

Número

04

REVISTA BRASILEIRA DE

Jul-Dez/2012

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

A contribuição do Programa Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil

Armando Amorim Simões

Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi

Enrico Moreira Martignoni

Baiena Feijolo Souto

Análise das condições de vida de famílias beneficiárias de programas de transfêrencia de renda no Brasil: 2008-2009

Ana Maria Segall Corrêa

Daniela Gonçalves Lenci

O Programa Bolsa Família e a Social-Democracia: uma análise institucional

Débora Thomé

---

**EDITORIAL** 03

**ARTIGOS**

1. A contribuição do Programa Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil

Armando Amorim Simões

04

2. Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi  
Enrico Moreira Martignoni  
Baiana Feijolo Souto

40

3. Análise das condições de vida de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda no Brasil: 2008-2009

Ana Maria Segall Corrêa  
Daniela Gonçalves Lenci

62

4. O Programa Bolsa Família e a Social-Democracia: uma análise institucional

Débora Thomé

88

**ENTREVISTA**

Indran Naidoo

Por Márcia Paterno Joppert

104

**RELATOS DE PESQUISA**

1. Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação

Carolina Misoreli  
Marisa Vassimon  
Rosalina Soares

112

2. Pesquisa Painel de Pobreza: Aspectos Teórico-Metodológicos da Avaliação da Estratégia Brasileira de Enfrentamento à Pobreza

Marco Antonio Carvalho Natalino

124

---

**RESUMOS E RESENHAS** 136

---

**PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE** 142

---

**NOTAS EM M&A** 146

---

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert e Kátia Ozório

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Rômulo Paes de Sousa, Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert, Taiana Araújo, Alcides Gussi, José Ribeiro Guimarães, Marconi Sousa, Alexandro Pinto, Caio Nakashima e Armando Simões

CONSELHO EDITORIAL

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO

Tarcísio da Silva

DIAGRAMAÇÃO

Roberta Cortizo

REVISÃO

Tatiane Dias

BIBLIOTECÁRIA

Ana Cláudia Nascimento

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 4 (2012)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
152 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

1. Política social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 2. Programa Social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. 4. Programa Bolsa Família, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDU 304(81)

TIRAGEM: 3.000 UNIDADES

© 2013 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

ACESSE A VERSÃO ELETRÔNICA DESTA PUBLICAÇÃO EM:

<http://apl.mds.gov.br/ojs/index.php/RBMA/index>

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

<http://www.mds.gov.br/sagi> > Escolhendo a opção *Publicações e Estudos Técnicos*

## Editorial

A publicação deste número da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) representa um momento simbolicamente importante para a revista: a comemoração de seus dois anos de atividades, voltadas ao fortalecimento, à formação e à disseminação da prática de diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos sociais, em uma perspectiva plural e multidisciplinar no Brasil. E nada mais plural e multidisciplinar que as avaliações que se tem realizado nesses dez anos do Programa Bolsa Família (PBF), como a edição anterior e a atual da RBMA procuram ilustrar.

Nesta edição são apresentados outros quatro artigos que tratam de diferentes perspectivas do Programa. O primeiro artigo, de Armando Simões, analisa os impactos do PBF sobre o desempenho escolar de estudantes, medido pelos escores da Prova Brasil e taxas de aprovação do Censo Educacional, valendo-se de modelagem econométrica com dados dessas pesquisas e do Cadastro Único para Programas Sociais. Os efeitos do Programa na redução da extrema pobreza e desigualdade são apresentados em seguida, em uma perspectiva descritiva, a partir da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios desde 1981, por Paulo Jannuzzi e colaboradores. O terceiro artigo, de Ana Segall e Daniela Lenci, apresenta uma ampla caracterização das condições de vida de beneficiários do PBF e do Benefício de Prestação Continuada, com base nas ricas informações aportadas sobre consumo, condições habitacionais e rendimentos coletados na Pesquisa de Orçamento Familiar 2008/2009. A última contribuição, de Débora Thomé, apresenta uma análise institu-

cional acerca do Programa e suas vinculações com a estruturação de Sistemas de Proteção Social pelo mundo.

A entrevista desse número é com Indran Naidoo, especialista sul-africano no campo da Avaliação de Políticas Públicas e atualmente diretor do Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sua entrevista foi realizada durante o IV Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no Rio de Janeiro.

Além de artigos e entrevistas com especialistas da área, a RBMA também traz relatos de pesquisas de destaque na área. Carolina Misorelli e colaboradoras apresentam a estratégia de monitoramento e avaliação das atividades do Canal Futura. O relato de Marco Natalino sobre os propósitos da Pesquisa Painel Longitudinal de Pobreza encerra a contribuição técnica da revista.

Dois anos de existência é certamente pouco tempo para avaliar os efeitos da revista nos seus propósitos originais, de se constituir em meio de disseminação de pesquisas, práticas e experiências em monitoramento e avaliação junto à comunidade de técnicos, gestores públicos, profissionais e pesquisadores acadêmicos na temática no País. Como muitas políticas públicas, desde que haja compromisso com seus objetivos, com aperfeiçoamento e inovação, seus efeitos e contribuições vão se manifestando ao longo do tempo.

Boa leitura !

# A contribuição do Programa Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil

Armando Amorim Simões

## Resumo

ESTE ARTIGO APRESENTA PARTE DOS RESULTADOS DA TESE DE DOUTORADO INTITULADA “A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA O DESEMPENHO ESCOLAR DAS CRIANÇAS POBRES NO BRASIL” (UNIVERSIDADE DE SUSSEX - INGLATERRA, 2012). O ESTUDO APRESENTA EVIDÊNCIAS DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA O DESEMPENHO ESCOLAR MEDIDO PELO EXAME NACIONAL PROVA BRASIL DE 2007 E PELAS TAXAS DE APROVAÇÃO E DE ABANDONO ESCOLAR NO MESMO ANO. GANHOS SIGNIFICATIVOS NOS RESULTADOS ESCOLARES SÃO ESTIMADOS PARA DIFERENÇAS NO TEMPO MÉDIO DE EXPOSIÇÃO AO PROGRAMA E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO *PER CAPITA* PAGO ÀS FAMÍLIAS. CONTUDO, ESSAS VARIÁVEIS APRESENTAM EFEITOS SUBSTITUTIVOS, OU SEJA, MAIOR TEMPO NO PROGRAMA IMPLICA MENOR EFEITO CONTRIBUTIVO DE VARIACIONES NO VALOR *PER CAPITA* REPASSADO ÀS FAMÍLIAS E VICE-VERSA. ESSES RESULTADOS DESAFIAM A IDEIA DE QUE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA REPRESENTAM UM CUSTO DE OPORTUNIDADE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS. AO CONTRÁRIO, SE TAIS EFEITOS EXISTEM, PODE-SE AFIRMAR QUE MELHORIAS NAS OPORTUNIDADES E RESULTADOS EDUCACIONAIS DAS CRIANÇAS DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA REQUEREM UMA MEDIDA DE POLÍTICA “NÃO EDUCACIONAL” – A REDUÇÃO IMEDIATA DA POBREZA DE RENDA. O DIREITO UNIVERSAL À EDUCAÇÃO DEPENDERIA TAMBÉM DO FIM DA POBREZA EXTREMA E, PORTANTO, DA REALIZAÇÃO DE OUTRO DIREITO BÁSICO – O ACESSO DAS FAMÍLIAS A UMA RENDA MÍNIMA.

## Abstract

*THIS PAPER PRESENTS SOME OF THE RESULTS FROM THE PhD THESIS “THE CONTRIBUTION OF BOLSA FAMÍLIA TO THE EDUCATIONAL ACHIEVEMENT OF ECONOMICALLY DISADVANTAGED CHILDREN IN BRAZIL” (UNIVERSITY OF SUSSEX - UK, 2012). THE STUDY SHOWS EVIDENCE OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAMME CONTRIBUTION TO SCHOOL PERFORMANCE AS MEASURED BY THE NATIONAL EXAM PROVA BRASIL 2007 AND BY PASS-GRADE AND DROPOUT RATES IN THE SAME YEAR. SIGNIFICANT GAINS IN SCHOOL OUTCOMES ARE ESTIMATED FOR DIFFERENCES IN THE MEAN LENGTH OF TIME OF EXPOSURE TO THE PROGRAMME AND MEAN BENEFIT PER CAPITA PAID TO FAMILIES. HOWEVER, THESE VARIABLES PRESENT SUBSTITUTE EFFECTS, THAT IS, THE LONGER THE TIME IN THE PROGRAMME THE SMALLER THE CONTRIBUTORY EFFECT FROM VARIATIONS IN THE PER CAPITA BENEFIT TRANSFERRED TO FAMILIES AND VICE VERSA. THESE RESULTS CHALLENGE THE IDEA THAT CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMMES REPRESENT AN OPPORTUNITY COST FOR EDUCATIONAL POLICIES. ON THE CONTRARY, IF SUCH EFFECTS DO EXIST, ONE CAN SUSTAIN THAT IMPROVEMENTS IN EDUCATIONAL OPPORTUNITIES AND OUTCOMES FOR CHILDREN FROM LOW INCOME FAMILIES REQUIRE A ‘NON-EDUCATIONAL’ POLICY MEASURE – THE IMMEDIATE REDUCTION OF INCOME POVERTY. THE UNIVERSAL RIGHT TO EDUCATION WOULD ALSO DEPEND ON THE END OF EXTREME POVERTY AND THEREFORE ON THE FULFILMENT OF ANOTHER BASIC RIGHT – THE FAMILY ACCESS TO A MINIMUM INCOME.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família; Desempenho Escolar; Pobreza

## Introdução

Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) vêm sendo implementados em países em desenvolvimento com base no pressuposto de que podem contribuir para o alívio da pobreza no curto prazo e promover o acúmulo de capital humano no longo prazo, resgatando, assim, futuras gerações da armadilha da pobreza. Eles são desenhados para influenciar o comportamento das famílias em favor do futuro de suas crianças no que tange à educação, assistência médica e nutrição. Particularmente com respeito à educação, os PTCR exigem que as crianças estejam matriculadas e tenham uma taxa mínima de frequência escolar a fim de que suas famílias possam continuar recebendo o benefício. Um grande número de pesquisas documentaram efeitos positivos dos PTCR na matrícula<sup>1</sup> e na frequência escolar<sup>2</sup>, levando os gestores de políticas a concluir que os PTCR são um investimento válido para a formação de capital humano. Entretanto, é importante verificar se os PTCR contribuem efetivamente para os resultados de aprendizagem, a progressão nos ciclos escolares e as taxas de conclusão das crianças beneficiadas. Caso contrário, a justificativa educacional poderia ser comprometida e o objetivo de longo prazo dos PTCR – o acúmulo de capital humano – nunca ser alcançado.

Entre os resultados educacionais estudados, a aprendizagem foi até agora o menos contemplado, embora este resultado seja provavelmente o mais significativo como elo entre pobreza presente e futura. Ao mesmo tempo, os poucos estudos disponíveis invariavelmente relatam não terem encontrado efeito positivo nas medidas de aprendizagem<sup>3</sup>. Es-

ses resultados têm levado à crítica de que os PTCR representam um custo de oportunidade em termos de política educacional na medida em que, em muitos países, recursos educacionais são alocados para financiar esses programas em vez de reformas educacionais que poderiam incrementar as oportunidades educacionais e resultados para crianças economicamente menos favorecidas<sup>4</sup>.

Neste artigo eu desafio essa crítica investigando os benefícios para a aprendizagem associados à participação no Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil e exploro duas hipóteses até agora não consideradas em conjunto pelos pesquisadores – que o tempo de exposição ao programa e o benefício *per capita* pago às famílias são variáveis-chave na avaliação de efeitos educacionais (tal como a aprendizagem). Esses efeitos podem levar mais tempo para serem detectados e/ou serem sensíveis ao valor do benefício transferido às famílias. Investigo resultados no nível da escola em termos da pontuação nos testes de Língua Portuguesa e Matemática, da taxa de aprovação e de abandono de alunos da quarta série do Ensino Fundamental utilizando dados de 2007 do Censo Escolar e da Prova Brasil. Argumento que tais efeitos existem, e que melhorias nas oportunidades e resultados educacionais das crianças de famílias de baixa renda requerem uma medida de política “não educacional” – a redução imediata da pobreza de renda. O direito universal à educação não pode ser alcançado sem que haja segurança econômica para as famílias e, portanto, requer a realização de outro direito – o acesso das famílias a uma renda mínima.

Talvez seja o momento de invertermos uma pergunta de longa data: em vez de perguntarmos o que a educação pode fazer para reduzir a pobreza das crianças no futuro, devemos começar perguntando o que a redução da pobreza das crianças pode fazer por sua educação no presente.

Por que os efeitos dos PTCR em resultados de aprendizagem não foram encontrados ainda?

O resultado na aprendizagem é o menos estudado ao mesmo tempo em que configura a variável mais desafiadora a ser investigada em relação às possíveis contribuições dos PTCR à educação. Os poucos estudos existentes não encontraram efeitos dos PTCR no sucesso acadêmico dos alunos<sup>5</sup>, embora efeitos no desenvolvimento cognitivo de crianças pequenas sejam relatados na literatura<sup>6</sup>. Esta falta de evidência nos resultados de aprendizagem constitui o elo perdido na cadeia de efeitos causais

esperados dos PTCR que levaria ao acúmulo de capital humano no longo prazo.

Várias explicações foram sugeridas juntamente com tentativas mal sucedidas para detectar melhorias em resultados de aprendizagem. Behrman et al. (2000) desenvolveram uma das primeiras investigações, examinando efeitos de curto prazo do Progreso (México) nos resultados dos testes de Espanhol e Matemática. Eles não apenas não encontram melhorias que pudessem ser associadas à participação no programa, como chegaram a encontrar efeitos negativos em alguns grupos. Esses efeitos foram atribuídos a alterações na composição da escola. Os autores argumentam que efeitos no desempenho dos beneficiários seriam mais provavelmente detectados se fosse testado o desempenho futuro na escola daquelas crianças atualmente em idade pré-escolar. Isso permitiria um período de exposição mais longo. O estudo foi

1 (Behrman, Sengupta and Todd, 2000, Schultz, 2001, Ahmed and Ninno, 2002, Behrman, Sengupta and Todd, 2005, Maluccio and Flores, 2005, Schady and Araujo, 2006, Janvry, Dubois and Sadoulet, 2007, Oosterbeek, Ponce and Schady, 2008, Schady and Araujo, 2008, Borraz and Gonzalez, 2009, Filmer and Shady, 2009, Gitter and Barham, 2009, Glewwe and Kassouf, 2012.)

2 (Schultz, 2000, Ahmed and Ninno, 2002, Duryea and Morrison, 2004, Maluccio and Flores, 2004, Bastagli, 2008, Filmer and Shady, 2009.)

3 (Behrman, Sengupta and Todd, 2000, Adato and Roopnaraine, 2004, Filmer and Shady, 2009, Ponce and Bedi, 2010.)

4 (Reimers, Silva and Trevino, 2006.)

5 (Behrman, Sengupta and Todd, 2000, Adato and Roopnaraine, 2004, Filmer and Shady, 2009, Ponce and Bedi, 2010.)

6 (Paxson and Schady, 2007, Fernald, Gertler and Neufeld, 2009.)



capaz de comparar grupos no máximo um ano e meio após a população-alvo ter sido exposta ao Progres<sup>7</sup>. Skoufias (2006) comenta que evidências mais conclusivas precisariam de um período mais longo antes que os incentivos pudessem ser traduzidos em melhores resultados nos exames escolares.

Skoufias (2006) considera que uma condicionalidade adicional vinculada ao desempenho escolar e incorporada ao desenho do programa<sup>8</sup> traria uma possível contribuição nesta direção. Nesse ponto, levanta-se a questão sobre se a estrutura do benefício (diferente nos diversos PTCR) teria influência sobre os resultados de aprendizagem. Ahmed e Arends-Kuenning (2002) sugerem que “padrões mínimos de desempenho” devem ser incorporados ao desenho do programa Primary Education Stipend em Bangladesh para encorajar o desempenho escolar de ambos, beneficiários e não beneficiários, ecoando a sugestão de Skoufias. Além disso, eles recomendam investimento em recursos escolares que poderiam claramente melhorar resultados para crianças beneficiárias e não beneficiárias igualmente, colocando em foco a questão da qualidade da escola.

Ahmed e Del Ninno (2002) também examinam resultados de aprendizagem comparando escolas do programa Food For Education (FFE) e escolas não-FFE em Bangladesh. Eles observam que alunos em ambas as escolas têm um melhor desempenho se a escola tiver melhores instalações, professores mais qualificados e mais incentivos para os professores, indicando, assim, que qualquer melhoria no desempenho dos alunos nas escolas FFE deve depender do financiamento desses insumos.

Esses autores reconhecem a complementaridade entre as intervenções no lado da oferta e da demanda em assegurar que a educação para os mais pobres seja efetiva. Se beneficiários tendem a estudar em escolas com menos recursos, então melhorias na aprendizagem poderiam ser comprometidas ou severamente limitadas pelo ambiente escolar.

A qualidade da escola deve ser levada em consideração se os governos desejam obter o máximo aproveitamento de resultados educacionais dos PTCR<sup>9</sup>. Sem considerar as condições da escola, os efeitos dos PTCR na educação poderiam ter pouca ou nenhuma significância para as crianças menos favorecidas. Por outro lado, conforme afirmam Barrera-Osorio et al. (2008), fundamentados em uma série de estudos sobre os determinantes de decisões sobre escolarização entre os pais e o papel desempenhado pela qualidade da escola, políticas de curto prazo focadas em melhorias da qualidade da escola aparentemente não têm efeito em aumentar a participação escolar entre os mais pobres. Seguindo o mesmo raciocínio, Morley e Coady afirmam que “mesmo quando tal qualidade básica está disponível, ainda é observada uma baixa utilização da escola por crianças de famílias extremamente pobres” (Morley and Coady, 2003, p. 36). Coloca-se então a questão se apenas políticas do lado da oferta seriam suficientes para melhorar a educação das crianças pobres. Uma combinação de apoio social às famílias com programas de melhoria da qualidade da escola focados no grupo específico que se beneficia do PTCR é provavelmente a política mais promissora para superar a desigualdade na educação.

Ponce e Bedi (2010) reconhecem a existência de razões teóricas para esperar que os PTCR tenham impactos nos resultados dos alunos. Entretanto, seu estudo sobre o programa equatoriano Bono de Desarrollo Humano não encontrou efeito significativo no resultado dos testes dos alunos. Os autores atribuem a falta de impacto ao efeito simultâneo e negativo relacionado à superlotação nas escolas, provocado pelo grande impacto que o programa tem na matrícula escolar. A superlotação contrabalançaria os efeitos positivos esperados do PTCR no desempenho dos alunos. Entretanto, os autores não apresentam evidência de que matrículas crescentes geraram salas de aulas superlotadas no Equador. A falta de impacto no estudo de Ponce e Bedi pode derivar da ausência da variável tempo de participação na análise, que permitisse avaliar os efeitos cumulativos mencionados no seu estudo (derivados da maior frequência, melhoria nutricional e redução do trabalho infantil) no que se refere à melhoria nos exames escolares.

Um estudo qualitativo que analisa o PTCR da Nicarágua – Red de Protección Social (RPS) – também conclui que a participação no programa não está claramente associada a melhorias no desempenho acadêmico dos beneficiários, tomando por base as percepções de pais e professores<sup>10</sup>. Os autores consideram que o desempenho escolar está mais relacionado à autoestima da criança do que à participação da escola no RPS (Adato and Ropnaraine, 2004). Sobre o mesmo programa, Maluccio e Flores (2004) mostram resultados positivos surpreendentes em vários indicadores educacionais na Nicarágua, cobrindo desde matrícula e frequência até taxas de aprovação e progressão de série, o que levanta a questão de como é possível que o aprendizado não esteja sendo afetado como resultado do RPS.

É interessante notar que, embora nenhum efeito na aprendizagem tenha sido associado à participação em PTCR até agora, vários

7 Este não é nem mesmo o caso, se considerarmos o exato mês em que os benefícios começaram a ser pagos (maio 1998).

8 O Novo PTCR criado na cidade de Nova Iorque (Opportunity – NYC) é um exemplo nessa direção, conforme discutido em Silva (2008).

9 (Morley and Coady, 2003.)

10 Essa conclusão foi alcançada ainda que os professores em três das seis cidades estudadas tenham declarado que haviam observado alguma melhoria no desempenho acadêmico e dedicação aos estudos nos beneficiários.

estudos relatam efeitos em pelo menos um resultado educacional potencialmente ligado a resultados na aprendizagem, por exemplo, promoção de série, taxas de transição e de conclusão<sup>11</sup>. Esses estudos também sugerem por que resultados de aprendizagem estão ausentes dentre as evidências de contribuições dos PTCR. Uma explicação possível é que escolas estão promovendo beneficiários sem nenhuma preocupação com o aprendizado. Outra é que efeitos na aprendizagem têm sido ofuscados por circunstâncias envolvendo os estudos que ainda não foram satisfatoriamente resolvidas pelos pesquisadores.

Um aspecto relevante é o período de tempo a restringir os estudos. Behrman, Parker e Todd (2011) afirmam que a maior parte da literatura que estuda diretamente programas educacionais, incluindo os PTCR, avalia impactos de curto prazo (1-2 anos após o programa ter iniciado) de diferenciais de exposição pequenos (1-2 anos de participação no programa). Behrman, Parker e Todd (2009, 2011) mostram que o tempo de exposição importa na detecção de efeitos educacionais dos PTCR e que períodos maiores no programa se traduzem em maiores impactos na idade de entrada na escola primária, progressão de série e séries concluídas. No entanto, o trabalho de Fernald e Neufeld (2009) sobre diferenças no desenvolvimento cognitivo e verbal entre crianças de idades entre 8 e 10 anos de famílias com uma diferença de 18 meses de exposição ao Progreso não encontrou resultados, embora tenham encontrado diferenças associadas ao valor do benefício transferido às famílias<sup>12</sup>. Eles ponderaram que a diferença de 18 meses de exposição ao programa seria muito curta para que efeitos na cognição e linguagem fossem detectados.

Vários aspectos metodológicos envolvendo estudos de PTCR podem ser levantados para explicar o elo perdido. Primeiramente, os poucos estudos que focaram em resultados de aprendizagem foram baseados geralmente em amostras pequenas, não sendo capazes de detectar tais efeitos. Segundo, bases de dados sobre resultados de aprendizagem em muitos países em desenvolvimento são inexistentes, indisponíveis ou não confiáveis. Terceiro, a natureza complexa de medidas de aprendizagem desafia pesquisadores a tentar isolar efeitos dos PTCR naquela variável devido ao que é chamado na literatura de “efeito de colocação no programa”<sup>13</sup> ou “seletividade” no programa. Finalmente, a falta de condições experimentais na maioria dos estudos sobre PTCR requer o uso de métodos estatísticos mais complexos que carregam muitos pressupostos. Estes aspectos devem ser levados em conta de forma que limitações metodológicas não sejam confundidas com limitações do programa em gerar resultados na aprendizagem.

Os estudos já realizados permitem levantar duas hipóteses. Primeiramente, poderia ser o caso de resultados de aprendizagem não serem sensíveis aos PTCR em períodos curtos de exposição, sendo necessários intervalos mais longos para aferir-se efeitos na aprendizagem. A maioria dos estudos que levaram em conta o fator tempo de exposição ao programa restringiram-se a períodos de participação inferiores a 18 meses. Um período tão curto geralmente se relaciona a restrições institucionais colocadas sobre muitos dos projetos de pesquisa. Os prazos definidos por governos, geralmente os contratantes das pesquisas, e os processos de implementação dos programas são os principais obstáculos

para a consideração de intervalos mais longos de exposição. Além disso, programas que alcançam cobertura completa rapidamente eliminam a possibilidade de qualquer grupo de controle experimental ser acompanhado ao longo do tempo.

Segundo, o valor do benefício pago às famílias poderia ser uma variável relevante a ser considerada por permitir levar em conta a importância relativa das transferências de renda sobre os padrões de consumo das famílias e demais efeitos derivados. Os valores dos benefícios como uma proporção dos rendimentos das famílias variam enormemente nas experiências de PTCR nos diversos países, variando de 2% a 3% no Camboja até 29% na Nicarágua<sup>14</sup>. Na medida em que se espera que as transferências de renda contrabalancem os custos diretos e indiretos da educação e aliviem a pobreza no curto prazo, os efeitos educacionais provavelmente dependem do peso que as transferências têm no rendimento das famílias.

Essas são duas hipóteses que não foram completamente exploradas na literatura até agora e são áreas que exploro neste artigo examinando o caso do PBF no Brasil.

## O Programa Bolsa Família

### **A ORIGEM DO PROGRAMA**

Criado em outubro de 2003 por Medida Provisória<sup>15</sup>, o PBF tornou-se Lei Federal aprovada pelo Congresso Nacional em janeiro de 2004<sup>16</sup>. O programa unificou quatro programas de transferência de renda existentes, todos criados entre 2001 e 2003: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás<sup>17</sup>. Em 2006, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também se fundiu ao PBF. Inicialmente, o PBF foi direcionado a aproximadamente 11,2 milhões de famílias que viviam na pobreza ou extrema pobreza no Brasil. Foi criado como parte do Fome Zero, uma política central no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)

11 (Maluccio and Flores, 2004, Behrman, Sengupta and Todd, 2005, Janvry, Finan and Sadoulet, 2007, Behrman et al., 2011, Behrman, Parker and Todd, 2011, Brauw et al., 2012, Glewwe and Kassouf, 2012.)

12 Em Attanasio, O., Meghir, C. e Schady, N. (2010) os autores criticam essa abordagem argumentando que maiores valores de benefício têm uma grande probabilidade de refletir as famílias cujos filhos lograram alcançar a escola secundária (ensino médio) no decorrer dos anos, já que no Programa as transferências de renda aumentam à medida que as crianças avançam para a escola secundária.

13 (Pitt, Rosenzweig and Gibbons, 1993.)

14 (Filmer and Schady, 2011.)

15 Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 (link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)).

16 Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)).

que continua sob o governo de Dilma Rousseff (2011 a 2014)<sup>18</sup>. Os principais objetivos do PBF são: (i) fortalecer o acesso a serviços públicos, particularmente à educação, saúde e assistência social; (ii) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (iii) aumentar a capacidade das famílias para superarem a vulnerabilidade e a pobreza; (iv) combater a pobreza e (v) promover a integração, complementaridade e sinergia de políticas sociais<sup>19</sup>. O orçamento do PBF atingiu R\$21 bilhões em 2012, representando 0,48% do Produto Interno Bruto (PIB) e há, em 2013, cerca de 13,8 milhões de famílias participando do programa<sup>20</sup>.

As transferências de renda do PBF às famílias participantes variam de acordo com o nível de rendimentos da família e da composição familiar. Há benefícios específicos direcionados a famílias com crianças entre 0 e 15 anos, jovens entre 16 e 17 anos, gestantes e mães que estão em fase de amamentação. As transferências de renda têm dois componentes: uma taxa

básica fixa paga a famílias que vivem em extrema pobreza (um ponto de corte administrativo de até R\$70 de renda *per capita*), independentemente da composição familiar, e um componente variável, que depende da composição da família. Famílias que vivem com uma renda *per capita* mensal de menos de R\$140 são elegíveis para o componente variável.

A Tabela 1 descreve os componentes de transferência de renda<sup>21</sup> de acordo com a composição familiar e o nível de rendimento *per capita* da família. Composições familiares diferentes levam a diferentes combinações de benefícios, significando que a transferência mensal total às famílias que vivem em extrema pobreza varia de R\$70 a R\$306 e para famílias que vivem em pobreza de R\$32 a R\$236. No ano de 2012, as famílias que ainda permaneciam abaixo da linha de pobreza extrema, mesmo após receber o benefício, passaram a ter uma complementação no valor repassado de forma a elevá-las até a linha de R\$70 *per capita*, independentemente de sua composição.

■ **TABELA 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CRITÉRIOS E BENEFÍCIOS**

| CRITÉRIOS  |                              |   |   |                           |                        |       |
|--|------------------------------|---|---|---------------------------|------------------------|-------|
| SITUAÇÃO DA FAMÍLIA  | RENDA PER CAPITA POR FAMÍLIA | GESTANTES, NUTRIZES OU CRIANÇAS ENTRE 0 A 15 ANOS   | TRANSFERÊNCIA DE RENDA  | JOVENS ENTRE 16 E 17 ANOS | TRANSFERÊNCIA DE RENDA |       |
| Famílias em pobreza: recebem benefício variável                | De R\$70 a R\$ 140           | 1 indivíduo   | R\$32   | 1 jovem                   | R\$38                  |       |
|  |                              | 2 indivíduos  | R\$64   |                           | 2 ou mais jovens       | R\$76 |
|  |                              | 3 indivíduos  | R\$96   |                           |                        |       |
|  |                              | 4 indivíduos  | R\$128  |                           |                        |       |
|  |                              | 5 ou mais indivíduos  | R\$160  |                           |                        |       |
| Famílias em extrema pobreza: recebem benefício fixo + variável | Até R\$70                    | Mesmo se não houver crianças/jovens, gestantes ou mães em fase de amamentação na família. | R\$70 + complementação caso a família não atinja 70 reais <i>per capita</i> . |                           |                        |       |

No PBF as transferências de renda são condicionadas a várias respostas das famílias em relação à educação, à nutrição e ao cuidado com a saúde de mães, crianças e jovens<sup>22</sup>. Exige-se que as famílias assegurem que as crianças abaixo de sete anos sejam vacinadas e façam consultas frequentes a centros de assistência médica para que seu crescimento, nutrição e desenvolvimento sejam monitora-

dos. Mulheres grávidas entre 14 e 44 anos de idade devem comparecer a consultas de cuidado pré- e pós-natal, assim como tomar parte em atividades educativas sobre nutrição e amamentação. O programa também requer uma frequência mínima de 85% dos dias escolares para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17. Para crianças que estão em risco ou acabaram de ser

17 Um bom resumo do processo de integração que gerou o Programa Bolsa Família pode ser encontrado em Hall, A. (2006).

18 Sob o governo de Rouseff, o Fome Zero foi assimilado a uma nova política, o Plano Brasil Sem Miséria. Suas políticas de garantia à alimentação e nutrição foram integradas ao novo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015. O Programa Bolsa Família, entretanto, sobreviveu à transição como uma das principais políticas sociais que integram o *Plano Brasil Sem Miséria*.

19 Decreto nº 5209/2004.

20 Veja <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?>

21 Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades).

22 Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades).

retiradas do trabalho infantil, é requerida uma frequência mínima de 85% em jornada escolar ampliada. As famílias são instruídas a informar à escola toda vez que seu filho não puder frequentar a aula e devem justificar a falta. Em 2009, uma medida foi criada estabelecendo que a ocorrência de trabalho infantil na família poderia resultar em suspensão ou mesmo no cancelamento do benefício<sup>23</sup>. As condicionalidades do programa são vistas como estratégias para promover o acesso à educação básica, aos serviços de saúde e de assistência social. O monitoramento das condicionalidades visa encorajar as famílias vulneráveis a promoverem os direitos sociais básicos de suas crianças e realçar as responsabilidades do setor público na oferta de serviços.

## Análise Empírica

A primeira hipótese analisada neste trabalho é que o tempo de participação é uma variável-chave na avaliação se o PBF tem alguma contribuição significativa para os resultados educacionais dos beneficiários. Esta hipótese está sustentada por quatro ideias: (i) a renda permanente é o que define os padrões de consumo e de bem-estar das famílias; (ii) a renda permanente pode ser afetada por transferências de renda garantidas no decorrer do tempo e produzir mudanças no padrão de consumo do grupo familiar; (iii) leva tempo para que as melhorias nos padrões de consumo tenham impacto no ambiente familiar e beneficie as crianças e (iv) as condicionalidades de educação, saúde e nutrição não alcançam as famílias antes de um intervalo de tempo de alguns meses, uma vez que aspectos operacionais de implementação do programa impõem alguns

atrasos entre o início do recebimento dos benefícios e a família começar a receber supervisão (mesmo para as respostas mais diretas requeridas tais como matrícula na escola e frequência). Essas ideias sugerem que o período de participação deve ser considerado em qualquer modelo proposto para capturar efeitos do PBF nos resultados educacionais das crianças.

A segunda hipótese é que o valor do benefício pago às famílias em termos *per capita* importa pelo fato de o PBF ser concernente ao alívio da pobreza no curto prazo e à redução de restrições de crédito e de custos de oportunidade das famílias que poderiam impedir investimentos na educação das crianças. Esta segunda hipótese pode ser sustentada por três ideias econômicas básicas: (i) custos diretos e indiretos da educação devem ser compensados se é esperado que as famílias priorizem manter seus filhos na escola em relação a outras necessidades imediatas; (ii) custos de oportunidade, representados pelas perdas de renda no presente uma vez que as crianças vão à escola, são relativos às características do mercado de trabalho local, sendo mais altos em regiões, estados e cidades mais ricas e (iii) o efeito potencial da transferência de renda em alterar as decisões da família e o ambiente das crianças em seu lar depende da porção de renda *per capita* do grupo familiar que ela representa. Portanto, os efeitos do PBF podem diferir a depender da importância relativa que as transferências de renda têm nos orçamentos das famílias. Desse modo, o valor do benefício pago às famílias deve ser considerado em qualquer modelo proposto para capturar efeitos do PBF nos resultados educacionais de crianças e jovens.

## DADOS E AMOSTRAS DAS ESCOLAS

Uma base de dados nacional no nível escolar foi construída com base em três fontes diferentes de registros administrativos do Governo Federal: (1) a Prova Brasil 2007, que contém variáveis socioeconômicas de alunos da quarta série e de suas famílias, assim como os resultados de pontuações nos testes de Língua Portuguesa e Matemática; (2) o conjunto de dados do Programa Bolsa Família contendo informações das principais variáveis a serem usadas na análise – número de beneficiários por escola em 2007<sup>24</sup>, valor do benefício, tempo de participação no PBF e renda familiar *per capita* e (3) o Censo Escolar 2007, do qual são obtidas variáveis para as características escolares. Todas essas fontes de dados contêm informação no nível individual do aluno/beneficiário. Entretanto, não foi possível relacionar a participação individual do aluno no PBF aos seus resultados nos testes. A única ligação possível entre aquelas três fontes de dados foi por meio do código escolar. Portanto, todas as variáveis descrevendo as características da escola, da família e do aluno foram agregadas no nível da escola e representam valores médios dos indicadores neste nível.

Em 2008, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) divulgou os resultados do exame nacional Prova Brasil, administrado em 2007 por escolas públicas municipais com mais de vinte alunos na quarta série. Resultados oficiais foram anunciados pelo Inep para um total de 37.262 escolas (em 5.483 municípios). Esse número representa 34,2% das escolas públicas no Brasil com alunos da quarta série e o número de alunos inscritos no exame nacional representa 67% dos alunos da quarta série nas escolas públicas. O menor número de escolas públicas com resultados publicados deriva do escopo do exame nacional (somente escolas municipais com mais de vinte alunos matriculados na série avaliada), assim como do conjunto de regras requerido para validar os resultados da escola como estatisticamente representativos.<sup>25</sup> Além disso, a participação no exame nacional é feita por meio de acordo com os sistemas educacionais estaduais e municipais. Embora a grande maioria tome parte nele, alguns podem não aderir. O banco de dados da Prova Brasil com 37.262 escolas é, portanto, usado como o conjunto de dados principal no qual outras variáveis são incluídas. O processo de consolidação da base resultou em uma amostra final de 37.172 escolas, como mostra a Tabela 2.

23 Decreto nº 7013/2009.

24 Um dos bancos de dados é o Registro de Frequência Escolar, que retém a taxa de frequência para cada aluno e também o código que permite a identificação da localização do aluno.

25 Por exemplo, o número de alunos que prestam o exame deve ser pelo menos dez, caso contrário o resultado escolar é considerado não estatisticamente representativo e não é divulgado.



## ■ TABELA2: NÚMERO DE ESCOLAS NA AMOSTRA

| AMOSTRA DE ESCOLAS  | NÚMERO DE ESCOLAS | PORCENTAGEM SOBRE O TOTAL |
|---|-------------------|---------------------------|
| Escolas com resultados no Prova Brasil 2007   | 37.262            | 100%                      |
| Após a exclusão de 326 escolas sem registros para alunos de quarta série no Censo Nacional          | 36.936            | 99,1%                     |
| Após a exclusão de 1.738 escolas com inconsistências no número de alunos de 4ª série                | 35.198            | 94,5%                     |
| Após a exclusão de escolas federais (18) e escolas com valores de resultados escolares faltando (8) | 35.172            | 94,4%                     |

### DA HIPÓTESE AO MODELO ECONOMÉTRICO

Usando os dados transversais no nível escolar, descritos anteriormente, estimo um modelo usando análise de regressão múltipla na qual examino o efeito marginal<sup>26</sup> da proporção dos beneficiários do PBF – moderado pelo tempo de participação e valor *per capita* do benefício – nos resultados escolares. Embora se espere que a proporção de alunos beneficiários seja negativamente correlacionada aos resultados escolares, devido ao que me referi como “efeito de colocação no programa” ou “seletividade”, é esperado também que esses efeitos sejam marginalmente decrescentes nas escolas dependendo do tempo médio de participação no programa e do valor do benefício pago às famílias do PBF. Se confirmadas, essas tendências sinalizarão uma contribuição positiva do PBF nos resultados escolares.

Uma vez que se considere que a proporção de beneficiários afeta os resultados escolares, um modelo econométrico simples para descrever e estimar esse efeito pode ser expresso como segue:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 \text{PropBF}_i + \epsilon_i \quad (I)$$

Onde  $Y_i$  é o resultado escolar de interesse para a escola  $i$ <sup>27</sup>,  $\text{PropBF}_i$  é a proporção de beneficiários do PBF em uma escola  $i$  e  $\epsilon_i$  é o termo de erro capturando a variação no resultado da escola não explicado pela variável  $\text{PropBF}$ . O coeficiente  $\alpha_0$  neste modelo é mantido constante nas escolas e representa a média ou o valor esperado do resultado escolar  $Y$  quando  $\text{PropBF}$  é zero. O coeficiente  $\alpha_1$  é também mantido constante e fornece a variação marginal sobre  $Y$  devido a um aumento de uma unidade em  $\text{PropBF}$ , ou seja, é o “efeito marginal” da proporção de beneficiários nos resultados escolares. Em um modelo assim,  $\alpha_0$  e  $\alpha_1$  são os parâmetros a serem estimados.

A fim de testar as hipóteses do tempo de participação e do valor do benefício *per capita* como dois fatores-chave moderando o efeito de  $\text{PropBF}$  nos resultados escolares ( $\alpha_1$ ), essas variáveis devem ser introduzidas no modelo (I). Isso é feito em dois passos.

Primeiro, o parâmetro  $\alpha_1$  é permitido variar entre as escolas fazendo-o dependente do tempo médio de participação no programa em cada escola. O efeito  $\alpha_1$  passa a ser então expresso como uma função linear da variável Tempo que pode ser considerada aqui como

o moderador ou variável interveniente, responsável pela alteração do efeito de PropBF sobre Y, conforme descrito na equação (II).

$$\alpha_1 = \delta_1 + \delta_2 \text{ Tempo} + \epsilon_1 \text{ (II)}$$

O coeficiente  $\delta_2$  afere como o efeito de PropBF nos resultados escolares é alterado pelo aumento de uma unidade no tempo médio de participação no PBF. O coeficiente  $\delta_1$  fornece o efeito médio de PropBF quando o tempo médio de participação é zero<sup>28</sup>. O termo de erro  $\epsilon_1$  é necessário para permitir uma dependência não determinista de  $\alpha_1$  com o Tempo.

