

AValiação DE POLÍTIcas SOCIAIS NO BRASIL: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

MARÍLIA PATTA RAMOS

PhD em Sociologia, professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista CNPq.

LUCIANA LEITE LIMA

Doutora em Ciências Sociais, professora e pesquisadora no curso de Políticas Públicas do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

O foco deste artigo são o retrospecto histórico da avaliação de políticas e programas sociais no Brasil a partir dos anos 2000 e as avaliações do Programa Bolsa Família já realizadas no Brasil. Na primeira parte, são apresentados os diferentes momentos pelos quais passou a avaliação de políticas sociais no Brasil a partir da década de 2000, bem como um retrospecto histórico das principais ações até a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a instauração de uma cultura da prática avaliativa até o momento atual. Por fim, são apresentados os desenhos das avaliações oficiais do governo¹ a que o Programa Bolsa Família já foi submetido, assim como alguns dos procedimentos metodológicos empregados na tentativa de levantar impactos do referido programa.

A AVALIAÇÃO NO BRASIL

O PLANOS PLURIANUAIS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo do título VI – da Tributação e do Orçamento –, estabeleceu como leis de iniciativa do Poder Executivo, a serem submetidas à aprovação do Legislativo:

- a) o Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração;
- b) e as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento.

Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser subordinados ao PPA. Embora os PPA dos quadriênios 1996-1999 e 2000-2003 já possuíssem instrumentos de avaliação e monitoramento, os modelos apresentavam falhas, o que suscitou a necessidade de corrigir certos aspectos (GARCIA, 2000).

Já o PPA de 2004 a 2007 trouxe uma inovação inexistente nos anos anteriores: o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual. O objetivo era assegurar que a avaliação integrasse a gestão dos programas subsidiando a tomada de decisão, bem como disseminar a cultura avaliativa e garantir a sua utilização na formulação e na implementação das políticas e programas de governo. A estrutura principal

(1) Não incluímos neste artigo todas as avaliações acadêmicas feitas por pesquisadores individuais, apenas priorizamos algumas com desenhos de investigação mais ilustrativos e focamos naquelas avaliações governamentais realizadas ou encomendadas pelo MDS.

desse Sistema é a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), assessorada pela Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA). A Comissão é constituída pelos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Meio Ambiente, além da Casa Civil, com a finalidade de deliberar sobre propostas de normas e procedimentos gerais relativos à Avaliação e Monitoramento (A&M) dos programas do Poder Executivo. Além disso, essa Comissão oferece elementos técnicos que orientam o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados.

Segundo a legislação, o relatório anual de avaliação deve conter:

- a) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano;
- b) demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas;
- c) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa;
- d) avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa (BRASIL, 2000).

Quanto ao monitoramento, o principal instrumento do PPA é a Portaria N^o 198, de 18 de julho de 2005, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que “estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan” (BRASIL, 2005, p. 1).

A norma obriga o registro de informações do desempenho físico das ações no sistema pelos coordenadores de ação, como também das restrições à execução e providências adotadas para sua superação. No que tange à avaliação, o PPA inclui o Relatório Anual de Avaliação, obrigatório por lei e encaminhado ao Congresso Nacional, junto com as normas propostas de revisão do Plano e da Lei Orçamentária Anual. Esse relatório contém:

- a) a avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano;
- b) o demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas;
- c) o demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa;
- d) a avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa (BRASIL, 2000).

O Relatório Anual é constituído, ainda, de três níveis de avaliação:

- a) dos Programas, realizada pelos Gerentes;
- b) da Avaliação Setorial, elaborada no âmbito da secretaria-executiva dos ministérios;
- c) e da Avaliação do Plano, uma avaliação geral realizada pelo Ministério do Planejamento.

A etapa de Avaliação do Programa, de responsabilidade do gerente de programa, é, de fato, uma auto-avaliação em que os gerentes destacam os avanços e resultados alcançados e apresentam as restrições de recursos orçamentários e humanos, entre outras, que dificultaram a obtenção de melhores desempenhos. A avaliação subdivide-se em três partes interdependentes, quanto:

- a) à concepção do programa;
- b) à implantação do programa;
- c) aos resultados do programa.

Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação. Contudo, a terceira (resultados do programa) valoriza a elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores como forma de propiciar objetividade e credibilidade ao processo. A metodologia de avaliação de programas do PPA envolve a escolha de um conjunto de critérios e o uso de indicadores possibilitando um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, por meio da comparação com padrões de desempenho predefinidos.

A Avaliação Setorial fica a cargo da Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), a unidade de assessoramento do secretário-executivo ou seu equivalente. Ela se baseia em questões mais abrangentes, buscando relacionar os resultados aos objetivos da pasta. As etapas de avaliação dos programas e de avaliação setorial são realizadas através de questionários de múltipla escolha, aos quais se adicionaram algumas questões de resposta aberta e discursiva. O questionário é preenchido pelos gerentes e pela secretaria executiva de cada ministério por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), acessível pela Internet.

O Ministério do Planejamento adiciona essas avaliações a uma análise das variáveis macroeconômicas, do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e da conjuntura, para consolidar o Relatório Anual de Avaliação. O SIGPLAN foi implantado para apoiar o planejamento, a execução, o monitoramento, a gestão e a avaliação do plano. Esse sistema agregou os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, além de informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes de programas, ministérios

setoriais e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A integração entre o Plano Plurianual e o Orçamento permitiu que a atualização da execução orçamentária e financeira dos programas fosse procedida semanalmente, e que os gerentes complementassem periodicamente as informações sobre o desempenho físico. Os técnicos do Ministério do Planejamento têm por tarefa monitorar as informações no SIGPLAN. Também há um módulo nesse sistema com o objetivo de tornar acessíveis à sociedade as informações sobre o andamento dos programas.

A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A criação de uma Secretaria, em 2006, dentro do MDS (criado em 2004), que se ocupasse da construção de um sistema de monitoramento e avaliação foi fundamental para responder à necessidade da política de assistência social implementada nos últimos anos. Ao responder pelas ações de avaliação e monitoramento dos programas governamentais, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) passou a agregar um fluxo de informações que necessitam de tecnologia para criação de um sistema de divulgação e armazenamento de dados.²

A SAGI é considerada uma inovação no campo do governo federal tanto no que se refere à institucionalização da avaliação e do monitoramento enquanto parte do processo de gestão dos programas, como também do ponto de vista da publicização dos indicadores de monitoramento e publicação de estudos de avaliação. A SAGI oferece subsídios para gestores e técnicos instrumentalizando a tomada de decisões, por isso é fundamental que os órgãos gestores estejam familiarizados com as ferramentas e com toda a tecnologia que é disponibilizada. Acesse o site para fazer o reconhecimento dos programas, informações quantitativas e qualitativas e estudos sobre avaliação e monitoramento. Mais adiante exemplificaremos algumas dessas informações.

As pesquisas de avaliação, ferramentas informacionais, painéis de monitoramento, gráficos explicativos, dentre outros, estão agregados aos assuntos referentes ao processo de gestão da informação. A SAGI fomenta a organização e a execução de cursos de capacitação, eventos, encontros, seminários e palestras, a fim de disseminar ações e informações que visam qualificar a gestão dos programas sociais. É essa “abordagem multidisciplinar” que propicia ao próprio MDS a

(2) Para mais informações a respeito e ferramentas utilizadas pela SAGI, acessar <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>. Acesso em: 6 jun. 2014.

intervenção nos programas sociais e a qualificação da informação visando à implantação de suas ações.

No âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social, foi desenvolvido, em 2006, o Sistema de Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais. Ele tem como objetivo principal desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e de monitoramento das políticas e programas referentes às ações da pasta. Além dessa responsabilidade, a Secretaria responde pela capacitação de gestores de políticas sociais, pela promoção da gestão do conhecimento e pela publicação de estudos e pesquisas, sejam elas contratadas ou realizadas internamente.

