

# USO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS COMO FERRAMENTA PARA SUBSIDIAR PROCESSOS DE AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vinicius Cesca de Lima<sup>1</sup>

## Introdução

A avaliação – palavra cuja origem latina remete à ideia de julgamento para atribuição de valor (MOKATE, 2002) – pode ser definida como um processo de análise sistemático e objetivo que tem por finalidade identificar, à luz dos objetivos especificados, a pertinência, eficácia, eficiência e impacto de determinada atividade (UNICEF, 1990).

Como apontam Costa e Castanhar (2003), o interesse pela avaliação de programas públicos e ações governamentais emerge no país durante a década de 1980, em decorrência da crise econômica e

---

<sup>1</sup> Mestre em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, psicólogo no Setor de Vigilância Socioassistencial, Gestão do Trabalho e Regulação da Secretaria de Saúde e Assistência Social da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba/SP. Contato: [viniciuscesca@gmail.com](mailto:viniciuscesca@gmail.com).

social que coloca em xeque a capacidade do Estado em fazer frente às demandas sociais por políticas públicas. Seu agravamento, com a crise fiscal da década seguinte, colocou, por sua vez, o desafio de uma ação governamental mais eficaz, eficiente e efetiva e, simultaneamente, com menor custo. Neste contexto, tendo como principal característica ser pesquisa aplicada com a finalidade prática de incidir sobre a o planejamento e a execução de determinado programa governamental (COTTA, 1998), a avaliação aparece como instrumento fundamental para melhorar os resultados alcançados, aprimorar a utilização dos recursos e fornecer dados que subsidiem a formulação e a gestão de políticas sociais mais consistentes e eficazes (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Avaliações podem ser realizadas em quaisquer momentos do ciclo gerencial das políticas públicas e visam atender às necessidades decisórias específicas de cada um. Desta forma, é possível definir tipologias de avaliação de acordo com sua finalidade e com o momento de sua realização: avaliação *ex-ante* ou *ex-post*, avaliação de necessidades, de processos, de resultados, de impactos (COTTA, 1998; BAUER, 2010). Em decorrência dos interesses deste estudo, focaremos nas avaliações de resultados e de impactos, ou seja, naquelas formas de análise que buscam construir um juízo de valor a respeito das mudanças proporcionadas pela intervenção realizada pela política pública, em seus efeitos sobre a realidade. No caso específico da política de assistência social, campo em que se deu a experiência que será relatada e analisada neste artigo, o interesse está nas formas de avaliar se efetivamente é assegurada proteção social a quem dela necessita.

Na literatura sobre o tema, como sumariza Bauer (2010), “avaliação de resultados” e “avaliação de impactos” são termos ora usados como sinônimos ora para designar o que seriam tipos distintos de avaliação. Quando tratados como sinônimos, “resultados” e “impactos” se referem genericamente a “efeitos”. Quando tratados como distintos, “resultado” pode designar um efeito intermediário ou de curto/médio prazo enquanto “impacto” é utilizado para nomear os efeitos finais ou de longo prazo (COTTA, 1998; BAUER, 2010). A avaliação de impactos pode se

referir ainda ao tipo de avaliação que busca determinar a relação de causalidade entre a intervenção realizada e as mudanças observadas, ou seja, determinar tanto se ocorreram os efeitos desejados quanto se estes podem ser atribuídos à intervenção realizada (BAKER, 2000). Neste sentido, ao buscar identificar os efeitos líquidos da intervenção, a avaliação de impactos incorporaria outras formas de avaliação, com a de processos e de resultados, ao avaliar a realização das atividades planejadas, os resultados intermediários e finais alcançados e as relações causais entre as atividades e os resultados (COSTA; CATANHAR, 2003). Desta forma, sem esgotar o debate sobre as nuances e os sentidos atribuídos a estas formas de avaliação, o que queremos destacar aqui é a existência de duas dimensões básicas nas avaliações que tem por objeto os efeitos produzidos pelas políticas públicas: a) a identificação das mudanças causadas na realidade a partir da intervenção realizada e b) a determinação de relações de causalidade entre os efeitos identificados e a intervenção desenvolvida, eliminando o “efeito ambiente” (aquele que ocorreria a despeito de qualquer intervenção) e outros fatores e eventos que podem estar correlacionados aos resultados sem que tenham sido causados pela intervenção avaliada.

