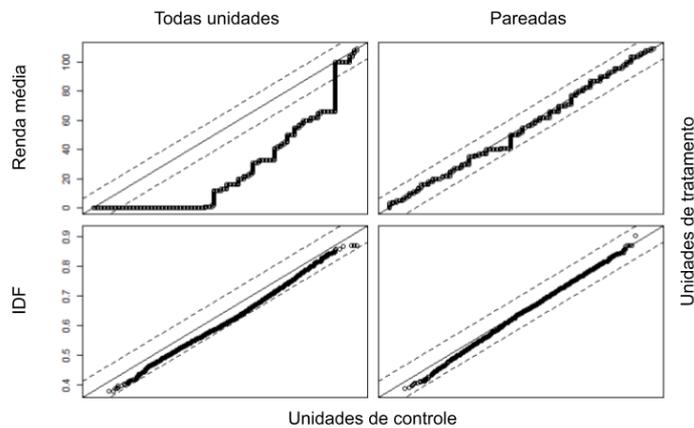
Para garantir que as informações utilizadas são condizentes com a dinâmica do programa, foram aplicados dois filtros relacionados ao tempo de atualização entre entrevistas e o tempo de exposição ao programa. O primeiro filtro foi para identificar as famílias que tivessem, no mínimo, 6 meses de intervalo entre a atualização das informações no Cadastro Único. O segundo filtro foi específico para o grupo de tratados, de modo a garantir que a data das informações na base de janeiro de 2018, é anterior à entrada no Bolsa Capixaba.

A aplicação do modelo levou em consideração duas variáveis para a realização do pareamento: i) valor da renda média familiar e ii) o IDF. Como o IDF é um índice composto que congrega diversas dimensões da família, ele se torna uma boa alternativa para comparação dos níveis de vulnerabilidade em que determinada família se encontra. Para a especificação do modelo, foi definido um *caliper*⁵⁶ de 0,05 para se obter pareamentos mais precisos em relação às variáveis definidas no modelo.

⁵⁶ Seria uma medida definida para a escolha da precisão do pareamento, quanto menor é a medida, mais preciso é o pareamento.

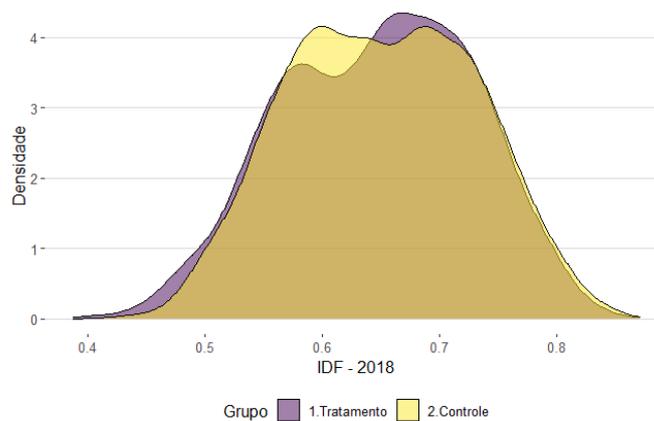
Os Gráficos abaixo apresentam o resultado do pareamento entre grupos de tratamento e controle após a aplicação do modelo.

Gráfico 26: Informações sobre o pareamento - eQQ



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Gráfico 27: Histograma de densidade da distribuição do IDF das famílias de tratamento e controle após o pareamento



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Conforme pode se observar pelos gráficos, há uma melhora considerável na distribuição das unidades familiares tratadas e de controle, sendo que a mudança mais visível se encontra nas variáveis de renda média, obtendo assim, um grupo mais homogêneo. Isso também fica evidente ao observar o histograma de densidade do IDF. Houve uma melhora considerável na seleção das famílias entre os grupos, melhorando em quase

98% no caso da variável de renda média e mais de 90% no caso do IDF. Os resultados são sumarizados na tabela abaixo.

Tabela 15: Resultados do pareamento entre as famílias elegíveis do Bolsa Capixaba - Base de janeiro de 2018

Variáveis	Antes do pareamento		Após o pareamento		Diferença % - antes e depois do pareamento	
	Tratados	Controle	Tratados	Controle	Tratados	Controle
Escore de pareamento	0,5490	0,3889	0,4915	0,4857	-10%	25%
Renda média	29,76	57,08	39,22	39,94	32%	-30%
IDF	0,6318	0,6731	0,6469	0,6510	2%	-3%
Unidades	7.741	8.977	5.327	5.327	-31%	-41%

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Com a definição do "calibre" do modelo, foram descartadas da amostra mais de 6 mil famílias, cujo pareamento não foi possível. Ainda assim, após o pareamento, mais de 10 mil famílias permaneceram na amostra.

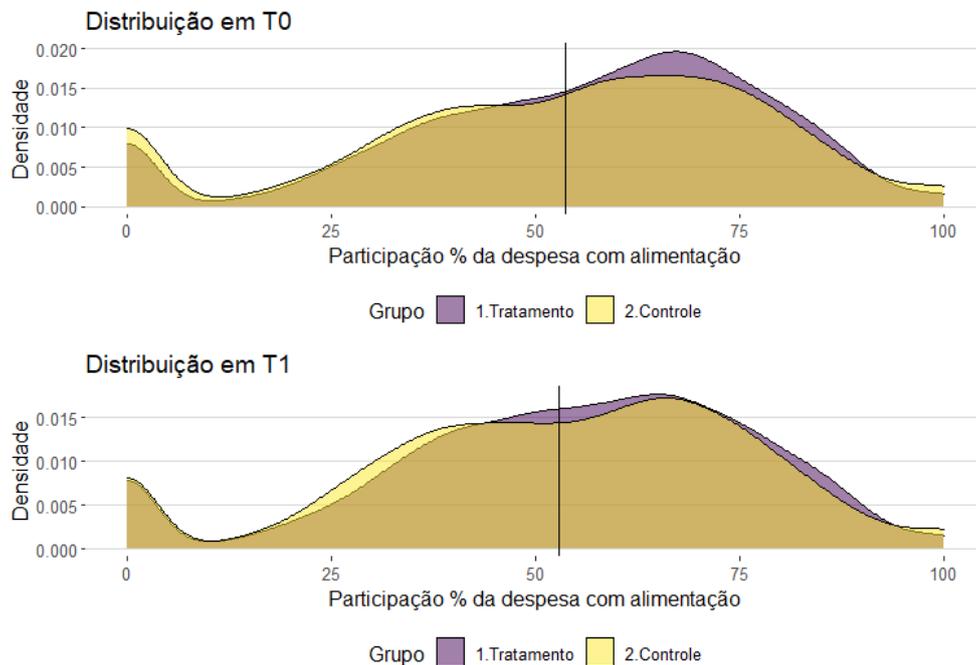
A partir da definição dos grupos, é possível comparar a situação das famílias em dois momentos distintos e completar a primeira proposta metodológica de avaliação, com a estimação do modelo de DD. A base de dados utilizada para a comparação temporal foi o Cadastro Único com a data de referência de agosto de 2019, da forma que foram inseridas pelas equipes dos equipamentos. Duas observações precisam ser feitas sobre este tipo de comparação temporal: a primeira diz respeito à heterogeneidade das datas de atualização das informações das famílias, uma vez que as entrevistas são realizadas ao longo do ano e de acordo com a necessidade da família ou da equipe de referência. Dessa forma, as informações sobre as famílias são comparadas entre as datas de atualização cadastral de cada família. A segunda observação relaciona-se à possibilidade de existirem inconsistências no preenchimento das informações, como cadastros mal preenchidos ou desatualizados em relação à real situação que se encontra determinada família, afetando os resultados das estimativas realizadas.