Da mesma forma, o coeficiente  $\alpha_0$  também pode ser expresso como uma função do Tempo a fim de permitir que o intercepto na expressão (I) varie nas escolas para refletir diferenças no resultado médio da escola derivadas do tempo médio de participação quando a proporção de beneficiários é zero<sup>29</sup>.

$$\alpha_0 = \omega_1 + \omega_2 \text{ Tempo} + \epsilon_2 \text{ (III)}$$

Agora, substituindo (II) e (III) em (I):

$$\begin{aligned} Y &= (\omega_1 + \omega_2 \text{ Tempo} + \epsilon_2) + (\delta_1 + \delta_2 \text{ Tempo} + \epsilon_1) \text{ PropBF} + \epsilon = \\ &= \omega_1 + \omega_2 \text{ Tempo} + \delta_1 \text{ PropBF} + \delta_2 \text{ PropBF} \cdot \text{Tempo} + (\epsilon + \epsilon_2 + \epsilon_1 \cdot \text{PropBF}) \text{ (IV)} \end{aligned}$$

A expressão (IV) mostra que fazer o efeito de PropBF sobre Y condicional ao tempo de participação (*Tempo*) gera um modelo com um termo de interação (*PropBF.Tempo*) e um termo de erro ( $\epsilon + \epsilon_2 + \epsilon_1 \cdot \text{PropBF}$ ) que não terá uma variância constante nas escolas, já que depende da variável *PropBF*. Conforme argumentado por Kam e Franzese<sup>30</sup>, a heterocedasticidade (variância não constante) pode ser facilmente abordada na regressão usando-se o procedimento de White para gerar uma matriz de variância-covariância consistente, e, portanto, corrigir os erros padrões de estimativas de coeficientes no modelo estimado.

O segundo passo é integrar a variável Benefício (*per capita*) no modelo. A hipótese aqui

26 O termo “efeito marginal” é usado aqui como normalmente referenciado na literatura econométrica. O termo “efeito”, entretanto, não significa efeito causal. O “efeito marginal” ou simplesmente “efeito” de uma variável X em Y é, na verdade, a derivada parcial de Y com relação a X. Ou seja, a variação de Y associada a uma mudança infinitesimal em X.

27 O índice “i” indicando a unidade de análise (escola) será omitido para simplificar a notação.

28 Embora improvável nos dados, é tecnicamente possível que escolas com beneficiários tenham tempo zero de participação, uma vez que essa variável é medida em meses de participação e os beneficiários com menos de 30 dias no programa permitiriam a existência de um caso como este (somente uma escola na amostra se encaixa neste caso).

29 Poderia ser argumentado que permitir que o intercepto varie com Tempo não teria nenhum sentido prático, uma vez que representa o valor médio para o resultado escolar (por exemplo, score do teste) quando a proporção de beneficiários é zero. Entretanto, o intercepto variante ( $\alpha_0$ ) é necessário para evitar vies em  $\alpha_1$ .

30 Kam e Franzese, 2007, pp. 128-129.)

é que o tempo de participação altera o efeito de PropBF nos resultados escolares diferentemente de escola para escola, dependendo do valor do benefício *per capita* médio pago às famílias em cada escola. Essa dependência pode ser expressa fazendo-se os coeficientes  $\delta_1$ ,  $\delta_2$ ,  $\omega_1$  e  $\omega_2$  em (II) e (III) funções de Benefício:

$$\alpha_1 = \delta_1 + \delta_2 \text{ Tempo} + \epsilon_1$$

$$\begin{cases} \delta_1 = \beta_1 + \beta_2 \text{ Benef} + \epsilon_3 \text{ (V)} \\ \delta_2 = \beta_3 + \beta_4 \text{ Benef} + \epsilon_4 \text{ (VI)} \end{cases}$$

$$\alpha_0 = \omega_1 + \omega_2 \text{ Tempo} + \epsilon_2$$

$$\begin{cases} \omega_1 = \beta_0 + \beta_5 \text{ Benef} + \epsilon_5 \text{ (VII)} \\ \omega_2 = \beta_6 + \beta_7 \text{ Benef} + \epsilon_6 \text{ (VIII)} \end{cases}$$

Agora substituindo (V) a (VIII) em (IV):

$$Y = (\beta_0 + \beta_5 \text{ Benef} + \epsilon_5) + (\beta_6 + \beta_7 \text{ Benef} + \epsilon_6) \cdot \text{Tempo} + (\beta_1 + \beta_2 \text{ Benef} + \epsilon_3) \cdot \text{PropBF} + (\beta_3 + \beta_4 \text{ Benef} + \epsilon_4) \cdot \text{PropBF} \cdot \text{Tempo} + (\epsilon + \epsilon_2 + \epsilon_1 \cdot \text{PropBF})$$

$$= [\beta_0 + \beta_5 \text{ Benef} + \beta_6 \text{ Tempo} + \beta_7 \text{ Tempo} \cdot \text{Benef} + \beta_1 + \beta_2 \cdot \text{Benef} + \beta_3 \cdot \text{Tempo} + \beta_4 \cdot \text{Tempo} \cdot \text{Benef}] \text{PropBF} + u \text{ (IX)}$$

Onde:

$$u = \epsilon + \epsilon_2 + \epsilon_5 + \epsilon_1 \cdot \text{PropBF} + \epsilon_3 \cdot \text{PropBF} + \epsilon_4 \cdot \text{PropBF} \cdot \text{Tempo} + \epsilon_6 \cdot \text{Tempo} \text{ (X)}$$

O primeiro termo em colchetes na expressão (IX) é o intercepto condicional de Y em PropBF ( $\alpha_0$ ) e o segundo termo é a inclinação condicional de Y em PropBF ( $\alpha_1$ ). O termo de erro

$u$  também varia nas escolas e irá requerer correção para heterocedasticidade, conforme mencionado anteriormente.

Portanto, o modelo de resultado escolar a ser testado assume a seguinte forma funcional:

Modelo 1

$$Y\beta_0 + \beta_1 \text{PropBF} + \beta_2 \cdot \text{PropBF} \cdot \text{Benef} + \beta_3 \cdot \text{PropBF} \cdot \text{Tempo} + \beta_4 \cdot \text{PropBF} \cdot \text{Tempo} \cdot \text{Benef} + \beta_5 \text{ Benef} + \beta_6 \text{ Tempo} + \beta_7 \text{ Tempo} \cdot \text{Benef} + \sum_k \alpha_k X_k + \sum_j \gamma_j D_j + u$$

No Modelo 1, Y representa os resultados escolares medidos como os valores médios das pontuações dos testes em Matemática e Língua Portuguesa, a aprovação e o abandono na escola  $i$ . A variável *PropBF* representa a proporção dos alunos no PBF na escola  $i$ . As variáveis *Tempo* e *Benef* medem respectivamente o número médio de meses de participação no PBF e o valor médio do benefício *per capita* pago às famílias cujas crianças frequentam a escola  $i$ . As variáveis  $X_k$  representam os fatores de escola observáveis, tais como composição da escola e recursos que são potencialmente correlacionados ao nível de participação observado no PBF e/ou aos resultados da escola. A variável *dummy* ( $D_j$ ) é um indicador para a região. Finalmente,  $u$  representa o termo de erro que captura a variância, nos resultados escolares, não explicada pelas variáveis incluídas no modelo. A descrição completa das variáveis que entram no Modelo 1 é apresentada na Tabela 3.

**TABELA 3: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS USADAS NO MODELO 1**

|  | VARIÁVEIS                                  | DESCRIÇÃO   |
|--|--|---|
| FATORES PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA                                       | PropBF                                     | Proporção de beneficiários do PBF da 4ª série na escola.  |
|  | Benef                                      | Benefício <i>per capita</i> médio pago às famílias dos alunos da 4ª série na escola.  |
|  | Tempo                                      | Número médio de meses de participação no PBF das famílias dos alunos da 4ª série na escola.   |
| COMPOSIÇÃO DA ESCOLA (CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS E DE SUAS FAMÍLIAS) | Renda <i>per capita</i> das famílias do BF | Renda <i>per capita</i> média das famílias dos alunos da 4ª série nas escolas beneficiárias do PBF.   |
|  | Prop. de Meninos                           | Proporção dos meninos entre os alunos da 4ª série na escola que realizaram o exame nacional em 2007.  |
|  | Prop. de Não Brancos                       | Proporção de não brancos entre os alunos da 4ª série na escola que realizaram o exame nacional em 2007.   |
|  | Prop. Pré-escola                           | Proporção dos alunos que frequentaram a pré-escola entre os alunos da 4ª série que realizaram o exame nacional em 2007.                                     |
|  | Prop. Reprovados                           | Proporção dos alunos que foram reprovados em qualquer série nos últimos anos entre os alunos da 4ª série na escola que realizaram o exame nacional em 2007. |
|  | Prop. Famílias Grandes (7 ou mais)         | Proporção dos alunos que vivem em famílias com sete ou mais membros entre os alunos da 4ª série que realizaram o exame nacional em 2007.                    |
|  | Prop. Famílias Chefiadas por Mulheres      | Proporção de alunos que vivem em famílias chefiadas por mulheres entre os alunos da 4ª série que realizaram o exame nacional em 2007.                       |
|  | Prop. de Mães com formação pós-primária    | Proporção dos alunos cujas mães completaram a escola secundária ou faculdade entre os alunos da 4ª série que realizaram o exame nacional em 2007.           |
|  | Prop. de Pais com formação pós-primária    | Proporção dos alunos cujos pais completaram a escola secundária ou faculdade entre os alunos da 4ª série que realizaram o exame nacional em 2007.           |
|  | Prop. de Alunos que realizaram o exame     | Proporção dos alunos da 4ª série na escola que realizaram o exame nacional em 2007.   |

|                    | VARIÁVEIS                   | DESCRIÇÃO  |
|--------------------|-----------------------------|--|
| RECURSOS DA ESCOLA | Tamanho da turma            | Número de matrículas em turmas com alunos de 4ª série dividido pelo número de turmas com alunos de 4ª série.   |
|                    | Dia escolar (h/dia)         | Número médio de horas em um dia escolar para alunos da 4ª série.   |
|                    | Prop. de Professores com ES | Proporção de professores que trabalham em turmas de 4ª série que têm ensino superior.  |
|                    | Índice de serviços públicos | Índice que varia de 0 a 1 medindo se a escola tem acesso a: água encanada, fornecimento de energia elétrica, esgoto e recolhimento de lixo.  |
|                    | Índice de instalações       | Índice que varia de 0 a 1 medindo a disponibilidade de instalações escolares entre 13 itens medidos pelo Censo Escolar Nacional.   |
|                    | Índice de equipamentos      | Índice que varia de 0 a 1 medindo a disponibilidade de equipamentos escolares entre nove itens medidos pelo Censo Escolar.   |
|                    | Gasto por aluno 2008/2009   | Gasto médio por aluno no ensino fundamental calculado no sistema escolar ao qual a escola é subordinada administrativamente usando dados disponíveis de 2008 e 2009 (SIOPE- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação). |
| REGIÕES            | 1. Norte                    | Variável dummy igual a 1 se a escola está localizada na Região Norte.  |
|                    | 2. Nordeste                 | Variável dummy igual a 1 se a escola está localizada na Região Nordeste.   |
|                    | 3. Centro-Oeste             | Variável dummy igual a 1 se a escola está localizada na Região Centro-Oeste.   |
|                    | 5. Sul                      | Variável dummy igual a 1 se a escola está localizada na Região Sul.  |
| TESTE PONTUAÇÕES   | A2007Port                   | Resultado da pontuação média no teste da escola em 2007 para Língua Portuguesa.  |
|                    | A2007Math                   | Resultado da pontuação média no teste da escola em 2007 para Matemática.   |

O Modelo 1 é um modelo interativo, uma vez que os fatores-chave do PBF que estão sendo analisados (PropBF, Tempo e Benef) entram no modelo como termos de produtos, significando que essas variáveis podem ser consideradas como moderadoras umas das outras. Por essa razão, os efeitos estimados da proporção de beneficiários em uma dada escola (PropBF) devem ser avaliados usando-se a expressão de efeito marginal condicional, conforme descrito abaixo.

Equação 1

$$\frac{\partial Y}{\partial PropBF} = \beta_1 + \beta_2 Benef + \beta_3 Tempo + \beta_4 Tempo.Benef$$

A Equação 1 sugere que o efeito marginal da proporção de beneficiários depende simultaneamente do tempo e do benefício, podendo haver valores dessas variáveis para os quais o efeito marginal seja positivo ou negativo decrescente com Tempo e/ou Benefício.

## Resultados

A Tabela 4 apresenta os coeficientes e erros-padrão robustos para diferentes resultados escolares. Embora a não significância estatística dos coeficientes nas colunas (3) e (4) possa levantar alguma dúvida sobre a rele-

vância de fatores PBF para os últimos dois resultados na Tabela 4, o teste para significância conjunta dos fatores que interagem com PropBF rejeita a hipótese nula de  $\beta_1$  a  $\beta_4$  iguais a zero.

■ **TABELA 4: REGRESSÃO DE RESULTADOS ESCOLARES NOS FATORES PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA CONTROLANDO PELA COMPOSIÇÃO E RECURSOS ESCOLARES**

| VARIÁVEIS  | (1)<br>PORTUGUÊS      | (2)<br>MATEMÁTICA     | (3)<br>APROVAÇÃO     | (4)<br>ABANDONO      |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| PropBF ( $\beta_1$ )   | -0,385***<br>(0,089)  | -0,390***<br>(0,101)  | -0,071<br>(0,067)    | 0,001<br>(0,028)     |
| PropBF . Benef ( $\beta_2$ )   | 0,012**<br>(0,005)    | 0,011**<br>(0,006)    | 0,004<br>(0,004)     | -0,000<br>(0,002)    |
| PropBF . Tempo ( $\beta_3$ )   | 0,008***<br>(0,003)   | 0,007**<br>(0,003)    | 0,001<br>(0,002)     | -0,001<br>(0,001)    |
| PropBF . Tempo . Benef ( $\beta_4$ )   | -0,000*<br>(0,000)    | -0,000<br>(0,000)     | -0,000<br>(0,000)    | -0,000<br>(0,000)    |
| Benef ( $\beta_5$ )  | -0,172<br>(0,137)     | -0,290*<br>(0,159)    | 0,142*<br>(0,083)    | -0,020<br>(0,035)    |
| Tempo ( $\beta_6$ )  | -0,073<br>(0,080)     | -0,093<br>(0,092)     | 0,049<br>(0,047)     | 0,006<br>(0,019)     |
| Tempo . Benef ( $\beta_7$ )  | -0,003<br>(0,005)     | -0,003<br>(0,005)     | -0,004<br>(0,003)    | -0,000<br>(0,001)    |
| Controles  | Sim                   | Sim                   | Sim                  | Sim                  |
| Constante  | 169,115***<br>(2,836) | 187,238***<br>(3,244) | 62,618***<br>(1,996) | 16,689***<br>(0,895) |
| Observações  | 33,805                | 33,805                | 33,805               | 33,805               |
| R ao quadrado ajustado   | 0,523                 | 0,491                 | 0,320                | 0,294                |
| Teste para significância estatística conjunta dos coeficientes nos termos que incluem PropBF |                       |                       |                      |                      |
| Ho: $\beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = 0$  |                       |                       |                      |                      |
| Teste-F  | 172,5                 | 139,6                 | 5,735                | 22,27                |
| Prob. > F  | 0                     | 0                     | 0                    | 0                    |

Erros-padrão robustos em parênteses

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

■ **TABELA 5: EFEITOS MARGINAIS DE PROPBF NOS RESULTADOS ESCOLARES POR REGIÃO ESTIMADOS EM VALOR MÉDIO DE BENEF E TEMPO**

| RESULTADO ESCOLAR | BRASIL    | REGIÕES   |           |              |           |           |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|
|                   |           | NORTE     | NORDESTE  | CENTRO-OESTE | SUDESTE   | SUL       |
| Português         | -0,110*** | -0,075*** | -0,069*** | -0,122***    | -0,099*** | -0,173*** |
| Matemática        | -0,112*** | -0,073*** | -0,069*** | -0,126***    | -0,093*** | -0,186*** |
| Taxa de abandono  | -0,016*** | -         | -0,024*** | -            | -         | -         |
| Taxa de aprovação | 0,011***  | -         | 0,014**   | -            | -         | -         |

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1, - Não significativo

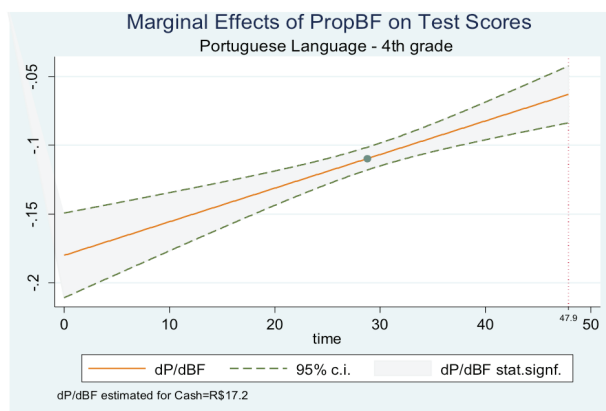
A fim de estimar o efeito marginal dado pela Equação 1 para um determinado resultado (Y), um par de valores para Tempo e Benef deve ser escolhido. Uma abordagem inicial razoável é estimar  $\partial Y/\partial PropBF$  em valores “típicos” das variáveis moderadoras na amostra de escolas, tais como suas médias. Usando os coeficientes estimados pelo Modelo 1 na Equação 1, os efeitos marginais de PropBF nos resultados escolares, calculados nos valores médios de Tempo e Benef em nível nacional e por região geográfica, são apresentados na Tabela 5.

A Tabela 5 mostra um efeito marginal “positivo” de PropBF nas taxas de aprovação e abandono em nível nacional e para a região Nordeste. Esses são efeitos marginais “positivos” no sentido de que, em média, nas escolas em que as famílias beneficiárias vêm participando do PBF por um período de cerca de 2 ½ anos e vêm recebendo uma média de R\$17,20 per capita, a proporção dos beneficiários na escola está correlacionada com um maior número de alunos sendo aprovados ao final do ano e um menor número abandonando a escola no decorrer do ano acadêmico. Em outras palavras, uma proporção maior de beneficiários nessas escolas não estaria deteriorando aqueles indicadores, mas melhorando-os.

Entretanto, a Tabela 5 também indica que a proporção PBF tem um efeito marginal negativo consistente, nacionalmente e nas regiões, com relação ao desempenho escolar no exame nacional para Língua Portuguesa e Matemática, quando estimado em valores médios de Tempo e Benef. No entanto, é importante salientar que esses resultados dizem respeito apenas às estimativas tomadas nos valores médios das variáveis moderadoras, sendo necessário avaliar o efeito marginal de PropBF para outros intervalos das variáveis Tempo e Benef.

A Figura 1 mostra os efeitos marginais da proporção PBF no teste de Língua Portuguesa para o Brasil, representados graficamente em relação ao tempo de participação no PBF mantendo-se fixo o valor do benefício em seu valor médio (R\$17,2). As linhas pontilhadas (formato de ampolheta) representam o intervalo de confiança (95%) do efeito marginal estimado ( $\partial Port./\partial PropBF$ ), o qual é representado na linha contínua. A área sombreada mostra a região de valores de Tempo para o qual o efeito marginal é estatisticamente diferente de zero. O ponto na linha marca a estimativa inicialmente reportada na Tabela 5 (-0,110), que recai na região estatisticamente significativa.

■ **FIGURA 1:** EFEITOS MARGINAIS DA PROPORÇÃO DE BENEFICIÁRIOS NA PONTUAÇÃO DE TESTES DE PORTUGUÊS POR TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NO PBF



O efeito marginal nacional estimado da proporção de PBF sobre as pontuações dos testes de Língua Portuguesa é na realidade estatisticamente negativo ao longo do intervalo de valores para Tempo observado na amostra de escolas, entretanto, com valores decrescentes. Quanto maior é o tempo em que as famílias que recebem R\$17,2 *per capita* estão no programa, menor o efeito negativo percebido nas pontuações dos testes das escolas devido à proporção de crianças beneficiárias na escola. Isso sugere que as escolas nas quais as famílias se beneficiaram com o PBF por um tempo maior terão, em média, crianças beneficiárias na quarta série com desempenho melhor no exame nacional, uma vez

que sua presença na escola rebaixa a média das pontuações nos testes por uma taxa marginal mais baixa.

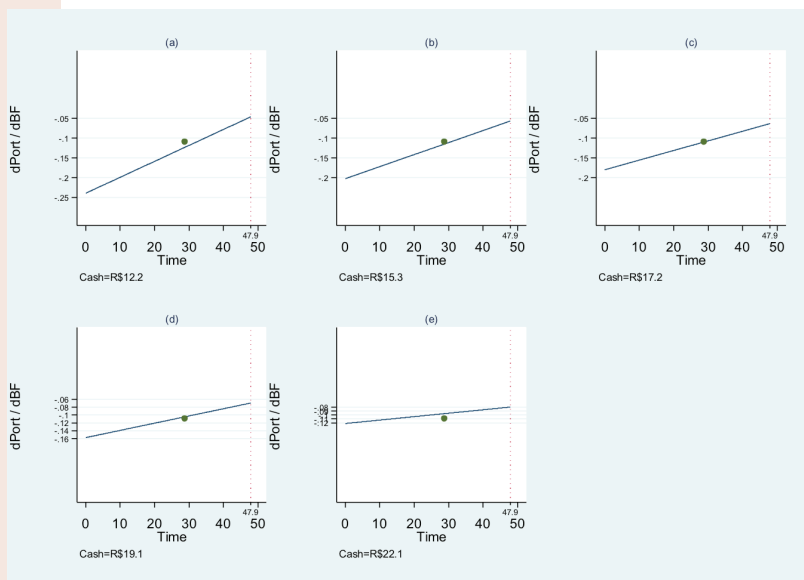
Estimando-se a linha do efeito marginal descrita na Figura 1 para diferentes valores de benefício *per capita*, nós podemos observar como a variável *Benef* influencia nacionalmente o efeito marginal do PBF no teste de Língua Portuguesa. A Figura 2 mostra as linhas dos efeitos marginais para diferentes percentis de *Benef*<sup>31</sup>. A estimativa de ponto (-0,110) é também representada como um ponto de referência<sup>32</sup>. A escala no eixo vertical é fixada entre -0,3 e +0,1 para permitir a observação de mudanças na inclinação.

31 Os seguintes percentis são estimados: 5º., 25º., 50º., 75º., e 95º.

32 A Figura 1 é replicada na Figura 2(c). Note que a média para o benefício coincide com a mediana.



■ FIGURA 2: EFEITOS MARGINAIS DO PBF NAS PONTUAÇÕES NOS TESTES DE PORTUGUÊS POR TEMPO DE PARTICIPAÇÃO EM DIFERENTES PERCENTIS DE BENEFÍCIO *PER CAPITA*



A Figura 2 mostra a mesma tendência de efeitos marginais negativos decrescentes ao longo do tempo de participação para diferentes valores do benefício *per capita*. Também indica que para valores mais altos do benefício médio pago às famílias, a linha de efeito marginal move-se para cima ao mesmo tempo em que sua inclinação diminui. O deslocamento para cima sugere que o efeito marginal negativo do PBF não somente diminui com o tempo de participação, mas também com o aumento no valor do benefício. Por exemplo, escolas com uma média de 12 meses de participação no PBF com famílias que recebem, em média,

R\$15,3 *per capita* (25º percentil) têm um efeito marginal estimado devido à proporção de beneficiários igual a -0,166. Aquelas escolas em que as famílias recebem R\$19 *per capita* (75º percentil) têm um efeito marginal estimado de -0,136. Entretanto, a inclinação da linha de efeito marginal também diminui conforme o benefício *per capita* aumenta. Portanto, a taxa segundo a qual o efeito marginal declina com o tempo de participação é mais baixa para valores de benefícios mais altos. Em outras palavras, o Tempo perde o seu poder de atenuação sobre o efeito marginal do PBF conforme o valor do benefício aumenta.

Espera-se que o efeito marginal negativo decrescente se traduza em redução nas diferenças de desempenho entre escolas com baixas e altas taxas de participação no PBF conforme o tempo no programa aumente. Essa redução na diferença de desempenho é ilustrada na Tabela 6, que mostra os valores de pontuações previstos dos testes de Língua Portuguesa para diferentes valores de participação no PBF e de Tempo, mantendo fixo o benefício *per capita* em R\$12,20 e os covariantes remanescentes em seus valores médios. Lendo-se a segunda coluna de cima para baixo, pode-se ver que as escolas em que as crianças beneficiárias participaram por um ano do PBF, o intervalo estimado entre os dois extremos da distribuição da proporção de beneficiários por escola é de 19,1 pontos na escala de proficiência. Já nas escolas onde o tempo médio de participação alcança quatro anos (5ª coluna) esse intervalo é de apenas 4,6 pontos. Isso representa uma redução de 14,5 pontos na diferença de desempenho (76%) equivalente a 0,85 do desvio padrão (d.p.). Lendo-se lado a lado cada uma das linhas na Tabela 6, nota-se também que nas escolas onde os beneficiários representam mais que 30% dos alunos, é estimada uma diferença positiva e crescente nas pontuações de testes entre aquelas com, em média, um e quatro anos de participação no PBF. A maior diferença é estimada em escolas nas quais todas as crianças são beneficiárias do PBF. O intervalo positivo de 10,6 pontos repre-

enta um ganho de 0,62 d.p. no escore médio do teste para as escolas com quatro anos no PBF em relação àquelas com apenas um ano.

■ **TABELA 6: NOTAS ESTIMADAS (PORTUGUÊS) SEGUNDO % DE BENEFICIÁRIOS E TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NO PBF (BENEFÍCIO *PER CAPITA*=R\$12,20)**

| BF intake (%) | Time of Participation (months) |       |       |       |      |
|---------------|--------------------------------|-------|-------|-------|------|
|               | 12                             | 24    | 36    | 48    | Δ    |
| 0             | 181.7                          | 180.4 | 179.1 | 177.8 | -3.9 |
| 10            | 179.8                          | 179   | 178.1 | 177.3 | -2.5 |
| 20            | 177.9                          | 177.5 | 177.2 | 176.8 | -1.1 |
| 30            | 176                            | 176.1 | 176.3 | 176.4 | 0.4  |
| 40            | 174.1                          | 174.7 | 175.3 | 175.9 | 1.8  |
| 50            | 172.2                          | 173.3 | 174.4 | 175.5 | 3.3  |
| 60            | 170.2                          | 171.8 | 173.4 | 175   | 4.8  |
| 70            | 168.3                          | 170.4 | 172.5 | 174.6 | 6.3  |
| 80            | 166.4                          | 169   | 171.5 | 174.1 | 7.7  |
| 90            | 164.5                          | 167.6 | 170.6 | 173.7 | 9.2  |
| 100           | 162.6                          | 166.1 | 169.7 | 173.2 | 10.6 |
| Δ             | -19.1                          | -14.3 | -9.4  | -4.6  |      |

### RESULTADOS PARA ESCOLAS COM ALTA PARTICIPAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS NO PBF

Na análise de uma subamostra de 1.277 escolas nas quais mais de 80% dos alunos são beneficiários do PBF, o modelo de interação discutido nas subseções anteriores é simplificado, bem como a análise dos efeitos marginais de Tempo e Benef, uma vez que eles não dependerão mais de uma terceira variável (PropBF)<sup>33</sup>. Esse é o grupo de escolas com menos recursos e também aquele em que as famílias dos alunos vivem em condições socioeconômicas ainda menos favorecidas.

33 Teste se o coeficiente sobre os termos envolvendo a variável PropBF é conjuntamente significativo. A hipótese nula que afirma  $\beta_1=\beta_2=\beta_3=\beta_4=0$  não é rejeitada para todos resultados escolares.

O modelo a ser estimado então adquire uma forma simplificada do Modelo 1 que inclui somente dois fatores de PBF que interagem - Benef e Tempo<sup>34</sup> :

Modelo 2

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \text{Benef} + \beta_2 \text{Tempo} + \beta_3 \text{Tempo} \cdot \text{Benef} + \sum \alpha_k X_k + \sum \gamma_j D_j + u$$

Os efeitos marginais estimados de Tempo e Benef nos resultados escolares (Y) são fornecidos pelas expressões:

Equação 2

$$\frac{\partial Y}{\partial \text{Benef}} = \beta_1 + \beta_3 \cdot \hat{\text{Tempo}}$$

Equação 3

$$\frac{\partial Y}{\partial \text{Tempo}} = \beta_2 + \beta_3 \cdot \hat{\text{Benef}}$$

Uma vez que os coeficientes  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  são estimados para cada resultado escolar, um conjunto de hipóteses gerais pode ser testado com respeito à influência dos fatores PBF nos resultados escolares<sup>35</sup>: (i) Os fatores PBF afetam o resultado escolar? (ii) Os fatores PBF melhoram o resultado escolar? (iii) Os efeitos dos fatores PBF nos resultados escolares dependem um do outro? A Tabela 7 descreve a hipótese a ser testada para cada resultado escolar e fator PBF, o teste estatístico usado, o resultado encontrado e a conclusão.

**TABELA 7: TESTES DE HIPÓTESE PARA EFEITOS NOS RESULTADOS ESCOLARES.**

| RESULTADO ESCOLAR (Y)           | FATOR PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | HIPÓTESE A SER TESTADA                                     | HO (HIPÓTESE NULA):                           | TESTE   | RESULTADO  | CONCLUSÃO   |
|---------------------------------|------------------------------|--|---|---|--|---|
| PONTUAÇÃO DO TESTE EM PORTUGUÊS | BENEFÍCIO PER CAPITA         | O Benefício influencia o escore do teste?                  | $\beta_1 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=3,878<br>Prob. > F = 0,0209  | O Benefício influencia o escore do teste.   |
|                                 |                              | O escore do teste aumenta com o Benefício?                 | $\beta_1 + \beta_3 \cdot \text{Tempo} \leq 0$ | Múltiplos testes t (para cada valor de Tempo) <sup>36</sup> | Múltiplos resultados a serem avaliados plotando-se os efeitos marginais do Benefício em relação aos diferentes valores do Tempo. | O Benefício aumenta o escore do teste para tempo de participação inferior a 27 meses. |
|                                 |                              | O efeito do Benefício no escore do teste depende do Tempo? | $\beta_3 = 0$                                 | Teste - t   | t=-2,52  | O efeito do Benefício no escore do teste depende do Tempo.                            |

| RESULTADO ESCOLAR (Y)           | FATOR PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | HIPÓTESE A SER TESTADA                                     | HO (HIPÓTESE NULA):                           | TESTE   | RESULTADO  | CONCLUSÃO  |
|---------------------------------|------------------------------|--|---|---|--|--|
| PONTUAÇÃO DO TESTE EM PORTUGUÊS | TEMPO DE PARTICIPAÇÃO        | O Tempo influencia o escore do teste?                      | $\beta_2 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=4,073<br>Prob. > F = 0,0173  | O Tempo influencia o escore do teste.  |
|                                 |                              | O escore do teste aumenta com o Tempo?                     | $\beta_2 + \beta_3 \cdot \text{Benef} \leq 0$ | Múltiplos testes t (para cada valor de Benef) <sup>37</sup> | Múltiplos resultados a serem avaliados plotando-se os efeitos marginais do Tempo em relação aos diferentes valores do Benefício. | O Tempo tem efeito positivo (mas não significativo) no escore do teste para valores do Benefício menores que R\$19,40. |
|                                 |                              | O efeito do Tempo no escore do teste depende do Benefício? | $\beta_3 = 0$                                 | Teste - t   | t=-2,52<br>Prob. >  t  = 0,012   | O efeito do Tempo no escore do teste depende do Benefício.   |
| TAXA DE APROVAÇÃO               | BENEFÍCIO PER CAPITA         | O Benefício influencia a taxa de aprovação?                | $\beta_1 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=4,286<br>Prob. > F = 0,0140  | O Benefício influencia a taxa de aprovação.  |

34 O conjunto de covariantes é o mesmo usado no Modelo 1.

35 Todos os resultados escolares são testados exceto as pontuações de testes em Matemática, uma vez que nesse caso a hipótese nula ( $\beta_1 = \beta_2 = \beta_3$ ) é rejeitada no nível nacional.

36 Conforme assinalado por Kam, C. D. & Franzese, R. J. (2007), no contexto de modelos interativos lineares, testes de hipóteses para o sinal de dependência tendem a ser ambíguos, já que o valor estimado (por ex.,  $\beta_1 + \beta_3 \cdot \text{Tempo}$ ) poderia ser positivo, negativo ou nulo dependendo dos valores da variável de interação (por ex., Tempo). Por essa razão, a avaliação de como pontuações de testes variam com Benefício poderá ser avaliada usando-se gráficos para efeitos marginais, conforme desenvolvido na subseção anterior.

37 Veja nota 37.

| RESULTADO ESCOLAR (Y) | FATOR PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | HIPÓTESE A SER TESTADA  | HO (HIPÓTESE NULA):                           | TESTE   | RESULTADO  | CONCLUSÃO  |
|-----------------------|------------------------------|---|---|---|--|--|
| TAXA DE APROVAÇÃO     | BENEFÍCIO PER CAPITA         | A taxa de aprovação aumenta com o Benefício?                          | $\beta_1 + \beta_3 \cdot \text{Tempo} \leq 0$ | Múltiplos testes t (para cada valor de Tempo) <sup>38</sup> | Múltiplos resultados a serem avaliados plotando-se os efeitos marginais do Benefício em relação aos diferentes valores de Tempo. | O Benefício aumenta a taxa de aprovação (mas é estatisticamente significativo apenas para tempo de participação entre dois e três anos). |
|                       |                              | O efeito do Benefício na taxa de aprovação depende do Tempo?          | $\beta_3 = 0$                                 | Teste - t   | t=-0,14<br>Prob. >  t  = 0,892   | O efeito do Benefício na taxa de aprovação não depende do Tempo.   |
|                       | TEMPO DE PARTICIPAÇÃO        | O Tempo influencia a taxa de aprovação?                               | $\beta_2 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=0,161<br>Prob. > F = 0,851   | O Tempo não influencia a taxa de aprovação.  |
|                       |                              | A taxa de aprovação aumenta com o Tempo?                              | $\beta_2 + \beta_3 \cdot \text{Benef} \leq 0$ | Dado o resultado anterior, nenhum teste é necessário.       | N/A  | Uma vez que o Tempo não influencia a taxa de aprovação, ela também não pode aumentar com o Tempo.  |
| TAXA DE ABANDONO      | BENEFÍCIO PER CAPITA         | O efeito do Tempo na taxa de aprovação de série depende do Benefício? | $\beta_3 = 0$                                 | Teste - t   | t=-0,14<br>Prob. >  t  = 0,892   | O efeito do Tempo na taxa de aprovação não depende do Benefício <sup>39</sup> .  |
|                       |                              | O Benefício influencia a taxa de abandono?                            | $\beta_1 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=1,33<br>Prob. > F = 0,2649   | O Benefício não influencia a taxa de abandono.   |
|                       |                              | A taxa de abandono diminui com o Benefício?                           | $\beta_1 + \beta_3 \cdot \text{Tempo} \geq 0$ | Dado o resultado anterior, nenhum teste é necessário.       | N/A  | Uma vez que o Benefício não influencia a taxa de abandono, ela também não pode diminuir com o Benefício.                                 |

| RESULTADO ESCOLAR (Y) | FATOR PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | HIPÓTESE A SER TESTADA                                      | HO (HIPÓTESE NULA):                           | TESTE   | RESULTADO   | CONCLUSÃO  |  |
|-----------------------|------------------------------|---|---|---|---|--|--|
| TAXA DE APROVAÇÃO     | BENEFÍCIO PER CAPITA         | O efeito do Benefício na taxa de abandono depende do Tempo? | $\beta_3=0$                                   |   | Dado o resultado anterior, nenhum teste é necessário. | N/A  | Uma vez que o Benefício não influencia a taxa de abandono, ela não pode depender do Tempo. |
|                       | TEMPO DE PARTICIPAÇÃO        | O Tempo influencia a taxa de abandono?                      | $\beta_2 = \beta_3 = 0$                       | Teste - F   | F=2,47<br>Prob. > F = 0,0852                          |  | O Tempo influencia a taxa de abandono.   |
|                       |                              | A taxa de abandono diminui com o Tempo?                     | $\beta_2 + \beta_3 \cdot \text{Benef} \geq 0$ | Múltiplos testes t (para cada valor de Benef) <sup>40</sup> |   | Múltiplos resultados a serem avaliados plotando-se os efeitos marginais de Tempo em relação aos diferentes valores de Benefício. | O Tempo diminui a taxa de abandono para valores de Benefício menores que R\$17,80.         |
|                       |                              | O efeito do Tempo na taxa de abandono depende do Benefício? | $\beta_3=0$                                   | Teste - t   | t=- 1,38<br>Prob. >  t  = 0,168                       |  | O efeito do Tempo na taxa de abandono não depende do Benefício.                            |

38 Veja nota 37.

39 Esse teste é também desnecessário, visto que o primeiro teste já havia falhado em rejeitar a hipótese nula, levando à conclusão de que Tempo não tem efeito na taxa de aprovação. Uma vez que Tempo não tem efeito na taxa de aprovação, esse efeito não existe e, portanto, não pode depender de nada mais.

40 Veja nota 37.

Para Língua Portuguesa, podemos concluir que o efeito do Tempo sobre o teste depende do nível do Benefício e vice-versa. O fato de esses efeitos estarem ou não associados a melhorias dos testes somente pode ser avaliado em valores específicos de cada fator PBF do qual o efeito marginal depende. A taxa de aprovação parece ser afetada pelo Benefício, mas não pelo tempo médio de participação no PBF, e o efeito do Benefício também não depende do valor do Tempo. Em outras palavras, o tempo de participação passa a ser irrelevante para a taxa de aprovação e também não altera o efeito que o Benefício tem no

resultado<sup>41</sup>. Finalmente, a taxa de abandono não é afetada pelo valor do Benefício, mas podemos marginalmente rejeitar a hipótese de não influência do Tempo (no nível de 10%). O efeito do Tempo não depende do valor do Benefício e sua direção é mais bem avaliada usando-se análise gráfica<sup>42</sup>.

O tamanho dos efeitos marginais fornecidos pelas equações 2 e 3 é estimado nos valores médios de Benefício e Tempo nacionalmente e por região para escolas no quinto quintil de participação do PBF conforme relatado na Tabela 8<sup>43</sup>.