Na Assistência Social, este conjunto de preocupações está presente desde o início do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Expressão disso é o entendimento, registrado na Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, de serem tarefas fundamentais, urgentes e prioritárias a formulação e a implantação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação no SUAS, na perspectiva de:

[...] maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social;

[...] desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área de assistência social, da gestão e do controle social;

[...] construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários (BRASIL, 2004, p. 57)

Enquanto processo que compõe a função de Vigilância Socioassistencial do SUAS (BRASIL, 2012, 2013a, 2013b), ao lado dos processos de diagnóstico e de monitoramento, a avaliação visa à:

análise das demandas de proteção social, das ações, características e resultados dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, para determinar o mérito, a relevância, a qualidade, pertinência e efetividade das ações, gerando recomendações para a sua correção ou melhoria (BRASIL, 2013b, p. 38).

Outra importante conquista na direção da organização dos processos de avaliação dos efeitos produzidos pela política de assistência social é a definição, na tipificação de seus serviços, das aquisições e impactos sociais esperados (BRASIL, 2009). Estabeleceram-se assim os parâmetros de resultados e de impactos a serem avaliados.

Passada uma década do início da implantação do SUAS, a estruturação dos processos de avaliação avançou, mas permanece um desafio. Segundo o levantamento mais recente disponível (BRASIL, 2014), realizado no ano de 2013, áreas destinadas à Vigilância Socioassistencial estavam constituídas em 69,3% dos municípios brasileiros (e ausentes, portanto, em 30,7%). Contudo, sua constituição era informal em 36% dos municípios. Ainda segundo o Censo SUAS 2013, em apenas 25% dos municípios em que a Vigilância Socioassistencial estava constituída havia profissionais exclusivamente dedicados a isso. Outro indício dos desafios a serem enfrentados neste campo pode ser identificado quando analisamos as atividades desenvolvidas pelas áreas de Vigilância Socioassistencial. Considerando o rol de dezenove atividades que foram pesquisadas no Censo SUAS 2013, a média de execução, no país, era de apenas 39%. Dos municípios que

informaram possuir áreas de Vigilância Socioassistencial constituídas, aproximadamente 64% relataram realizar menos da metade das atividades que foram pesquisadas.

O estudo que passamos a relatar e analisar se insere neste contexto. Busca contribuir com o debate sobre a função de Vigilância Socioassistencial a partir de uma experiência de estruturação dos processos de avaliação – na perspectiva da avaliação dos efeitos (resultados e impactos) – na política de assistência social, desenvolvida em um município paulista de grande porte, em gestão básica do SUAS.

## 1. Percurso metodológico

Este estudo foi orientado por um pergunta central: as ações de assistência social produzem mudanças nas condições de vida da população usuária, na direção de lhe assegurar proteção social? Para respondê-la, de imediato se colocam dois problemas: a) identificar fontes de dados que informem sobre as condições de vida da população e b) comparar estas condições ao longo de um determinado período de tempo.

Estes problemas trazem à tona uma das principais dificuldades, segundo Jannuzzi (2005), para o monitoramento e a avaliação de programas públicos: “dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de sua implementação e do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas estão tendo” (p. 157). Na escolha das fontes de dados para o tipo de avaliação que buscamos realizar, esta dificuldade se expressa na medida em que nos deparamos, por um lado, com fontes estatísticas abrangentes e com capacidade de desagregação territorial, mas atualizadas com pouca frequência, como é o caso dos Censos Demográficos do IBGE, e, por outro lado, com fontes de atualização mais frequente, mas sem abrangência e com pouca ou nenhuma possibilidade de desagregação, inviabilizando a leitura territorial que é assumida como fundamental pela política de assistência social. Assim, a escolha da fonte de dados foi a primeira

questão enfrentada na estruturação desta experiência de avaliação.

Jannuzzi (2005) indica que, para perceber mais claramente os impactos de um determinado programa, deve se buscar medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos gerados por ele e que uma maneira de operacionalizar isso é avaliando os efeitos sobre grupos populacionais específicos. Nesta direção, optamos pela utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (doravante identificado apenas como “Cadastro Único”) como fonte de dados para a construção dos indicadores utilizados no processo de avaliação. De acordo com o decreto federal que o disciplina (BRASIL, 2007), o Cadastro Único é “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda”, assim entendidas aquelas com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo e aquelas com renda familiar mensal total de até três salários mínimos. Sua utilização é obrigatória na seleção de beneficiários e na integração de programas sociais geridos pelo governo federal. O cadastro deve ser atualizado a cada dois anos e conter informações referentes à identificação e à caracterização do domicílio, à identificação e à documentação civil de cada membro da família e à escolaridade, ao trabalho e à renda. A formulação e a gestão de políticas públicas, assim como a realização de estudos e pesquisas, são finalidades explicitamente mencionadas como possíveis para a utilização desta base de dados.