Como um estágio inicial de avaliação, muitas lacunas precisam ser preenchidas no trabalho futuro de pesquisa que envolve o esforço de atualização das informações junto à rede socioassistencial. Ainda assim, é um exercício de pesquisa interessante uma vez que se utiliza dos dados disponíveis para antecipar as etapas para uma avaliação completa da política.

Especificamente em relação às variáveis de interesse, as especificações econométricas realizadas utilizaram como variável dependente a participação das despesas com alimentação no total da despesa familiar. A hipótese por trás dessa escolha é de que a transferência de renda promovida pelo Bolsa Capixaba contribuiria para uma distribuição mais equânime dos gastos da família. Essa formulação inicial é um primeiro passo para análise mais ampla da política, que poderá ser realizada posteriormente.

Antes de estimar o modelo para identificar o impacto, o exame gráfico pode fornecer informações sobre a distribuição dessa variável em relação ao tempo. O momento T0 representa as informações das famílias antes de receber o Bolsa Capixaba, enquanto o momento T1 representa as informações das famílias após o recebimento. Os histogramas abaixo apresentam a distribuição em relação à participação do componente alimentação no total das despesas da família, divididos entre os grupos de tratamento e controle.

Gráfico 28: Distribuição da Participação % do componente de alimentação para as famílias contidas nos grupos de tratamento e controle



Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Graficamente, não é possível notar diferenças entre os dois momentos, com as médias pouco acima de 50%, representadas pelas linhas verticais. Para a verificação completa, a estimação deve levar em conta simultaneamente a passagem do tempo e participação no programa. A equação econométrica estimada foi a seguinte:

$$Part. Alimentação = \beta_0 + \beta_1 dBC_i + \beta_2 dT_t + \beta_3 (dBC_i * dT_t) + u_{it} \quad (11)$$

Onde dBC_i é a variável binária que identifica as famílias que participaram do Bolsa Capixaba, dT_t é a variável que identifica os dois momentos temporais e, por fim, a multiplicação $dBC_i * dT_t$ é a interação que representa o estimador de DD que busca captar o impacto do programa. Por fim, u_{it} representa os efeitos não observáveis para os indivíduos i no tempo t e o β_0 o intercepto da equação. A segunda especificação utiliza como controle o IDF calculado para cada família em ambos os momentos do tempo.

$$Part. Alimentação = \beta_0 + \beta_1 dBC_i + \beta_2 dT_t + \beta_3 (dBC_i * dT_t) + \beta_4 IDF_{it} + u_{it} + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

Para garantir a robustez das estimativas, também foi estimado dois modelos em dados de painel com efeitos fixos e aleatórios. De forma resumida, estes modelos representam uma solução para o tratamento de efeitos não observáveis. Os efeitos não observáveis podem ser considerados como características que condicionam o comportamento dos indivíduos, mas que não são mensuráveis objetivamente, como por exemplo, cultura local, espírito de equipe, sorte ou força de vontade. A diferença entre os métodos de estimação é a forma como essas características são tratadas. No caso do modelo de efeitos fixos, assume-se que estas características são diferentes para cada família na amostra, mas que não variam ao longo do tempo, de modo que o intercepto estimado é diferente para cada observação. Esse método de estimação é conhecido como “*within*” e, por eliminar as características constantes ao longo do tempo, não apresenta informações sobre as estimativas da constante da equação, nem os parâmetros relacionados à *dummy* que identifica a participação ou não no Bolsa Capixaba, uma vez que estas características não mudam ao longo do tempo.

Já no modelo de efeitos aleatórios as características individuais são consideradas com uma variável aleatória. Em outras palavras, a distribuição dessas características entre as famílias é determinada pelo acaso e, portanto, isso não interferiria nos resultados estimados. Os resultados das estimações realizadas estão dispostos na tabela abaixo para cada uma das especificações citadas acima⁵⁷. A análise desta tabela acompanha o modelo lógico do programa e conseqüentemente, qual polaridade se deseja para a variável de interesse. A atenção é concentrada na magnitude do valor dos parâmetros estimados, se é positivo ou negativo e sua significância estatística, apresentada por meio dos asteriscos ao lado dos valores dos parâmetros.

⁵⁷ Foi realizado o teste de Hausman para definição de qual modelo de dados em painel seria o mais adequado. O resultado do teste apontou para a escolha do modelo de efeitos fixos, com nível de significância de 1%. Apesar disso, optou-se por apresentar os resultados estimados pelo modelo de efeitos aleatórios para servir de base de comparação.

Tabela 16: Resultado das estimações para detecção do impacto da política

Variável dependente: Part. % dos gastos com alimentação no total da despesa familiar

Variáveis	Dados empilhados (1)	Dados empilhados com controle (2)	Modelo em painel com efeitos fixos (3)	Modelo em painel com efeitos aleatórios (4)
Constante	0,52351 ***	0,51258 ***	-	0,48981 ***
Dummy Bolsa Capixaba	0.02533 ***	0,02543 ***	-	0,02668 ***
Dummy Tempo	-0.00260	-0,00311	-0,00654 *	-0,00387
Estimador DD (impacto)	-0,01118 *	-0,01078	-0,01004 *	-0,01100 **
IDF	-	0,01667 .	0,14739 ***	0,05100 **

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Obs: Os termos (*), (**) e (***) denotam significância estatística das médias e das distribuições aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

O impacto do Bolsa Capixaba em relação à participação do componente de alimentação nas despesas da família é definido pelo parâmetro do Estimador DD. Espera-se que a participação no programa reduza a participação dos gastos com alimentação de forma a alcançar a média nacional. O sinal do parâmetro é negativo em todas as especificações apresentadas, o que significa que o Bolsa Capixaba gera um impacto na direção esperada em relação ao objetivo do programa. A magnitude do parâmetro também é homogênea entre os modelos estimados, apontando para uma redução em torno de 1 ponto percentual na variável dependente, significância estatística a pelo menos 10% em 3 das 4 equações estimadas acima.