A SAGI substituiu e herdou a estrutura da Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais do extinto Ministério da Assistência e Promoção Social (MAS), que funcionou por cerca de um ano sem apresentar resultados expressivos. Ela é constituída pelas seguintes secretarias e programas:

1. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), responsável pelo Programa Bolsa Família;
2. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN);
 - PAA/Compra Local - Programa de Aquisição de Alimento;
 - PAA/Conab;
 - PAA/Leite;
 - Cisternas;
 - Distribuições de Cestas;
 - Hortas Comunitárias;
 - Cozinhas comunitárias;
 - Restaurantes Populares;
 - Educação Alimentar;
 - Banco de Alimentos;
3. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS);
 - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
 - Benefício Assistencial da Prestação Continuada (BPC);
 - Agente Jovem;
 - Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos (PAC);

- Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela);
- Atenção à Pessoa Idosa (API);
- Programa de Atenção Integral à Família (PAIF);
- Atenção às Pessoas com Deficiência (PDC);

O formato de órgão específico com a finalidade precípua de avaliação e gestão da informação como a SAGI é inédito no governo federal. Na prática, a SAGI tem um funcionamento do tipo matricial, na medida em que executa e contrata pesquisas, realiza cursos e publicações e atende às necessidades das secretarias responsáveis pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania.

De acordo com o regimento interno do MDS, as informações produzidas pela SAGI têm como objetivo subsidiar gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões, de modo a aperfeiçoar os programas e racionalizar o uso dos recursos financeiros. Ademais, a disseminação do conhecimento ao público, mediante publicações técnicas e seminários, contribui para a ampliação do controle social e o fortalecimento da transparência governamental.

É importante esclarecer que a SAGI não possui uma exclusividade na avaliação das políticas sociais no país: a sua responsabilidade é institucional, e outras agências, tanto internas (como o IPEA e o IBGE) como externas (universidades, fundações privadas e *think tanks*³) também estão envolvidas em atividades avaliativas.

A Secretaria também atua no acompanhamento de todas as fases das pesquisas, inclusive enviando servidores para o trabalho de campo, promovendo assim aprendizado organizacional. No quadro VIII, apresentado abaixo, pode-se acompanhar o fluxo de avaliação de programas desde a discussão da avaliação a ser realizada e cada fase subsequente, propiciando uma visão panorâmica do processo do início ao fim.

Pode-se notar que cada etapa tem maior ou menor grau de complexidade: algumas são mais técnicas, e outras de cunho metodológico, por isso a avaliação, de modo geral, pressupõe recursos humanos, tecnologia adequada ao objetivo, clareza de objetivo e um aparato técnico para organização e publicização das informações.

(3) A maior parte dos *think tanks* são organizações sem fins lucrativos, fundadas por governos, grupos de interesse ou empresas. Alguns *think tanks* também exercem funções de pesquisa e consultoria, sendo esta uma de suas fontes de financiamento. Os *think tanks* ainda não representam uma real alternativa aos centros e grupos de pesquisa universitária no Brasil, onde as poucas iniciativas estão geralmente vinculadas a partidos políticos, como: a) o Instituto Teotônio Vilela, ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira, b) a Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido dos Trabalhadores, c) a Fundação Liberdade e Cidadania, ligada ao Democratas.

Quadro 1 – Fluxo de Avaliação dos programas do MDS



Fonte: Paes-Sousa e Vaitsman (2009, p. 18).

Em relação às atividades de monitoramento, o principal instrumento elaborado pela SAGI é a Matriz de Informação Social (MI Social), uma ferramenta de informações georeferenciadas sobre os programas do MDS, na qual são depositadas informações migradas de outros sistemas e agregadas tabelas específicas de informações não sistematizadas. Tais informações podem ser visualizadas em vários níveis de agregação, sejam unidades da federação, microrregiões, municípios ou

territórios especiais. Além dos indicadores e informações básicas dos programas sociais do MDS, estão disponíveis para consulta na ferramenta informações demográficas e socioeconômicas.