■ **TABELA 8: EFEITOS MARGINAIS DE TEMPO E BENEFÍCIO *PER CAPITA* NOS RESULTADOS ESCOLARES POR REGIÃO, ESTIMADOS NOS VALORES MÉDIOS DE BENEFÍCIO E TEMPO PARA ESCOLAS NO QUINTO QUINTIL DE PARTICIPAÇÃO NO PBF**

| RESULTADO ESCOLAR | FATOR PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | REGIÕES  |       |          |              |          |           |
|-------------------|------------------------------|----------|-------|----------|--------------|----------|-----------|
|                   |                              | BRASIL   | NORTE | NORDESTE | CENTRO-OESTE | SUDESTE  | SUL       |
| Português         | Tempo                        | -        | -     | -        | -            | -        | -         |
|                   | Benefício                    | -        | -     | -        | -            | -        | -         |
| Matemática        | Tempo                        | -        | -     | -0,190** | -            | -        | -         |
|                   | Benefício                    | -        | -     | -        | -            | -        | -3,010*** |
| Taxa de abandono  | Tempo                        | -0,061*  | -     | -        | -            | -        | -         |
|                   | Benefício                    | -        | -     | -        | -0,908**     | -        | -         |
| Taxa de aprovação | Tempo                        | -        | -     | -        | -            | -        | -         |
|                   | Benefício                    | 0,570*** | -     | 0,420*   | -            | 2,209*** | -         |

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1, - Não significativo

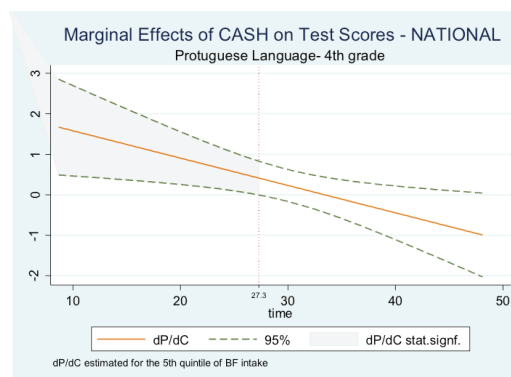
Nacionalmente, o efeito marginal do Tempo na taxa de abandono (-0.061) sugere que, para escolas nas quais o valor médio do benefício pago às famílias é de R\$18,20, a cada dez meses adicionais de participação no programa, a taxa de abandono é reduzida em 0,6 pontos percentuais (p.p.). O efeito marginal do Benefício na taxa de aprovação é 0,570, estimado para o valor médio de tempo de participação (31 meses). O aumento de um real (R\$1,00) no valor do benefício *per capita* é associado a um aumento de 0,6 p. p. na taxa de aprovação.

Regionalmente, podemos observar também efeitos marginais significativos do Benefício nas taxas de aprovação e abandono (Tabela 8). Na região Centro-Oeste, uma redução de 0,9 p. p. no abandono é estimada para um aumento de um real no benefício *per capita* médio pago às famílias nas escolas da região com um tempo médio de participação no programa de 26 meses. No Nordeste, o efeito marginal estimado prevê um aumento na taxa de aprovação de 0,4 p. p. para cada real adicional no valor médio do benefício *per capita* pago nas escolas da região (significância de 10%). No Sudeste, o efeito marginal do Benefício é estimado com alto nível de significância estatística e é também o mais alto,

sugerindo um aumento de 2,2 p. p. nas taxas de aprovação para um aumento de um real no benefício *per capita* médio.

Embora a Tabela 8 não apresente efeitos marginais significativos dos fatores do PBF (Benefício e Tempo) para os resultados nacionais dos testes de Português e Matemática, é importante lembrar que a tabela reporta apenas as estimativas calculadas nos valores médio das variáveis Tempo e Benefício. A avaliação completa dos efeitos marginais de Tempo e Benefício exige a representação gráfica conforme descrito abaixo.

■ **FIGURA 3: EFEITOS MARGINAIS DO BENEFÍCIO *PER CAPITA* NO TESTE DE PORTUGUÊS**



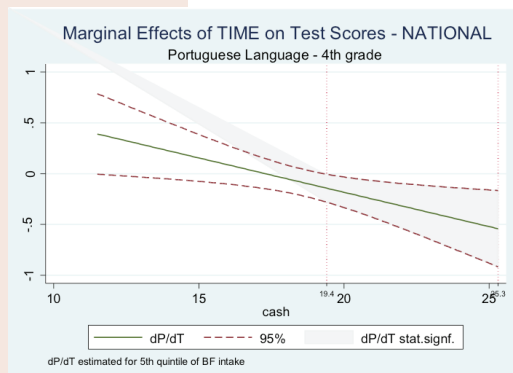
41 O sinal desse efeito pode ser avaliado posteriormente usando-se análise gráfica.

42 Não desenvolvo o mesmo conjunto de hipóteses passo a passo por região como fiz para o nível nacional. Os resultados por região são relatados para as estimativas de ponto.

43 As áreas sombreadas marcam os efeitos marginais "positivos", ou seja, os efeitos associados às melhorias nos resultados escolares.



■ **FIGURA 4: EFEITOS MARGINAIS DO TEMPO NO TESTE DE PORTUGUÊS**



Nas escolas do quinto quintil de participação no PBF, aumentos marginais no valor do benefício *per capita* pago às famílias pobres estão associados a aumentos na pontuação do teste de Língua Portuguesa. Os efeitos marginais significativos variam entre 1,67, quando o tempo de participação é cerca de nove meses (o valor mínimo), a 0,42, quando esse tempo é de 27 meses (25º percentil), uma redução de quatro vezes ao longo do intervalo de valores do tempo de participação no qual o efeito é significativo. Isso mostra um efeito marginal decrescente do Benefício com o Tempo, ou seja, o efeito substitutivo que Tempo e Benefício têm nos resultados escolares. O declive na Figura 3 descreve essa tendência. A linha do efeito marginal é significativa e positiva para valores de Tempo abaixo de 27 meses. Quanto mais tempo as famílias estão no programa, em média, menor é o ganho esperado no teste de Português devido a um aumen-

to de um real no benefício *per capita* para essas famílias. O ganho máximo para o teste de aprendizagem derivado de incrementos na transferência de renda se materializa se ocorrer nos estágios iniciais de participação no PBF. Mesmo em escolas com menos recursos, tais como aquelas com mais de 80% de crianças participando do PBF, a análise sugere que as crianças se beneficiariam se valores mais altos fossem transferidos às suas famílias, pois teriam melhor desempenho no teste de aprendizagem refletindo-se em ganhos educacionais no médio e longo prazo. Contudo, os resultados apontam também que tais ganhos são condicionados ao fator tempo de participação. Ou seja, para que os ganhos na aprendizagem possam ser maximizados, o aumento no benefício deveria ocorrer antes que as crianças tenham participado do PBF por 27 meses em média. A Figura 4 mostra um efeito marginal de Tempo decrescente ao longo dos valores do benefício *per capita*, com estimativas positivas para o intervalo inicial de valores do benefício, embora não seja estatisticamente significativo para valores abaixo de R\$19,40.

Os ganhos efetivos nos resultados do teste de Português em função de variações no valor do benefício *per capita* são apresentados na Tabela 9. Para valores de Tempo acima de 27 meses, as diferenças estimadas no teste devido a aumentos nos valores do benefício não são mais estatisticamente significativas (conforme previsto no Figura 3).

■ **TABELA 9: DIFERENÇAS NO TESTE DE PORTUGUÊS POR VARIAÇÕES NO BENEFÍCIO *PER CAPITA* SEGUNDO O TEMPO MÉDIO DE PARTICIPAÇÃO NO PBF (NACIONAL)**

| $\Delta$ cash/s.d. | $\Delta$ cash | TEMPO |      |       |       |       |       |       |       |       |  |
|--------------------|---------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
|                    |               | 0.00  | 6.00 | 12.00 | 18.00 | 24.00 | 30.00 | 36.00 | 42.00 | 48.00 |  |
| 0.25               | 0.54          | 1.2   | 1.0  | 0.8   | 0.6   | 0.3   | 0.1   | -0.1  | -0.3  | -0.5  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 0.50               | 1.08          | 2.4   | 2.0  | 1.6   | 1.1   | 0.7   | 0.2   | -0.2  | -0.6  | -1.1  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 0.75               | 1.62          | 3.7   | 3.0  | 2.3   | 1.7   | 1.0   | 0.4   | -0.3  | -0.9  | -1.6  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 1.00               | 2.16          | 4.9   | 4.0  | 3.1   | 2.2   | 1.4   | 0.5   | -0.4  | -1.3  | -2.1  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 1.25               | 2.70          | 6.1   | 5.0  | 3.9   | 2.8   | 1.7   | 0.6   | -0.5  | -1.6  | -2.7  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 1.50               | 3.24          | 7.3   | 6.0  | 4.7   | 3.4   | 2.1   | 0.7   | -0.6  | -1.9  | -3.2  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 1.75               | 3.78          | 8.5   | 7.0  | 5.5   | 3.9   | 2.4   | 0.9   | -0.7  | -2.2  | -3.7  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 2.00               | 4.32          | 9.8   | 8.0  | 6.3   | 4.5   | 2.7   | 1.0   | -0.8  | -2.5  | -4.3  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 2.25               | 4.86          | 11.0  | 9.0  | 7.0   | 5.1   | 3.1   | 1.1   | -0.9  | -2.8  | -4.8  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 2.50               | 5.40          | 12.2  | 10.0 | 7.8   | 5.6   | 3.4   | 1.2   | -0.9  | -3.1  | -5.3  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 2.75               | 5.94          | 13.4  | 11.0 | 8.6   | 6.2   | 3.8   | 1.4   | -1.0  | -3.4  | -5.9  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |
| 3.00               | 6.48          | 14.6  | 12.0 | 9.4   | 6.7   | 4.1   | 1.5   | -1.1  | -3.8  | -6.4  |  |
|                    |               | 1%    | 1%   | 1%    | 1%    | 5%    | -     | -     | -     | 10%   |  |

Considerando-se o desvio padrão (d.p.) nacional do teste de Português para o grupo de escolas analisado (14,5 pontos), a Tabela 9 mostra que para uma diferença de um d.p. no valor médio do benefício *per capita* (R\$2,16) no início da participação no PBF, há um ganho esperado de 0,34 d.p. (4,9 pontos) no resultado do teste alcançado pela escola. Isso significa, por exemplo, o avanço de posição da escola da mediana da distribuição dos resultados para o percentil 62º ou, ainda, de

uma escola do 39º percentil para a mediana. Entretanto, esse ganho estimado é 3,5 vezes menor se a escola tem um tempo médio de 24 meses de participação no PBF, alcançando uma melhoria de apenas 0,10 d.p. no escore do teste.

As estimativas acima sugerem que qualquer ganho educacional em termos de resultados de aprendizagem para o grupo de escolas mais pobres da amostra deriva principalmen-

te de incentivos iniciais dispensados pelo PBF, materializados no valor *per capita* do benefício transferido às famílias. Valores mais altos ou incrementos nos benefícios proporcionados, em média, antes de dois anos de participação no PBF provavelmente alterarão positivamente os resultados esperados no teste de Português. Dado o período estimado de dois anos, qualquer contribuição esperada do PBF ao sucesso das crianças na escola parece depender do nível inicial e eventuais incrementos no valor do benefício que venham a ocorrer naquele período inicial.

## Conclusão

Neste artigo, mostrei evidências de contribuições positivas do PBF para os resultados escolares por meio de um exame nas variações no benefício *per capita* e no tempo de participação do programa entre as escolas. O modelo interativo linear testado sugere que esses fatores do PBF interagem entre si e com a proporção de beneficiários na escola, estando associados a diferenças nos resultados de desempenho entre as escolas. O efeito negativo que a proporção de alunos no PBF tem nos testes de aprendizagem, por exemplo, é reduzido de acordo com aumentos no tempo de participação ou no benefício *per capita* pago às famílias, refletindo um ganho na aprendizagem dos beneficiários. Entretanto, constatou-se que esses dois fatores têm efeitos substitutos. Conforme o valor do benefício aumenta, o efeito atenuador do tempo de participação na influência negativa da proporção de beneficiários no resultado da escola é reduzido. Por outro lado, em escolas com tempo médio elevado de participação no programa, o efeito atenuador do aumento

do benefício no resultado da escola também diminui. Limiares também foram estimados para os efeitos atenuadores de Benefício e Tempo. Para valores de benefício *per capita* superiores a R\$24,80, diferenças no tempo de participação não têm nenhuma influência positiva esperada na redução do efeito marginal negativo da proporção de beneficiários nos resultados de Português. Por sua vez, para o tempo de participação no PBF superior a 37 meses (cerca de três anos), aumentos no benefício *per capita* deixam de ter um efeito redutor no efeito marginal negativo que a proporção de beneficiários tem no resultado do teste. Esses limiares ainda não tinham sido atingidos para a grande maioria das escolas da amostra até o ano de 2007. Como consequência, a maioria das escolas ainda poderia obter ganhos de resultado, seja pelo fato de as famílias receberem valores mais altos de benefício *per capita* ou por acumularem mais meses no programa.

A análise das escolas com mais de 80% de alunos beneficiários também revela que ambos, Benefício *per capita* e Tempo, têm efeitos marginais significativos no teste de Português, mas não em Matemática, estimados nacionalmente. A taxa de aprovação também é melhor para valores maiores de benefício pago às famílias e a taxa de abandono é menor à medida que o tempo no programa aumenta. Nas escolas com o tempo médio de participação de 31 meses, o modelo estimado prevê um aumento de 0,6 p.p. na taxa de aprovação para um aumento de R\$1 no benefício *per capita*. Igualmente, há uma redução estimada de 0,6 p.p. na taxa de abandono nas escolas em que o benefício *per capita* médio é de R\$18,20 para cada dez meses adi-

cionais que as famílias permanecem no PBF. Regionalmente, o valor do benefício parece ser mais influente que o tempo de participação com respeito às taxas de aprovação e abandono. Efeitos marginais do benefício *per capita* significativos e positivos são detectados para as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

Os efeitos positivos dos fatores do PBF (Tempo e Benefício) nos resultados escolares, conforme estimados nesse artigo, podem ser atribuídos a melhorias no desempenho dos beneficiários na escola? Além disso, essas melhorias podem ser vistas como um efeito direto do PBF nos resultados educacionais dos beneficiários? A análise feita, na verdade, não estima o impacto do PBF nos resultados educacionais dos beneficiários, uma vez que os efeitos estimados referem-se a resultados escolares de todos os alunos (beneficiários e não beneficiários). Todavia, esse fato não invalida a conclusão de que a melhoria estimada nos resultados escolares é, em última análise, devida à melhoria do desempenho dos beneficiários na escola como consequência da participação no PBF. Embora as estimativas não digam respeito ao impacto nos resultados dos beneficiários, a melhoria dos resultados escolares, estimada com base nos parâmetros do PBF (Tempo e Benefício), pode ser atribuída à melhoria de desempenho do grupo de alunos nas escolas aos quais esses parâmetros se aplicam – os beneficiários do PBF. Os dados disponíveis não permitem a estimação do tamanho da melhoria dos resultados para os beneficiários, mas permi-

tem inferência sobre a ocorrência daquela melhoria. Essa conclusão pode ser alcançada raciocinando-se por exclusão das explicações alternativas.

A primeira explicação alternativa é que a melhoria dos resultados escolares estimada seria devida aos não beneficiários. Para que isso fosse verdadeiro, o melhor desempenho dos não beneficiários teria que estar sistematicamente associado aos fatores do PBF testados nos modelos (Tempo e Benefício). Essa explicação alternativa parece muito improvável, uma vez que as escolas com valores mais altos de Benefício e Tempo são também as escolas com maior incidência de alunos pobres e, como consequência, essas são escolas onde os não beneficiários tendem a ser muito similares aos beneficiários, tendo, assim, a tendência de um desempenho pior ao invés de melhor nos resultados. Além disso, a análise que usa a subamostra de escolas do quinto quintil de participação no PBF demonstrou efeitos de Tempo e Benefício nos resultados escolares que somente poderiam estar associados ao desempenho dos beneficiários visto que, em média, nessas escolas 88% dos alunos são beneficiários e, dessa forma, determinam os resultados escolares.

A segunda explicação alternativa é que os beneficiários estão melhorando em relação aos não beneficiários, mas devido a outras razões que não a participação no PBF. Essa explicação requer que qualquer que seja a outra razão que concorra para a melhoria dos beneficiários, esta também deve estar

relacionada aos dois parâmetros do PBF investigados (Tempo e Benefício). Além disso, não poderia incluir nenhum dos fatores controlados nos modelos testados. Isso aponta para políticas alternativas focadas no mesmo grupo de participantes do PBF e/ou escolas que fossem capazes de afetar os mesmos resultados examinados. Além de ser correlacionada aos parâmetros do PBF analisados (Tempo e Benefício), tal política hipotética necessitaria ter uma abrangência nacional para afetar sistematicamente todas as escolas do país e precisaria operar de tal forma que seus resultados pudessem ser confundidos com os resultados do PBF. Uma política com tais características, segundo meu conhecimento, não existia em 2007.

A análise do caso do Programa Bolsa Família no Brasil mostrou que os PTCR podem influenciar os resultados escolares e contribuir para o acúmulo de capital humano para crianças de famílias de baixa renda. A fim de

avaliar esses efeitos, particularmente nos resultados de aprendizagem (os quais chamei de elo perdido), dois parâmetros do programa não explorados conjuntamente até agora por pesquisadores - tempo de exposição e valor de benefício transferido às famílias - devem ser considerados. Os resultados sugerem que o Programa Bolsa Família ajuda a melhorar os resultados educacionais, caso possam ser mitigadas algumas das múltiplas desvantagens sociais das famílias beneficiárias que em última análise impactam negativamente na educação das crianças. Para isso, importam tanto o valor do benefício quanto o tempo de participação no programa. Se isso é verdade, então o argumento de que os PTCR representam um custo de oportunidade para as políticas educacionais deve ser revisto. Os programas de combate à pobreza podem muito bem ser uma política necessária para assegurar que as crianças de famílias de baixa renda se beneficiem dos serviços educacionais e mesmo de escolas de boa qualidade.

## Referências

---

- ADATO, M. & ROOPNARAIN, T. 2004. **Un análisis social de la 'Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua**. Washington, D.C.: International Food Policy Research Centre.
- AHMED, A. U. & ARENDS-KUENNING, M. 2002. **Do crowded classrooms crowd out learning? Evidence from Food for Education Programme in Bangladesh**. Washington: International Food Policy Research Institute.
- AHMED, A. U. & NINNO, C. D. 2002. **Food for Education Program in Bangladesh: An Evaluation of its Impact on Educational Attainment and Food Security FCND Discussion Paper**. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- ATTANASIO, O., MEGHIR, C. & SCHADY, N. 2010. Mexico's conditional cash transfer programme. **The Lancet**, 375, 980-980.
- BARRERA-OSORIO, F., BERTRAND, M., LINDEN, L. & PEREZ-CALLE, F. 2008. Conditional Cash Transfers in Education: Design Features, Peer and Sibling Effects Evidence from a Randomized Experiment in Colombia. **Research Working papers**, 1, 1-57.
- BASTAGLI, F. 2008. **The design, implementation and impact of conditional cash transfers targeted on the poor: An evaluation of Brazil's Bolsa Família**. PhD, London School of Economics and Political Science.
- BEHRMAN, J. R., GALLARDO-GARCÍA, J., PARKER, S. W., TODD, P. E. & VÉLEZ-GRAJALES, V. 2011. Are Conditional Cash Transfers Effective in Urban Areas? Evidence from Mexico. **PIER Working Paper** 11-024. Philadelphia, PA: Penn Institute for Economic Research.
- BEHRMAN, JERER., PARKER, SUSANW. & TODD, PETRAE. 2009. Schooling Impacts of Conditional Cash Transfers on Young Children: Evidence from Mexico. **Economic development and cultural change**, 57, 439-477.
- BEHRMAN, J. R., PARKER, S. W. & TODD, P. E. 2011. Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits?: A five-year followup of PROGRESA/oportunidades. **Journal of Human Resources**, 46, 93-122.
- BEHRMAN, J. R., SENGUPTA, P. & TODD, P. E. 2000. El impacto de PROGRESA sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación. **Discussion Paper**. Washington D.C.: Food Policy Research Institute.
- BEHRMAN, J. R., SENGUPTA, P. & TODD, P. E. 2005. Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico. **Economic Development & Cultural Change**, 54, 237-275.
- BORRAZ, F. & GONZALEZ, N. 2009. Impact of the Uruguayan Conditional Cash Transfer Program. **Cuadernos de Economía**, 46, 243-71.
- BRAUW, A. D., GILLIGAN, D. O., HODDINOTT, J., MOREIRA, V., ROY, S. & MURPHY, M. 2012. **Impact Evaluation of Bolsa Família 2: Implementation, attrition, operations results, and description of child, maternal, and household welfare**. Washington, DC: International Food Policy Research Institute
- DURYEA, S. & MORRISON, A. 2004. The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Child Labor: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica. **Working Paper**. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

- FERNALD, L. C. H., GERTLER, P. J. & NEUFELD, L. M. 2009. 10-year effect of Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme, on child growth, cognition, language, and behaviour: a longitudinal follow-up study. **The Lancet**, 374, 1997-2005.
- FILMER, D. & SCHADY, N. 2011. Does more cash in conditional cash transfer programs always lead to larger impacts on school attendance? **Journal of Development Economics**, 96, 150-157.
- FILMER, D. & SHADY, N. 2009. School Enrollment, Selection and Test Scores. **Policy Research Working Paper**. Washington D.C.: The World Bank.
- GITTER, S. R. & BARHAM, B. L. 2009. Conditional Cash Transfers, Shocks, and School Enrolment in Nicaragua. **The Journal of Development Studies**, 45, 1747-1767.
- GLEWWE, P. & KASSOUF, A. L. 2012. The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. **Journal of Development Economics**, 97, 505-517.
- HALL, A. 2006. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, 38, 389-709.
- JANVRY, A. D., DUBOIS, P. & SADOULET, E. 2007. Effects on School Enrollment and Performance of a Conditional Cash Transfers Program in Mexico. **CEPR Discussion Papers**. London: Centre for Economic Policy Research.
- JANVRY, A. D., FINAN, F. & SADOULET, E. 2007. **Local governance and efficiency of conditional cash transfers: Bolsa Escola in Brazil**. University of Berkeley.
- KAM, C. D. & FRANZESE, R. J. 2007. **Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analysis**, University of Michigan Press.
- MALUCCIO, J. A. & FLORES, R. 2004. Impact evaluation of a conditional cash transfer program **FCND discussion papers**. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- MALUCCIO, J. A. & FLORES, R. 2005. Impact evaluation of a conditional cash transfer program : the Nicaraguan Red de Protección Social. **Research Report 141**. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

- MORLEY, S. & COADY, D. 2003. **From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries.** Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- OOSTERBEEK, H., PONCE, J. & SCHADY, N. 2008. The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador. **Research Working papers**, 1, 1-26.
- PAXSON, C. & SCHADY, N. 2007. Does Money Matter ? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador. **Research Working Papers.** Princeton University.
- PITT, M. M., ROSENZWEIG, M. R. & GIBBONS, D. M. 1993. The determinants and consequences of the placement of Government Programs in Indonesia. *In*: VAN DE WALLE, D. & NEAD, K. (eds.) **Public Spending and the Poor: theory and evidence.** Baltimore: The John Hopkins University Press.
- PONCE, J. & BEDI, A. S. 2010. The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. **Economics of Education Review**, 29, 116-125.
- REIMERS, F., SILVA, C. D. D. & TREVINO, E. 2006. **Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?** Paris: UNESCO.
- SCHADY, N. & ARAUJO, M. C. 2006. Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work : Evidence from a randomized experiment in Ecuador. **Research Working papers**, 1, 1-30.
- SCHADY, N. & ARAUJO, M. C. 2008. Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. **Economia**, 8, 43-77.
- SCHULTZ, T. P. 2000. Impacto de PROGRESA sobre las tasas de asistencia a la escuela en la población de la muestra de evaluación. **Discussion paper.** Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- SCHULTZ, T. P. 2001. School subsidies for the poor : evaluating a Mexican strategy for reducing poverty. **FCND Discussion Paper.** Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- SKOUFIAS, E. 2006. PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México. **Research Report 139.** Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.



# Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>1</sup>  
Enrico Moreira Martignoni<sup>2</sup>  
Baiana Feijolo Souto<sup>3</sup>

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas e colaborador da Escola Nacional de Administração Pública.

2 Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ex-diretor de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

3 Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

## Resumo

---

ESTE TEXTO SISTEMATIZA EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E BIBLIOGRÁFICAS ACERCA DA QUEDA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO PAÍS, ASSIM COMO A DIMINUIÇÃO DO HIATO DE POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, MOSTRANDO O PAPEL FUNDAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO LONGO DOS ANOS 2000. INICIA-SE COM UMA DISCUSSÃO SOBRE A COMPLEXIDADE DA CONCEITUAÇÃO E MEDIÇÃO DA POBREZA, TRAZENDO DIFERENTES ESTIMATIVAS DO FENÔMENO AO FINAL DA DÉCADA PASSADA. NO TÓPICO SEGUINTE, VALENDO DE INDICADOR DE POBREZA MONETÁRIA, ANALISA-SE A EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA E DESIGUALDADE AO LONGO DOS ÚLTIMOS 30 ANOS, REFERENCIANDO ALGUNS ESTUDOS QUE SE DEDICARAM À TEMÁTICA.

## Abstract

---

*THIS TEXT SYSTEMATIZES EMPIRICAL EVIDENCE AND LITERATURE ABOUT THE FALL IN POVERTY AND EXTREME POVERTY IN THE COUNTRY, AS WELL AS REDUCING THE POVERTY GAP AND INCOME INEQUALITY IN RECENT DECADES, SHOWING THE KEY ROLE OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM THROUGHOUT THE 2000S. IT BEGINS WITH A DISCUSSION OF THE COMPLEXITY OF THE CONCEPTUALIZATION AND MEASUREMENT OF POVERTY, BRINGING DIFFERENT ESTIMATES OF THE PHENOMENON AT THE END OF THE LAST DECADE. IN THE NEXT TOPIC, USING THE INDICATOR OF MONETARY POVERTY, ANALYZES THE EVOLUTION OF POVERTY RATES AND INEQUALITY OVER THE PAST 30 YEARS, REFERENCING SOME STUDIES THAT WERE DEDICATED TO THE SUBJECT.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família (PBF); Medição da Pobreza e Extrema Pobreza; Desigualdade de renda

## Introdução

---

Vários estudos e pesquisas têm apontado evolução bastante favorável das condições de vida da população brasileira ao longo das últimas duas décadas, particularmente nos últimos dez anos. Indicadores educacionais apontam a universalização do ensino básico e avanço das taxas de matrículas no ensino infantil; na saúde, a forte queda da mortalidade infantil também assinala progressos significativos, sobretudo nas áreas mais pobres do País; no acesso ao trabalho, presenciou-se aumento real dos rendimentos do trabalho e forte expansão do emprego, especialmente aquele com maior grau de proteção trabalhista; com relação ao consumo, observou-se expansão de gastos domiciliares com alimentos básicos, eletrodomésticos e até automóveis; por fim, com relação ao quadro distributivo da renda familiar, intensificou-se o processo de melhoria ensaiado nos anos 1990, com diminuição dos indicadores de desigualdade ao longo dos anos.

Com resultados positivos em várias dimensões sociais, era de se esperar uma queda significativa dos níveis de pobreza no País. De fato, qualquer que seja o conceito – e portanto, o indicador – de pobreza utilizado para análise – baseado na renda monetária disponível às famílias ou construído em uma perspectiva multidimensional –, verifica-se uma diminuição expressiva do fenômeno em todas as regiões do Brasil, de Norte a Sul, dos centros urbanos mais desenvolvidos no Sudeste aos rincões historicamente mais vulneráveis no semiárido nordestino e áreas ribeirinhas da Amazônia.

Se é fato que o contexto econômico internacional favorável na última década contribuiu para a diminuição da pobreza, a rapidez e a regularidade da queda, assim como a intensidade observada nas regiões mais vulneráveis devem-se também aos efeitos da elaboração de uma estratégia abrangente para sua superação, que envolveu decisões de política econômica favorável à dinamização do mercado interno, política de valorização real do salário mínimo, fortalecimento das políticas sociais universais e, o que interessa destacar nesse texto, a criação e estruturação de Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e de Combate à Pobreza a partir de 2003. Como fartamente documentado na literatura internacional, a estratégia Fome Zero e, sobretudo, o Programa Bolsa Família (PBF) foram os vetores de intervenção pública que produziram os efeitos específicos e determinantes na forte queda da pobreza no País no período.

Este texto procura, pois, sistematizar evidências desse processo de queda sistemática da pobreza e extrema pobreza no País, assim como do hiato e da desigualdade de renda nas últimas décadas, mostrando o papel fundamental do PBF nos anos 2000. Para tanto, organizou-se esse texto em duas seções centrais: inicia-se com discussão sobre a complexidade da conceituação e medição da pobreza, para explicar a escolha de um dos vários indicadores existentes para a análise aqui pretendida; no tópico seguinte analisa-se a evolução das taxas de pobreza e desigualdade ao longo dos últimos 30 anos, referenciando alguns estudos que se dedicaram à temática.

## A COMPLEXIDADE DE DEFINIÇÃO E MEDIÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA

Diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregadas na literatura internacional nos últimos dez a vinte anos para estudo e mensuração do fenômeno da fome, pobreza e extrema pobreza<sup>4</sup>. Estes estudos têm se caracterizado por avaliar o fenômeno por meio de várias perspectivas diferentes: os estudos voltados ao dimensionamento da pobreza como expressão da insuficiência de renda disponível (pobreza monetária), aqueles que expressam pobreza como insuficiência de acesso a alimentos e de seu consumo (desnutrição ou insegurança alimentar), as pesquisas ancoradas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); os estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas (pobreza relativa); os estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento declarado dos indivíduos (pobreza subjetiva)<sup>5</sup>. Estas diferentes

abordagens refletem, em geral, perspectivas investigativas de natureza mais acadêmica do fenômeno, com aplicabilidade maior ou menor na formulação ou avaliação de políticas e programas de combate à fome, desnutrição ou provimento de melhor bem-estar.

Pobreza como síndrome da insuficiência de renda parece se constituir na abordagem mais largamente disseminada e empregada para dimensionar a população em situação de pobreza<sup>6</sup>. Nesta perspectiva metodológica, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível ou seu dispêndio total (duas abordagens metodológicas diferentes, vale observar) for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representaria o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. O conjunto de necessidades a atender, o grau de satisfação mínimo, assim como a escolha dos produtos e serviços adequados à satisfação destas necessidades podem apresentar grande variabilidade internacional, especialmente entre, de um lado, países desenvolvidos, onde a

4 JANNUZZI, P.M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações. Campinas, Alínea, 2004.

5 FERES, J.C.; VILATORO, P. La viabilidad de erradicar la extrema pobreza: un examen conceptual y metodológico. Estudios Estadísticos y Prospectivos, 78. Santiago: Cepal, 2011.

6 KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

universalização do acesso a alguns produtos e serviços básicos já foi atingida há muito tempo, e de outro, países em desenvolvimento, onde considerável parcela da população não dispõe de recursos mínimos para garantir alimentação adequada<sup>7</sup>. Nesse último caso, caberia definir também a linha de extrema pobreza, definida como aquela referência monetária suficiente para aquisição da cesta de alimentos necessários à sobrevivência individual.

O acesso à alimentação adequada, isto é, a relação entre pobreza e fome ou desnutrição pode ser estabelecida, contudo, segundo outras perspectivas mais diretas que a inferida por determinado nível de renda ou patamar de linha de pobreza ou extrema pobreza<sup>8</sup>. Pode-se adotar indicadores antropométricos de adequação de peso, idade, altura ou ainda massa corpórea de crianças, adolescentes e adultos, informações coletadas em diversas pesquisas no País nos últimos anos, como na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006, Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/2009, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar e Pesquisa Nacional de Saúde. Pode-se ainda intuir a condição mais agravada de fome ou desnutrição pela dificuldade ou baixa frequência de consumo de determinados alimentos típicos da dieta habitual da população. Pode-se também identificar a situação de fome ou desnutrição por meio de indicadores de consumo de determinados alimentos ou indicadores de grau de insegurança alimentar, construídos a partir de pesquisas em que famílias e indivíduos são investigados quanto às dificuldades ou à privação de consumo de alimentos<sup>9</sup>.

A abordagem multidimensional da pobreza ou também pobreza NBI- pobreza como resultado

de um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas- representa uma concepção complementar à da pobreza como insuficiência de renda, à medida que identifica as famílias sujeitas à privação absoluta de patamares mínimos – também normativos – de bens e serviços (públicos e privados) necessários à sobrevivência. Algumas das dimensões passíveis de avaliação por meio desta abordagem são: acessar água potável, esgotamento sanitário, tipo de habitação, alimentação em quantidade e diversidade adequada e atendimento escolar. Esta abordagem analítica tem sido recomendada por organismos internacionais em função da possibilidade de identificação de carências específicas e de grupos-alvo para intervenção da política social, além de permitir o emprego de bases de dados censitárias amplamente desagregáveis. Esta perspectiva permitiria a incorporação de dimensões estruturalmente associadas à pobreza em sua mensuração, das quais a baixa disponibilidade de renda seria uma consequência<sup>10</sup>. Proposta há pelo menos trinta anos pela Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (Cepal), esta perspectiva analítica tem sido objeto de interesse crescente de pesquisadores e centros internacionais nos últimos anos, como as medidas construídas pelo *Oxford Poverty and Human Development Initiative*<sup>11</sup>.

O conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e famílias a bens e serviços ou à disponibilidade de renda. Não se trata de quantificar os indivíduos que não dispõem de determinado nível de renda para consumo de uma cesta de produtos – como na abordagem da linha de pobreza – ou que não têm acesso a um padrão mínimo de habitação e serviços públicos – como na perspectiva multidimensional

–, mas de avaliar a forma como se distribuem os recursos públicos e privados – na forma de renda, bens ou serviços – pela sociedade, e como são apropriados pelos estratos de rendimento mais baixo. Em geral, os pobres são tomados como aqueles indivíduos que integram os decis de renda *per capita* mais baixa ou aqueles que integram os grupos de acesso mais precário a bens ou serviços. É uma perspectiva mais adequada a países desenvolvidos, onde os níveis mínimos de subsistência estão garantidos para parcela majoritária da população, e onde, portanto, a ênfase da política social se orienta na redução da desigualdade social entre grupos populacionais<sup>12</sup>.

Além dessas abordagens analíticas baseadas em indicadores mais objetivos, estão sendo desenvolvidos estudos de pobreza baseados na construção de indicadores derivados de quesitos de autodeclaração de pobreza, de-

nominados por alguns autores como os estudos de pobreza subjetiva. Nesses estudos, a pobreza é dimensionada a partir da resposta dos entrevistados a quesitos relacionados à capacidade de cobrir gastos para manutenção do domicílio e aos custos correntes da vida cotidiana. Em estudos nos países europeus mais desenvolvidos, o escopo de informações para caracterizar o fenômeno é mais amplo, abordando quesitos relacionados ao nível de satisfação de necessidades básicas, mas também de necessidades e aspirações socioculturais<sup>13</sup>.

Não há uma abordagem conceitual ou medida necessariamente melhor, mais válida ou consensualmente reconhecida como mais legítima para dimensionar o fenômeno ou avaliar ações ou planos de combate à fome, desnutrição ou superação da pobreza em qualquer situação. As abordagens conceituais e metodológicas são complementares, cada uma com seus aspectos

7 SOARES,S.S.D. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília, 2009 (Texto para Discussão 1381).

8 CONSEA, A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

9 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro, 2010.

10 FERES,J.C.; MANCEBO,X. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Cepal, Santiago, 2001.

11 ALKIRE, S.; FOSTER,J. Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics 95.7 (2011): 476-487.

12 ATKINSONS,A.B.. Social indicators: The EU and social inclusion. Oxford University Press on Demand, 2002

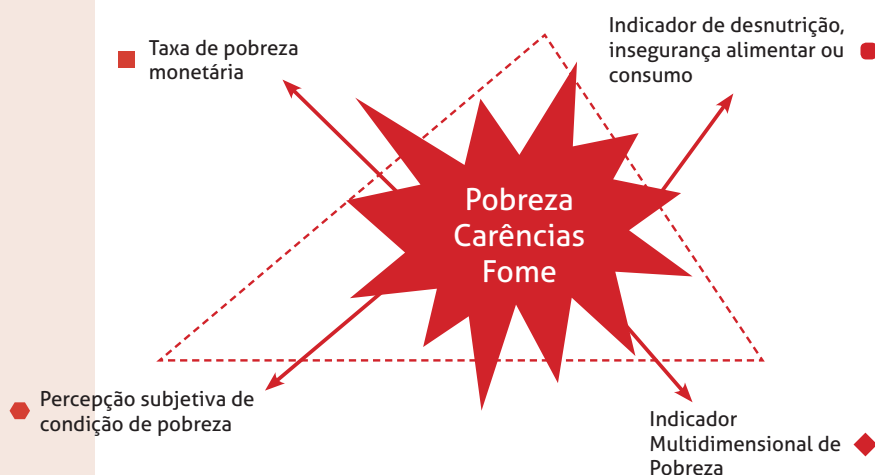
13 JANNUZZI, P.M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. Pesquisa & Debate, SP, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001

meritórios e também suas lacunas e limitações (figura 1). A escolha de uma ou outra perspectiva deve ser vinculada aos objetivos da pesquisa acadêmica ou do programa público em questão.

Para fins de avaliação de programas públicos na temática, cada modo de definir e medir a pobreza deveria refletir o desenho de políticas e programas específicos escolhidos (quadro 1). Para a formulação e avaliação de programas de suplementação alimentar, como distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas às famílias, requer-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve a implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego (dinamização da economia, aumento real do salário mínimo, etc.), indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população

potencialmente retirada do risco de exposição a esse flagelo. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar – restaurantes populares, banco de alimentos, etc. – indicadores de acesso e frequência a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Se, na estratégia de combate à pobreza, são acopladas intervenções de natureza político-institucional para mitigar efeitos da estigmatização ou discriminação a que estão sujeitas as populações mais pobres, indicadores de percepção subjetiva de sua condição social podem ser importantes. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza ou indicadores sociais podem ser mais úteis para desenho e acompanhamento da estratégia.

## ■ FIGURA 1: TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS PARA DIMENSIONAR A POBREZA



## ■ QUADRO 1: CONCEITOS E MEDIDAS DE POBREZA SEGUNDO NATUREZA E FOCO DA POLÍTICA SOCIAL

| NATUREZA DA POLÍTICA OU PROGRAMA  | CONCEITO SUBJACENTE      | INDICADORES DE AVALIAÇÃO  |
|---|--------------------------|---|
| Provimento do acesso ao alimento por meio de merenda escolar, distribuição de leite, cestas básicas, etc. | Fome, desnutrição        | Indicadores antropométricos, de insegurança alimentar, consumo de itens específicos                   |
| Transferência de renda, Inclusão Produtiva e Políticas ativas de Emprego                                  | Pobreza monetária        | Taxa de pobreza medida pela linha de pobreza  |
| Provimento de acesso a conjunto de programas, serviços e bens públicos                                    | Pobreza multidimensional | Indicador multidimensional ou conjunto de indicadores sociais ou de pobreza                           |
| Redução da desigualdade de acesso à renda e a outros programas  | Pobreza relativa         | Proporção de pessoas com renda abaixo da renda mediana, indicadores de desigualdade ou hiato de renda |
| Atuação nos efeitos simbólicos e de estigmatização da exclusão social                                     | Pobreza percebida        | Indicadores subjetivos ou autodeclarados de pobreza   |
| Desenho customizado de programas para público-alvos específicos   | Pobreza multifacética    | Indicadores de pobreza específica para cada tipo de intervenção desenhada                             |

Vale observar que a mensuração da pobreza depende não apenas da perspectiva conceitual adotada, mas das dificuldades metodológicas inerentes à computação dos indicadores, decorrentes da disponibilidade ou não das informações sobre rendimentos e outras dimensões de condições de vida nas pesquisas amostrais. A complexidade da coleta de dados em contextos de grande mobilidade populacional, a natureza transversal ou longitudinal da pesquisa, as recusas e não respostas aos questionários, a subdeclaração de fontes de rendimentos e a volatilidade da renda introduzem vieses que podem afetar de forma significativa as estimativas de pobreza e extrema pobreza, sub ou sobredimensionando o fenômeno.

