



Social Protection Discussion Paper Series

**O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE  
FOCALIZAÇÃO FAMILIAR: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DOS  
ESTADOS UNIDOS**

**Por Tarsicio Castañeda e Kathy Lindert,  
com contribuições de Bénédicte de la Brière, Luisa Fernandez, Célia Hubert,  
Osvaldo Larrañaga, Monica Orozco e Roxana Viquez**

**Junho 2005**

Social Protection Unit  
Human Development Network  
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

**Séries sobre Redes de Segurança Social**

# **O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DOS ESTADOS UNIDOS**

Por Tarsicio Castañeda e Kathy Lindert,  
com contribuições de Bénédicte de la Brière, Luisa Fernandez, Célia Hubert, Osvaldo Larrañaga,  
Monica Orozco e Roxana Viquez\*

*Abril 2005*

**WORLD BANK INSTITUTE**  
*Promoting knowledge and learning for a better world*



\*Tarsicio Castañeda é consultor do Banco Mundial. Kathy Lindert é Economista Sênior/Gerente de Projetos do Banco Mundial. Bénédicte de la Brière era Economista do DFID no Brasil quando este relatório foi escrito. Luisa Fernandez, Celia Hubert, Osvaldo Larrañaga, Monica Orozco e Roxana Viquez foram todos contratados como consultores independentes para a elaboração deste relatório.

As descobertas, interpretações e conclusões expressas nesse documento são unicamente as do autor e não devem ser atribuídas, em nenhum caso, ao Banco Mundial, a suas organizações afiliadas ou a membros de seu Conselho de Diretores Executivos ou os países que eles representam.

# Séries sobre Redes de Segurança Social

As Séries do Banco Mundial sobre Redes de Segurança Social visam fornecer um recurso prático para aqueles envolvidos no desenho e na implementação de programas da rede de segurança em todo o mundo. Os leitores encontrarão informações sobre práticas de sucesso para diversos tipos de intervenções, contextos de países, temas e grupos alvo, assim como para o pensamento atual de especialistas e implementadores sobre o papel das redes de segurança social na agenda mais ampla do desenvolvimento. Os documentos da Série foram elaborados de forma a refletir um alto padrão de qualidade, assim como um grau de consenso sobre práticas e políticas de sucesso entre a equipe que trabalha com as redes de segurança social no Banco Mundial e aqueles que a implementam. Os tópicos da série são inicialmente revisados por um comitê diretor composto de especialistas externos e do Banco Mundial, e os documentos são todos revisados para fins de controle de qualidade. No entanto, o formato das Séries é flexível o bastante para refletir em tempo os desenvolvimentos importantes que ocorram em campo.

As Séries contribuem para o material de ensino utilizado no curso anual sobre Redes de Segurança Social, que é oferecido em Washington DC, assim como em outros cursos financiados pelo Banco Mundial. As Séries sobre a Rede de Segurança Social e o curso anual são apoiados em conjunto pela Unidade de Proteção Social da Rede de Desenvolvimento Humano e pelo Instituto do Banco Mundial. O Instituto do Banco Mundial também oferece cursos regionais adaptados de forma regular ou via ensino à distância.

Para maiores informações sobre as Séries e documentos sobre outros tópicos da rede de segurança, favor contatar o Serviço de Atendimento da Proteção Social; telefone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Cópias de documentos relacionados às redes de segurança, incluindo as Séries sobre a Rede de Segurança Social, estão disponíveis em formato eletrônico em [www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets). O website também contém versões traduzidas dos documentos à medida que elas se tornem disponíveis. Um plano ambicioso de tradução está em andamento (especialmente para Espanhol e Francês, alguns em Russo). Para mais informações sobre cursos do Instituto do Banco Mundial sobre redes de segurança social, favor visitar o website [www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets](http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets).

## Documentos na Série sobre Redes de Segurança a partir de Junio de 2005

<i>Tema</i>	<i>Autor</i>
<b><i>Intervenções de Programas</i></b>	
Transferências de Renda	Tabor, Steve
Seguro Saúde Baseado na Comunidade	Tabor, Steve
Transferências Condicionais de Renda	Rawlings, Laura
Liberação de Tarifas na Saúde	Bitran e Giedion
Liberação de Tarifas na Moradia	Katsura e Romanik
Programas Relacionados à Alimentação	Rogers e Coates
Micro-Crédito e Seguro Informal	Sharma e Morduch
Subsídios de Preço e de Impostos	Alderman, Harold
Obras Públicas	Subbarao, Kalanidhi
<b><i>Questões de Destaque</i></b>	
Avaliação	Blomquist, John
Gênero	Ezemenari, Chaudhury e Owens
Instituições	de Neubourg, Chris
Aspectos Políticos e Econômicos da Focalização	Pritchett
Atitudes Públicas e Economia Política	Graham, Carol
Redes de Segurança para a Redução da Pobreza	Ravillion
Focalização	Coady, Grosh e Hoddinott
Focalização: Lições da América Latina e dos EUA – Visão Geral	Castañeda e Lindert
Focalização no Brasil	De la Briere e Lindert
Focalização no Chile (Espanhol)	Larrañaga, Osvaldo
Focalização na Colômbia	Castañeda, Tarsicio
Focalização na Costa Rica (Espanhol)	Viguez, Roxana
Focalização no México (Espanhol)	Orozco e Hubert
Focalização nas Redes de Segurança Pública do Vietnã	van de Walle, Dominique
<b><i>Características do País/ Grupo Alvo</i></b>	
Pobreza e Idade na África	Subbarao, Schwartz e Kakwani
Economias de Transição	Fox
Países de Renda Muito Baixa	Smith e Subbarao
<b><i>Grupos Vulneráveis Especiais</i></b>	
Deficiência	Mitra, Sophie

## ABREVIATURAS

ATFN	Assistência Temporária para Famílias Necessitadas – EUA
BA	Bolsa Alimentação – Brasil
BE	Bolsa Escola – Brasil
CAS	Comitê de Ação Social – Chile
CCSS	Caixa Costaricense de Seguro Social
CEF	Caixa Econômica Federal – Brasil
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas – Brasil
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Brasil
DNP	Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia
ENIGH	Pesquisa Domiciliar de Renda e Consumo – México
ESE	Estratificação Social – Colômbia
EUA	Estados Unidos da América
FBC	Focalização Baseada na Comunidade
FG	Focalização Geográfica
FIS	Ficha de Informação Social – Costa Rica
FM	Famílias
FODESAF	Fundo de Rendas Familiares - Costa Rica
FUNAI	Fundação Nacional do Índio – Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Brasil
ID	Número de Identificação
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas Alimentares
IMAS	Instituto de Bem-estar Social da Costa Ricas
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social – Brasil
IRS	Serviço Interno de Receita (EUA)
LAC	Região da América Latina e do Caribe
MIDEPLAN	Ministério de Planejamento – Chile
MDS, MPAS	Ministério de Desenvolvimento Social, anteriormente chamado Ministério da Previdência e Assistência Social – Brasil
NIS	Numero de Identificação Social – Brasil
NSAF	Pesquisa Nacional de Famílias Americanas – US
NSS	Número de Seguro Social – EUA
ONG	Organização Não- Governamental
PASIS	Pensão Assistencial – Chile
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Brasil
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares – Brasil
PROGRESA	Programa de Educação, Saúde e Alimentação – México
RSSS	Regime Subsidiado de Seguro Saúde – Colômbia
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social – Brasil
SEDESOL	Secretaria de Desenvolvimento Social do México
SIBES	Sistema de Informação do Bolsa-Escola – Brasil
SISBEN	Sistema de Seleção de Beneficiários – Colômbia
SIPO	Sistema de Informação da População Alvo – Costa Rica
SUF	Subsídio Unificado Familiar – Chile
TCR	Transferências Condicionais de Renda
TCU	Tribunal de Contas da União – Brasil
TEM	Teste de Elegibilidade Multidimensional
TR	Teste de Renda
TRNV	Teste de Renda Não-Verificada
TRV	Teste de Renda Verificada
UF	Unidade de Fomento – Chile

# Prefácio

Este relatório baseia-se em Relatórios de Estudos de Caso de Países que foram feitos por solicitação do Banco Mundial, em 2003, especificamente para fins deste estudo. Os países incluem: Chile (Osvaldo Larrañaga), Colômbia (Tarsicio Castañeda e Luisa Fernandez), Costa Rica (Roxana Viquez), México (Monica Orozco e Celia Hubert), Brasil (Bénédicte de la Briere e Kathy Lindert; o estudo do Brasil foi co-financiado pelo Banco Mundial e DFID) e Estados Unidos (Kathy Lindert). Os resultados das pesquisas e as versões anteriores deste relatório foram apresentados em diversos workshops e seminários (dois no Brasil, em novembro de 2003; dois no Banco Mundial em Washington, em novembro de 2003 e janeiro de 2005; e um durante o Segundo Workshop Internacional sobre Transferências Condicionais de Renda, realizado em São Paulo em abril de 2004).

# Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer os diversos oficiais do governo que contribuíram com informações aos autores dos estudos de caso e com comentários às diversas versões do documento. Gostaríamos ainda de agradecer as diversas pessoas que fizeram comentários às versões anteriores e também durante as apresentações nos workshops, em particular Margaret Grosh, Pedro Olinto, Helena Ribe, Sergei Soares e Emil Tesliuc, assim como oficiais do Brasil, que fizeram comentários detalhados às versões do documento. As conclusões e opiniões apresentadas neste relatório refletem o pensamento dos autores, e não necessariamente a visão do Banco Mundial. Comentários podem ser enviados a: [tcastaneda@tutopia.com](mailto:tcastaneda@tutopia.com) e [klindert@worldbank.org](mailto:klindert@worldbank.org).

# Sumário

Embora a focalização possa efetivamente canalizar recursos para os pobres, os detalhes da implementação têm grande importância para os resultados distributivos. Este relatório realiza uma avaliação profunda de fatores importantes do desenho e da implementação e de seu impacto potencial sobre os resultados para os sistemas de focalização familiar em seis países (Estados Unidos, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México).

Diversos fatores afetam o desempenho, incluindo: processos de coleta de dados; gerenciamento da informação; mecanismos de avaliação familiar; procedimentos institucionais e mecanismos de monitoramento e supervisão. O sistema do Chile tem um desempenho impressionante em termos de resultados da focalização, eficiência de custo e transparência. Os sistemas do Brasil e do México apresentam bom desempenho em termos de focalização e eficiência de custo. Os cadastros nos Estados Unidos têm ótimo desempenho na maximização da precisão da focalização e da transparência, mas o sistema é caro e apresenta alta taxa de erros de exclusão. Tanto a Colômbia quanto o Brasil estão atualmente trabalhando para a realização de grandes reformas visando fortalecer seus cadastros, particularmente no que tange à eficiência de custo, o que deverá melhorar seu desempenho ao longo do tempo.

# Índice

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	<b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR.....</b>	<b>13</b>
	<b>A. Processos de Coleta de Dados.....</b>	<b>17</b>
	<b>B. Administração de Sistemas Unificados de Informação Familiar.....</b>	<b>24</b>
	<b>C. Tipos de Mecanismos de Avaliação de Elegibilidade no Nível da Família.....</b>	<b>28</b>
	<b>D. Papéis Institucionais: Centralização versus Descentralização.....</b>	<b>41</b>
	<b>E. Monitoramento, Verificação e Controle de Fraudes.....</b>	<b>43</b>
<b>3.</b>	<b>AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR EM SEIS PAÍSES.....</b>	<b>46</b>
	<b>A. Princípios para Avaliar “Boas Práticas” em Sistemas de Focalização Familiar.....</b>	<b>46</b>
	<b>B. Avaliação Resumida para Seis Sistemas de Focalização Familiar.....</b>	<b>47</b>
<b>4.</b>	<b>RESUMO E CONCLUSÕES.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>
	<b>ANEXO 1.....</b>	<b>69</b>



# ***ELABORANDO E IMPLEMENTANDO SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DOS ESTADOS UNIDOS***

## **1. INTRODUÇÃO E PANORAMA**

**Motivação e Objetivos.** A focalização de transferências sociais para os pobres tornou-se uma prioridade em diversos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas como uma resposta a restrições fiscais e a mudanças políticas, de maneira a melhorar a efetividade de programas voltados para a redução da pobreza. O motivo principal para a focalização é garantir que recursos limitados de programas atinjam principalmente os pobres e que os pobres, ou subgrupos da pobreza, não sejam excluídos. Os objetivos da focalização são totalmente consistentes com a “cobertura universal dos pobres,” o que vem surgindo como uma meta para alguns programas de grande escala. A maioria dos programas da rede de segurança social exige algum tipo de mecanismo para selecionar famílias a fim de determinar sua elegibilidade, visto que os benefícios imediatos (transferências) são em grande parte bens “privados” (em oposição a bens “públicos”). Os países já utilizaram uma diversidade de instrumentos de focalização para programas sociais, incluindo mecanismos de avaliação familiar (ou individual), elegibilidade ampla por categoria ou auto-focalização. Muitos programas adotam uma combinação destes mecanismos.

Uma revisão recente<sup>1</sup> de experiências com métodos utilizados para focalização em 122 intervenções, em 48 países em desenvolvimento, concluiu que a focalização pode ser efetiva: o programa com focalização mediana repassa cerca de 25% mais recursos para os pobres do que ocorreria com alocações aleatórias. Não obstante, o estudo também encontrou uma variação significativa nos resultados da focalização dentre os diversos tipos de instrumentos de focalização. Os detalhes da implementação têm grande importância para os resultados distributivos. Permanece um potencial significativo para melhorias no desenho e na implementação de métodos de focalização.

A finalidade deste relatório é aprofundar este estudo internacional de resultados de focalização por meio de uma avaliação profunda de fatores chave da elaboração e da implementação e seu impacto potencial sobre os resultados para sistemas de focalização familiar em seis países (cinco na América Latina e os Estados Unidos, conforme discutido abaixo). Especificamente, o relatório busca: (a) identificar os principais aspectos envolvidos na elaboração e na implementação de sistemas de focalização familiar (Seção 2); (b) construir uma avaliação resumida destes sistemas de focalização familiar de acordo com critérios específicos para a avaliação de “boas práticas” (Seção 3); e, conseqüentemente, (c) tirar lições práticas das experiências (positivas e negativas) com sistemas de focalização familiar em seis países (Seção 4). O público-alvo são oficiais do governo de países em desenvolvimento que estejam envolvidos na elaboração e na implementação de redes de segurança e de sistemas de focalização familiar, assim como técnicos do Banco Mundial que estejam engajados em diálogos de políticas sobre esses temas.

**O que são Sistemas de Focalização Familiar?** Como discutido acima, os países têm aplicado diversos instrumentos de focalização para programas sociais, incluindo mecanismos de avaliação de elegibilidade das famílias (ou indivíduos) (teste de renda, teste de elegibilidade multidimensional), elegibilidade ampla por categoria (e.g., focalização geográfica), ou auto-focalização. Muitos programas adotam uma combinação desses mecanismos.

Os sistemas de focalização familiar são o foco deste relatório, visto que eles são comumente utilizados para a focalização de programas de transferência de renda.<sup>2</sup> Com a avaliação de elegibilidade familiar, um oficial

---

<sup>1</sup> Coady, Grosh e Hoddinott (2004).

<sup>2</sup> Na realidade, Coady, Grosh e Hoddinott descobriram que os programas de transferência de renda confiam, mais comumente, em alguma forma de avaliação da família (ou do indivíduo), tal como teste de renda ou teste de elegibilidade multidimensional. Em muitos dos casos dos países, entretanto, decisões de elegibilidade da família (por meio de teste de renda ou de teste de elegibilidade multidimensional) são combinadas a outros métodos de focalização, tal como a pré-seleção geográfica de áreas prioritárias.

(geralmente um funcionário do governo) avalia diretamente, família por família, se o candidato é elegível para o(s) programa(s) específico(s). Sistemas unificados de focalização familiar são geralmente criados para atender diversos programas sociais (com diferentes critérios de elegibilidade). Embora o desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar variem significativamente de país para país, a maioria dos sistemas envolve os seguintes passos básicos:

- Coleta de dados sobre famílias específicas (potencialmente elegíveis) por meio de entrevistas (e de visitas domiciliares algumas vezes), utilizando questionários pré-definidos (o que depende do tipo de mecanismo de avaliação familiar);
- Inserção desses dados em um registro unificado de informações sobre famílias (com grau variável de verificação e de checagem de consistência);
- Comparação de características familiares com critérios de elegibilidade pré-estabelecidos (específico de cada programa); e
- Estabelecimento de listas de beneficiários específicas do programa (sub-registros) para fins da implementação do programa e do pagamento dos benefícios.

**Seis Estudos de Caso de País.** O relatório examina os sistemas de focalização familiar em seis países, incluindo:

- Os **Estados Unidos**,<sup>3</sup> que utilizam Teste de Renda Verificada (TRV), no qual a elegibilidade para programas sociais é determinada por meio de uma avaliação de rendas e de bens da família, com uma verificação rigorosa a fim de melhorar a precisão da focalização. Os Estados Unidos não possuem um sistema nacional consolidado de informações sobre famílias para fins de focalização. A coleta de dados, o cadastramento, a administração do banco de dados e as decisões quanto à elegibilidade são todos descentralizados para o nível do estado e/ou do município, com supervisão federal e controle de fraudes.
- **Brasil**,<sup>4</sup> que utiliza um Teste de Renda Não-Verificada (TRNV), no qual a elegibilidade para programas sociais, incluindo o Programa Bolsa Família e seus antecessores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação), é baseada na renda auto-declarada, com pouca ou nenhuma verificação de informação. Os dados sobre as famílias são coletados pelos municípios seguindo acordos de implementação descentralizada, e são depois consolidados em um banco de dados nacional chamado “Cadastro Único.”
- Quatro outros países Latino-Americanos, incluindo **Chile, Colômbia, Costa Rica e México**, os quais utilizam Testes de Elegibilidade Multidimensional (TEM)<sup>5</sup> para focalizar uma ampla gama de programas sociais para os pobres e vulneráveis. Nesses países, as decisões de elegibilidade são baseadas em dados de um índice de variáveis socioeconômicas que são utilizadas para determinar o bem-estar da família. Os instrumentos de TEM estão se tornando comuns nos países do LAC, onde o mercado de trabalho informal é grande e os sistemas de informação são fracos, não permitindo verificações extensivas de renda e bem-estar e dificultando o cruzamento entre diferentes bancos de dados. Os sistemas de TEM revisados neste estudo estão entre os mais antigos e mais utilizados no LAC, e incluem: o sistema de Ficha CAS do Chile, que está em operação desde o início da década de 80; o sistema SISBEN da Colômbia, lançado em 1994; o sistema SIPO da Costa Rica, lançado em

<sup>3</sup> Estudo de Caso sobre os EUA: Lindert, Kathy (2003). Implementando Sistemas de Bem-Estar com Renda Testada nos EUA. Banco Mundial.

<sup>4</sup> Estudo de Caso sobre o Brasil: de la Briere, Benedicte e Kathy Lindert (2003). O Cadastro Único do Brasil. Banco Mundial. Esse estudo de caso está sendo atualizado com base em um recente trabalho de colaboração entre o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no Brasil e o Banco Mundial (incluindo os autores do estudo de caso) para a elaboração de um Projeto do Banco Mundial em apoio ao Programa Bolsa Família. Ver Banco Mundial (25 de maio de 2004). “Documento de Avaliação do Projeto: Projeto Bolsa Família”. Relatório N°. 28544-BR.

<sup>5</sup> Estudos de Caso do Chile, Colômbia, Costa Rica e México: (a) Larrañaga, Osvaldo (2003). Focalização de Programas Sociais no Chile: O Sistema CAS. Banco Mundial. (b) Castañeda, Tarsicio e Luisa Fernandez (2003). Focalização do Gasto Social para os Pobres com Teste de Elegibilidade Multidimensional: Sistema SISBEN da Colômbia. Banco Mundial. (c) Viquez, Roxana (2003). Sistema de Identificação da População Alvo: SIPO na Costa Rica. Banco Mundial. (d) Orozco, Monica e Celia Hubert (2003). A Focalização no Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, no México. Banco Mundial.

1999; e o cadastro do programa Oportunidades, do México (antigo Progresas), que está em operação desde 1997.

Os seis estudos de caso sobre sistemas de focalização familiar foram conduzidos em seus países por uma equipe formada por técnicos do Banco Mundial, do DFID e por consultores – geralmente em colaboração com oficiais do governo diretamente envolvidos na implementação desses sistemas. Os estudos de caso foram realizados em 2003 por meio de entrevistas, visitas de campo e ampla pesquisa. Eles são apresentados em relatórios separados, que foram preparados especificamente como estudos de base para este relatório e que serão disponibilizados quando solicitado.<sup>6</sup>

**Princípios Chave para Avaliar o Sucesso.** Como discutido na Seção 3, este relatório adota quatro princípios para julgar o sucesso dos sistemas de focalização familiar, incluindo: (a) maximização da cobertura dos pobres (ou, de forma alternativa, minimização dos erros de exclusão); (b) minimização de vazamentos para os não-pobres, a fim de garantir que uma maior parcela dos recursos gastos com programas que utilizam os sistemas de focalização familiar atinjam os pobres; (c) eficiência de custo, trabalhando para minimizar o custo de entrevistas às famílias ao tempo em que garante a integridade dos esforços de entrada; e (d) transparência em todos os aspectos para fortalecer a credibilidade e reduzir as fraudes.

**Dificuldades e Limitações.** Devem ser notadas algumas dificuldades com relação ao escopo deste trabalho. **Primeiro**, a amostra de países e de sistemas de cadastramento de famílias é muito pequena para estabelecer uma relação de causalidade entre os principais elementos da elaboração/implementação e os impactos do desempenho.<sup>7</sup> Mais propriamente, o estudo busca tirar lições práticas tanto das experiências positivas quanto das negativas no que tange à elaboração e à implementação desses sistemas.

**Segundo**, o estudo não trata de “questões específicas do desenho de cada programa”, tais como (a) o estabelecimento de níveis de benefício para programas de transferência de renda (e.g., níveis de benefício uniforme vs. graduado); (b) os potenciais efeitos adversos do incentivo (e.g., sobre o trabalho, transferências privadas ou economias) das transferências de renda baseadas na renda verificada (embora haja alguma discussão sobre o tema no Quadro 6 abaixo); (c) as questões dos critérios de saída, limites de tempo ou políticas de graduação;<sup>8</sup> ou (d) as questões de estabelecimento, monitoramento ou cumprimento das condicionalidades do programa para programas de transferência condicional de renda (TCRs). Embora essas questões sejam certamente válidas e relevantes, este estudo busca preencher um hiato bem definido na literatura existente ao ter seu foco na retirada de lições práticas sobre os “como fazer” para a elaboração e a implementação de sistemas de focalização familiar.

**Finalmente**, é importante enfatizar que não existe uma receita única recomendada para sistemas de focalização familiar. Existe uma grande diversidade de fatores envolvidos na elaboração e na implementação de sistemas de focalização familiar. Esses fatores devem ser considerados e adaptados para as “realidades locais” de cada país no que diz respeito às circunstâncias socioeconômicas e políticas, à estrutura institucional e à capacidade administrativa. Este estudo e os seis estudos de caso de país permitem que os oficiais revisem as experiências positivas e negativas em outros países e tirem suas próprias conclusões sobre o que pode ou não ser relevante no contexto de seu próprio país.

---

<sup>6</sup> As conclusões desta síntese entre os países, assim como os seis estudos de casos dos países, foram discutidos durante diversos workshops, incluindo dois que foram organizados pelo governo brasileiro em Brasília (em novembro de 2003), o Segundo Workshop Internacional sobre Transferências Condicionais de Renda (em abril de 2004), e em diversos outros encontros.

<sup>7</sup> Outro estudo, também sendo realizado pelo Banco Mundial, tentará expandir esta amostra para examinar o “Impacto Redistributivo dos Programas de Transferência na LAC” a fim de abranger uma amostra bem maior de países e de mecanismos de transferência. Esse estudo regional está sendo elaborado atualmente. Um resumo do estudo feito por Kathy Lindert, Emmanuel Skoufias e Joseph Shapiro (setembro de 2004) está disponível por solicitação. Espera-se ter os resultados até junho de 2005.

<sup>8</sup> Novamente, estas questões estão sendo pesquisadas e documentadas no âmbito de outro estudo regional da LAC sendo realizado pelo Banco Mundial sobre “Mais do que Apenas Dinheiro: Fortalecendo os Programas de Transferência para Promover a Redução da Pobreza no Longo Termo”. Esse estudo regional está sendo elaborado atualmente. Um resumo do estudo feito por Kathy Lindert e Leonardo Lucchetti (outubro de 2004) está disponível por solicitação. Espera-se ter os resultados até junho de 2005.

**Sumário das Principais Descobertas.** Apesar dessas limitações, podemos tirar diversas mensagens importantes da análise e comparação dos seis sistemas de focalização familiar estudados, incluindo:

- **Os sistemas de focalização familiar devem ser elaborados com cuidado.** A revisão internacional feita por Coady, Grosh e Hoddinott (2004) revela que a focalização *pode* ser efetiva, mas nem sempre funciona. Os detalhes da elaboração e da implementação têm grande influência nos resultados distributivos. Com bastante frequência, no entanto, os governos querem lançar programas rapidamente e deixam de dar a devida atenção aos detalhes que são necessários e que devem fazer parte do desenho e da implementação dos sistemas de focalização familiar – assim como os consultores contratados para ajudá-los. Esses sistemas levam tempo para serem elaborados, testados e implementados em grande escala (pelo menos 18 meses). Diversos fatores deveriam ser considerados, incluindo: (a) uma estratégia apropriada de coleta de dados; (b) uma administração adequada dos sistemas; (c) a viabilidade e a precisão potencial dos mecanismos de avaliação da família; (d) a organização institucional; e (e) os mecanismos de monitoramento e de supervisão para garantir transparência, credibilidade e controle de fraudes.
- **Os processos de coleta de dados devem ser elaborados com cuidado** a fim de garantir transparência, dinamismo (acesso aberto nos registros), alcance aos potencialmente pobres, eficiência dos custos e viabilidade administrativa. A estratégia para a realização de entrevistas e para a coleta de dados é tão importante para o sucesso dos sistemas de focalização familiar quanto o tipo do mecanismo de elegibilidade utilizado. A **abordagem de pesquisa (censo) quase-exaustiva** possui a vantagem de ser mais barata (por entrevista) para implementar. Ela também favorece o alcance aos pobres. Entretanto, a abordagem de pesquisa (censo) é geralmente estática (permitindo apenas cadastramentos e atualizações infrequentes) e esteve associada a uma focalização um pouco menos precisa nos casos de nossa amostra. Em contraste, a **abordagem de cadastramento por demanda** favorece o cadastramento dinâmico e contínuo, assim como uma atualização e uma re-certificação regulares (devido à ampla rede de secretarias de assistência social geralmente presente nessa abordagem). Ela esteve também associada a uma precisão mais forte na focalização (menor vazamento) nos casos de nossa amostra de países. Não obstante, a abordagem por demanda pode também não atingir os pobres (menor cobertura), que podem estar menos informados ou conectados. Dependendo da densidade da pobreza em determinadas áreas, uma combinação de abordagens de coleta de dados (cadastramento por demanda e pesquisa quase-exaustiva) pode ser uma forma efetiva para equilibrar as metas de maximização do alcance aos pobres com minimização dos custos de entrevistar grandes números de famílias que provavelmente não serão pobres e, portanto, ineligíveis. Mapas de pobreza das micro-áreas podem auxiliar na escolha da abordagem ao fornecer informação localizada sobre a prevalência e a densidade da pobreza. Outros fatores devem ser considerados na elaboração das estratégias de coleta de dados, incluindo: (a) o local das entrevistas (casa vs. posto de atendimento, ou ambos); (b) a qualidade das entrevistas; e (c) as comunicações.
- **Diversos fatores relacionados à administração da informação afetam a qualidade dos sistemas de focalização familiar.** **Primeiro**, um banco de dados nacional consolidado é importante e pode ajudar a evitar duplicações e a rastrear beneficiários, mesmo se os dados forem coletados no nível local. **Segundo**, uma identificação adequada de cada indivíduo é crucial. Deve ser utilizado um único número de identificação social – de preferência um que seja usado nacionalmente, para que se possa ligar os beneficiários e as informações do cadastro a outros sistemas e programas. Além disso, é necessário que o *software* e os sistemas de codificação sejam elaborados de forma a ligar indivíduos a famílias específicas (ou a unidades de assistência). A identificação tem sido um problema em muitos países em desenvolvimento, mas esse problema pode ser superado. O ideal seria que os países designassem números únicos a cada indivíduo em seu nascimento. Na ausência de um único número nacional de identificação, os questionários de cadastramento geralmente coletam informação sobre diversos números de identificação e características e então designam um novo número de identificação social no ato do cadastramento (e o codificam para ligar indivíduos a famílias). Essa é

uma solução viável, desde que (a) os dados sejam consolidados e seja feito o seu cruzamento em um único banco de dados; e (b) o sistema tenha a capacidade de ser atualizado quando houver alterações (atualizações, recertificação) e de manter e fazer referência a dados históricos. **Terceiro**, as atualizações e re-certificações são importantes para o rastreamento de fraudes e para evitar situações de beneficiários “fantasma”, os quais podem aparecer quando os registros se tornam desatualizados. As atualizações e re-certificações também permitem que haja uma renovação dos beneficiários, criando espaço para que outras famílias pobres sejam inseridas no cadastro (e nos programas). **Quarto**, a administração do banco de dados deveria ser feita de forma a responder com flexibilidade a mudanças nas políticas e a atualizações, e ainda de forma a confiar em softwares comuns (mesmo que a inserção de dados seja descentralizada) com pré-testagem de sistemas, manuais bem elaborados e treinamento adequado para os usuários.

- **A escolha do tipo de mecanismo de avaliação elegibilidade no nível das famílias depende de diversos fatores**, incluindo (a) viabilidade administrativa e de custos; (b) viabilidade técnica, dado o grau de informalidade na economia; e (c) aceitabilidade política. Os mecanismos de avaliação da família deveriam buscar maximizar a precisão da focalização a um custo aceitável e de forma transparente.
  - **Teste de Renda Verificada (TRV)** produz resultados com “padrão ouro” no que diz respeito à precisão da focalização. Uma verificação extensiva da informação pode também promover transparência e credibilidade (desde que seja realizada em um formato padrão, com tratamento igual para todos os cadastrados). Não obstante, o TRV pode ser extremamente caro para implementar, e administrativa e tecnicamente inviável nos países em desenvolvimento, com alto grau de informalidade no mercado de trabalho.
  - **Teste de Renda Não-Verificada (TRNV)** pode ser um pouco mais barato e uma alternativa mais viável, particularmente em situações nas quais são necessárias decisões rápidas (tais como admissões hospitalares em sistemas com serviços de saúde subsidiados para famílias de baixa renda). A precisão da focalização pode ser razoável com o TRNV (especialmente se combinado com a focalização geográfica), embora os resultados no caso do Brasil não tenham sido tão fortes como aqueles para o TRV ou o TEM do Chile. Além disso, preocupações com a falta de transparência, erros de mensuração e incentivos adversos à sub-declaração de renda fazem com que o TRNV seja menos atraente de um ponto de vista técnico e político quando da determinação de benefícios altos e de longo prazo. Quando a renda não pode ser verificada (devido a limitações administrativas ou técnicas em uma economia grandemente informal), indicadores multidimensionais (tais como os utilizados no TEM) podem ser usados como “checagens de consistência” para “verificar” rendas auto-declaradas e para melhorar a precisão e a transparência.
  - **Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM)** é uma alternativa promissora para transferências de renda focalizadas em países em desenvolvimento com um mercado de trabalho com alto grau de informalidade. Nos casos examinados neste estudo, o TEM teve bom desempenho em termos dos resultados da focalização, da eficiência do custo e da transparência. O TEM pode ser mais transparente e preciso que o TRNV (na maioria dos casos). Na verdade, o sistema TEM utilizado no Chile gerou resultados de incidência de focalização que se aproximam do recorde impressionante do TRV, por uma mera fração do custo de entrevistar e selecionar famílias para determinação de elegibilidade. Um percentual dos benefícios dos programas SUF com teste de elegibilidade multidimensional no Chile são recebidos pelos 40% (dois quintis) das famílias mais pobres. Além disso, os custos dos sistemas TEM são relativamente baixos (variando de US\$2,3 a 8,4 por entrevista na LAC, ou de 9% a 34% dos custos comparáveis de entrevistas para o TRV nos EUA), e as exigências administrativas são mais gerenciáveis para países em desenvolvimento (particularmente

países de renda média). Finalmente, os sistemas de TEM em diversos países da LAC também possuem uma classificação relativamente alta no que tange à transparência.