A apresentação dos resultados das pesquisas é dirigida ao público do próprio Ministério e a convidados externos envolvidos com o tema. A divulgação também se dá por meio de várias publicações, como os Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social e livros. Quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa, os microdados – sem a identificação pessoal de qualquer entrevistado – são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS)⁴. Na página da SAGI⁵ podemos encontrar um *link* de relatórios de informações sociais, clicando neste *link*, aparecerá outro *link* SAGI/ferramentas da SAGI, que abre a página abaixo:

Figura 1 – Página de Gestão da Informação da SAGI



Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>

(4) O CIS resultou de um projeto do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo (NADD-USP) em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). O projeto está sendo desenvolvido sob a chancela de um convênio entre a Universidade de São Paulo e a ANPOCS, e conta com o suporte financeiro da FAPESP. Disponível em: <<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>>. Acesso em: 06 jun. 2014

(5) Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/gestao-da-informacao>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

No campo destinado a técnico e pesquisador, encontramos os links para MI Social, Oficina SAGI, Capacita SUAS, IDV, Tab Social e Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. Acessando o Tab Social, é possível conhecer e selecionar a área de interesse da pesquisa. Ainda nessa página, teremos uma boa ferramenta para o BSM, o data social, uma ferramenta que agrega várias ferramentas da SAGI e permite a visualização de dados dos programas do MDS agrupados pelos eixos e interesses do Plano Brasil sem Miséria. Sua funcionalidade está em ser uma ferramenta que se conecta as outras, que agrega dados e é de fácil utilização.

Figura 2 – Página de entrada do Portal Data Social



Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php

Com relação às principais áreas e aos tipos de informações que se pode encontrar, citamos abaixo as principais:

TAB SOCIAL

O Tab Social reúne bases de dados das áreas de atuação do MDS, provenientes das pesquisas primárias, registros de programas e cadastros públicos, dispondo também de ferramentas para tabulação, análise e extração de informações. É uma ferramenta para dados mais científicos e está dividida em áreas de interesse para pesquisa:

- Tab SUAS – O Tab SUAS permite elaborar tabulações dos dados levantados no Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Esse levantamento permite o monitoramento dos serviços executados no âmbito SUAS;
- Tab Cad – O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total.

Nesta ferramenta, pode-se conhecer, através das tabulações dos dados, a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

PESQUISAS IBGE/MDS

Os dados se referem ao suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), que aborda informações da gestão da assistência social dos 5.565 municípios brasileiros. A Munic faz um levantamento de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas de todos os municípios do País, compreendendo informações das prefeituras e seus diferentes setores, e das políticas que envolvam o governo municipal e a municipalidade.

AValiação DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda condicionada focalizado nas famílias pobres e extremamente pobres do país. Foi formado em 2003 pela integração de quatro programas federais de transferência monetária: Bolsa Escola (1997), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003) (DRAIBE, 2003, 2009).

O critério principal de elegibilidade do programa é a renda mensal per capita familiar. São elegíveis as famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa. As famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem ingressar no programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos (BRASIL, 2012a). O recebimento do benefício está condicionado à frequência escolar das crianças e adolescentes; acompanhamento da saúde de grávidas, nutrizes e crianças menores de sete anos; e frequência em serviços socioeducativos para crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil (DRAIBE, 2006; BRASIL, 2012b).

A operacionalização do programa é feita de forma descentralizada envolvendo o governo federal, estados e municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela direção nacional do programa e sua normatização. A execução da política está a cargo dos municípios que fazem o cadastramento das famílias e acompanham o cumprimento das condicionalidades. Os estados devem prestar apoio técnico aos municípios e a Caixa Econômica Federal é a gestora do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e responde pelo pagamento dos benefícios (BICHIR, 2010).

Uma característica distintiva do Programa Bolsa Família é a focalização. Evitar erros de focalização e monitorar o cumprimento dos objetivos do programa são preocupações frequentemente explicitadas pelo MDS. Por isso, é um dos poucos ministérios que possuem em sua estrutura uma secretaria voltada especificamente para a avaliação dos programas e ações formulados, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Além das avaliações produzidas pelo próprio ministério, o MDS vem financiando o desenvolvimento de diversas pesquisas que investigam diferentes efeitos do Bolsa Família sobre dimensões da vida das famílias beneficiárias e sobre a economia local (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007; TAPAJÓS; QUIROGA, 2010). Duas dessas pesquisas são avaliações de impacto: Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) primeira (2004) e segunda (2009) rodada.