De fato, ilustrando para o caso brasileiro, diferentes abordagens conceituais e tratamentos metodológicos nos dados de pobreza geram distintos dimensionamentos da gravidade do fenômeno por volta de 2009/2010 (gráfico 1)<sup>14</sup>. A maior estimativa de população em situação de pobreza – 21 milhões – é a obtida a partir do conceito de pobreza monetária, com linha do Banco Mundial de dois dólares diários *per capita*, ajustada ao poder de paridade de compra (ppc); a menor estimativa – 5,2 milhões de pobres – é a obtida com a metodologia de pobreza multidimensional da *Oxford Poverty Human Development Initiative*, que propõe um indicador síntese construído a partir de dez variáveis relativas à privação em saúde, educação e moradia. Empregando-se a linha de extrema pobreza de

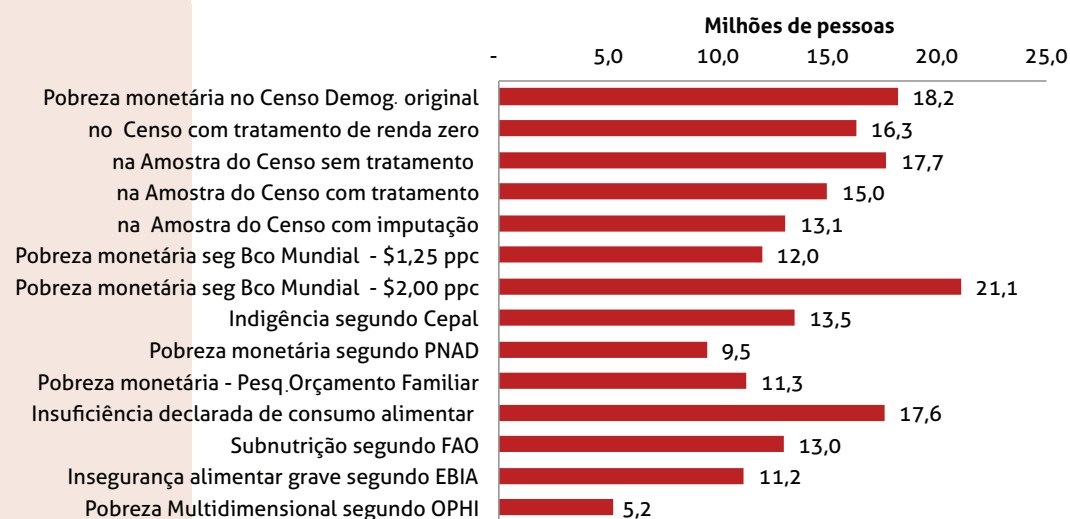
14 Os dados dessa seção foram obtidos de FAO. The State of Food Insecurity. Rome, 2012. World Bank Country Database. OPHI Database. IBGE. Processamento de microdados.



setenta reais mensais *per capita*<sup>15</sup>, pelo Censo Demográfico 2010 são obtidas cinco estimativas diferentes – entre 18 e 13 milhões – conforme procedimentos de tratamento de dados com renda domiciliar nula, sua imputação e uso dos microdados do Universo ou a Amostra do levantamento. Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 17,6 milhões de pessoas se autodeclararam em situação de insuficiência recorrente de consumo alimentar. Na mesma pesquisa usando o indicador de pobreza monetária seriam 11,3 milhões

de pessoas em extrema pobreza. Usando a definição de população sujeita à subnutrição pela metodologia da FAO seriam 13 milhões; valor próximo à estimativa de população sujeita à Insegurança Grave, tal como medida pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, e próxima à estimativa de pessoas vivendo com \$1,25 dólares ppc, linha internacional de extrema pobreza ou indigência definida pelo Banco Mundial, ou ainda daquela com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009<sup>16</sup>.

■ **GRÁFICO 1: ESTIMATIVAS DE EXTREMA POBREZA SEGUNDO DIFERENTES CONCEITOS, METODOLOGIAS DE CÔMPUTO E FONTE DE DADOS. BRASIL 2009/2010**

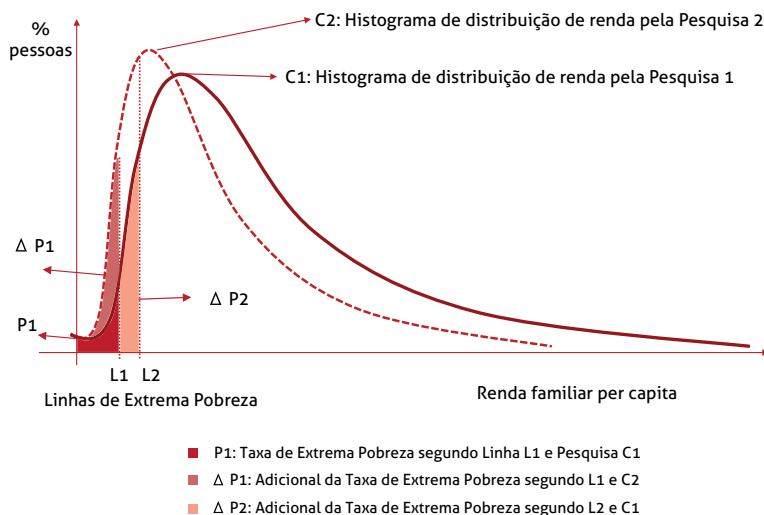


Fonte: Diversas: FAO, Banco Mundial, OPHI, IBGE, Cepal.

Desses resultados se vê que, mesmo considerando o conceito de pobreza monetária, isto é, dimensionando a população pobre como aquela com renda *per capita* inferior ao custo de uma cesta de alimentos (linha de extrema pobreza), pode-se chegar a estimativas muito diferentes do fenômeno pelas diversas pesquisas em que coleta dados sobre rendimento no país (Censo Demográfico, PNADs ou POF). Isso decorre da abrangência menor ou maior das fontes de rendimento captadas pelas diferentes pesquisas, das características de suas amostras e do levantamento em campo (experiência dos entrevistadores, taxa de não declaração de renda, entre outros aspectos). Essas diferenças metodológicas entre as pesquisas, somadas à assimetria e curvatura típicas do histograma de distribuição

de renda no Brasil, acabam levando a taxas de pobreza muito distintas (figura 2). Como há uma parcela muito elevada de pessoas com renda muito baixa, se a fonte de dados tende a subestimar a renda dos mais pobres (como a curva C2), o histograma de desloca à esquerda, levando a uma maior taxa de extrema pobreza (de P1 para  $P1 + \Delta P1$ ). Da mesma forma, tal característica faz com que pequenos acréscimos de valor da linha de extrema pobreza (de L1 para L2) elevem de forma significativa a taxa de extrema pobreza (de P1 para  $P1 + \Delta P2$ ). Tal sensibilidade da taxa de pobreza às linhas utilizadas pode ser ilustrada com os resultados da PNAD 2011: cada um real acrescido à linha de extrema pobreza de 70 reais aumenta a população pobre em 120 mil pessoas.

■ **FIGURA 2: ILUSTRAÇÃO DA SENSIBILIDADE DAS ESTIMATIVAS DE EXTREMA POBREZA SEGUNDO DIFERENTES LINHAS DE POBREZA E CURVAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**



15 Este valor configura o que a partir de 2011 se denominou no Brasil de linha de extrema pobreza.

16 Para a POF e PNAD 2009 consideraram-se a linha de extrema pobreza de 70 reais deflacionada para o período da pesquisa.

Vale observar que todas essas medidas, uni ou multidimensionais, não explicitam claramente a natureza multifacetada da pobreza. Como revelam os diversos estudos sobre a temática, os pobres compõem-se de subgrupos populacionais sujeitos a diferentes vulnerabilidades sociais no meio rural e urbano. Entre os pobres, há contingentes significativos de famílias residentes em áreas mais remotas na região Norte, de difícil acesso a serviços públicos, como os quilombolas, indígenas e ribeirinhos; pelo País, há famílias de pequenos agricultores sem recursos para auto-sustento e meios para produção de alimentos; no semiárido nordestino, há famílias de trabalhadores rurais que, parte do ano, migram em busca de trabalho na colheita da cana de açúcar, milho, arroz, frutas e café em diferentes cidades do Centro-Sul (figura 3).

Nessas localidades e em todas capitais e grandes cidades brasileiras, entre os pobres encontram-se trabalhadores desempregados, demitidos de ocupações sem vínculo formal de emprego que lhes poderia assegurar o seguro-desemprego; trabalhadores analfabetos ou de baixa escolaridade, de meia idade, inseridos em ocupações de baixa remuneração, sem regularidade, sem carteira ou sustentando-se por conta própria. Entre os pobres há ainda famílias com crianças ou idosos com deficiência ou saúde precária, mães com filhos pequenos sem acesso à creche ou pré-escola que lhes assegure as condições de reinserção no mercado de trabalho, famílias em desintegração e conflito pela violência, alcoolismo e drogadição, pessoas vivendo nas ruas ou em abrigos noturnos, pessoas discriminadas pela sua condição de gênero, cor/raça ou origem social.

■ FIGURA 3: MÚLTIPLAS FACES DA POBREZA E A NECESSIDADE DE SEU DIMENSIONAMENTO ESPECÍFICO EM FUNÇÃO DOS PROGRAMAS



Tal natureza multifacetada da pobreza certamente deveria levar a uma abordagem diferenciada de seu dimensionamento, conforme a vulnerabilidade específica de cada grupo populacional pobre. Afinal, se a estratégia programática é desenhada de forma específica para cada grupo vulnerável, a sua efetividade deveria ser medida pelo indicador mais sensível às ações implementadas. Esta seria uma proposta de estimar a pobreza em uma perspectiva multidimensional para cada grupo multifacético de pobres. Assim, entre os quilombolas e indígenas a dificuldade de acesso a alimentos e serviços de saúde talvez sugerisse a necessidade de avaliação do estado nutricional por meio de indicadores antropométricos. Entre trabalhadores rurais e agricultores familiares, o acesso a serviços públicos básicos de educação, saúde e seguridade social talvez aponte na direção de adoção de um ou vários indicadores multidimensionais. No caso de desempregados ou trabalhadores em meio urbano, com acesso potencial a diferentes serviços, o uso de métricas monetárias oferece uma proxy razoável de pobreza e privação de bem-estar básico. O indicador síntese de pobreza seria, nessa perspectiva, uma combinação das diferentes medidas empregadas, ponderadas pelo peso populacional de cada grupo ou por outra estrutura de ponderação qualquer – que conferisse maior importância aos grupos em pior situação segundo determinado indicador comum, por exemplo.

Com os avanços gerais de condições de vida da população, como resultado dos efeitos das políticas sociais e seus programas mais massivos, a construção de indicadores “multifacéticos” de pobreza pode revelar-se útil para desenho e acompanhamento de estratégias específicas de enfrentamento das iniquidades e dificuldades que acometem determinados grupos populacionais. Afinal, indicadores de pobreza mais gerais, mesmo as medidas multidimensionais, podem ser pouco sensíveis para avaliar progressos junto a populações mais específicas, pelo peso populacional diminuto ou pela particularidade de suas condições de vida. O avanço da qualidade e disponibilidade dos cadastros públicos – como o Cadastro Único para Programas Sociais, por exemplo – permite a computação de indicadores específicos de pobreza e condições de vida de segmentos significativos da população de baixa renda e de populações tradicionais e vulneráveis como quilombolas, indígenas e em situação de rua.

Naturalmente, sempre será importante dispor de indicadores sociais mais gerais, baseados em padrões e referências normativas definidas – como a Constituição, os Estatutos e os Planos Nacionais – que permitam avaliar comparativamente o grau de atendimento e usufruto de direitos sociais alcançados pela sociedade e por cada um de seus grupos e segmentos populacionais. A base normativa de direitos sociais no Brasil é certamen-

te bastante abrangente para servir de referência para conceitos instrumentalizadores para diagnóstico e avaliação da efetividade das Políticas Sociais ou das estratégias mais específicas de combate à pobreza<sup>17</sup>. Mesmo para estudos acadêmicos sobre pobreza e exclusão social no País, esse conjunto de direitos parece oferecer referenciais substantivos mais amplos e socialmente mais legítimos que vários dos marcos teórico-metodológicos que orientam a pesquisa na temática em âmbito internacional.

O que parece importante ressaltar frente a tantas possibilidades investigativas sobre fome, desnutrição e pobreza é que os paradigmas teóricos ou escolhas metodológicas que orientam as pesquisas acadêmicas – e relatórios internacionais sobre tais questões – podem sugerir indicadores sociais que se revelam pouco específicos ou sensíveis às políticas, programas e estratégias desenhados para mitigá-las. Indicadores de bem-estar

ou medidas multidimensionais de condições de vida da população pobre podem ser pouco úteis para avaliar a efetividade de estratégias programáticas que priorizem garantir acesso a serviços e programas essenciais para esse público. De fato, para citar dois exemplos, vale mencionar o Índice de Desenvolvimento Humano ou o Índice de Pobreza Multidimensional, trazidos no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2012, que têm se revelado muito pouco sensíveis para avaliar os efeitos da estratégia brasileira de combate à pobreza<sup>18</sup>.

Enfim, indicadores de pobreza desenvolvidos em uma perspectiva acadêmica ou para comparação internacional não são, necessariamente, bons e adequados indicadores de avaliação das políticas de combate à pobreza (figura 4). A capacidade de discriminação dos primeiros não se compatibiliza com a necessária sensibilidade e especificidade que os indicadores de políticas e programas devem apresentar como propriedades desejáveis.

■ **FIGURA 4: INDICADORES SOCIAIS E INDICADORES DE POLÍTICAS SOCIAIS PARA DIMENSIONAR A POBREZA**



## A EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Frente a esse quadro complexo de medições de pobreza, qual dessas medidas refletem os efeitos das diferentes estratégias adotadas pelo governo brasileiro no combate à fome e pobreza nas últimas décadas? Como documentado na bibliografia técnica no país, a estratégia brasileira de combate à pobreza envolveu diferentes ações de provimento de acesso direto ao alimento e água, transferência de renda e ampliação do acesso a serviços básicos na educação, saúde e serviços socioassistenciais<sup>19</sup>. Qual indicador de pobreza pode captar de forma mais abrangente esse conjunto de ações ao longo do período?

Em uma perspectiva pragmática, considerando o nível de urbanização e monetarização das relações de troca no País, a proximidade dos indicadores de subnutrição da FAO, de pobreza monetária da POF 2008/2009 e Insegurança Alimentar computado na PNAD de 2009 e, sobretudo, a extensão da série histórica disponí-

vel, o indicador de pobreza monetária de \$1,25 dólar ppc do Banco Mundial é a alternativa adotada nesse estudo. Ademais, esta linha é muito próxima da linha de extrema pobreza adotada no Plano Brasil Sem Miséria (70 reais *per capita*) e também dentro do intervalo de linhas de indigência regionais calculadas para o Brasil<sup>20</sup>.

Certamente tal indicador não guarda em si a abrangência do conceito subjacente à formulação do conjunto de programas e ações implementadas pelo governo brasileiro no combate à fome nas últimas décadas nem reflete a integralidade dos seus efeitos. Não capta, por exemplo, o acesso de crianças à merenda escolar, programa que por suas dimensões poderia ter efeitos mais significativos entre famílias mais pobres. Também não capta o acesso aos programas mais específicos – e de menor cobertura – de distribuição de cestas de alimentos ou suplementos alimentares para gestantes e recém-nascidos. Por outro lado, este indicador pode captar os efeitos de Políticas Públicas voltadas a objetivos mais amplos de dinamização do emprego, valorização do salário mínimo e

17 JANNUZZI,P.M.; ARRUDA,R. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil:apontamentos metodológicos. BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004.

18 Veja, nesse sentido, os Estudos Técnicos SAGI sobre a inapropriação do IDH em [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi), menu de Publicações e Estudos Técnicos como o nº 13/2012 - Uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS, de Rafael Barreto e Paulo Jannuzzi e o nº 05/2013 - Análise do indicador Anos de Escolaridade Esperados, componentes do cálculo atual do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de Marconi Sousa e James Santos.

19 TAKAGI,M. A Implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Campinas, Tese de Doutorado, 2006.

20 Veja o estudo de Sonia Rocha na definição de linhas de pobreza regionais em [http://www.iets.org.br/article.php3?id\\_arti cle=915](http://www.iets.org.br/article.php3?id_arti cle=915). Em setembro de 2009, para o Norte Rural a autora estimava a linha de extrema pobreza em R\$ 42,81; no Nordeste Rural em R\$ 47,06; em Brasília, R\$ 70,03; na Região Metropolitana de São Paulo, R\$ 86,35.

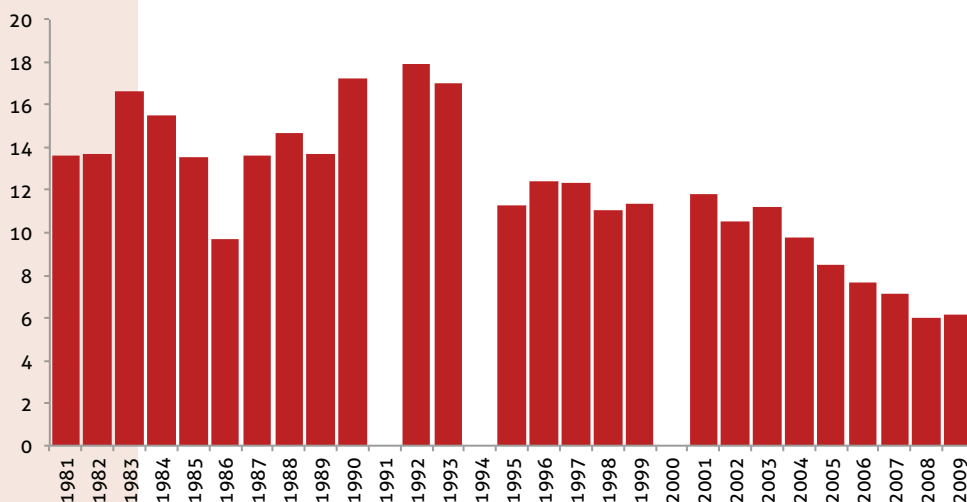
mesmo ações dirigidas à Inclusão Produtiva de segmentos populacionais específicos.

Na interpretação mais usual, como já apontado na seção anterior, tal indicador – a linha internacional da extrema pobreza do Banco Mundial – é uma medida aproximada da parcela de famílias com recursos insuficientes para adquirir uma cesta básica mensal de alimentos que garanta o consumo calórico mínimo diário de seus membros. Nesse sentido, o indicador tenderia a ser mais sensível a ações de combate à pobreza que impactassem no preço de alimentos básicos e programas de transferência de renda. Como todo indicador, ele tem limitações de validade de constructo que, se extremas, inviabilizam seu uso para fins analíticos e programáticos. Não parece ser essa situação no caso brasileiro, pelo que demonstra farta bibliografia nacional e internacional.

De fato, a análise da evolução do indicador entre 1981 e 2009 é consistente com a ex-

periência histórica de acesso ao consumo de alimentos básicos no País no período (gráfico 2). Em uma conjuntura econômica pouco favorável ao emprego, ao aumento real dos salários e na falta de intervenções programáticas mais significativas no combate à fome – a despeito da existência e cobertura do Programa Nacional de Alimentação Escolar – o nível de extrema pobreza – ou fome – mantém-se praticamente estável durante a década de 1980, em torno de 15% em média. Em 1986 há uma significativa, mas ligeira, queda, explicada pelo melhor momento do então Plano Cruzado, em que se combinou aumento real do salário mínimo e congelamento de preços dos alimentos. A aceleração inflacionária do início dos anos 1990, combinada com a retração da economia e emprego e a desarticulação dos programas de assistência alimentar criados dez a vinte anos antes certamente agravaram a incidência da fome no período (aumento da extrema pobreza em dois pontos percentuais, para cerca de 17%).

■ **GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA MONETÁRIA (\$1,25 DÓLAR PPC) BRASIL – 1981 A 2009**



Fonte: Banco Mundial.

Com a recuperação econômica a partir de 1993, o sucesso da política de estabilização monetária do Plano Real e o forte choque de oferta de alimentos no governo Fernando Henrique – via importação e depois pelos ganhos de produtividade na agricultura –, uma parcela significativa da população até então sujeita à insegurança alimentar mais grave pôde ter acesso ao consumo mais regular de alimentos. De 1994 a 2002, a taxa de extrema pobreza manteve-se em torno de 11 a 12% da população.

A partir de então, sob os efeitos das iniciativas do governo Lula no campo das Políticas de Desenvolvimento Social, além da Política de Valorização Real do Salário Mínimo e dinamização do mercado interno – e seus impactos redistributivos – observa-se um movimento de queda sistemática das taxas de extrema pobreza, chegando em 2009 a 6,1%, um terço da cifra observada em 1991.

A concomitância da queda da extrema pobreza com o período de expansão do PBF já se-

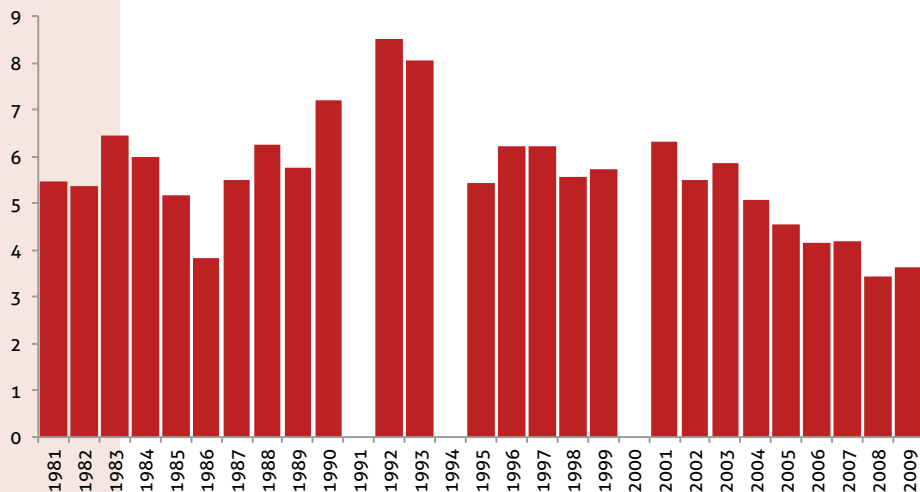
ria um forte indício da relação entre os dois processos. De fato, da sua criação em 2003 até 2010, o programa expandiu-se de 3,6 milhões de famílias beneficiárias para 12,5 milhões de famílias. A constatação de que as taxas de extrema pobreza caíram mais rapidamente nas regiões Nordeste e Norte, áreas de maior expansão da cobertura do programa, acrescentam evidências adicionais do impacto do PBF na mitigação do fenômeno.

O comportamento do hiato ou intensidade da extrema pobreza nos anos 2000 é outra evidência do impacto do PBF na redução da extrema pobreza. Esse indicador mensura, em termos percentuais, o quão distante a renda *per capita* média das famílias se encontra da linha de extrema pobreza. Em outros termos, isso pode ser traduzido como sendo o valor em que a renda *per capita* média das famílias deveria ser acrescida para alcançar \$1,25 dólares ppc *per capita*, tomado em termos relativos<sup>21</sup>. Pode ser entendido também como uma medida de desigualdade entre os mais pobres.

21 Assim, se uma família tem, por exemplo, uma renda *per capita* de R\$ 50,00, sua renda deveria ser acrescida de R\$ 20,00 para cada membro, para ultrapassar a extrema pobreza.



■ **GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO HIATO DA EXTREMA POBREZA MONETÁRIA (\$1,25 DÓLAR PPC) BRASIL – 1981 A 2009**



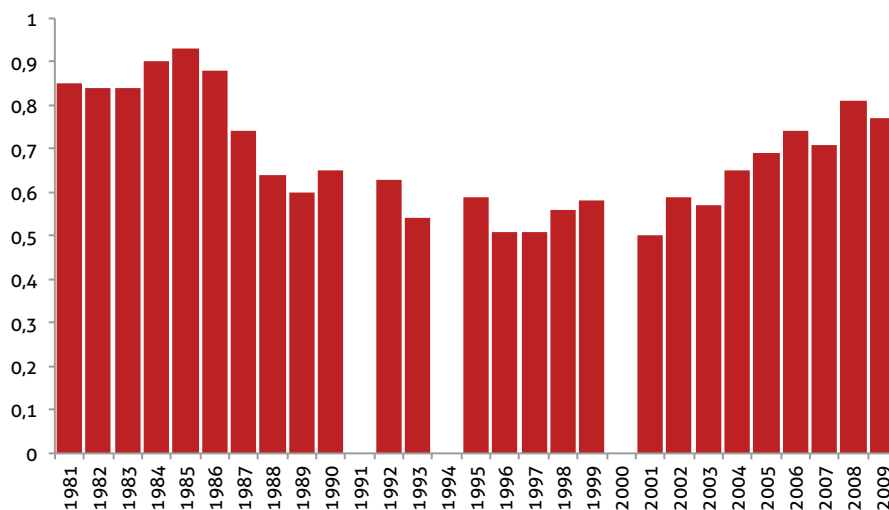
Fonte: Banco Mundial.

Como era de se esperar pelo grau de focalização do programa junto à população mais pobre<sup>22</sup> e pela lógica de transferência de valores para famílias mais numerosas (com crianças), o efeito dos benefícios do programa tem forte impacto na redução do hiato de extrema pobreza (gráfico 3). Enquanto que durante vinte anos, de 1981 a 2001, o indicador manteve-se em um mesmo patamar, com oscilações decorrentes da conjuntura do mercado de trabalho e inflação, atingindo um pico de 8,5% em 1992, nos anos 2000 observa-se redução sistemática do hiato, em particular entre 2003 e 2009, quando se reduz em 40%, passando de 5,9 para 3,6%.

O aumento da parcela apropriada de renda pelos 10% mais pobres é outra confirma-

ção do impacto do PBF na redução da pobreza, já que estaria significando aportes relativamente crescentes de recursos entre os mais pobres. De fato, na maior parte do período analisado o que se observa é a redução da parcela de renda apropriada entre os mais pobres, isto é, um movimento regressivo da distribuição de renda, em que os 10% mais pobres transferiram renda para outros segmentos acima (gráfico 4). A partir de 2002, observa-se uma reversão na tendência histórica, com aumentos progressivos, ainda que modestos, no quinhão de renda dos 10% mais pobres. Ainda assim, ao final de 2009, os 10% mais pobres apropriavam menos de 0,8% da massa de renda nacional.

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA PARCELA APROPRIADA DE RENDA DOS 10% MAIS POBRES BRASIL – 1981 A 2009**



Fonte: Banco Mundial.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2011 sob o sugestivo título "Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil" trouxe evidências adicionais acerca dos efeitos do PBF na redução da pobreza e desigualdade, ao apresentar a série histórica de indicadores de 1995 a 2009, com base nas PNADs. Tal série histórica mostra nítida e constante tendência de queda da pobreza, da desigualdade e da intensidade da pobreza após 2003<sup>23</sup>.

Exercício semelhante já havia sido publicado como Texto para Discussão da mesma instituição, em que os autores demonstram por meio de simulação com dados da mesma pesquisa – em 2009 – os efeitos da retirada do valor dos benefícios do PBF das famílias: fossem retirados os repasses do programa, a extrema pobreza aumentaria de 11,9 milhões para 17,8 milhões de pessoas, isto é, quase 6 milhões a mais de pessoas em extrema pobreza<sup>24</sup>.

22 SOARES, S.; SATYKO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para Discussão IPEA, Brasília, n.1424, 2009.

23 OSÓRIO, R.G.; SOARES, S.; SOUZA, P.H. Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil. Textos para Discussão IPEA, n.1619, Brasília, IPEA.

24 SOUZA, P.H.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, S. 2011. Metodologia para simular o Bolsa Família. Textos para Discussão IPEA, n.1654, Brasília, IPEA.

Uma análise mais robusta da importância e magnitude do PBF – e outros programas de transferência de renda no mundo – na redução da pobreza no Brasil é apresentado em estudo técnico do Banco Mundial, publicado em abril de 2013. Os autores analisam a evolução da pobreza no Brasil e diversos países entre 2001 e 2009 usando diferentes “linhas de corte” do fenômeno – 4 dólares, 2,5 dólares e 1,25 dólares ajustados pela paridade do poder de compra – e dimensionam a contribuição de diferentes fatores e fontes de rendimento nesse processo. No caso brasileiro, considerando a linha de pobreza extrema de 1,25 dólares, o estudo aponta que a forte redução da pobreza observada se deve à evolução positiva da renda do trabalho e aos aportes de transferências sociais, com importância ligeiramente maior para a primeira fonte. Considerando na análise as outras duas linhas de pobreza, mais elevadas, a renda do trabalho se destaca como principal fator da queda da pobreza no País, cabendo papel menor, mas ainda significativo, às transferências sociais. De fato, a política de valorização real do salário mínimo e a recuperação de emprego ao longo do período são fatores explicativos para a melhoria de vários aspectos das condições de vida no Brasil no período<sup>25</sup>.

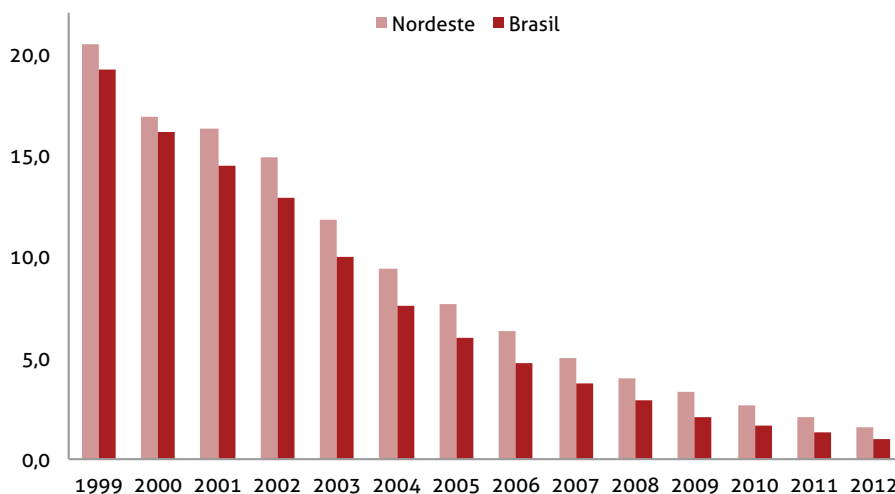
Estudos realizados no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base em dados nos últimos Censos Demográficos, valendo-se de linhas de pobreza próximas

à linha de pobreza extrema do Banco Mundial, mostram os efeitos do programa no contexto nacional e regional, seja na redução da pobreza, seja na desigualdade, sobretudo aquela avaliada por meio de indicadores mais sensíveis às transferências para a base da pirâmide<sup>26</sup>.

Por fim, vale observar que, nesse período, embora não tivessem seus efeitos diretamente captados no indicador de pobreza monetária analisado, para além do PBF, outras iniciativas de ampliação do acesso à água e ao alimento desenvolvidas nos anos 2000, na estratégia do Fome Zero, também contribuíram para a diminuição do risco de insegurança alimentar e desnutrição<sup>27</sup>. A construção de cisternas no semiárido, a distribuição de alimentos gratuitamente a escolas e entidades assistenciais, o fortalecimento da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos, a expansão da rede de equipamentos de segurança alimentar com certeza respondem pela forte queda dos níveis de insegurança alimentar, desnutrição e, conseqüentemente, da mortalidade infantil no País, especialmente no Nordeste.

A análise dos resultados do suplemento de investigação do grau de segurança alimentar nas PNADs 2004 e 2009 revela que a insegurança alimentar grave – situação em que adultos e crianças passaram por episódios de privação de alimentos nos últimos três meses no domicílio – caiu de 7% para 5% no período no País, e de 13,2% para 9,3% no Nordeste.

■ **GRÁFICO5: CRIANÇAS DE 12 ATÉ 23 MESES COM PESO ABAIXO DO ESPERADO PARA A IDADE, ATENDIDAS PELA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (%) BRASIL E NORDESTE - 1999-2012**



Fonte: Datasus

Dados mais recentes, referentes a crianças de 2 a 23 meses acompanhadas pela Estratégia de Saúde da Família, revelam que o déficit de peso em relação à idade caiu de 19% para 1% das crianças entre 1999 e 2012 no País. No Nordeste, mesmo no contexto da grave seca que acomete a região desde 2011, tal in-

dicador não interrompeu sua queda, saindo de 20% para 2% no período (gráfico 5). A mortalidade infantil nesta região caiu 55% entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, assim como entre a população com renda até 70 reais *per capita* à época, que teria caído de 42 para 19 óbitos por mil no período<sup>28</sup>.

25 AZEVEDO, J.P. et al. 2013. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. Policy Research Working Paper 6414, World Bank, New York.

26 Veja nesse sentido os Estudos Técnicos SAGI nº 06/2012 - Evolução da renda e da desigualdade – Comparação entre os Censos de 2000 e 2010, de Luciano Patrício e nº 14/2013 - Efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010, de Alexandre Cambraia Vaz.

27 SOUTO, B.F. Políticas de Desenvolvimento Social e evolução da Pobreza nos anos 2000: Evidências Empíricas e Análise em Diferentes Perspectivas. Rio de Janeiro, ENCE, 2012 (Dissertação de Mestrado).

28 MARTIGNONI, E.M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos Censos Demográficos 2000 e 2010. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.5, 2012.

## Considerações finais

---

Procurou-se mostrar neste texto a evolução histórica da extrema pobreza no Brasil nas últimas décadas e sua acelerada queda nos anos 2000, como consequência da estruturação e da estratégia de ampliação do PBF em direção à zona rural, periferias dos grandes centros e regiões mais pobres e vulneráveis do País. Se nos anos 1980 a extrema pobreza acometia cerca de 15% da população brasileira, sua queda se iniciaria na década seguinte (para 11-12%), acelerando-se nos anos 2000, chegando a 6% em 2009, em movimento *pari passu* à expansão do programa. De forma semelhante, observou-se movimentos virtuosos com relação à distribuição de renda junto aos estratos de mais baixa renda.

Essa queda significativa da extrema pobreza no País nos últimos anos deve-se, sem dúvida, à estratégia exitosa de expansão do PBF no período, queda essa potencializada – e, em boa medida, viabilizada – pela estruturação do sistema escolar, pela rede de serviços básicos de saúde, pelos equipamentos e serviços socioassistenciais, pelas ações de ampliação do acesso à água e ao alimento em todo o Brasil e, em especial, nos pequenos municípios no Nordeste e Norte e nas áreas mais pobres e menos assistidas de serviços públicos do País.

O Plano Brasil Sem Miséria tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia de combate à pobreza com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios e com articulação federativa com estados e municípios. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido – e estruturado em três eixos de intervenção – Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva –, o Plano parece atuar no sentido de implementar ações desenhadas para mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes do nosso Sistema de Proteção Social. Nessa estratégia, não só o PBF vem passando por inovações importantes, como também o conjunto de outros programas do Ministério de Desenvolvimento Social/MDS e demais pastas sociais.

Esses avanços programáticos certamente colocam novos desafios teóricos e metodológicos para investigação acadêmica e para a avaliação das políticas de combate à fome, pobreza e exclusão social.

## Referências bibliográficas

---

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics** v. 95, n. 7, 476-487, 2011.
- ATKINSONS, A. B. **Social indicators: The EU and social inclusion**. Oxford University Press on Demand, 2002.
- AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n. 6414, New York: World Bank, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília, 2010
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. Campinas, Alínea, 2004.
- FERES, J. C.; MANCEBO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**, Santiago: Cepal, 2001.
- FERES, J. C.; VILATORO, P. La viabilidad de erradicar la extrema pobreza: un examen conceptual y metodológico. **Estudios Estadísticos y Prospectivos**, n. 78. Santiago: Cepal, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro, 2010.
- JANNUZZI, P. M.; ARRUDA, R. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004.
- JANNUZZI, P. M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. **Pequisa & Debate**, São Paulo, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001.
- KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- MARTIGNONI, E. M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos Censos Demográficos 2000 e 2010. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.5, 2012.
- OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. **Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil**. Brasília: IPEA (Textos para Discussão IPEA, n.1619).
- SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Brasília, 2009. (Texto para Discussão 1381).
- SOARES, S.; SATYKO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n.1424).
- SOUTO, B. F. **Políticas de desenvolvimento social e evolução da Pobreza nos anos 2000: Evidências Empíricas e Análise em Diferentes Perspectivas**. Rio de Janeiro, ENCE, 2012 (Dissertação de Mestrado).
- SOUZA, P. H.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. **Metodologia para simular o Bolsa Família**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para Discussão IPEA, n.1654).
- TAKAGI, M. **A Implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Campinas, 2006. (Tese de Doutorado).

# Análise das condições de vida de famílias beneficiárias de programas de transfêrencia de renda no Brasil: 2008-2009

Ana Maria Segall Corrêa<sup>1</sup>

Daniela Gonçalves Lenci<sup>2</sup>

1 Professora Livre Docente, colaboradora do curso de pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e consultora da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI-MDS). Contato: amsegall@uol.com.br.

2 Estatística e consultora independente.

## Resumo

ESTE TRABALHO REFERE-SE À ANÁLISE SECUNDÁRIA DE DADOS DA PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES DO IBGE, REALIZADA NOS ANOS DE 2008/2009 E PUBLICADA EM 2010. BUSCOU-SE NESTAS ANÁLISES CLAREAR AS CONDIÇÕES DE VULNERABILIDADE SOCIAL, DEMOGRÁFICA E ECONÔMICA, PRESENTES EM GRANDE PARTE DOS DOMICÍLIOS ONDE RESIDEM PESSOAS VINCULADAS AOS PROGRAMAS FEDERAIS BOLSA FAMÍLIA (PBF) E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC). AS INFORMAÇÕES SOCIAIS, DEMOGRÁFICAS, DE DESPESA, CONSUMO E QUALIDADE DE VIDA PERCEBIDA, RELATIVAS AOS DOMICÍLIOS DESTES DOIS GRUPOS FORAM COMPARADAS ENTRE SI E ENTRE OS DEMAIS DOMICÍLIOS DA AMOSTRA. OS RESULTADOS MOSTRARAM, EM TODAS AS REGIÕES DO PAÍS, CONDIÇÕES MAIS DESFAVORÁVEIS, PORTANTO, MAIOR VULNERABILIDADE, ENTRE AS FAMÍLIAS TITULARES DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO PBF. RESTRIÇÕES AMOSTRAIS DIFICULTARAM ALGUMAS ANÁLISES RELATIVAS AOS TITULARES DO BPC; MESMO ASSIM E, SEMELHANTEMENTE AOS QUE ESTÃO LIGADOS AO PBF, AS INFORMAÇÕES GERADAS PELAS ANÁLISES AQUI RELATADAS SÃO RELEVANTES PARA A ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

## Abstract

*ANALYSIS OF EXPENDITURE OF LOW INCOME FAMILIES ELIGIBLE FOR SOCIAL CASH TRANSFER PROGRAMS: BRAZIL-POF 2008-2009*

*THIS PAPER REPORTS A SECONDARY DATA ANALYSIS OF THE NATIONAL SURVEY ON FAMILY EXPENDITURE (POF) CARRIED OUT BY IBGE IN THE YEARS 2008/2009 AND PUBLISHED IN 2010. FAMILY DWELLINGS WERE ASSOCIATED WITH DEMOGRAPHIC, ECONOMIC AND SOCIAL VULNERABILITY CONDITIONS THAT WERE FOUND AMONG THOSE DEPENDING ON FEDERAL CASH TRANSFER PROGRAMS TARGETING POOR FAMILIES (PBF) AND PEOPLE WITH PERMANENT SOCIAL RESTRAINTS, DEPRIVING, IMPAIRMENT AND DISABILITY (BPC). A COMPARISON WAS MADE BETWEEN PEOPLE FROM FAMILY DWELLINGS IN AND OUT OF PBF/BPC WITH REGARDS TO SOCIAL INFORMATION, DEMOGRAPHY, EXPENDITURES, GOODS CONSUMPTION AND PERCEIVED QUALITY OF LIFE. RESULTS HAVE SHOWN THAT IN EVERY REGION IN THE COUNTRY, THE FAMILIES UNDER THE PBF WERE MORE VULNERABLE AND EXPERIENCED UNFAVORABLE CONDITIONS. SAMPLING RESTRICTIONS PREVENTED ANALYTICAL INFERENCE ON THOSE UNDER BPC, BUT EVEN THEN THEY BEHAVE SIMILAR TO THOSE USING PBF AND THESE ANALYSES ARE RELEVANT INFORMATION TO DIRECT PUBLIC POLICIES.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Despesa Familiar; Condição de vida; Transferência de Renda



## Introdução

A realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) traz valiosas informações sobre as condições de vida da população brasileira. Essas informações são baseadas na estrutura do consumo das famílias, nos seus gastos e orçamentos domésticos, nas variações patrimoniais e, ainda, nas condições de nutrição<sup>3</sup>. A periodicidade da POF tem permitido, além do diagnóstico de situação, o acompanhamento das variações nos indicadores de qualidade de vida da população brasileira e suas desigualdades territoriais, de gênero, raça/cor, entre outras.