Entretanto, ainda que o impacto seja estatisticamente significativo deve-se analisar este indicativo com cautela, tanto em relação à magnitude do impacto quanto a limitação da variável utilizada para mensurá-lo. Esse olhar crítico se faz necessário, uma vez que a redução dos gastos com alimentação em um ponto percentual não é suficiente para reduzir o patamar das despesas com alimentação na família. Algumas hipóteses podem ser levantadas em relação a isso: i) o recurso transferido pelo Bolsa Capixaba não é suficiente para garantir uma redução relativa substancial para as famílias beneficiárias e ii) as informações declaradas no Cadastro Único possuem vieses de preenchimento,



dado que as atualizações são voluntárias em relação às necessidades da família, algo que só poderá ser verificado em pesquisa de campo. Esse exercício indica também a necessidade da melhoria do programa de modo a ser mais abrangente e que de fato, atue na melhoria das condições de vida da população atendida.

6. Considerações finais

O presente documento sintetiza um amplo esforço de pesquisa realizado com a finalidade de estabelecer a política de transferência de renda do Governo do Estado do Espírito Santo em bases sólidas.

O modelo lógico da política desenhado no presente relatório foi resultado de um processo de construção que além de estar balizado em um referencial teórico metodológico voltado para essa construção, valeu-se também de um minucioso estudo acerca das políticas de transferência de renda similares no Brasil. Essa construção foi subsidiada por um vasto levantamento de dados acerca da realidade vivenciada pelos sujeitos da política, informações fundamentais para a formulação de políticas eficientes e eficazes em mitigar a pobreza e contou também com a contribuição e a experiência de técnicos e gestores que atuam na área social.

Ambas as propostas de intervenção apontadas nesse relatório como alternativas ao modelo atual do Bolsa Capixaba foram simuladas e construídas com base na linha de pobreza do Banco mundial. Essa linha além de ser tecnicamente mais consistente e consolidada que a do Ministério da Cidadania, como o demonstra a sua utilização nos estudos acerca da pobreza por institutos de pesquisa como IBGE, IPEA e IJSN, também permite a comparação das taxas de pobreza do estado a nível nacional.

As simulações realizadas, tendo em vista comparar os modelos considerando a capacidade de mitigar o problema da pobreza monetária, apontaram que a proposta de intervenção 1, que visa a superação do hiato de extrema pobreza, cujo objetivo consiste em auxiliar na consolidação do PBC enquanto um programa de alívio e superação da extrema pobreza, apresentou resultados que expressam consideráveis ganhos qualitativos e quantitativos em relação ao modelo atual. O benefício per capita passaria de R\$ 19,55 para R\$ 44,26 (aumento de 126%), algo relevante sobretudo no atual contexto. O número de famílias atendidas aumentaria em cerca de 21 mil, o que significaria atender aproximadamente mais 76 mil pessoas e 27 mil crianças de até 6. Haveria uma redução do hiato de extrema pobreza, que no modelo atual é de 73% para

0,24%. A indicação dos pesquisadores para a adoção dessa proposta de intervenção pelo Bolsa Capixaba foi dada com base nesses resultados.

Embora não alcance resultados tão expressivos comparativamente ao modelo indicado, a alternativa de intervenção 2, que objetiva transferir à família um valor que seja significativo para suprir as suas necessidades, elevando o benefício daquelas famílias com crianças na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos, ainda apresenta ganhos importantes se comparado ao modelo vigente. O benefício per capita passaria a variar entre R\$ 26,69 e R\$ 29,84 (aumento de ao menos, 36,5%). O número de famílias atendidas também aumentaria em cerca de 21 mil. O hiato de extrema pobreza que no modelo atual é de 73% reduziria para 60, 52%.

A escolha sobre qual será o desenho final do Bolsa Capixaba vai além da discussão técnica. Esse esforço de pesquisa apontou elementos importantes para o bom funcionamento e acompanhamento dos resultados auferidos pela transferência de renda. Nesse sentido, a pesquisa serve como um guia e não como uma imposição.

Por fim, como um exercício de avaliação prévia do programa, foi aplicada a metodologia do modelo de diferenças em diferenças com pareamento para verificar o impacto do programa na estrutura de despesas das famílias beneficiárias, especialmente, no que tange os gastos com alimentação entre o ano de 2018 e 2019. A lógica por trás desse exercício leva em consideração que mais da metade das despesas das famílias beneficiárias são destinadas a alimentação, sendo que este percentual na média brasileira não passa de 13%. Essa discrepância entre o perfil dos gastos permite apontar a direção que a transferência de renda promovida pelo programa deve impactar, buscando aproximar a participação dos gastos com alimentação das famílias beneficiárias da registrada pela média nacional.

Os resultados das estimações apontaram como impacto uma redução de aproximadamente 1 ponto percentual na participação das despesas com alimentação, abrindo espaço para os demais gastos da família. O impacto captado é estatisticamente significativo e é positivo, embora sua magnitude não seja suficiente para tornar o padrão de gastos das famílias beneficiárias do Bolsa Capixaba mais próximo da média da população brasileira. Nesse sentido, pode-se abrir uma frente de análise sobre a

definição do valor transferido e a importância desse recurso no modo de vida dessa população.

É notório que o contexto em que vivemos inspira cuidados, especialmente com as famílias mais pobres, sendo o segmento mais vulnerável aos efeitos da pandemia. O Estado deve exercer seu papel de colchão social para este grupo mais vulnerável e, para isso, deve-se ponderar qual tamanho do esforço, tanto em termos de orçamento, quanto em termos de pessoal, é possível empreender nessa tarefa.

As atividades de monitoramento e acompanhamento constante são imprescindíveis para que os impactos esperados sejam alcançados e de fato, melhorem a qualidade de vida dessas famílias. Ressalta-se que a redução da pobreza é um problema complexo e que apenas a política de transferência de renda não dá conta de todas as suas dimensões, sejam elas relacionadas às causas ou às consequências desse fenômeno. É necessária uma ação intersetorial que ampare os diversos aspectos da família para além da renda, fatores que são muitas vezes negligenciados.