DESENHOS DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BF

A pesquisa “Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família” foi realizada em duas rodadas cujo objetivo geral foi avaliar impacto do programa sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias. Na primeira rodada⁶, foi desenvolvida uma pesquisa de linha de base para servir às investigações subsequentes. Isso porque o programa foi formado a partir de outros preexistentes, o que impossibilitava a construção de um momento “antes” de sua implantação. Assim, os pesquisadores descartaram a utilização do desenho experimental optando pelo quase-experimental.

Os grupos de tratamento e controle foram construídos por meio da técnica de pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*) que permite estimar a probabilidade de um indivíduo ou grupo receber um tratamento – no caso, o programa Bolsa Família –, levando em consideração variáveis observáveis. O método auxilia na criação de conjuntos de dados pareados com características semelhantes, reduzindo o viés de seleção.

(6) A pesquisa foi executada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Foram criados três grupos de comparação: um de tratamento e dois de controle. Um dos grupos de controle era formado por famílias não beneficiárias, mas que estavam cadastradas no CadÚnico. O segundo grupo de controle era composto por famílias não beneficiárias, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas. A técnica de avaliação de impacto utilizada foi a de diferenças em diferenças, que permite avaliar o impacto quando o indicador de interesse é observado em mais de um período no tempo. Essa técnica consiste em comparar a variação no indicador antes e depois da intervenção para o grupo de tratamento com a variação observada para o grupo de controle. O impacto é estimado a partir da diferença entre essas duas variações (SCHOR; AFONSO, 2007).

A pesquisa foi domiciliar. A amostra é representativa para três áreas do país: Nordeste, Sudeste e Sul, e Norte e Centro-Oeste. O grupo de tratamento representou 30% da amostra, o grupo de controle com famílias cadastradas, 60%, e o grupo de controle de não beneficiários, 10%. Os dados foram coletados em novembro de 2005, e foram obtidos 15.426 questionários em 269 municípios de 23 estados.

A segunda rodada da AIBF foi realizada em 2009⁷. A amostra pesquisada foi a mesma da primeira rodada com uma perda de 25,9%. A técnica de avaliação foi novamente a de diferenças em diferenças. Nessa etapa, foi possível fazer a comparação entre os resultados de 2005 e 2009, estimando o impacto entre os grupos em dois momentos.

Entre as publicações do MDS não constam pesquisas de impacto especificamente referidas à população residente em áreas rurais. Para ilustrar o uso nesse campo, citaremos o trabalho de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) e Melo e Duarte (2010).

Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) avaliaram o impacto do Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais beneficiadas. O desenho da pesquisa é quase-experimental e o método de avaliação é o pareamento por escore de propensão. A amostra foi composta por 838 famílias de agricultores familiares de 32 municípios da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe⁸. O grupo de tratamento foi composto por 189 famílias e o grupo de controle por 649 famílias.

Melo e Duarte (2010) avaliaram o impacto do Bolsa Família sobre a frequência escolar de crianças e adolescentes de cinco a 14 anos na agricultura familiar dos estados de Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba. O desenho da pesquisa é quase-experimental. Os autores construíram três grupos de comparação a partir de dados coletados em pesquisa de campo e microdados da PNAD 2005: um de

(7) A pesquisa foi executada pelo Consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute)/ Datamétrica – Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

(8) Os dados foram coletados em 2005 para pesquisa realizada pelo PADR-UFRPE/Fadurpe.

tratamento e dois de controle. O grupo de tratamento foi composto por crianças e adolescentes de cinco a 14 anos que moravam em domicílios rurais beneficiados pelo PBF e nos quais a principal atividade da propriedade é a agricultura. Um dos grupos de controle foi formado por crianças e adolescentes de domicílios rurais não beneficiados pelo programa cuja principal atividade da propriedade é a agricultura. O segundo grupo de controle foi composto por crianças e adolescentes residentes em domicílios que não recebiam o benefício e cujo chefe da família trabalhava no meio rural em ocupação agrícola. A mostra foi composta por 1.120 observações: 460 indivíduos no grupo de tratamento, 285 no primeiro grupo de controle e 375 no segundo grupo de controle. A avaliação do impacto foi realizada por meio da técnica de pareamento por escore de propensão.