A primeira POF foi realizada em 1974-1975 e com as quatro subsequentes foi possível observar a evolução dos indicadores de condições de moradia, saneamento, saúde e nutrição, mesmo considerando diferenças de abrangência e objetivos específicos de algumas dessas pesquisas<sup>4</sup>. Seus resultados possibilitaram, ainda, analisar a composição dos gastos familiares por região geográfica, situação rural ou urbana do domicílio, perfil de rendimentos e características demográficas, o que enseja detalhar as iniquidades sociais tão conhecidas no Brasil. A última POF realizada em 2008-2009 agregou indicadores que, juntamente com os tradicionais existentes, fortaleceram o uso dessas informações para a formulação de políticas públicas novas e o monitoramento do impacto das existentes. É neste contexto que estão disponíveis nesta pesquisa de orçamento familiar informações sobre o consumo efetivo de alimentos e não apenas estimativas de consumo por meio dos gastos com alimentos; sobre participação dos

grupos populacionais nas políticas públicas e programas sociais do País, como no Programa Bolsa Família (PBF), no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de informações sobre a percepção de aspectos ligados à qualidade de vida.

Seus resultados mostraram que a despesa média das famílias brasileiras estava em torno de 2,6 mil reais, com desigualdades regionais importantes e já conhecidas, como mostra a redução dos gastos para 1,7 mil reais entre as famílias residentes no Nordeste e elevação para mais de três mil reais naqueles que moram no Sul e Sudeste. As desigualdades nas possibilidades de consumo das famílias brasileiras estimadas a partir de suas despesas são muito evidentes quando analisados os rendimentos médios mensais. Famílias com rendimento mensal total superior a 10 mil reais possuem despesa total média de 14 mil reais e aquelas cujos rendimentos são de até 830 reais têm despesas mensais de apenas 144 reais, portanto, com possibilidades muito reduzidas de consumo de bens e serviços, mesmo os mais essenciais.

Também as despesas dos domicílios urbanos superam o dobro do observado naqueles situados em áreas rurais. Estas disparidades ficam mais evidentes e graves quando é analisado o perfil de despesas de consumo. Nos domicílios brasileiros, a média de gastos com o consumo é de 2,1 mil reais, já na área rural é quase a metade (1,2 mil reais). Isto corresponde a 57% das despesas médias de consumo nacional e a 53% da despesa verifica-

da em área urbana. A desigualdade atinge, conseqüentemente, as despesas de consumo com a alimentação. No Brasil, essas despesas representam em termos médios 19,8% das despesas totais. Na área rural, a despesa com alimentação compromete 27,6% dos rendimentos familiares, no Nordeste 26%. Entre as famílias com rendimentos de até 830 reais, esse comprometimento do rendimento com alimentação é de 27,8%.

Algumas características sociais e demográficas da população reforçam a compreensão da desigualdade apontada. Quando a mulher é a pessoa de referência da família, a média das despesas familiares é de 2,2 mil reais, passando a 2,8 mil nos demais domicílios. Se a pessoa de referência é de cor autodeclarada preta ou parda, este valor cai pra 1,7 mil reais. Ter possibilidade de chegar ao fim do mês com os recursos necessários para a alimentação também reflete essas disparidades. Em geral, 17,9% das famílias referiram muita dificuldade e na área rural o percentual sobe para 22,1%. Insuficiência de quantidade de alimentos consumidos ocorreu em 51,5% e 49,8% das famílias do Norte e Nordeste, respetivamente. No Sul, essa insuficiência na quantidade de alimentos baixa para 22,9%.

Pesquisadores têm analisado também o perfil de consumo efetivo de alimentos a partir de análise secundária dos dados da POF, sobretudo de 2002-2003 e de 2008-2009. Os resultados desta última POF mostram consumo suficiente de proteínas, porém excesso de consumo de açúcares, refrigerantes e gorduras saturadas, ao lado de baixo consumo de frutas e verduras<sup>5</sup> e desigualdades de consumo tomando como referência as regiões brasileiras e o perfil sociodemográfico da população. Estudos que analisam a evolução do padrão dietético da população usando os dados das POFs enfatizam a mudança no padrão de consumo alimentar no País e os riscos para a saúde e bem-estar que isto acarreta<sup>6</sup>.

Outras informações importantes para as políticas públicas brasileiras poderão ainda ser geradas a partir dos bancos de dados da POF. Destacamos aqui a necessidade de análise mais aprofundada do perfil de consumo das famílias brasileiras, sobretudo dos grupos mais vulneráveis, entre eles os sujeitos de ações dos programas sociais de enfrentamento da pobreza absoluta e da insegurança alimentar.

Buscando atender a essa necessidade, o estudo aqui relatado disponibiliza as caracterís-

3 (IBGE, 2010.)

4 (IBGE, 2004; IBGE, 2010.)

5 (LEVY B. et al, 2011.)

6 (COELHO AB et al, 2009; LEVY-COSTA RB et al, 2005.)

ticas sociais e demográficas ligadas especialmente às condições de moradia, rendimentos médios, classificação econômica e perfil de despesas das famílias beneficiárias de transferência de renda do PBF e do BPC. Além disso, apresenta a percepção dos entrevistados sobre itens ligados à sua condição de vida, como rendimentos em condição de atender às necessidades de consumo mensal das famílias, grau de suficiência de alimentos disponíveis no domicílio para consumo familiar e satisfação com o tipo de alimentos consumidos.

## Métodos

O estudo foi realizado a partir de análise secundária de dados da POF 2008-2009<sup>7</sup>. Segundo publicação do IBGE<sup>8</sup>, adotou-se para essa POF um plano amostral de conglomerados em dois estágios, com estratificação geográfica e estatística das unidades primárias de amostragem que correspondem aos setores da base geográfica do Censo Demográfico de 2000, a partir da estrutura já planejada para o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares. Os setores amostrados foram selecionados com probabilidade proporcional ao número de domicílios existentes no setor. Os domicílios em cada setor (unidade da amostra) foram selecionados em processo aleatório simples. Foram utilizados pesos para ajustes amostrais relativos a não respostas e para expansão da amostra para o total da população estimada para janeiro de 2009.

Para as análises apresentadas neste relatório foram inicialmente incluídos 13.569 domicí-

lios. Destes foram excluídos 748 por terem mais de uma família moradora, bem como outros 43 por receberem simultaneamente transferências de renda do BPC e PBF. Os restantes 12.778 foram divididos em 2.076 domicílios com PBF e 209 com BPC, os outros 10.493 sem qualquer dos dois benefícios. A exclusão dos primeiros 748 deveu-se ao fato de que a opção foi por tomar o domicílio como unidade de análise. A existência de mais de uma família poderia incluir viés nos resultados relativos ao compartilhamento total ou em parte dos recursos advindos das transferências de renda.

Nesta etapa do trabalho, foram usados exclusivamente procedimentos de análise descritiva, com resultados representativos para a amostra (resultados não expandidos), explorando os seguintes indicadores:

1. Características da unidade domiciliar dos titulares do PBF e BPC e de não titulares do mesmo estrato social.
2. Características sociais e demográficas dos moradores - titulares do PBF e BPC e de não titulares do mesmo estrato social.
3. Aquisição coletiva – relativas aos titulares do PBF e BPC e não titulares do mesmo estrato social (POF 2 – Item 14 – Inventário de bens duráveis do domicílio principal).
4. Trabalho e rendimento familiar - dos titulares do PBF e BPC e de não titulares do mesmo estrato social (POF 5 – Item 53 e 54).

5. Despesas correntes, monetárias e não monetárias, suas médias mensais, despesas com alimentação, habitação, transporte e outras (além de gastos médios com itens alimentares).

6. Avaliação da qualidade de vida dos titulares do PBF e BPC e de não titulares do mesmo estrato social (POF 6).

O artigo apresenta as tabulações básicas com cruzamento das variáveis de interesse sempre agrupadas por condição de participação em cada um dos programas sociais, objeto dessa análise. As variáveis dicotômicas relativas ao PBF e ao BPC usadas nos cruzamentos com outras de interesse foram elaboradas a partir das variáveis de valores contínuos, incluindo como resposta positiva qualquer valor referido pelo entrevistado. Foram necessários outros procedimentos de programação para a reestruturação de algumas variáveis contínuas em categóricas e de redefinição dos estratos das variáveis categóricas.

Para integrar os diversos bancos de dados da POF, foram necessários procedimentos com definição de métodos para seleção das variáveis relativas a “domicílios e pessoas” (POF1), conteúdos de módulos “aquisição coletiva” (POF2), “despesas e inventário de bens durá-

veis” (POF2), “rendimentos” (POF5) e “qualidade de vida” (POF 6), em um processo sequencial de acordo com o critério de inclusão para as análises propostas.

## Resultados e discussão

A análise das informações sociais e demográficas, de despesas totais e de consumo, inclusive alimentares, de titulares do PBF e BPC contidas na POF 2008/2009 foi feita com um total de 12.778 domicílios, dos quais 2.076 tinham moradores que recebiam apenas recursos do PBF e 209 apenas do BPC, restando 10.493 domicílios onde não estava presente qualquer destes dois benefícios.

A descrição das condições sociais observadas nos domicílios com pessoas que recebem transferência de renda (TR) do PBF e BPC aponta maiores vulnerabilidades, sobretudo para o primeiro grupo. As condições de moradia são mais precárias, tanto pelas características construtivas das habitações, que têm percentual menor de paredes de alvenaria e maior de piso inadequado, quanto pelas características dos serviços de saneamento. A disponibilidade de água por rede de distribuição está presente em 76% dos domicílios que não recebem TR do PBF, diminuindo para 66% entre

7 (IBGE, 2010.)

8 (IBGE, 2010.)

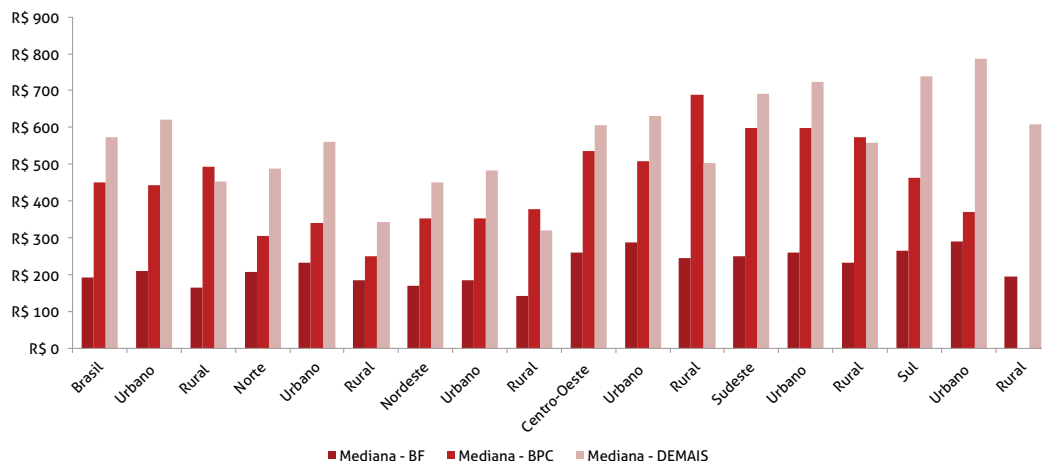
os que recebem. Ausência de banheiros tem, também, percentual maior entre estes últimos. É baixa para toda a população a disponibilidade de esgotamento sanitário por meio de rede coletora, mas o percentual cai pela metade em domicílios onde há titulares do PBF.

A transferência de renda do PBF, como esperado, é mais frequente para os domicílios das classes econômicas mais baixas<sup>9</sup>. Nesses domicílios, 76% são classificados nos estratos D e E, enquanto nos domicílios onde não há titulares desta transferência este percentual é de 41%. Distribuição percentual alta nessas classes econômicas também é observada nos domicílios cujos moradores recebem TR do BPC (70%).

Resultados semelhantes já haviam sido observados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e de 2008/2009<sup>10</sup> e na Pesquisa Nacional de Demografia e da Saúde da Mulher e Criança (PNDS) de 2006<sup>11</sup>. São resultados que confirmam relatos que a distribuição dos recursos oriundos dos programas sociais do governo federal está, de fato, dirigida à população em condições de maior vulnerabilidade social e econômica.

A pior condição social e econômica dos domicílios onde estão presentes titulares do programa de TR do PBF é confirmada na análise de distribuição de rendimentos. Em todas as regiões do Brasil, o rendimento familiar mensal *per capita* (RFMPC) de 50% dos domicílios (mediana) onde residem titulares do PBF é sistematicamente menor, comparativamente aos demais domicílios (gráfico 1). A diferença no percentual de renda entre os grupos de titulares chega a ser de 64% nas regiões Sul e Sudeste, de 62,5% na região Nordeste e de 57% nas regiões Norte e Centro-Oeste. Também são estatisticamente significativas as diferenças quando é comparado o RFMPC auferido nas áreas urbanas e rurais de cada uma das macrorregiões. As medianas de renda familiar *per capita* são maiores nas áreas urbanas comparativamente às rurais, sendo as diferenças da ordem de 32,5% na região Sul, na região Norte de 23,1%, na região Nordeste de 20,2%, de 14,4% e 11,1% nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, respectivamente. Pode-se afirmar que todas essas diferenças, tanto entre regiões como entre áreas urbanas e rurais de cada região, seriam maiores se no rendimento familiar dos titulares não estivessem incluídos os valores das transferências de renda.

■ **GRÁFICO 1: MEDIANAS DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR *PER CAPITA* SEGUNDO RECEBIMENTO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO PBF E BPC, MACRORREGIÃO E SITUAÇÃO RURAL URBANA DO DOMICÍLIO - BRASIL**



Fonte IBGE POF2008-2009  
Gráfico produzido pelas autoras

Considerando os valores para o País, os rendimentos familiares *per capita* no primeiro quartil de renda (os 25% mais pobres) são 2,8 vezes menores nos domicílios que recebem PBF, comparativamente aos que não recebem. Essa razão permanece próxima deste patamar em todas as regiões e em áreas rurais e urbanas. São valores de rendimento familiares que não garantem, neste grupo, o atendimento às necessidades básicas de consumo, inclusive de alimentação (dados não mostrados no gráfico). Ao analisar as mesmas condições nos grupos que recebem e não recebem TR do BPC, os resultados não espelham o mesmo

padrão do PBF. Observa-se que as diferenças, comparando as medianas dos rendimentos mensais *per capita* em área rural e urbana, são menos discrepantes que nos domicílios do PBF (gráfico 2). Na região Norte, a diferença percentual entre rural e urbano é de 26,1% e de apenas 4,6% no Sudeste, ambos percentuais favorecendo os domicílios de área urbana. Já os percentuais de diferença nos rendimentos medianos favorecendo as áreas rurais são de 26,3% e 6,8% no Centro-Oeste e Nordeste, respectivamente. Por outro lado, as comparações entre domicílios que recebem e aqueles que não recebem TR do BPC, em cada uma das

9 (ABEP, 2008.)

10 (IBGE, 2006; IBGE, 2010.)

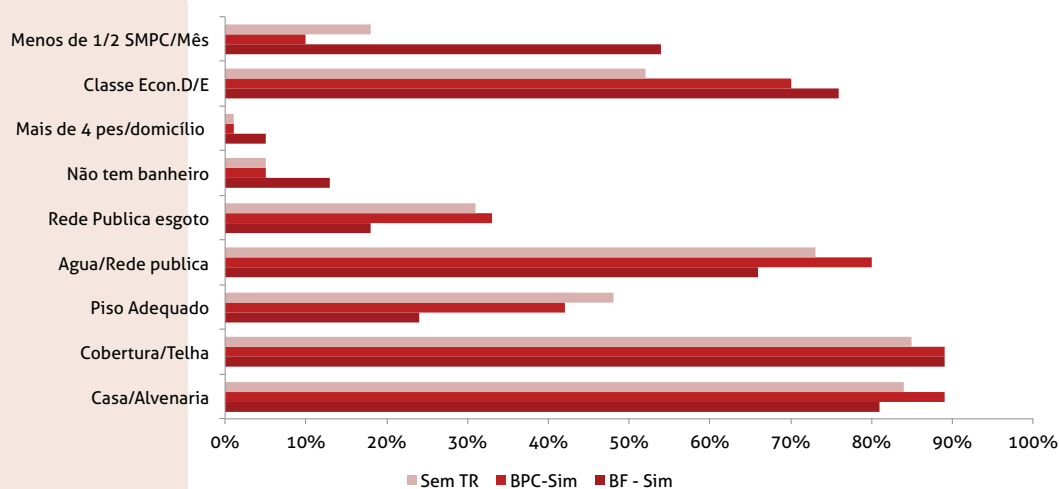
11 (SEGALL-CORREA et al, 2008.)

regiões, mostram que esta transferência de renda pode ter impactado positivamente o rendimento na área rural. Com exceção da região Norte, os rendimentos familiares *per capita* médios são mais elevados nas áreas rurais das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. Não há registro de BPC na área rural da região Sul.

Uma observação importante derivada destes resultados é sobre a diferença de rendimentos dos domicílios com PBF e aqueles com BPC. A mediana de rendimentos familiares mensais *per capita* nos domicílios onde está presente o PBF é 57% menor que o valor mediano dos domicílios com BPC. O rendimento do primeiro quartil (25% da população mais pobre) é de apenas R\$118,00, elevando para R\$ 278,00 nos domicílios onde ocorre o BPC e para R\$ 329 nos domicílios sem estas transferências (dados não mostrados gráfico). A veri-

ficção das condições de vulnerabilidades dos grupos populacionais incluídos no PBF e no BPC requer, entretanto, estabelecer condições de comparabilidade com os grupos não incluídos, definidas aqui por limite nos rendimentos familiares *per capita* mensais de dois salários mínimos<sup>12</sup> (SM). Os resultados mostram que mesmo neste limite de rendimentos os indicadores sociais, econômicos e de ambiente domiciliar apontam maior vulnerabilidade nos domicílios onde seus moradores recebem PBF, exceto para o tipo e cobertura adequada da moradia, comparativamente aos demais. Os domicílios onde existe recebimento de TR oriundo do BPC têm condições sociais mais favoráveis e pouco se diferenciam daqueles domicílios que, por razões de elegibilidade, os benefícios do BPC e do PBF não estão presentes. Algumas dessas condições de vulnerabilidade estão colocadas no gráfico 2.

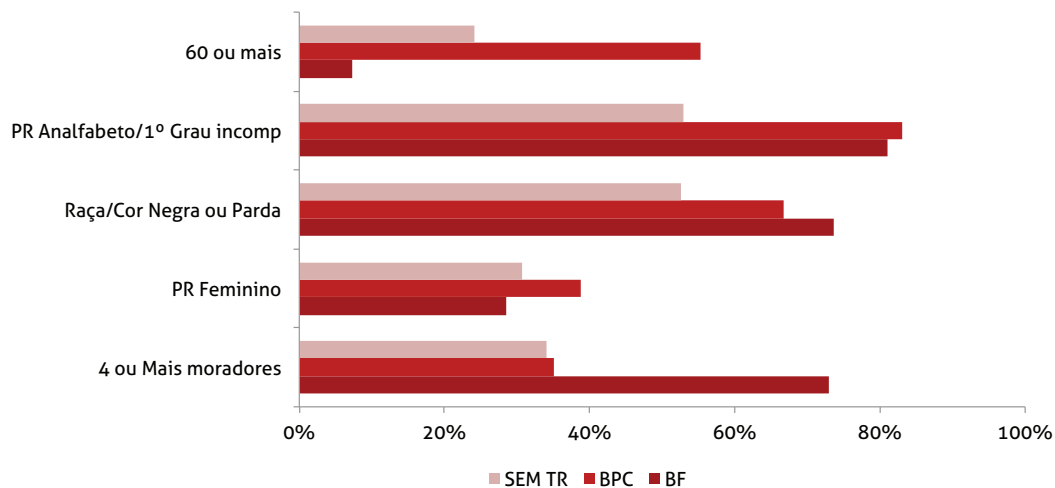
**GRÁFICO 2: CONDIÇÕES SOCIAIS E DE MORADIA DE BENEFICIÁRIOS DO PBF, BPC E NÃO BENEFICIÁRIOS NO ESTRATO DE RENDA ABAIXO DE DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSIS *PER CAPITA* (VALOR DO SM R\$ 415,00) - BRASIL**



Proporção maior desta população vive em habitações com maior disponibilidade de serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário. Também é maior a proporção de famílias pequenas, com até duas pessoas, e o percentual daquelas que recebem entre um e dois SM *per capita* por mês. Entretanto, e apesar disso, as famílias que recebem BPC são mais frequentes (70%) nas classes econômicas D e E, comparativamente às demais (45%) que não recebem qualquer benefício de TR. É provável, como observaremos mais adiante, que a escolaridade seja o fator que explique esta discrepância entre a renda e a classe econômica, já que esta última é influenciada pelos anos de frequência à escola da pessoa de referência da família.

Os domicílios onde ocorre recebimento do PBF abrigam famílias significativamente maiores e mais jovens do que as que não recebem essa TR. Nos primeiros domicílios, 73% das famílias têm quatro ou mais componentes, sendo de 40% nos últimos. Cerca de metade das famílias do PBF tem a idade da pessoa de referência abaixo dos quarenta anos, sendo de 39% naquelas que não recebem este benefício. Ainda são maiores nas famílias que têm recursos do PBF as proporções de pessoas de referência de cor negra (70%) e de baixa escolaridade (81% analfabetos ou com 1º grau incompleto), que são duas reconhecidas condições de vulnerabilidade social e demográfica ilustradas no gráfico 3.

■ **GRÁFICO 3: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS OBSERVADAS NOS DOMICÍLIOS SEGUNDO RECEBIMENTO DO PBF, BPC OU NÃO RECEBIMENTO DE TR, NO ESTRATO DE RENDIMENTO FAMILIAR MENSAL *PER CAPITA* ABAIXO DE DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS (VALOR DO SM R\$ 415,00) - BRASIL**



PR – Pessoa de referência

Fonte IBGE POF2008-2009

Gráfico produzido pelas autoras

12 Salário mínimo de R\$414,00.



Mesmo situando a análise em rendimentos familiares mensais *per capita* abaixo de 2 SM, é possível observar que algumas características sociais e demográficas diferenciam os que recebem TR do BPC e os que não recebem. Diferentemente do que ocorre nos domicílios com famílias do PBF, naqueles que têm moradores recebendo BPC é mais alta e significativa a proporção de mulheres consideradas como de referência da família. Como esperado, essas famílias (BPC) têm distribuição etária favorecendo idades mais elevadas, entre eles 86% têm mais de quarenta anos, sendo 60% nesta idade a proporção entre os que não recebem TR deste programa. Também os domicílios com BPC têm a pessoa de referência com baixa escolaridade: 83% são analfabetos ou têm primeiro grau incompleto.

Na mesma faixa de rendimentos familiares *per capita* (abaixo de dois SMPC), é sistematicamente menor a capacidade de consumo das famílias que recebem recursos do PBF

comparativamente àquelas que não recebem, considerando esse consumo medido pela posse de bens duráveis e por alguns tipos de serviços, como o de empregado doméstico e o de ser usuário de plano de saúde. Comparando os domicílios onde ocorre recebimento de PBF e de BPC, o perfil de consumo das famílias favorece estes últimos, com diferenças estatisticamente significativas, exceto em relação à posse de aparelho de videocassete. É possível que esta vantagem de consumo esteja relacionada não apenas aos valores maiores de TR nos domicílios com BPC mas também ao fato de que são famílias em faixas etárias superiores e, portanto, que tiveram oportunidade de mais tempo para acúmulo de bens. Por outro lado, os resultados mostram que, em geral, é baixo o perfil de consumo das famílias, independentemente do benefício recebido. Apenas a posse de TV em cores e geladeira ocorre com alta frequência, acima de 70%, nos dois grupos de domicílio.

■ **TABELA 1: CARACTERÍSTICA DE POSSE DE BENS DURÁVEIS E USO DE SERVIÇOS DOMÉSTICOS E NÃO DOMÉSTICOS SEGUNDO RECEBIMENTO DE PBF E BPC, CONSIDERANDO RENDIMENTO FAMILIAR MENSAL MENOR QUE DOIS SM PER CAPITA**

| BENS E SERVIÇOS                   | DOMICÍLIOS PARTICULARES E PERMANENTES |     |         |     |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-----|---------|-----|
|                                   | PBF SIM                               |     | BPC SIM |     |
|                                   | TOTAL                                 | %   | TOTAL   | %   |
| TV em cores                       | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 1.818                                 | 88  | 186     | 89  |
| Não                               | 258                                   | 12  | 23      | 11  |
| Videocassete/DVD*                 | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 1.170                                 | 56  | 101     | 48  |
| Não                               | 906                                   | 44  | 108     | 52  |
| Rádio                             | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 638                                   | 31  | 74      | 35  |
| Não                               | 1.438                                 | 69  | 135     | 65  |
| Automóvel                         | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 149                                   | 07  | 32      | 15  |
| Não                               | 1.927                                 | 93  | 177     | 85  |
| Computador                        | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 89                                    | 04  | 19      | 09  |
| Não                               | 1.987                                 | 96  | 190     | 91  |
| Motocicleta                       | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 353                                   | 17  | 25      | 12  |
| Não                               | 1.723                                 | 83  | 184     | 88  |
| Geladeira                         | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 1.608                                 | 77  | 181     | 87  |
| Não                               | 468                                   | 23  | 28      | 13  |
| Freezer                           | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 232                                   | 11  | 34      | 16  |
| Não                               | 1.844                                 | 89  | 175     | 84  |
| Máquina de lavar                  | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 302                                   | 15  | 29      | 14  |
| Não                               | 1.774                                 | 85  | 180     | 86  |
| Aspirador de pó                   | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 6                                     | 0   | 02      | 01  |
| Não                               | 2.070                                 | 100 | 207     | 99  |
| Domicílio tem empregado doméstico | 2.076                                 | 100 | 209     | 100 |
| Sim                               | 21                                    | 01  | 07      | 03  |
| Não                               | 2.055                                 | 99  | 202     | 97  |
| PR tem plano de saúde             | 1.936                                 | 100 | 201     | 100 |
| Sim                               | 80                                    | 04  | 18      | 09  |
| Não                               | 1.856                                 | 96  | 183     | 91  |

\*Valor de  $p > 0,05$ .

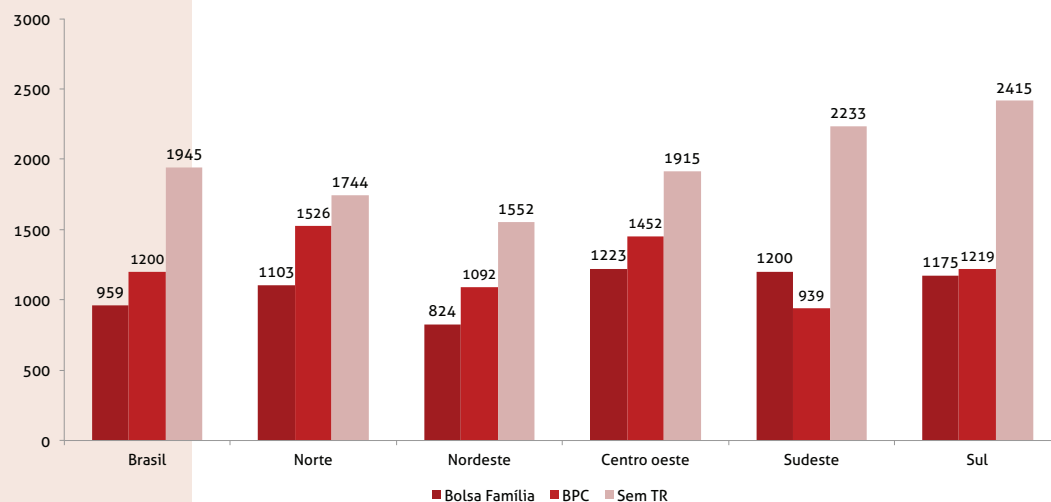
Fonte IBGE POF2008-2009

Tabela produzida pelas autoras

Assim como o padrão de rendimento difere entre os grupos analisados, como visto anteriormente, o mesmo ocorre com seu padrão de despesa. Os valores das despesas médias nos domicílios onde há recebimento de TR do PBF são sistematicamente menores do que aqueles verificados em domicílios com TR do BPC e, também, em relação aos domicílios sem TR. As médias nacionais de despesas mensais totais nos domicílios onde ocorrem PBF, BPC e onde não ocorre qualquer dos dois são respectivamente R\$959,00, R\$1200,00 e R\$1941 (gráfico 4). A região Nordeste tem médias menores que a nacional em todas as três situações. A média nacional de despesa mensal nos do-

micílios com BPC é 20% superior à verificada naqueles com PBF e de 37% comparando domicílios sem TR e aqueles com BPC. Os percentuais de diferenças, na comparação BPC e PBF, têm valores superiores na região Norte (28%) e inferiores na região Sul (4%). Chama a atenção o fato de que na região Sudeste os valores de despesa nos domicílios com PBF superam os verificados onde há BPC e, também, que nas duas regiões mais desenvolvidas, Sul e Sudeste, as despesas dos domicílios sem TR são o dobro das verificadas nos domicílios que têm recebimento de BPC. Esses resultados são consistentes com as diferenças observadas em relação ao rendimento das famílias.

■ **GRÁFICO 4: VALOR MÉDIO MENSAL DE DESPESA DE CONSUMO (MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA) FAMILIAR ANUALIZADO SEGUNDO RECEBIMENTO OU NÃO DE PBF OU BPC, BRASIL E MACRORREGIÕES**



Fonte IBGE POF2008-2009

Gráfico produzido pelas autoras

Para além das diferenças de despesas familiares observadas entre as regiões, há diferenças importantes se os domicílios são localizados em área urbana ou rural. Há predomínio de despesas mensais de consumo maiores em domicílios situados em áreas urbanas, considerando os três grupos populacionais analisados. É apenas na região Centro-Oeste em que a despesa média de consumo nos domicílios de titulares do BPC localizados em área rural supera os de área urbana. A menor média de consumo mensal de famílias titulares do PBF ocorre em domicílios de área rural da região Nordeste, sendo importante salientar que nesta situação estão os valores médios mais baixos de consumo considerando os três grupos, exceto para o BPC, em que a menor média situa-se na área rural do Sudeste.

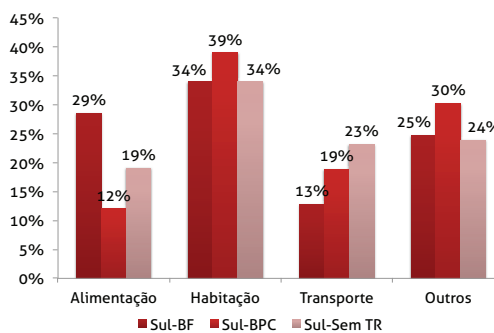
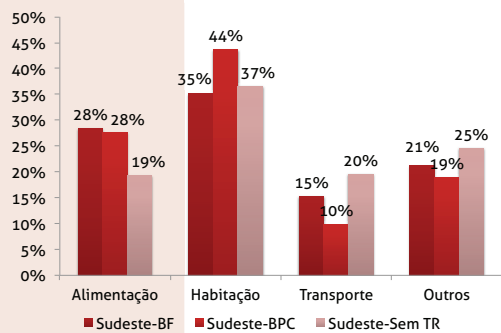
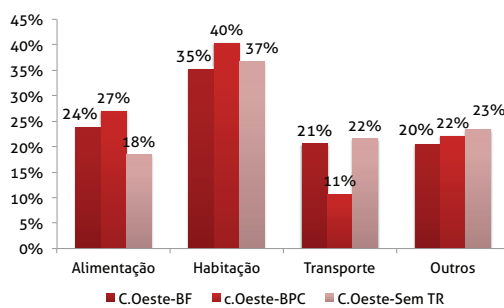
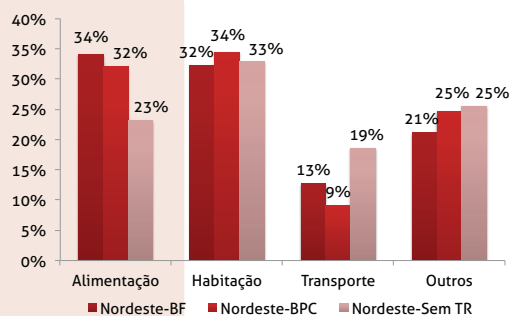
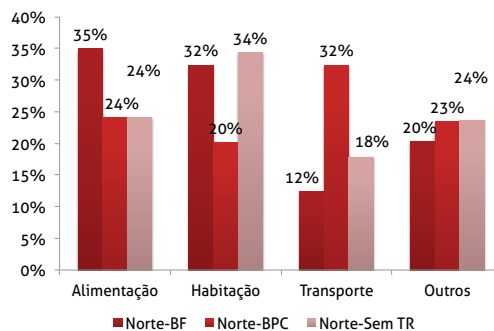
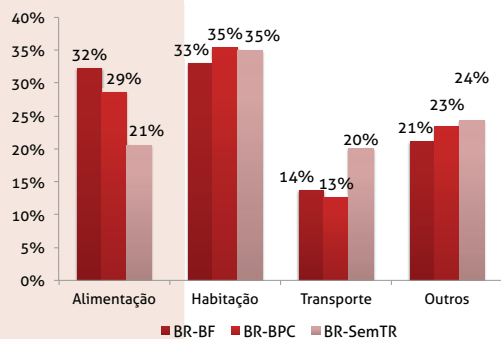
A renda familiar e, portanto, o seu poder de consumo refletem as prioridades definidas pelas famílias na utilização e distribuição dos recursos de acordo com suas necessidades e estratégias. As despesas médias de consumo estão prioritariamente associadas aos gastos com alimentação e moradia em todas as regiões geográficas e em todos os grupos, sejam eles vinculados ao PBF, BPC ou sem vínculo com os programas. Estes itens representam mais de 50% do total de despesas, sendo

que na região Nordeste ultrapassam 60%. Em média as despesas com alimentação no Norte e Nordeste superam os valores das demais regiões, sendo que aquelas relativas à moradia são semelhantes e altas em todas as regiões.

Ao analisar os componentes das despesas, considerando o tipo de vínculo das famílias com os programas sociais, observamos que nos domicílios onde existem pessoas ligadas ao PBF, a despesa com alimentação supera aquela verificada nos domicílios com BPC e sem TR, exceto na região Centro-Oeste (gráfico 5). Nas regiões Norte e Nordeste, os gastos com alimentação representam mais de um terço do total das despesas. A alimentação e moradia, dois dos mais importantes itens das despesas familiares, representam para os titulares do PBF na região Norte 67% do total dos gastos, na região Nordeste 66%, 59% na região Centro-Oeste e 63% no Sudeste e Sul.

Estes percentuais de gastos acima de 60% ocorrem entre os titulares do BPC no Nordeste, Centro- Oeste e Sudeste, porém nestas regiões a habitação tem o maior impacto nas despesas. Como esperado, nos domicílios onde não há moradores recebendo PBF ou BPC, os itens de despesa mais relevantes são, também, aqueles com a moradia.

**GRÁFICO 5: VALOR MÉDIO MENSAL DE DESPESA DE CONSUMO (MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA) FAMILIAR ANUALIZADO EM DOMICÍLIOS COM RECEBIMENTO TR DE PBF, BPC E SEM RECEBIMENTO DE TR, SEGUNDO TIPO DE CONSUMO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA - BRASIL**



Fonte IBGE POF2008-2009

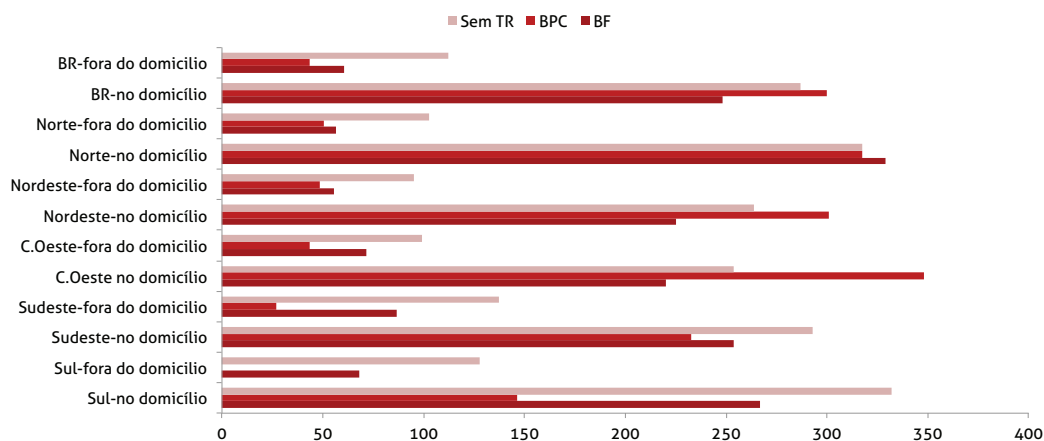
Gráfico produzido pelas autoras

Os hábitos alimentares da população brasileira vêm se alterando profundamente nas últimas décadas<sup>13</sup>. Entre as modificações ocorridas está o progressivo aumento de refeições fora do domicílio. Isto tem a ver com a crescente urbanização e com os grandes deslocamentos de casa ao trabalho e vice-versa. Os dados das últimas POFs mostram as mudanças ocorridas na população geral<sup>14</sup> e as diferenças regionais e socioeconômicas que explicam este fenômeno.