Por suas características, o Cadastro Único é a principal fonte de informações sobre as condições de vida da população usuária do SUAS. Sua atualização constante e frequente possibilita que indicadores sobre estas condições de vida sejam passíveis de comparação ao longo do tempo. Desta forma, resolve os dois problemas identificados a partir da pergunta que orientou esta experiência avaliativa.

Extraímos a base completa de dados do Cadastro Único no município em dois momentos distintos: janeiro e dezembro do ano de 2014. Comparando as duas bases, identificamos 3.878 famílias que já estavam cadastradas em janeiro/2014 e que atualizaram as informações cadastrais em algum momento ao longo do ano

(aproximadamente 27% do total). Identificamos, na sequência, o intervalo de tempo transcorrido entre esta atualização recente, realizada durante 2014, e a atualização imediatamente anterior, encontrando valores que variaram de alguns meses a quase sete anos. Para evitar distorções ao comparar períodos tão diferentes e tão distantes entre si, eliminamos da amostra aquelas famílias cujo intervalo entre atualizações fora menor do que um ano (884 casos) e maior do que três anos (497 casos). Obtivemos, assim, uma amostra de 2.497 famílias com informações cadastrais que poderiam ser comparadas ao longo de um período de um a três anos, identificando, por sua vez, possíveis mudanças em suas condições de vida, naquelas dimensões investigadas pelo Cadastro Único.

Antes de iniciar o cálculo dos indicadores que expressassem as condições de vida desta população, reajustamos todos os valores monetários para a data-base de 01/01/2015, utilizando o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) do IBGE. Com finalidade semelhante, as faixas de renda per capita e os rendimentos de trabalho foram calculados em termos de frações do salário mínimo, minimizando distorções em decorrência da variação de seu valor entre os anos de 2011 e 2014.

Selecionadas as famílias que compuseram a amostra analisada e feitos os ajustes nos valores monetários, procedemos com o cálculo de 16 (dezesseis) indicadores sociais sobre as condições de vida destas famílias, agrupados em cinco dimensões distintas, apresentados na Tabela 01<sup>2</sup>. Todos os indicadores foram calculados para a data da última atualização cadastral (identificada como  $D_2$ ) e para a data da atualização cadastral anterior, situada um a três anos antes (identificada como  $D_1$ ).

---

<sup>2</sup> Os dados contidos no Cadastro Único permitem a construção de outros indicadores nas dimensões analisadas, potencialmente relevantes para as finalidades aqui pretendidas, que não foram utilizados por não expressarem situações significativas especificamente na realidade em que foi realizada a experiência. É o caso, por exemplo, do trabalho infantil. Além disso, pela própria forma de coleta e disponibilização dos dados, o Cadastro Único permite atribuir a cada indicador recortes específicos, como para idade, sexo, raça e pessoas com deficiência.

Tabela 01. Indicadores sociais utilizados no estudo

Dimensão	Indicadores
<b>Segurança de Renda</b>	R1. Posição em relação às linhas de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza R2. Renda domiciliar mensal per capita R3. Composição da renda domiciliar total por fonte de rendimentos R4. Família beneficiária do Programa Bolsa Família R5. Cobertura pelo Programa Bolsa Família de seu público elegível
<b>Trabalho</b>	T1. Domicílios com pessoas de 18 a 59 anos de idade ocupadas T2. Proporção de pessoas de 18 a 59 anos ocupadas T3. Domicílios com presença de trabalhador em condição informal T4. Domicílios com presença de trabalhador com ocupação de remuneração igual ou inferior a 01 salário mínimo
<b>Habitação</b>	H1. Condição de adequação da moradia da família H2. Número médio de pessoas por dormitório H3. Forma de abastecimento de água do domicílio H4. Forma de escoamento sanitário do domicílio H5. Destinação do lixo do domicílio
<b>Segurança Alimentar</b>	A1. Despesa mensal média per capita com alimentação, higiene e limpeza
<b>Educação</b>	E1. Domicílios com pessoas de 10 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever E2. Domicílios com crianças ou adolescentes de 6 a 17 anos fora da escola



## 2. Frágeis alterações nas condições de vida das famílias usuárias do SUAS

Apresentamos a seguir os resultados encontrados para cada indicador construído.