Referências

ALMEIDA, Silvio L. **Racismo Estrutural**. Coleção Feminismos Plurais, São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 11, p. 2865-2875, 2012.

AWALG; SIEGEL; JORGENSEN. Vulnerability: a view from different disciplines. **The World Bank**, Discussion paper n. 0115, 2001.

BANCO MUNDIAL. **From early child development to human development: investing in our children's future**. The World Bank: Washington D.C., 2000.

BARBOSA FILHO, Fernando de H.; PESSOA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 1, v. 38, 2008, p. 97-126

BARROS, R. P.; et al. **Pobreza no Espírito Santo**. Texto para discussão nº 1476. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, março de 2010.

BARROS, R. P.; et al. **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Texto para discussão nº 1203. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, agosto de 2006.

BARROS; CARVALHO; M. ; FRANCO, S. O índice de desenvolvimento da família (IDF). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para discussão n. 986, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de Março de 2016. **Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Secretaria Geral, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Casa Civil, 1990.



BUCK, Trevor. **International child law**. London & New York: Routledge, 3rd edition, 2014.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. Impacto do desemprego e da informalidade sobre a empregabilidade e a renda futura do jovem. **Boletim regional, urbano e ambiental, IPEA**, v. 16, p. 57-70, jan.-jun., 2017.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, P. (org). **O Brasil Sem Miséria**, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CAMPOS, A.; et al. Inclusão produtiva rural no plano brasil sem miséria: síntese da experiência recente d em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem Miséria**. 1^a Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014. (p. 447-466).

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica n. 6, Brasília, 2010.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. / Alvaro Chrispino. – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2016. 256 p.

CODES, A.L.M. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. 33 p. (TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1332). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1489/1/TD_1332.pdf. Acesso em: 29 dez. 2020.

COSTA, P. V.; MAFRA, R. D.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem Miséria**. 1^a Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014. (p. 261-288).

CRUZ, G. F. Mobilidade intergeracional de renda no Brasil: uma análise da evolução nos últimos 20 anos. In: Encontro Nacional de Economia ANPEC, edição 47, São Paulo, 10 a 13 de dezembro de 2019. **Anais...** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2019.

CUNNINGHAM, Wendy, COHAN, Lorena; NAUDEAU, Sophie; MCGINNIS, Linda. **Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries**. The World Bank, 2008.

DOZ COSTA, F. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 5, n. 9, pp. 89-119, 2008.

DREZE, Jean; MURTHI, Mamta. Fertility, education and development: further evidence from India. **Population and Development Review**, n. 1, v. 27, 2001, pp. 33-63.

ESPÍRITO SANTO. **Lei n. 10.744, de 05 de outubro de 2017**. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017b. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 08 de julho de 2020.

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. **Compendium on best practices in poverty measurement**. Rio de Janeiro: Rio Group, 2006.

FALCÃO, T; DA COSTA, P. Linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 67-96, 2014.

FEIJO, C. A.; SILVA, D. B. N.; SOUZA, A. C. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro? uma proposta de classificação de atividades baseada na ECINF. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 329-354, maio/ago. 2009.

FERNANDES, J. H. P. Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem Miséria**. 1ª Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014. (p. 543-562).

FERREIRA, F.; SÁNCHEZ-PÁRAMO, C. A richer array of international poverty lines. In: WORLD BANK. **Let's Talk Development**. Washington, DC, 2017. Disponível em < <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines> > Acesso em 24 de ago de 2020.



FIGUEIREDO, E. A. Mobilidade intrageracional de renda no Brasil. **Nova Economia**, v. 20, n. 3, p. 427-455, set./dez. 2010.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Mortalidade infantil segundo cor ou raça com base no Censo Demográfico de 2010 e nos sistemas nacionais de informação em saúde no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, nº 33, vol 7, 2017.

GUIMARÃES, J. R. S. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil**: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000. Organização Internacional do Trabalho; Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2012. 416p.

HAMMEMBERG, Thomas. The UN convention on the rights of the child - and how to make it work. **Human Rights Quarterly**, vol. 12, no. 1, p. 97-105, 1990.

HECKMAN, James; PINTO, Rodrigo; SAVELYEV, Peter. Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. **American Economic Review**, n. 103, v. 6, 2013, p. 2052–2086

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**: Análise da segurança alimentar :Primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2019.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira: Estudos & Pesquisas, Informações demográficas e socioeconômicas, nº 39: Rio de Janeiro. Ano: 2018. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101629> > Acesso em 24 de ago de 2020.

IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018**: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Diretoria de Pesquisas / Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf

IJSN. **Espírito Santo Produto Interno Bruto (PIB) 2017**; Vitória, ES, 2019b.

IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação ex ante!** Vitória, ES, 2018.



IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 2. Como monitorar uma política pública?** Vitória, ES, 2018.

IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva.** Vitória, ES, 2018.

IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 4. E quando a política está em andamento? Avaliação ex post!** Vitória, ES, 2018.

IJSN. **Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias inscritas no CadÚnico 2019.** Vitória, ES, 2019.

IJSN. **Pobreza, Distribuição e Desigualdade de Renda: PNADC anual 2018.** Vitória, ES, 2020.

IJSN. **Primeira Infância: Análise do Marco Legal e a situação no Espírito Santo.** Texto para discussão nº 56. Vitória, 2016.

IJSN. **Sistema de Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SIMAPP).** Vitória, ES, 2018.

INSTITUTO ALANA. **Primeira infância é prioridade absoluta.** Instituição Instituto Alana, 2017.

IPEA. **Atlas da Violência 2020.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise *ex ante*, volume 1** / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise *ex post*, volume 2** / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018.

JACOUD, L. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem Miséria**. 1ª Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014. (p. 635-652).

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, p. 251-275, jan./jul., 2011.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 56, vol. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JANNUZZI, P.; FALCÃO, T.; CASTRO, I.; DE CAMPOS, A (org). **Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 25 (2016)- . Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- . 296p.; 28 cm.

JUPP, Michael. The international year of the child: ten years late. **Academy of Political Science**, vol. 37, no. 2, p. 31-44, 1989.

LAMEIRAS, Maria A. P. Inflação por faixa de renda – Setembro/2020, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Carta de Conjuntura n. 49, n. 4, 4º trimestre, 2020.

LYNCH, Robert G. **Early childhood investment yields big payoff**. Policy Perspectives, San Francisco: West Ed, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Guia de Elaboração de Modelos Lógicos**. AEVI – Assessoria Especial Estratégica de Evidências, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/GUIA_ElaboracaoModelo.pdf

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Guia elaboração de modelos lógicos**. Assessoria Estratégica de Evidências, 2018.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Composição da população por cor/raça no sistema prisional:** período de Janeiro a Junho de 2020. Departamento Penitenciário Nacional, 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Atenção humanizada ao recém-nascido de baixo peso:** Método Canguru: Manual Técnico. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**, Brasília, 2005. Disponível em < http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicação/assistencia_social/normativas/PNAS2004.pdf > acesso em 23 de mai de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. ONU Brasil. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> > Acesso em 24 de ag de 2020.