Os dados da POF 2008-2009, tomando como referência para sua análise os usuários de programas sociais, trazem resultados semelhantes aos verificados para a população geral, porém com diferenças de magnitude. As

médias das despesas mensais com a alimentação fora do domicílio são maiores nas regiões Sudeste e Sul e menores no Norte e Nordeste, tendo a Centro-Oeste gastos intermediários. Estes gastos médios com alimentação fora de casa são sistematicamente menores, em todas as regiões, entre os titulares do BPC. Estes gastos elevam-se um pouco nos domicílios onde está presente o PBF e são significativamente maiores onde não há ocorrência de qualquer benefício de programas sociais do governo federal (gráfico 6). A explicação mais plausível para o baixo gasto com alimentação fora de casa entre usuários do BPC prende-se às características desse benefício, que está dirigido a idosos e portadores de algum tipo de deficiência.

### ■ GRÁFICO 6: DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO NO DOMICÍLIO E FORA DO DOMICÍLIO SEGUNDO RECEBIMENTO OU NÃO DE TR E REGIÃO GEOGRÁFICA DE RESIDÊNCIA



Fonte IBGE POF2008-2009

Gráfico produzido pelas autoras

13 (LEVY RB et al, 2011; LEVY-COOSTA, RB et al, 2005.)

14 (IBGE, 2004; IBGE, 2010.)

A distribuição dos gastos com alimentos, observada na Tabela 2, sugere que a compra dos alimentos sofre influência dos hábitos regionais e do custo dos itens ou grupos alimentares<sup>15</sup>. Assim, em todas as regiões os maiores gastos são com o grupo de carnes, vísceras e pescados, seguidos pelas despesas com cereais, leguminosas e oleaginosas, depois aves e ovos e ainda os panificados, que aparecem com gastos significativos. Chama a atenção, entre os beneficiários do PBF, a magnitude dos gastos médios com alguns alimentos não

saudáveis. Por exemplo, entre eles os gastos com óleos e gorduras superam as despesas com verduras e legumes, os gastos com açúcares superam os com frutas. Em certo grau isso diferencia os dois grupos. Nos domicílios onde existe alguém recebendo BPC, os gastos com verduras e legumes superam aqueles verificados em domicílios onde ocorre recebimento de PBF. Por outro lado, as despesas com bebidas/infusões e com sal e condimentos são menores, exceto estes últimos nas regiões Norte e Nordeste.

■ **TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DAS MÉDIAS MENSAIS DE DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO NO DOMICÍLIO EM DOMICÍLIOS COM RECEBIMENTO E NÃO RECEBIMENTO DE PBF E BPC, SEGUNDO GRUPOS DE ALIMENTOS E GRANDES REGIÕES**

| BRASIL E REGIÕES                   | DOMICÍLIOS PARTICULARES E PERMANENTES |           |              |           |           |           |           |              |           |           |
|------------------------------------|---------------------------------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|
|                                    | PBF SIM                               |           |              |           |           | BPC SIM   |           |              |           |           |
|                                    | Norte                                 | Nordeste  | Centro-Oeste | Sudeste   | Sul       | Norte     | Nordeste  | Centro-Oeste | Sudeste   | Sul       |
|                                    | Méd (R\$)                             | Méd (R\$) | Méd (R\$)    | Méd (R\$) | Méd (R\$) | Méd (R\$) | Méd (R\$) | Méd (R\$)    | Méd (R\$) | Méd (R\$) |
| Cereais, leguminosas e oleaginosas | 37,1                                  | 32,4      | 34,5         | 28,3      | 29,9      | 28,4      | 27,7      | 32,0         | 23,6      | 10,4      |
| Farinhas, féculas e massas         | 25,8                                  | 17,5      | 11,1         | 12,2      | 20,5      | 30,7      | 20,6      | 10,1         | 9,3       | 10,0      |
| Açúcar/derivados                   | 12,7                                  | 9,4       | 12,8         | 14,5      | 15,6      | 12,4      | 10,6      | 10,5         | 16,0      | 7,2       |
| Legumes/verduras                   | 8,1                                   | 7,3       | 8,0          | 8,7       | 7,7       | 10,7      | 11,2      | 11,3         | 10,6      | 7,2       |
| Frutas                             | 10,5                                  | 8,7       | 7,9          | 7,4       | 9,3       | 9,9       | 15,8      | 12,4         | 5,9       | 7,8       |
| Carnes, vísceras e pescados        | 102,0                                 | 50,5      | 42,4         | 52,2      | 49,3      | 91,6      | 66,4      | 107,7        | 45,9      | 45,7      |
| Aves e ovos                        | 35,9                                  | 25,1      | 16,7         | 18,8      | 23,3      | 36,7      | 30,6      | 33,1         | 19,6      | 20,0      |
| Leites e derivados                 | 20,4                                  | 17,2      | 21,6         | 30,0      | 26,2      | 28,1      | 26,8      | 24,3         | 36,5      | 6,4       |
| Panificados                        | 27,8                                  | 23,5      | 18,8         | 29,4      | 23,0      | 23,8      | 27,3      | 22,3         | 26,5      | 12,8      |
| Óleos e gorduras                   | 9,4                                   | 6,3       | 8,4          | 7,9       | 8,2       | 8,0       | 6,0       | 6,9          | 9,3       | 4,2       |
| Bebidas/ infusões                  | 26,3                                  | 12,7      | 19,8         | 19,7      | 25,5      | 22,2      | 17,2      | 15,7         | 14,2      | 8,7       |
| Alimentos preparados               | 2,4                                   | 2,4       | 2,1          | 3,8       | 1,4       | 0,0       | 2,6       | 11,7         | 1,6       | 1,2       |
| Tubérculos/raízes                  | 2,6                                   | 3,0       | 4,4          | 3,9       | 5,9       | 1,6       | 5,3       | 4,7          | 2,5       | 4,2       |
| Enlatados e conservas              | 1,8                                   | 1,3       | 1,5          | 1,0       | 1,2       | 1,1       | 2,9       | 2,2          | 1,6       | 0,0       |
| Sal/ condimentos                   | 5,0                                   | 3,3       | 7,8          | 6,8       | 8,8       | 10,5      | 4,3       | 6,2          | 7,0       | 0,6       |
| Outros                             | 1,2                                   | 4,3       | 2,2          | 9,3       | 11,1      | 1,4       | 25,7      | 37,1         | 2,3       | 0,0       |
| Total Domicílio                    | 329,2                                 | 225,0     | 219,9        | 253,9     | 266,8     | 317,2     | 301,0     | 348,3        | 232,5     | 146,3     |

Fonte IBGE POF2008-2009

Tabela produzida pelas autoras

A POF 2008-2009<sup>16</sup> incluiu um módulo em seu questionário sobre a percepção de algumas condições ligadas à qualidade de vida, incluindo indicadores domiciliares sobre suficiência ou não de recursos monetários até o final do mês, de alimentos em termos de quantidade e, por fim, de preferência.

Inicialmente, foi perguntado com que grau de facilidade/ dificuldade o dinheiro disponível na casa era suficiente para passar o mês. As respostas possíveis eram as categorias de "muita dificuldade", "dificuldade", "alguma dificuldade", "facilidade" e "muita facilidade". Os gráficos a seguir tratam a análise destes aspectos agrupando as três primeiras categorias em "dificuldade" e as demais em "facilidade". Isto foi necessário dado o tamanho da amostra disponível para análise destas condições nos grupos que recebem TR do PBF ou do BPC.

Em termos nacionais, tanto em áreas urbanas quanto rurais, é alta (85%) a frequência

de domicílios com titulares de TR do PBF que referem dificuldades relativas à suficiência, em algum grau, de recursos para as despesas mensais, ou seja, que o dinheiro disponível não dá para o mês inteiro. Em todas as regiões do País, exceto a região Norte, aqueles que residem em área urbana relatam maior deficiência desses recursos (Gráfico 7). Os titulares do BPC também têm alta frequência de relato de insuficiência de recursos para as despesas mensais, apesar de ser em menor magnitude do que ocorre entre os domicílios do PBF. O padrão urbano-rural relatado acima também é observado quando é analisada a experiência das famílias em que há recebimento de BPC. Entretanto, as diferenças entre os residentes em área urbana e rural têm dimensões muito maiores do que aquelas apresentadas pelos domicílios do PBF. Em outras palavras, as famílias residentes em área rural estão um pouco mais protegidas desta insuficiência de recursos. A menor diferença percentual, entre rural e urbano, é observada no Sudeste (2,2%) e a maior no Centro-Oeste (40,5%).

15 (SOUZA, AM et al, 2013.)

16 (IBGE, 2010.)



■ **GRÁFICO 7: AVALIAÇÃO DO GRAU DE DIFICULDADE PARA CHEGAR AO FIM DO MÊS COM VALOR DOS RENDIMENTOS SUFICIENTE PARA AS DESPESAS EM DOMICÍLIOS ONDE HÁ RECEBIMENTO DO PBF E BPC, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA E SITUAÇÃO RURAL/URBANA DO DOMICÍLIO - BRASIL**



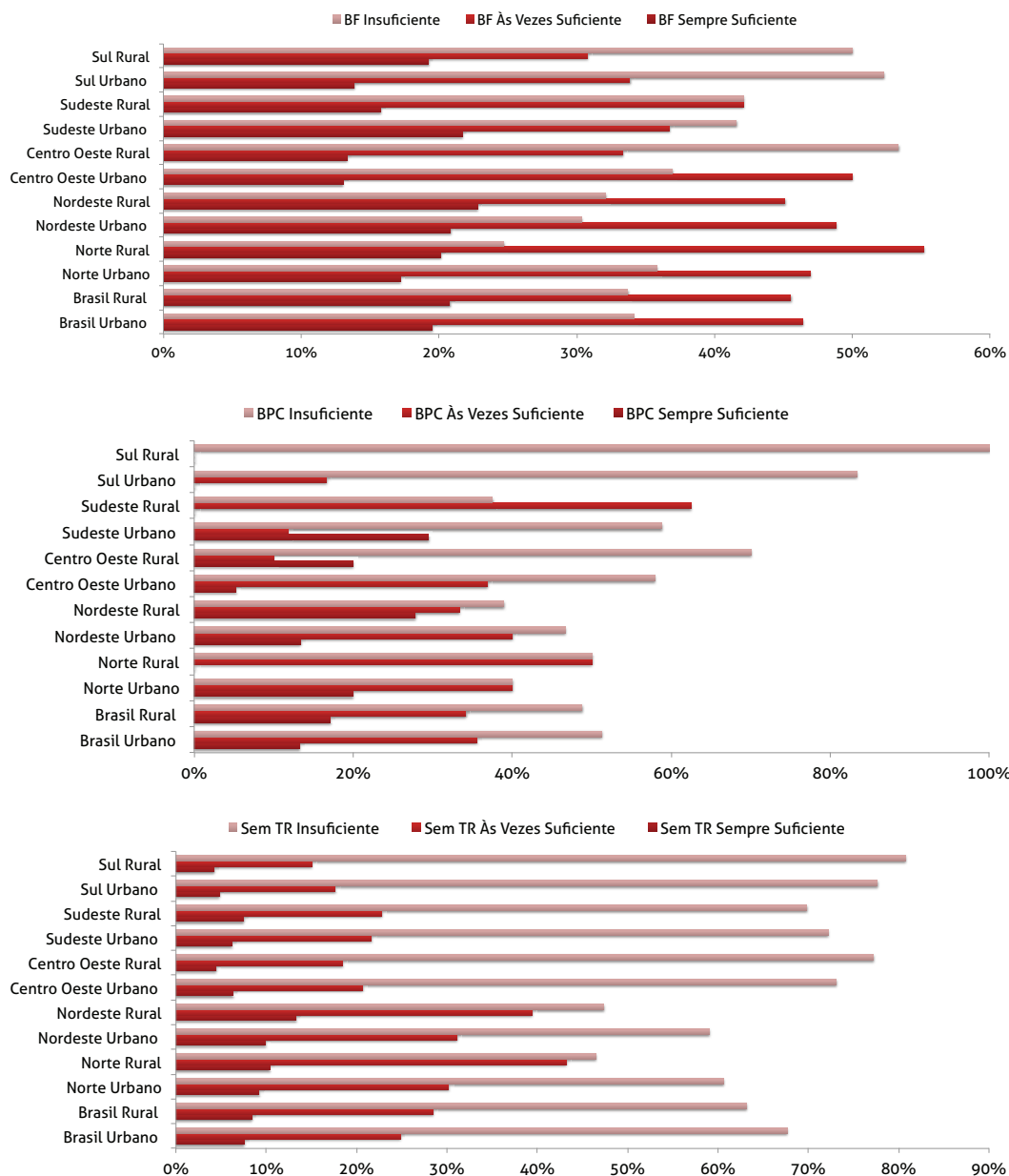
Fonte IBGE POF2008-2009

Gráfico produzido pelas autoras

A segunda observação sobre condições de vida refere-se à percepção quanto à suficiência de alimentos para a família. A pergunta formulada aos titulares do PBF e BPC considerava possível a disponibilidade dos alimentos em gradiente de três níveis, no gráfico 8 categorizadas como: "sempre suficiente", "às vezes suficiente" e "insuficiente. No Brasil, apenas 19% e 21% dos titulares do PBF residentes em área urbana e rural, respectivamente, referiram que

a quantidade de alimentos consumida pela família era sempre suficiente. Por outro lado, outros 34% disseram que normalmente esse consumo não era suficiente. Contrariamente ao esperado, o percentual de insatisfação com o consumo de alimentos é mais elevado nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Também para essa condição, a pior situação é relatada entre os recebem TR do PBF nas áreas urbanas, exceto no Nordeste.

**■ GRÁFICO 8: AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO SOBRE A SUFICIÊNCIA DOS ALIMENTOS CONSUMIDOS EM DOMICÍLIOS ONDE HÁ RECEBIMENTO DE TR DO PBF E DO BPC E ONDE NÃO HÁ TR, SEGUNDO MACRORREGIÕES E SITUAÇÃO URBANA/RURAL**



Fonte IBGE POF2008-2009

Gráfico produzido pelas autoras

Em relação ao BPC, há sempre dificuldade na análise devido à menor cobertura populacional e, portanto, de representação na amostra. Mesmo assim é possível observar que é percentualmente mais elevada a referência a consumo normalmente insuficiente. As mais baixas referências a esta situação são no Norte e no Nordeste, 42% e 45% respectivamente, e a mais alta ocorre no Centro-Oeste, que é de 60%. A região Sul não alcança número suficiente de pessoas para que seja considerada a sua frequência de 83%. É interessante notar que se forem consideradas a média nacional e das regiões, a pior situação de referência de consumo normalmente insuficiente ocorre entre os não usuários do BPC e do PBF. Para essa população, as mais altas frequências dessa condição estão nas áreas urbanas do Norte, Nordeste e Sudeste e nas áreas rurais do Centro-Oeste e do Sul.

Outra pergunta importante deste módulo, sobre avaliação da qualidade de vida da POF 2008-2009, refere-se à adequação da

dieta aos hábitos e expectativa de consumo alimentar da população. Foi perguntado ao entrevistado se os alimentos consumidos pela família eram: "do tipo que a família quer", "nem sempre do tipo que quer" e "raramente do tipo que quer". Os resultados relativos aos titulares do PBF e BPC mostram, na percepção dos entrevistados, uma grande inadequação do padrão de consumo alimentar destes grupos. No País, apenas 13% dos beneficiários do PBF referem consumo de acordo com suas preferências. As maiores proporções de satisfação com o consumo alimentar entre os participantes do PBF foram observadas na região Norte (17%), áreas rurais do Centro-Oeste (18%) e do Sul (23%). Ressalte-se ainda que os percentuais de satisfação dos titulares do PBF são muito inferiores ao grau de insatisfação medido pela resposta "raramente o preferido". O primeiro (satisfação) varia nas regiões entre 11% e 23%, enquanto que a insatisfação com o tipo de alimento consumido varia de 15% a 31%.

Por outro lado, a proporção média no Brasil de satisfação com a dieta entre titulares do BPC (28%) é superior ao dobro da verificada nos domicílios com PBF. O grau de satisfação é maior na região Centro-Oeste (38%), Nordeste (29%) e Sul (29%). Apesar da diferença observada e favorável aos domicílios com BPC relativamente ao grau de satisfação familiar com o tipo de alimento consumido, eles são muito inferiores ao da população residente em domicílios que não recebem TR. A proporção média nacional de satisfação é de 38%, chegando a 47% na área rural da região Centro-Oeste. Ainda foram perguntadas outras questões ligadas à qualidade de vida, percepção de necessidades e razão pelo não atendimento daquilo considerado desejável. Por exemplo, à pergunta, "Qual a razão de sua família não estar se alimentando do tipo que quer?", 83% dos entrevistados de domicílio onde havia recebimento do PBF responderam que a renda familiar não permitia isso, 66% e

55% dos domicílios com BPC e sem TR, respectivamente, deram a mesma resposta.

Várias outras perguntas acerca de satisfação com serviços públicos como saúde, educação e transporte público fazem emergir respostas negativas em proporções muito elevadas, e algumas delas semelhantes nos três grupos. Isto atesta uma insatisfação geral, ainda que algumas situações sejam mais críticas para os domicílios do PBF. Por outro lado, é interessante notar que as expectativas podem ser diferentes entre os grupos. Perguntados sobre a renda mensal mínima para chegar até o fim do mês, os valores referidos são menores entre entrevistados de domicílios urbanos com PBF (R\$1.100,00) comparativamente ao BPC (R\$1.493,00) e aos domicílios sem TR (R\$2.298). O mesmo comportamento, valores menores referidos em domicílios com PBF, ocorreu em relação à pergunta sobre os recursos necessários para a alimentação.

## Conclusão

---

Os resultados desta análise apontam maiores condições de vulnerabilidades sociais, econômicas, demográficas e ambientais nos domicílios onde residem pessoas que recebem recursos de transferência de renda dos programas sociais do governo federal. Estas condições são mais desfavoráveis nos domicílios do PBF. Ilustrando esta situação está o fato de que a mediana dos rendimentos familiares *per capita* é duas vezes superior nos domicílios que recebem o BPC.

Os rendimentos familiares *per capita* observados nos domicílios com PBF atestam a baixa capacidade de consumo destas famílias. Considerando, para fins comparativos, o estrato de renda abaixo de dois SM, observa-se que é sistematicamente baixa a capacidade de consumo das famílias que recebem recursos do PBF quando esse consumo é medido pela posse de bens duráveis e por alguns tipos de serviços, como o de empregado doméstico, ser usuário de plano de saúde, além do baixo acesso a outros serviços públicos, como o de saneamento.

Outras condições de vulnerabilidades daqueles beneficiados por TR dos programas sociais agravam a situação descrita. Os domicílios onde ocorre recebimento do PBF abrigam famílias com número maior de moradores, com pessoa de referência mais jovem, de baixa escolaridade e de raça/cor negra.

Por outro lado, a comparação entre os domicílios que recebem BPC, os que recebem PBF e aqueles que não recebem TR mostra que aquela transferência de renda (BPC) pode ter impactado positivamente as condições sociais e de consumo destas famílias com idosos. A análise dos dados permitiu ainda observar a congruência entre os padrões de rendimento dos três grupos populacionais (PBF, BPC e o grupo sem TR) com o perfil de seus gastos. Os valores das despesas médias nos domicílios onde há recebimento de TR do PBF são em todas as regiões do País menores do que aqueles verificados em domicílios com TR do BPC e, também, em relação aos domicílios sem TR, exceto na região Sudeste, onde os gastos médios nos domicílios

do PBF superam as despesas daqueles com BPC. Além disso, as despesas das famílias residentes em áreas urbanas são sistematicamente maiores do que aquelas de área rural, independentemente do grupo estudado ou região do País.

Como dito anteriormente, a renda familiar e, portanto, o seu poder de consumo refletem as prioridades definidas pelas famílias na utilização e distribuição dos recursos de acordo com suas necessidades e estratégias. Dois componentes das despesas, alimentação e moradia, destacam-se em relação aos demais em todas as regiões do País, considerando os grupos do PBF, BPC e aquele sem TR.

Deve ser destacado o fato de que os gastos com a alimentação são mais elevados nas regiões mais pobres do País (Norte e Nordeste) e entre as famílias beneficiárias do PBF, que representam o segmento analisado de rendimentos médios mais baixos. Por outro lado, a alimentação fora de casa compromete mais

os rendimentos das famílias de áreas urbanas e das regiões Sul e Sudeste.

Os itens alimentares que mais pesam no orçamento familiar são os básicos da dieta brasileira, como cereais, leguminosas, carnes em geral e massas (farinhas e panificados). Entretanto, como já observado em análise dos dados gerais da POF, há consumo (gastos familiares) excessivo de itens alimentares pouco ou não saudáveis. É preocupante o fato de que este consumo se destaca nos domicílios onde está presente o PBF, indicando a necessidade de outras medidas de políticas públicas ao lado de ações de educação alimentar.

A análise dos dados referentes à percepção de qualidade de vida das famílias que recebem TR dos programas sociais, sobretudo o PBF, confirmam e dão consistência aos resultados relatados anteriormente. No Brasil, mais de 80% dos entrevistados de domicílios com TR do PBF referiram que em algum grau o dinheiro disponível não era suficien-

te para atender às despesas do mês inteiro. Essa insuficiência de recursos é ainda mais frequente nas áreas urbanas, provavelmente pelo atendimento a necessidades básicas, como transporte para o trabalho, alimentação fora de casa, vestuário e outros, que demandam menos recursos em área rurais.

Provavelmente como consequência da insuficiência de recursos, mais de um terço dos domicílios onde residem famílias que recebem TR do PBF relatam que normalmente não consomem alimentos em quantidade suficiente. Agravando esta situação, também há referência com percentual elevado, superior a 80%, de que os alimentos consumidos pela família não são aqueles de sua preferência. Não é possível esclarecer o significado do ponto de vista qualitativo da dieta, mas é justificável concluir que o consumo alimentar dessas famílias não atende às expectativas dos há-

bitos alimentares e culturais desse grupo. O mesmo ocorreu, em frequência menor, nos domicílios com BPC.

Como referido anteriormente, houve restrições para as análises dos usuários do BPC devido à pequena representação deste grupo no banco de dados. Mesmo assim, muitos dos resultados apresentados são consistentes com o esperado para este grupo. Provavelmente, o fundamental é a constatação de um possível impacto do BPC, dado o valor da TR, nas condições de consumo e vida de seus usuários.

Muito ainda se pode avançar nas análises dos dados da POF relativamente a esses grupos mais vulneráveis da população brasileira. Entretanto, os resultados aqui apresentadas podem ser de muita utilidade para os gestores das políticas sociais que aqui foram indiretamente analisadas.

## Referências bibliográficas

---

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISAS (ABEP). **Critério padrão de classificação econômica Brasil 2008**. Junho 2007. Disponível em: <[www.abep.org/codigosguias/Criterio\\_Brasil\\_2008.pdf](http://www.abep.org/codigosguias/Criterio_Brasil_2008.pdf)>. Acesso em: fev. 2012.
- COELHO, A. B.; AGUIAR, D. R. D.; FERNANDES, E. A. Padrão de consumo de alimentos no Brasil. **Rev. Econ. Social Rural**, v. 47, n. 2, p. 335-362, 2009. ISSN 0103-2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032009000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000200002&lng=en&nrm=iso)>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Suplemento de Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro, 2006. 148 p. ISBN 85-2403869-1. Disponível em: <[mds2/servicos/estatisticas/estatisticas/PNADSegurancaAlimentar2004.pdf](http://mds2/servicos/estatisticas/estatisticas/PNADSegurancaAlimentar2004.pdf)>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos familiares 2002 -2003**: análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e estado nutricional no Brasil. Rio de Janeiro, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008 -2009**: antropometria e estado nutricional de crianças e adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro, 2010.
- LEVY, R. B. et al. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. **Rev. Saúde Pública**, v. 46, n. 1, p. 06-15, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102012000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102012000100002&lng=en&nrm=iso)>. Epub Dec 20, 2011>.
- LEVY-COSTA, R. B.; SICHIERI, R.; PONTES, S. N., MONTEIRO, C. A. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). **Rev. Saúde Pública**, v. 39, n. 4, p. 530-540, 2005. ISSN 0034-8910. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102005000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000400003&lng=en&nrm=iso)>.
- SEGALL-CORRÊA A. M.; LEON-MARIN, P. G., PEREZ-ESCAMILLA R. Segurança Alimentar em Domicílio. In: BERQUÓ, Elza; GARCIA, Sandra; LAGO, Tânia (Ed.). **PNDS 2006**. Brasília: Ministério da Saúde, 2008, p. 306. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/pnds\\_crianca\\_mulher.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/pnds_crianca_mulher.pdf)>.
- SOUZA, A. M. et al. Alimentos mais consumidos no Brasil: Inquérito Nacional de Alimentação 2008-2009. **Revista de Saúde Pública**, v. 47, p. 190s-199s, 2013.





REVISTA BRASILEIRA DE

**monitoramento  
e avaliação**

# O Programa Bolsa Família e a Social-Democracia: uma análise institucional

Débora Thomé<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jornalista e mestre em Ciência Política pelo Iesp-Uerj.

## Resumo

---

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA, COMO O BRASILEIRO BOLSA FAMÍLIA, APRESENTAM, CADA VEZ MAIS, CARACTERÍSTICAS QUE OS APROXIMAM DE POLÍTICAS SOCIAL-DEMOCRATAS, DESENHADAS PARA UM NOVO CONTEXTO NACIONAL E MUNDIAL. ALGUNS TRABALHOS, TAIS COMO DE ESPING-ANDERSEN (2002), IDENTIFICAM DETERMINADOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA COMO UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA SOCIAL PARA A PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR. O PROGRAMA, NÃO CONTRIBUTIVO, FORTALECE O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO NO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL PREDOMINANTE NO PAÍS ATÉ OS DIAS DE HOJE. ALÉM DISSO, É UM DOS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELA QUEDA DA DESIGUALDADE E AUMENTO DA RENDA. ESSES FATORES, BEM COMO A SUA SUSTENTAÇÃO POLÍTICA NA ESFERA ELEITORAL, EVIDENCIAM A EXISTÊNCIA DE UMA AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL PRÓPRIA DA CENTRO-ESQUERDA.

## Abstract

---

*CONDITIONAL CASH TRANSFERS PROGRAMS, SUCH AS THE BRAZILIAN BOLSA FAMÍLIA, NOW SHOW CHARACTERISTICS THAT MAKE THEM CLOSER TO A PATTERN OF SOCIAL-DEMOCRATIC POLICIES FROM A NEW CONTEXT. SOME AUTHORS, SUCH AS ESPING-ANDERSEN (2002), CLASSIFY SOME CASH TRANSFER PROGRAMS AS AN ALTERNATIVE POLICY TO PROMOTE SOCIAL WELFARE. THE POLICY IS NON-CONTRIBUTORY, CHANGING THE MODEL OF THE SOCIAL PROTECTION WHICH HAS PREVAILED IN THE COUNTRY UNTIL THOSE DAYS. MOREOVER, BOLSA FAMILIA IS ONE OF THE MAIN REASONS FOR DECREASE IN INEQUALITY AND INCOME INCREASE. THESE FACTORS, AS WELL AS ASPECTS THAT RELATE THIS SOCIAL POLICY TO THE POLITICS, CONFIRM THE EXISTENCE OF A CENTER-LEFT SOCIAL POLICY AGENDA.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Estado de Bem-Estar; Social-Democracia; política social; transferência de renda; Bolsa-Família; pobreza; desigualdade.

## O contexto

---

A partir dos anos 80, uma série de países latino-americanos passou por importantes processos de democratização e redemocratização, entre eles Brasil, Argentina, Uruguai, México, Peru e Chile. Também nesse novo contexto mundial, vivendo uma nova ordem econômica, tais países não só tiveram que reordenar seu posicionamento internacional, como se viram diante do aumento acentuado da pobreza e indignância em seus territórios. Na América Latina, nos anos 1990, 48,4% de seus habitantes estavam abaixo da linha de pobreza; 22,6% viviam na extrema pobreza.

Neste momento, ficou claro que as velhas políticas sociais aplicadas na região, algumas até de qualidade relativa, mas a maioria delas elitizada, concentrada em grupos reduzidos e de caráter primordialmente regressivo, não eram capazes de atender às demandas de estratos sociais historicamente alijados dos serviços e benefícios providos pelo Estado. Era indispensável ampliar a participação pública nesta esfera. No entanto, os governos encontravam-se com recursos reduzidos e limitados não apenas por suas próprias restrições orçamentárias, mas também devido a cobranças por parte de organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Assim, havia um conjunto de fatores que conduziam a uma mudança na estrutura das políticas sociais. O primeiro deles advinha da própria necessidade dos cidadãos de serem atendidos os seus direitos de uma vida digna mínima. O processo de redemocratização, com ampliação do direito de escolha dos representantes, bem como contando com avanços tecnológicos e logísticos, que permitiam uma eleição mais fidedigna às vontades do eleitorado, fazia com que esses grupos fossem capazes de ampliar a sua influência política, mesmo que de maneira descoordenada. A política social deveria ser revista.

“A democratização trouxe à esfera política novas estratégias de ação. A política social é um dos planos onde isso pode ser observado, na medida em que decisões políticas sobre o setor têm profundo impacto sobre ganhos eleitorais”, afirmam Coutinho e Santanna (2008) sobre os novos programas de proteção social na região.

Outro aspecto fundamental no contexto dos anos 1980 foi a crise financeira e econômica por que passavam os países desenvolvidos – e também os periféricos. Esse processo fazia com que houvesse uma série de restrições orçamentárias para a aplicação de programas

universalizados, os quais pudessem atender a milhões de cidadãos desassistidos em um momento de desemprego – e informalidade laboral – em níveis bastante acentuados, como era o caso latino-americano.

A partir dos anos 1990, na região, partidos de esquerda e centro-esquerda – alguns associados a sindicatos, estruturados, contando com apoio de grupos tradicionalmente mal representados e sem ligações estreitas com os velhos ranços clientelistas – começaram a ampliar sua presença no Legislativo e, em muitos casos, alcançar mesmo a presidência de diferentes países.

A despeito de algumas acusações pontuais de populismo, partidos com um viés mais à esquerda lograram ocupar a presidência em alguns países e, com isso, passaram a ter que promover políticas as quais, em alguma medida, atendessem às necessidades primeiras destes cidadãos, seus eleitores.

Como se trata de uma região que, mais que pela pobreza, é conhecida por sua enorme desigualdade, era necessário desenvolver uma agenda de políticas de caráter combativo à pobreza e também à desigualdade. Com essa plataforma política, para que cumpris-

sem tais propósitos, os partidos de esquerda e centro-esquerda foram eleitos.

Nesse contexto, no início dos anos 1990 surgiu uma nova geração de políticas sociais na América Latina: os Programas de Transferência Condicionada (PTC), os quais tinham por característica fundamental serem uma política não apenas condicionada, mas também focalizada, não universal. Os PTC buscaram atender famílias com crianças, abaixo de uma determinada linha de pobreza e exigindo contrapartidas tais como presença na escola e vacinação (como o exemplo brasileiro). Na região, a exigência de presença mínima na escola é recorrente, variando entre 80% e 90%, e há também cobranças quanto ao atendimento de saúde<sup>2</sup>.

Com essas características, tais programas foram amplamente apoiados pelos organismos e bancos de fomento internacionais, tais como o Banco Mundial e instituições ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU). Viraram uma política social constante nas agendas dos mais variados países, inclusive sendo um modelo exportado para outras regiões.

Em boa parte, segundo apontam alguns estudos, especificamente no caso brasileiro Soa-

2 (Machinea, Titelman e Uthoff, 2006.)

res e Sátyro (2009) e Barros et al (2006), eles são responsáveis pela queda da desigualdade e aumento da renda. Em alguns casos, colaboraram com aumento da escolaridade, segundo avaliações feitas. No caso do Brasil, tal impacto não foi considerado tão relevante.

Ainda que ocorram amplas discussões sobre a natureza e o impacto dos PTC, bem como sobre a atual política social implementada por governos de centro-esquerda na América Latina, algumas linhas de estudo consideram que este cenário vem significando um novo paradigma nos modelos de Estado de Bem-Estar. Uma gama de autores trabalha com pesquisas sobre o nascimento (ou fortalecimento) de uma linha social-democrata na América Latina<sup>3</sup>. Segundo tais autores, entre outros aspectos, governos eleitos nos últimos anos, de centro-esquerda e de origem trabalhista, acabam por implementar, adaptar ou reforçar políticas tradicionalmente aplicadas e desenvolvidas por partidos da social-democracia europeia.

Esping-Andersen (2001; 2002), estudando os rumos da social-democracia e aceitando a necessidade de novos modelos de políticas de proteção social, identifica a possibilidade de que os PTC possam integrar a agenda de políticas dos Estados de Bem-Estar. Entre as opções que garantiriam melhor destino aos recursos mais escassos estão os programas de transferência, os quais representariam uma alternativa de instrumento para a promoção do bem-estar, principalmente no que diz respeito às futuras gerações.

Fatores como atenção à criança e à educação são listados como características importantes neste tipo de iniciativa. O autor cita nominalmente o caso do Programa Bolsa Família (PBF).

Não obstante avaliações positivas do modelo, grande abrangência, boa aprovação do eleitorado e bons resultados, os PTC, mais visível inovação da política social na região, têm sofrido duras críticas<sup>4</sup>. Elas vêm principalmente de setores mais à direita, que enxergam resquícios de velhas propostas clientelistas e acusam-nos de induzir ao "efeito preguiça"; mas também por parte da esquerda, que condena políticas não universais que ampliem o papel do Estado como provedor de bens, em vez de fortalecer sua atuação na provisão de serviços, tais como saúde e educação.

Apesar disso, a proposta deste artigo é de que o PBF, no seu formato de PTC pode, sim, integrar um quadro de políticas social-democratas aplicadas na América Latina. Isso porque diante das transformações nas políticas da social-democracia, decorrentes da globalização e de um momento de maior escassez de recursos, mudaram não apenas as alianças dos partidos social-democratas mas também a natureza das suas políticas de promoção do bem-estar. Manteve-se a preocupação com a igualdade e com um Estado responsável por interceder na melhoria da provisão de bens e serviços para estratos sociais que se encontram mais vulneráveis às intempéries do mercado.

## NASCIMENTO DA SOCIAL-DEMOCRACIA E OS ESTADOS DE BEM-ESTAR EUROPEUS

Governos social-democratas foram eleitos na Europa na primeira metade do século XX, muitos no pós-guerra. Os primeiros ideários da social-democracia, porém, remontam ao fim do século XIX. Tais premissas – ainda que sem tal denominação – surgem como uma flexibilização proposta por Eduardo Bernstein de algumas das teorias do socialismo. O “Socialismo Evolucionário” de Bernstein tinha um propósito inicial: refutar o que considerava utopia na teoria marxista, concentrando esforços nos elementos “realistas e idealistas” do movimento socialista. Para ele, era necessário ampliar os direitos sociais, políticos e econômicos dos trabalhadores alemães. Aí residiam a verdadeira transformação e o real caminho para a conquista do poder.

As ideias defendidas por Bernstein, a gênese da social-democracia, compreendiam políticas que tinham relação direta com a melhoria do bem-estar do trabalhador, entendido naquele momento como o homem provedor. Nesse sentido, já em sua origem, a social-de-

mocracia contempla dois aspectos fundamentais na sua definição: trata-se de um modelo de governar que une a transformação pelo sistema, bem como visa a reduzir as desigualdades que emergem da própria lógica do sistema capitalista. O Estado Social-Democrata desenha-se como aquele que existe dentro do capitalismo, porém intervém tentando reduzir os efeitos de mercado. A melhoria no bem-estar do indivíduo acaba traduzindo-se em melhoria para a sociedade como um todo.

A social-democracia encontrou seu grande espaço na Europa do pós-guerra. Com os países arrasados diante da catástrofe, viu-se a necessidade de um Estado que fosse capaz de reduzir os riscos para seus cidadãos. Entre seus objetivos estavam não apenas as políticas de proteção social mas também políticas macroeconômicas de controle monetário, de pleno emprego e de coordenação de salários.

Em “*Three Words of Welfare Capitalism*” (1990), Esping-Andersen, concentrado nos estudos de países europeus, apresenta sua consagrada classificação de três modelos ideais para o Estado de Bem-Estar<sup>5</sup>.

3 (Huber, 1996; Lanzaro, 2009.)

4 Os partidos, mais recentemente, deixaram de se posicionar contra o programa em si, ainda que questionem, em alguma medida, aspectos de sua aplicação relacionados com as condicionalidades e com as chamadas “portas de saída”.

5 Em linhas gerais, no *Liberal* o mercado é o maior provedor, são poucas transferências universais e aposentadorias para poucos beneficiados. O *Continental/Corporativista* é contributivo e também seletivo. O *Social-Democrata*, por sua vez, garante direitos sociais universais; o Estado é o grande responsável pelo bem-estar dos seus cidadãos. A ideia é de que todos pagam, todos se beneficiam.

Ainda que alguns autores tenham baseado-se nessa tipologia para avaliar os casos de países latino-americanos, incluindo o exemplo brasileiro, trata-se de realidades econômicas, sociais e partidárias bastante distintas. O que se assemelha, sim, atualmente, com relação a esse cenário, é a amplitude da democracia e seus impactos na demanda de políticas sociais. A própria idéia do Welfare na Europa surgiu em um contexto de demanda por ampliação dos direitos sociais<sup>6</sup>. Não se constitui mais em uma questão de alívio da pobreza via caridade, mas, sim, em um sistema que garanta direitos sociais àqueles que adquiriram direitos políticos com a democracia.

Castles e Pierson (2007) afirmam que boa parte dos Estados modernos pode ser considerada hoje um Estado de Bem-Estar, ainda que não na mesma medida dos países europeus. Cabe, portanto, avaliar de forma não preconceituosa, sem estabelecer um modelo como o ponto ótimo ou único referencial. No caso latino-americano, inovações de política social estão sendo buscadas e difundidas, de tal forma a ampliar a gama de instrumentos aplicados.

## **SOCIAL-DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL**

Na América Latina, tradicionalmente, as políticas sociais foram mais desenvolvidas nos países com mais tradição democrática, como Chile, Uruguai e Costa Rica<sup>7</sup>. Contudo, houve outro padrão que acabou determinando po-

líticas de proteção social com características bem mais aproximadas de um perfil contributivo/bismarkiano. Esses foram os casos do Brasil e da Argentina, que começaram a desenhar políticas de proteção durante os anos dos governos de Getúlio Vargas e Juan Perón na primeira metade do século passado. O legado institucional garantia direitos relativamente ampliados, porém restritos a grupos específicos de trabalhadores formais.

Os propósitos dessas políticas foram, em larga medida, utilizá-las como vias para o controle das classes trabalhadoras pelo Estado. Para funcionar de maneira eficaz e minimamente justa, esse modelo contributivo tem a prerrogativa de altas taxas de emprego e de formalidade. Mesmo com essas dificuldades, o modelo, que privilegiava grupos específicos e restritos, desamparando completamente milhões de cidadãos, manteve-se e foi fortalecido por décadas.

Os anos 1980 e 1990 foram cruciais no que diz respeito às políticas de bem-estar no mundo, sejam elas relativas às provisões de bens (pensões, seguro-desemprego) ou de serviços (cobertura de saúde, de educação). Na América Latina, vindos de períodos de governos autoritários, os anos foram de democratização, redemocratização e de necessidade de políticas sociais urgentes para, ao menos, tentar cobrir um enorme déficit existente no que diz respeito à mínima proteção dos cidadãos. Por outro lado, o neoliberalismo também se apresentou com todo seu vigor no campo da economia.