- **A combinação da avaliação da elegibilidade no nível da família com a focalização geográfica pode melhorar a precisão.** A maioria dos países da LAC combina mecanismos de avaliação da família com um certo grau de focalização geográfica. A revisão internacional feita por Coady, Grosh e Hoddinott (2004) mostra que a combinação de múltiplos tipos de mecanismos de focalização (e.g., TEM com focalização geográfica) pode gerar uma maior precisão. Áreas com altas concentrações ou com alta densidade de pobreza podem ser priorizadas no cadastramento (e.g., com a abordagem de pesquisa) e na expansão do programa. Não obstante, para garantir que os pobres que residem em outras áreas (não priorizadas) também tenham acesso ao programa – e para promover percepções de justiça e de transparência – este relatório enfatiza que qualquer pessoa deve poder se cadastrar no sistema unificado de informação sobre famílias a qualquer momento, por meio de cadastramento por demanda (desde que esteja claramente informada que o cadastramento não garante os benefícios).
- **Papéis institucionais devem ser claramente definidos e comunicados.** A criação de papéis institucionais claros é essencial para o sucesso dos sistemas de focalização familiar. As organizações institucionais têm grande variação de país para país e devem ser adaptadas às realidades locais (de preferência baseando-se em estruturas governamentais existentes se elas funcionam bem). Existem diversas vantagens e desvantagens da centralização vs. descentralização para as diversas funções e papéis nos sistemas de focalização familiar. Embora não exista uma fórmula única para os papéis institucionais, o estudo de comparação de países revela algumas importantes vantagens de um sistema que envolva a elaboração e a administração centralizada do banco de dados (a coleta de dados pode ser centralizada ou descentralizada, dependendo do contexto do país). Não obstante, devem ser feitos arranjos para promover a qualidade em todos os níveis, tais como o cofinanciamento federal e incentivos financeiros aos municípios caso eles tenham custos com a implementação da coleta de dados. Além disso, devem ser divulgadas diretrizes federais claras para os processos, além de serem necessários instrumentos para a supervisão federal.
- **Mecanismos sólidos de monitoramento e avaliação são cruciais para todos os sistemas,** especialmente quando a coleta de dados é descentralizada. Embora nenhum sistema seja 100% imune a fraudes ou vazamentos, devem ser utilizados diversos instrumentos para minimizá-los. Múltiplos mecanismos podem ser utilizados, incluindo: supervisão de entrevistas, verificação de informação, checagens automatizadas, comparação de registros com outros dados, revisões de controle de qualidade em amostras aleatórias e controle social. A utilização de instrumentos múltiplos fortalece o sistema.

## 2. PRINCIPAIS ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR

Como discutido acima, os sistemas de focalização familiar são comumente usados para determinar a elegibilidade para programas de transferência de renda.<sup>9</sup> Com a avaliação da elegibilidade no nível familiar, um oficial (geralmente um funcionário do governo) avalia diretamente, família por família, se o cadastrado é elegível para um programa específico. Embora o desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar varie significativamente de país para país, a maioria dos sistemas envolve os seguintes passos básicos (ver Figura 1):

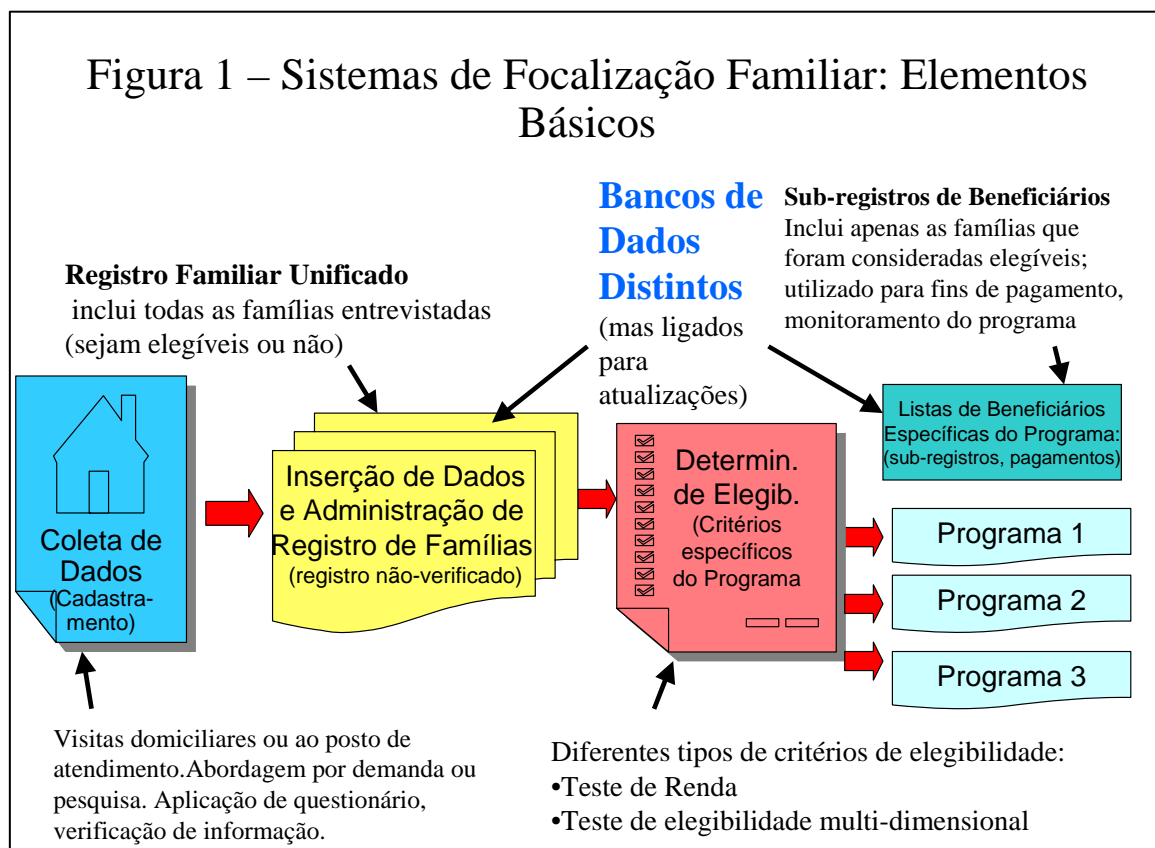
- Coleta de dados baseados em características de famílias (potencialmente elegíveis) por meio de entrevistas no nível da família (seja em postos de atendimento, visitas domiciliares ou ambos);

---

<sup>9</sup> Coady, Grosh e Hoddinott descobriram que os programas de transferência de renda confiam mais comumente em algum tipo de avaliação familiar (ou individual), tal como o teste de renda ou o teste de elegibilidade multidimensional. Em muitos dos estudos de caso dos países, entretanto, as decisões de elegibilidade da família (por meio de teste de renda ou de teste de elegibilidade multidimensional) são combinadas com outros métodos de focalização, tais como a pré-seleção geográfica de áreas prioritárias.

- Inserção desses dados em um registro unificado de informações (com diferentes graus de verificação e de checagens de consistência);
- Comparação de dados sobre características da família com critérios de elegibilidade pré-estabelecidos (específicos do programa); e
- Estabelecimento de listas de beneficiários específicas do programa (sub-registros) para fins de implementação do programa e de efetuação de pagamentos.

No âmbito deste sistema, existe uma distinção importante entre o **registro unificado de informação de famílias** (ou “cadastro”), o qual inclui todas as famílias entrevistadas (que podem ou não ser elegíveis aos benefícios do programa para uma ampla gama de programas), e as **listas de beneficiários específicos do programa** (sub-registros), as quais incluem apenas famílias que já foram avaliadas e determinadas elegíveis para programas específicos. Como discutido abaixo, os países deveriam buscar estabelecer processos transparentes, abertos e contínuos para inserção de dados no registro unificado de informação, de forma a que qualquer pessoa possa inscrever-se para receber os benefícios do programa a qualquer tempo (embora a qualificação para os benefícios do programa dependa do atendimento aos critérios de elegibilidade).



O resto desta seção cobre esses passos básicos, revisando lições aprendidas com cada um dos seis estudos de caso dos países. Especificamente, os seguintes elementos chave para a elaboração e a implementação dos sistemas de focalização familiar são revisados:

- Processos de coleta de dados;
- Administração dos registros unificados de informação sobre famílias;

- Tipos de avaliação familiar (determinação de elegibilidade);
- Responsabilidades institucionais; e
- Monitoramento, verificação e controle de fraude.

Para facilitar a referência, a Tabela 1 apresenta um resumo de cada um desses principais elementos para os estudos dos seis países (com mais detalhes para os países da LAC no Anexo 1).



**Tabela 1: Resumo de Elementos Chave dos Sistemas de Focalização Familiar em Seis Países**

	EUA	Brasil (Cad. Único)	Chile (Ficha CAS)	Colômbia (SISBEN)	Costa Rica (SIPO)	México
<b>1. Processo de Coleta de Dados (inserção em registro unificado de famílias)</b>						
• Iniciação de entrevista, estratégia de coleta de dados	Inscrição por demanda	Pesquisa baseada em cotas	Inscrição por demanda (anteriormente abordagem de pesquisa)	Principalmente pesquisa*	Principalmente pesquisa*	Principalmente pesquisa,* Inscrição em áreas urbanas
• Local da entrevista	Posto de atendimento (alguns países exigem visita domiciliar)	Varia de acordo com o município: visitas domiciliares, inscrição nas escolas, postos de saúde, mercados e outros locais no município	Visita domiciliar	Visita domiciliar	Visita domiciliar	Visita domiciliar
<b>2. Administração de Registros Unificados de Informação sobre Famílias</b>						
• Banco de dados nacional?	Não, falha séria	Sim	Sim	Não, reformas para criar banco de dados nacional	Sim	Sim
• Tamanho	Varia por estado Programas variam de 6 a 42 milhões de beneficiários (mais cadastrados)	10,3 milhões de famílias; 41,4 milhões de indiv. (Dez. 2004)	1,74 milhões de famílias; 6,23 milhões de indiv. (2004)	6 milhões de famílias; 27 milhões de indivíduos (2002)	250.000 famílias; 1 milhão indivíduos (2002)	9,5 milhões de famílias; 41 milhões de indivíduos (2004)
• Múltiplos usos?	Sim, varia por estado	Atualmente principal usuário = Bolsa Família (e programas anteriores à reforma; cadastro será expandido para ser usado por outros programas)	Múltiplos (ver Tabela 5)	Múltiplos (ver Tabela 6)	Múltiplos no nível do governo central	Atualmente principal usuário= Oportunidades (cadastro será expandido para ser usado por outros programas)
• Atualização, Recertificação	Atualização contínua; recertificação anual exigida	Política ainda não estabelecida. Dados estão ficando desatualizados (algumas FM com dados de 2001)	Política estabelece que info é válida por 2 anos. Banco de dados relativamente atualizado	Política exige atualização a cada 3 anos (FM mudam com maior frequência). Prática varia. Esforços de atualização lançados recentemente	Política exige atualização a cada 3 anos (FM mudam com maior frequência). Prática varia. Esforços de atualização lançados recentemente	Política exige atualização a cada 3 anos (FM mudam com maior frequência). Esforços de atualização lançados recentemente
<b>3. Tipo de Avaliação Familiar</b>	TRV	TRNV	TEM	TEM com focalização geográfica	TEM com focalização geográfica	TEM com focalização geográfica
<b>4. Responsabilidades Institucionais</b>						
• Elaboração	Descentralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada
• Implementação	Descentralizada	Descentralizada	Descentralizada	Descentralizada	Centralizada	Centralizada
• Adm. Banco de Dados	Descentralizada	Centralizada	Centralizada	Descentralizada	Centralizada	Centralizada
<b>5. Monitoramento, Verificação e Controle de Fraude</b>	Instrumentos múltiplos, sofisticados	Fraço; desenvolvendo checagens automatizadas, sistema de supervisão, controles sociais	Médio; procedimentos centralizados, mas falta sistema para auditoria da coleta de dados	Fraço; falta sistema para auditoria da coleta de dados	Fraço; SIPO nunca foi auditado ou avaliado	Médio-Alto; centralizado em todos os estágios, mas falta sistema para auditorias externas

FM: Famílias. \*Estes países confiam principalmente na pesquisa de varredura (censo de áreas pobres), mas também permite a inscrição por demanda em alguns casos. TRV = Teste de Renda Verificada; TRNV = Teste de Renda Não-Verificada; TEM = Teste de Elegibilidade Multidimensional. “Com geográfica” significa que é utilizado um mapa de pobreza para selecionar áreas onde os TEMs serão realizados utilizando-se uma abordagem de pesquisa de varredura. Fontes: Avaliações dos autores com base nos Estudos de Caso do País (2003) preparados especificamente para este relatório, acrescido de atualizações com dados retirados dos *websites* dos ministérios.

## A. Processos de Coleta de Dados

Conforme discutido acima, em termos de fluxos de informação, o primeiro passo para a implementação de sistemas de focalização familiar é a coleta de dados (utilizando questionários previamente elaborados, que podem variar por tipo de mecanismo de avaliação da família, conforme discutido na Seção C abaixo). Esse processo determina como as famílias têm acesso ao registro unificado de informação (para então serem consideradas para elegibilidade aos benefícios).

Nossa revisão de seis países revela que o *processo* usado para coletar informação sobre as famílias é de grande importância – para todos os tipos de mecanismos de avaliação de famílias. As características desejáveis do processo de coleta de dados incluem:

- **Transparência.** O processo deve ser elaborado de forma a que promova a credibilidade do sistema, por meio de um tratamento justo e sem distinções para qualquer pessoa que faça sua inscrição. Tanto na teoria quanto na prática, os sistemas modernos permitem que qualquer família se inscreva no registro unificado a qualquer tempo – com o entendimento explícito de que a inscrição não garante os benefícios. Os procedimentos para inscrição e acesso devem ser claramente definidos e divulgados. A comunicação é um fator crucial, como discutido abaixo.
- **Dinamismo.** Nos sistemas modernos, a inscrição deve ser contínua e aberta, permitindo que as famílias se inscrevam a qualquer momento. Este dinamismo é particularmente importante se os programas que utilizam o registro unificado para tomar decisões quanto à elegibilidade pretendem atender os recentemente pobres (pobres temporários) (em uma função de *rede* de segurança – para “atendê-los quando eles caírem”). As realidades das famílias mudam, particularmente quando elas passam por algum tipo de choque. Os sistemas familiares modernos devem ser flexíveis o bastante para se adaptar a essas circunstâncias de mudança por meio de uma inscrição contínua e aberta. Geralmente, os processos de inscrição por demanda tendem a ser mais dinâmicos, com uma rede permanente de postos locais de atendimento favorecendo um processo de inscrição aberto. As abordagens baseadas em pesquisa tendem a ser mais estáticas, com períodos infrequentes de cadastramento (em alguns casos aberto apenas com intervalos de anos) ou com pesquisas baseadas em cotas (nas quais a inscrição é fechada uma vez que as cotas de beneficiários tenham sido preenchidas, como tem sido o caso no Brasil; ver Quadro 1).
- **Alcance aos (potencialmente) pobres.** Deve ser feito um esforço específico para se cadastrar as famílias potencialmente pobres. Campanhas de conscientização pública (utilizando a mídia mais acessível aos pobres, como o rádio) devem divulgar os procedimentos de inscrição e os pontos de ingresso. Como discutido abaixo, uma inscrição do tipo censo quase-exaustivo (a “abordagem de pesquisa” em oposição à “abordagem de inscrição por demanda”) pode também ser usada em áreas pobres priorizadas geograficamente (determinadas com o uso do mapa de pobreza) para promover o cadastramento dos pobres.
- **Eficiência do Custo.** Ao mesmo tempo, deve-se trabalhar para minimizar o custo das entrevistas, enquanto se garante a integridade desse trabalho. Alguns fatores que determinam esses custos incluem, entre outros: o número de famílias (eventualmente) inelegíveis entrevistadas, a localização remota das moradias, a complexidade do questionário e as exigências de verificação (discutidas na Seção C abaixo), o número e o local das entrevistas, e a frequência das atualizações e da recertificação. Embora não seja possível determinar a situação de pobreza das famílias antes do cadastramento, alguns instrumentos, tais como mecanismos de auto-seleção (abordagem de inscrição por demanda) e focalização geográfica (com mapas de pobreza) podem ajudar a minimizar o custo de entrevistar grandes números de famílias inelegíveis, conforme discutido abaixo.

- **Viabilidade Administrativa.** O processo de coleta de dados também necessita estar dentro da capacidade administrativa do país e dos órgãos encarregados de sua implementação. **Primeiro**, as duas abordagens diferentes de coleta de dados discutidas abaixo – a “abordagem de pesquisa” e a “abordagem de inscrição por demanda” implicam cada uma em estruturas logísticas bem diferentes, que podem ou não ser adequadas à capacidade administrativa de um país em particular (ou de um órgão). A “abordagem de pesquisa”, por exemplo, exige que sejam formadas (o que geralmente não é freqüente) grandes equipes de entrevistadores para conduzir entrevistas no estilo censo quase-exaustivo (visitas domiciliares) ou para realizar inscrições em massa em “dias de inscrição” marcados (por exemplo, em locais públicos como igrejas ou escolas, com uma campanha prévia de divulgação do evento). A “abordagem de inscrição por demanda” exige uma estrutura mais permanente de pontos de contato (geralmente uma extensa rede de escritórios locais de assistência social). **Segundo**, a freqüência das atualizações e da recertificação deve ser administrativamente realista e adaptada às características da população alvo pretendida (como discutido abaixo).

Dadas essas características desejáveis, diversas considerações importantes afetam a natureza e a qualidade dos processos de coleta de dados para registros familiares unificados: (a) o tipo do processo de inscrição (por demanda vs. pesquisas quase-exaustivas); (b) o local das entrevistas; (c) a qualidade dos entrevistadores; e (d) as comunicações. Cada um desses pontos é discutido abaixo.

**O Processo de Cadastramento: Abordagem por Demanda vs. Pesquisa (censo).** O processo por meio do qual as famílias são cadastradas no registro familiar unificado varia de acordo com o país. As duas principais abordagens incluem: (a) inscrição por demanda, na qual as famílias vão a um escritório local para inscrever-se (em busca de benefícios); e (b) métodos de pesquisa (censo) quase-exaustiva, nos quais todas as famílias de uma área específica são entrevistadas e seus dados são inseridos no registro familiar unificado. Alguns países utilizam uma combinação desses métodos, dependendo da área geográfica:

- **Exemplos de Inscrição por Demanda: EUA, Chile, área urbana do México.** Os Estados Unidos e o Chile utilizam métodos de cadastramento por demanda, no qual as famílias devem visitar os escritórios municipais designados para serem incluídas no registro ou para ter acesso a benefícios sociais específicos. Deve-se notar que o Chile – que tem o registro de TEM mais antigo da LAC – passou de uma abordagem baseada em pesquisa para uma abordagem por demanda na década de 90. Essa mudança foi motivada por diversos fatores, incluindo: (a) um aumento de conhecimento e de familiaridade com o cadastro (inclusive por parte dos pobres) ao longo do tempo, o que facilitou a confiança em um método por demanda (visto que a população pobre sabe como se inscrever); (b) uma diminuição da pobreza no Chile ao longo do tempo; e (c) o fato de que a pobreza não está muito concentrada em determinadas áreas, o que torna a abordagem de entrevistas muito cara com relação ao número de pessoas que eventualmente se qualificariam aos benefícios após a verificação de elegibilidade. Por motivos similares, o Programa Oportunidades, do México, também adotou uma abordagem de inscrição por demanda nas áreas urbanas.
- **Exemplos de Abordagens baseadas em Pesquisa: Colômbia, Costa Rica, área rural do México.** Na Colômbia, na Costa Rica e nas áreas rurais do México, a maioria das famílias é cadastrada por meio de uma pesquisa (censo) quase-exaustiva de áreas com altas concentrações de pobres (determinadas com o uso de mapas de pobreza). Não obstante, esses sistemas permitem a inscrição por demanda em alguns casos (como por exemplo, em áreas urbanas ou não priorizadas).
- **Abordagem de Pesquisa Baseada em Cotas – Brasil.** No caso do Brasil, o acesso ao Cadastro Único tem sido realizado tradicionalmente por meio de uma abordagem de pesquisa (censo) baseada em cotas.<sup>10</sup> Os municípios recebem cotas pré-determinadas do programa que limitam o número de

<sup>10</sup> O Cadastro Único foi criado em 2001 como uma tentativa de unificar os cadastros familiares anteriores, que eram isolados, para quatro programas federais de transferência condicional de renda (TCR): Bolsa Escola (programa de bolsas escolares), Bolsa Alimentação (transferência de recursos para a saúde), Auxílio Gás e (posteriormente) Cartão Alimentação. Os cadastros pré-existentes para esses programas foram em grande parte integrados ao

famílias que eles podem inscrever. Os municípios então cadastram aquele número usando uma abordagem de pesquisa (censo). Não existem diretrizes formais sobre como os municípios devem identificar as famílias a serem cadastradas. Sem diretrizes federais, alguns municípios utilizavam seus próprios dados com base em mapas de microáreas de pobreza e/ou de vulnerabilidade. Para outros municípios, no entanto, o processo de tomada de decisão sobre que famílias seriam entrevistadas e cadastradas para avaliação de elegibilidade não é claro, com o risco óbvio de falta de transparência e com potencial para manipulação. Conforme discutido no Quadro 1, a utilização de cotas pré-determinadas para inscrição e seleção de famílias não é aconselhável (e o Brasil está atualmente reformando seu sistema para abandonar o uso de cotas de registro pré-determinadas).

Tanto a abordagem de inscrição por demanda quanto a baseada em pesquisa (censo) possuem vantagens e desvantagens (Tabela 2). **A abordagem de pesquisa (censo) quase-exaustiva** possui a vantagem de aumentar a probabilidade de atingir os pobres nas áreas pesquisadas. O custo unitário *marginal* da abordagem de pesquisa é também 30% mais baixo por entrevista do que a abordagem de inscrição por demanda (nos países da LAC), particularmente quando são necessárias visitas domiciliares, devido às economias que o governo faz com viagens, oriundas das economias de escala em uma viagem (para cadastrar um grupo de casas na mesma viagem, ao invés de viajar para visitar cada candidato individualmente). Por outro lado, **a abordagem de cadastramento por demanda** possui a vantagem de abaixar os custos *totais* devido à auto-seleção que exclui os não-pobres do processo de inscrição (sua improvável elegibilidade aos programas sociais desencoraja-os de perder tempo para inscrever-se no registro familiar). A abordagem de inscrição por demanda é também mais dinâmica, criando a necessidade de uma estrutura institucional e logística para viabilizar inscrições, atualizações e recertificações constantes. Não obstante, a abordagem de inscrição por demanda possui a importante desvantagem de não atingir as famílias pobres, potencialmente elegíveis, caso elas não tenham conhecimento sobre o processo de inscrição e sua potencial elegibilidade aos benefícios.

---

Cadastro Único. O Cadastro Único também se expandiu rapidamente em termos de novos candidatos, alguns dos quais oriundos dos cadastros municipais pré-existentes (alguns municípios também operam seus próprios programas de TCR e os cadastros correspondentes). Em 2003, após a posse do Presidente Lula, foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF) como uma integração desses quatro programas federais de TCR (BE, BA, AG, PCA). O PBF também está buscando uma integração vertical com programas de TCR no nível local (e com seus cadastros). A elegibilidade ao PBF atualmente baseia-se nos dados coletados no âmbito do Cadastro Único, e o Ministério do Desenvolvimento Social está trabalhando para fortalecê-los.

**Tabela 2 – Vantagens Relativas dos Diferentes Processos de Coleta de Dados:  
Abordagens de Pesquisa Vs. Por Demanda**

	<b>Abordagem de Pesquisa (censo) Quase-Exaustiva</b>	<b>Abordagem de Inscrição Por Demanda</b>
<b>Vantagens Relativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Maiores chances de atingir os pobres que são menos informados</li> <li>•Custos <i>marginais</i> de inscrição mais baixos (por família entrevistada) devido a economias de escala para custos de viagem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Custos <i>totais</i> mais baixos devido à auto-seleção dos não pobres, que se excluem do processo de inscrição (menos famílias não-pobres são entrevistadas)</li> <li>•Inscrição dinâmica, contínua, mais fácil de atualizar</li> <li>•Mais democrático no âmbito nacional: qualquer um tem o direito de ser entrevistado a qualquer tempo</li> <li>•Processo permanente ajuda a construir e a manter estruturas administrativas e logísticas</li> </ul>
<b>Mais adequado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Em áreas com altas taxas de pobreza (acima de 70%) e/ou alta densidade de pobreza</li> <li>•Em áreas homogêneas (áreas rurais, favelas urbanas)</li> <li>•Com inscrições novas (programas), particularmente quando se necessita iniciar um grande programa rapidamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Em áreas com pobreza baixa ou moderada</li> <li>•Em áreas heterogêneas</li> <li>•Quando o cadastramento é bem conhecido ou bem divulgado (e as campanhas de conscientização encorajam a inscrição em áreas pobres)</li> <li>•Quando as pessoas possuem níveis de escolaridade mais altos</li> </ul>
<b>Exemplos de Uso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SISBEN da Colômbia (pesquisa exaustiva de áreas pobres não-identificadas)</li> <li>• Cadastro Único do Brasil (pesquisa baseada em cotas)</li> <li>• Ficha CAS do Chile até o início da década de 90</li> <li>• Progresia do México em áreas rurais</li> <li>• Costa Rica em áreas pobres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•EUA</li> <li>• Ficha CAS do Chile desde o início dos anos 90</li> <li>•Uso parcial em: <ul style="list-style-type: none"> <li>•México (áreas urbanas)</li> <li>•Costa Rica (também disponível por demanda)</li> <li>•Colômbia (também disponível por demanda)</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Avaliação dos autores baseada nos Estudos de Caso dos Países (2003).

Conforme discutido nas Seções D e E abaixo, são necessárias diretrizes e supervisão federal para qualquer dos tipos de abordagem, particularmente quando elas são implementadas de forma descentralizada. Para a **abordagem de pesquisa** (censo), por exemplo, é necessária uma forte supervisão federal para monitorar a seleção de áreas específicas que são pesquisadas. Mapas de microáreas de pobreza podem ajudar a orientar os municípios em sua escolha da área a ser pesquisada (focalização geográfica, como discutido abaixo). Tais mapas de pobreza podem também facilitar a supervisão por parte das autoridades federais para fins de monitorar se as áreas pesquisadas são realmente aquelas com altas concentrações de pobreza. Sem tal controle, é possível haver manipulação por parte das autoridades municipais com relação à escolha das áreas a serem priorizadas. Na Colômbia, por exemplo, aconteceram casos comprovados em que os municípios manipularam as áreas onde seriam conduzidas as pesquisas de forma a reduzir custos (priorizando áreas de acesso mais fácil) ou por manipulação política. No Brasil, o governo federal não forneceu aos municípios diretrizes para apoiá-los na priorização de microáreas geográficas para suas entrevistas. Se as **inscrições por demanda** são realizadas de forma descentralizada, é necessária a supervisão federal e campanhas de conscientização pública para garantir que seja feito todo o possível para informar a população pobre sobre o processo de cadastramento e sua potencial elegibilidade aos programas sociais.

### Quadro 1 – Cotas de Cadastramento, Cotas de Programa e Limites Fiscais

Quando a demanda por programas excede o financiamento disponível, os países necessitam encontrar formas de preencher as “cotas” disponíveis para beneficiários do programa. É importante, no entanto, distinguir entre cotas de “inscrição” (o que não recomendamos) e cotas de “beneficiários do programa” (para as quais os países devem adotar métodos transparentes e justos de preenchimento. Ambas as formas são discutidas abaixo).

**Cotas de Inscrição Prévia.** Alguns países estabelecem cotas para cadastrar famílias. Por exemplo, eles instruem os municípios para inscrever até um certo número de famílias, com base seja em estimativas do censo ou de pesquisas de pobreza ou em limites do programa. Este foi o caso com o Cadastro Único do Brasil. Não recomendamos o uso de cotas de inscrição prévia por diversos motivos:

- Essas cotas resultam na exclusão das famílias potencialmente pobres – ou na inclusão das potencialmente não-pobres – antes que os dados sobre as características da família sejam coletados ou comparados aos critérios de elegibilidade.
- Como resultado, os responsáveis pela implementação da inscrição (geralmente governos ou coordenadores locais) acabam tomando decisões sobre como distribuir a inscrição – geralmente sem diretrizes federais. Essas decisões podem resultar em:
  - Falta de transparência nas decisões com relação a que famílias são entrevistadas e cadastradas;
  - Oportunidades para manipulação política (e.g., compra de votos ao cadastrar certas famílias com determinadas afiliações políticas);
  - Potencial para replicação de desigualdades existentes (e.g., onde os extremamente pobres são excluídos por serem menos informados ou menos conectados);
  - Cadastramento não-dinâmico que já é preenchido nas cotas iniciais, não é atualizado e impede a entrada de novas famílias no cadastro.
  - Falta de credibilidade e confiança no sistema, com percepções de injustiça (por que a família X foi cadastrada e eu não fui se eu acho que também sou elegível?).

Ao invés de utilizar cotas de inscrição, recomendamos uma política de cadastramento aberto, no qual qualquer pessoa pode inscrever-se a qualquer tempo, desde que com o entendimento claro de que a inscrição não garante os benefícios. Esta política é mais compatível com uma abordagem de inscrição “por demanda”. Se for utilizada uma “abordagem de pesquisa” (censo), recomendamos a utilização cuidadosa de mapas de microáreas de pobreza a fim de priorizar as áreas onde será realizada a inscrição no estilo do censo quase-exaustivo (como discutido anteriormente). Esses mapas de pobreza podem ser usados para priorizar municípios específicos onde a inscrição seria realizada, ou áreas específicas dentro de (grandes) municípios (dependendo do grau de desagregação dos mapas).

**Cotas do Programa.** Devido às restrições orçamentárias, é comum haver racionamento nos programas de transferência. Dessa forma, deve-se fazer todo o possível para que sejam usados procedimentos transparentes e justos para fazer a seleção entre famílias pobres elegíveis do cadastro familiar unificado. Alguns métodos de seleção incluem:

- Adoção de métodos de seleção aleatória, para selecionar aleatoriamente entre os pobres que são identificados no cadastro mais universal, aberto. Esses métodos devem ser divulgados e transparentes – para que as pessoas saibam que além de serem pobres, existe ainda um elemento aleatório para a seleção do programa (devido a limitações orçamentárias). Isso ajuda a promover percepções de confiança no sistema.
- Utilização de mapas de microáreas de pobreza para orientar o cadastramento e a seleção, oferecendo vagas primeiro para aquelas famílias pobres que vivem nas áreas mais pobres, depois passando para o próximo nível de pobreza e assim por diante até que seja preenchidas as cotas do programa.

Dada a heterogeneidade dos países em desenvolvimento, de forma geral, e dos pobres, em particular, uma **abordagem mista** parece apropriada a fim de equilibrar (a) a maximização do alcance às famílias pobres e potencialmente elegíveis; com (b) a minimização dos custos de entrevistar grandes números de famílias que têm poucas possibilidades de serem elegíveis aos programas, ao mesmo tempo em que se garante que o sistema permita, de forma transparente, o ingresso contínuo no cadastro.

Como discutido acima, **mapas de microáreas de pobreza** podem ajudar (a) a determinar que método – por demanda vs. por pesquisa – é apropriado para iniciar a coleta de dados e as entrevistas; (b) a priorizar as áreas onde serão localizados os escritórios locais (para inscrições por demanda) ou a conduzir a pesquisa

quase-exaustiva de famílias (focalização geográfica); e (c) a decidir o grau de detalhamento da informação que necessita ser coletada e checada (e.g., usando um questionário “longo” com todas as variáveis vs. um questionário “curto” com uma “lista curta” de variáveis – tais como composição da família e do domicílio – que necessitam ser confirmadas). A Tabela 3 traz um resumo de cenários nos quais a focalização geográfica e os mecanismos de avaliação da família são combinados para a coleta de dados em cadastros familiares unificados.

**Local das Entrevistas.** O local das entrevistas pode afetar a qualidade e os custos. As **visitas domiciliares** são úteis para a verificação da composição da família e do domicílio, assim como das condições de vida visíveis (particularmente no caso do TEM), tais como qualidade da casa, bens e serviços públicos. Não obstante, as visitas domiciliares podem ter um alto custo (especialmente com a abordagem por demanda, na qual cada casa é visitada separadamente, ver Quadro 2 abaixo). Os custos que os governos têm para realizar visitas domiciliares deveriam ser comparados ao impacto dos custos de não se atingir famílias pobres potencialmente elegíveis (ou os custos financeiros para essas famílias de viajar até os postos de atendimento partindo de áreas remotas) sem que sejam realizadas tais visitas. As visitas domiciliares podem também ser perigosas (por exemplo, em favelas urbanas). Além disso, as visitas domiciliares exigem computadores portáteis ou PDAs para a coleta de dados em campo, ou questionários no papel (com a possibilidade de que um entrevistador tenha que retornar caso haja um mal-funcionamento do equipamento e seja revelada informação inconsistente). As **visitas aos postos de atendimento** possuem suas próprias vantagens, incluindo a eficiência de custo (para o governo), a predominância de infraestrutura de informática para entrada imediata dos dados e checagem de consistência durante a entrevista e para supervisão contínua. Uma rede bem desenvolvida de postos de atendimento também facilita a atualização, a recertificação e a existência de um sistema de inscrição dinâmico, aberto e contínuo.