NAUDEAU, Sophie; KATAOKA, Naoko; VALERIO, Alexandria; NEUMAN, Michelle; ELDER, Leslie. Como Investir na Primeira Infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da Primeira Infância. **The World Bank**, Editora Singular: São Paulo, 2011.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. **Além do rendimento, além das médias, além do presente:** Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2019.

PAES DE BARROS, Ricardo. BIRON, Lisa. CARVALHO, Mirela de. FANDINHO, Mariana. FRANCO, Samuel. MENDONÇA, Roseane. ROSALÉM, Andrezza. SCOFANO, André. TOMAS, Roberta, 2010. "Determinantes do Desenvolvimento na Primeira Infância no Brasil", Texto para Discussão nº 1478, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

PAIVA, L. H.; et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem Miséria**. 1ª Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014. (p. 365-384).

PARANÁ. Secretaria do Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS). **Apresentação do Estudo de Avaliação Estatística do comportamento da vulnerabilidade das famílias 2013-2014 no programa Família Paranaense**. Informe Técnico nº 01, SEDS-PR, Curitiba, out., 2015.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina, **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312-329, mar./abr., 2017.

PASSOS, Luana; SILVEIRA, Fernando G.; WALTENBERG, Fábio. A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Texto para discussão n. 2586, 2020.

PERO, V.; SZERMAN, D. Mobilidade intergeracional de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 1-36, abr., 2008.

PIKETTY, T. **O Capital: no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Élide G. **Financiamento de direitos fundamentais**: Políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União no pós Plano-Real. O Lutador: Belo Horizonte, 2010.

PINTO, Élide G.; XIMENES, Salomão B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação e Sociedade**, v. 39, n. 145, 2018, p. 980-1003.

PRIE - Proyecto Regional de Indicadores Educativos. **PANORAMA EDUCATIVO DE LAS AMERICAS**. Santiago: Proyecto Regional de Indicadores Educativos - Prie, 2002. 192 p. Disponível em: <http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Panorama%20educativo%20sp.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

PRÜSS-ÜSTÜN, A; BOS, R; GORE, F; BARTRAM, J. **Safer water, better health**: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health. World Health Organization, Geneva, 2008.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out., 2012.

RAVALLION, M; CHEN, S.; SANGRAULA, P. A Dollar a Day revisited, **The World Bank Economic Review**, vol. 23, n. 2, pp. 163–184, 2009.



REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA - RNPI. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030 / ;** ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª ed. (revista e atualizada). - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância.** Brasília, 2015.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional da Primeira Infância:** propostas elaboradas pela Rede Nacional Primeira Infância com ampla participação popular. Brasília, 2010.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional da Primeira Infância 2010-2022 / 2022-2030:** Elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância. Aprovado pelo CONANDA em dezembro de 2010. Revisado e atualizado em 2020. Brasília, 2020.

RIBEIRO, C. A. C. Classe, Raça e Mobilidade social no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 4, p. 833-873, 2006.

SANCHEZ, R. M.; CICONELLI, R. M. Conceitos de acesso à saúde. **Rev Panam Salud Publica**, v. 31, n. 3, p. 260-268, 2012.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS). **Avaliação de Impacto do Efeito Conjugado de Programas de Transferência de Renda e Complementares na Região Metropolitana de São Paulo:** Estudos Quantitativos/qualitativos. São Paulo, 2012.

SEN, Amartya (1999). **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Inequality reexamined.** Oxford: New York, 1992.

SOUSA, D. V. **Utilização do índice de desenvolvimento familiar (IDF) como ferramenta de análise urbana.** Caminhos de Geografia: Universidade Federal de Uberlândia Instituto de Geografia, Uberlândia, v. 20, n. 16, p. 225-234, out. 2005.

SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. / Celina Souza. – Brasília : ENAP, 2018. 72p.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. **A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009)**. Texto para discussão nº 1648, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2011.

SPOSATI, A.; COSTA, L. C.; COELHO, R. P. S. Assistência social, seguridade e cidadania. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

TAQUES, F., DE OLIVEIRA. J. C. T. **Existe uma relação entre nível de renda, desigualdade e pobreza? Um estudo a partir de elasticidades**. Economia e Desenvolvimento [Online], 26.2, 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun., 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2018**. Disponível em < <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> > Acesso em Nov 2020.

TRONCO, G.; RAMOS, M. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 51, vol. 2, p. 294-311, 2017

UNESCO. **Políticas para a Primeira Infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília: UNESCO, 2005.

UNITED NATIONS FOR DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Human Development Report 2002**. New York: Oxford University, 2002.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Índice de Gini. **Desafios do desenvolvimento – IPEA**, v. 1, n. 4, nov., 2004.

WORLD BANK GROUP. **Poverty and Shared Prosperity**: Piecing together the poverty puzzle. World Bank: Washington DC, 2018.



Instituto Jones
dos Santos Neves

YOUNG, Mary Eming Young. **Do Desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano: investindo no futuro de nossas crianças** / Mary Eming Young, (organizadora) ; tradução Magda Lopes. -- São Paulo : Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

Anexos

A1. Componentes de cálculo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)

Figura 12: Construção do IDF em 6 dimensões e 48 indicadores.

BLOCO 1 - INDICADORES DE AUSÊNCIA DE VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS	
Fecundidade	V1. Nenhuma mulher teve filho nascido vivo no último ano V2. Nenhuma mulher teve filho nascido vivo nos últimos dois anos
Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens	V3. Ausência de criança V4. Ausência de criança ou adolescente V5. Ausência de criança, adolescente ou jovem
Atenção e cuidados especiais com idosos	V6. Ausência de idoso
Dependência econômica	V7. Presença de cônjuge V8. Mais da metade dos membros econtra-se em idade ativa
Presença da mãe	V9. Não existe criança no domicílio cuja mãe tenha morrido V10. Não existe criança no domicílio que não viva com a mãe
BLOCO 2 - INDICADORES DE ACESSO AO CONHECIMENTO	
Analfabetismo	C1. Ausência de adulto analfabeto C2. Ausência de adulto analfabeto funcional
Escolaridade	C3. Presença de pelo menos um adulto com fundamental completo C4. Presença de pelo menos um adulto com ensino médio completo C5. Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior
Qualificação profissional	C6. Presença de pelo menos um trabalhador com qualificação média ou alta
BLOCO 3 - INDICADORES DE ACESSO AO TRABALHO	
Disponibilidade de trabalho	T1. Mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se ocupado T2. Presença de pelo menos um trabalhador há mais de seis meses no trabalho atual
Qualidade do posto de trabalho	T3. Presença de pelo menos um ocupado no setor formal T4. Presença de pelo menos um ocupado em atividade não-agrícola
Remuneração	T5. Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo T6. Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos

BLOCO 4 - INDICADORES DE DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

Extrema pobreza	R1. Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de extrema pobreza
Pobreza	R2. Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de pobreza
Capacidade de geração de renda	R3. Maior parte da renda familiar não advém de transferências

BLOCO 5 - INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL

Trabalho precoce	D1. Ausência de criança com menos de 14 anos trabalhando
	D2. Ausência de criança com menos de 16 anos trabalhando
Acesso a escola	D3. Ausência de criança até 6 anos fora da escola
	D4. Ausência de criança de 7-14 anos fora da escola
	D5. Ausência de criança de 7-17 anos fora da escola
Progresso escolar	D6. Ausência de criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso
	D7. Ausência de adolescente de 10 a 14 anos analfabeto
	D8. Ausência de jovem de 15 a 17 anos analfabeto
Mortalidade infantil	D9. Ausência de mãe cujo filho tenha morrido
	D10. Há, no máximo, uma mãe cujo filho tenha morrido
	D11. Ausência de mãe com filho nascido morto

BLOCO 6 - INDICADORES DE CONDIÇÕES HABITACIONAIS	
Propriedade	H1. Domicílio próprio H2. Domicílio próprio ou cedido
Déficit habitacional	H3. Densidade de até 2 moradores por dormitório
Abrigabilidade	H4. Material de construção permanente
Acesso a abastecimento de água	H5. Acesso adequado a água
Acesso a saneamento	H6. Esgotamento sanitário adequado
Acesso a coleta de lixo	H7. Lixo é coletado
Acesso a energia elétrica	H8. Acesso a eletricidade
Acesso a bens duráveis	H9. Acesso a fogão e geladeira H10. Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio H11. Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio e telefone H12. Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio, telefone e computador

Fonte: Barros, Carvalho e Franco (2003). Elaboração nossa.

A2. Outras simulações de intervenção para o bolsa capixaba

A2.1 Modelo com benefício familiar fixo

O modelo com benefício familiar fixo propõe a transferência de um valor fixo a cada família, com o intuito de que seja proporcionado a ela um benefício de valor mais relevante. Isso ocorre porque, sob a operacionalização dos modelos vigente, aquelas famílias cuja renda já se aproxime da linha de extrema pobreza tenderiam a receber valores considerados insuficientes para suprir suas necessidades. Desta forma, este modelo não busca alcançar a linha de extrema pobreza, mas proporcionar à família uma renda capaz de ampliar sua capacidade de consumo.

As simulações para a construção deste modelo consideraram as transferências fixas de R\$50,00, R\$70,00 e R\$90,00. Os valores de R\$50,00 e R\$70,00 foram descartados por apresentarem benefícios *per capita* inferiores ao que já é transferido pelo modelo vigente (em torno de R\$19,00). Respectivamente, as médias *per capita* foram de aproximadamente R\$13,00 e 17,00, o que torna estas duas simulações pouco eficazes no objetivo de ampliação do consumo das famílias.

Por outro lado, a simulação que considerava a transferência fixa de R\$90,00 obteve resultados mais expressivos, e alguns deles estão dispostos na figura XX:

MODELO COM BENEFÍCIO FAMILIAR FIXO			
Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00			
Valor da transferência: valor fixo de R\$ 90,00 por família			
VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$57.021.840,00	R\$27.000.000,00	R\$23.999.760,00
Benefício <i>per capita</i>	R\$23,85	R\$21,99	R\$21,45
Benefício familiar <i>per capita</i>	R\$26,73	R\$24,61	R\$23,84
Famílias atendidas	52.798	25.000	22.222
Pessoas atendidas	199.198	102.319	93.221
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	41.017
Hiato da extrema pobreza em R\$	R\$90,65	R\$95,99	R\$96,24
Famílias que superaram a extrema pobreza	14.365	4.741	4.081
Pessoas que superaram a extrema pobreza	45.859	16.705	14.889

Nesta simulação, há um ganho relacionado aos benefícios *per capita*, que variam entre R\$ 21,45 e R\$ 26,73 (em oposição ao modelo vigente, que varia entre R\$19,39 e R\$20,11).

Por não ter como objetivo alcançar a linha de extrema pobreza, o hiato da extrema pobreza, ou seja, o valor médio necessário para que um indivíduo alcance a referida linha, seria de, em média, R\$ 94. Assim, embora não seja capaz de superar o limite da extrema pobreza, o que a política propõe através deste modelo é oferecer às famílias acesso a níveis mais dignos de renda.

Neste modelo, a cobertura da política considerando a restrição orçamentária seria reduzida tanto com relação ao número de famílias atendidas (aproximadamente 3 mil a menos) quanto em relação ao número de pessoas (aproximadamente 6.300). Por outro lado, o número de crianças atendidas aumentaria em torno de 3 mil crianças.

Na busca pelo melhor desenho da intervenção considerando a transferência de um valor fixo, foi considerada a transferência de um valor adicional por criança, que apresentou resultados mais significativos. Por este motivo, o presente modelo foi descartado em detrimento do modelo que propõe transferir um valor fixo de R\$90,00 por família mais um adicional de R\$30,00 por criança na primeira infância, apresentado como proposta de intervenção por este Relatório.

A2.2 Modelo de benefício fixo por faixa de IDF

Nesta simulação, propõe-se uma metodologia alternativa para a priorização das famílias elegíveis e a definição do valor que receberão. O Modelo de benefício fixo por faixa de IDF adota o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) como critério de priorização, ordenando as famílias das mais vulneráveis para as menos vulneráveis. Após a ordenação, propõe-se a criação de 3 faixas de valores fixos a serem transferidas aos três grupos criados: i) famílias mais vulneráveis; ii) famílias com vulnerabilidade intermediária e, iii) famílias menos vulneráveis

Este modelo baseia-se na premissa de que as famílias mais vulneráveis devem receber benefícios mais elevados para fazer frente aos desafios impostos diariamente em suas

rotinas. Destaca-se, no entanto, que até mesmo as famílias do terceiro grupo, ou seja, as menos vulneráveis, apresentam altos índices de vulnerabilidade e devem receber um valor de transferência que seja significativo.