### 2.1 Condições de Renda

O primeiro indicador de renda utilizado no estudo foi o de posição em relação às linhas de extrema pobreza (renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$77,00), pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$77,01 e R\$154,00) e vulnerabilidade à pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$154,01 e meio salário mínimo). Os resultados encontrados são apresentados na Tabela 02.

Tabela 02. Indicador R1 - Posição em relação às linhas de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza em D<sub>1</sub> e D<sub>2</sub>.

Posição	% de famílias em D <sub>1</sub>	% de famílias em D <sub>2</sub>
Famílias em condição de extrema pobreza	44%	33%
Famílias em condição de pobreza	25%	24%
Famílias em condição de vulnerabilidade à pobreza	20%	27%
Famílias acima da linha de vulnerabilidade à pobreza	12%	16%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

Os dados evidenciam uma redução na proporção de famílias em condição de extrema pobreza, com reflexos no aumento da proporção de famílias em condição de vulnerabilidade à pobreza e, em menor medida, na proporção daquelas que superam o patamar de renda familiar per capita de meio salário mínimo.

Os demais indicadores desta dimensão corroboram este quadro de melhora nas condições de renda das famílias. A renda domiciliar mensal total evoluiu de uma média de R\$761,32 em D<sub>1</sub> para a média de R\$825,18 em D<sub>2</sub>, representando um aumento de 8%. Quando considerada a per capita (*indicador R2*), o aumento foi ainda mais significativo, passando da média de R\$183,35 na data inicial para R\$221,00 na data final, o que representa 21% de aumento.

Esta é a dimensão em que foram identificadas as mais significativas mudanças na condição de vida das famílias, ainda que estas mudanças não sejam suficientes para garantir um padrão em que seja possível concluir que há segurança de renda. Há algum alívio nas condições mais extremas de baixa renda, mas mantendo algum grau de vulnerabilidade socioeconômica para a maioria (84%) destas famílias. Este quadro é coerente, por sua vez, com os esforços concentrados ao longo dos últimos anos, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, nas famílias em condição de pobreza extrema.

A média oculta, contudo, diferentes formas de mobilidade das famílias, em relação ao seu padrão de rendimentos, ao longo do período analisado. A Tabela 03 apresenta a posição em relação às linhas de pobreza, na data final, das famílias que compunham cada subgrupo na data inicial.

Tabela 03. Posição em relação às linhas de pobreza na data final de cada subgrupo de famílias na data inicial

Subgrupo inicial (em D <sub>1</sub> )	Subgrupo final (em D <sub>2</sub> )			
	Extrema pobreza	Pobre za	Vulnerabilida de à pobreza	Não pobre
<b>Extrema pobreza</b>	56%	21%	17%	5%
<b>Pobreza</b>	23%	42%	29%	6%
<b>Vulnerabilidade à pobreza</b>	11%	19%	52%	18%
<b>Não pobre</b>	5%	6%	14%	75%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

De forma geral, 54% das famílias se mantiveram na mesma faixa de renda em que se encontravam inicialmente, 31% se encontravam em faixa de renda superior à inicial e 14% em faixa inferior à inicial. O subgrupo com maior mobilidade ascendente foi o de famílias em condição de extrema pobreza (44% se encontravam em faixa superior à inicial) e o subgrupo com maior mobilidade descendente foi o de famílias em condição de vulnerabilidade à pobreza (30% se encontravam em faixa inferior à inicial).

Diferentes formas de mobilidade também aparecem quando se analisa mais detalhadamente as variações na renda domiciliar per capita. Se, de forma geral, considerando o total de famílias, houve um aumento de 21%, este aumento somente foi real para 56% das famílias enquanto para as outras 44% a renda domiciliar per capita permaneceu igual ou diminuiu entre os dois períodos analisados. A Tabela 04 apresenta a renda domiciliar per capita média de cada subgrupo. Os dados sinalizam que o aumento geral se deu em decorrência de maior intensidade dos ganhos quando comparada com a intensidade das perdas no patamar de renda.