O local das entrevistas variou na amostra dos países estudados para este relatório, e muitos países utilizaram ambos os tipos de local. Nos Estados Unidos, a maioria das fases da longa entrevista (por demanda) e do processo de seleção por TRV é realizada no posto de atendimento, embora alguns locais (como a cidade de Nova Iorque) exijam visitas domiciliares. As visitas domiciliares são utilizadas pelos quatro países da LAC que adotaram o teste de elegibilidade multidimensional como seu mecanismo de seleção (Chile, Colômbia, Costa Rica e México). No Brasil, o governo federal não estabeleceu diretrizes para o local das visitas e não exige visitas domiciliares. Como resultado, os municípios realizaram entrevistas em diversos locais (ver Tabela 1 acima).

#### Quadro 2 – Entrevistas e Visitas Domiciliares

A duração das entrevistas é comparável para as visitas domiciliares com o TEM na LAC. O tempo médio das entrevistas varia de 15 a 20 minutos na Costa Rica, Colômbia e Chile. Os entrevistadores fazem uma média de 15 visitas domiciliares por dia em áreas urbanas com a abordagem de pesquisa, e de 7 a 8 visitas por dia em áreas rurais. Com a abordagem por demanda, os entrevistadores fazem menos visitas domiciliares por dia (porque levam tempo para ir de uma casa a outra, separadamente), com uma média de 8 a 9 visitas por dia em áreas urbanas.

**Qualidade das Entrevistas.** A qualidade dos recursos humanos e de outros elementos pode afetar significativamente o processo de entrevista. Elementos importantes para entrevistas de boa qualidade incluem: (a) diretrizes claras para qualificações de entrevistadores e supervisores; (b) treinamento (incluindo atualizações quando houverem alterações nas políticas ou nos programas); (c) manuais de entrevista claros e acessíveis; (d) supervisão regular; (e) disponibilidade de instrumentos e de material necessário (computadores, canetas, papel, questionários, etc.); (f) familiaridade com os costumes, culturas e idioma local – ou disponibilidade de tradutores (em especial para grupos de etnia distinta). Esses fatores variam significativamente no âmbito dos países pesquisados para este estudo (e mesmo dentro de cada país). Maiores informações são dadas no Anexo 1 para os países da América Latina e nos relatórios dos estudos de caso de cada país.

**Tabela 3 – Combinação de Mecanismos de Focalização Geográfica e de Avaliação Familiar para a Coleta de Dados em Registros Familiares Unificados**

Categoria de Focalização Geográfica (do mapa de pobreza desagregada)	Implicações e Fatores a serem Considerados	Processo de Inscrição e Cadastramento		Métodos de Promoção e Divulgação
		ARRANCADA INICIAL	PERMANENTE	
<b>Áreas Heterogêneas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Taxas médias ou baixas de pobreza (&lt;70%);</li> <li>Alta desigualdade (maioria das áreas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muitas famílias não serão pobres</li> <li>Necessidade de evitar os custos de entrevistas a grandes números de famílias não-pobres</li> <li>Necessidade de tornar o programa disponível a todos os pobres</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>INICIAL E PERMANENTE:</b></p> <p><b>Processo de inscrição por demanda:</b> candidatos comparecem ao posto de atendimento para se inscreverem; após a entrevista inicial são feitas visitas domiciliares (para verificar a residência, a identidade, os indicadores de bem-estar).</p> <p>Recertificação regular daqueles que recebem benefícios é necessária (a cada dois anos?).</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Campanha de informação pública</li> <li>Acesso por meio do principal escritório local de assistência social (auto-seleção para inscrições)</li> </ul>
<b>Áreas com alta densidade de pobreza:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alta taxa de pobreza (&gt;70-80%), e Grande número de pessoas pobres por quilômetro quadrado (e.g., áreas urbanas de grande pobreza)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A maioria das famílias será pobre</li> <li>Ainda existe a necessidade de cadastrá-las e verificar a residência, identidade – pode ser utilizado o “formulário curto”</li> <li>Grande concentração (densidade) de pessoas pobres reduz os custos unitários de entrevista e cadastramento</li> </ul>	<p><b>Varredura inicial na abordagem de pesquisa,</b> cadastrando todas as famílias daquela área geográfica em um banco de dados.</p> <p>Permite também que aquelas famílias pobres que não foram incluídas se dirijam até os postos locais de atendimento para inscrever-se.</p>	<p><b>Processo permanente de inscrição por demanda:</b> Candidatos visitam o posto de atendimento para preencher o formulário básico de inscrição e ser submetidos à entrevista inicial (informação básica). Depois disso ocorre a visita domiciliar para verificar a residência, a composição da família e os indicadores de bem-estar (o custo marginal do último é pequeno visto que a visita domiciliar já está sendo conduzida)</p> <p>Regular (bi-anual?) É necessário fazer a recertificação daqueles que recebem os benefícios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Campanha de informação pública</li> <li>Varredura inicial de pesquisa</li> <li>Postos satélite ou móveis de inscrição localizados nessas áreas</li> <li>Candidatos também poderiam ir ao principal escritório local de assistência social</li> </ul>
<b>Áreas com alta taxa de pobreza, mas dispersa:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alta taxa de pobreza (&gt;70-80%), mas</li> <li>Baixa densidade (e.g., áreas rurais muito pobres, remotas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A maioria das famílias é pobre</li> <li>Ainda existe a necessidade de cadastrá-las e verificar a residência, identidade – pode ser utilizado o “formulário curto”</li> <li>Dispersão de famílias pobres (e provavelmente locais remotos) aumenta os custos unitários de entrevista e cadastramento</li> </ul>	<p><b>Varredura inicial na abordagem de pesquisa,</b> cadastrando todas as famílias daquela área geográfica em um banco de dados.</p> <p>Permite também que aquelas famílias pobres que não foram incluídas se dirijam até os postos locais de atendimento para inscrever-se.</p>	<p><b>Processo permanente de varreduras repetidas de pesquisa</b> usando unidade móvel e equipes institucionalizadas devido aos altos custos unitários de cada entrevista individual (economias de escala com abordagem de varredura de pesquisa).</p> <p>Famílias potencialmente elegíveis também podem dirigir-se ao posto de atendimento mais próximo para inscrever-se a qualquer momento a fim de garantir o acesso aberto entre as varreduras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Campanhas de conscientização pública</li> <li>Varredura inicial de pesquisa</li> <li>Varreduras de pesquisa repetidas com unidades móveis e equipes institucionalizadas</li> <li>Candidatos também podem dirigir-se ao principal escritório local de assistência social</li> </ul>

Adaptado de la Brière e Lindert (2003).



**Comunicações.** As estratégias de comunicação também desempenham um papel importante para garantir um processo de coleta de dados transparente e confiável. As estratégias de comunicação devem ser elaboradas de forma a promover a conscientização sobre o cadastramento (instrumento de divulgação), assim como informar sobre os principais aspectos do processo de inscrição. Uma “regra de ouro” do cadastramento de famílias é informar claramente o princípio de que a inscrição no cadastro unificado não garante a elegibilidade aos benefícios dos programas sociais. Essa informação deve ser divulgada regularmente, assim como as datas de início e fim das entrevistas. Além disso, a política de confidencialidade adotada pelo cadastro deve ser

#### **Quadro 3 – Confidencialidade nas Informações do Cadastro de Famílias**

O princípio geral é de que os dados individuais (identificação) devem ser confidenciais, não devem ser utilizados para fins de impostos ou para uso comercial, e os dados devem estar confidencialmente disponíveis a todos os órgãos públicos (federal, estadual, local) para fins de seleção de beneficiários (focalização), manutenção de cadastros (emissão de pagamentos), e monitoramento e avaliação do desempenho do programa. Pode-se considerar um acesso limitado aos dados para pesquisadores selecionados desde que a informação de identificação individual seja omitida.

Nos Estados Unidos, os funcionários do governo devem informar aos indivíduos que tipo de informação é necessária, o que será divulgado e para que fins (e.g., busca de apoio para crianças, checagem de denúncias de abuso, registros judiciais), e devem ainda informar sobre o princípio de verificação e cruzamento de dados com outros sistemas informatizados. Os candidatos devem assinar declarações indicando seu consentimento. A maioria dos estados não utiliza as informações para fins de cobrança de impostos ou verificação de situação de imigração. A tecnologia pode ajudar: *firewalls*, texto encripto, etc.

Nos países da LAC, as questões de confidencialidade estão se tornando mais importantes. Na maioria dos países, os questionários preenchidos pelas famílias devem ser assinados pela pessoa responsável a fim de certificar que a informação esteja correta e para autorizar o uso da informação por parte de oficiais de cadastramento e dos programas sociais.

explicada de maneira clara aos candidatos (Quadro 3). Finalmente, os entrevistados devem: (a) ser tratados de forma respeitosa e culturalmente apropriada; (b) ser informados sobre seus direitos e responsabilidades (incluindo quaisquer obrigações de atualizações e recertificações futuras); (c) receber informação sobre quem contactar caso eles tenham mais perguntas ou queiram saber o estatus de seu cadastramento (por exemplo, um número de telefone para atendimento ou um website); (d) ter o direito de fazer perguntas; (e) receber serviços de tradução, caso necessário; e (f) receber informação sobre processos de apelação caso eles queiram contestar sobre futuras decisões de elegibilidade. Sistemas mais modernos de assistência social também utilizam o processo de entrevista para encaminhar os candidatos a outros serviços sociais (fornecendo folhetos informativos, informações de contato de outros órgãos e programas).

## **B. Administração de Sistemas Unificados de Informação Familiar**

Como mostrado na Figura 1, depois que os dados sobre a família são coletados, eles são inseridos no banco de dados do cadastro unificado de informação familiar. Diversos fatores práticos, operacionais e tecnológicos influenciam a administração dos sistemas unificados de informação familiar. Eles incluem: (a) a existência ou não de um banco de dados consolidado no nível nacional; (b) números de identificação; (c) atualização e recertificação; (d) e administração de banco de dados (incluindo desenvolvimento de software).

**Banco de Dados Nacional?** A maioria dos países possui um banco de dados nacional de famílias cadastradas (exceto os Estados Unidos e a Colômbia), o que permite que o cadastro seja mais bem administrado, que sejam evitadas duplicações e que os beneficiários sejam rastreados de maneira mais eficiente. Os Estados Unidos e a Colômbia (desde 2003) não possuem um banco de dados central e o cadastramento duplicado é um grande problema. Como os Estados Unidos não possuem um banco de dados nacional, eles não conseguem fazer cumprir o benefício de tempo dos programas federais, além de não poder evitar duplicações entre os programas federais, estaduais e locais (Lindert, 2003). A Colômbia está atualmente reformando o SISBEN para criar um banco de dados nacional.

**Identificação Adequada de Indivíduos e de Famílias.** Números de identificação para indivíduos são um elemento essencial dos sistemas unificados de informação familiar. Deveria ser usado um único número de identificação social – idealmente um que seja utilizado em todo o país para que possa ser feita a ligação entre

as informações do cadastro e os beneficiários com outros sistemas e programas. Os métodos para identificação de indivíduos variam nos países de nossa amostra:

- **Nos Estados Unidos**, o principal número de identificação é o Número de Seguro Social (NSS), que permite o cruzamento de dados entre os sistemas. Mesmo nos EUA, entretanto, o NSS não é à prova de fraudes (nem todo mundo tem um número, existem fraudes e duplicações). Para fins de cadastro e administração de programas, os departamentos de bem-estar social criam “números soundex”, os quais permitem o cruzamento de dados para verificação de pares ou “quase pares” para uma série de características de identificação: nome, endereço, data de nascimento, sexo, raça, NSS, etc.<sup>11</sup> Os técnicos têm que reconciliar todos os “quase pares” identificados pelo sistema automatizado a fim de determinar se o candidato já é um “conhecido” do sistema. Uma vez que o candidato seja identificado como sendo “novo” ao sistema, um número de caso permanente é criado e utilizado para as informações de todo o processo.
- **Em muitos países da região da América Latina e do Caribe**, a ausência de um número único de identificação nacional representa um grande empecilho. Uma solução de longo prazo seria trabalhar com os escritórios nacionais de identificação para iniciar um esforço concentrado para registrar recém-nascidos, particularmente em áreas pobres ou remotas onde a falta de documentos e de números de identificação é mais comum. Sem números únicos, os países têm recorrido a algumas soluções problemáticas, incluindo (a) a rejeição daqueles que não possuem um número de identidade (por exemplo, o que ocorreu no Brasil nas fases iniciais do Cadastro Único), o que pode deixar de fora do programa uma parcela dos pobres; ou (b) a criação de novos números à medida que as pessoas se inscrevem (um novo número para cada questionário), o que pode levar a um grande número de duplicações (Colômbia). Os bancos de dados também necessitam ser grandes e flexíveis o bastante para manter arquivos históricos. A Costa Rica já possui um número único de identificação, que é utilizado no SIPO e em muitos outros sistemas. Muitos países (como o Brasil e o México) estão atualmente implementando iniciativas para destinar números únicos de identificação social a seus cidadãos, os quais podem ser usados para ligar diversos sistemas de informação (os registros familiares unificados para transferências de renda, sistemas de informação de seguro social, sistemas de informação de saúde, etc.). Na ausência de um número único, os questionários de inscrição geralmente coletam diversos números de identificação (e.g., no Brasil com o NIS, número de identificação social) e então criam um novo número de identificação social no ato do cadastramento. Trata-se de uma solução viável, desde que (a) os dados sejam consolidados e que seja feito o seu cruzamento em um sistema único de banco de dados; e (b) o sistema tenha a capacidade de ser atualizado em casos de alterações (atualizações, recertificações), e possa manter e fazer referência a dados históricos.

Os sistemas de informação familiar devem ter a capacidade não apenas de rastrear indivíduos, mas também de ligá-los a suas famílias e domicílios (e de certificar que esses indivíduos não estejam ligados a mais de uma família ou domicílio; ver Quadro 4, abaixo, para uma discussão sobre definições de famílias e domicílios).

- **Nos Estados Unidos**, os números de caso, que são permanentes, ligam os membros da família ao número de caso do chefe da família (aquele que fez o cadastramento). Os sistemas automatizados podem também localizar membros por meio de características comuns, como endereço.
- **No Brasil**, os indivíduos são ligados às famílias por meio do número da família, previamente criado e impresso no questionário do Cadastro Único. Os municípios recebem instruções para nunca fazer

---

<sup>11</sup> Além disso, novas tecnologias biométricas, tais como impressão digital eletrônica, estão sendo cada vez mais usados nos órgãos de bem-estar social nos EUA. Lindert (2003).

fotocópia desses formulários e sempre utilizar os originais, os quais são enviados a eles pelo MDS e a Caixa Econômica Federal (CEF, o banco federal que administra o banco de dados do Cadastro).

- **Em outros países da LAC**, incluindo Colômbia, Chile e Costa Rica, as famílias possuem um único número que abrange três aspectos: (a) o número do questionário, que é aplicado a uma residência e a todas as famílias que residem no local; (b) o número do domicílio, que se refere ao grupo de pessoas que partilham uma unidade domiciliar, alimentos e gastos com alimentação (pode haver mais de uma família em uma unidade domiciliar); e (c) o número da família, que se refere às pessoas agrupadas em uma família e que possuem laços sanguíneos (pode haver mais de uma família em um domicílio e as famílias são numeradas sequencialmente). Os membros da família recebem um número sequencial que define sua relação com o chefe da família (indicando se trata-se do chefe da família, cônjuge, filho ou outro parente próximo). Dessa forma, cada pessoa possui um único número de identificação que a liga a sua família, residência e unidade domiciliar. Na prática, entretanto, já surgiram problemas com duplicações (múltiplos números de identificação para indivíduos e famílias específicas) no caso de preenchimento de diversos questionários. Esse foi um problema sério na Colômbia, onde os questionários não eram armazenados em um único banco de dados e o software não permitiu atualização da informação histórica.

**Atualização e Recertificação.** Atualizações e recertificações são importantes para rastrear fraudes e evitar situações de beneficiários “fantasma”, os quais podem surgir quando os cadastros ficam desatualizados. Elas também permitem uma modificação na lista de beneficiários, abrindo espaço para que outras famílias pobres ingressem no cadastro (e nos programas). Geralmente são necessários três tipos de atualização com mecanismos de avaliação familiar: (a) atualizações de mudanças na composição da família e no local de residência (endereço); (b) atualizações de alterações na situação econômica ou na renda; e (c) reavaliações gerais de todas as variáveis que determinam a elegibilidade (recertificação). A periodicidade e o ônus para a realização dessas alterações variam de acordo com o mecanismo de avaliação familiar (TRV, TRNV, TEM) e com a estratégia de coleta de dados. A rede logística de escritórios locais de bem-estar social com inscrições por demanda (ao invés de uma varredura de pesquisa infreqüente) facilita as atualizações e recertificações.

- **Alterações Demográficas e de Local.** Em geral, as alterações de endereço e na composição familiar devem ser feitas de forma contínua. No âmbito do sistema TRV nos Estados Unidos, tais alterações são feitas continuamente e são de responsabilidade do beneficiário (a não atualização de tais dados resulta em penalidades). Na LAC (os quatro casos de teste de elegibilidade multidimensional e o sistema de TRNV do Brasil), as atualizações de mudanças na composição familiar (nascimentos, mortes, separações, etc.) são feitas de forma irregular, geralmente sem que seja conduzida uma nova visita domiciliar ou entrevista. Devido à natureza fechada e estática da maioria dos cadastros familiares na LAC, os benefícios não têm sido transportáveis, de forma que alterações de local não são atualizadas ou acomodadas pelo sistema.
- **Alterações na Situação Econômica.** No âmbito do TRV, nos EUA, qualquer alteração na situação de renda, bens ou emprego deve ser reportada imediatamente ao escritório local de assistência social. O ônus da atualização dessas informações (e de documentos que provem as alterações) é dos beneficiários dos programas sociais, os quais estão sujeitos a penalidades caso as alterações não sejam reportadas (checagens aleatórias são utilizadas para verificação de alterações não declaradas, como discutido abaixo). Em princípio, a mesma abordagem se aplicaria no âmbito do TRNV do Brasil; entretanto, na prática, os procedimentos para atualização não foram estabelecidos (e na verdade, o software do Cadastro Único não permitia atualizações no passado). No âmbito do TEM, alterações importantes na situação econômica, tais como emprego e renda, geralmente não são atualizadas regularmente, visto que essas alterações podem ser um fenômeno transitório ou podem ser usadas para manipular os pontos da situação de pobreza. Essas variáveis geralmente possuem um peso pequeno na pontuação de determinação da pobreza, embora possam afetar consideravelmente o

bem-estar no curto prazo. A falha em incluir variáveis de pobreza transitória é uma característica inerente ao desenho dos PMTs, os quais geralmente incluem variáveis tais como capital humano e posse de bens que podem alterar-se de forma mais gradual, tornando os PMTs mais adequados à pobreza estrutural ou de longo prazo. A inclusão de variáveis para lidar com a pobreza transitória necessitaria de uma atualização mais regular, uma forte verificação e grandes cruzamentos de dados, o que pode estar bem além da capacidade administrativa da maioria dos países da LAC.

- **Recertificação Total.** A periodicidade da recertificação total dependerá (a) de se o grupo alvo é ou não formado de pobres crônicos ou transitórios (sendo o alívio da pobreza crônica a meta mais comum e que requer atualizações menos freqüentes); e (b) da capacidade administrativa e financeira para a implementação de recertificação das famílias nas listas de beneficiários (sub-registros). Nos Estados Unidos, a recertificação é anual para a maioria dos beneficiários, exceto para alguns grupos de pobreza crônica (menos freqüente, a cada 24 meses; por exemplo, grupo de pobres idosos). A recertificação é marcada automaticamente e registrada no sistema durante o processo de entrevista/elegibilidade. Os beneficiários recebem um lembrete antes da data de sua recertificação e perdem os benefícios caso não compareçam ao escritório local de assistência social e forneçam toda a informação e documentação necessária para a recertificação. A recertificação tem sido altamente infreqüente na LAC (2 a 3 anos, ver Tabela 1 acima), devido à elaboração incompleta das políticas que regem o processo (e.g., a lei brasileira indica uma revisão anual, mas as diretrizes operacionais e a experiência de implementação mostram que isso não foi colocado em prática), a preocupações com custos e viabilidade administrativa e à inércia política (ao fato de os políticos não quererem remover beneficiários dos cadastros dos programas).

**Administração de Banco de Dados.** Como discutido acima, existe uma importante distinção entre o cadastro unificado de informação familiar (ou “cadastro”) e as listas de beneficiários específicos do programa (sub-registros, ver Figura 1 acima). Em realidade, a cobertura e as funções desses registros são bem diferentes:

- O **cadastro unificado de informação familiar** (ou “cadastro”) inclui todas as famílias entrevistadas (que podem ou não ser elegíveis aos benefícios de uma diversidade de programas). Cadastros unificados de informação familiar servem para: (a) coletar, registrar e manter informação atualizada e histórica sobre características e circunstâncias da família; (b) verificar e checar a consistência dessas informações (inclusive por meio de cruzamentos de dados dentro do cadastro e com outros bancos de dados, como discutido abaixo); (c) verificar automaticamente a elegibilidade a programas específicos por meio da comparação de informações sobre a família com critérios pré-estabelecidos de elegibilidade (para criar as listas de beneficiários – sub-registros); e (d) fornecer as informações necessárias para apoiar as projeções e o planejamento dos serviços.
- As **listas de beneficiários específicos do programa** são sub-séries (sub-registros) dos cadastros unificados de informação familiar e contém informação apenas sobre as famílias que foram consideradas elegíveis aos benefícios por meio de um processo de verificação de elegibilidade. Essas listas específicas de beneficiários do programa atendem a funções distintas, incluindo: (a) liberação e monitoramento de pagamentos (função de pagamento); (b) administração do caso (marcação de reuniões, monitoramento de benefícios e uso de benefícios complementares, verificação de cumprimento com as condicionalidades, etc., dependendo da natureza do programa); (c) verificação da existência de benefícios duplicados (entre bancos de dados de beneficiários); (d) monitoramento do tempo de inclusão na folha de pagamentos (para o cumprimento dos limites de tempo); e (e) fornecimento de informações para apoiar o monitoramento das atividades do programa (físicas, financeiras) e o relatório de estatísticas.

Esses dois diferentes tipos de registros (cadastro familiar unificado vs. bancos de dados de beneficiários específicos do programa) podem ser mantidos separadamente a fim de reduzir a complexidade administrativa

e de facilitar o uso do cadastro familiar unificado pelas diversas agências federais, estaduais e locais para que ele possa ser usado como um mecanismo de seleção para diversos programas. Em realidade, tal separação é o que ocorre em cadastros familiares únicos tais como a Ficha CAS do Chile e o SISBEN da Colômbia. Mesmo que eles sejam mantidos separadamente, entretanto, devem existir ligações automatizadas entre eles a fim de facilitar atualizações de um para o outro.

Algumas características importantes de uma administração efetiva do banco de dados incluem:

- **Flexibilidade.** Os cadastros e seus softwares de operação devem ser flexíveis o bastante para adaptar-se a mudanças nas políticas, nos critérios de elegibilidade e nas cargas de casos (números de famílias registradas). Eles devem ser também elaborados de forma a acomodar e armazenar informações para atualizações e recertificações (incluindo a informação histórica e a atualizada), e para identificar entradas de dados duplicados (de indivíduos e/ou de famílias).
- **Software Comum.** Para a administração do cadastro familiar unificado, outro ingrediente chave envolve o uso de um único software para a entrada, validação e processamento dos dados a serem utilizados pelo órgão responsável pelas atividades de coleta de dados. O uso de um software comum reduz os custos de treinamento e garante a compatibilidade para agregar, consolidar e cruzar dados nos bancos de dados produzidos pelos diferentes órgãos. Isso é especialmente importante quando é utilizada uma abordagem descentralizada e as autoridades locais são responsáveis pela coleta e validação dos dados. Um bom software de entrada e validação de dados produziria sub-registros de beneficiários claros e validados que poderiam ser partilhados com órgãos de assistência social em formato eletrônico, preferivelmente com um número reduzido de variáveis necessárias, tais como número de identidade, nomes, endereços e pontuação na escala de bem-estar, o que reduz a necessidade de manter e administrar grandes bancos de dados para programas específicos.

Infelizmente, a maioria dos cadastros familiares na LAC não dedicaram a devida atenção à garantia da qualidade da informação por meio de medidas para melhorar as práticas de administração de dados, destinar números únicos de identificação para todos os membros da família, desenvolver e testar um software de entrada e processamento de dados, preparar manuais claros e acessíveis, conduzir treinamento, etc. Isso resultou em dados inconsistentes, informações incompletas (inclusive informação sobre identidade), o que impediu o processo de construção de um banco de dados nacional.<sup>12</sup>

### C. Tipos de Mecanismos de Avaliação de Elegibilidade no Nível da Família

Como mostrado na Figura 1 acima, uma vez que os dados sobre a família tenham sido inseridos, consolidados e validados no cadastro familiar unificado, eles podem ser comparados aos critérios específicos dos programas para determinação de elegibilidade. Esta seção revisa tipos de mecanismos de avaliação familiar na teoria e na prática – cobrindo a elaboração dos questionários e a aplicação dos critérios de elegibilidade.

**Tipos de Mecanismos de Focalização na Teoria.** Como discutido na introdução acima, o motivo para a focalização é garantir que os recursos limitados do programa atinjam principalmente os pobres e que os pobres (ou sub-grupos da pobreza) não sejam excluídos. Os países já aplicaram diversos instrumentos de focalização<sup>13</sup> para programas sociais, incluindo (a) mecanismos de avaliação de elegibilidade no nível da família<sup>14</sup> (ou individual) tais como (i) Teste de Renda Verificada (TRV), que envolve a seleção dos

<sup>12</sup> No Brasil, por exemplo, existem diversos bancos de dados municipais que não puderam ser transmitidos ao órgão federal que estava criando o banco de dados central.

<sup>13</sup> Ver Coady, Grosh e Hoddinott (Dezembro de 2002) para uma discussão detalhada sobre os princípios e resultados de uma ampla gama de mecanismos de focalização (familiar, de grupo e autofocalização).

<sup>14</sup> A focalização baseada na comunidade é outra forma de mecanismo de avaliação familiar, na qual as comunidades (e não os governos) determinam as famílias elegíveis usando critérios e conhecimento locais. Esse mecanismo de avaliação familiar é revisado apenas indiretamente aqui, na medida

candidatos com base na renda, bens e gastos; (ii) Teste de Renda Não-Verificada (TRNV), que confia na renda auto-declarada, com pouca ou nenhuma verificação; ou (iii) Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM), que se baseia em projeções de bem-estar com base em variáveis demográficas, de educação e de bens; (b) focalização por categoria, que refere-se à seleção de grupos amplos de famílias, com base em características comuns (tal com a localização geográfica, ver Quadro 4); ou (c) auto-focalização, que torna os benefícios disponíveis a todos, mas envolve características destinadas a desencorajar aqueles que não fazem parte do grupo de pobres ao mesmo tempo em que encoraja os pobres a usarem o programa.

A escolha de um determinado método depende do programa a ser focalizado, da informação disponível, da capacidade administrativa do país ou dos órgãos encarregados da focalização, e do custo do método de focalização. A maioria dos programas de transferência de renda exige avaliações das famílias (TRV, TRNV ou TEM) para determinar a elegibilidade, visto que os benefícios imediatos (transferências) são grandemente “privados” e não são específicos do local (diferentemente de uma escola ou de um sistema de saneamento básico). Entretanto, mecanismos de focalização podem ser combinados para gerar resultados ainda melhores. Por exemplo, a focalização geográfica (FG) é geralmente combinada a mecanismos de avaliação familiar, normalmente quando o TEM é aplicado em áreas prioritárias pré-identificadas por mapas de pobreza (ver Quadro 4). Além disso, a auto-seleção pode ser combinada ao TEM quando as pessoas elegíveis no âmbito de um TEM devem atender certas condições, (e.g., freqüentar escolas ou realizar check-ups de saúde regularmente).

---

que os municípios envolvidos na identificação de quais famílias entrevistar para o TRNV no Brasil, ou para o TEM em outros países da LAC, aplicam um certo grau de conhecimento local, da forma como é feito na focalização baseada na comunidade.

#### Quadro 4 – Focalização Geográfica e Avaliação de Elegibilidade no Nível da Família

**Focalização Geográfica.**<sup>15</sup> A focalização geográfica é um método popular para identificar a população alvo dos programas sociais. Com a focalização geográfica, é determinada a elegibilidade aos benefícios, pelo menos parcialmente, por local de residência. Os mecanismos utilizados para orientar tais decisões incluem: (a) mapas de micro-áreas<sup>16</sup> de pobreza e de desigualdade (tais como os que combinam dados de pesquisas domiciliares e do censo, como é o caso no México); (b) dados geográficos sobre certos indicadores sociais (e.g., nível educacional, Índice de Desenvolvimento Humano); (c) dados geográficos sobre a cobertura de infraestrutura específica (e.g., sistemas de abastecimento de água, cobertura de saúde, sistema escolar); e/ou (d) mapeamento geográfico dos índices de necessidades básicas. As vantagens da focalização geográfica incluem sua simplicidade administrativa, o fato de que ela não gera incentivos adversos ao mercado de trabalho ou efeitos de estigma, e a facilidade de ser combinada a outros métodos (discutido abaixo). As limitações da focalização geográfica incluem as exigências quanto à informação (dados precisos, atuais e espacialmente desagregados sobre as condições de vida), seu baixo desempenho quando a pobreza não está especialmente correlacionada, e o potencial para influência política quanto à inclusão ou à exclusão de determinadas áreas. A focalização geográfica é particularmente apropriada em circunstâncias onde (a) existem variações consideráveis nas condições de vida nas diferentes regiões; (b) a capacidade administrativa é suficientemente limitada a ponto de impedir o uso de avaliações individuais ou familiares; e/ou (c) a intervenção utilizará um local fixo, como uma escola, clínica ou mercado.

**Focalização Geográfica de Transferências de Renda ao Invés de Avaliações Familiares?** Existem pessoas que argumentam que os programas de transferência de renda deveriam confiar inteiramente na focalização geográfica ao invés de avaliações familiares refinadas, argumentando que a primeira seria muito mais simples administrativamente. Nós discordamos, e aconselhamos a utilização de uma abordagem que combine a focalização geográfica com a avaliação familiar (ver abaixo). Visto que os benefícios dos programas de transferência de renda não são específicos do local (como uma escola ou um sistema de saneamento), e visto que esses benefícios são em grande parte “bens privados”, deduz-se que mesmo com “focalização puramente geográfica” ainda existe a necessidade de cadastrar famílias individuais para confirmar o domicílio e a composição da família (geralmente com uma visita domiciliar). Com transferências de renda, essa informação mínima é crítica para uma administração de dados adequada e para fins de pagamento (para eliminar duplicações, fazer cruzamento de dados, verificar residência). Quando o programa consegue coletar essas informações mínimas sobre residência e composição da família, os custos marginais de coletar as 10 a 15 variáveis adicionais necessárias para fazer um prognóstico do bem-estar da família usando um TEM são bastante pequenos. Por exemplo, na Nicarágua, o custo marginal de conduzir um TEM além da focalização geográfica foi de apenas 30% (IFPRI, 2002).

**Ainda Melhor: Focalização Geográfica Combinada a Avaliações Familiares.** O estudo internacional feito por Coady, Grosh e Hoddinott (2004) mostra que o uso combinado de diversos mecanismos de focalização está associado a resultados mais precisos de focalização. Uma combinação comum é entre a focalização geográfica e mecanismos de avaliação familiar. Em realidade, os sistemas de cadastramento familiar nos cinco estudos de caso feitos na região da LAC para o presente estudo combinam, todos, a avaliação familiar com algum grau de focalização geográfica. Coady (2001, 2003) mostra o poder de combinação de métodos de focalização para o Programa Oportunidades, do México. Suas simulações mostram que: (a) a focalização geográfica, sozinha, resulta em um resultado CGH<sup>17</sup> de 1,7 (com o quintil mais baixo recebendo 33% dos benefícios); (b) a focalização geográfica combinada ao TEM gera um resultado CGH de 2,0 (com o quintil mais baixo recebendo 40% dos benefícios); e (c) uma combinação de focalização geográfica, TEM e focalização demográfica (levando em conta o número de crianças na família) gera um impressionante resultado CGH de 2,9 (com o quintil mais baixo recebendo 58% dos benefícios) – como é atualmente o caso com o Programa Oportunidades no México (ver Seção 3 abaixo). Dado que o custo marginal de combinar esses métodos é relativamente baixo (ver parágrafo anterior), recomendamos essa abordagem combinada (mas com a disponibilidade de inscrição por demanda em áreas não priorizadas para evitar a exclusão dos pobres daquelas áreas). A Tabela 3 acima sugere algumas regras úteis para formas com as quais os mapas de pobreza podem ser combinados a sistemas de focalização familiar não apenas para fortalecer a focalização dos programas, mas também para ajudar na orientação das decisões sobre a implementação dos cadastros familiares (tal como se deve-se ou não usar o método de abordagem de pesquisa ou de inscrições por demanda para a coleta de dados).

<sup>15</sup> Adaptado de Coady, Grosh e Hoddinott (2004).

<sup>16</sup> Mapas de pobreza de pequenas áreas podem ser construídos a partir da combinação de dados de um censo populacional recente e de pesquisas domiciliares que incluam medidas sólidas de consumo (ou de renda). A pesquisa permite um prognóstico do peso das variáveis utilizadas para determinar o consumo (incluindo tanto na pesquisa quanto no censo), o que pode ser usado para prognosticar o consumo de todas as famílias no país. Usando-se um nível limite, tal como a linha de pobreza, calcula-se a probabilidade de ser pobre de cada família no censo (com consumo estimado abaixo do nível limite), e depois as áreas podem ser categorizadas pela probabilidade média de ser pobre na área em questão. Ver: Elbers-Lanjouw-Lanjouw (2001). Detalhes práticos da aplicação, incluindo modelo estatístico e instruções estão em Demombynes (2002).