Um dos fatores que eleva a vulnerabilidade destas famílias é seu número de crianças na primeira infância. Desta forma, as famílias mais numerosas tendem a ser aquelas priorizadas neste modelo. As outras variáveis que compõem o IDF e agravam a vulnerabilidade das famílias podem ser verificadas na seção “Vulnerabilidade” deste Relatório, bem como na seção de anexos.

As simulações consideraram valores diversos para as três faixas de IDF, e após verificar os resultados de cada simulação optou-se por definir as faixas nos seguintes valores: R\$ 100,00 para as famílias presentes no topo da lista, ou seja, as mais vulneráveis; R\$ 90,00 para as famílias do grupo intermediário e R\$ 80,00 para as famílias menos vulneráveis. Alguns resultados desta simulação encontram-se na figura YY:

MODELO COM BENEFÍCIO FIXO POR FAIXA DE IDF			
Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00			
Valor da transferência: 1ª faixa: R\$ 100,00 / 2ª faixa: R\$ 90,00 / 3ª faixa: R\$ 80,00			
VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$55.730.280,00	R\$27.800.400,00	R\$23.999.400,00
Benefício <i>per capita</i>	R\$23,31	R\$22,64	R\$21,86
Benefício familiar <i>per capita</i>	R\$26,14	R\$25,54	R\$24,43
Famílias atendidas	52.798	25.000	21.689
Pessoas atendidas	199.198	102.319	91.498
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	40.484
Hiato da extrema pobreza em R\$	R\$92,11	R\$97,18	R\$97,53
Famílias que superam a extrema pobreza	13.672	4.649	3.855
Pessoas que superaram a extrema pobreza	43.546	16.289	14.099

Em comparação ao modelo vigente, o Modelo 4 eleva os benefícios *per capita* e familiar *per capita* nos 3 critérios, variando entre R\$ 21,86 e R\$ 26,14. Ainda, ao considerar a meta de atendimento, o orçamento necessário para a política seria de aproximadamente R\$ 27.8 milhões, superando a meta em aproximadamente R\$ 3,8 milhões.

Em relação ao Modelo vigente com restrição orçamentária, o Modelo 4 atende aproximadamente 2.500 crianças a mais, mesmo reduzindo o número de famílias atendidas em aproximadamente 3.500 famílias. Isso ocorre porque o modelo com base no IDF tende a beneficiar famílias mais numerosas uma vez que nesse contexto elas são em média mais vulneráveis, conforme mencionado.

De forma semelhante às demais simulações que não buscam superar a extrema pobreza, os valores dos hiatos variam em torno de R\$ 97,00. No entanto, considera-se que os valores transferidos às famílias são relevantes para expandir sua capacidade de consumo, e podem auxiliar nas questões relacionadas aos cuidados à primeira infância.

Em comparação à proposta de intervenção 2, que apresenta um benefício fixo de R\$90,00 mais um variáveis de R\$30,00 por criança na primeira infância, destacam-se em especial duas considerações:

i) ambos buscam priorizar famílias mais numerosas e proporcionar melhores cuidados à primeira infância, mas a proposta de intervenção 2 apresenta melhores resultados quanto ao benefício *per capita*.

ii) Por outro lado, considerando os recursos disponíveis pelo FUNCOP, a cobertura da simulação por faixa de IDF amplia o atendimento em aproximadamente 5,7 mil famílias, 19,8 mil pessoas e 5.700 famílias (em comparação à proposta 2).

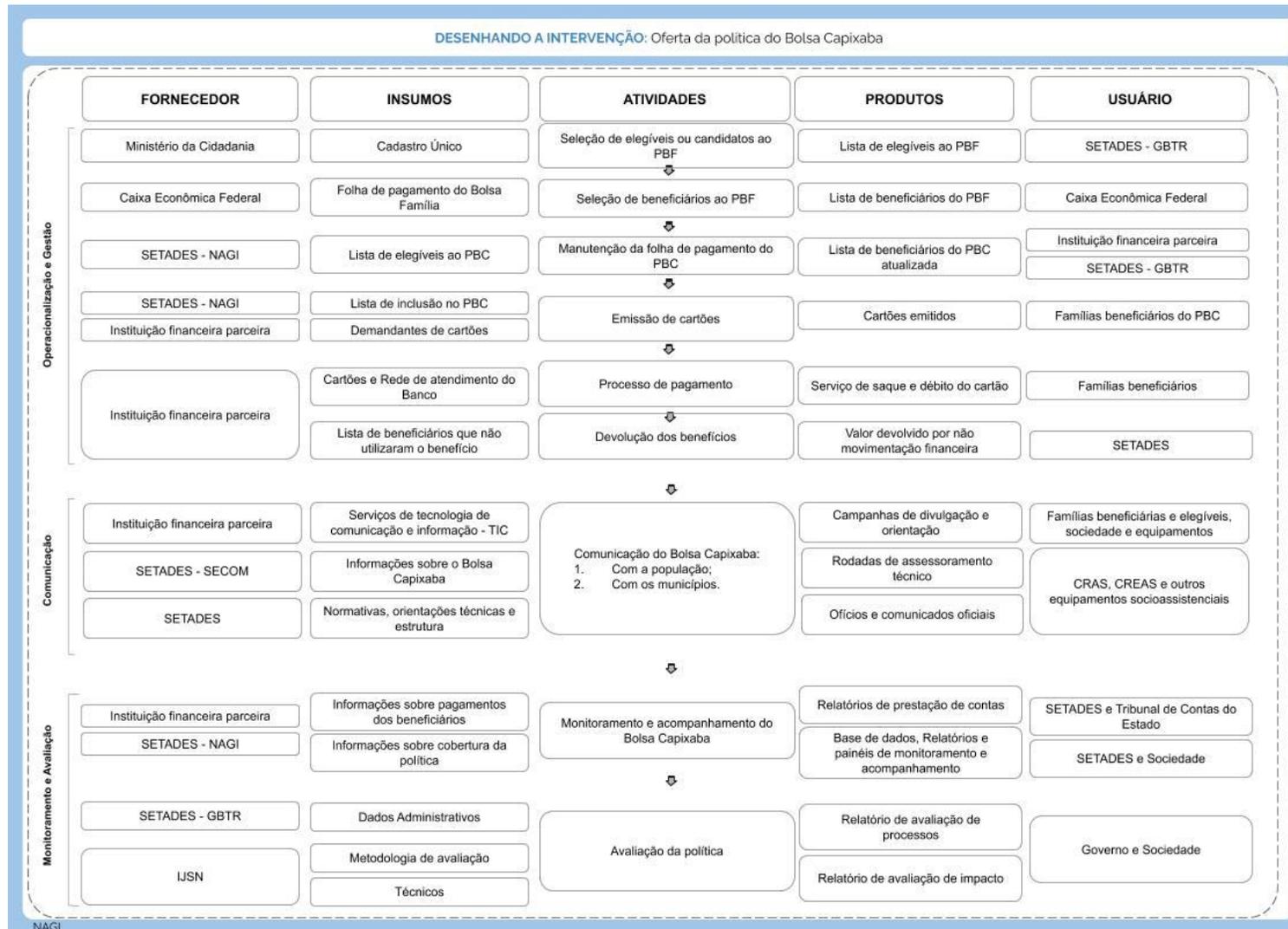
Considerando que as duas propostas acima apresentam prós e contras, a opção pela proposta de intervenção 2 em detrimento à simulação por faixa de IDF reside em uma questão que não possui relação direta com os dados: há uma preocupação relacionada à comunicação deste benefício às famílias beneficiárias. Considera-se relevante para o sucesso de uma política pública que ela apresente uma comunicação clara tanto com seu público beneficiário quanto com toda a sociedade de forma geral. A este respeito, argumenta neste Relatório que embora a metodologia baseada no IDF apresente bons resultados, ela é passível de ruídos de comunicação especialmente entre as famílias beneficiárias, que podem não compreender o motivo pelo qual recebem o valor que lhes é transferido. Este problema na comunicação da política seria consideravelmente reduzido (ou até anulado) com a aplicação da proposta de intervenção 2, uma vez que