O Brasil, após o fim da ditadura militar e da fracassada ideia de fazer o bolo crescer para depois repartir, começou a enfrentar, de um lado, uma forte demanda da população por proteção social; e, de outro, sucessivos problemas financeiros, incluindo a moratória da dívida externa. Diante desse quadro, o país precisou expandir suas políticas sociais, mesmo com pouca disponibilidade de recursos.

No campo das disputas políticas, após o impeachment de Fernando Collor, em setembro de 1992, o Brasil passou a viver dias de maior estabilidade democrática com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)<sup>6</sup>, que assume o poder em 1995, ficando por dois mandatos, até a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, e finalmente a atual presidenta, Dilma Rousseff, em 2010.

O movimento em direção à esquerda não foi exclusivo do Brasil. Lanzaro (2009) chama a atenção para a chegada de partidos de esquerda e centro-esquerda no poder na Amé-

rica Latina, no que classifica como a “social-democracia criolla”. Ele define tais governos como “compostos por partidos de esquerda – de filiação socialista, reformista ou revolucionária – (...) que assumiram as regras da democracia representativa de tradição liberal e se encaixam nos parâmetros da economia capitalista”. E, dada essa restrição, “esses governos tratam de promover políticas públicas estratégicas”. Seriam elas que compensariam as restrições econômicas do sistema vigente.

Devido às restrições nas opções de política econômica, que estavam então bastante condicionadas a uma agenda ortodoxa de austeridade fiscal e controle da inflação, tais partidos de esquerda ou centro-esquerda viram-se tolhidos na aplicação de parte dos seus programas tradicionais de governo. No que tange à proteção social, por sua vez, tais políticas são de mais fácil execução, sem sofrer grandes limitações. Foi justamente na proteção social que esses partidos conseguiram atuar de maneira mais intensa no que diz respeito ao seu objetivo maior de promover a igualdade e a inclusão.

6 (Marshall, 1963.)

7 (Huber, 1996.)

8 Ainda que o partido seja denominado Partido da Social Democracia Brasileira, uma série de autores reconhece seu governo com características que mais o aproximam do centro no espectro político que propriamente de uma social-democracia, de centro-esquerda.



## GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO BOLSA FAMÍLIA

A Constituição de 88, a Carta Magna da redemocratização, é de fundamental importância para entender o processo de transformação por que vem passando a proteção social no Brasil. Nela, foram inseridos e ampliados diversos direitos dos cidadãos brasileiros. A Carta, segundo Huber (1996), criou “fundações para um Estado de Bem-Estar universalista”. Antes disso, em 1971, o Brasil já havia sido o primeiro a criar uma aposentadoria não contributiva para o setor rural, mas não tinha avançado muito além. “Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar – garantindo transferência de solidariedade –, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas.”<sup>9</sup> A Constituição instituiu também o direito a uma renda para idosos e portadores de deficiência em extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Se os primeiros sinais do que viria a ser o PBF surgiram em 1995 em experiências locais, na esfera federal o primeiro programa de transferência foi o que tinha como objetivo combater o trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), focalizado em crianças expostas às ameaças do trabalho de risco. Ele foi instituído em 1996, portan-

to ainda no governo de Fernando Henrique. Foi o governo do PSDB também que criou, em 2001, o Bolsa Escola, inspirado no programa de Brasília. Depois dele, veio o Bolsa Alimentação e, por fim, o Cartão Alimentação, esse já no governo Lula.

Com tamanha profusão de programas de transferência, havia problemas de coordenação, cadastro e, por conseguinte, de focalização. Diante disso, já no primeiro ano do PT no poder, o governo federal decidiu unificar os programas criando o PBF. Além desses quatro programas de assistência social, foi incluído também o Vale Gás, programa de subsídio ao gás de cozinha. O modelo permaneceu não contributivo (financiado através de impostos), focalizado e condicionado.

A partir de então, o PBF passou a ser de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Hoje o PBF atende mais de 13 milhões de famílias, ou seja, em torno de um quarto da população.

Formalmente, os objetivos do PBF são: alívio da pobreza e desigualdade por meio de transferências monetárias para famílias pobres; quebra da transmissão intergeracional de pobreza mediante incentivos em capital humano; ajuda no empoderamento dos beneficiários ao aproximá-los dos serviços complementares de saúde e educação.

Segundo Draibe (2009), o PBF encaixa-se no que é chamado PTC por apresentar as seguintes características: trata-se de um programa do tipo auxílio monetário não contributivo; a transferência é utilizada com vistas a modificar comportamentos individuais; o benefício é entregue preferencialmente às mulheres, mas destina-se a toda a família; os beneficiários são famílias muito pobres, muitas delas com filhos em idade escolar; exige contrapartidas por parte dos beneficiários (a maioria delas relativa à educação e saúde).

No tocante à focalização, ainda que ela continue existindo, há muito já pode ser considerada, no Brasil, uma espécie de “universalização inteligente”, porque a abrangência e o modelo ultrapassaram números que os pudessem classificar dentro de um contexto de restrições. Ele atende a mais de 50% da população de Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas, Paraíba e Pernambuco e 40% dos habitantes de Bahia, Roraima, Acre, Tocantins, Rio Grande do Norte e Sergipe<sup>10</sup>.

A intersectorialidade é apontada como um dos fatores fundamentais para o bom desenvolvimento dos PTC, porque se entende que uma das principais características desejadas

destas políticas é a capacidade de integrar o cidadão ao sistema de proteção de cunho universalista. O PBF, então, torna-se importante aliado na ligação entre o Estado e o cidadão, por meio de programas de saúde, educação e nutrição, entre tantos outros, podendo estar até mesmo incluídos programas de inserção laboral. Espera-se que haja uma sinergia, facilitando assim a saída dos círculos viciosos de pobreza<sup>11</sup>.

Um documento preparado para o Banco Mundial<sup>12</sup> ressalta o caráter unificador não apenas vertical (ou seja, unindo programas antes dispersos), mas também horizontal, na sua capacidade de levar aos beneficiários os demais serviços oferecidos pelo Estado. As condicionalidades acabam sendo vistas como instrumentos capazes de fazer com que os cidadãos de mais baixa renda busquem seus direitos. Isso porque, historicamente, o acesso universal à educação e à saúde jamais significou o real acesso universal a esses serviços prestados pelo Estado.

Ainda que tenha largo alcance, o programa tem um orçamento baixo. Segundo calculam Soares e Sátyro (2009), cerca de R\$ 10,6 bilhões ou 0,37% do PIB<sup>13</sup>. Isso acaba por faci-

9 (Soares e Sátyro, 2009.)

10 Dados extraídos de Amorim Neto e Santos (2012).

11 (Draibe, 2009.)

12 (Lindert et al., 2007.)

13 Para 2012, Frischtak calculava 0,41% do PIB. Em 2013, segundo o MDS, a previsão de gasto era de R\$ 24,9 bilhões.

litar a sua implementação não apenas no que tange às restrições fiscais, mas também na relativa aceitação por parte dos contribuintes que garantem, por meio do pagamento de impostos, o financiamento de um benefício do qual não necessariamente desfrutam.

## BOLSA FAMÍLIA: UM PROGRAMA DA SOCIAL-DEMOCRACIA

Originalmente, a maioria das abordagens que diziam respeito às políticas de bem-estar afirmava que só poderiam ser assim classificadas aquelas com atendimento universal, não estigmatizante. A leitura era de que o gasto excessivo de um Estado com a focalização, pelo perfil da política, mantinha o caráter estratificado da sociedade, em pouco ou nada contribuindo para a desmercantilização do trabalho<sup>14</sup>.

No entanto, alguns modelos diferentes passam a ser considerados passíveis de tal classificação. Segundo relata Jonas Pontusson (2005), a focalização vem se tornando política mais constante mesmo em países não liberais, com a menor disponibilidade de recursos para promover políticas sociais. Opta-se por canalizar os esforços para os efetivamente mais necessitados.

Uma diferença básica das propostas liberais para as social-democratas, considerando um espectro direita x esquerda<sup>15</sup>, é de que seu objetivo inicial não passa pela prerrogativa da igualdade, pois é da natureza liberal entender a desigualdade como parte do processo capitalista.

Os efeitos de tal intenção ficam claros na resposta da queda do índice de Gini atribuída ao benefício. De acordo com Soares e Sátyro (2009), entre 1995 e 2004, o PBF foi responsável por 19% da queda de três pontos do índice de Gini, apesar de equivaler a meros 0,5% da renda das famílias. Entre 2004 e 2006, a participação do PBF na redução da desigualdade manteve-se tão relevante quanto no período anterior. Quanto à redução da pobreza, ele, porém, não tem surtido grande efeito. Mas é de fundamental importância quando se trata de diminuição das faixas de extrema pobreza.

| DECOMPOSIÇÃO DA QUEDA DO COEFICIENTE DE GINI |             |               |
|--|-------------|---------------|
| TIPO DE RENDA                                | 95-<br>2004 | 2004-<br>2006 |
| Renda domiciliar <i>per capita</i>           | 100%        | 100%          |
| Renda do trabalho                            | 73%         | 32%           |
| Aposentadorias e pensões públicas            | 10%         | 37%           |
| Outros rendimentos (capital)                 | 11%         | -4%           |
| BPC-LOAS                                     | 7%          | 14%           |
| Bolsa Família                                | 19%         | 21%           |

Fonte: Soares e Sátyro (2009).

Ainda que o PTC brasileiro não tenha na sua lógica a ideia de um benefício em que todos pagam e todos são beneficiados, exibindo a marca de consenso da sociedade comum ao modelo social-democrata, ele tem por característica romper com uma tradição de benefícios contributivos no País, apresentando um caráter de transferência progressivo. Pela existência de altos índices de informalidade, acaba se diferenciando também com essa

proposta de que não será um benefício que requererá a participação por meio de contribuições por parte do trabalhador<sup>16</sup>.

Outro aspecto deve ser levado em conta: o direcionamento da política no sentido do combate à pobreza infantil. Essa preocupação no seu desenho evidencia importante avanço no que tange às melhorias das condições para gerações futuras, diminuindo a exposição aos riscos herdados. O fato de o benefício ser dado preferencialmente à mulher também representa uma inovação que moderniza a política, pois colabora, ainda que de forma tímida e gerando alguma controvérsia, com a emancipação feminina<sup>17</sup>.

Amélia Cohn e Ana Fonseca, ambas diretamente ligadas à execução do programa PBF<sup>18</sup>, em artigo de 2004 publicado pela Fundação Perseu Abramo (do próprio PT), destacam

pontos que diferenciam o PBF de outros programas de alívio de pobreza que foram aplicados ao longo da história brasileira. Esses aspectos por elas ressaltados aproximam-no de um modelo social-democrata de política social: integrado e com vistas à emancipação no longo prazo.

Entre as características relevantes são destacadas: a integração das políticas setoriais, também tratando os estados e municípios como “efetivos parceiros” na tarefa. Pelo formato do programa, a pobreza perde seu caráter pontual e, ainda que não conduza a um aspecto de emancipação imediato, ele acaba gerando riqueza local e conseqüente desenvolvimento descentralizado. A questão da intersectorialidade é vista como de suma importância, reconhecendo-se, outrossim, que ainda ocorrem muitos problemas na oferta de serviços.

14 (Esping-Andersen, 1990.)

15 (Bobbio, 1995.)

16 Isso vai ocorrer apenas indiretamente, com o pagamento pelos beneficiários, por exemplo, de impostos sobre produtos e serviços, os quais acabam revertendo para o financiamento do PBF.

17 Alguns autores argumentam que, ao conceder o benefício à mulher e dela cobrar o cumprimento das condicionalidades, o programa a estaria sobrecarregando de responsabilidades.

18 Amélia Cohn era, então, diretora de Monitoramento e Avaliação da Secretaria-Executiva do PBF e Ana Fonseca, secretária-executiva do programa.

De acordo com as autoras, os avanços foram a intervenção não individual, mas familiar; o entendimento de que os programas de transferência de renda não são suficientes por si só, necessitando da presença do Estado em outras esferas, com a oferta de serviços universais; a busca pela parceria com estados e municípios; e, o mais relevante na percepção de Cohn e Fonseca, “ter como eixo a preocupação com a dimensão republicana – a criação de critérios públicos e universais de inclusão e exclusão no programa, orientados por uma concepção não punitiva, mas contratual quanto às condicionalidades”. O Estado não abre mão de seu papel, ao contrário, reconhece a necessidade da sua presença.

Do lado da constituição política, estudos tais como Zucco (2008) apontam que o programa acabou por modificar a base eleitoral do partido no governo, ampliando a presença desses beneficiados na esfera política.

Assim sendo, a nova realidade política no País apresenta sintomas de novos tempos da relação sociedade-Estado, abrindo espaço para um modelo político social-democrata, com a chegada ao governo (em várias de suas instâncias) de um partido e de grupos ligados aos trabalhadores<sup>19</sup>. Nesse mesmo caminho, que conduz a um cenário de social-democracia, está a criação de fóruns nacionais, que trazem a sociedade civil à participação. A cidadania amplia-se.

Todos esses elementos reunidos, o PBF apresenta características em sua concepção – e prática – que o aproximam das novas políticas definidas como social-democratas ou de centro-esquerda. São elas: a redução da desigualdade como um propósito, o aspecto não contributivo, a atenção à criança, a concentração do benefício em um arranjo nacional, não local e, acima de tudo, por sua dimensão, uma “universalização inteligente”, tendo em vista que cerca de 25% da população é beneficiada. Se não ocorre ainda o tão esperado consenso interclasses, a desmercantilização do trabalho, mesmo que só verificada de forma precária, já dá seus primeiros sinais.

#### **POR FIM**

Não é de agora que o Brasil vem desenvolvendo políticas de proteção social. Ao contrário, o processo vem de longe. No entanto, duas grandes mudanças ocorrem no contexto atual. A primeira: a participação no poder de grupos articulados no desenvolvimento da política, não mais obedecendo necessariamente a um padrão de cima para baixo. Também se deve incluir a chegada à presidência de um partido ligado à classe de trabalhadores, o qual traz consigo uma agenda política de centro-esquerda distinta e própria.

Os exemplos na história demonstram que uma política de Welfare não necessita da presença de partidos social-democratas. No entanto,

estes partidos podem priorizar modelos que apresentem um caráter mais acentuado de busca pela igualdade. Assim, é preciso reforçar a percepção de que o espaço da disputa partidária continua sendo de fundamental importância na decisão e aplicação das políticas típicas da social-democracia<sup>20</sup> não apenas na Europa mas também na América Latina e no Brasil, significando diferentes padrões de distribuição de preferências e alocação de recursos. Consensos políticos e instituições fortes são fundamentais como forma de levar adiante políticas bem sucedidas de bem-estar, as quais consigam atingir objetivos de igualdade sem condenar a eficiência. A política importa e faz diferença, pois ainda é nesta arena que ocorrem o debate, a resolução de conflitos e o estabelecimento de agendas em busca do desenvolvimento.

A capacidade progressiva do programa na redistribuição dos recursos, revertendo um quadro que vínhamos pintando há décadas, traz consigo algo de transformador em um sistema com um caráter notadamente conhecido por sua regressividade. Os números evidenciam que a política teve forte impacto na redução da desigualdade recente.

O PBF, dadas suas características e amplitude, pode ser considerado uma política inovadora e bem-sucedida. Não que seja suficiente ou que não mereça correções. Mas, certamente, apresenta avanços no que diz respeito às políticas de redução de risco. Mais progressiva, mais moderna, menos clientelista: uma política social-democrata de novos tempos.

19 (Boschi, 2010.)

20 (Garrett, 1998; Kitschelt, 1994; Boix, 1998.)

## Referências bibliográficas

---

- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **Brazil's social-democratic experience (1985-2010)**. In: CONGRESSO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA IPSA, XXII, Madri, 2012. Mimeografado.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Ipea, 2007.(Texto para Discussão n. 1258).
- BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane. **Sobre a queda recente na desigualdade de renda no Brasil**. Documento apresentado em seminário em Brasília em 2006.
- BERNSTEIN, Eduard. **Socialismo Evolucionário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda – razões e significados para uma distinção política**. São Paulo: Ed.Unesp, 1995.
- BOSCHI, Renato. Corporativismo societal – a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro, **Revista Insight**, n. 48, Págs.84-103, 2010.
- BOIX, Charles. **Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Bolsa Família**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>> Acesso em: 25 de jul. 2013.
- COUTINHO, Marcelo; SANTANNA, Julia. Estados de Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul. **Estudos e cenários OPSA**. Rio de Janeiro, 2008.
- DRAIBE, Sonia. Programas de transferência condicionada de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Coord.). **América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento – políticas sociais para além da crise**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta et al. **Why We Need a New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. A Welfare State for the Twenty-First Century (2001). **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (Ed.). **Welfare States in Transition**. UNRISD, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FRISCHTAK, Claudio. **A Social-democracia brasileira: seu momento de definição**. In: FÓRUM NACIONAL, XXIV – RUMO AO BRASIL DESENVOLVIDO, Rio de Janeiro, 2012. Mimeografado.
- GARRETT, Geoffrey. **Partisan Politics in the Global Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. **Development, democracy, and welfare states – Latin America, East Asia and Eastern Europe**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HUBER, Evelyne. Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. **Welfare States in Transition**. UNRISD, 1996.
- KITSCHOLT, Herbert. **The Transformation of European Social Democracy**. New York, Cambridge University Press. 1994.
- LANZARO, Jorge. La social democracia criolla. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 03, 2009.
- LINDERT, Kathy et al.. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington: Banco Mundial, 2007. (Discussion Paper 709).
- MACHINEA, José Luis; TITELMAN, Daniel e UTHOFF, Andras (Orgs). **La protección social de cara al futuro**: acceso, financiamiento y solidaridad. Documento apresentado no 31 período de sessões da CEPAL. Montevideú, 2006.
- MARSHALL, TH. Citizenship and Social Class (1963). **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Ipea , 2009. (Texto para Discussão n.1424)
- PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis. Introdução. **The Welfare State Reader**. Cambridge, Polity Press, 2007.
- PONTUSSON, Jonas. **Inequality and Prosperity**. Cornell University Press, 2005.
- SACHS, Jeffrey. Los populistas también pueden tener razón. **Nueva Mayoría**, 2006.
- TAVARES, J. A. Giusti (Org). **O que esperar da social democracia no Brasil?**. Instituto Teotônio Vilela, 2003.
- ZUCCO, Cesar. The President's 'New' Constituency : Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**, 40, págs. 29–49, 2008.



# entrevista



## INDRAN NAIDOO

POR MÁRCIA PATERNO JOPERT

Entrevista realizada em agosto de 2012, quando esteve participando do IV Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no Rio de Janeiro.

Original da África do Sul, Dr. Indran Naidoo assumiu a posição de diretor do Escritório de Avaliação Global do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em fevereiro de 2012.

Nos últimos 17 anos, Dr. Naidoo tem trabalhado com avaliações. É docente do Programa Internacional de Treinamento em Avaliação para o Desenvolvimento (IPDET) e antigo membro da Associação de Avaliações Internacionais de Desenvolvimento (IDEAS) e da Associação Sul Africana de Monitoramento e Avaliação (SAMEA).

Dr. Naidoo tem um Ph.D. em avaliação pela Universidade de Witwatersrand (África do Sul). Sua tese foi sobre o papel de acompanhar e avaliar a promoção da boa governança na África do Sul.

### DR. NAIDOO, QUAIS SÃO SUAS IMPRESSÕES DOS AVANÇOS NAS CAPACIDADES NACIONAIS NO CAMPO DA AVALIAÇÃO?

O Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera o convite para participar no Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação uma honra. É um privilégio poder apoiar eventos como esse que contribuem para o desenvolvimento de capacidades nacionais em avaliação. O Brasil é um líder na região, e, cada vez mais, na cooperação sul-sul para o desenvolvimento. No campo da avaliação, nota-se que o Brasil tem dado o exemplo em termos de valorizar o que pode ser derivado de capacidades em avaliação e de construção de rede para a troca de conhecimentos nessa área. O crescimento econômico do país está atraindo cada vez mais atenção de outros países, e as pessoas estão observando como este país está no caminho certo. Ele tem uma democracia e uma mídia vibrante, o desempenho do Estado está sob escrutínio por diversos lados. Tudo isso revela uma sociedade que, crescentemente, exigirá saber que resultados estão sendo atingidos com os impostos pagos, bem como buscando evidências de boa governança, aprendizado e melhorias geradas.

### NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO E QUAL SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO?

A avaliação serve para orientar e alinhar o compromisso entre a política e a prática, uma vez que mostra as discrepâncias e estimula a ação para a correção entre o que foi prometido pelos governantes à sociedade e o que está sendo entregue.

Uma estrutura de monitoramento e avaliação que tenha credibilidade e seja reconhecida, com base em valores democráticos, e um compromisso com a redução da desigualdade, é um visível programa de desenvolvimento, com o potencial de que grupos marginalizados sejam reconhecidos. Os avanços obtidos pelo trabalho com indicadores de desenvolvimento, tais como os relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mostram progresso nesse sentido. Trabalhar com as metas dos ODM exige um autêntico sistema de monitoramento e avaliação no qual todos os interessados podem confiar. Isso requer liderança que deve ser exercida em diferentes lados: profissionais do governo, sociedade civil, academia e profissionais de avaliação.

### DE QUE FORMA OS DIVERSOS ATORES DEVEM EXERCER A LIDERANÇA?

A forma de liderança varia, mas os fatores que a permeiam são:

- um compromisso com a apropriação nacional e com a construção de capacidades locais para que a responsabilização, as análises e recomendações sejam informadas com base em contextos específicos.
- Utilizar avaliações para alavancar a aprendizagem, com ênfase na melhoria contínua por meio da capacitação e da apropriação da informação e resultados, em vez de sanção.

É essencial que os interessados na avaliação trabalhem de forma complementar, uma vez que o desenvolvimento de capacidades requer “consórcio social”, assim como nenhum setor pode fazê-lo por conta própria. A agenda de desenvolvimento e de avaliação devem ser compartilhadas, já que o desempenho setorial afeta todas as partes interessadas uma vez que elas, individual e coletivamente, são também cidadãos com aspirações e interesses democráticos.

**QUAL O PAPEL DOS LÍDERES NO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES NACIONAIS EM AVALIAÇÃO?**

Existe uma premissa no campo da avaliação: a realização de uma boa avaliação resulta de um compromisso mais profundo sobre como o mundo deve funcionar, um compromisso de ser um agente passivo e ativo das críticas avaliativas, de respeitar o papel dos que estão no terreno e trabalhar com eles em direção a um bem comum, e um compromisso com melhorias, independentemente dos desafios colocados por recursos e situações.

A avaliação foi um dos movimentos mais dominantes dos últimos 20 anos e trouxe mais do que nunca ao domínio público informações e juízos sobre o desempenho do governo, levando a um aumento de responsabilidades e um melhor alinhamento potencial entre as promessas políticas e as práticas reais.

Avaliação ajuda a mediar discussões entre os prestadores de serviços e os seus usuários – geralmente agentes do governo e cidadãos. É uma ferramenta poderosa que se

reflete no número de associações e redes de avaliação continentais, regionais e nacionais, cada uma delas ajudando a apoiar uma das mais novas e dominantes disciplinas do nosso tempo.

**POR QUE A INDEPENDÊNCIA É UM PRINCÍPIO IMPORTANTE NAS AVALIAÇÕES?**

Dada a importância da avaliação, é necessário que tenha credibilidade, que dependerá do teor técnico e do rigor metodológico – mas também do compromisso dos avaliadores com a independência dos processos, das coletas de dados, das análises e dos julgamentos. Isto porque ao mesmo tempo que nós podemos abordar a dimensão técnica da avaliação, é preciso reconhecer que é também uma atividade inerentemente política, que lida com a questão controversa do “julgamento”. A partir disso, as questões de preconceito, lealdade e objetividade emergem, daí a necessidade de independência estrutural da função de avaliação. O Escritório de Avaliação do PNUD é um escritório independente que se reporta diretamente à Junta Executiva dos Estados-membros do PNUD

e não à administração do PNUD. Ele tem uma política de avaliação que garante a independência da função e convida representantes do avaliadores locais em cada país para se envolver nas avaliações, procurando reforçar as capacidades nacionais de avaliação.

#### **COMO ATORES EXTERNOS PODEM MELHORAR AS CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO E COMO ISSO SE REFLETE NO AMBIENTE DEMOCRÁTICO?**

O Escritório de Avaliação abrange todos os programas do PNUD em nível global, regional e das Nações. Em nível de país –, através de avaliações da contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento (ADRs) de um país, - utilizamos uma abordagem que desenvolve capacidades por meio de um processo de avaliação que envolve os interessados na avaliação, assim como consultores nacionais, aproveitando do conhecimento contextual local e ajudando a desenvolver ou trocar capacidades técnicas com outros técnicos internacionais. Buscamos assim um compromisso de obter das partes interessadas impressões sobre o desempenho do PNUD no nível do país so-

bre como as iniciativas têm sido bem-sucedidas ou não. Na última década, conduzimos mais de 60 avaliações de nível de países em todas as regiões do mundo, e, em muitos deles, onde havia limitada competência em avaliação, ajudamos a introduzir o discurso e a prática da avaliação.

A avaliação precisa germinar, e qualquer prática de avaliação, independentemente se ela é introduzida em um país ou região, externamente ou internamente, pelos doadores, beneficiários, governo, sociedade civil ou mídia, redefine o ambiente pela introdução de conceitos como responsabilização e transparência. Na prática, isso significa maiores expectativas e obrigações para a boa governança - e a avaliação serve, assim, uma função muito importante do fortalecimento da democracia.

O Escritório de Avaliação reconhece a importância da expertise local, e a tem usado para realizar avaliações em nível dos países. Desta forma, as capacidades têm sido construídas por meio de demanda e as sementes para a

germinação futura já têm ajudado. Esta prática também significa que a expertise é reconhecida como existente nos próprios países, mas precisa ser identificada, avançada e apoiada, de modo que a auto-determinação - um valor da ONU - avance ainda mais. Nós descobrimos que onde houve envolvimento significativo dos especialistas locais e dos governos, a tendência para a obtenção de resultados úteis é maior. Após cada avaliação, deixamos um país ou uma região com maior habilidade de fortalecer suas capacidades, pois eles têm o conhecimento, experiência e legitimidade para nutrir as mudas novas que surgiram a partir de tal experiência. Obviamente, é preciso fazer mais, mas agora a responsabilidade recai sobre as lideranças governamentais, o setor acadêmico e a sociedade civil para garantir que o impulso continue após os eventos de avaliação.

**QUEM SÃO OS LÍDERES EM GOVERNANÇA? QUAIS SÃO OS TIPOS DE LIDERANÇAS NECESSÁRIOS?**

É importante situar os defensores (ou “advogados”) da avaliação no panorama conceitual mais amplo

de governança. Vivemos em um mundo onde, devido à globalização e associação a organizações como a ONU, uma terminologia comum sobre governança surgiu. A ONU busca uma unidade entre as nações que se ordena pela democracia e liberdades civis, melhores serviços sociais e respeito ao meio ambiente. Sua visibilidade procura ir além da prevenção e recuperação de crises, além da garantia da realização de eleições. Na verdade, busca consolidar soluções sustentáveis para que haja autogovernança que permita a sua saída do país, deixando o país graduado, a um nível de capacidades locais e desenvolvimento, quando já não haja mais a necessidade da representação ONU tão próxima. Ao falar sobre os valores é preciso haver maneiras concretas de medir avanços. A liderança precisa dar respostas, garantindo que promove o desenvolvimento de capacidades através de diversas ações.

Em relação à **LIDERANÇA POLÍTICA** a avaliação promove a transparência e, portanto, a responsabilidade. É necessário, portanto, que haja compromisso político com sua prática, o que implica em

aceitar uma função de avaliação dentro do governo como um convite para a crítica, e ver na avaliação uma aliada para melhorar o desempenho. Compromisso político, por si só, não é suficiente. Ele precisa ser seguido da alocação de recursos e / ou um compromisso de mobilizá-los para a construção de capacidades.

A liderança política deve comprometer-se com um processo que envolva o diálogo com parceiros importantes, como a sociedade civil, o setor privado, os beneficiários, a academia, os profissionais de avaliação e até mesmo os meios de comunicação. A ênfase deve permanecer no avanço do consenso sobre o fortalecimento de capacidades em avaliação.

Há também a importância simbólica quando os chefes políticos se comprometem com a avaliação, mostrando orgulho pela governança democrática.

Quanto à **LIDERANÇA ADMINISTRATIVA**, essa camada de liderança, geralmente localizada no interior das estruturas de decisões governamentais, é fundamental, pois cabe a ela promulgar o compro-

misso político com a avaliação, disponibilizando os recursos e garantindo que as políticas apoiem a responsabilização. É interessante notar como tantos ministérios em todo o mundo têm ou estão em processo de institucionalizar unidades e políticas de avaliação. Este é um passo importante para a auto-determinação, e marca uma mudança de uma época passada, em que a única avaliação de desempenho vista como credível era aquela iniciada e conduzida externamente. Alguns dos argumentos clássicos contra a função de avaliação interna relaciona-se com a questão da falta de independência e, portanto, a falta de credibilidade. No entanto, se devidamente localizada e capacitada, com as políticas operacionais corretas, as unidades internas podem gozar de credibilidade - e são importantes para desenvolver as capacidades de avaliação internas e externas. Ambas as formas são necessárias e podem se complementar. A prática de avaliações pelos pares, conselhos consultivos, tendo avaliadores devidamente treinados e a participação nos eventos promovidos por redes e associações de avalia-

ção ajudam a construir a credibilidade das funções de avaliação, independentemente de onde elas estão localizadas. A liderança administrativa deve apoiar o desenvolvimento de capacidades internas de avaliação, pois isso vai aumentar a capacidade sustentável e habilidades que não podem ser obtidas por meio de consultores paraquedistas que atuam preenchendo as lacunas das capacidades locais.

Na prática, isso significa envolver-se ativamente com as redes e associações de avaliação e instituições de formação para desenvolver as capacidades, avaliar as necessidades e pôr em prática estratégias que melhorem a compreensão e a competência em avaliação de todos os funcionários. Esforços devem ser postos em prática para mudar a mentalidade de políticos, líderes administrativos e servidores públicos que é melhor desenvolver a auto-crítica, a fim de melhorar, do que ser criticado externamente, quando é muito tarde e as consequências são adversas. O ambiente interno deve ser receptivo ao de-

envolvimento de capacidades, o que significa estarem abertos à avaliação – saber ouvir e abraçar a crítica, de modo a que a função de avaliação não seja apenas simbólica, mas uma função genuína com independência estrutural e autoridade para realizar avaliações com credibilidade.

Sobre a **LIDERANÇA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**, em muitos países e contextos as organizações da sociedade civil têm sido os avaliadores originais - trabalhando com as comunidades para identificar e direcionar suas preocupações para os tomadores de decisão. É preciso reconhecer e elogiar o papel do setor privado apoiando o trabalho de responsabilidade social corporativa, chamando para a avaliação de seus investimentos. Essas instituições particulares e corporativas servem como exemplos de promoção da responsabilidade compartilhada para alcançar resultados de desenvolvimento. Exemplos disso são as parcerias desenvolvidas através do pacto global para a promoção e realização dos ODM.

O desafio agora é alinhar melhor a sociedade civil e os recursos do setor privado e habilidades para a agenda de desenvolvimento comum e, assim, complementar o trabalho do governo.

A **MÍDIA**, em geral, utiliza os resultados das avaliações para fazer juízos políticos, e muitas vezes os resultados são sensacionalistas, destacando os déficits de desempenho. Isso tende a atrair muitas vezes uma reação adversa do governo. No entanto, em uma democracia, isso é de se esperar e deve ser respeitado. Os meios de comunicação podem desempenhar um papel importante em ajudar a educar os cidadãos sobre seus direitos e o governo sobre a sua obrigação na prestação de serviços. A avaliação não pode funcionar sem democracia, e a democracia é reforçada pela avaliação, que traz consigo a transparência, responsabilidade e aprendizagem.

Por fim vale destacar as **ORGANIZAÇÕES DEDICADAS À PROMOÇÃO DA AVALIAÇÃO (REDES E ASSOCIAÇÕES)**. Geralmente, a oferta formal de

treinamento em avaliação por instituições acadêmicas é deficiente, o que pode ser atribuído a fatores históricos, como a independência acadêmica, entre outros. A academia deve reconhecer a necessidade de formação em avaliação e responder com currículos práticos, que levem em conta o fato de que muitos gestores públicos não seriam capazes de dispor de longos períodos de tempo longe do trabalho para o estudo. Portanto, opções mais criativas de formação em serviço para a certificação formal, fundamentada na avaliação e desenvolvimento devem ser desenvolvidas. No entanto, como a demanda por avaliação de programas e políticas é crescente, e já é maior do que a oferta, uma base de dados de profissionais, de redes de doadores, de servidores públicos e acadêmicos será requerida. Para tornar a oferta mais eficaz, não há necessidade de se replicar instituições com mandatos semelhantes. Recursos limitados sugerem que é melhor consolidar o financiamento em instituições sinérgicas, reduzindo a duplicação.



Carolina Misoreli<sup>1</sup>  
Marisa Vassimon<sup>2</sup>  
Rosalina Soares<sup>3</sup>

## Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação

Em 2011, a área de Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura contratou uma pesquisa exploratória avaliativa, no Brasil, com o objetivo de pré-testar indicadores de resultados, observando sua sensibilidade para a mensuração de fenômenos sociais, e verificar o alcance da atuação da área com as organizações sociais e redes parceiras.

A pesquisa ouviu mais de 60% das organizações sociais parceiras, combinando técnicas quantitativas e qualitativas em cinco frentes. Foi realizado survey com as organizações que são parceiras do canal nos últimos dois anos; survey com organizações que receberam maleta/kit contendo os conteúdos do canal; entrevistas em profundidade com dirigentes de redes; painel de especialistas para verificar a qualidade e a di-

versidade das organizações parceiras relacionadas às cinco causas enfocadas pelo Canal Futura nos últimos anos.

A pesquisa aponta que o Canal Futura contribui para a disponibilização de informações de qualidade e plurais sobre as causas que aborda. O canal é considerado um grande aliado para o aprofundamento do debate em torno das causas, contribuindo para as atividades educativas das organizações sociais parceiras e para a diversificação de atuações, em especial com a expansão de novos meios educativos, como o audiovisual. As organizações apontaram a necessidade de o canal oferecer mais conteúdos que contemplem as diversidades regionais, ampliando, ainda mais, a pluralidade de pontos de vista sobre as causas.

1 Canal Futura

2 Canal Futura

3 Fundação Roberto Marinho

## Introdução

O Canal Futura é um projeto social de comunicação de interesse público, mantido por empresas e fundações da iniciativa privada. Tem como missão contribuir, por meio da comunicação e da articulação social, para o desenvolvimento integral de pessoas e comunidades, sendo espaço de encontro e expressão de diferentes segmentos da sociedade. É comprometido com a transformação social e atua na tela, veiculando conteúdos de interesse público para todo o Brasil e nos territórios.

O canal conta com uma área denominada Mobilização e Articulação Comunitária, que atua presencialmente no território brasileiro, mediando diálogo com grupos sociais e organizações da sociedade civil, permitindo a disseminação e o uso do conteúdo do canal para além da tela da televisão. O canal permite também a inclusão na tela de temas e abordagens na perspectiva de diferentes grupos sociais.

O monitoramento e a avaliação (M&A) percorrem a história do Canal Futura, que realiza continuamente acompanhamentos, pesquisas e avaliações quantitativas e qualitativas. São realizadas pesquisas anuais sobre perfil do público e audiência, organizados grupos focais sobre programas e feitas avaliações sistemáticas de projetos especiais. Essa sistemática gera um círculo virtuoso para o canal, que

planeja suas atividades, utilizando as informações das pesquisas e avaliações que realiza.

Os projetos realizados pela área de Articulação e Mobilização Comunitária do Futura contam com o seu próprio processo de M&A. Contudo, em análises dos resultados desses estudos, sentíamos a necessidade de parâmetros que ajudassem a avaliar a área de Mobilização e Articulação Comunitária como um todo. Assim, no ano de 2011, realizamos uma série de oficinas com a participação de gerentes, coordenadores, analistas e mobilizadores para repactuar objetivos, resultados esperados, perguntas avaliativas, indicadores de processo e de resultados e meios de verificação.<sup>4</sup>

De acordo com Abbot and Guijt (1998) e Franco apud Brasil (2004), os benefícios de utilizar o monitoramento e a avaliação participativa podem ser resumidos em três aspectos: contribuir no processo de tomada de decisão e planejamento; prestar contas; e ressaltar as capacidades locais nos registros e nas avaliações dos processos de mudanças. Além disso, o requisito, para estruturar um monitoramento e uma avaliação participativa eficaz, é buscar responder à seguinte questão: para quem vai a informação e que benefícios irá trazer?

4 O histórico de reflexões do Canal Futura acerca de sua missão e objetivos – definido em anos anteriores – foi utilizado e considerado ponto de partida no processo de repactuação.

No caso da área de Mobilização e Articulação Comunitária do Futura, o M&A deve gerar informações que subsidiem a tomada de decisões dos gestores do Futura, visando aprimorar a atuação e tornar cada vez mais concretos e transparentes a atuação, os resultados e a contribuição social do canal.

Construiu-se uma matriz lógica, descrevendo objetivos, resultados esperados, perguntas avaliativas e indicadores, e também uma matriz de especificação, explicitando os indicadores, suas respectivas variáveis, meios de verificação e indicação de possíveis técnicas para apurar cada indicador. Em seguida, licitamos e contratamos a Overview Pesquisa para realizar uma primeira imersão dos indicadores nos territórios onde atuamos – pesquisa exploratória – em nível nacional, para verificar o comportamento dos indicadores e o alcance das ações da Mobilização e Articulação Comunitária do Futura com as organizações sociais parceiras.<sup>5</sup>

Os resultados da pesquisa foram apresentados para a equipe gerencial do Futura e demais profissionais da área de Articulação e Mobilização Comunitária do Futura em março de 2012 e estão sendo utilizados para planejamento de ações tanto em nível gerencial, quanto em nível de atuação com as organizações parceiras do canal.<sup>6</sup>

Realizou-se, ainda, como parte do processo de pesquisa, a análise crítica do comportamento dos indicadores e dos instrumentos de pesquisa, visando aprimorá-los para a realização de futuras pesquisas e avaliações.

## Escopo da pesquisa

Pactuou-se como objetivos da área o fortalecimento e a articulação, o diálogo e a cooperação entre as diferentes formas de organização, representação e participação da sociedade brasileira e a visibilidade/conhecimento de suas causas.

São esperados, a partir da atuação da área de Articulação e Mobilização Comunitária, os seguintes resultados:

- Organizações e movimentos sociais mobilizados, interagindo entre si e com o poder público e atuando em rede, em torno de causas e agendas;
- Conteúdos do Futura implementados com organizações, redes e parceiras;
- Conteúdos audiovisuais para tela/web produzidos em diálogo e redes de produção;
- Públicos formados na produção audiovisual; e
- Tecnologias educacionais e sociais inovadoras realizadas e disponibilizadas.

Para cada um dos cinco resultados foram elaboradas perguntas avaliativas e, conseqüentemente, um conjunto de variáveis e aspectos a serem considerados no momento de investigação. Como resultado, a área chegou a um quadro com 48 indicadores (processo e resultados), referentes a 24 conjuntos de perguntas avaliativas.