<sup>17</sup> Ver Seção 3 para uma discussão sobre o indicador de focalização CGH.

**Mecanismos de Focalização Familiar em Seis Países.** Os seis países analisados utilizam uma variedade de mecanismos de avaliação familiar para determinar a elegibilidade para programas da rede de segurança (incluindo transferências de renda). Os Estados Unidos usam um TRV complexo para determinar a elegibilidade de famílias para seus numerosos programas federais. O Brasil usa o TRNV para verificar a elegibilidade de famílias para seus programas de transferência condicional de renda. Os demais países da LAC – Chile, México, Colômbia e Costa Rica – utilizam o TEM para selecionar as famílias elegíveis aos diversos programas da rede de segurança. Todos esses mecanismos de avaliação familiar exigem uma definição clara do conceito de unidade de “assistência” (ver Quadro 5).

### Quadro 5 – Definição Clara da Família ou da Unidade Familiar

A definição de uma unidade de assistência é importante para o cadastramento dos beneficiários e para os programas sociais a serem focalizados.

**Família = Unidade de Assistência.** Os sistemas de cadastramento familiar no Chile (Ficha CAS), Colômbia (SISBEN) e Costa Rica (SIPO) distinguem famílias de unidade familiar. Famílias são definidas como uma pessoa ou grupo de pessoas que vivem em uma casa ou em parte de uma casa e partilham o alimento ou o orçamento da alimentação. A unidade familiar, similar à família nuclear, é a pessoa ou grupo de pessoas dentro de uma família que vivem permanentemente na casa, e inclui o casal e os filhos solteiros com ou sem renda, além de pessoas sem dependentes nem renda que dependam do chefe da família. Dessa forma, dentro de uma unidade domiciliar podem existir uma ou mais unidades familiares com diferentes pontuações. A razão para essa distinção é que os sistemas de informação familiar atendem a diversos programas, e eles podem não possuir as mesmas definições da unidade de assistência a ser focalizada. Alguns programas, como os programas de subsídio de moradia do Chile, ou o programa subsidiado de seguro saúde da Colômbia (RSSH), usam unidades familiares como a unidade alvo de assistência. O exemplo seguinte demonstra os diferentes pontos de elegibilidade que podem resultar de diferentes definições:

#### 1 Família

pai, mãe  
1 filho casado, esposa, dois filhos  
1 filha, seu filho  
amigo da família que vive na casa

#### 4 Unidades Familiares

Un. Fam. No. 1: mãe, pai  
Un. Fam. No. 2: filho casado e esposa, dois filhos  
Un. Fam. No. 3: filha, seu filho  
Un. Fam. No. 4: amigo da família que vive na casa

**Crítérios de Elegibilidade Dependem de:** condições da casa (o mesmo para todos), serviços públicos (o mesmo para todos), presença de bens duráveis na casa (o mesmo para todos), nível de escolaridade dos membros da família (varia de acordo com a família), taxa de dependência nas famílias (varia de acordo com a família), lotação (número de pessoas dormindo por aposento), etc. Dessa forma, a Unidade Familiar No. 1 pode receber uma pontuação diferente se o nível de escolaridade da mãe ou do pai for mais alto que de outros membros da família. Se for esse o caso, a Unidade Familiar No. 1 pode não ser elegível, mas outras unidades familiares dentro da família podem ser elegíveis.

Embora essas definições estejam claramente explicadas nos manuais dos entrevistadores, e os entrevistadores recebam treinamento sobre isso, a prática mostra que fazer tal distinção é difícil. Por exemplo, em termos práticos, como o programa RSSH da Colômbia usa uma definição diferente de unidade de assistência daquela utilizada pelo SISBEN, a utilização, administração e atualização dos dados é mais difícil. Em realidade, como as definições de família e de unidade familiar são oriundas de informação autodeclarada, pode haver manipulação de informação para a obtenção de uma pontuação mais baixa. Tanto o Chile quanto a Colômbia estão considerando a eliminação dessa distinção em novas revisões de seus sistemas.

**Família = Unidade de Assistência.** No México a definição de unidade de cadastramento é a de família.

**Unidade de Assistência Auto-Definida.** No âmbito do principal programa de transferência de renda nos EUA (o Programa ATFN), a unidade de assistência consiste em membros da família que são identificados pelos candidatos como formadores da “unidade de assistência” (UA). A UA geralmente inclui filhos, sobrinhos, pais ou outros responsáveis. Ela pode excluir membros da família ou da unidade familiar conforme determinado pelo candidato (e.g., caso alguns membros não cumpram com critérios de cidadania), e esses não receberão benefícios proporcionais. Os indivíduos não podem receber em mais de uma UA, e a UA deve incluir pelo menos uma criança. Toda a renda dos pais deve ser considerada, mesmo se um deles não estiver presente.



**Teste de Renda Verificada e o Caso dos Estados Unidos.** O Teste de Renda Verificada (TRV) é considerado a “regra de ouro” para a focalização familiar.<sup>18</sup> O TRV é principalmente usado nos países em desenvolvimento, onde a renda, os gastos e a situação de riqueza são formais, monetizados e bem documentados (e geralmente registrados em bancos de dados automatizados do governo), tornando-os mais facilmente mensuráveis e verificáveis. Conforme discutido em maiores detalhes na Seção 3 abaixo, os sistemas de TRV podem gerar ótimos resultados de focalização. Não obstante, os sistemas de TRV são extremamente complexos (exigindo uma documentação e verificação extensivas e, portanto, uma forte capacidade administrativa e de sistemas) e caros (em termos de tempo de funcionários e custos financeiros do sistema), conforme discutido em maiores detalhes abaixo.

Nos **Estados Unidos**<sup>19</sup>, a maioria dos programas da rede de segurança adota uma forma rigorosa de TRV, aplicando diversos “testes” para elegibilidade, com verificação intensiva e cruzamento de dados de todas as informações fornecidas. Os critérios de elegibilidade são extremamente complexos e variam de forma significativa entre os 84 programas federais de bem-estar, incluindo os três principais programas: ATFN (transferências de renda), *Food Stamps* (subsídio para alimentação), e Medicaid (cobertura médica para os pobres). Além disso, para alguns programas, como o ATFN, cabe aos estados estabelecer os critérios de elegibilidade. Dessa forma, os critérios variam de estado para estado. Em oposição, o Programa *Food Stamps* adota critérios de elegibilidade uniformes no âmbito nacional. Dependendo do programa e do estado, os testes de elegibilidade podem incluir:

- **Testes de bens:** (a) comparação de ativos financeiros a um limite pré-determinado; e (b) testes de veículos (permitido até um certo valor do preço médio de mercado dos veículos possuídos pelos candidatos);
- **Testes de renda bruta:** comparação da renda bruta recebida e não-recebida a um limite pré-determinado (levando em conta o tamanho da família);
- **Testes de renda líquida:** cálculo da renda líquida (renda bruta menos uma série de deduções e isenções padrão) e comparação com um limite pré-determinado (levando em conta o tamanho da família); e
- **Cálculos do benefício:** testes implícitos de renda por meio dos quais os benefícios são calculados como o nível máximo do benefício menos a renda (líquida ou bruta) da família (levando em conta o tamanho da família).

---

<sup>18</sup> Coady, Grosh, Hodinott (2002).

<sup>19</sup> Seção adaptada de Lindert (2003).

Os critérios são diferentes entre os programas e os estados não apenas no que tange aos tipos de testes realizados, mas também às definições de renda utilizadas (recebida vs. não-recebida, valores de deduções e isenções, etc.) e à definição da unidade beneficiária (família, unidade familiar, unidade de assistência, etc.). Nos limites gerais de renda, em média, os critérios estaduais para o programa ATFN implicam em uma população alvo um pouco mais pobre do que os critérios uniformes federais para o programa *Food Stamps* e que o limite para o programa Medicaid. O limite médio de renda para o ATFN equivale a cerca de 60 por cento da linha de pobreza federal. Isso se compara aos limites de renda bruta e líquida para o Programa *Food Stamps* de 128% e 99% do programa federal, respectivamente, e a um limite de 133 por cento da linha de pobreza federal para o Medicaid. Comparações exatas, entretanto, são complicadas pelo fato de que cada programa mede a renda de uma maneira diferente. Além disso, programas como o ATFN possuem exigências de trabalho e limites de tempo que podem afetar a participação no programa.

A precisão – e a complexidade – do TRV nos Estados Unidos deriva-se em grande parte da verificação extensiva de renda e bens que é realizada. De fato, essa verificação é um dos principais aspectos que distingue o TRV do TRNV no âmbito dos mecanismos de avaliação familiar. Dois instrumentos são geralmente usados para fins de verificação: documentos e cruzamentos automatizados de dados. Durante a entrevista, o candidato recebe explicação sobre os tipos de verificação que serão realizados e identifica a documentação que será necessária. Para renda (recebida e não-recebida), a documentação geralmente deve cobrir os últimos dois meses, e inclui: contra-cheque, declaração de emprego, cartas de benefício de outros programas (seguro social, seguro-desemprego, aposentadorias, etc.), carta do empregador, etc. Para bens (financeiros ou não), a documentação deve incluir os extratos bancários mais recentes do candidato (conta-corrente e poupança), valor de investimentos ou ações, políticas de seguro de vida, documentação de veículos, etc. Para gastos, os candidatos devem fornecer documentos sobre: custos de moradia, contas mais recentes de serviços públicos (gás, eletricidade, água), custos com creches, impostos prediais, notas de despesas médicas e de pagamento de serviços voltados a cuidados com a criança, os quais tenham sido feitos pelo candidato. O número de sistemas em que são feitos cruzamentos de dados quase dobrou desde 1991, passando de um número médio de checagens em 7,5 sistemas para cerca de 14 atualmente.

Estudos empíricos realizados nos EUA também sugerem que os testes de bens podem reduzir as economias feitas por famílias de renda mais baixa.<sup>20</sup>

Há pouca evidência empírica dos efeitos do TRNV ou do TRV sobre o mercado de trabalho e outros comportamentos na LAC. Dado que esses mecanismos são menos ligados à renda real recebida, seus efeitos são provavelmente menores do que com o TRV. Uma análise recente feita pelo Banco Mundial encontrou poucas evidências de um forte efeito das transferências de renda sobre a participação no mercado de trabalho no Brasil.<sup>21</sup>

**Teste de Renda Não-Verificada e o Caso do Brasil.** Como os pré-requisitos para operar o TRV geralmente não existem nos países em desenvolvimento (tais como um alto grau de rendas formais, monetizadas e documentadas, alta capacidade administrativa e financeira), alguns países, incluindo o Brasil, tentaram determinar a elegibilidade usando sistemas de teste de renda não-verificada (TRNV). Esses sistemas comparam dados coletados sobre rendas familiares auto-declaradas a cortes pré-determinados de elegibilidade.

<sup>20</sup> Orzag, Peter R. (2001).

<sup>21</sup> Banco Mundial (25 de maio de 2004).

Na teoria e na prática, o uso de rendas auto-declaradas está sujeito a um risco mais alto de medida equivocada e de fraude devido: (a) ao alto potencial para erros de mensuração para a renda auto-declarada; e (b) a incentivos adversos para a sub-declaração. Mesmo em pesquisas familiares independentes<sup>22</sup> (que não geram incentivos financeiros pela sub-declaração – tal como eventuais benefícios de programa), erros de mensuração – devido a ganhos sazonais, informais e em espécie – tendem a resultar em uma subestimação de rendas. Para melhor mensurar a renda, é necessário fazer diversas perguntas – para colher informação sobre diferentes fontes de renda (vários empregos, empregos em tempo parcial, ganhos de trabalho autônomo, fontes não oriundas de trabalho, etc.) e em diversos períodos de referência (última semana, último mês, último ano). Sem esse tipo de questões detalhadas, as rendas tendem a ser significativamente subestimadas. Esses erros de medida são exarcebados quando os dados sobre renda auto-declarada são coletados para o fim conhecido de determinação de elegibilidade a benefícios – como é o caso com o uso de TRNV como mecanismo de focalização familiar.

**No Brasil,**<sup>23</sup> os programas de transferência condicional de renda, incluindo o recém-criado Programa Bolsa Família (PBF) e seus predecessores (tal como o Bolsa Escola),<sup>24</sup> atualmente confiam no TRNV utilizando dados coletados no âmbito de um cadastro unificado, o Cadastro Único,<sup>25</sup> para verificar a elegibilidade das famílias. Tanto no nível nacional quanto no local, parece ter sido usada a focalização geográfica na implementação do Cadastro Único e de programas usuários, tais como o Bolsa Família e seus precedentes (e.g., Bolsa Escola, o maior dos programas anteriores à reforma). Primeiro, no nível nacional, o Cadastro Único e seus programas usuários foram inicialmente implementados com maior intensidade na região Nordeste do País, a qual tem a taxa mais alta de pobreza. Segundo, como os dados são coletados no local (e com cotas de cadastro pré-definidas, como discutido acima), alguns municípios utilizaram instrumentos geográficos, – tais como mapas de pobreza ou de vulnerabilidade local – para priorizar as áreas a serem cadastradas.

Evidências disponíveis sugerem que o Cadastro Único do Brasil sofre tanto de erros de medida quanto dos efeitos adversos dos incentivos à sub-declaração de renda:<sup>26</sup>

- **Erros de Medida: Questionário Fraco.** Os erros de medida do Cadastro Único provavelmente devem-se a um questionário fraco. Apesar do alto grau de informalidade na economia do Brasil, a cobertura das questões e dos tipos de renda no questionário do Cadastro Único é fraca e limitada. O questionário inclui apenas seis questões sobre renda: renda recebida (de trabalho), benefícios de aposentadoria, seguro-desemprego, pensão alimentícia, renda bruta proveniente da agricultura (cobrindo a colheita do último ano) e outras rendas. Os dados sobre renda não são verificados por nenhum tipo de documentação ou cruzamento de dados. Não são dadas instruções sobre: (a) que dados sobre renda de quais membros da família devem ser coletados; (b) períodos de referência de tempo (presumivelmente cotados em uma base mensal, como é tradicional no Brasil); (c) se a renda deve ser registrada como média (mensal) ou apenas o mais recente período não específico de tempo (mensalmente); ou (d) se a renda recebida deve ser declarada como bruta ou líquida. Embora outras variáveis seja coletadas, a renda é a única variável no questionário do Cadastro Único que é utilizada atualmente para a determinação de elegibilidade ao PBF. O Ministério de Desenvolvimento Social,

---

<sup>22</sup> Por exemplo, as análises sugerem que as rendas são sub-declaradas *mesmo* em pesquisas domiciliares no Brasil, tais como as pesquisas da PNAD (ainda que não existam esses efeitos de incentivos adversos). Ver Elbers, et. al. (2003).

<sup>23</sup> Esta seção foi adaptada de de la Briere e Lindert (2003).

<sup>24</sup> O PBF é um programa de transferência condicional de renda que foi criado em 2003 com a integração de quatro programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

<sup>25</sup> O Cadastro Único foi construído por meio da coleta direta de dados e da consolidação de cadastros federais pré-existentes (tais como o SIBES, que era usado para o Bolsa Escola) e de cadastros municipais (alguns municípios mantinham seus próprios registros, mesmo antes da existência do SIBES ou do Cadastro Único; esses dados normalmente eram transferidos para o Cadastro Único para economia de custos de recadastramento).

<sup>26</sup> O uso do TRNV também resultou em taxas mais altas de erro em outros países, inclusive em experiências com o TRNV nos Estados Unidos. O estado de Maryland (EUA), por exemplo, fez testes tanto com o TRV (sistema atual) quanto com o TRNV combinado a auditorias e penalidades por fraudes (nos anos 70). Os resultados indicam que, embora a média de erro de pagamento seja de 14,5% no âmbito do sistema de TRV, a taxa média de erro de pagamento era de 23% e a taxa de erro de caso subiu para 53% com o TRNV. Estado de Maryland (1979), Lindert (2003).

que supervisiona o Cadastro, está atualmente trabalhando para melhorar o questionário (fortalecendo a qualidade e considerando a possibilidade de passar para um sistema do tipo TEM).

- **Incentivos à Sub-Declaração.** Duas avaliações sugerem que o Cadastro Único do Brasil sofre os efeitos adversos da sub-declaração. **Primeiro**, de la Brière, et. al. (2003) comparou as estimativas dos pobres utilizando o Cadastro Único (integrado a seus predecessores) e uma pesquisa domiciliar bem conhecida (a PNAD). Essa comparação revela cerca de um milhão adicional de famílias “pobres” incluídas no Cadastro Único em comparação com as estimativas da PNAD. A tendência que as famílias possuem de subestimar a renda aparece particularmente forte entre os “extremamente pobres”: quase o dobro de famílias em situação de pobreza extrema (cerca de cinco milhões adicionais) foram identificadas pelo Cadastro em comparação com a PNAD. **Segundo**, Paes de Barros, et. al. (Novembro de 2003) conduziu uma nova pesquisa em cerca de cinco mil famílias residentes em áreas urbanas que estavam registradas no Cadastro Único. Entre outras descobertas, os resultados da nova pesquisa sugerem que (a) a informação quantitativa sobre consumo e renda no Cadastro é de qualidade muito baixa (com, por exemplo, uma parcela substancialmente mais alta de famílias declarando renda e consumo zero no Cadastro do que na pesquisa); (b) a informação qualitativa sobre dimensões não monetárias da pobreza era muito mais precisa; e, portanto, (c) indicadores multidimensionais (tais como testes de elegibilidade multidimensional, incluindo, mas não restritos a, medidas de renda monetária) produzem uma ordenação confiável e transparente da população.

Apesar dessas dificuldades com qualidade e transparência, os resultados de focalização para o Programa Bolsa Escola (que foi integrado ao Bolsa Família, e seus beneficiários foram registrados no Cadastro Único) são razoavelmente precisos (embora não tão fortes quanto aqueles para os programas baseados em TRV ou em TEM), como mostrado na Seção 3 abaixo.

Além disso, em algumas situações, o TRNV pode ser a única opção viável para determinação de elegibilidade a benefícios entre os pobres e os não pobres. Por exemplo, em situações onde é necessária uma decisão rápida – por exemplo, em casos de internação hospitalar em países que possuem subsídios para a saúde dos grupos de baixa renda – o TRNV pode ser a única forma prática para determinar se um subsídio se aplica ou não.

Para situações onde os benefícios serão dados por longos períodos de tempo (como é o caso com muitos programas de transferência de renda), realizar a verificação da informação – seja checando a informação sobre renda ou via indicadores multidimensionais – parece ser um investimento que vale a pena a fim de melhorar a equidade e a transparência das decisões de elegibilidade.

**Teste de Elegibilidade Multidimensional e os Casos do Chile, Colômbia, México e Costa Rica.** Tendo em vista as dificuldades que os países em desenvolvimento enfrentam para cumprir com os pré-requisitos de operação de sistemas efetivos de TRV, e ainda os problemas de mensuração inerentes ao TRNV, muitos países em desenvolvimento optaram por uma alternativa viável e promissora conhecida como teste de elegibilidade multidimensional (TEM). O índice composto de variáveis multidimensionais é particularmente útil nos países em desenvolvimento, onde a existência de rendas com um alto grau de informalidade, sazonalidade e ganhos em espécie é de difícil quantificação ou verificação. Os testes de elegibilidade multidimensional envolvem a verificação de elegibilidade das famílias utilizando um sistema composto de pontuação sobre um índice multidimensional de características observáveis (“proxies”) que são associadas à pobreza. Os indicadores usados no cálculo desse sistema de pontuação e seus pesos são geralmente derivados de análise estatística de dados de pesquisas domiciliares (como discutido abaixo).

O TEM possui diversas vantagens que o tornam uma alternativa promissora e viável em detrimento do TRNV e do TRV para sistemas de focalização familiar:

- **Precisão da Focalização.** Como discutido na Seção 3 abaixo, os resultados de focalização do TEM são quase tão precisos quanto os do TRV e, em alguns casos, são mais precisos que os do TRNV para os países e programas da amostra.
- **Eficiência de Custo.** Como discutido na Seção 3 abaixo, os custos financeiros de administração do TEM são bem mais baratos que os do TRV e são comparáveis aos custos para o TRNV.
- **Apelo Político.** O uso de índices multidimensionais para determinar a elegibilidade a programas pode ter um maior apelo político que a confiança mais estreita em rendas visto que, em muitos países em desenvolvimento (particularmente na região da América Latina e do Caribe), a opinião pública acredita que a pobreza é multidimensional e abrange mais do que apenas a “renda”.
- **Transparência.** O uso de variáveis múltiplas observáveis para o TEM é mais transparente e verificável que a confiança na renda auto-declarada, como no âmbito do TRNV.
- **Viabilidade Administrativa.** A carga administrativa do TEM parece razoável para muitos países em desenvolvimento. As exigências administrativas para o TEM são menores que para o TRV e similares às para o TRNV. Elas incluem: (a) uma entrevista à família e uma visita domiciliar para aplicar um curto questionário (de 2 a 3 páginas); (b) um sistema automatizado de informação para entrada, validação e processamento de dados de um cadastro de beneficiários (como discutido abaixo); e (b) um sistema adequado de monitoramento, atualização e controle de qualidade/auditorias (como discutido abaixo). O que é mais importante para o funcionamento adequado do sistema é uma estrutura institucional com responsabilidades claramente definidas com relação ao desenho, operação e financiamento do sistema, como discutido abaixo.<sup>27</sup>

Cadastros familiares unificados que coletam informação para o TEM tornaram-se relativamente comuns na LAC, e estão sendo utilizados em diversos países, incluindo o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o México, a Nicarágua, a Jamaica e a Argentina. Os sistemas TEM específicos que foram analisados para este estudo incluem os estudos de caso do sistema da Ficha CAS do Chile, o sistema SISBEN da Colômbia, o sistema SIPO da Costa Rica e o sistema desenvolvido pelo México para o Programa Oportunidades (anteriormente conhecido como Progres).<sup>28</sup> Esses estudos de caso foram escolhidos por estarem entre os sistemas mais antigos de teste de elegibilidade multidimensional em operação na América Latina e no Caribe (e, de fato, no mundo).

A elaboração e a implementação de sistemas de teste de elegibilidade multidimensional geralmente envolvem três etapas:

- **Primeira Etapa: Determinação das Variáveis Multidimensionais e de seus Pesos.** As variáveis incluídas nos índices que compõem o TEM devem ser de fácil observação, mas não de fácil manipulação. Alguns países usam variáveis diferentes para áreas urbanas e rurais devido às diferentes “manifestações” de pobreza nessas áreas. Variáveis comuns incluem localização, qualidade da moradia, posse de bens duráveis, educação e ocupações. A renda auto-declarada também é incluída algumas vezes; nesse caso, as diversas outras variáveis podem servir de “verificadores” para validar a informação de renda dada pelos candidatos. A Tabela 4 compara as variáveis usadas para os TEM no Chile, na Colômbia, na Costa Rica e no México. Embora o Brasil não use o TEM atualmente, está sendo considerada a mudança para um sistema TEM para fins de elegibilidade. É interessante notar que o atual questionário do Cadastro Único já inclui muitas das mesmas variáveis já em uso nos sistemas TEM em outros países da LAC, como visto na Tabela 4.

<sup>27</sup> É interessante notar que as exigências administrativas para o TEM não são muito maiores que aquelas para a focalização geográfica (FG), visto que mesmo com a FG, deve-se trabalhar para cadastrar as famílias e confirmar a residência e a composição da família (ver Quadro 4).

<sup>28</sup> Como mencionado acima, esses estudos de caso foram feitos especificamente para fins de apoiar este estudo de países, e estão disponíveis por solicitação. Eles estão citados na introdução e na bibliografia deste relatório.

As variáveis e seus pesos nos índices compostos do TEM podem ser determinados por regressão ou por análise do componente principal (ver Quadro 7).

<b>Quadro 7 – Dois Métodos para Definição de Variáveis e Pesos em Testes de Elegibilidade Multidimensional (TEM)</b>	
<p style="text-align: center;"><b><u>Método de Regressão (previsões)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Método:</b> Usa modelos de regressão estatística com dados de pesquisa domiciliar para determinar variáveis que “prevêem” o consumo (ou a renda) e a pobreza. Os coeficientes da regressão são então usados como pesos na composição do índice TEM.</li> <li>• <b>Funciona melhor quando:</b> há disponibilidade de dados sólidos de pesquisa domiciliar sobre consumo (ou renda) (para servir como a variável dependente em regressões).</li> <li>• <b>Vantagens:</b> cálculo transparente e objetivo de pesos, relativamente simples e rápido para construir os índices compostos (cerca de dois meses de trabalho).</li> <li>• <b>Exemplos:</b> Nicarágua (IFPRI), Grosh e Baker (1995).</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><u>Método de Componentes de Princípio</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Método:</b> Idênticas combinações lineares de variáveis medidas em pesquisas domiciliares para maximizar a variação observável entre famílias ou áreas geográficas. Essas variáveis são então incluídas na composição do índice TEM. Essa abordagem é geralmente combinada com análise feita por especialistas técnicos para estimar os pesos para o índice.</li> <li>• <b>Funciona melhor quando:</b> não há estimativas sólidas de pesquisa domiciliar sobre consumo disponíveis (para o método de regressão). Este método é útil para reduzir o número de variáveis a serem incluídas no questionário TEM.</li> <li>• <b>Vantagens:</b> permite que especialistas técnicos (e a sociedade) tragam para o método informação qualitativa sobre a importância relativa das variáveis (para determinar os pesos); uma vez estabelecidos, os índices são transparentes. No entanto, leva-se mais tempo para construir os índices que no método de regressão (devido aos debates e discussões sobre os pesos).</li> <li>• <b>Exemplos:</b> Chile (Ficha CAS), Costa Rica (SIPO), México (Oportunidades), Colômbia (procedimento PRINQUAL do SISBEN).</li> </ul>

- **Segunda Etapa: Coleta de Dados sobre as Famílias.** Uma vez que as variáveis, pesos e o índice composto do TEM tenham sido identificados e construídos, pode-se formular um questionário e iniciar a coleta de dados sobre famílias. Os questionários não são longos (têm uma faixa de 3 a 8 páginas nos quatro países da LAC, observados neste estudo, que utilizam o TEM). Os dados normalmente são coletados em uma entrevista, às vezes seguida de uma visita domiciliar feita por um entrevistador treinado. A visita domiciliar tem por objetivo verificar as condições de vida visíveis da família, particularmente a qualidade da moradia, os serviços públicos e a presença de bens duráveis. Como discutido abaixo, as famílias podem ser entrevistadas em uma base *por demanda* (com as inscrições iniciadas pelas próprias famílias) ou via pesquisas quase-exaustivas (censo). Mapas de micro-áreas de pobreza podem ajudar a determinar (a) as áreas geográficas que seriam priorizadas para a realização do cadastramento ou para elegibilidade ao programa (focalização geográfica, ver Tabela 3 e Quadro 4); e (b) que método deve ser usado para iniciar as entrevistas e a coleta de dados (inscrição por demanda ou pesquisa quase-exaustiva), conforme discutido em maiores detalhes abaixo. Em realidade, todos os sistemas de focalização familiar no México, Colômbia e Costa Rica combinam a focalização geográfica com o TEM tanto para priorizar as áreas elegíveis quanto para determinar o método a ser utilizado para a coleta de dados. O Chile também usava mapas de pobreza anteriormente para ajudar na priorização das áreas geográficas a serem cadastradas (antes de passar para um sistema baseado na demanda).
- **Terceiro Passo: Determinação de Elegibilidade das Famílias por meio do Cálculo da Pontuação do Índice Composto do TEM.** Depois de coletados (por meio de uma entrevista e possivelmente de uma visita domiciliar), os dados são inseridos em um cadastro familiar unificado e são “limpos” (como discutido abaixo). Os índices familiares compostos do TEM (pontos) são então construídos usando-se os dados coletados sobre as variáveis do índice e os pesos pré-determinados (Quadro 7 acima). Essa construção é geralmente feita por meio de um processo automatizado, já programado no software do cadastro. A pontuação da família no TEM é então comparada a limites previamente estabelecidos de elegibilidade para determinados programas sociais. Esses limites podem ser níveis

específicos de pontos (como na Ficha CAS do Chile) ou faixas de pontos (como no SISBEN da Colômbia). Os países normalmente usam esses cadastros familiares unificados e os pontos no TEM para determinar a elegibilidade a vários programas. Os limites de elegibilidade podem variar entre os múltiplos programas que usam o mesmo banco de dados do cadastro familiar unificado, e os programas que algumas vezes criam critérios adicionais, fora do TEM, para atingir objetivos específicos do programa (ver Tabela 5 para exemplos de diferentes critérios do TEM para múltiplos programas que usam o sistema unificado da Ficha CAS no Chile; e a Tabela 6 para exemplos de diferentes classificações de elegibilidade para múltiplos programas que usam o SISBEN na Colômbia). É importante levar em conta os diferentes critérios de elegibilidade na elaboração dos sistemas e questionários para o TEM caso eles devam atender a múltiplos programas. Uma vez que seja determinada a elegibilidade, por meio da comparação entre os pontos da família e os limites de elegibilidade, listas de beneficiários específicas do programa (sub-registros) são criadas para fins de implementação do programa e de emissão de pagamentos.

**Tabela 4 – Comparações de Variáveis Incluídas nos Questionários do País, 2002**

Variáveis	Chile	Colômbia <sup>1</sup>	Costa Rica	Brasil	México <sup>2</sup>
<b>Local</b>					
-Departamento/Estado	X	X	X	X	X
-Município	X	X	X	X	X
-Vila	X	X	X	X	X (w)
-Endereço	X	X	X	X	X
-Número de identidade	X	X	X	X	X
<b>Qualidade da Moradia</b>					
-Água encanada	X (w)	X (w)	X (w)	X	X (w)
-Eleticidade	X	X	X (w)	X	X
-Coleta de lixo	-	X (w)	-	X	-
-Saneamento básico	X (w)	X (w)	X (w)	X	X
-Banheiro com chuveiro	X (w)	X (w)	X (w)	-	X (w)
-Material do piso	X (w)	X (w)	X (w)	X	X
-Material das paredes	X (w)	X (w)	X (w)	-	X
-Material do telhado	X (w)	X (w)	X (w)	-	X
<b>Posse de bens duráveis</b>					
-TV a cores	X	X (w)	X (w)	-	X
-Geladeira	X (w)	X (w)	X (w)	-	X (w)
-Máquina de lavar roupas	-	X (w)	X (w)	-	X (w)
-Ar condicionado	-	-	-	-	-
-Aquecedor de água	X (w)	-	-	-	X
-Automóvel	-	-	X	-	X (w)
<b>Educação</b>					
-Educação (anos, todos >5-6)	X (w - chefe)	X (w –mais velho recebedor de salário)	X (w - chefe)	X	X (w - chefe)
-Frequência ao ensino	-	X	X (w)	X	X
-Analfabetismo	-	-	X	-	X
<b>Ocupação e renda</b>					
-Ocupação (>12-14)	X (w – chefe ou cônjuge) >14	X (w – parcela de membros da família empregada)	X (w) >6	X	X
-Desempregado	-	X	X	X	X
-Variáveis de renda	X (w) 2 var.	X (w) 1 var.	X (w) 2 var.	X 5 var.	X 7 var.
<b>Outros</b>					
-Portador de deficiência	-	X	X	X	X
-Variáveis de saúde	-	X (w)	X	-	X (w)
-Variáveis de agricultura	-	-	-	X (16 var.)	X (9 var.)
- Subsídios de programas sociais	X	-	X	X	X
-Migração	-	-	-	<sup>3</sup>	X
-Super população	X (w)	X (w)	X (w)	X	X
-Posse de terra	X (w)	X	X (w)	X	X
<b>Número Total de Variáveis</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>56</b>	<b>78</b>	<b>115</b>

**Notas:** X: significa sim. w: significa variável com peso. O número indica número de variáveis. Nem todas as variáveis estão listadas, apenas as comparáveis.<sup>1</sup>: Descrição corresponde ao antigo questionário. O novo modelo estatístico ainda não está disponível. Variáveis adicionais com peso são: média de escolaridade >12 anos, parcela de crianças < 6 anos. <sup>2</sup>: Apenas as variáveis urbanas estão listadas. Três questionários devem ser preenchidos: Cédula de Inclusão, Pesquisa Urbana (ENCASURB) e Cédula de Verificação. Outras variáveis mensuradas são: número de pessoas, idade e gênero do chefe da família, número de crianças entre 0 e 11 anos, posse de fogão a gás. <sup>3</sup>. Informação de migração refere-se ao município de nascimento e ao tempo em que vive na casa atual. **Fonte:** ver Estudos do País listados no início do documento e na bibliografia.