o número de filhos que uma família possui é medida de fácil compreensão e comparação entre elas.

Ademais, considera-se que o resultado do IDF é fruto de uma ponderação de vulnerabilidades, e tal ponderação não poderia ocorrer sem juízo de valor. Isso ocorre porque a escolha por elementos que compõem a vulnerabilidade de uma família não é um processo puramente matemático, pois considera questões sociais tais como o abandono, o analfabetismo e o desemprego. Desta forma, mensurar quais elementos elevam a vulnerabilidade, e de quanto seria esta elevação, não poderia ser um processo estritamente matemático. Como resultado, uma política baseada em faixas de IDF poderia não ser a mais justa ou equânime, uma vez que as dificuldades reais que uma família vivencia não poderiam ser precisamente matematizadas.

Por este conjunto de razões, este Relatório opta por indicar a proposta de intervenção 2 em detrimento ao modelo por faixa de IDF. Esta opção busca apresentar uma comunicação mais clara com (e entre) os beneficiários, e minimiza eventuais questionamentos quanto à equidade da política, uma vez que as famílias privilegiadas serão aquelas mais numerosas.

A3. MODELO DA OFERTA DA POLÍTICA COMPLETO



Quadro 17: Quadro completo com a proposta de indicadores para o Bolsa Capixaba

	Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Operacionalização e gestão	Insumos	Lista de beneficiários do PBC	Quantidade de famílias beneficiárias do PBC	Informa o número de famílias beneficiárias do PBC	SETADES	Mensal
		Demandantes de cartões do PBC	Quantidade de famílias que demandaram cartões do PBC	Informa o número de famílias que demandaram cartões do benefício do PBC	Banestes	Mensal
		Lista de beneficiários que não utilizaram o benefício do PBC	Quantidade de famílias que tiveram benefício do PBC devolvido	Informa o número de famílias que tiveram o benefício do PBC devolvido	Banestes	Mensal
	Atividades	Manutenção da folha de pagamento do PBC	Valor da folha de pagamento do PBC	Informa o montante, em reais, da folha de pagamento do PBC no mês	SETADES	Mensal
		Emissão de cartões	Quantidade de cartões emitidos	Informa a quantidade de cartões que são emitidos	Banestes	Trimestral
	Produtos	Cartões emitidos	Quantidade de cartões ativos e não ativos	Informa o número de cartões ativos e não ativos	Banestes	Trimestral
			Quantidade de cartões entregues e não entregues	Informa o número de cartões entregues e não entregues	Banestes	Trimestral
			Quantidade de famílias que não utilizaram o benefício do PBC	Informa o número famílias que não utilizaram o benefício do PBC, no período de 3 meses	Banestes	Trimestral

	Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
		Serviço de saque e débito do cartão	Quantidade de famílias do PBC que perderam o benefício sem busca ativa	Informa o número de famílias que perderam o benefício do PBC sem busca ativa, no período de 3 meses	Banestes	Trimestral
		Valor devolvido por não movimentação financeira	Montante dos benefícios do PBC devolvidos	Informa o montante de benefícios do PBC devolvidos no período 3 meses	Banestes	Trimestral
Comunicação	Insumos	Normativas, orientações técnicas e estrutura	Lista com as normativas e orientações técnicas (qualitativo)	Lista com as normativas, orientações técnicas e estruturais sobre o PBC	SETADES	Anual
	Atividades	Comunicação do Bolsa Capixaba	Quantidade de relatórios e comunicados postados	Informa o número de relatórios e comunicados que foram postados no período de 1 ano	Secom - SETADES	Anual
			Tempo médio de postagens	Mede a frequência mensal com que as postagens (de relatórios e comunicados) foram realizadas no site institucional no período de 1 ano		Anual
	Produtos	Campanhas de divulgação e orientação	Informações do SAC e Ouvidoria	Lista de informações do SAC e Ouvidoria	Banestes e SETADES	Anual
			Taxa de focalização	Mede o grau de cobertura da política pública diante dos critérios estabelecidos	SETADES	Anual

	Modelo Lógico	Está medindo o processo:	Indicador	Descrição	Fonte	Periodicidade
Monitoramento e Avaliação	Insumos	Informações sobre cobertura da política do PBC	Taxa de cobertura	Mede a taxa de cobertura entre as famílias elegíveis ao PBC	SETADES	Anual
			Nº de dependentes 0 a 6 anos	Nº de dependentes de 0 a 6 anos atendidos pelo PBC	SETADES	Anual
	Atividades	Avaliação da política	Recursos financeiros	Informa o montante de recursos financeiros necessários para as avaliações da política	IJSN	Anual
			Técnicos	Informa a quantidade de técnicos bolsistas, modalidade e valor da bolsa necessários para realizar a pesquisa de avaliação da política	IJSN/FAPES	Anual
	Produtos	Relatórios	Relatórios técnicos (qualitativo)	Lista com os relatórios de prestação de contas, da avaliação de processos e de impacto, bem como as bases de dados, relatórios e painéis de monitoramento e avaliação	SETADES/IJSN	Anual