Tabela 04. Renda domiciliar mensal per capita média na data inicial e na data final das famílias cuja renda aumentou e das famílias cuja renda diminuiu durante o período

Subgrupo	Média em D <sub>1</sub>	Média em D <sub>2</sub>	Variação entre D <sub>1</sub> e D <sub>2</sub>
Famílias cuja renda domiciliar mensal per capita aumentou entre D <sub>1</sub> e D <sub>2</sub>	R\$ 140,98	R\$ 271,66	93%
Famílias cuja renda domiciliar mensal per capita diminuiu entre D <sub>1</sub> e D <sub>2</sub>	R\$ 237,08	R\$ 156,77	-34%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

Este grau possível de detalhamento, que considera cada núcleo familiar, nos três indicadores analisados até aqui, é importante para

a avaliação dos impactos na medida em que permite problematizar a durabilidade e a sustentabilidade das mudanças e também para identificar, com maior precisão, os grupos populacionais que não são alcançados pelos efeitos positivos gerais evidenciados.

Os outros dois indicadores da dimensão de renda dizem respeito à cobertura das famílias pelo Programa Bolsa Família. Na data inicial, 70% das famílias deste grupo eram beneficiárias do programa. Na data final, esta proporção havia se reduzido para 60% das famílias (*indicador R4*). Das famílias que eram beneficiárias na data inicial, 82% permaneciam no programa na data final enquanto 18% haviam sido desligadas. Das famílias que não eram beneficiárias inicialmente, 92% permaneciam nesta condição e as outras 8% haviam sido inseridas no programa.

Esta redução na proporção de famílias beneficiárias poderia indicar uma elevação no padrão de renda, situando-as além dos critérios de seleção do programa (o que pode ser valorado positivamente), ou a redução da capacidade do programa de atender seu público elegível (o que pode ser valorado negativamente). Para esclarecer qual era o caso, calculamos a taxa de cobertura pelo Programa Bolsa Família de seu público elegível (*indicador R5*), com os resultados expostos na Tabela 05.

Tabela 05. Proporção de famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família e taxa de cobertura

Data de referência	Proporção de famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família	Taxa de cobertura pelo Programa Bolsa Família do público elegível
D <sub>1</sub>	67,3%	92%
D <sub>2</sub>	66,7%	77%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

Os dados indicam que, a despeito das alterações no padrão de renda, a proporção de famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família se manteve praticamente a mesma ao longo do período analisado. Por sua vez, a cobertura efetiva do programa em relação a seu

público elegível se reduziu drasticamente ao passar de 92% para 77%. Desta forma, a redução na proporção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família decorreu, entre os dois momentos, não da elevação do patamar de renda, mas sim da falta de acesso ao programa por parte de famílias que atendem seus critérios de seleção. A gravidade deste quadro se explicita melhor quando consideramos que entre as famílias que, na data final, não estavam inseridas no programa apesar de elegíveis a ele, 71% eram famílias que participavam do programa, permaneceram elegíveis, mas mesmo assim foram desligadas, e 28% eram famílias que já eram elegíveis inicialmente e, apesar de permanecerem nesta condição, não acessaram o programa por todo este período de um a três anos.

A combinação de tendência de aumento da renda da população com redução da cobertura das famílias elegíveis pelo Programa Bolsa Família sugere que o programa não é o fator decisivo na ampliação da renda das famílias. Pode indicar ainda razões para a mobilidade descendente das famílias deste grupo. A análise da decomposição da renda familiar por fontes de rendimento parece confirmar esta interpretação (*indicador R3*). Adotamos uma classificação de sete distintas fontes de rendimento: a) rendimentos de trabalho; b) doações; c) aposentadoria, pensão e Benefício de Prestação Continuada (BPC); d) seguro desemprego; e) pensão alimentícia; f) benefício do Programa Bolsa Família; g) outras. Em média, as cinco primeiras tiveram uma elevação durante o período, enquanto as outras duas foram reduzidas, como apresenta a Tabela 06.

Tabela 06. Renda domiciliar mensal média, decomposta por fonte de rendimento.