**Tabela 5 - Chile: Múltiplos Programas Focalizados com o Índice TEM do Sistema Unificado da Ficha CAS, 2002**

Programa	Ponto CAS	Outros Critérios
<b>Pensão de Assistência (PASIS)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idosos</li> <li>• Portadores de necessidades especiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota do CAS dá prioridade ao programa;</li> <li>• Ponto limite dado pelo orçamento regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais de 65 anos de idade;</li> <li>• Certificado de deficiência;</li> <li>• Renda per-capita inferior à pensão de assistência;</li> <li>• Renda do candidato inferior à pensão de assistência;</li> <li>• Ausência de pensão do sistema de seguro social.</li> </ul>
<b>Subsídio Único Familiar (SUF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota do CAS dá prioridade ao programa;</li> <li>• Ponto limite dado pelo orçamento regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos de 18 anos de idade;</li> <li>• Frequência escolar;</li> <li>• Check-ups de saúde;</li> <li>• Ausência de subsídio familiar do sistema de seguro social.</li> </ul>
<b>Subsídio de Água Potável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota do CAS dá prioridade ao programa;</li> <li>• Ponto limite dado pelo orçamento regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento regular das contas (o subsídio é suspenso caso haja um atraso de três meses)</li> </ul>
<b>Chile- Programa de Atenção às Crianças - Integra</b> Cuidados a crianças entre 3 e 23 meses de idade e entre 24 e 59 meses, incluindo alimentação e nutrição.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota do CAS abaixo de 550 pontos ou renda familiar per-capita abaixo de \$37.000 pesos (US\$53).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para crianças entre 3 e 23 meses de idade;</li> <li>• Para crianças entre 24 e 59 meses de idade.</li> </ul> Prioridade para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Filhos de mães que trabalham, que estão procurando emprego ou que estão em treinamento;</li> <li>• Filhos de mães que são chefes da família ou adolescentes;</li> <li>• Filhos de chefes de família desempregados.</li> </ul>
<b>Programas de Moradia de Baixo Custo (5 programas)*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pontuação menor que 543 pontos na maioria dos programas. A nota do CAS determina a prioridade ao programa.</li> </ul>	Na maioria dos casos, os requisitos são: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não ser proprietário;</li> <li>• Não receber subsídio anterior de moradia;</li> <li>• Casa com valor de até 280 UF</li> <li>• Poupança mínima de 10 UF.</li> </ul>

\*Descrição e detalhes dos critérios de focalização e dos programas podem ser encontrados em Larrañaga (2003).  
 Fonte: Larrañaga (2003).

**Tabela 6 - Colômbia: Múltiplos Programas que Utilizam o SISBEN e Outros Critérios de Focalização, 2003**

Programa	SISBEN	Grupos Prioritários	Na Prática
Seguro Subsidiado de Saúde (saúde, assistência social, RSSS)	Níveis 1 e 2 do SISBEN. <sup>1</sup>	Mulheres gestantes, população rural	Não se sabe se os critérios de prioridade foram aplicados pelos municípios
Baixas Tarifas Hospitalares (Programa “Vinculados”)	SISBEN 1: Paga 5% SISBEN 2: Paga 10%. SISBEN 3: Paga 30%.	Nenhum	Aplicado
Transferência Condicional de Renda (Famílias em Ação)	SISBEN Nível 1	Áreas rurais (625 municípios com menos de 100,00 habitantes e áreas sem acesso a bancos para receber transferência eletrônica).	Ambos os critérios são aplicados. Alguns pobres ficaram de fora devido à ausência de bancos.
Programa de Obras Públicas (Empregos em Ação)	Níveis 1 e 2 do SISBEN	Áreas urbanas (500 municípios) mais aqueles desempregados no momento da aplicação do programa. Participação em sorteio.	Todos os critérios são aplicados.
Treinamento de jovens (Jovens em Ação)	Níveis 1 e 2 do SISBEN	Faixa etária entre 18 e 25 anos.	Aplicado
Subsídio aos Idosos Pobres	Níveis 1 e 2 do SISBEN	Nenhum	Aplicado

<sup>1</sup>: Esses níveis são considerados pobres. Fonte: Castañeda e Fernandez (2003).

#### D. Papéis Institucionais: Centralização versus Descentralização

A definição de papéis institucionais claros é essencial para o sucesso dos sistemas de focalização familiar. As responsabilidades institucionais com relação a esses sistemas variam muito de país para país, dependendo do grau de descentralização dos gastos sociais e das estruturas política, administrativa e financeira (ver Tabela 7 abaixo). Nos Estados Unidos, a elaboração, a implementação e a administração dos dados para sistemas de focalização familiar são de responsabilidade local (estado + município) para todos os programas, incluindo importantes programas federais tais como o *Food Stamps* e o Assistência Temporária para Famílias Necessitadas (ATFN). A descentralização na Colômbia é similar na maioria dos aspectos, embora a elaboração (inclusive do software comum) seja centralizada. Nem os Estados Unidos nem a Colômbia possuem um banco de dados nacional consolidado, como discutido acima, embora as reformas da Colômbia busquem o estabelecimento de um. No Chile e no Brasil, a elaboração de regras e procedimentos de focalização é feita no nível federal, a coleta de dados é feita pelas autoridades locais (municipais) e a administração do banco de dados é centralizada (com um banco de dados nacional). Finalmente, na Costa Rica e no México, a elaboração do sistema de focalização, sua implementação (incluindo a coleta de dados) e a administração dos dados são todos feitos pelo governo federal. Existem diversas vantagens e desvantagens da centralização versus descentralização para as diversas funções e papéis (ver Tabela 8).

<b>Tabela 7 – Centralização, Descentralização dos Principais Papéis Institucionais nos Sistemas de Cadastro Familiar</b>				
	<b>Mais descentralizado</b> <----->			<b>Mais centralizado</b>
	<b>Estados Unidos</b>	<b>Colômbia</b>	<b>Chile, Brasil</b>	<b>México, Costa Rica</b>
Elaboração do Sistema	Descentralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Coleta de Dados (implementação)	Descentralizada	Descentralizada	Descentralizada	Centralizada (administração federal)
Administração de banco de dados	Descentralizada (não há um banco de dados nacional)	Descentralizada (não há um banco de dados nacional)	Centralizada (banco de dados nacional)	Centralizada (banco de dados nacional)

Fonte: Avaliações dos autores com base nos Estudos de Caso do País (2003).

**Tabela 8 – Vantagens Relativas das Funções Centralizadas vs. Descentralizadas**

FUNÇÕES DESCENTRALIZADAS		
<i>Papel</i>	<b>Vantagens: Funções Descentralizadas</b>	<b>Desvantagens: Funções Centralizadas</b>
<b>Elaboração do sistema (critérios de elegibilidade, software comum, questionários, etc.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior envolvimento das autoridades locais nas políticas sociais</li> <li>• Sistema pode refletir preferências e circunstâncias locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais transparente com diretrizes federais para critérios de elegibilidade, outras características da elaboração</li> <li>• Estrutura comum para monitoramento e avaliação</li> <li>• Software comum facilita a consolidação de um banco de dados nacional</li> <li>• Questionários padrão mais eficientes e transparentes</li> <li>• Menor custo (economias de escala para o desenvolvimento de software, questionários, etc.)</li> </ul>
<b>Coleta de Dados (implementação)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades locais têm poder para identificar e incluir os pobres</li> <li>• Pode ser mais eficiente (especialmente em países muito grandes)</li> <li>• Entrevistadores conhecem a cultura e o idioma local</li> <li>• Com o método de inscrição por demanda: possui a logística e a rede (escritórios locais de assistência social) para promover o cadastramento contínuo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhor controle de qualidade, consistência nas práticas de coleta de dados</li> <li>• Menor risco de manipulação por parte das autoridades locais</li> <li>• Funciona melhor quando as capacidades locais são limitadas</li> </ul>
<b>Administração de Banco de Dados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos de dados podem ser adaptados para o uso com outros programas locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita a designação de um único número de identificação</li> <li>• Melhor controle de qualidade dos dados e auditoria dos bancos de dados</li> <li>• Facilita a construção de um banco de dados consolidado, nacional</li> <li>• Custos mais baixos devido às economias de escala</li> <li>• Facilita cruzamento de dados com outros sistemas automatizados</li> <li>• Risco mais baixo de corrupção nos níveis locais</li> <li>• Funciona melhor quando as capacidades locais são limitadas</li> </ul>

Fonte: Avaliações dos autores com base nos Estudos de Caso de Países (2003) feitos por solicitação do Banco Mundial para apoiar este relatório.

Embora não exista uma “regra de ouro” para os papéis institucionais ou para o grau desejável de descentralização (e essas escolhas devam levar em conta as realidades locais), a Tabela 9 abaixo lista algumas das funções mais detalhadas que seriam usadas em um modelo “estilizado” de elaboração centralizada, coleta de dados descentralizada (implementação) e administração centralizada do banco de dados (com um banco de dados nacional):

- **Primeiro**, o governo federal elabora o sistema de focalização — questionário com variáveis e pesos, manuais operacionais e procedimentos — mas as atividades de aplicação e de coleta de dados são feitas pelos municípios.
- **Segundo**, o governo do estado realiza cruzamentos de dados, limpa a informação coletada pelos municípios em suas jurisdições e constrói um banco de dados no nível estadual para ser enviado para o nível federal.
- **Terceiro**, os municípios realizam o trabalho de coleta de dados usando a abordagem por demanda ou por pesquisa, seguindo regras e procedimentos federais, e determinando quando deve ser usada uma ou outra abordagem. Uma importante questão relacionada à implementação descentralizada (coleta de dados) é a provisão de incentivos financeiros dados pelo governo federal (e de assistência técnica) aos municípios para cobrir os custos dessas atividades, como discutido na Seção B (Princípio N° 3, Eficiência de Custo) abaixo.
- **Quarto**, o governo federal aplica cruzamentos finais de dados (entre estados) e bases de dados federais – registros de impostos, registros financeiros, registros de propriedades, etc., para formar um

Banco de Dados do Cadastro Familiar Federal Máster que é codificado e devolvido aos governos estaduais e municipais para uso em seus próprios programas. Além disso, o banco de dados máster é compartilhado com órgãos federais e instituições de pesquisa (uma vez que as medidas apropriadas para proteção de privacidade tenham sido tomadas) para avaliações frequentes.

- **Finalmente**, o governo federal conduz diversos tipos de auditorias em amostras aleatórias e revisões de controle de qualidade para realizar a supervisão federal dos processos locais de coleta de dados (como discutido abaixo).

O mesmo circuito deve ser seguido para as atualizações frequentes e a inclusão de novos candidatos. Os programas e as instituições que implementam programas sociais poderiam, então, registrar as transações feitas (benefícios fornecidos), on-line (ou por meio de atualizações regulares nos bancos de dados), alimentando um banco de dados central que pode ser o centro de um Registro Único Nacional de Beneficiários e Benefícios.

**Tabela 9 – Papéis Institucionais Claros: Um Exemplo para um Modelo Estilizado com Elaboração e Administração Centralizada, mas com Coleta de Dados Descentralizada**

Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de sistema, critérios</li> <li>• Desenvolvimento de software comum (em consulta com diversos programas, níveis de governo)</li> <li>• Cruzamento de dados</li> <li>• Realização de auditorias aleatórias, controle de qualidade e de fraudes</li> <li>• Consolidação de dados, nível federal: banco de dados federal máster</li> <li>• Seleção de beneficiários para programas federais</li> <li>• Emissão de pagamentos (através do sistema bancário)</li> <li>• Consolidação de um cadastro nacional de beneficiários de programas federais, estaduais e locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistência técnica, treinamento, apoio tecnológico aos municípios</li> <li>• Auditorias aleatórias, controle de qualidade/fraude</li> <li>• Consolidação de dados, nível estadual: banco de dados estadual máster</li> <li>• Limpeza e cruzamento de dados</li> <li>• Seleção de beneficiários para programas estaduais</li> <li>• Compartilhamento de listas federais e estaduais de beneficiários com órgãos locais e federais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coleta de dados por inscrição ou por método de pesquisa, seguindo regras e procedimentos federais (idealmente com financiamento federal ou com divisão de custos, ver Seção B abaixo)</li> <li>• Entrada de dados, verificação, processamento, limpeza, cruzamento de dados</li> <li>• Atualizações e correções frequentes</li> <li>• Consolidação de dados, nível municipal: banco de dados municipais máster</li> <li>• Seleção de beneficiários para programas municipais</li> <li>• Compartilhamento de listas de beneficiários federais e locais com órgãos federais e estaduais</li> </ul>

## E. Monitoramento, Verificação e Controle de Fraudes

A utilização de instrumentos sólidos para o monitoramento dos cadastros familiares, para a verificação de informações e para o controle de fraudes é muito importante para o desempenho dos cadastros familiares unificados. Os instrumentos de supervisão são ainda mais importantes quando a coleta de dados, sua entrada e/ou administração é descentralizada para as autoridades locais. Talvez devido ao alto grau de descentralização em seus sistemas de cadastro, os Estados Unidos desenvolveram uma série de sólidos instrumentos de monitoramento, verificação e controle de fraude. Os países da LAC desenvolveram tais instrumentos em níveis diferentes, e esses controles são geralmente mais fracos (embora iniciativas recentes os estejam fortalecendo).

É importante notar que nenhum sistema é cem por cento imune a manipulações e fraudes. Mesmo em países com controles sofisticados de verificação e fraude, ocorrem vazamentos para não pobres e benefícios fraudulentos são rotineiramente descobertos.<sup>29</sup>

A meta é desenvolver sistemas viáveis e com eficiência de custo para minimizar a ocorrência de fraude. Sistemas sólidos de monitoramento e verificação também possuem um papel político, ajudando os governos a serem responsáveis com relação a seus cidadãos e ao público e a responderem a críticas da imprensa.

Foram desenvolvidos diversos mecanismos para o monitoramento de sistemas, a verificação de informações e o controle de fraude na LAC e nos Estados Unidos. Alguns exemplos incluem:

- **Supervisão de entrevistas (em campo ou nos postos de atendimento).** Praticamente todos os países na amostra do estudo possuem supervisores para verificar o processo de coleta de dados. Por exemplo, os supervisores na Colômbia devem revisar 100% dos questionários ao final de cada dia de trabalho, e devem enviar aqueles que necessitam de correção para um novo preenchimento. Todos os dias é enviado ao administrador do SISBEN um relatório de supervisão com os erros mais comuns, com o objetivo de encorajar melhorias no treinamento dos entrevistadores.
- **Verificação de informação.** O sistema de TRV nos Estados Unidos confia extensivamente na documentação e na verificação da informação (como descrito em maiores detalhes acima). A verificação da informação é bem menos rigorosa no âmbito do TRNV no Brasil ou no âmbito dos sistemas de TEM no Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Não obstante, tanto no Chile quanto na Colômbia, os supervisores selecionam aleatoriamente cerca de 20% dos questionários para verificar a informação coletada. As entrevistas são refeitas caso as informações não sejam consistentes.
- **Checagens automatizadas.** Checagens automatizadas para verificação de consistência, duplicação e informação incompleta podem ser formas extremamente úteis de monitorar e validar sistemas de cadastro familiar. Essas checagens são geralmente feitas no âmbito do registro (buscando duplicações no sistema) e na forma de cruzamentos de dados entre o cadastro e outros bancos de dados nacionais. Tais cruzamentos automatizados de dados são extensivos nos Estados Unidos, onde o número médio de pares encontrados nas checagens passou de 7,5 em 1991 para cerca de 14 em 2003. Os cruzamentos automatizados de dados são menos extensivos – mas estão sendo desenvolvidos – na LAC, visto que os países estão buscando integrar seus diversos bancos de dados federais. Uma iniciativa recente no Brasil, por exemplo, busca ligar múltiplos bancos de dados do governo (aposentadorias, serviços de saúde, frequência escolar, trabalho, etc.) ao Cadastro Único, por meio de um número de identificação social (NIS) comum. Na Colômbia, o SISBEN produz uma lista de erros de consistência e de faixa, assim como uma lista de questionários duplicados. Todos os questionários com erros identificados devem ser verificados no campo (visita domiciliar), a não ser que o erro seja decorrente da entrada dos dados.
- **Comparação de cadastros com outras fontes de dados.** Os dados em cadastros familiares unificados (ou bancos de dados de beneficiários de programas) podem ser comparados a outras fontes de dados, tais como o censo populacional recente, mapas de micro-áreas de pobreza, pesquisas domiciliares para monitorar padrões geográficos (ou étnicos) na cobertura. O Brasil, por exemplo, está atualmente empreendendo uma comparação dos dados do Cadastro Único com os dados do censo (ligando segmentos do censo) como forma de checar e validar a informação do cadastro familiar.
- **Revisões de Controle de Qualidade: Re-entrevistas de amostras aleatórias.** Um instrumento extremamente útil para a supervisão federal da coleta descentralizada de dados envolve a re-

---

<sup>29</sup> Ver Lindert (2003) para uma discussão sobre casos de fraude e de controles nos Estados Unidos.

entrevista de uma amostra de famílias em uma amostra aleatória de municípios de forma regular (mensal, trimestral). Essas amostras aleatórias para “revisões de controle de qualidade” (RCQ) ou “checagens pontuais” fornecem um feedback importante para as autoridades federais sobre a qualidade e a precisão dos processos de coleta de dados. Elas também podem ser usadas para monitorar e revelar fraudes (seja por parte dos beneficiários ou por parte das autoridades locais). Além do feedback técnico, essas revisões de controle de qualidade em amostras aleatórias têm duas outras funções: (a) elas incentivam os municípios (e algumas vezes resultam em penalidades) a realizar processos sólidos e transparentes de coleta de dados; e (b) elas podem inclusive servir como um instrumento político, de forma que quando surgirem os inevitáveis casos de vazamento ou fraude relatados pela imprensa, o governo federal possa mostrar ao público que é responsável, que está fazendo cumprir os procedimentos e que possui sistemas para monitoramento e revelação de fraudes. O Programa *Food Stamps* nos Estados Unidos desenvolveu um sistema extensivo para a condução de Revisões de Controle de Qualidade (incluindo revisões de amostras aleatórias de estados, revisões federais, penalidades e incentivos). O Brasil está atualmente trabalhando para desenvolver um sistema de checagens pontuais de amostras aleatórias para monitorar o desempenho e os procedimentos para a coleta de dados municipal. As pesquisas das amostras aleatórias de checagens pontuais levantarão informação sobre pagamentos, elegibilidade, cumprimento de condicionalidades no âmbito do Programa Bolsa família e informações sobre a satisfação dos beneficiários.<sup>30</sup>

- **Controle Social.** Os controles sociais são mecanismos importantes para complementar os sistemas formais mais “tecnocráticos” para controle de fraude e vazamentos. A maioria dos sistemas de cadastro familiar nos estudos de caso de países da LAC inclui diversos mecanismos para apoiar o controle social, incluindo: (a) estabelecimento de comitês de supervisão formados por cidadãos locais (Brasil); (b) divulgação de números telefônicos, com chamadas gratuitas, para informações (e.g., Brasil, México), com operadores treinados para responder às perguntas; (c) publicação de listas de beneficiários de programas em escritórios municipais ou em sites na internet (e.g., Brasil, Colômbia), entre outros. Muitos desses controles parecem confiar em queixas individuais, e não em uma supervisão organizada de um grupo de cidadãos. O funcionamento real desses mecanismos varia de país para país (ver estudos de caso dos países para maiores informações). As pesquisas futuras deveriam buscar avaliar a experiência de implementação desses mecanismos e sua efetividade.
- **Auditorias, Penalidades e Incentivos.** Embora os Estados Unidos tenham um controle rigoroso com relação a fraudes, com grandes penalidades financeiras (e algumas vezes criminosas) recaindo sobre os estados, os municípios e os beneficiários, tais medidas nunca foram muito além de declarações políticas nas diretrizes operacionais na LAC. O Brasil está atualmente desenvolvendo uma função formal de fiscalização na forma de colaboração entre o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério Público.
- **Menos Transparência nos Pesos e Variáveis para o TEM.** Outro método para redução da manipulação nos sistemas TEM pode ser a não divulgação das variáveis ou pesos usados no cálculo da pontuação composta (embora isso funcione somente por um curto período de tempo, até que as pessoas descubram qual é o sistema de pontuação) e a alteração das variáveis e pesos ao longo do tempo (o que faz sentido com o desenvolvimento econômico, de qualquer forma). A Ficha CAS do Chile, por exemplo, tem avaliado e atualizado repetidamente suas variáveis e pesos.

---

<sup>30</sup> Esses instrumentos de revisão de controle de qualidade estão sendo desenvolvidos atualmente no Brasil. Ver Banco Mundial (25 de maio de 2004) para informação inicial.

### 3. AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR EM SEIS PAÍSES

Na seção anterior, foram revisados os elementos essenciais na elaboração e na implementação dos sistemas de focalização familiar. Esta seção avalia os resultados dos seis sistemas analisados para este relatório. A primeira parte apresenta quatro princípios importantes utilizados para a avaliação dos resultados. A segunda parte fornece um resumo da avaliação dos seis sistemas de focalização familiar.

#### A. Princípios para Avaliar “Boas Práticas” em Sistemas de Focalização Familiar

Quatro princípios podem ser usados para avaliar “boas práticas” de sistemas de focalização familiar:

- **Maximizando a Cobertura dos Pobres.** O principal objetivo da focalização é garantir que os limitados recursos do programa atinjam principalmente os pobres e que os pobres, ou sub-grupos da pobreza, não sejam excluídos. O indicador operacional para avaliar esse princípio de avaliação de sucesso é geralmente medido pelos “indicadores de cobertura”, os quais apresentam a parcela dos pobres (ou daqueles no quintil mais pobre) que é coberta por um “programa usuário” em particular. Esses dados estão geralmente disponíveis em pesquisas domiciliares independentes, como discutido abaixo. Diversos fatores determinam o grau em que os programas (e seus cadastros unificados de base) podem maximizar a cobertura dos pobres. Primeiro, a focalização errada pode levar a vazamentos para não pobres, o que drena os benefícios que poderiam ser recebidos pelos pobres. Segundo, limitações fiscais (e a idade do programa em sua linha de expansão) podem limitar o grau em que os programas podem cobrir os pobres. Terceiro, os processos de elegibilidade podem impedir a inscrição dos pobres caso sejam muito complexos. Quarto, esforços de comunicação e divulgação podem ser realizados a fim de promover a cobertura dos pobres.
- **Minimizando o Vazamento para os Não-Pobres.** Dado que os recursos são limitados, uma das metas dos sistemas de focalização familiar é tentar minimizar o vazamento para famílias inelegíveis, de forma a garantir que uma maior parcela dos limitados recursos do programa chegue às mãos dos pobres. Não obstante, é inevitável que haja um certo grau de vazamento para os não-pobres. Além disso, um certo vazamento é aceitável: (a) se o vazamento ocorrer por erro não intencional de medida (e não por manipulação deliberada) em um sistema transparente de verificação de elegibilidade; (b) se esse erro de medida resultar em vazamento para aqueles que se encontram perto da pobreza; e (c) se os custos de redução desse vazamento (em termos dos custos financeiros de uma maior precisão na focalização e dos custos indiretos que poderiam resultar de uma exclusão acidental de famílias pobres elegíveis devido a dificuldades de acesso) forem maiores que os benefícios de reduzi-lo (em termos das economias resultantes da alocação de transferências para famílias não pobres que poderiam estar sendo usados para cobrir famílias mais pobres). O indicador operacional para avaliar esse princípio de avaliação de sucesso é geralmente medido por “indicadores de incidência”, tais como a parcela de benefícios sendo pagos para o quintil mais pobre ou o Indicador Coady-Grosh-Hoddinott, como discutido abaixo. Esses indicadores podem geralmente ser estimados usando dados de pesquisas familiares independentes que incluem perguntas específicas sobre o recebimento de benefícios de outros “programas usuários”.
- **Eficiência de Custo.** Deve-se fazer todo o possível para minimizar os custos das entrevistas, sem que se coloque em risco a integridade desse trabalho. Alguns fatores que determinam esses custos incluem: o número de famílias (eventualmente) inelegíveis entrevistadas, a localização remota das famílias, a complexidade do questionário e as exigências de verificação, o número e o local das entrevistas, e a frequência de atualizações e recertificações. Embora não seja possível determinar a situação de pobreza das famílias antes das entrevistas e da coleta de dados, algumas ferramentas, como os mecanismos de auto-seleção e a focalização geográfica (mapas de pobreza), podem ajudar a minimizar o custo de entrevistar grandes números de famílias inelegíveis.

- **Transparência.** Sistemas de focalização familiar devem ser transparentes e consistentes no tratamento que dão às famílias. Embora nenhum sistema seja completamente imune a fraudes, a transparência também é importante para reduzir as oportunidades para interferência política e manipulação por parte de oficiais e/ou beneficiários do programa. A transparência requer a aplicação consistente de procedimentos claramente estabelecidos em todos os estágios, incluindo:
  - **Processos de Coleta de Dados.** Os fatores que promovem a transparência para esta fase incluem: (a) um processo dinâmico, aberto de inscrição (qualquer pessoa pode inscrever-se a qualquer tempo com o entendimento que a inscrição não garante os benefícios); (b) procedimentos bem documentados de entrevista e coleta de dados<sup>31</sup> e manuais operacionais; (c) verificação de informação e visitas de campo para checagem de consistência; (d) qualidade e treinamento de entrevistadores; (e) supervisão de entrevistas; e (f) estratégia forte de comunicação (ver Seção 2A acima).
  - **Administração do Sistema Unificado de Informação Familiar.** Os fatores que promovem a transparência para esta fase incluem: (a) a existência de um banco de dados nacional; (b) números de identificação individual e familiar únicos; (c) critérios padrão e sistemas automatizados para cruzamento de dados no cadastro e com outros cadastros; (d) atualização e recertificação regulares; e (e) acesso aos dados em tempo real pelos principais usuários.
  - **Avaliações de Elegibilidade Familiar.** Os fatores que promovem a transparência para este processo incluem: (a) documentação sólida das diretrizes de elegibilidade;<sup>32</sup> (b) questionários unificados (bem elaborados e documentados, incluindo manuais); (c) verificação de informações (com procedimentos claros para a verificação); (d) aplicação automatizada de diretrizes de elegibilidade; (e) aplicação de procedimentos claros e estabelecidos para os recursos judiciais; (f) avaliações periódicas e independentes da precisão do sistema.
  - **Supervisão.** Mecanismos sólidos para monitorar os cadastros, supervisionar a implementação e avaliar o desempenho dos programas são cruciais para a precisão e a transparência. Estas características promovem a transparência do sistema como um todo, e incluem: (a) mecanismos de fiscalização federal, tais como Revisões de Controle de Qualidade (avaliações da implementação) e auditorias; (b) uso de cruzamentos automatizados de dados utilizando critérios estabelecidos, outras fontes de dados e metas; (c) avaliações independentes (e.g., da precisão dos “programas usuários” por meio de dados de pesquisa domiciliar); e (d) disponibilidade pública de relatórios de supervisão, monitoramento e avaliação. Os controles sociais (supervisão feita pelos cidadãos) também podem promover a transparência, e são facilitados por números de atendimento por telefone (com operadores treinados), divulgação de informações (publicação de listas de beneficiários, disseminação de relatórios), e diretrizes claras para formação de comitês locais de fiscalização.

## B. Avaliação Resumida para Seis Sistemas de Focalização Familiar

Embora a amostra de programas e cadastros de países neste estudo seja muito pequena para se tirar conclusões sobre a causa de resultados particulares oriundos de características específicas de elaboração e implementação, pode-se chegar a algumas conclusões sobre a viabilidade, o funcionamento e o desempenho

<sup>31</sup> Os procedimentos podem variar para situações diferentes (e.g., abordagens por demanda vs. por pesquisa), mas os critérios de escolha da abordagem devem ser bem documentados, da mesma forma como devem ser os princípios prescritos para a implementação de cada abordagem.

<sup>32</sup> Isso não implica em uma única série de critérios para todas as situações. Critérios centralizados podem incluir séries diferentes de critérios e procedimentos – por exemplo, diferentes variáveis estabelecidas para o TEM em áreas urbanas versus áreas rurais (ou regiões), ou procedimentos de inscrição por demanda em algumas áreas, com abordagens de pesquisa em outras. Se a regionalização de critérios e procedimentos é desejável, eles podem ser claramente estabelecidos nas diretrizes operacionais.



de diferentes mecanismos nos países em desenvolvimento com relação aos quatro princípios de avaliação de sucesso que foram discutidos acima.

### **Princípio No. 1: Maximizando a Cobertura dos Pobres**

Esta seção examina a cobertura tanto dos cadastros familiares quanto dos principais programas que os utilizam. Além dos fatores de elaboração e implementação discutidos acima, dois outros fatores afetam significativamente a cobertura: limitações fiscais (tamanho do orçamento para programas usuários) e idade dos cadastros e programas. Quando se analisa a cobertura dos pobres, é importante notar que os registros familiares e os programas que os utilizam estão em diferentes fases de implementação nos países estudados. Alguns cadastros, tais como a Ficha CAS do Chile, estão em operação há décadas. Outros, como o Cadastro Único do Brasil, são mais recentes (Tabela 10). De maneira similar, os “programas usuários” variam em seu grau de implementação. Tanto o Oportunidades (antigo Progresá) do México quanto o Programa ATFN dos Estados Unidos estão em operação desde meados dos anos 90. O Programa Bolsa Família do Brasil foi lançado apenas no final de 2003, e seu principal antecessor, o Bolsa Escola Federal, foi lançado em 2001 (os programas Bolsa Escola municipais foram lançados em meados da década de 90).<sup>33</sup> Essa variação no tempo de existência dos cadastros e dos programas usuários possui implicações significativas para a cobertura dos pobres. É provável que os cadastros e os programas mais recentes tenham uma cobertura menor que aqueles que se encontram em implementação há mais tempo.

**Cobertura dos Cadastros.** Dados administrativos sugerem uma cobertura relativamente ampla dos cadastros em todos os países da LAC (Tabela 10). Em termos do número total de famílias e indivíduos cadastrados, os cadastros variam de 250.000 pessoas na Costa Rica para 10,3 milhões no Brasil. O Cadastro Único do Brasil expandiu-se em uma velocidade exponencial desde seu lançamento em 2001 e é atualmente o maior em sua categoria, apesar de ser o mais jovem. Embora essa expansão seja de fato impressionante, ainda restam dúvidas quanto à qualidade da implementação e dos dados do Cadastro Único, como mencionado em outras partes deste relatório.

Em relação à população pobre estimada, o número total de famílias (ou indivíduos) cadastradas excede o total da população pobre em todos os países da LAC, exceto o Brasil (o Cadastro Único ainda está em expansão). É importante notar, entretanto, que nem todas as famílias cadastradas são pobres – e nem todas recebem benefícios. Como os níveis de bem-estar das famílias não podem ser determinados antes da coleta de dados e do cadastramento (ver Quadro 1 acima), é normal que os cadastros familiares unificados contenham famílias que não são pobres ou elegíveis para programas específicos. Infelizmente, não foram feitas avaliações independentes de cadastros familiares unificados. Isso exigiria pesquisas independentes de famílias cadastradas (e de famílias não cadastradas para fins de comparação) usando amostras aleatórias e questionários completos para medir o bem-estar. Tais pesquisas não foram realizadas em nenhum dos países do estudo.

---

<sup>33</sup> O Cadastro Único foi lançado em 2001 como uma tentativa para unificar os antigos cadastros familiares separados para quatro programas federais de transferência condicional de renda (TCR): Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Os cadastros pré-existentes para esses programas foram em grande parte integrados ao Cadastro Único. O Cadastro Único também se expandiu rapidamente em termos de novos inscritos, alguns dos quais oriundos de cadastros municipais pré-existentes (alguns municípios também operam seus próprios programas de TCR e os cadastros correspondentes). Em 2003, quando o presidente Lula assumiu o poder, o Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado como uma integração desses quatro programas federais de transferência condicional de renda (BE, BA, AG, PCA). O PBF está também buscando a integração vertical com programas de TCR de nível local (e seus cadastros). A elegibilidade para o PBF atualmente é baseada em dados coletados pelo Cadastro Único, e o Ministério do Desenvolvimento Social está trabalhando para fortalecer a melhoria do Cadastro Único.

**Tabela 10 – Cobertura de Registros Familiares Unificados em 5 Países da LAC**

	Cadastro				População do País (referência; pessoas, não famílias)		
	Ano de Lançamento	Número Total Cadastrado			População Total (milhões)	Estimativa de Pobres*	Quintil 1
		Famílias	Pessoas (indiv.)	A partir de (ano)		Número de pessoas, (% da pop)	Número (=20% da pop)
Cadastro Único do Brasil	2001	10,3 milhões	41,4 milhões	Dez. 2004	176,6 milhões	47,1 milhões (26,6%)	35,3 milhões
Cadastro do México para o Oportunidades	1997 rural 2001 urbano	9,5 milhões	41,0 milhões	2004	102,3 milhões	21,5 milhões (21%)**	20,5 milhões
Ficha CAS do Chile	1980	1,74 milhões	6,23 milhões	2004	15,8 milhões	2,7 milhões (17%)	3,2 milhões
SISBEN da Colômbia	1994	6 milhões	27 milhões	2002	45,2 milhões	10,4 milhões (23%)**	9,0 milhões
SIPO da Costa Rica	1992	250.000	1 milhão	2002	4,0 milhões	636.000 (15,9%)	0,8 milhões

Fontes: Estudos de caso encomendados pelo Banco Mundial para a preparação deste estudo; websites do governo; e Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. \*Estimativa de Pobres é a população alvo definida ou por uma linha de pobreza nacional ou por um programa específico (ou, normalmente, ambos). \*\*Taxa de pobreza extrema; taxa de pobreza total = 64% para a Colômbia, 51% para o México. Avaliações de Pobreza do Banco Mundial.