Sistematizamos os desenhos das pesquisas no quadro da página ao lado. Percebe-se o uso comum de desenhos quase-experimentais em virtude da impossibilidade de construir um cenário experimental para avaliar a política pública. Também verificamos o uso frequente da técnica de pareamento por escore de propensão, a qual, nos casos destacados, foi utilizada para construir os grupos de comparação e também como método de avaliação de impacto.

Os desenhos das pesquisas são semelhantes, apontando para uma unidade metodológica na área de análise de impacto. Percebe-se também a variedade das fontes de dados: as pesquisas utilizaram dados primários e secundários. A unidade de análise foi principalmente a família, já que esta é também a unidade beneficiária.

A vantagem dos desenhos de pesquisa utilizados é que estes permitem construir grupos comparáveis e verificar se houve alteração nas variáveis selecionadas ao longo do tempo ou entre os grupos de controle e tratamento. A questão fundamental da avaliação de impacto é verificar se houve alteração de uma dada situação e se essa alteração foi provocada pela intervenção estudada. Por isso, o uso disseminado do desenho quase-experimental.

No caso da AIBF I, como os programas que formaram o Bolsa Família já existiam desde a década de 1990, não foi possível construir um quadro característico da população antes da intervenção. A saída foi comparar o grupo de tratamento com o grupo de controle no mesmo período de tempo. Na AIBF II, a linha de base foi os resultados da AIBF I, que possibilitou a comparação no tempo e entre os grupos. A comparação no tempo permite verificar se as características selecionadas sofreram modificações no período. A comparação entre grupos permite verificar se essa alteração tem relação com a intervenção pública.

Isso é bastante relevante, pois as condições socioeconômicas da população sofrem influência de uma variedade ampla de variáveis. E não é incomum atribuir modificações sociais unicamente ao funcionamento de novas políticas públicas. As pesquisas de avaliação de impacto expostas aqui não se encaixam nesse tipo

Quadro 2- Sistematização dos desenhos das pesquisas de avaliação de impacto do BF

Pesquisa	Objetivo	Objetivos específicos	Desenho da pesquisa	Fonte dos dados	Amostra
AIBF 1	Avaliar impacto do BF sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias.	Avaliar efeitos sobre: a) consumo domiciliar; b) educação de crianças entre 7 e 14 anos; c) saúde das crianças de 0 a 6 anos; d) condições de ocupação e da procura de trabalho; e) dados antropométricos das crianças entre 6 e 60 meses.	Desenho quase-experimental. Técnica para construção dos grupos de comparação: pareamento por escore de propensão.	Dados primários.	15.426 famílias
AIBF 2		Avaliar efeitos BF sobre: a) gastos com alimentação; b) diversificação dos itens de alimentação; c) dados antropométricos de crianças com menos de 7 anos; d) gastos com educação, saúde, vestuário, entre outros.	Técnica para avaliação do impacto: diferenças em diferenças.		11.433 famílias
Duarte, Sampaio e Sampaio (2009)	Avaliar o impacto do BF sobre os gastos com alimentos de famílias rurais.		Desenho quase-experimental. Técnica para avaliação do impacto: pareamento por escore de propensão.	Dados secundários.	838 famílias
Melo e Duarte (2010)	Avaliar o impacto do BF sobre a frequência escolar de crianças e adolescentes de cinco a 14 anos na agricultura familiar.		Desenho quase-experimental. Técnica para avaliação do impacto: pareamento por escore de propensão.	Dados primários e secundários.	1.120 indivíduos

Fonte: Elaboração própria.

de superficialismo e pouco rigor metodológico. Aliás, o rigor metodológico é uma questão extremamente importante nessa área, conforme se pode notar nos tópicos que antecedem.