Fonte	Valor médio em D <sub>1</sub> (R\$)	Valor médio em D <sub>2</sub> (R\$)
Rendimentos de trabalho	465,30	504,93
Doações	11,50	14,55
Aposentadoria, pensão e BPC	107,23	156,24

Seguro desemprego	7,11	10,44
Pensão alimentícia	35,35	37,04
Benefício do PBF	118,09	94,55
Outras	16,75	7,43

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

Apesar dos aumentos e reduções nos valores absolutos, estas variações representaram uma pequena alteração nos pesos relativos de cada fonte na composição da renda domiciliar total entre a data inicial e a data final. Não houve mudanças significativas no peso dos rendimentos de trabalho (de 61,1% para 61,2%), de doações (de 1,5% para 1,8%), do seguro desemprego (de 0,9% para 1,3%), de pensão alimentícia (de 4,6% para 4,5%) e de outras fontes (de 2% para 1%), sendo notadas mudanças relevantes apenas no peso dos benefícios do Programa Bolsa Família (redução de 16% para 11%) e de aposentadorias, pensões e Benefícios de Prestação Continuada (aumento de 14% para 19%). Este último caso, especificamente, pode ser um efeito positivo das ações socioassistenciais por possivelmente representar ampliação do acesso aos direitos da seguridade social.

## 2.2 Condições de Trabalho

Por suas próprias características como cadastro socioeconômico, o peso da dimensão renda no Cadastro Único é predominante. Isso não significa, porém, não ser possível extrair outros indicadores sociais relevantes, como os relacionados ao trabalho.

De forma geral, as condições de trabalho das famílias melhoraram ao longo do período analisado, ainda que, como no caso da renda, se mantenha em patamar bastante precário. A proporção de famílias em que todos os membros com idade entre 18 e 59 anos estavam desocupados caiu de 40% para 34% (*indicador*

T1). Na mesma direção, a proporção de pessoas com idade entre 18 e 59 anos ocupadas aumentou de 42% para 49% (*indicador T2*). Outra mudança positiva está na redução das pessoas ocupadas em condição de trabalho informal, de 8% para 5% (*indicador T3*). A única exceção, por apresentar uma tendência negativa, é a proporção de ocupações de baixa remuneração (igual ou inferior a 01 salário mínimo), que aumentou de 38% para 44% (*indicador T4*), sinalizando que a ampliação do número de pessoas ocupadas não foi necessariamente acompanhada por melhores condições de trabalho.

Da mesma forma que realizamos com os indicadores de renda, a análise detalhada, que considera cada núcleo familiar, revela movimentos distintos. Em 57% das famílias, não houve alteração na proporção de pessoas adultas ocupadas. A tendência geral de ampliação da ocupação se confirma, nos casos singulares, para 25% das famílias, nas quais aumentou a proporção de adultos ocupados, e não corresponde à realidade de 18% delas, para quem a tendência foi inversa, com redução desta proporção.

### 2.3 Condições de Habitação

Produzimos indicadores para cada um dos componentes utilizados pelo IBGE (2012) para definir a adequação da moradia: número de moradores por dormitório (*indicador H2*), abastecimento de água (*indicador H3*), escoamento sanitário (*indicador H4*) e destinação do lixo (*indicador H5*). Combinando-os (*indicador H1*), consideramos como adequados os domicílios com até dois moradores por dormitório, cujo abastecimento de água é feito através da rede geral de distribuição, cujo escoamento sanitário utiliza rede de esgoto ou fossa séptica e com coleta de lixo direta ou indireta. Consideramos semiadequados os domicílios que possuíam condições adequadas em, ao menos, um desses componentes, mas não em todos eles. Foram classificados como inadequados aqueles que não possuíam nenhum componente adequado. Encontramos o resultado apresentado na Tabela 07.

Tabela 07. Distribuição dos domicílios por condição de moradia (Indicador H1) na data inicial e na data final

<b>Condição de moradia</b>	<b>Na data inicial (D<sub>1</sub>)</b>	<b>Na data final (D<sub>2</sub>)</b>
<b>Adequada</b>	49,8%	53,2%
<b>Semiadequada</b>	49,9%	46,6%
<b>Inadequada</b>	0,3%	0,2%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

De forma geral, os dados indicam pouca mudança na adequação das condições de moradia destas famílias, com pequena ampliação nos domicílios com condições adequadas. Desagregando os dados por núcleo familiar, encontramos um cenário em que as condições de moradia permaneceram as mesmas para 82% das famílias, melhoraram para 11% delas e pioraram para os 7% restantes.

Analisando cada componente das condições de habitação, encontramos pouca alteração em três deles. Do total de domicílios, 97% permaneceram com as mesmas condições de abastecimento de água e de escoamento sanitário (ambas em um patamar de adequação de 95%) e 99% permaneceram com as mesmas condições de destinação de lixo (em um patamar de adequação que oscilou de 98% para 99%). O único componente que apresentou alguma variação significativa foi o número de moradores por dormitório, com melhora nas condições de 10% dos domicílios e piora em 6% deles. Com isso, a proporção de domicílios com número adequado de moradores por dormitório subiu de 53% para 57%.