**Cobertura do Programa Usuário.** Uma alternativa envolve a avaliação da cobertura dos programas que usam esses cadastros familiares unificados para fins de elegibilidade (“programas usuários”). Tal avaliação exige dados de pesquisa independente para amostras representativas que cubram beneficiários e não-beneficiários. Para programas com ampla cobertura nacional, esses dados podem vir de pesquisas familiares com representação nacional (tais como condições de vida das famílias, orçamento ou pesquisas de renda) que incluam questões específicas sobre a série determinada de “programas usuários”. Para programas menores, essa avaliação exige pesquisas especialmente elaboradas que capturem uma amostra representativa de beneficiários e não-beneficiários. Felizmente, em todos os países estudados, exceto a Costa Rica, as pesquisas independentes, com representação nacional, incluem perguntas específicas sobre os grandes “programas usuários”.

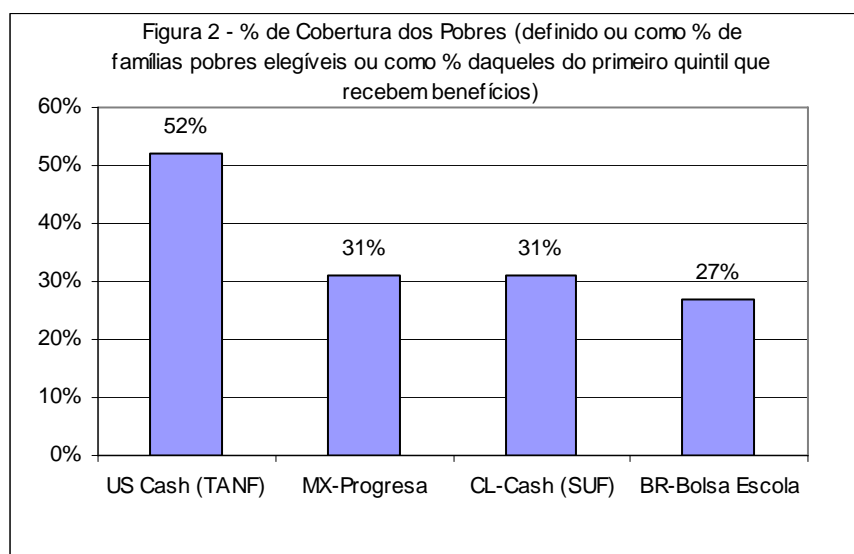
Os resultados dessas pesquisas mostram que a cobertura real dos pobres por benefícios de programa é muito menor que o cadastro. A Figura 2 apresenta as parcelas de famílias pobres elegíveis ou daquelas no quintil mais baixo que recebem benefícios de programas de transferência que baseiam decisões de elegibilidade nas informações dos cadastros familiares descritos deste documento. As taxas de cobertura variam de 27% do quintil mais pobre que recebe os benefícios do Programa Bolsa Escola do Brasil a 52% no Programa TANF de transferência de renda nos Estados Unidos (Figura 2). A sub-cobertura dos pobres pode ser explicada por diversos fatores:

- **Erros de Focalização (menos para os pobres devido a vazamentos para os não-pobres).** Como discutido abaixo, existem vazamentos para os não-pobres em todos os programas. Por exemplo, no Brasil, embora cerca de 19 milhões de pessoas fossem beneficiadas pelo programa Bolsa Escola em 2002-03,<sup>34</sup> estimativas preliminares da POF 2002-03 sugerem que apenas a metade dessas pessoas estava no quintil mais pobre (ou 9,5 milhões, ver Tabela 11 abaixo). De forma similar, embora um número semelhante recebesse transferências do Programa Oportunidades do México, apenas 30% dessas pessoas encontrava-se no quintil mais pobre (calculado com dados de pesquisa, ver Tabela 11 abaixo). Portanto, mais benefícios para famílias com melhor situação de renda significam cobertura mais baixa dos pobres.
- **Limites fiscais e/ou idade jovem do programa.** Os limites fiscais parecem claramente ser a limitação ao programa Bolsa Escola no Brasil, assim como às transferências de renda do SUF do Chile (Tabela 10 acima). Na época em que os dados da pesquisa foram coletados (2002-2003), o

<sup>34</sup> Programas Bolsa Escola federal e municipais (milhões de indivíduos).

Programa Bolsa Escola Federal do Brasil tinha apenas um ano (e os programas Bolsa Escola locais tinham escopo limitado). Mesmo se a focalização fosse perfeita (com todos os beneficiários sendo pobres), o programa Bolsa Escola do Brasil poderia ter atingido apenas 55% daqueles no quintil mais baixo de renda devido a limitações fiscais (no ano 2002/2003). O Programa Bolsa família, que substituiu o Bolsa Escola, está expandindo sua cobertura rapidamente, com a meta de atingir uma cobertura de 100% dos pobres até o final de 2006. As limitações fiscais foram ainda mais severas para o programa SUF do Chile: mesmo com focalização perfeita, o SUF apenas poderia atingir 33% dos pobres. Entretanto, em 2003, o programa Oportunidades, do México, estava essencialmente operando em sua capacidade planejada de 21 milhões de beneficiários. Com essa cobertura, e com focalização perfeita, ele poderia atingir potencialmente todas as famílias no quintil mais pobre. Portanto, as restrições fiscais não explicam a sub-cobertura no programa Oportunidades.

- Exigências Complexas das Inscrições.** Limites fiscais não parecem ser a principal barreira a uma cobertura melhor nos Estados Unidos, visto que os orçamentos são mais do que suficientes para cobrir a população beneficiária potencial. A má focalização também não explica a parcela total de sub-cobertura nos Estados Unidos, visto que os resultados da focalização nos programas dos EUA são bastante fortes (ver abaixo). Apesar dos orçamentos generosos e dos baixos erros de inclusão, os Estados Unidos também registram, surpreendentemente, altos erros de exclusão para seu principal programa de transferência de renda (o ATFN). Do total de indivíduos elegíveis ao ATFN, apenas cerca de metade participa do programa.<sup>35</sup> Esta taxa de participação é a mais baixa em décadas. A maioria das famílias elegíveis não se inscreve. Os dados de pesquisas familiares mostram que algumas famílias não se inscrevem porque seus benefícios potenciais (que são calculados com base nos níveis de renda) são relativamente baixos (43%) e não garantiriam o tempo e os aborrecimentos causados pela inscrição. Não obstante, um grupo grande de pessoas potencialmente elegíveis que deixam de inscrever-se (57%) poderia qualificar-se a benefícios moderados (37%) ou altos (20%). Esses casos são particularmente preocupantes em anos recentes visto que os declínios nas taxas de inscrição corresponderam a um aumento na pobreza. Diversos fatores poderiam impedir os beneficiários potenciais de inscrever-se, incluindo: um processo complexo de inscrição por demanda, exigências de trabalho para beneficiários do ATFN e restrições à participação de beneficiários. Este caso demonstra um ganho potencialmente importante nos sistemas de focalização familiar: o ganho entre o refinamento das decisões de elegibilidade para reduzir os vazamentos para os não-pobres e o desencorajamento para que os pobres se inscrevam.



<sup>35</sup> Informações deste parágrafo tiradas de Zedlewski, Sheila (2002). "Left Behind or Staying Away? Eligible Parents who Remain off ATFN." Instituto Urbano.

**Tabela 11 – Cobertura dos Pobres por Programas Selecionados de Transferência Condicional de Renda (“Programas Usuários”) que Baseiam a Elegibilidade nos Sistemas de Focalização Familiar (indivíduos, não famílias)**

	Pop. Total do País (milhões) (1)	População no Q1 (milhões) (2)	Total de Beneficiários (milhões) (3)	Cobertura do Quintil 1 (Q1) (os que recebem benefícios)		Cobertura Máxima Possível - Q1 (6)*	Beneficiários do Q1 / Total de Beneficiários (7)**
				% do quintil (4)	Número (milhões) (5)		
Brasil Bolsa Escola	176,6	35,3	19	27%	9,5	55%	49%
Mex-Oportunidades	102,3	20,5	21	31%	6,4	103%	30%
Chile SUF	15,8	3,2	1,0	31%	1,0	33%	100%

• Fontes: Cálculos feitos por Lindert, Skoufias e Shapiro (abril de 2005) com base em dados das seguintes pesquisas domiciliares: POF 2002/03 do Brasil; ENNVIH 2002 do México; CASEN 2003 do Chile.

\*A coluna (6) indica a cobertura máxima possível do programa se todos os beneficiários (3) estivessem no primeiro quintil, como uma parcela do número total de pessoas naquele quintil (2). Essa é a cobertura total possível de um programa, dadas suas limitações fiscais e supondo-se uma focalização perfeita (o “melhor” que poderia ser feito dadas as restrições orçamentárias).

\*\*Coluna (7) representa a cobertura real do quintil 1 (5) dividido pelo número total de beneficiários (3). Em outras palavras, é a parcela de beneficiários pobres.

## **Princípio No. 2: Minimizando o Vazamento para os Não-Pobres**

Como discutido acima, é comum que os cadastros familiares unificados incluam famílias não-pobres em seus bancos de dados. Isso ocorre porque é difícil avaliar a situação de bem-estar das famílias sem que elas sejam entrevistadas e tenham seus dados coletados. Não obstante, uma das metas dos programas sociais focalizados é minimizar o vazamento para os não pobres, de forma que mais benefícios estejam disponíveis para cobrir os pobres (seja com benefícios mais altos ou com uma maior cobertura dos pobres).

Como mencionado anteriormente, existem diversos indicadores operacionais para avaliar a precisão da focalização dos cadastros e seus “programas usuários”, incluindo “indicadores de incidência” e o Indicador Coady-Grosh-Hoddinott. Esses indicadores podem geralmente ser estimados usando dados de pesquisas familiares independentes que incluam questões específicas sobre o recebimento de benefícios pelos “programas usuários”.

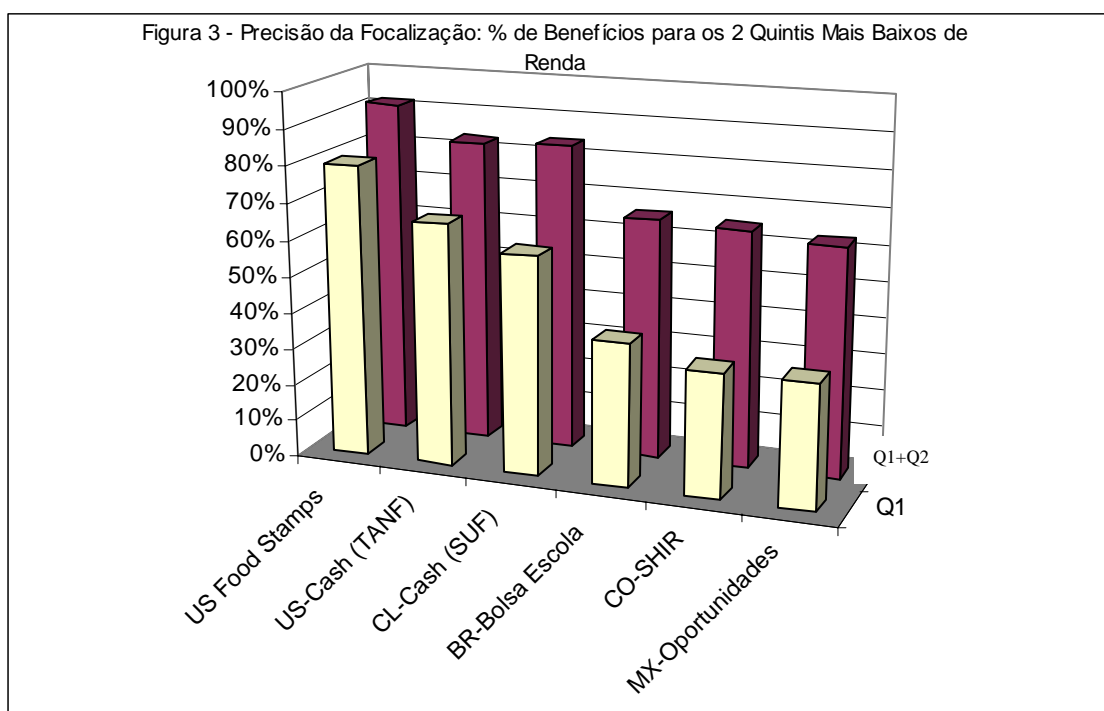
Como discutido em maiores detalhes abaixo, uma análise desses indicadores revela resultados variados de focalização para os programas que utilizam os cadastros familiares unificados descritos neste documento. A variação nos resultados reflete em grande parte os diversos fatores de elaboração e implementação relacionados aos sistemas de focalização familiar, incluindo: processos de coleta de dados, administração de sistemas unificados, tipos e implementação de mecanismos de avaliação familiar, organização institucional (incluindo o grau de descentralização) e instrumentos para o monitoramento e o controle de fraudes.

**Precisão da Focalização para os Seis Sistemas de Cadastro.** A Tabela 12 abaixo apresenta a distribuição dos benefícios entre os quintis para programas de transferência que baseiam as decisões de elegibilidade na informação dos cadastros familiares descritos neste documento. A Figura 3 apresenta também as parcelas recebidas pelos dois quintis mais baixos em ordem relativa de desempenho, com o melhor desempenho sendo observado para o programa Food Stamps, dos EUA.

**Tabela 12 – Precisão da Focalização de Programas de Transferência que Usam Cadastros Familiares Unificados: Percentual de Benefícios Recebidos por Cada Quintil**

	Sistema de Focalização Familiar (Cadastro)	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Brasil Bolsa Escola	Cadastro Único; SIBES, local*	39	27	12	6	16	100%
Mex-Oportunidades	Cadastro do Oportunidades	34	29	23	10	4	100%
Chile SUF – transferências de renda	Ficha CAS	60	24	11	4	1	100%
Colômbia RSSS (sub. saúde)	SISBEN	34	31	19	11	5	100%
EUA ATFN (transf. renda)	Cadastros locais unificados	66	17	9	6	2	100%
EUA Food Stamps	Cadastros locais unificados	80	12	5	2	1	100%

Fontes: Cálculos para Brasil, México<sup>36</sup> e Chile feitos por Lindert, Skoufias e Shapiro (abril de 2005) com base em dados das seguintes pesquisas domiciliares: POF 2002/03 do Brasil; ENNVIH 2002 do México; CASEN 2003; DNP et.al. da Colômbia (2001); EUA de Lindert (2003). \*Programas Bolsa Escola do Brasil incluem o programa federal e os locais; os beneficiários foram selecionados em diversos cadastros (SIBES – sistema de informação para o Bolsa Escola, cadastros locais e o Cadastro Único) – a maioria dos quais foram integrados ao Cadastro Único.



<sup>36</sup> Coady (março de 2004) encontrou fortes resultados de focalização, os quais apresentamos aqui, com cerca de 58% do total de benefícios transferidos chegando ao quintil mais baixo de renda (comparado a nosso percentual de 35%). Pelo menos dois fatores poderiam causar essa diferença. Primeiro, o programa teve uma expansão significativa, passando de 300.000 famílias em 1997 para 2,6 milhões em 2000 e para 5 milhões de famílias até o final de 2004. Desde 2002, o programa expandiu-se para cobrir não apenas as áreas rurais marginais iniciais, mas também áreas rurais e urbanas mais heterogêneas. Em outras palavras, o programa passou a ter uma menor focalização geográfica, com o teste de elegibilidade multidimensional de renda desempenhando um papel de focalização mais importante. A segunda série de fatores inclui metodologia e fontes de dados. Coady (março de 2004) – e um trabalho anterior de Skoufias et al. (2001) no qual se baseia o trabalho de Coady – combina dados da ENIGH (pesquisa nacional sobre renda e gastos) de 1996 – que naquela época não incluía perguntas diretas sobre o PROGRESA – com dados da ENCASEH (censo domiciliar) coletados nos anos iniciais do programa. Os resultados da focalização são então simulados usando informação administrativa sobre a elegibilidade geográfica e individual. Em oposição, nossa análise usa questões diretas sobre o recebimento dos benefícios do Oportunidades/ProgresA feitas em 2002 pela Pesquisa Nacional de Condições de Vida (ENNVIH). Tais diferenças nos dados, na metodologia e na época pesquisada provavelmente explicam essas grandes diferenças nos resultados da focalização.

**Precisão da Focalização em Comparação a Evidências Internacionais.** A Tabela 13 apresenta um indicador alternativo de precisão de focalização usado no estudo internacional sobre resultados de focalização feito por Coady-Grosh-Hoddinott (CGH, 2004). Esse indicador é construído com base em uma comparação do desempenho real para um resultado comum de referência, a saber, o impacto que resultaria de uma focalização neutra (em oposição a uma focalização progressiva ou regressiva). Um impacto neutro de focalização significa que cada quintil recebe 20% do orçamento das transferências ou corresponde a 20% dos beneficiários do programa. Esse impacto neutro pode surgir ou da alocação aleatória de benefícios para a população ou de uma intervenção universal em que todos os indivíduos recebem benefícios idênticos. O indicador CGH é construído dividindo-se o impacto real pelo impacto neutro apropriado. Por exemplo, se os 40% mais pobres da população recebem 60% dos benefícios, então o indicador CGH de desempenho é calculado como  $(60/40) = 1.5$ , o que significa que a focalização levou o grupo alvo (nesse caso, aqueles dos dois quintis inferiores de renda) a receber 50% mais do que teria recebido no âmbito de uma intervenção universal ou de uma alocação aleatória geral. Um valor maior que um indica uma focalização progressiva (quanto maior a pontuação, mais precisa); um valor menor que um indica um resultado regressivo; um valor igual a um denota uma focalização neutra.

O cálculo deste indicador CGH nos permite situar os programas usuários neste estudo – e seus sistemas unificados de focalização familiar – em um contexto internacional mais amplo para avaliar sua precisão de focalização. Com esse contexto mais amplo, a Tabela 13 e a Figura 4 revelam que a maioria dos programas usuários que utiliza os sistemas de focalização familiar cobertos neste estudo gera resultados impressionantes de focalização. Os programas em dois países – EUA e Chile – pontuam acima da média para os dez melhores programas na amostra internacional de programas cobertos pelo estudo CGH. Os outros três países para os quais há dados disponíveis<sup>37</sup> -- México, Brasil e Colômbia – também registram programas que usam os cadastros familiares unificados com resultados de precisão de focalização acima da média geral para o estudo internacional CGH.

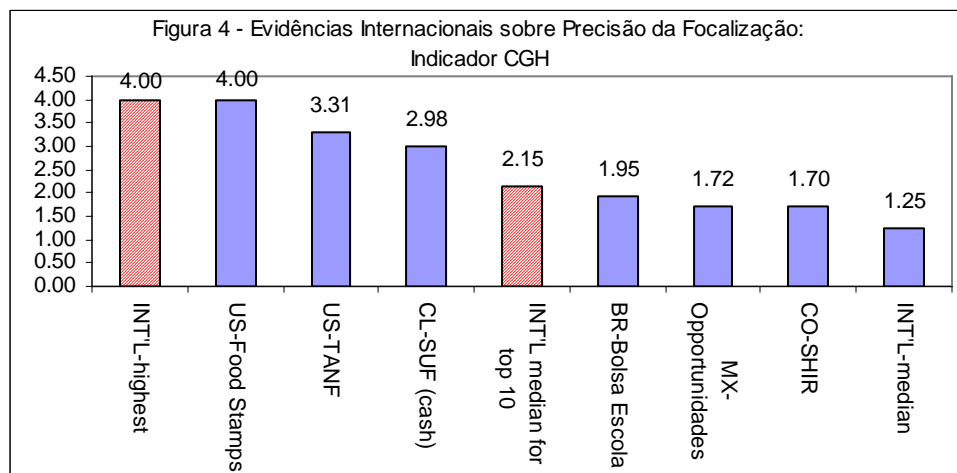
---

<sup>37</sup> Não há dados de incidência de pesquisa disponíveis para a Costa Rica.

**Tabela 13 – Comparações Internacionais de Precisão de Focalização: Indicador Coady-Grosh-Hoddinott**

	Indicador CGH para Q1 (% recebido pelo Q1/ 20%)	Indicador CGH para Q1+Q2 (% recebido por (Q1+Q2)/ 40%)
Brasil Bolsa Escola	1,95	1,64
Mex-Oportunidades	1,72	1,58
Chile SUF (transf. de renda)	2,98	2,10
Colômbia RSSS (assist. Saúde)	1,70	1,62
EUA ATFN (transf. de renda)	3,31	2,08
EUA Food Stamps	4,00	2,31
<b>Comparações com Estudo CGI de 122 Intervenções em 48 Países</b>		
	Tamanho da amostra – número de programas	Indicadores CGI: Média (faixa)
Todos os métodos	85	1,25 (faixa: 0,28-4,00)
10 melhores programas	10	2,15 (faixa: 2,02-4,00)
10 piores programas	10	0,60 (faixa: 0,28-0,78)
Qualquer forma de avaliação familiar/individual	37	1,50 (faixa: 0,50-3,47)
Teste de renda	26	1,55 (faixa: 0,90-3,47)
Teste de elegibilidade multidimensional	7	1,50 (faixa: 0,50-2,08)
Avaliação comunitária	6	1,40 (faixa: 1,01-2,65)
Qualquer método de categoria	58	1,32 (faixa: 0,40-4,00)
Geográfica	33	1,33 (faixa: 0,82-4,00)
Idade: idosos	12	1,16 (faixa: 0,40-2,15)
Idade: jovens	26	1,53 (faixa: 0,50-2,15)
Outra categoria	17	1,35 (faixa: 0,40-3,00)
Qualquer método de auto-seleção	38	1,10 (faixa: 0,28-4,00)
Trabalho	6	1,89 (faixa: 1,48-4,00)
Consumo	25	1,00 (faixa: 0,28-1,63)
Avaliação comunitária	7	1,10 (0,93-1,80)

Fontes: Programas da LAC na primeira metade da tabela: cálculos do autor de fontes na Tabela 11. Indicadores do estudo CGI de Coady, Grosh e Hoddinott (2004).



**Que Fatores Regem Esses Resultados?** Nossa amostra não é grande o suficiente para tirarmos conclusões sobre as causas relacionadas a que fatores levam a esses resultados. Alguns padrões notáveis, entretanto, parecem aparentes, incluindo:

- **Resultados por Tipo de Mecanismo de Avaliação Familiar.** O teste de renda verificada (TRV) representa o “padrão ouro” para a avaliação familiar. É interessante notar, entretanto, que o teste de elegibilidade multidimensional (TEM) também pode aproximar-se desses resultados (por exemplo para o Programa SUF do Chile, o qual se baseia no TEM da Ficha CAS), embora a variação entre os

sistemas TEM seja significativa. A precisão de focalização do teste de renda não-verificada (como no Cadastro Único e no Programa Bolsa Escola do Brasil) não foi tão boa quanto a do SUF do Chile, embora os resultados tenham sido surpreendentemente impressionantes e mais altos que a média geral para o estudo internacional CGH. Especificamente:

- **Teste de Renda Verificada (TRV).** O sistema de teste de renda verificada nos Estados Unidos produz resultados extremamente precisos de focalização. Em realidade, a focalização do programa Food Stamps é tão alta quanto qualquer uma observada na amostra internacional, e representa um “padrão ouro” para a focalização.<sup>38</sup> A focalização usando o TRV levou famílias do quintil mais baixo de renda a receberem quatro vezes mais do que teriam recebido na focalização universal ou neutra. A precisão da focalização do programa de transferência de renda AFTN dos Estados Unidos é também impressionante, embora os vazamentos sejam um pouco maiores que no Food Stamps. Os resultados diferentes para esses dois programas (para os quais as decisões de elegibilidade geralmente são feitas com base nos mesmos cadastros unificados no nível local) poderiam surgir da ênfase diferente dada à focalização no âmbito de ambos: diferente do que ocorre com o programa Food Stamps, que enfatiza a precisão da focalização como um indicador chave de desempenho (e impõe fortes sistemas de revisão de controle de qualidade para monitorar o processo). O governo federal sequer estabelece critérios nacionais de elegibilidade para o AFTN (cujos critérios variam de estado para estado e às vezes até entre os municípios). Como se pode notar, o perfil de elegibilidade para os dois programas é diferente.
- **Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM).** Como revelado no estudo CGH, o TEM pode gerar resultados impressionantes, embora haja uma grande variação na precisão da focalização (provavelmente devido a outros fatores de implementação, como discutido abaixo). De fato, a precisão da focalização para o programa de transferência de renda SUF, do Chile, o qual baseia a elegibilidade no TEM no âmbito da Ficha CAS, aproxima-se dos resultados do TRV para o programa AFTN nos EUA é quase tão bom quanto o “padrão ouro” da focalização TRV no programa Food Stamps. A precisão da focalização do programa Oportunidades do México e do programa RSSS da Colômbia, que se baseia no TEM, é menos precisa mas também impressionante.
- **Teste de Renda Não-Verificada (TRNV).** Embora o sistema TRNV do Programa Bolsa Escola do Brasil não tenha resultados tão precisos de focalização quanto o TEM do Chile ou o TRV nos Estados Unidos, esses resultados são ainda bastante impressionantes. Em realidade, o quintil mais pobre recebe quase duas vezes mais benefícios no âmbito da seleção TRNV/Cadastro do que teria recebido em uma intervenção universal ou em uma alocação geral aleatória. Parece provável que essa precisão surja não apenas dos testes de renda não-verificada, mas também dos diferentes graus de focalização geográfica que foram introduzidos tanto no nível federal quanto no nível local. Primeiro, o programa Bolsa Escola federal foi iniciado com a maior cobertura na região Nordeste do País, onde as taxas de pobreza são mais altas (incorporando um grau de focalização geográfica no nível nacional). Segundo, como notado acima, o processo de inscrição para o programa Bolsa Escola (federal e local) foi bastante descentralizado (no âmbito de cadastros locais, do SIBES e do Cadastro Único, que foram migrados, em sua maioria, para o Cadastro Único). Alguns municípios declaram a utilização de instrumentos geográficos – tais como mapas locais de pobreza e vulnerabilidade – para localizar os pobres para inscrição nos cadastros familiares unificados. Dessa forma, os resultados de certa forma surpreendentes da forte focalização apresentada

---

<sup>38</sup> O único outro programa que possui uma pontuação tão alta quanto a do Food Stamps dos EUA é o programa Trabajar, da Argentina, que combina a focalização geográfica com a auto-seleção baseada em uma exigência de trabalho para salários muito baixos. O Trabajar também tem a nota 4,00 no indicador CGH.



pelo sistema TRNV no Brasil poderiam também se originar de um certo grau de focalização geográfica no sistema.

- **Resultados por Processo de Coleta de Dados: Auto-Seleção por meio de Inscrições por Demanda?** Embora a amostra não seja grande o bastante para gerar resultados significativos em termos estatísticos, os Estados Unidos e o Chile foram os que apresentaram melhor desempenho entre os programas e sistemas estudados – ambos utilizam um processo de inscrição por demanda para a coleta de dados para os cadastros familiares unificados. Parece razoável que esse processo de inscrição por demanda filtre uma certa parcela de famílias não pobres que optam por não se inscrever para o recebimento de benefícios, introduzindo, dessa forma, um grau de auto-seleção no processo. Os países com métodos de pesquisa (que inscreve todas as famílias residentes em uma certa área) possuem uma precisão de focalização de certa forma menos impressionante, talvez em parte devido à inscrição de grandes números de famílias (eventualmente) inelegíveis.
- **Resultados por Organização Institucional: Falta de um Padrão.** Não há um padrão óbvio entre os resultados da focalização com relação à organização institucional em nossa amostra. De fato, os dois países que se encontram nos lados opostos de nossa amostra – os Estados Unidos, com os melhores resultados de focalização, e a Colômbia, com os piores – são ambos os países com os mais altos graus de descentralização entre os sistemas estudados. É provável que os fortes mecanismos introduzidos nos Estados Unidos para monitorar e supervisionar a implementação descentralizada façam uma diferença importante na redução de fraudes e de vazamentos. Na Colômbia, por outro lado, a implementação descentralizada não foi combinada a um bom monitoramento ou supervisão, o que poderia explicar, pelo menos em parte, seu desempenho relativamente fraco.

### Princípio No. 3: Eficiência do Custo

Como discutido acima, outro princípio para julgar o sucesso dos sistemas de focalização familiar é o grau de eficiência de custo que eles possuem. É importante notar que alguns “custos” são na realidade investimentos, visto que eles implicam em uma implementação de melhor qualidade (e, portanto, em melhores resultados de transparência e focalização). Não obstante, é importante que os custos não sejam excessivos.

Coletar dados comparáveis sobre custos em diversos países e sistemas não é um desafio pequeno. No entanto, os estudos de caso tentaram coletar medidas similares de custo para os sistemas de cadastro unificado, com foco no custo das entrevistas (excluindo custos de equipamento e de sistemas de informação). Alguns padrões emergiram dessa análise.

**Tabela 14 – Custo Estimado Total e Anual dos Sistemas de Cadastro (US\$), 2002**  
(excluindo custos de equipamento ou de sistemas de tecnologia da informação)

País	Número de pessoas cadastradas (Milhões)	Custos de entrevistas (Urbano-Rural)	Número de beneficiários (Milhões de pessoas)	Custo anual por pessoa cadastrada	Custo anual por beneficiário	Valor dos benefícios focalizados (milhões) <sup>5</sup>	Custo por benefício focalizado (Percentual)
Chile	5,6	8,4 <sup>1</sup>	1,9	1,2	3,6	526	1,3
Colômbia	27,0	1,8-2,9 <sup>2</sup>	12,9	0,2	0,4	941	0,5
C.Rica	1,0	4,2-7,0 <sup>2</sup>	0,21	1,0	4,8	116	0,9
México	36,9	4,9-6,8 <sup>2</sup>	21,0	0,4	0,7	2.300	0,7
Brasil	29	3,9 <sup>3</sup>	19,1	0,4	0,6	877	1,4
EUA	NA	86 <sup>4</sup> (~25)	NA	NA	86 (~25)	N.A.	NA

<sup>1</sup> A entrevista é válida por dois anos; <sup>2</sup> A entrevista é válida por três anos; <sup>3</sup> O período de recertificação não foi estabelecido; <sup>4</sup> A recertificação é de um ano. <sup>5</sup> Valores totais para programas que usam os cadastros para a seleção de beneficiários (em alguns casos, isso significa múltiplos programas); dados para 2002. NA: Não disponível. Fontes: Estimativas dos autores com base nos números dos Estudos de Caso do Banco Mundial (2003).

- **Custos por Tipo de Mecanismo de Focalização.** O custo médio de entrevista varia significativamente dependendo do tipo de mecanismo de avaliação familiar (Tabela 14).
  - Os custos são extremamente altos com o **teste de renda verificada (TRV)** nos Estados Unidos, com um custo médio de US\$86 por entrevista, que leva em média cinco horas por candidato ao longo de múltiplas visitas. O ajuste desses custos utilizando unidades de preço da América Latina (especificamente, salários médios para trabalhadores públicos sociais) gera uma estimativa mais comparável de US\$25 (ajustado) para o mesmo tempo levado para as entrevistas. Isso ainda é *significativamente* mais alto que os custos médios para os sistemas TEM ou TRNV na LAC.
  - Os custos médios de entrevista por **teste de elegibilidade multidimensional (TEM)** nos países da LAC variam de US\$2,3 na Colômbia para US\$8,4 no Chile. Como uma parcela dos benefícios focalizados para os pobres, os custos para o TEM (Chile, Colômbia, Costa Rica e México) são muito baixos (0,5 a 1,3 por cento). Essas parcelas do total de benefícios são muito mais baixas que aquelas de outros componentes do custo (e.g., os custos das transferências eletrônicas) para programas sociais. No âmbito dos sistemas TEM, parece existir uma variação considerável entre os países. Diversos fatores podem explicar esse fato, dentre eles: (a) a variação nos custos dos salários entre os países; (b) o tipo de entrevistadores utilizados: os entrevistadores no Chile, por exemplo, são na maioria dos casos funcionários municipais altamente treinados e com ótimos salários, enquanto que na Colômbia são estudantes do ensino médio (que recebem diárias); e (c) a dispersão e localidade remota da população que está sendo entrevistada. Além disso, o custo médio dos benefícios leva em conta diferentes períodos de validade: no Chile, a informação do cadastro expira (e deve ser recertificada) após dois anos; nos outros países esse período é de três anos. O tempo gasto em cada entrevista é similar nos países que utilizam o TEM, com uma média de 15 a 20 minutos por entrevista.
  - Os custos do **teste de renda não-verificada (TRNV)** no Brasil são similares às médias para o TEM em outros países da LAC, e bem mais baratos por entrevista que o TRNV nos Estados Unidos.
- **Custos por Método de Coleta de Dados.** Os custos de entrevistas variam significativamente de acordo com o método de coleta de dados (inscrições por demanda vs. abordagem por pesquisa de varredura) e a área geográfica (urbana vs. rural), como mostrado na Tabela 15 abaixo.
  - **Coleta de Dados: Abordagem por Pesquisa (censo) vs. por Demanda.** Quando estão envolvidas visitas domiciliares, o método de coleta de dados pesquisa por censo é mais barato que a abordagem por demanda devido às economias de escala na condução das visitas domiciliares. Com o método de pesquisa de censo (descrito acima), as entrevistas custam aos órgãos públicos uma média de US\$4,2 por visita domiciliar (média entre áreas urbanas e rurais). Isso se compara a uma média de US\$6,3 por visita domiciliar para a abordagem de inscrições por demanda. Não obstante, como discutido acima, é plausível que os custos *totais* (em oposição aos custos por entrevista) do método de inscrição por demanda sejam menores que o método de pesquisa de censo (pelo menos em áreas heterogêneas) devido à economia oriunda de entrevistar menos famílias (potencialmente) ineligíveis (que se auto-excluem da inscrição).
  - **Urbano vs. Rural.** Qualquer que seja o método, é mais barato realizar visitas domiciliares em áreas urbanas que em áreas rurais (devido aos custos adicionais de transporte para áreas rurais remotas), como mostrado na Tabela 15 abaixo.