Por isso, em geral, o trabalho com avaliação de impacto exige conhecimentos de estatística e econometria, além de familiaridade com o manuseio de bancos de dados. Objetivamente, a construção dos grupos de tratamento e controle exige a seleção e coleta de características socioeconômicas da população que se deseja estudar nos grandes bancos de dados oficiais. Em seguida, a seleção dos indivíduos-alvo da pesquisa exige o conhecimento de programas estatísticos que fazem o pareamento. Constrói-se, dessa forma, um grupo que sofre a intervenção comparável com o outro que não sofre a intervenção. O segundo passo, é a coleta de dados sobre as variáveis de interesse: nas avaliações selecionadas isso foi feito por meio de pesquisa domiciliar.

Os dados coletados na pesquisa de campo podem ser tratados por meio de programas estatísticos como o STATA ou R. Os resultados permitirão verificar as diferenças nas características selecionadas no tempo e entre os grupos e, assim, estimar o impacto do programa.

Especificamente, todas as informações usadas nas avaliações do Programa Bolsa Família se encontram no CadÚnico. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família.

Além disso, o MDS disponibiliza todas as informações para o público em geral: quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa internamente ao MDS, os microdados – sem a identificação pessoal de qualquer entrevistado –

são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS/USP-ANPOCS). Assim sendo, qualquer pesquisador tem amplo acesso às informações e poderá realizar avaliações de acordo com o recorte específico que deseje.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluímos que pesquisas de avaliação de impacto (resultados), além de serem necessárias para melhor efetivação das referidas ações, exigem também uma série de cuidados metodológicos, sem os quais qualquer inferência causal ficaria prejudicada, colocando em cheque todo um esforço de se avaliar o uso de recursos públicos e seu resultado concreto. O Quadro 1 apresentado acima resume claramente os esforços da administração pública federal brasileira em aplicar com rigor, ainda que nem sempre existam informações necessárias disponíveis, os procedimentos científicos necessários para toda e qualquer tentativa de se avaliarem os resultados gerados pela implementação de uma política pública.

O capítulo aqui apresentado demonstrou que tais procedimentos metodológicos foram usados com rigor em todas as avaliações do Programa Bolsa Família. O que caracteriza um esforço por parte do MDS em realizar avaliações de impacto que levem em conta os procedimentos científicos necessários para que possamos falar em causalidade, aspecto esse fundamental sempre que queremos mensurar resultados de intervenções na realidade, sejam elas públicas ou não, sejam elas no meio urbano ou rural.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2012.

BRASIL. **Lei Federal 9.989**, de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9989.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2010.

_____. **Revisão do PPA 2004-2007**. Brasília, DF, 2005. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>. Acesso em: 28 ago. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Critérios de elegibilidade**. Brasília, DF: MDS, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/conteudo-antigo/programa-bolsa-familia1/criterios-de-elegibilidade>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condiçionalidades do Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades/>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social** - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-102, 2003.

_____. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família. **Cadernos NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas)**, Campinas, Unicamp, n. 76, 2006.

_____. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Orgs). **América Latina** – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 4, p. 903-918, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 nov. 2012.

GARCIA, Ronaldo C. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal**: o PPA 200-2003. Brasília, IPEA, maio de 2000. (Texto para Discussão n.726).

MELO, Raul da Mota Silveira; DUARTE, Gisléia Benini. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 635-657, Jul/Sept. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032010000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2012.

PAES-SOUSA, Rômulo; VAITSMAN, Jeni (Orgs). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2004-2006. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 5, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2007/avaliacao-de-politicas-e-programas-do-mds-resultados-bolsa-familia-e-assistencia-social.-v.-2/arquivos/avali2.pdf/download>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

SCHOR, Adriana; AFONSO, Luís Eduardo. **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2007.

TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2006-2010. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 13, 2010. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/gestaoda-informacao/diseminacao/cadernos-de-estudos/2010/no-13-sintese-das-pesquisas-de-avaliacao-de-programas-sociais-do-mds-versao-atualizada-e-revisada-2006-2010/arquivos/cad13.pdf/download>>. Acesso em: 06 ago. 2014.