#### 2.4 Condições de segurança alimentar

Como indicador das condições de segurança alimentar, utilizamos a despesa mensal média per capita com alimentação, higiene e limpeza (*indicador A1*).

Dentre as dimensões analisadas, esta é a que apresenta os piores resultados. Na média das famílias, a despesa mensal per capita com estes produtos variou de R\$73,73 para R\$75,91, um aumento de



aproximadamente 3%. Contudo, este é o caso em que a média oculta as maiores desigualdades: para 63% das famílias a despesa com alimentos, higiene e limpeza diminuiu no período analisado. Para 33% das famílias a despesa aumentou e para os demais 4% permaneceu a mesma.

O quadro geral de aumento quando houve redução de gastos com estes produtos para quase dois terços das famílias se tornou possível porque a intensidade do aumento foi muito superior à intensidade da redução, como evidencia a Tabela 08.

Tabela 08. Variação na despesa mensal média per capita com alimentação, higiene e limpeza entre as famílias que tiveram aumento e as famílias que tiveram redução desta despesa

Subgrupo	Valor em D <sub>1</sub> (R\$)	Valor em D <sub>2</sub> (R\$)	Varição entre D <sub>1</sub> e D <sub>2</sub>
Famílias que aumentaram sua despesa média per capita com alimentação, higiene e limpeza	56,41	101,11	79%
Famílias que reduziram sua despesa média per capita com alimentação, higiene e limpeza	86,27	66,09	-23%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (janeiro e dezembro/2014)

### 2.5 Condições de educação

Por fim, produzimos dois indicadores para expressar possíveis mudanças nas condições educacionais destas famílias. Ambos não apresentaram variações significativas no período analisado. A proporção de domicílios com pessoas de 10 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever (*indicador E1*) variou de 10,3% para 10,9% e a proporção daqueles com crianças ou adolescentes de 6 a 17 anos fora da escola (*indicador E2*) variou de 7,2% para 6,6%.

Mesmo quando considerados os dados detalhados por núcleo familiar, o cenário é de quase imobilismo. As condições de analfabetismo melhoraram em 2,2% das famílias e pioraram em 2,9%, mantendo-se as mesmas para a absoluta maioria (95%) das famílias. As condições de crianças e adolescentes fora da escola, por sua vez, melhoraram em 3,4% das famílias e pioraram em 3,0%, mantendo-se as mesmas em 94% dos casos.

## Considerações Finais

A experiência desenvolvida, cujos procedimentos e resultados descrevemos neste artigo, de construção, a partir do Cadastro Único de Programas Sociais, de indicadores sociais que permitam monitorar, ao longo de determinados períodos de tempo, a evolução das condições de vida das famílias usuárias da política de assistência social é um procedimento exploratório que pode subsidiar os processos de avaliação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Não se pode ignorar que este procedimento esbarra em uma dificuldade central encontrada nos processos de avaliação dos efeitos (resultados e/ou impactos) de políticas públicas: a determinação das relações de causalidade entre as ações desenvolvidas e as mudanças identificadas. Para cada uma das dimensões aqui analisadas, poderíamos construir as mais variadas hipóteses de suas determinações causais, ligadas ou não aos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social e de outras políticas setoriais. A melhora nas condições de ocupação da população pode se relacionar, entre outros determinantes, ao acesso a projetos de inclusão produtiva (socioassistenciais ou não), ao aquecimento da atividade econômica local (ligadas ou não a políticas estatais de estímulo) e a alterações no perfil demográfico. A permanência das condições de habitação pode indicar a falta de acesso a políticas habitacionais tanto quanto a inadequação das políticas existentes, casos que demandariam decisões absolutamente distintas para os formuladores e operadores destas políticas. A

limitação aqui é a ausência de um contrafactual, de determinação do que teria acontecido caso a ação governamental não tivesse sido implantada, que é componente imprescindível de uma avaliação de impacto com rigor metodológico (BAKER, 2000). Por esta razão, desenhos experimentais e quase-experimentais de pesquisa, com grupos de controle, são mais comumente utilizados em avaliações deste tipo (COTTA, 1998), o que não é o caso da experiência que relatamos. Não se pode desconsiderar, contudo, que a complexidade e eventualmente os custos envolvidos em pesquisas desse tipo podem inviabilizar sua execução pelas áreas de gestão responsáveis pela Vigilância Socioassistencial, especialmente quando consideramos o cenário de dificuldades de sua estruturação no país.