- **Visitas Domiciliares vs. Entrevistas nos Postos de Atendimento.** Embora não existam dados comparáveis disponíveis para visitas aos postos de atendimento, é provável que os custos das entrevistas sejam significativamente mais baixos para atendimento nos postos do que para visitas domiciliares – para os órgãos públicos certamente é. Para os candidatos, entretanto, os custos são mais altos com as visitas aos postos de atendimento (do que com as visitas domiciliares) devido ao tempo e aos custos que incorrem para que os candidatos se dirijam aos escritórios locais de assistência social. Tais custos provavelmente resultam em uma auto-seleção para a inscrição – o que pode não apenas impedir famílias com melhor situação de se inscreverem, mas pode também excluir potencialmente os extremamente pobres.

**Tabela 15 – Custos por Entrevista em Visita Domiciliar: Por Método de Coleta de Dados (Pesquisa vs. por Demanda), Áreas Urbanas e Rurais (2002), US\$**

	Chile	Colômbia	Costa Rica	México	Brasil	Média simples
<b>Urbano</b>						<u>4,4</u>
• Método de pesquisa	N.R.	1,8	4,2	N.R.	3,9	<u>3,3</u>
• Inscrição por Demanda	8,4	2,9	5,6	4,9	N.R.	<u>5,5</u>
<b>Rural</b>						<u>6,1</u>
• Método de pesquisa	N.R.	2,7	7,0	6,8	3,9	<u>5,1</u>
• Inscrição por Demanda	8,4	N.R.	5,6	N.R.	N.R.	<u>7,0</u>

N.R. = Não Realizado (dados não disponíveis para cálculo). Fonte: Estudos de Caso de País feitos por encomenda do Banco Mundial especificamente para este estudo (2003).

Quando se discutem custos de implementação e de entrevista, surge uma importante pergunta: Quem cobre os custos? Na resposta a essa pergunta são levantadas duas distinções importantes: (a) entre custos públicos e privados; e (b) no âmbito dos custos públicos, entre procedimentos centralizados e descentralizados de implementação:

- **Custos Privados de Participação.** Os custos descritos nas tabelas 14 e 15 são aqueles oficialmente registrados e pagos pelas autoridades públicas (federais ou locais). Embora não tenham sido quantificados para este estudo, os custos privados (das famílias) de inscrição para cadastramento nos sistemas de cadastro familiar unificado incluem: (a) o tempo levado e os custos financeiros do transporte para deslocar-se ao escritório de assistência social local e de volta para casa (com inscrições por demanda); (b) o tempo das entrevistas; (c) o tempo levado para juntar toda a documentação necessária para fins de verificação e de TRV (o que algumas vezes pode levar também a um custo financeiro caso sejam cobradas taxas para preparação e processamento de documentos); e (d) perdas salariais potenciais durante o tempo ocupado com todo o processo. Esses custos não estão incluídos nos custos públicos apresentados nas tabelas 14 e 15. Algumas medidas que podem ajudar na redução desses custos privados de participação incluem: (a) situar os escritórios locais de assistência social em áreas ou próximo a áreas com altas concentrações de pessoas pobres; (b) introduzir escritórios com diversas funções, onde as pessoas possam inscrever-se a múltiplos benefícios e serviços de uma só vez; e (c) eliminar cobrança de taxas para processamento e cópia de documentos. A abordagem baseada em pesquisa também reduz os custos privados de participação.
- **Implementação Centralizada vs. Descentralizada: Financiamento de Custos Administrativos.** Quando as autoridades federais realizam a coleta de dados (como ocorre no México), esses custos de implementação são registrados e financiados pelas autoridades centrais. Com uma organização administrativa descentralizada, esse não é necessariamente o caso. Nos países da LAC onde a implementação é descentralizada (Brasil, Chile, Colômbia), os governos federais (ainda) não estabeleceram uma prática de reembolso ou de co-financiamento dos custos administrativos assumidos pelos municípios. Esses custos podem ser significativos (Quadro 8), e este tem sido um ponto de disputa entre os municípios no Brasil, os quais argumentam que necessitam receber incentivos financeiros (e assistência técnica em alguns casos) caso tenham que ser responsáveis por

uma implementação com qualidade dos cadastros federais. O não fornecimento de incentivos de co-financiamento (e de assistência técnica) aos municípios pode resultar em uma implementação variada e de baixa qualidade no nível municipal, assim como em cadastros desatualizados (visto que os municípios têm pouco incentivo para atualizar os dados). Nos Estados Unidos, o governo federal repassa incentivos financeiros aos estados e municípios pela administração dos programas da rede de segurança social (e de seus cadastros unificados), seja por meio de doações em bloco (para o ATFN) ou de co-financiamento (pagando 50% dos custos administrativos para ticket alimentação).<sup>39</sup>

#### **Quadro 8 – Co-financiamento Federal-Municipal nos Cadastros: o Caso do Brasil**

No Brasil, por exemplo, embora o Cadastro Único seja administrado no nível central e seja utilizado para estabelecer a elegibilidade a programas sociais federais (como o Bolsa família), os municípios são os responsáveis pela coleta de dados para o cadastro. Eles também absorvem os custos administrativos dessas atividades, visto que o Governo Federal não lhes fornece financiamento.

Esses custos de implementação e de coleta de dados não podem ser negligenciados. Dados do orçamento federal sugerem que os custos administrativos representam cerca de 3,2% dos custos totais do Programa Bolsa Família. Apenas uma pequena parcela desses custos refere-se à operação do Cadastro Único (4% do total dos custos administrativos federais; a maior parcela desses custos refere-se às taxas cobradas pelos serviços bancários para a realização de pagamentos aos beneficiários). Esses custos do Cadastro Único que são financiados pelo Governo Federal, entretanto, mascaram uma grande parcela dos custos reais de operação desse cadastro, que são assumidos pelos municípios por meio da coleta de dados e dos serviços de cadastramento. Um estudo do Banco Mundial sobre as redes locais de segurança social revela que essas atividades realmente adicionam um custo administrativo significativo.<sup>40</sup> No município de Belo Horizonte, por exemplo, quando são levados em conta os custos administrativos municipais de implementação do Bolsa família (principalmente o cadastramento para o Cadastro Único – além dos custos administrativos federais<sup>41</sup>), o total de custos administrativos do programa aumenta para 15,7% dos gastos totais com o programa, e os custos assumidos pelos municípios representam cerca de 70% do total desses custos administrativos.

Apesar disso, os custos administrativos no nível municipal não são registrados no âmbito dos orçamentos administrativos federais – nem são reembolsados aos municípios. Esse tem sido um ponto de desentendimento entre os municípios no Brasil, que se queixam por serem responsáveis – mas não serem financiados – pela implementação desse cadastro federal, e ainda são também os que recebem as críticas da imprensa quando são revelados casos de fraude. Os municípios argumentam que deve ser dada assistência financeira (e algumas vezes técnica) para cobrir esses custos, de forma a fornecer os incentivos necessários para uma implementação de qualidade.

#### **Princípio No. 4: Transparência**

O grau de transparência varia significativamente entre os sistemas de focalização familiar revisados neste estudo (Tabela 16).

- Apesar da variação nas práticas de implementação devido à descentralização da maioria dos papéis, os sistemas de focalização familiar nos **Estados Unidos** têm uma transparência “**alta**” devido a um alto grau de verificação da informação, monitoramento, controles de qualidade e procedimentos formalizados.
- A transparência no **Chile e no México** é “**relativamente alta**” devido a critérios formais e documentados de elegibilidade, procedimentos formalizados e administração de banco de dados. No

<sup>39</sup> Na realidade, visto que os estados e municípios optaram por criar cadastros unificados (para diversos programas), muitos desses custos são passados de um programa a outro na elaboração e administração desses sistemas de cadastro (com economias de escala para o uso por múltiplos programas de um único sistema de entrevistas e de cadastramento). Ver Lindert (2003).

<sup>40</sup> Lindert, Hoernig e Pagon (a ser publicado em 2005). “Redes de Segurança Social no Nível Municipal no Brasil.” Banco Mundial.

<sup>41</sup> Medido pela parcela de beneficiários no município de Belo Horizonte.

entanto, nenhum dos dois países possui sistemas para realizar auditorias regulares externas de amostras aleatórias de bancos de dados e de procedimentos de coleta de dados.

- A transparência na **Costa Rica** é “**média-alta**,” devido a procedimentos relativamente fortes de coleta de dados e elaboração do mecanismo de focalização, assim como um amplo sistema de números únicos de identificação. Entretanto, não há sistemas para recursos ou auditorias de amostras aleatórias, e os resultados de focalização do SIPO nunca foram avaliados por uma pesquisa independente.
- Apesar de uma elaboração relativamente transparente para o mecanismo de avaliação familiar (TEM, questionários), a transparência na **Colômbia** é “**baixa**” devido a procedimentos relativamente obscuros ou fracos de coleta descentralizada de dados sem a existência de diretrizes centralizadas, à falta de um banco de dados nacional, a sérios problemas com a falta de um número de identificação nacional, a recertificações e atualizações infreqüentes, à falta de auditorias ou de cruzamentos automatizados de dados, assim como devido a casos registrados de fraude e manipulação.
- A transparência no **Brasil** também é considerada “**baixa, mas melhorando**”. O Cadastro Único (em 2003) recebeu avaliação de “baixa” transparência devido: (a) ao uso de um sistema de cotas pré-estabelecidas para o cadastramento familiar, o qual não é aplicado de acordo com regras e procedimentos conhecidos pelo público e por órgãos de implementação (estratégias fracas e obscuras de coleta de dados); (b) à ausência de procedimentos de atualização ou recertificação (na teoria ou na prática); (c) à falta de acesso (até 2005) em tempo real aos dados do Cadastro Único por parte do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ou dos municípios (o sistema é operado por um banco federal); (d) ao uso de rendas auto-declaradas e seu potencial para sub-declaração e incentivos adversos, assim como um instrumento de questionário com uma elaboração fraca; e (e) à falta de sistemas para recursos ou auditorias, assim como casos registrados de fraude e manipulação. Não obstante, o MDS (que herdou o Cadastro Único do governo anterior) está atualmente tomando algumas medidas críticas para melhorar a transparência do sistema, incluindo (a) a expansão da cobertura de um número nacional de identificação (ligado a outros sistemas); (b) o lançamento de um sistema para auditorias (em colaboração com outros órgãos públicos, como o Ministério Público); (c) a instituição de penalidades para casos de fraude; e (d) o desenvolvimento de cruzamentos de dados para checar consistência e de um Índice de Qualidade para o Cadastro Único.

**Tabela 16 – Sistemas de Focalização Familiar: Indicadores de Transparência**  
(Classificação, Principais Fatores que Contribuem para a Classificação)

	<b>TRANSPARÊNCIA DE:</b>			
	<b>Processos de Coleta de Dados</b>	<b>Administração do Sistema Unificado de Informação</b>	<b>Mecanismos de Verificação de Elegibilidade</b>	<b>Procedimentos Institucionais &amp; Monitoramento, Verificação, Supervisão</b>
Estados Unidos (cadastros locais unificados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ALTO</b></li> <li>➢ Inscrição aberta, por demanda (qualquer um, a qualquer hora)</li> <li>➢ Procedimentos bem documentados, manuais</li> <li>➢ Verificação extensiva</li> <li>➢ Entrevistadores altamente treinados</li> <li>➢ Supervisão, revisão de entrevistas</li> <li>➢ Divulgação efetiva</li> <li>➢ Incentivos financeiros federais, co-financiamento da administração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Sistema sólido de número de identificação</li> <li>➢ Diversas checagens automatizadas</li> <li>➢ Atualização e recertificação regulares</li> </ul> <p>MAS: ausência de banco de dados nacional (previne cruzamento de dados entre os estados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ALTO</b></li> <li>➢ Diretrizes de elegibilidade altamente documentadas (programa Food Stamps)</li> <li>➢ Verificação extensiva da informação</li> <li>➢ Decisões de elegibilidade automatizadas</li> <li>➢ Procedimentos formais de recurso bem estabelecidos e aplicados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ALTO</b></li> <li>➢ Altamente descentralizado, mas com mecanismos extensivos e formais de supervisão federal, incluindo revisões de controle de qualidade</li> <li>➢ Uso extensivo de cruzamentos automatizados de dados</li> <li>➢ Disponibilidade pública de monitoramento e avaliação, relatórios de supervisão</li> </ul>
Chile (Ficha CAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ALTO</b></li> <li>➢ Inscrição aberta, por demanda (qualquer um, a qualquer hora)</li> <li>➢ Procedimentos bem documentados, manuais</li> <li>➢ Entrevistadores treinados</li> <li>➢ Supervisão, revisão de entrevistas</li> </ul> <p>MAS: trabalhando atualmente para fortalecer a divulgação e o alcance à população extremamente pobre</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Fortalecimento e expansão da cobertura do sistema do número de identificação</li> <li>➢ Algumas checagens de consistência e validação</li> <li>➢ Atualização e recertificação relativamente regulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Questionário altamente documentado</li> <li>➢ Critérios de elegibilidade altamente documentados (para programas usuários)</li> <li>➢ Avaliações periódicas da precisão do sistema da Ficha CAS feitas por especialistas, com atualização subsequentes</li> </ul> <p>MAS: sistema não possui procedimentos formais de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MÉDIO-ALTO</b></li> <li>➢ Diretrizes centralizadas para coleta de dados, elegibilidade</li> <li>➢ Administração centralizada do banco de dados</li> <li>➢ Pesquisas familiares com questões específicas sobre “programas usuários” permitem avaliação de precisão</li> </ul> <p>MAS: falta sistema de auditorias externas em amostras aleatórias de bancos de dados e procedimentos descentralizados de coleta de dados</p>
México (Cadastro Oportunidades)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Procedimentos centralizados</li> <li>➢ Implementação feita pelas autoridades do governo central</li> <li>➢ Procedimentos bem documentados, manuais</li> <li>➢ Entrevistadores treinados</li> <li>➢ Supervisão, revisão de entrevistas</li> </ul> <p>MAS: inscrição fechada em áreas rurais (inscrição infrequente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MÉDIO</b></li> <li>➢ Fortalecimento e expansão da cobertura do sistema do número de identificação</li> <li>➢ Algumas checagens de consistência e validação</li> </ul> <p>MAS: atualização e recertificação infrequentes; necessidade de fortalecer a cobertura de números únicos de identificação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ALTO</b></li> <li>➢ Questionário altamente documentado</li> <li>➢ Diretrizes altamente documentadas de elegibilidade (para programas usuários)</li> <li>➢ Avaliação sólida de precisão, impacto do sistema</li> <li>➢ Uso de mapas de pobreza para priorizar a seleção geográfica de áreas para cadastramento</li> <li>➢ Possui sistema de atendimento ao cidadão para resolução de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MÉDIO-ALTO</b></li> <li>➢ Diretrizes centralizadas para coleta de dados, elegibilidade</li> <li>➢ Administração centralizada de banco de dados</li> <li>➢ Pesquisas familiares com questões específicas sobre “programas usuários” permitem avaliações de precisão</li> </ul> <p>MAS: falta sistema de auditorias externas em amostras aleatórias de bancos de dados e procedimentos descentralizados de coleta de dados</p>

**Tabela 16 – Sistemas de Focalização Familiar: Indicadores de Transparência - CONTINUAÇÃO**  
(Classificação, Principais Fatores que Contribuem para a Classificação)

	<b>TRANSPARÊNCIA DE:</b>			
	<b>Processos de Coleta de Dados</b>	<b>Administração do Sistema Unificado de Informação</b>	<b>Mecanismos de Verificação de Elegibilidade</b>	<b>Procedimentos Institucionais &amp; Monitoramento, Verificação, Supervisão</b>
Costa Rica (SIPO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Procedimentos centralizados</li> <li>➢ Implementação feita pelas autoridades do governo central</li> <li>➢ Procedimentos bem documentados, manuais</li> <li>➢ Entrevistadores treinados</li> <li>➢ Supervisão, revisão de entrevistas</li> <li>➢ Famílias podem inscrever-se a qualquer tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MÉDIO-ALTO</b></li> <li>➢ Cadastro central possui um único número de identificação (chamado de “cédula de identidade”, o qual é usado pelo SIPO e todos os outros sistemas).</li> <li>➢ Cruzamento de dados entre sistemas</li> </ul> <p>MAS: atualização e recertificação apenas a cada três anos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RELATIVAMENTE ALTO</b></li> <li>➢ Questionário altamente documentado</li> <li>➢ Diretrizes de elegibilidade altamente documentadas (para programas usuários)</li> </ul> <p>MAS: nenhum processo ou registro claro de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>BAIXO-MÉDIO</b></li> </ul> <p>Características positivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Diretrizes centralizadas para coleta de dados e elegibilidade</li> <li>➢ Administração centralizada de banco de dados MAS, problemas:</li> <li>➢ SIPO não foi auditado formalmente; não existe sistema para auditorias</li> <li>➢ Não houve avaliação dos resultados da focalização (ausência de dados de pesquisa independente)</li> </ul>
Colômbia (SISBEN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO</b>, devido a:</li> <li>➢ Falta de metodologia comum para priorização geográfica</li> <li>➢ Falta de diretrizes operacionais, manuais para coleta descentralizada de dados</li> <li>➢ Inscrição fechada (cadastramento infrequente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO</b>, devido a:</li> <li>➢ Falta de banco de dados nacional</li> <li>➢ Duplicações devido a falta de número único de identificação</li> <li>➢ Atualização e recertificação infrequentes</li> <li>➢ Evidências subjetivas de manipulação de bancos de dados, alterações frequentes, não documentadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MÉDIO</b></li> <li>➢ Questionário bem documentado</li> <li>➢ Diretrizes de elegibilidade bem documentadas (para programas usuários)</li> <li>➢ Processo estabelecido de recursos (mas nem sempre seguido ou implementado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO</b>, devido a:</li> <li>➢ Falta de diretrizes para a coleta de dados</li> <li>➢ Ausência de banco de dados nacional</li> <li>➢ Ausência de auditorias ou de revisões de controle de qualidade dos bancos de dados municipais (novo SISBEN está desenvolvendo controles)</li> <li>➢ Pouco uso de cruzamentos automatizados de dados</li> </ul>
Brasil (Cadastro Único), 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO</b>, devido a:</li> <li>➢ Falta de metodologia comum para priorização geográfica</li> <li>➢ Falta de diretrizes operacionais, manuais para coleta descentralizada de dados</li> <li>➢ Cotas de inscrição pré-estabelecidas resultou em falta de clareza na priorização para cadastramento de famílias no nível municipal</li> <li>➢ Cadastro fechado (inscrição infrequente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO-MÉDIO (melhorando)</b></li> </ul> <p>Características positivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Administração centralizada de banco de dados</li> <li>➢ Expansão do número nacional de identificação com ligações para outros sistemas</li> <li>➢ Instituição de cruzamentos de dados</li> </ul> <p>MAS, problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDS e municípios sem acesso em tempo real ao Cadastro</li> <li>➢ Pouca ou nenhuma atualização, recertificação (e políticas para isso não regulamentadas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO</b> devido a:</li> <li>➢ Questionário de baixa qualidade</li> <li>➢ Renda auto-declarada sofre de medição equivocada e incentivos adversos</li> <li>➢ Procedimentos, manuais fracos ou inexistentes</li> <li>➢ Não há verificação da informação</li> <li>➢ Ausência de processo de recursos formais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BAIXO mas MELHORANDO</b></li> </ul> <p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Falta de diretrizes para coleta de dados</li> <li>➢ Até o momento: ausência de auditorias ou de revisões de controle de qualidade dos bancos de dados municipais</li> </ul> <p>Características positivas e melhorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Banco de dados nacional</li> <li>➢ Sistema para auditorias (fiscalização) sendo estabelecido (acordos com órgãos públicos)</li> <li>➢ Penalidades para uso errado sendo instituídas</li> <li>➢ Desenvolvimento de uso de cruzamentos de dados e checagens de qualidade (e.g., o Índice de Qualidade)</li> <li>➢ Mecanismos de controle social em desenvolvimento</li> </ul>

Fontes: dados compilados pelos autores com base nos seis estudos de caso de país preparados especificamente para este estudo.

## 4 RESUMO E CONCLUSÕES

Como discutido acima, este relatório tinha por finalidade sintetizar lições práticas sobre a elaboração, a implementação e o desempenho de sistemas de focalização familiar em seis países. É importante ressaltar que a amostra de cadastros familiares (e programas usuários) nos seis países é muito pequena para estabelecer uma relação de causa entre características particulares de elaboração/ implementação e os resultados de desempenho desses sistemas.

Além disso, não existe uma única receita recomendada de sucesso para sistemas de focalização familiar. Existe uma ampla gama de fatores envolvidos na elaboração e na implementação de sistemas de focalização familiar. Esses fatores devem ser considerados e adaptados às “realidades locais” de cada país, levando em conta suas circunstâncias socioeconômicas e políticas, sua organização institucional e capacidade administrativa. Este estudo e os seis estudos de caso de país permitem que os oficiais revisem as experiências positivas e negativas em outros países para chegar a suas próprias conclusões sobre o que pode ou não ser relevante no contexto de seus países.

**Resumo das Principais Descobertas.** Apesar dessas limitações, pode-se tirar diversas mensagens importantes da análise feita comparando-se dados dos seis sistemas de focalização familiar, incluindo:

- **Deve-se ter cuidado na elaboração dos sistemas de focalização familiar.** A revisão internacional feita por Coady, Grosh e Hoddinott (2004) destaca que a focalização *pode funcionar*, mas nem sempre funciona. Os detalhes da elaboração e da implementação têm grande influência sobre os resultados distributivos. Com bastante frequência, entretanto, os governos querem lançar programas rapidamente e não dedicam – nem os consultores contratados – a devida atenção aos detalhes necessários que fazem parte da elaboração e da implementação dos sistemas de focalização familiar. Leva-se tempo para elaborar, testar e implementar esses sistemas em larga escala (pelo menos 18 meses). Diversos fatores devem ser considerados, incluindo: (a) uma estratégia apropriada de coleta de dados; (b) uma administração adequada dos sistemas; (c) a viabilidade e precisão potencial dos mecanismos de avaliação familiar; (d) os procedimentos institucionais; e (e) os mecanismos de monitoramento e fiscalização para garantir a transparência, a credibilidade e o controle de fraudes.
- **Processos de coleta de dados devem ser elaborados cuidadosamente** de forma a garantir transparência, dinamismo (entrada aberta nos cadastros), alcance aos potencialmente pobres, eficiência de custo e viabilidade administrativa. A estratégia para condução de entrevistas e coleta de dados é tão importante para o sucesso dos sistemas de focalização familiar quanto o tipo de mecanismo de elegibilidade utilizado. A **abordagem de pesquisa (censo) quase-exaustiva** possui a vantagem de ser mais barata (por entrevista) para implementar. Ela também favorece o alcance aos pobres. Entretanto, a abordagem de pesquisa (censo) é geralmente estática (permitindo apenas inscrições e atualizações infrequentes) e esteve associada a uma precisão de certa forma mais fraca de focalização nos casos de nossa amostra de países. Em oposição, a **abordagem de inscrições por demanda** favorece as inscrições dinâmicas e contínuas, assim como atualizações e recertificações regulares (devido à extensa rede de escritórios locais de assistência social presentes nessa abordagem). Ela esteve também associada a uma maior precisão de focalização (menor vazamento) entre os casos de nossa amostra. Não obstante, a abordagem por demanda pode também não atingir os pobres (menor cobertura), os quais podem ser menos informados ou conectados. Dependendo da densidade de pobreza em certas áreas, uma mistura de abordagens de coleta de dados (por demanda ou por pesquisa quase-exaustiva) pode ser uma forma efetiva para equilibrar as metas de maximizar o alcance aos pobres e minimizar os custos de entrevistas a grandes números de famílias provavelmente não pobres e ineligíveis. Mapas de micro-áreas de pobreza podem ajudar a orientar essas escolhas de método ao fornecer informação localizada sobre a prevalência e a densidade da pobreza. Outros fatores devem ser considerados na elaboração de estratégias de coleta de dados,



incluindo: (a) o local das entrevistas (visita domiciliar vs. postos de atendimento, ou ambos); (b) a qualidade das entrevistas; e (c) a divulgação.

- **Diversos fatores relacionados à administração da informação afetam a qualidade dos sistemas de focalização familiar. Primeiro**, um banco de dados consolidado nacional é importante e pode ajudar a evitar duplicações e a rastrear beneficiários, mesmo se os dados forem coletados em nível local. **Segundo**, a identificação apropriada de indivíduos é crucial. Deve ser usado um único número de identificação – de preferência um que seja usado em todo o país para ser possível ligar informações de inscrição e de beneficiários com outros sistemas e programas. Além disso, devem ser elaborados softwares e sistemas de código para ligar indivíduos a famílias (ou unidades de assistência). Esses fatores de identificação têm representado grandes barreiras em muitos países em desenvolvimento. Essas barreiras não são insuperáveis, entretanto. Embora o ideal seria que os países designassem números únicos aos indivíduos no ato de seu nascimento, na ausência de um número único de identificação nacional, os questionários de inscrição geralmente coletam informação sobre números e características múltiplas de identificação e então criam um novo número de identificação social no ato da inscrição (e o codificam para ligar indivíduos a famílias). Essa é uma solução viável, desde que (a) os dados sejam consolidados e seja feito o seu cruzamento em um único sistema de banco de dados; e (b) o sistema tenha a capacidade de ser atualizado para alterações (atualizações, recertificação) e de manter e fazer referência a dados históricos. **Terceiro**, as atualizações e recertificações são importantes para rastrear fraudes e evitar situações como as de “beneficiários fantasma”, que podem surgir com a atualização dos cadastros. Elas também permitem uma renovação dos beneficiários, abrindo espaço para que outras famílias pobres entrem no cadastro (e nos programas). **Quarto**, a administração do banco de dados deve ser feita de forma a ser capaz de responder de maneira flexível a alterações de políticas e a atualizações e a confiar em software comum (mesmo se os dados forem descentralizados) com sistemas de pré-testagem, manuais bem elaborados e treinamento adequado para usuários.
- **A escolha do tipo de mecanismo de avaliação da elegibilidade no nível familiar depende de diversos fatores**, incluindo (a) viabilidade financeira e administrativa; (b) viabilidade técnica, dado o grau de informalidade na economia; e (c) aceitabilidade política. Os mecanismos de avaliação familiar deveriam buscar maximizar a precisão da focalização a um custo aceitável e de forma transparente.
  - **O Teste de Renda Verificada (TRV)** produz resultados com “padrão ouro” no que diz respeito à precisão da focalização. Uma verificação extensiva da informação pode também promover transparência e credibilidade (desde que ela seja conduzida em um formato padrão, com tratamento igual para todos os candidatos). No entanto, o TRV pode ter uma implementação extremamente cara, sendo tanto administrativa quando tecnicamente inviável nos países em desenvolvimento, com mercados de trabalho com alto grau de informalidade.
  - **O Teste de Renda Não-Verificada (TRNV)** pode ser uma alternativa um pouco mais barata e mais viável, particularmente em situações nas quais são necessárias decisões rápidas (tais como internações hospitalares em sistemas com serviços subsidiados de saúde para famílias de baixa renda). A precisão da focalização pode ser razoável com o TRNV (especialmente se combinado à focalização geográfica), embora os resultados no caso do Brasil não tenham sido tão bons quanto para o TRV ou o TEM do Chile. Além disso, preocupações com relação à falta de transparência, erros de medida e incentivos adversos para a sub-declaração de renda tornam o TRNV menos atraente, de um ponto de vista técnico e político, quando a renda não pode ser verificada (devido a limitações administrativas ou técnicas em uma economia informal), indicadores multidimensionais (como aqueles usados no âmbito do TEM) podem

ser usados como “checagens de consistência” para “verificar” rendas auto-declaradas e melhorar a precisão e a transparência.

- **Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM)** pode ser uma alternativa promissora para transferências de renda focalizadas em países em desenvolvimento com um mercado de trabalho com alto grau de informalidade. Nos casos examinados neste estudo, o TEM teve um desempenho relativamente bom em termos dos resultados da focalização, da eficiência do custo e da transparência. O TEM pode ser mais transparente e preciso que o TRNV (na maioria dos casos). Na verdade, o sistema TEM do Chile gerou resultados de incidência de focalização que se aproximam do recorde impressionante do TRV, por uma mera fração do custo de entrevistar e selecionar famílias para determinação de elegibilidade. Oitenta e quatro por cento dos benefícios do programa SUF com teste de elegibilidade multidimensional no Chile são recebidos pelos 40% (dois quintis) das famílias mais pobres. Além disso, os custos dos sistemas TEM são relativamente baixos (variando de US\$2,3 a 8,4 por entrevista na LAC, ou de 9% a 34% dos custos comparáveis de entrevistas para o TRV nos EUA), e as exigências administrativas são mais gerenciáveis para países em desenvolvimento (particularmente países de renda média). Finalmente, os sistemas de TEM em diversos países da LAC também possuem uma classificação relativamente alta no que tange à transparência.
- **A combinação da avaliação de elegibilidade no nível da família com a focalização geográfica pode melhorar a precisão.** A maioria dos países da LAC combina mecanismos de avaliação da família com um certo grau de focalização geográfica. A revisão internacional feita por Coady, Grosh e Hoddinott (2004) mostra que a combinação de múltiplos tipos de mecanismos de focalização (e.g., TEM com focalização geográfica) pode gerar uma maior precisão. Áreas com altas concentrações ou com alta densidade de pobreza podem ser priorizadas no cadastramento (e.g., com a abordagem de pesquisa) e na expansão do programa. Não obstante, para garantir que os pobres que residem em outras áreas (não priorizadas) também tenham acesso ao programa – e para promover percepções de justiça e de transparência – este relatório enfatiza que qualquer pessoa deve poder se cadastrar no sistema unificado de informação sobre famílias a qualquer momento, por meio de cadastramento por demanda (desde que esteja claramente informada que o cadastramento não garante os benefícios).
- **Papéis institucionais devem ser claramente definidos e comunicados.** A criação de papéis institucionais claros é essencial para o sucesso dos sistemas de focalização familiar. As organizações institucionais têm grande variação de país para país e devem ser adaptadas às realidades locais (de preferência baseando-se em estruturas governamentais existentes se elas funcionam bem). Existem diversas vantagens e desvantagens da centralização vs. descentralização para as diversas funções e papéis nos sistemas de focalização familiar. Embora não exista uma fórmula única para os papéis institucionais, o estudo de comparação de países revela algumas importantes vantagens de um sistema que envolva a elaboração e a administração centralizada do banco de dados (a coleta de dados pode ser centralizada ou descentralizada, dependendo do contexto do país). Não obstante, devem ser feitos arranjos para promover a qualidade em todos os níveis, tais como o co-financiamento federal e incentivos financeiros aos municípios caso eles tenham custos com a implementação da coleta de dados. Além disso, devem ser divulgadas diretrizes federais claras para os processos, além de serem necessários instrumentos para a supervisão federal.
- **Mecanismos sólidos de monitoramento e avaliação são cruciais para todos os sistemas,** especialmente quando a coleta de dados é descentralizada. Embora nenhum sistema seja 100% imune a fraudes ou vazamentos, devem ser utilizados diversos instrumentos para minimizá-los. Múltiplos mecanismos podem ser utilizados, incluindo: supervisão de entrevistas, verificação de informação, checagens automatizadas, comparação de registros com outros dados, revisões de

controle de qualidade em amostras aleatórias e controle social. A utilização de instrumentos múltiplos fortalece o sistema.

- **Existe uma variação significativa no sucesso dos seis sistemas de focalização familiar revisados neste estudo.** Como discutido na Seção 3, este relatório adota quatro princípios para julgar o sucesso dos sistemas de focalização familiar, incluindo: (a) maximização da cobertura dos pobres (ou, de forma alternativa, minimização dos erros de exclusão); (b) minimização dos vazamentos para os não pobres, para garantir que uma parcela maior dos recursos gastos nos programas que usam os sistemas de focalização familiar atinjam os pobres; (c) eficiência de custo, tentando minimizar o custo de entrevistas às famílias sem que se coloque em risco a integridade desse processo; e (d) transparência em todos os aspectos para fortalecer a credibilidade e reduzir as fraudes. A Tabela 17 apresenta um resumo para esses quatro princípios. Combinando essas quatro características, os sistemas do México e do Chile possuem resultados muito bons em termos de focalização, eficiência de custo e transparência. Os cadastros nos Estados Unidos têm ótimo desempenho em termos de maximização na precisão da focalização (baixas taxas de vazamento) e transparência, mas o sistema é extremamente caro e deixa de cobrir cerca de metade dos pobres (em parte devido à complexidade do sistema). Tanto a Colômbia quanto o Brasil estão atualmente trabalhando para implementar reformas significativas visando fortalecer seus sistemas de cadastro, o que deve melhorar seu desempenho ao longo do tempo.