Porém, se está longe de esgotar as necessidades de avaliação na gestão do Sistema Único de Assistência Social, o sistema de indicadores produzidos a partir do Cadastro Único pode cumprir função exploratória, para ampliar o conhecimento dos formuladores e operadores da política de assistência social sobre as condições de vida de seus usuários. Pode inclusive sinalizar campos específicos em que é preciso aprofundar o estudo para avaliação: na experiência relatada podemos exemplificar esta necessidade de aprofundamento na redução da cobertura do Programa Bolsa Família e na ausência de mudanças relevantes nas condições habitacionais e educacionais.

Ao permitir procedimentos de fácil operacionalização e sem qualquer custo relevante, a partir de uma base de dados amplamente acessível aos órgãos gestores municipais de assistência social, a experiência apresentada é replicável mesmo em condições menos favoráveis de estruturação das áreas de Vigilância Socioassistencial. Ao construir um painel de indicadores que permitem monitorar longitudinalmente as condições de vida das famílias usuárias do SUAS, em dimensões como trabalho, renda, habitação, segurança alimentar e educação, possibilitando ainda recortes específicos por subgrupos como idade, sexo, raça e pessoas com deficiência, supre a lacuna, identificada nas estatísticas oficiais, de obtenção de informações periódicas e específicas diretamente

sobre os fenômenos sociais que se busca alterar a partir desta política pública. Cumpre esta função sem que seja preciso implantar instrumentos específicos de registro ou coleta de informações. Destaque-se ainda a vantagem adicional de possibilitar a focalização nos grupos populacionais de interesse imediato para a política de assistência social. Desta forma, os indicadores sociais produzidos garantem, em boa medida, algumas propriedades que Jannuzzi (2005) indica como desejáveis: relevância, validade, confiabilidade, sensibilidade, especificidade, periodicidade, factibilidade de obtenção a custos módicos, referência a grupos sociais de interesse e comparabilidade ao longo do tempo.

## Referências

BAKER, J. L. **Evaluating the impact of development projects on poverty**: a handbook for practitioners. Washington: World Bank, 2000. (Directions on development).

BAUER, A. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 229 - 252, maio/ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília: 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social**. Brasília: MDS, 2013b. (CapacitaSUAS, caderno 3)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2013: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2014.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969 - 992, set./out. 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 103 – 124, abr./jun. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características urbanísticas do entorno dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137 - 160, abr./jun. 2005.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 1, p. 89 - p. 134 jan./mar. 2002

UNICEF. **A UNICEF guide for monitoring and evaluation: making a difference?** New York: Unicef, 1990.

Recebido em 23/02/2015  
e aceito em 04/08/2015.

---

**Resumo:** O artigo apresenta uma experiência de utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta para subsidiar os processos de avaliação de efeitos (resultados e/ou impactos) na política de Assistência Social, desenvolvida no âmbito da função de Vigilância Socioassistencial. São descritos os procedimentos utilizados na construção de um painel de indicadores para monitorar longitudinalmente a evolução de condições de renda, trabalho, habitação, segurança alimentar e educação das famílias usuárias da assistência social. Para exemplificar sua utilização, analisam-se cada um dos indicadores produzidos a partir da realidade do município em que foi desenvolvida a experiência. Por fim, analisamos as limitações e as vantagens da utilização destes procedimentos em processos avaliativos.

**Palavras-chave:** assistência social, avaliação, vigilância socioassistencial, cadastro único, indicadores sociais.

---

**Title:** Using the Unified Registry for Social Programs as tool to support evaluation processes in Social Assistance policy.

**Abstract:** This paper presents an experience of using the Unified Registry for Social Programs of the Brazilian federal government as a tool to support processes of evaluating effects (results and/or impacts) in Social Assistance policy, developed within its surveillance function. It describes the procedures used to build a panel of indicators to longitudinally track the evolution of life conditions from the families that use social assistance services, in dimensions such as income, work, habitation, food security and education. To illustrate its use, the paper analyzes each of the indicators produced for the reality of the city where the experience took place. Finally, it analyzes the limits and the advantages of using these procedures for evaluation processes.

**Keywords:** social assistance, evaluation, social surveillance, unified registry, social indicators.

---