**Tabela 17 – Resumo: Seis Sistemas de Focalização Familiar – Princípios para Julgar o Sucesso**

	<b>Maximização da Cobertura dos Pobres</b>	<b>Minimização do Vazamento para os Não-Pobres</b>	<b>Eficiência de Custo (por entrevista)</b>	<b>Transparência (ver Tabela 16)</b>
<b>Cadastros dos EUA</b> (TRV, coleta de dados por demanda)	<b>Satisfatória</b> Cerca de 50% de cobertura Complexidade é uma barreira	<b>Muito forte</b> CGH: 3,3-4,0	<b>Caro</b> US\$25 (86)	<b>Alta</b>
<b>Chile, Ficha CAS</b> (TEM, coleta de dados por demanda)	<b>Baixa</b> 31% cobertos no Q1 Restrições fiscais	<b>Muito forte</b> CGH: 2,98	<b>Razoável</b> US\$8,4 (mais caro por demanda)	<b>Relativamente alta</b>
<b>México, Cadastro para o Oportunidades</b> (TEM, Processos mistos de coleta de dados)	<b>Baixa</b> 31% de cobertura no Q1. Poderia cobrir todos os pobres, mas existe vazamento	<b>Médio</b> CGH: 1,72	<b>Razoável</b> US\$4,9-6,8	<b>Relativamente alta</b>
<b>Costa Rica, SIPO</b> (TEM, Processos mistos de coleta de dados)	Dados não disponíveis	Dados não disponíveis	<b>Razoável</b> US\$4,2-7,0	<b>Média-Alta</b>
<b>Colômbia, SISBEN</b> (TEM, principalmente coleta de dados por pesquisa de varredura)	Dados não disponíveis	<b>Satisfatória</b> CGH: 1,7	<b>Razoável</b> US\$1,8-2,9	<b>Baixa mas melhorando</b>
<b>Brasil, Cadastro Único</b> (TRNV, coleta de dados por pesquisa de varredura)	<b>Baixa mas em expansão</b> 27% dos pobres cobertos pelo Bolsa Escola (2002-03); certo erro de focalização, restrições fiscais	<b>Satisfatória</b> CGH: 1,98	<b>Razoável</b> US\$3,9	<b>Baixa mas melhorando</b>

Fonte: Compilado pelos autores usando informações apresentadas neste relatório.

## REFERÊNCIAS

Nota: Os estudos marcados em **negrito** são os seis estudos de caso de países que foram encomendados pelo Banco Mundial especificamente para a preparação deste relatório. Eles podem ser disponibilizados pelos autores, quando solicitado, ou diretamente no site do Banco Mundial. Eles também contêm extensas seções de bibliografia de suas próprias referências adicionais, particularmente aquelas que são específicas dos países em questão.

Borden, William S. and Robbie L. Ruben-Urm (January 2002). An Assessment of Computer Matching in the Food Stamp Program. USDA.

**Castañeda, Tarsicio and Luisa Fernandez (2003). Targeting Social Spending to the Poor with Proxy-Means Testing: Colômbia's SISBEN System. Country Case report prepared for the World Bank.**

Coady, David P. (March 2004). "The Welfare Returns to Finer Targeting: The Case of the *Progres*a Program in Mexico." International Food Policy Research Institute.

Coady, David., Grosh Margaret., and Hoddinott, John. (2004). The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons.

**De la Brière, Benedicte and Kathy Lindert (2003). Brasil's Cadastro Único. Country Case report prepared for the World Bank and DFID.**

De la Brière, Benedicte, Claudio Roquete, et. al. (August 2003). O Cadastro Único de Brasil.

Demombynes, Gabriel. (2002). A Manual for the Poverty and Inequality Mapper Module. University of California-Berkeley, Department of Economics and the World Bank, Development Research Group-Poverty Cluster. <http://www.worldbank.org>

Elbers, C., Lanjouw, J., & Lanjouw, P. (2001). Welfare in Villages and Towns: Microlevel Estimation of Poverty and Inequality. Vrije Universiteit, Yale University and the World Bank (mimeo).

Elbers, C., J. O. Lanjouw, P. Lanjouw, and P. G. Leite. 2003. "Poverty and Inequality in Brasil: New Estimates from Combined PPV-PNAD Data." *Inequality and Economic Development in Brasil*. Report No. 24487-BR. Washington: World Bank, October.

Elbers, C., J. O. Lanjouw, P. Lanjouw. 2002. "Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality." *Econometrica*, v.71, pp. 355-364.

Grosh, Margaret and Baker, J. (1995). Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation. LSMS Working Paper No. 118, The World Bank.

IFPRI, (2002). Sistema de Evaluación de la Fase Piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua: Evaluación de Impacto. Informe Preliminar al Comité Asesor Externo.

**Larrañaga, Osvaldo (2003). Focalización de programas Sociales en Chile: el Sistema CAS. Country Case study prepared for the World Bank.**

**Lindert, Kathy. (2003). Implementing Means Tested Welfare Systems in the US. Country Case Study prepared for the World Bank.**

Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias and Joseph Shapiro (April 2005). “How Effectively do Public Transfers in Latin America Redistribute Income?” World Bank Discussion Paper.

**Orozco, Monica y Celia Hubert (2004). La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México. Country Case Study prepared for the World Bank.**

Orszag, Peter R. (April 13, 2001). “Asset Tests and Low Savings Rates Among Lower-Income Families.” Center on Budget and Policy Priorities.

Skoufias, E., B. Davis, and J. Behrman. 1999. Final Report: An evaluation of the selection of beneficiary households in the education, health and nutrition program (PROGRESA) of México. June. Report submitted to PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

State of Maryland (1979). Department of Human Resources (November 1979). Income Maintenance Management Improvement Plan.

**Viquez, Roxana. (2003). Sistema de Identificación de la Población Objetivo – SIPO en Costa Rica. Country Case Study prepared for the World Bank.**

The World Bank. (May 25, 2004). “Project Appraisal Document: Brasil - the Bolsa família Project.” Report No. 28544-BR.

Zedlewski, Sheila (September 2002). “Left Behind or Staying Away? Eligible Parents Who Remain Off ATFN.” The Urban Institute.

**ANEXO 1 – MATRIZ DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR EM CINCO PAÍSES DA REGIÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE**

	<b>Chile</b> <i>FICHA CAS</i>	<b>Colômbia</b> <i>SISBEN</i>	<b>Costa Rica</b> <i>SIPO</i>	<b>México</b> <i>OPORTUNIDADES</i>	<b>Brasil</b> <i>CADASTRO ÚNICO</i>
<b>A. Motivo para a Focalização, Escolha do Instrumento de Focalização e Objetivo</b>					
Motivo para a focalização	Situação política dos anos 80: descentralização, focalização, subsídios pelo lado da demanda, participação privada na provisão de serviços sociais (ênfase de cada princípio varia entre os programas).	Constituição Nacional de 1991 (Art. 356, 357 para transferências a estados e municípios).	Política governamental recente que prioriza a focalização dos gastos sociais em detrimento do aumento dos já altos níveis de gastos sociais.	- Estratégia do governo para alterar subsídios universais e incondicionais para um esquema baseado em subsídios ligados a condições. - Decreto de Gastos do Orçamento Federal - Regras de Operação do Programa	- Constituição Nacional de 1988 para Assistência Social - Decreto 3877, de julho de 2001 (MPAS) para o Cadastro Único. - Transferências de renda para famílias pobres - Necessidade de integrar as transferências e evitar a duplicação de benefícios.
Tipo de Mecanismo de Avaliação Familiar, Motivo.	<b>Teste de Elegibilidade Multidimensional</b> - Não há informação confiável sobre renda e riqueza. - Há grande heterogeneidade entre áreas geográficas. - Duas décadas de experiência e melhorias no sistema da Ficha CAS.	<b>Teste de Elegibilidade Multidimensional</b> - Introdução de subsídios de demanda para as famílias mais pobres. - Heterogeneidade de bairros nas cidades e nas áreas rurais vis-à-vis renda e riqueza. - Falta de precisão nas informações sobre renda e riqueza.	<b>Teste de Elegibilidade Multidimensional</b> Sistemas tradicionais não foram efetivos. Análise de incidência mostra focalização ruim na maioria dos programas sociais. Teste de elegibilidade multidimensional é viável na Costa Rica dado o pequeno tamanho do país e sua alta capacidade técnica.	<b>Teste de Elegibilidade Multidimensional</b> - Leva em conta múltiplas dimensões da pobreza - Evita a falta de precisão da informação por meio do uso de indicadores múltiplos de forma separada.	<b>Teste de Renda Não-Verificada</b> - Renda é auto-declarada, sem a exigência de documentação de suporte
Objetivos do Sistema de Focalização	- Melhorar a efetividade do gasto social. - Confiar em um sistema objetivo e uniforme. - Melhorar a distribuição de renda por meio da focalização dos gastos sociais. - Reduzir o hiato da pobreza.	- Dar subsídios aos pobres. - Classificar as pessoas de forma transparente, uniforme e objetiva. - Eliminar a interferência política e a corrupção na distribuição de subsídios para os pobres.	- Estabelecer uma ferramenta técnica, objetiva e uniforme de cadastramento. - Fazer uma seleção melhor e mais objetiva de beneficiários de programas sociais. - Manter um banco de dados que apóie a elaboração de planos, programas e projetos para os pobres.	- Dar subsídios às famílias mais pobres - Usar critérios homogêneos para definir as famílias elegíveis.	- Para ser utilizado por todos os programas federais focalizados de caráter permanente, por órgãos públicos federais, exceto por aqueles administrados pelo INSS e pelo DATAPREV. - Cadastrar todas as pessoas pobres.

	<b>FICHA CAS</b>	<b>SISBEN</b>	<b>SIPO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>CADASTRO ÚNICO</b>
Qual era o contexto político	Reformas das políticas sociais desde o início dos anos 80, introduzindo focalização, descentralização, subsídios por demanda e participação privada. Estudos de incidência de benefícios (década de 80) indicavam baixa focalização dos gastos sociais.	Descentralização dos gastos sociais para estados e municípios.	Política governamental contra a pobreza propôs três caminhos: crescimento econômico; acesso universal aos serviços; programas de assistência voltados para os pobres.	- Mudança de subsídios gerais para subsídios focalizados para famílias pobres.	- Descentralização do gasto social e introdução das transferências de renda. - Gastos crescentes de manutenção de bancos de dados separados. - Diversos programas de transferência de renda usando bancos de dados separados (ineficiente)
Quais são as bases legais do sistema	Decreto Supremo 414, Setembro de 1991.	Descentralização e Leis do setor saúde 60/93, 100/93, 715 /01, CONPES 22/94.	Leis: 4760/71; 3095/63; decretos presidenciais especiais e outros.	- Decreto presidencial - Regras operacionais do Programa	-Decreto 3877, julho de 2001 (MPAS), para o Cadastro Único - Ordens executivas ministeriais.
Quando ele foi criado e quantas atualizações nacionais já teve	- 1980, introdução. - 1987, grande reestruturação na forma e nas variáveis. - 1999, redução de variáveis e pesos no modelo de pontuação. - 2003, estudos sobre alterações na unidade de referência (família), perguntas e pesos.	- 1994. - Atualização do formulário e dos manuais em 2003. - Informação sobre as famílias foi atualizada com maior regularidade (ver abaixo).	- Primeiro sistema SISBEN criado em 1992 - 1999: Criação do SIPO - Informação sobre as famílias atualizada regularmente.	- Criado em 1997 com cobertura rural (Progres) para inscrição em áreas urbanas com até 75.000 habitantes - Atualizado em 2002 para inscrição em áreas urbanas com até um milhão de habitantes	- Inscrição começou em julho de 2001 - Expansão continua - Ainda não ocorreram atualizações.
<b>B. Tamanho do Sistema do Cadastro e Utilização</b>					
Número de famílias (pessoas) no Cadastro	- 1,74 milhão de famílias (6,23 milhões de pessoas) (2004)	-6 milhões de famílias (27 milhões de pessoas) (2002)	- 250.000 famílias (um milhão de pessoas) (2002)	- 9,5 milhões de famílias (41 milhões de pessoas) (2004)	10 milhões de famílias (40 milhões de pessoas) (2004)
% da população total	- 45% da população.	- 60% da população	- 25% da população	- 40% da população	-23% da população
Recursos focalizados com o sistema de cadastro	- US\$525,7 milhões (1998)	- US\$ 940 milhões (cerca de 1,1% do PIB) (2002)	- US\$116,2 milhões (2002)	- US\$2,3 bilhões (2003)	- US\$877,3 milhões (2002)

	<i>FICHA CAS</i>	<i>SISBEN</i>	<i>SIPO</i>	<i>OPORTUNIDADES</i>	<i>CADASTRO ÚNICO</i>
<b>C. Características Gerais de Elaboração (Papel dos Níveis de Governo)</b>					
Quem elabora e opera o sistema de cadastro?	O Ministério do Planejamento e Coordenação (Mideplan) elabora formulários, software, manuais operacionais, treinamento, variáveis e pesos. Os municípios aplicam e administram o sistema.	Depto. Nacional de Planejamento (DNP): Seleciona variáveis, elabora formulários, manuais e software. Nível estadual: nenhum. Nível Municipal: cadastramento & administração.	IMAS (órgão do governo central): administra todo o sistema, incluindo elaboração, seleção de variáveis, aplicação de pesquisas, inserção de dados.	- Coordenação Nacional do Programa (no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social) no nível federal elabora e opera sistema de focalização.	Ministério de Desenvolvimento Social elabora. Coleta de dados descentralizada para os municípios. A Caixa Econômica Federal opera o banco de dados, emite números de identificação social, paga os benefícios
Trata-se de um sistema de cadastro unificado?	Sim. Todos os municípios utilizam o mesmo formulário e os mesmos procedimentos. Existem pesos diferentes para área rural-urbana.	Sim. Mesmo formulário e manuais de inscrição para todos os municípios. Diferentes pesos para área urbana-rural.	Sim. Mesmo formulário e manuais de inscrição para todo o país. Diferentes pesos para área urbana-rural.	Sim, mesma forma básica mas inscrição diferente para áreas urbanas e rurais. Rural: censo de áreas pobres Urbana: por demanda.	Sim. Questionário unificado.
O sistema atende a diversas finalidades ou deve ser usado por um programa específico?	Multi-função, a ser usado por diversos programas. Programas de moradia usam a pontuação total e marcam pontos na seção de variáveis de moradia.	Multi-função, a ser usado por diversos programas. Cadastro separado por programa.	Multi-função, a ser usado por diversos programas. Cadastro separado por programa.	Elaborado para o programa, mas inclui informações para outros programas.	Formato atual tem seu foco nas necessidades do Programa Bolsa Família; outros programas também podem utilizá-lo.
Quem utiliza o sistema por nível de governo?	<u>Nível Central:</u> - PASIS - SUF - Moradia de baixa renda. - Programa de pré-escola <u>Nível Local:</u> - Programas de assistência.	<u>Nível Central:</u> - Ministério da Saúde, programas da rede de segurança social, moradia, subsídios aos idosos, outros. <u>Nível Estadual:</u> Limitado (varia por estado) <u>Nível Municipal:</u> Subsídios à saúde, programas de bem-estar social, outros.	<u>Nível Central:</u> - IMAS, CCSS, Ministério de Habitação. <u>Nível Local:</u> Nenhum.	<u>Nível Federal:</u> - Ministério de Desenvolvimento Social e, em menos extensão, Ministério da Educação e Ministério da Saúde. Em processo para utilização por outros programas.	<u>Nível Federal:</u> - Ministério de Desenvolvimento Social (Programa Bolsa Família e beneficiários que vieram dos programas anteriores à reforma: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão Alimentação) - <u>Nível Estadual e Municipal:</u> bastante limitado no momento.



	<i>FICHA CAS</i>	<i>SISBEN</i>	<i>SIPO</i>	<i>OPORTUNIDADES</i>	<i>CADASTRO ÚNICO</i>
<b>D. Características Específicas da Elaboração</b>					
Como são selecionadas as variáveis para o questionário e o cálculo dos pesos para a Pontuação de Pobreza?	Grupo de especialistas determina as variáveis. Versão de 1999 usa componentes principais e análises discriminatórias para determinar as variáveis e os pesos finais.	Componente Principal de Análise para determinar as variáveis e os pesos, usando pesquisa nacional aleatória.	Especialistas determinam as variáveis. Componente Principal de Análise para determinar pesos, usando uma amostra aleatória de famílias.	Coordenação Nacional usa análise discriminatória para encontrar variáveis e pesos.	Renda per-capita auto-declarada é único critério utilizado atualmente para elegibilidade. Outras variáveis coletadas no questionário. Provavelmente mudará para TEM.
Quantas variáveis há no questionário (quantas são usadas para a Pontuação)? (Número de páginas)	50 variáveis, das quais 13 com peso. (duas páginas).	62 variáveis (formulário antigo), 74 variáveis (formulário novo). (13 com peso no form. antigo; não conhecido no form. novo). (duas páginas)	56 variáveis; 16 com peso. (duas páginas).	115 variáveis, 11 com pesos. (27 páginas).	78 variáveis Nenhuma pontuação (apenas renda) (três páginas).
Como as famílias são selecionadas para fazerem parte do cadastro de beneficiários em potencial?	Pesquisa aplicada a famílias que se inscrevem para programas sociais específicos, que utilizam a Ficha CAS para seleção de beneficiários.	- Todas as famílias que vivem em áreas pobres previamente identificadas são incluídas. - Por demanda para aqueles que querem inscrever-se a um programa ou benefício específico.	FIS aplicada em três tipos de solicitações: -Por demanda: uma pessoa dirige-se ao IMAS solicitando um benefício. -Por censo ou "varredura": FIS é aplicado a todas as casas de uma pré-determinada comunidade pobre. -Por alcance: quando ligado a um programa ou serviço especial.	Dois passos: 1. Nível nacional define áreas geográficas com base em índice de marginalidade. 2. A pesquisa é aplicada em todas as famílias que vivem em áreas rurais. Nas áreas urbanas a pesquisa é aplicada aos candidatos.	Dois passos: 1. Os municípios recebem estimativas (cotas) de sua população pobre 2. As famílias são inscritas até que a cota seja cumprida. (Se o número de famílias pobres exceder a cota, elas ainda podem ser cadastradas).
Como as famílias pobres que não vivem em áreas selecionadas são cadastradas?	Não existe pré-seleção de áreas pobres.	Necessitam inscrever-se nos escritórios municipais do SISBEN.	Elas devem dirigir-se aos escritórios do IMAS para solicitar os benefícios.	Elas não são cadastradas até que as áreas sejam selecionadas nas prioridades estabelecidas para cobertura total (esperado até 2006).	O Governo Federal não faz uma seleção prévia de áreas pobres (prática varia por município).

	<b>FICHA CAS</b>	<b>SISBEN</b>	<b>SIPO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>CADASTRO ÚNICO</b>
As famílias podem inscrever-se a qualquer tempo, mesmo quando encontram-se em uma situação ruim?	Sim.	Sim. Na prática o processo leva um longo tempo (que varia de acordo com o município) devido ao grande número de pessoas.	Sim. O IMAS adiciona a pessoa a um gráfico de “rota”, e visita a família nas semanas seguintes.	Não, os períodos são definidos com base no orçamento autorizado a cada ano. A situação socioeconômica apenas é conhecida quando a pesquisa é feita e atualizada após três anos.	Não na prática.
Que número de identificação é usado para membros da família?	Existe um único número de identificação para cada pessoa, o qual é usado para todos os registros civis e atividades econômicas. Esse número é a identificação usada na Ficha CAS.	Nem todas as pessoas na Colômbia possuem a carteira e o número de identidade. As pessoas são identificadas por um número de quatro dígitos, acrescido de códigos do município e do departamento.	A Costa Rica possui um número de identificação unificado, chamado de “cédula de identidade”. Esse número é usado pelo SIPO e por todos os outros sistemas.	O Programa fornece um número de identificação.	Número com nove dígitos para identificar a família (número do formulário), NIS (Número de Identificação Social) com 11 dígitos para indivíduos, CPF com 11 dígitos para indivíduos, número municipal do IBGE com sete dígitos, código estadual com duas letras.
Quem é o responsável pelo cadastramento e pela operação do sistema?	Os municípios são responsáveis pelo financiamento das inscrições e pela administração da Ficha CAS.	Os municípios possuem um escritório do SISBEN que tem essa responsabilidade. Em alguns municípios, as secretarias de saúde podem aplicar entrevistas do SISBEN em caso de emergências para liberação de tarifas ou redução de taxas hospitalares.	O IMAS administra o sistema. Por meio de acordos formais e contratos, partes do processo para coleta de dados e inscrição de novas famílias ou atualização de famílias existentes podem ser feitas por outras entidades públicas ou privadas.	Coordenação Nacional.	Os municípios coletam os dados. A Caixa Econômica Federal processa os dados e administra o banco de dados.
Como os grupos indígenas são cadastrados no sistema?	Eles não são cadastrados na Ficha CAS.	O SISBEN não se aplica a grupos indígenas. Eles são parte de um grupo especial com acesso preferencial a programas selecionados.	Na Costa Rica, os povos indígenas representam menos de 1% da população total. Essas famílias são cadastradas utilizando os mesmos procedimentos utilizados para todo o resto.	Mesmo processo utilizado para o restante da população, com operação especial para tradução durante a coleta de dados	Em definição; possível envolvimento da FUNAI e da FUNASA.

	<b>FICHA CAS</b>	<b>SISBEN</b>	<b>SIPO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>CADASTRO ÚNICO</b>
Com que frequência a informação é atualizada? Quando as famílias são tiradas do sistema?	A informação é válida por dois anos. A atualização é feita por meio de uma nova pesquisa: quando exigido pelo programa, se a pessoa quiser inscrever-se para um novo benefício ou se a pessoa estiver se re-inscrevendo (no caso de não ter sido aceita anteriormente).	A cada três anos, exceto por demanda para alterações de endereço, nascimentos e mortes. Na prática, varia muito de município para município.	A cada três anos. Um estudo indica que quando o FIS completa três anos de aplicação, uma atualização completa de todas as variáveis (inclusive moradia) deve ser feita. Outras variáveis (excluindo moradia) às vezes tornam-se obsoletas mesmo antes do período de três anos.	Neste ponto, a cada três anos, exceto para alterações, por demanda, de endereço, nomes, mortes. As famílias são excluídas quando não cumprem as condições estabelecidas pelo programa.	Não existe, até o momento, um processo para atualização ou recertificação, e a periodicidade para a recertificação ainda não foi definida. Problemas no sistema não permitiram a atualização dos registros.
Quem conduz as visitas domiciliares (entrevistas)?	-As entrevistas são feitas por pesquisadores contratados pelos municípios.	- Varia de acordo com o município. Municípios pequenos (20.000 hab. ou menos) usam técnicos locais e entrevistadores contratados para realizar as entrevistas. Municípios grandes geralmente utilizam contratados privados.	- Geralmente feitas por universidades ou entidades privadas, com supervisão do IMAS. - Para visitas domiciliares por demanda, o IMAS usa seus próprios funcionários.	Coordenação Nacional feita por funcionários temporários.	Varia por município: - funcionários municipais (professores, médicos, monitores de trabalho infantil), estudantes, ONGs, voluntários. - Contratados públicos e privados em algumas capitais de estado.
Que documentação é utilizada para fins de verificação?	Carteira individual de identidade. Livro de família para cadastramento de parentes. Contra-cheques, comprovantes de aposentadoria, subsídios para determinar renda financeira. Não são feitos cruzamentos de dados externos.	-Carteira de Identidade para os adultos. Certidão de nascimento para as crianças. Não é feita checagem independente de renda ou riqueza.	Carteira de identidade para os adultos; certidões de nascimento para crianças pequenas; evidências de emprego e renda; registros médicos para pessoas doentes ou com necessidades especiais; recibo de pagamento de serviços públicos (eletricidade, telefone, água).	Qualquer identidade oficial ou certificado de autoridades municipais ou locais quando a primeira não estiver disponível. Certidão de nascimento em alguns casos.	Identidade: certidão de nascimento e/ou de casamento, carteira de identidade, número do INSS, título de eleitor. Renda auto-declarada (não verificada).
Quem é o proprietário e o administrador do banco de dados do cadastro?	Os municípios. O MIDEPLAN possui um banco de dados consolidado dos municípios.	Os municípios. Os programas nacionais pegam bases de dados dos municípios para construir seus próprios bancos de dados. Futuramente, o DNP terá um banco de dados consolidado.	O IMAS é o proprietário e o administrador do banco de dados e da documentação de suporte.	Nível federal. Programa Oportunidades.	A Caixa Econômica Federal opera o cadastro. Deveria fornecer dados ao MDS.
No âmbito do município, que órgão administra o banco de dados?	Comissão da Comunidade, composta por membros do Departamento Social e da Secretaria Comunitária de Planejamento. Coordenador do grupo é encarregado da segurança das Fichas e do banco de dados.	Geralmente, a Secretaria de Planejamento. Em alguns casos, as Secretarias de Saúde são autorizadas a contratar a aplicação do SISBEN para liberar ou reduzir taxas hospitalares.	N.A.	N.A.	O grupo de trabalho do Cadastro Único, se existir, a prefeitura ou a secretaria de educação/ saúde.

	<b>FICHA CAS</b>	<b>SISBEN</b>	<b>SIPO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>CADASTRO ÚNICO</b>
Quem faz auditoria dos bancos de dados do Cadastro?	Não há procedimentos externos de auditoria dos bancos de dados.	O DNP (na prática não foi feito). No futuro, papel mais forte de fiscalização para o DNP.	O SIPO não foi auditado formalmente.	A Coordenação de Cadastro de Beneficiários do SEDESOL.	Monitores do MDS (mas não sistematicamente). O TCU fez uma auditoria em outubro de 2002. Houve auditorias em dois estados onde os bancos de dados estavam disponíveis.
Existe um banco de dados nacional (integrado)?	Ao longo dos últimos três anos, o MIDEPLAN criou bancos de dados consolidados, os quais são atualizados uma vez por ano.	Não. Os programas nacionais criam suas próprias bases de dados com informações dos municípios. No futuro, o DNP irá criar uma base de dados nacional para partilhar com outras instituições.	Sim. O acesso dos escritórios locais do IMAS é feito pela intranet ou pela internet.	Sim, é uma exigência básica para a alocação de benefícios com prioridade para as regiões mais pobres do país.	Sim.
Existem penalidades por manipulação, mal uso?	Os supervisores controlam os entrevistadores. As penalidades por manipulação variam de acordo com o município. Os beneficiários dos programas podem perder o benefício se for descoberto que manipularam informação. Na prática, não existe controle e nem uma estrutura legal unificada.	Varia por município. No futuro, um decreto penalizará os funcionários do governo com demissão e os beneficiários com suspensão de benefícios.	As sanções são: - Para funcionários do IMAS, processo disciplinar administrativo. - Para pessoal contratado externamente, demissão imediata. - Para pessoal contratado por outras instituições, suspensão e/ou acusação formal.	Sim, suspensão de benefícios para famílias. Funcionários do governo estão sujeitos à lei que rege os funcionários públicos.	Não até o momento. Se for provada a fraude no âmbito do Bolsa Família, os benefícios são suspensos.
Existem procedimentos de recurso? (Percentual de recursos).	Não existem procedimentos de recursos para o sistema da Ficha CAS. Quando ocorreram queixas, o chefe da equipe da CAS no município decidiu aplicar o questionário mais uma vez, mas somente se as alterações afetassem a pontuação. Em princípio, as pessoas assinam o questionário e certificam que a informação é correta, minimizando os recursos.	Sim, principalmente para refazer a pesquisa. Duas formas legais: a) direitos de petição para inclusão ou repetição da pesquisa, e b) direitos de Tutela. Sob Tutela, um juiz pode determinar que seja feita uma nova entrevista em 48 horas. Os números variam por município. Re-entrevistas já levaram a duplicações no cadastro.	A inclusão de uma família no sistema não garante a inclusão em nenhum programa. Portanto, é raro que alguém demande ser incluído na base de dados do SIPO. As pessoas brigam pelos benefícios, não pela inclusão no SIPO. Não há registro de recursos.	O programa possui um sistema de atendimento ao cidadão para solucionar queixas. O sistema garante o direito de petição aos cidadãos e uma rápida resposta às queixas, e recursos apresentados por pessoas comuns ou por autoridades locais. O sistema opera por meio de um controlador social, atendimento telefônico e atendimento a petições por escrito. As pessoas recebem a resposta em um prazo de 45 dias.	Não existe no momento, embora as famílias possam entrar em contato por meio de um número de atendimento telefônico para quaisquer questionamentos.

	<i>FICHA CAS</i>	<i>SISBEN</i>	<i>SIPO</i>	<i>OPORTUNIDADES</i>	<i>CADASTRO ÚNICO</i>
<b>E. Custos Financeiros (US\$) de Construção e Operação do Sistema de Cadastro</b>					
Modelos estatísticos	O modelo para 2003 teve um custo de US\$40.373	Cerca de US\$20.000, não incluindo a pesquisa	--	Cerca de US\$14.000, não incluindo a pesquisa	Não se aplica
Custo unitário (unidade domiciliar) de construção e atualização do sistema de cadastro	Varia de acordo com o município. Especialistas estimam custos de cerca de US\$8,4 incluindo coleta de dados, processamento, supervisão e administração de bancos de dados.	Varia por município. Em média: -Censo de áreas pobres: US\$1,8 por casa visitada em áreas urbanas, US\$2,7 em áreas rurais (não incluindo custos de mapas de pobreza e planejamento de censo).	Variado, depende do modo de aplicação; US\$6,97 em média. - Varredura urbana: US\$4,2 por família - Varredura rural: US\$7 por família - Demanda individual: \$5,6 por família	Variado, depende do modo de aplicação; especialistas estimam custos aproximados de: - Urbano: US\$4,9 - Rural: US\$6,8 - Médio: US\$5,6	Varia de acordo com o município, indo de US\$ 0,39 a US\$ 7,35 por família entrevistada. Média: US\$3,9 por família.  Sem atualização.
Quem financia a construção e a operação do cadastro?	Os municípios financiam a implementação e a administração da Ficha CAS. O MÍDEPLAN financia um pequeno grupo de pessoas para elaboração, acompanhamento e desenvolvimento de software.	Censo inicial: DNP (60%); municípios (40%). Operação: 100% municípios. DNP financia um pequeno grupo de pessoas (7) para elaboração, acompanhamento e desenvolvimento de software.	IMAS, utilizando recursos de duas principais fontes: recursos próprios e recursos do FODESAF.	Governo federal.	Custos da coleta de dados financiados pelos municípios <sup>42</sup> Administração do banco de dados: 100% federal.
Quanto tempo demorou a construção do cadastro inicial?	Não conhecido. Cadastro inicial feito no início da década de 80.	Dois anos e meio para cobrir mais de 1.000 municípios e 27 milhões de pessoas.	18 meses	4 meses para as primeiras 300.000 famílias.	18 meses para cobrir 29 milhões de pessoas, o que representa 73% do total atual.
<b>G. Quão Efetivo e Custo-Eficiente é o Sistema de Focalização?</b>					
Eficiência de Focalização: - Cobertura (% do Q1 recebendo benefícios) - Incidência (% dos benefícios recebidos pelo Q1)	SUF-31%	Não disponível	Não disponível	31% (Oportunidades)	27% (Bolsa Escola)
	SUF-60%	RSSS-34%	Não disponível	34% (Oportunidades)	39% (Bolsa Escola)
Efetividade de custo (custo total do sistema de cadastro versus total de subsídios alocados).	Estimado em 1,3% (anual 1998)	Estimado em 0,5% (anual 2002)	Estimado em 0,9% (anual 2002)	Estimado em 0,7% (anual 2002)	Estimado em 1,4% (anual 2002) <sup>43</sup>

<sup>42</sup> Para poucos municípios de grande porte (Rio de Janeiro, Manaus, Maceió, Caucaia) que estavam atrasados em seus cadastramentos, o governo federal pagou um subsídio de US\$ 0,28 por entrevista mais US\$ 0,10 para impressão de questionários e custos de treinamento de entrevistadores, num total de US\$ 0,38 do custo registrado de US\$ 0,39. Pelo outro lado da análise, municípios como São Paulo ou Belo Horizonte, e a maioria dos municípios pequenos, financiaram totalmente os custos, exceto os custos de impressão e treinamento.

<sup>43</sup> Para fins de cálculo, assumiu-se um custo médio de entrevista de US\$3,9 multiplicado por 6 milhões de famílias =US\$23,4 milhões, como custo inicial. Também assumiu-se um período de validade de dois anos para as informações, gerando, portanto, um custo anual de US\$11,7 milhões. Depois assumiu-se um custo de manutenção de 10%, equivalente a US\$1,2 milhão. Isso gera um custo anual de US\$12,8, que dividido pelo total de subsídios alocados em 2002= US\$877,3 milhões, equivale a uma taxa de 1,4.