A pesquisa exploratória que apresentamos neste artigo focou esforços em dois resultados:

- Organizações e movimentos sociais mobilizados, interagindo entre si e com o poder público e atuando em rede, em torno de causas e agendas; e
- Conteúdos do Futura implementados com organizações, redes e parceiras.

A pesquisa destacou também oito indicadores de resultados:

- Qualidade do conjunto das organizações parceiras envolvidas nas causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização por região e Unidade Federativa (UF), por tema;
- Qualidade do debate entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização;<sup>7</sup>

- Contribuição do Futura/Mobilização para a qualidade do debate entre organizações e redes, na atuação em torno de causas;
- Qualidade das ações com o poder público por parte das redes acompanhadas pelo Futura; contribuições do Futura para a qualidade das ações com o poder público;
- Contribuições do Futura para a ação das organizações;
- Uso dos materiais disponibilizados pelo Futura;
- Finalidade das práticas nas quais foram utilizadas os materiais do Futura; e
- Adequação dos produtos do Futura a públicos diferenciados.

Com base nas definições supracitadas, a Overview Pesquisa realizou estudo exploratório, no Brasil, com o objetivo de levantar insumos dos indicadores selecionados.

A Overview Pesquisa manteve diálogo constante com as equipes do Canal Futura e do núcleo de pesquisa e avaliação da Fundação Roberto Marinho, visando somar esforços para a construção de instrumentos de pesquisa sensíveis aos fenômenos sociais a serem pesquisados.

5 A Overview Pesquisa foi contratada no ano de 2011.

6 Ressaltamos que os resultados serão comunicados aos parceiros sociais nos territórios.

7 As causas pesquisadas: enfrentamento à exploração sexual infantil, promoção da saúde, promoção da participação da juventude, consumo consciente e direito à moradia.

## Metodologia

A pesquisa combinou técnicas qualitativas e quantitativas, desenvolvendo instrumentos para cinco frentes: entrevistas em profundidade com especialistas temáticos; entrevistas em profundidade com dirigentes de redes; grupos focais com beneficiários finais; survey com organizações parceiras do Futura nos últimos dois anos; e survey com organizações que receberam materiais do Futura.

### ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE COM ESPECIALISTAS TEMÁTICOS

Essa modalidade foi aplicada para levantar insumos a fim de responder ao indicador “qualidade do conjunto das organizações parceiras envolvidas nas causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização por região e UF, por tema”. Entrevistaram-se 25 especialistas, cinco por causa/tema.

### ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE COM DIRIGENTES DE REDES

Essa modalidade de pesquisa foi utilizada para explorar o indicador “qualidade das ações com o poder público por parte das redes acompanhadas pela Mobilização”.<sup>8</sup> Entrevistou-se uma amostra de trinta representantes das redes. O método de coleta foi entrevista presencial em profundidade, orientada por um roteiro semiestruturado.

### GRUPOS FOCAIS COM BENEFICIÁRIOS FINAIS

Esses grupos tinham como objetivo levantar insumos para o indicador “adequação dos produtos do Canal Futura a públicos diferenciados”. Para isso, a *Overview* realizou dez grupos focais em quatro estados/cidades selecionados nas regiões geográficas atendidas, sendo quatro grupos focais em dois estados/cidades para cada um dos programas selecionados. O recorte adotado foi de amostra seletiva de participantes (cinco grupos focais com telespectadores engajados em causas sociais e cinco grupos focais com telespectadores “não engajados”). O instrumento utilizado foi um roteiro semiestruturado, visando avaliar especificamente a adequação dos produtos: pertinência da temática; clareza na apresentação da problemática; proximidade com o cotidiano; pluralidade de pontos de vista; adequação da linguagem; acessibilidade/empatia do formato; e disposição de uso/recomendação do material. Foram avaliados programas de televisão realizados pelo Futura com a colaboração de jovens ou organizações da sociedade civil.

### SURVEY COM ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS

Essa modalidade foi aplicada para levantar insumos para três indicadores: “qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas

pela mobilização”; “contribuição do Canal Futura para a qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pela mobilização”; e “contribuições da Mobilização/Canal Futura para a ação das organizações”. Para isso, investigou-se uma amostra de 540 organizações, estratificada por causas sociais e representativas do universo de 1.027 instituições, com 4,2% de margem de erro para estimativas de proporção. O método de coleta foi entrevista telefônica, orientada por um questionário estruturado, com representantes das instituições.

### **SURVEY COM ORGANIZAÇÕES QUE RECEBERAM MATERIAIS DO FUTURA**

Essa estratégia foi utilizada para levantar insumos para os dois indicadores: “uso dos materiais disponibilizados pelo Canal Futura, por maleta/*kit*”; e “finalidade das práticas/ iniciativas nas quais foram utilizados os materiais disponibilizados pelo Canal Futura, por maleta/*kit*”. Para isso, investigou-se uma amostra de 331 organizações, estratificada por quatro tipos de maletas/*kits* e representativa do universo de 828 instituições, com 5,3% de margem de erro para estimativas de proporção. O método de coleta foi entrevista telefônica, orientada por um questionário estruturado, com educadores, colaboradores ou representantes das instituições.

## **Resultados**

### **QUALIDADE DO CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS ENVOLVIDAS NAS CAUSAS**

Por meio das entrevistas, pretendíamos compreender se Futura/Mobilização atua com as organizações e redes mais relevantes em relação às cinco causas definidas neste estudo e se efetivamente se articula com as organizações que mapeia como prioritárias.

Inicialmente, os especialistas descreveram quais são as características que consideram determinantes em um conjunto de organizações relevantes em cada uma das cinco causas. Depois da definição desses critérios, foi apresentada uma listagem de organizações parceiras engajadas na causa avaliada e sobre esse conjunto de instituições eles teceram comentários, identificaram a presença ou a ausência de entidades de referência no tema.

Para os especialistas, é notória a presença de organizações de referência nas cinco causas investigadas. Eles sugerem a aproximação com um número mais expressivo de universidades e a necessidade de equilibrar as parcerias geograficamente.

8 São redes que atuam em causas importantes para a área e com as quais a Mobilização se relaciona. Três delas de forma mais sistemática, e as outras de forma mais pontual.

## **QUALIDADE DAS AÇÕES COM O PODER PÚBLICO POR PARTE DAS REDES ACOMPANHADAS PELO FUTURA/MOBILIZAÇÃO**

Por qualidade da ação com o poder público, compreende-se a capacidade de as redes e suas organizações estabelecerem com os organismos de Estado relações de representação, demanda e proposição, de controle social público e de complementaridade.

Foram trinta entrevistas em dez redes acompanhadas pelo Futura. Todas as redes analisadas participam de instâncias de diálogo, em maior ou menor número, a depender da abrangência da rede. Participam ativamente de reuniões, grupos de trabalhos, comissões e audiências, incidindo na apresentação de propostas específicas da rede e também na construção conjunta de propostas com outras organizações e membros da sociedade civil que frequentam os mesmos espaços de diálogo. A maioria participa diretamente de conselhos de políticas públicas. Nos conselhos, essas redes participam da elaboração e construção de propostas de forma conjunta de acordo com a dinâmica de cada conselho, e por isso não se tem informação da quantidade de propostas apresentadas.

São poucas as redes avaliadas com ações diretamente voltadas para políticas públicas quanto ao monitoramento, ao acompanhamento, à divulgação ou à melhoria da qualidade do serviço público. Muitas se envolvem com ações de mobilização da sociedade civil em geral, com foco na formação de agentes de transformação que

possam posteriormente incidir sobre as políticas públicas. Nesse aspecto, podemos considerar que é uma ação indireta em relação à efetivação de políticas.

## **CONTRIBUIÇÕES DO FUTURA PARA A QUALIDADE DAS AÇÕES COM O PODER PÚBLICO E PARA AS AÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES**

As próprias redes, com exceção da participação constante em conselhos, incidem no poder público de forma indireta. E a maior parte dos entrevistados considerou que existe impacto das contribuições da mobilização do Futura para as ações das redes com o poder público, também de forma indireta.

O acompanhamento realizado pelos mobilizadores de atividades das organizações e redes, assim como de fóruns e conselhos locais, legitima-os perante as entidades para a parceria entre elas e o canal. Sua presença em reuniões e atividades é considerada essencial para que a produção do canal possa de fato representar as agendas das causas trabalhadas por cada rede.

As redes percebem no canal um parceiro importante para a divulgação de suas ações e de suas agendas políticas, e com isso esperam um ganho até mesmo de manutenção da própria rede. Outro aspecto importante da parceria é a produção conjunta de materiais, que permite a autoexpressão das comunidades trabalhadas, assim como o trabalho de educomunicação na produção dos vídeos.

É bastante relevante para as redes de jovens a presença constante do canal nas ati-

vidades dos encontros regionais de juventude e nas próprias conferências nacionais. Nesses momentos, há o reconhecimento de que o próprio canal vem ajudando na mobilização, articulação e divulgação das redes, configurando-se, neste caso, como uma excepcionalidade de contribuição direta do Futura nas ações de rede.

As maletas/*kits*<sup>9</sup> e programas do Canal Futura são reconhecidos como os principais instrumentos de parcerias com as organizações. Também foram mencionadas, como expressão de parceria, as participações pontuais no programa “Conexão Futura”<sup>10</sup> e a utilização das “Salas Futuras”<sup>11</sup> de Pernambuco e Minas Gerais.

As organizações apontaram ainda que a parceria (Futura e organizações da sociedade civil) é importante no fortalecimento do debate de temas relevantes para políticas públicas no Brasil. As redes apontam, sobretudo, o fortalecimento de algumas ações da Mobilização: troca entre o conhecimento e profissionalismo técnico do canal e a experiência das redes para a sugestão de pautas importantes para a tela do Canal Futura.

## **ADEQUAÇÃO DOS PRODUTOS DO FUTURA, REALIZADA EM DIÁLOGO COM JOVENS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, A PÚBLICOS DIFERENCIADOS**

Os resultados obtidos por meio dos grupos focais com beneficiários finais responderam ao indicador sobre a “adequação dos produtos do Futura a públicos diferenciados”. Houve uma forte identificação dos jovens com o programa “Diz Ai”, que foi muito bem avaliado, sobretudo por tratar da temática da juventude de forma plural e com uma linguagem simples e dinâmica<sup>12</sup>.

A temática “sexualidade” foi considerada uma das mais importantes de ser trabalhada, por ser muito presente no cotidiano (com forte apelo televisivo) e muitas vezes tratada de forma preconceituosa pela mídia. A temática “comunicação” foi ressaltada como elemento constitutivo da interação da juventude e a temática “juventude rural” foi a que mais chamou a atenção, por apresentar uma realidade desconhecida para a maioria.

9 O Canal Futura distribui conteúdos audiovisuais organizados em maletas Futura ou kits. Já foram criadas as maletas “Beleza” (2006), “Meio Ambiente” (2007), “Democracia” (2008) e “Saúde” (2009) e os kits “Consumo Consciente” (2010) e “Que Exploração é essa?” (2010).

10 Programa que ocupa as tardes do Canal Futura com entrevistas ao vivo.

11 Espaço com midiateca que disponibiliza, gratuitamente, o acervo audiovisual produzido pelo Canal Futura a serviço da educação e da defesa dos direitos humanos.

12 O “Diz Ai” é uma série de programas de curta duração que abordam temáticas relacionadas à juventude. A série é produzida de forma dialogada com os jovens.



Os episódios Sexualidades e Juventudes e comunicação foram os que receberam mais críticas em relação à clareza. No primeiro, foram tratados assuntos polêmicos e complexos – aborto, doenças sexualmente transmissíveis, gravidez na adolescência, orientação sexual – de forma muito ampla e rápida. O segundo ficou restrito a uma localidade do País e não abordou as principais formas de comunicação utilizadas pelos jovens.

A maior parte dos jovens considerou que os episódios do “Diz Aí” apresentam pluralidade de pontos de vista. Contudo, sentiram falta de alguns extratos sociais da juventude, como jovens mães no episódio da sexualidade, ou indígenas e jovens pobres do Nordeste no episódio que tratou de juventude rural.

A linguagem do programa foi considerada bastante adequada ao público jovem. No entanto, apontou-se a falta de acessibilidade para portadores de necessidades especiais. O formato do programa rápido, dinâmico e sem narrador foi o grande diferencial apontado positivamente pelos participantes dos grupos. O título “Diz Aí” foi identificado com a proposta de um programa que de fato dá voz aos jovens.

Os participantes consideraram que o “Diz Aí” estimula o debate e a mobilização, sobretudo no espaço das escolas e em oficinas com jovens.

### **QUALIDADE DOS DEBATES ENTRE ORGANIZAÇÕES E REDES NA ATUAÇÃO EM TORNO DAS CAUSAS**

Os resultados obtidos por meio de entrevistas telefônicas com dirigentes das organizações responderam ao indicador sobre a qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pela Mobilização. Os entrevistados qualificaram os significados atribuídos à qualidade do debate, fortemente associada à consistência técnica, respaldada em conhecimento científico baseado em dados e pesquisas, e à consistência política, prevalecendo o conhecimento legal da causa.

Nesse indicador, a proposta era responder às perguntas: as organizações/redes conseguiram atuar de forma mais integrada? As organizações/redes estão lidando melhor com a diversidade de opiniões, visões e posições?

Na percepção dos dirigentes das organizações, a situação atual apresenta um cenário propício ao bom debate: 62% identificaram a existência de informações consistentes em torno do tema avaliado; 88% tinham acesso às informações e às análises consistentes. As fontes de informações mais citadas foram a internet (58%) e os programas televisivos (31%), entre eles os programas do Canal Futura.

### **CONTRIBUIÇÕES DO FUTURA/ MOBILIZAÇÃO PARA QUALIDADE DO DEBATE ENTRE ORGANIZAÇÕES E REDES NA ATUAÇÃO EM TORNO DAS CAUSAS**

Esse indicador dialoga com o indicador anterior e visa responder às perguntas: as redes com as quais o Futura se relaciona se fortalecem com a entrada do Futura?

De que maneira a mobilização contribui para o fortalecimento e a atuação em redes em prol de causas e agendas? Como isso se dá em relação aos diferentes tipos de organizações e redes, temas e causas?

A percepção dos dirigentes das organizações sinaliza para um alto grau de contribuição do Futura nesse indicador. O canal é reconhecido pela maioria das instituições: por 96% na divulgação de informação, por 94% na formulação de argumentos consistentes sobre as causas e por 78% na elaboração e disponibilização de informações de qualidade.

De acordo com a pesquisa, o Futura vem contribuindo significativamente para a consistência técnica e política do debate em torno das cinco causas pesquisadas, fomentando espaços para discussões e contribuindo para a pluralidade de pontos de vista.

## **CONTRIBUIÇÃO DO FUTURA PARA AS AÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES**

Os dirigentes de redes percebem que a parceria com o Futura/Mobilização contribui significativamente para a ação das organizações, tanto internamente, na formação do quadro pessoal, quanto na relação com outras organizações e redes. Ressalta-

mos que em todas as regiões do País as contribuições percebidas são elevadas, mas há um especial destaque para as regiões Norte e Nordeste, sobretudo na causa “enfrentamento à exploração sexual infantil”.

Na opinião dos dirigentes de redes, o Futura/Mobilização contribui para a ampliação do público atendido (69%), a diversificação desse público (65%)<sup>13</sup> e o aumento da qualidade dos projetos (73%). Em relação ao modo de atuação, o canal colabora em especial com o fomento para a utilização de audiovisual, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (63%); com o estabelecimento de novas parcerias (77%) e a inserção em novas redes (50%); e com o desenvolvimento de novas metodologias (84%), entre outras contribuições.

## **USO DOS MATERIAIS DO FUTURA**

Os resultados obtidos por meio de entrevistas telefônicas com educadores, colaboradores ou dirigentes das organizações responderam sobre o uso dos materiais disponibilizados pelo Canal Futura, como a maleta Futura ou o kit. Nesse indicador, a intenção era saber se os conteúdos do Futura são utilizados e, se sim, com que frequência. Foram contatadas organizações que receberam a

13 Na causa “enfrentamento à exploração sexual” a porcentagem de dirigentes que associou a parceria do Futura à ampliação do público foi maior: 73%.

maleta Futura<sup>14</sup> e as organizações que receberam os kits “Consumo Consciente”<sup>15</sup> e “Que Exploração É Essa?”.<sup>16</sup>

Avaliando o kit de uma maneira geral, mais da metade atribuiu nota 10 e apenas 6% nota inferior a 8. Foram avaliados sete quesitos (conteúdo, estratégia de abordagem, adequação da linguagem utilizada, atualidade das informações, apelo audiovisual, praticidade de manuseio, adequação das sugestões de uso) e todos receberam conceitos “bom” e “excelente” da maioria das instituições (entre 92% e 97%). Todos os entrevistados reconhecem haver alinhamento do conteúdo dos kits recebidos com os interesses das instituições e cerca de 60% afirmam que o conteúdo está perfeitamente alinhado.

Os pontos fortes apontados nos *kits* foram “qualidade no audiovisual e na linguagem” (55%) e “conteúdo” (48%). Entre as fragilidades citadas: 15% dos entrevistados apontaram o número insuficiente de maletas recebidas pelas instituições; 9% ressaltaram a falta de capacitação; 2% destacaram a falta de monitoramento; e 25% salientaram a necessidade de apresentar conteúdos mais regionalizados.

Sobre a frequência de uso, 55% afirmaram usar o *kit*/maleta semanal ou mensalmente e 40% utilizam-no esporadicamente. Já o *kit* “Meio Ambiente” é utilizado semanal ou mensalmente por cerca de 42%, e a diferença na utilização semanal entre o Norte e o Nordeste foi de 8% e 20%, respectivamente. Nas instituições, 94% dos entrevistados afirmam haver outros colaboradores que utilizam o *kit*/maleta, e

em 81% dessas instituições existem mais de três colaboradores que utilizam o *kit*, confirmando a disseminação do material.

No geral, 71% dos entrevistados apontaram os alunos da educação formal como o público-alvo para utilização do material.

### FINALIDADE DAS PRÁTICAS/ INICIATIVAS NO USO DOS MATERIAIS DO FUTURA

Neste tópico, queremos identificar as “agendas concretas/lutas/bandeiras” que orientaram/presidiram a utilização das maletas e *kits*. A finalidade se diferencia do “tipo de uso” (natureza específica das atividades em relação a determinado público).

Sobre a finalidade de utilização, a disseminação do conhecimento foi apontada por 58% dos entrevistados. Entretanto, a resposta que prevaleceu no *kit* “Consumo Consciente” foi “trabalhar com conteúdos interdisciplinares em sala de aula”, apontada por 68% das instituições.

Dos respondentes, 69% afirmaram utilizar os conteúdos das maletas/*kits* em sensibilização. O segundo ponto mais citado foi “aulas na educação formal”; contudo, esse item no *kit* “Consumo Consciente” foi citado por 75% e no “Meio Ambiente”, por apenas 29% dos entrevistados. As cinco principais respostas espontâneas foram, em ordem: complementação/enriquecimento do conteúdo pedagógico; formação/educação; sensibilização/conscientização; aprofundamento/aperfeiçoamento dos conhecimentos; e mobilização.

Sobre a perspectiva das finalidades mencionadas comparadas com o resultado esperado, 96% apontaram que o kit ajudou em alguma medida no estabelecimento das metas. Nesse sentido, o kit contribuiu para alcançar o planejamento da agenda de discussões segundo 91% dos entrevistados. Para 49%, o material ajudou significativamente na construção de argumentos, sobretudo no Nordeste, onde alcançou 56%. O kit contribuiu para alcançar a meta segundo 93% dos entrevistados, inclusive ajudando significativamente, pois em 63% das respostas houve a contribuição na construção do debate sobre o tema. Este resultado foi ainda maior para o kit "Consumo Consciente", que alcançou 71%. E 89% consideraram que faria diferença uma atuação direta da equipe de Mobilização para utilização das maletas, uma vez que 87% dos entrevistados apontaram uma ajuda significativa do material.

## Conclusões

Esta pesquisa foi um importante exercício para o Futura/Mobilização. Primeiramente porque houve planejamento participativo, que permitiu o envolvimento dos profissionais, de diversos níveis hierárquicos, em

todas as etapas da pesquisa, permitindo uma apropriação e ação sobre os resultados encontrados. Também porque pré-testamos e amadurecemos, no chão dos territórios, indicadores e perguntas avaliativas, recém-formuladas, verificando se de fato respondiam ao nosso desejo de conhecer as contribuições do Futura/Mobilização para as causas trabalhadas e para as organizações e redes parceiras do canal.

O trabalho participativo, associado a uma exploração dos indicadores no território nacional, possibilitou momentos de reflexões sobre a relevância do monitoramento e da avaliação para projetos sociais comprometidos com a transformação social.

Nesse sentido, concluímos que a pesquisa, além de contribuir para ajustar o plano de trabalho do Canal Futura/Articulação e Mobilização Comunitária, trouxe diretrizes para o monitoramento frequente dos indicadores e para a modelagem de uma avaliação sistemática da área, compondo um círculo virtuoso de informações essenciais para o amadurecimento constante das ações do canal, tanto na tela da TV quanto nas ações presenciais nos territórios.

14 *Kit* formado por produtos audiovisuais do Canal Futura e de outras fontes (filmes, documentários, publicações, etc.) com ênfase em um recorte temático dos programas, valorizando o potencial provocador e reflexivo do acervo. Até 2011, foram produzidas maletas Futura com os temas: "Beleza" (2006), "Meio Ambiente" (2007), "Democracia" (2008) e "Saúde" (2009).

15 *Kit*, produzido em parceria com o Instituto Akatu e HP Brasil em 2010, composto por série de dez episódios sobre consumo consciente e sustentabilidade ambiental e material impresso para uso pedagógico do *kit*

16 *Kit* produzido em parceria com a *Childhood* Brasil, em 2010, composto por série de cinco episódios sobre exploração sexual infantil e material impresso com caderno de práticas com sugestões de uso do material audiovisual.

Marco Antonio  
Carvalho Natalino<sup>1</sup>

# Pesquisa Paineis de Pobreza: Aspectos Teórico- Metodológicos da Avaliação da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Social<sup>2</sup>

## 1. Introdução

As transformações recentes no campo das políticas sociais no Brasil instauraram uma nova ordem de demandas por parte tanto da esfera pública quanto dos atores diretamente envolvidos com a implantação de políticas para a temática. Nesse ínterim, as formas de definição e problematização da questão social entram em jogo, gerando múltiplas visões acerca da evolução recente dos índices de pobreza e desigualdade, bem como do papel desempenhado pelos programas sociais implementados nos últimos anos.

Com efeito, observa-se no contexto atual uma grande demanda por parte tanto da comunidade acadêmica quanto da comunidade de avaliadores de políticas públicas por dados periódicos acerca das condições de vida da população mais diretamente afetada pelas transformações acima aludidas. É nesse quadro que se insere, por exemplo, o projeto de reformulação das pesquisas

domiciliares amostrais do IBGE e a construção de um Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), resultando na recente transformação da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) em uma pesquisa de caráter contínuo, visando à captação de variações sociodemográficas em um espaço mais curto de tempo para o todo da população nacional. É nesse quadro também que se insere a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de realizar a Pesquisa Paineis de Pobreza, objeto do presente artigo.

A Pesquisa Paineis de Pobreza (PPP) objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a sua inclusão social e produtiva. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de tipo painéis longitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos,

1 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

2 Este trabalho vale-se dos aportes de BICHIR, Renata. PPP - Pesquisa Paineis Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza: fundamentos, concepção e desenho. ETEC n. 02/2013. SAGI/MDS, 2013.

que abrangerá uma amostra de 13.380 domicílios em dois contextos particularmente relevantes para compreender as dinâmicas diversas que compõem o fenômeno da pobreza no Brasil: o Sudeste metropolitano e a região do Semiárido. A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à inclusão no setor produtivo.

Para além desta introdução, este artigo se divide em outras três partes. Na próxima seção será analisado o contexto de transformação das políticas sociais brasileiras como pano de fundo para as novas – e mais qualificadas – demandas por pesquisas e informações periódicas a respeito das condições de vida da população nacional, discutindo o papel desempenhado por instituições estatais voltadas à coleta e análise de dados no atendimento a estas demandas. Em seguida especifica-se a análise ao caso da dinâmica da pobreza, apresentando o debate nacional e internacional a respeito de sua compreensão e mensuração que conformam as demandas de informação fidedigna e periódica advindas de atores estatais, acadêmicos e da sociedade civil, discutindo o efeito interativo entre situações de privação e contextos de vulnerabilidade e risco social. A quarta seção apresenta sinteticamente a Pesquisa Painel de Pobreza, descrevendo seu desenho metodológico e analisando

as contribuições que ela poderá aportar ao estudo da pobreza do Brasil, com foco na volatilidade de renda, no acesso a serviços públicos e na caracterização das múltiplas dimensões da privação material tal qual ela se manifesta no Brasil.

## 2. A avaliação de programas em um contexto de expansão das políticas sociais

Desde a instauração do regime constitucional de 1988, o Brasil observa diversas alterações no escopo, na abrangência e nas formas de atuação do Estado, que se expande e se democratiza, tornando-se mais responsivo - ainda que de forma contraditória, sujeito a diversas “velocidades” e eventuais retrocessos – às demandas cidadãs. Neste bojo, grande atenção vem sendo dada à reorganização e vasta expansão da complexa malha jurídica, administrativa e financeira que estrutura a provisão de serviços e benefícios sociais no País. A expansão das políticas sociais no Brasil é um fenômeno sócio-histórico que se, por um lado, corresponde à experiência internacional de países modernos periféricos ao longo do último século, assume características e dinâmicas próprias que o distingue e merece menção.

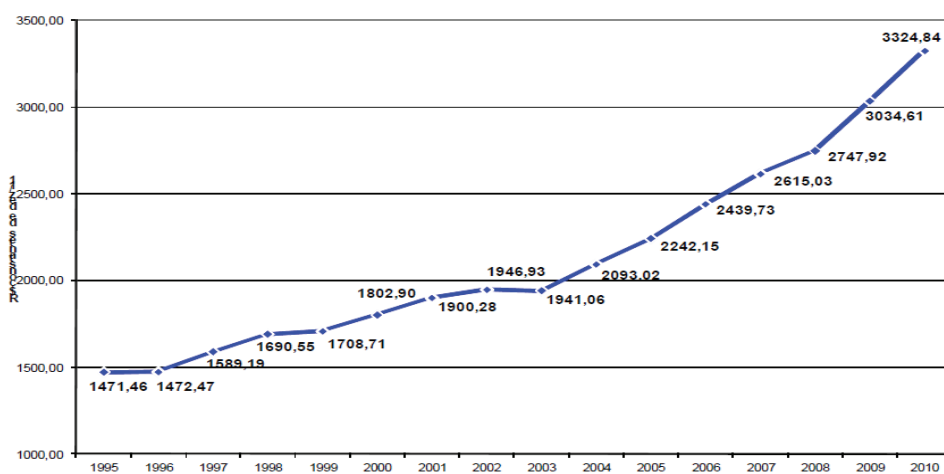
Se a extensão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente no fim dos anos oitenta perspectivamente reflete uma dinâmica anterior em que a socieda-

de brasileira “incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade por sua defesa e proteção”<sup>3</sup>, prospectivamente ela gera uma agenda programática na área social que estabeleceu as bases da evolução posterior. Em que pese a crítica ao Estado Social e a relativização da função redistributiva do Estado, muito presente no debate político dos anos noventa em toda a América Latina, o governo federal brasileiro observa expansão nos seus gastos sociais no período. O arrefecimento da crítica ao Estado Social e a transição partidária ocorrida há dez anos, por sua vez, levou ao comando do Executivo uma coalização que, ainda que ideologicamente diversa, implementou, consolidou e ampliou um rol de políticas de cunho redistributivista, o que resultou numa aceleração do processo de expansão do gasto social federal, que era de 11,24% do PIB em 1995 e chegou em 2011 a 16,23% do PIB.

Considerando-se a expansão econômica no período, tem-se uma situação de aumento do gasto social federal *per capita* de 126% entre 1995 e 2010 (gráfico 1).

Este aumento de gastos é acompanhado por um aumento na cobertura e no escopo das políticas sociais existentes – incluindo políticas previdenciárias, de proteção ao emprego, de educação, de saúde, e, muito particularmente, de assistência social e transferência de renda – ampliando-se a estrutura administrativa, o arcabouço jurídico e o leque de programas, ações, atividades e benefícios sociais disponibilizados à população. Esta maior complexidade da atuação governamental é, em grande medida, resultado da própria alteração no quadro social brasileiro, por sua vez condicionado pelos resultados das políticas públicas implementadas no período. A melhoria em indicadores sociais vitais como mortalidade infantil, escolaridade e renda – para citar apenas o consa-

■ **GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL *PER CAPITA* (1995-2010)**



Fonte: Ipea (2012)

grado tripé de mensuração do desenvolvimento humano – altera as demandas por serviços públicos e a lógica de atuação dos programas voltados para a contínua melhoria das condições de vida das populações pobres e em risco social.

O caso da mortalidade infantil é paradigmático: o tipo de ação de saúde necessária à redução da mortalidade infantil se altera à medida que as causas de mais fácil tratamento (e.g. diarreia) se tornam cada vez menos representativas do quadro geral. Como consequência, tornam-se mais relevantes ações que necessitam de aportes de recursos maiores e de mais complexa operacionalização para a manutenção da tendência de queda do índice. Para além da alteração no tipo de ação demandada para resolver o problema social alvo do programa público, altera-se também a dispersão territorial e as características sociais da população demandante. Em resumo, quanto mais determinada ação pública atinge uma cobertura próxima aos 100%, mais difícil é ampliar a sua cobertura. Assim, por exemplo, quanto mais as taxas de frequência escolar aumentam, mais representativo do público demandante ainda não coberto se tornam povos indígenas e pessoas com deficiência, para os quais se faz necessário a elaboração de políticas que – na busca da universalização do acesso à política social – atendam

de forma focalizada às especificidades destes segmentos. As repercussões deste movimento geral sobre as demandas de conhecimento e avaliação de políticas é que se tornam insuficientes estudos pontuais, sendo necessária a aplicação de métodos mais sensíveis à captação de fenômenos multifacetados.

Complexificando o cenário, a expansão das políticas sociais vem acompanhada de um processo, ainda incipiente e por vezes contraditório, de organização sistêmica de diversas políticas setoriais, de criação de agendas transversais, que buscam atender às diversas interconexões entre as ações de cada setor na vida de populações particularmente vulneráveis e de atuação inter-setorial, combinando com maior ou menor sucesso ações de diversos órgãos e entes federados. A ação interativa entre diversos programas sociais, sejam eles participantes ou não de um mesmo plano governamental, ao que se acresce o caráter multidimensional de determinados programas de larga escala como o Bolsa Família, representa elevado desafio à avaliação destes programas, tornando-se cada vez mais insuficiente para dar conta da realidade das políticas públicas a realização de pesquisas avaliativas pontuais e setorializadas.

Assim, retomando o exemplo da mortalidade infantil, estudo recente<sup>4</sup> demonstra os

3 RIBEIRO, José Aparecido et al. Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011. Nota Técnica n. 14. Ipea, 2012

4 RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, Volume 382, Issue 9886, Pages 57 - 64, 6 July 2013



efeitos complementares e interativos dos Programas Bolsa Família e Saúde da Família na redução da mortalidade infantil no Brasil. Enquanto o último é um programa estruturante da atenção básica à saúde, com especial atenção às populações de menor renda, o primeiro é um programa de transferência de renda organizado fundamentalmente a partir das instituições públicas municipais de assistência social. Entretanto, por exigir condicionalidades específicas de saúde da gestante e da primeira infância, por sua larga capacidade de organizar a demanda e a oferta de serviços socioassistenciais em localidades relativamente remotas e pouco atendidas por serviços estatais e, crucialmente, por sua capacidade de garantir um mínimo de renda para famílias cuja situação de vulnerabilidade e volatilidade monetárias as colocam amiúde em situação de extrema insegurança alimentar, nutricional, de moradia e de acesso a bens necessários à saúde da mãe e do recém-nascido, o Bolsa Família é fator fundamental no atual desenho da política brasileira de prevenção à mortalidade infantil.

De forma análoga, se tornam insuficientes as diversas pesquisas domiciliares sob responsabilidade dos órgãos de estatística nacional e estaduais, que se veem compelidos a ampliar o escopo de suas pesquisas, sua periodicidade, bem como a celerizar os processos envolvidos na divulgação das informações, que se tornam cada vez mais essenciais ao fazer da política pública e ao debate informado sobre os diversos temas ligados à questão social<sup>5</sup>. Como resposta às demandas, estes institutos vêm se apropriando das novas tecnologias da informação e ampliando

seus quadros. O alto grau de institucionalidade e profissionalização da burocracia destes órgãos, entre os quais se destacam o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), colaboraram para que o processo de expansão se dê de forma organizada; ainda assim, a demanda de conhecimento qualificado supera a capacidade de oferta destas instituições. De forma congruente com esta realidade, os próprios órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas vêm criando e ampliando setores responsáveis pela coleta e análise de informações primárias, bem como pelo processamento e contínuo monitoramento de dados secundários, muitas vezes provenientes de registros administrativos.

Todos estes elementos compõem o atual cenário da avaliação de políticas sociais no Brasil. Este movimento combinado tem gerado uma alteração no tradicional quadro de carência de estudos avaliativos e de uso de dados e indicadores como instrumentos de gestão pública. Ainda que este movimento se insira no processo mais amplo de profissionalização da administração pública brasileira<sup>6</sup>, argumenta-se aqui que, ao menos no que se refere às políticas sociais, tal alteração é fortemente condicionada por uma dinâmica endógena à sua própria expansão.

### 3. A dinâmica da pobreza e sua avaliação

É nesse contexto de expansão das políticas sociais e de aumento e alteração qualitativa das demandas por informação

e estudos avaliativos que se insere a criação e o fortalecimento institucional de uma Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), principal responsável pelas políticas de combate à pobreza e à desigualdade do governo federal. Com a redução substancial na pobreza monetária e em diversas outras dimensões nos últimos anos, alteram-se também as demandas por políticas de combate à pobreza. Estas se ampliam no sentido de abarcar, no caso do atual plano governamental para a área (Plano Brasil Sem Miséria), o acesso a serviços públicos e a oportunidades de inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, amplia-se a cobertura das políticas de transferência de renda, buscando atender aos segmentos populacionais ainda excluídos do programa.

Ambos os movimentos obedecem à lógica acima descrita, por meio da qual se expande a necessidade de informações detalhadas, abrangentes e periódicas que permitam a avaliação deste fenômeno em suas múltiplas dimensões e facetas, abarcando outros elementos para além da renda – sem nunca desprezá-lo –, melhor compreendendo suas interconexões e dinâmicas temporais. Partindo da máxima de que o que mensuramos afeta o que fazemos, é possível afirmar que

as informações hoje disponíveis sobre as populações em situação de pobreza, ainda que muito mais abrangente do que em décadas passadas, já são insuficientes para dar respostas às demandas de conhecimento por parte das comunidades acadêmica e de avaliadores de políticas públicas, dos gestores governamentais e da sociedade civil organizada.

Em consonância com esta mudança no caráter do fenômeno da pobreza tal qual se apresenta no Brasil, a ação do MDS (e os diagnósticos elaborados pela SAGI) se volta para as múltiplas facetas da pobreza. No campo das ações públicas existentes, a Bolsa Floresta, para citar um exemplo, indica uma iniciativa com foco em um público muito específico, com carências e oportunidades muito diversas das observadas entre pobres de áreas urbanas, e cujo foco não se restringe à resolução do problema da pobreza, buscando integrar desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental de povos que tradicionalmente viveram às margens da sociedade nacional. O exemplo é pertinente para indicar os desafios da avaliação de programas neste novo contexto: torna-se imperativo compreender o caráter multifacetado da pobreza no território nacional: urbana e rural, infantil, feminina e negra, sujeita a

5 O exemplo já citado da PNAD é exemplar nesse sentido. Mesmo antes da organização da PNAD continua, a pesquisa já se ampliava para abarcar novos temas de forma anual (e.g. uso de internet) ou eventual (por meio de suplementos vários).

6 Cf Vaitsman e Paes Souza (2012), apud BICHR, Renata. PPP - Pesquisa Painel Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza: fundamentos, concepção e desenho. ETEC n. 02/2013. SAGI/MDS, 2013.

diversos tipos de violências e violações de direitos civis e sociais, com gradações e composições diversas no que se refere ao acesso a serviços públicos, às oportunidades de inclusão social, econômica e cultural, às vulnerabilidades habitacionais e alimentares. Neste complexo mosaico, o desafio é gerar informações e diagnósticos que permitam a elaboração racional e informada de soluções diferenciadas para cada uma destas diversas facetas, compreendendo em maior profundidade as especificidades de cada contexto nos quais se observam as condições e os modos de vida das pessoas que vivem em situação de privação e vulnerabilidade.

Um dos principais elementos a se considerar nesta análise é a dimensão temporal, consagrada na literatura especializada por meio da distinção entre “pobreza crônica” e “pobreza transitória”. A pobreza crônica é resultante de um déficit estrutural de capitais (econômico, social, cultural, físico), enquanto a pobreza transitória é resultante de choques ou de flutuações conjunturais que não refletem o padrão de vida dos indivíduos e das famílias<sup>7</sup>. Esta volatilidade não é bem captada por meio de “fotografias” estáticas obtidas via pesquisas pontuais ou mesmo via o recurso a estudos transversais, gerando limitações à compreensão da pobreza.

Ainda no que se refere aos limites das abordagens tradicionais da pobreza, cabe notar que medir pobreza via renda significa imputar uma função indireta de utilidade via agregação de rendas diretas (e.g. trabalho) e indiretas (bens e serviços

oferecidos pelo Estado<sup>8</sup>. A sua pertinência para a medição da pobreza depende da existência de um mercado para os bens considerados essenciais e de uma suposta operação perfeita do mercado, o que pode ser prejudicado pela distância, inexistência ou desconhecimento por parte da população, bem como por barreiras geradas por preconceitos e barreiras culturais e educacionais para que o acesso ao bem se dê de forma adequada. Enquanto em países onde largas parcelas da população se encontram em situação de pobreza a sua mensuração pela métrica monetária pode induzir a implementação de políticas com efeitos extremamente positivos para o enfrentamento do problema, à medida que estes mesmos países atingem índices menores de pobreza monetária, mais complexas e multifacetadas tornam-se as situações de pobreza que permanecem.

Para além das falhas de mercado, é uma inferência amplamente refutada a suposição de que a alocação dos recursos por parte das famílias é perfeita e tem por objetivo primário, acima de quaisquer outros, satisfazer as necessidades básicas mínimas definidas por outrem (como, por exemplo, o pesquisador ou a agência que criam os indicadores de pobreza). Isso se dá tanto por valores, preferências, obrigações e interditos culturalmente condicionados quanto por alocações “imperfeitas” intrafamiliares a partir de desigualdades etárias e de gênero. Assim, a compreensão mais profunda de fenômenos ligados a privações materiais graves não pode se abster de ir para além da análise das condições de vida, abarcando também

os modos de vida nos quais a privação é vivida pelas pessoas em seu cotidiano. Isto é particularmente relevante no que se refere aos estudos avaliativos que visam informar a ação governamental, haja vista o risco de, ao inferir e imputar preferências aos pobres que estes eventualmente não reconheçam, a política não alcance os resultados esperados.

Um elemento particularmente relevante para a compreensão das ações econômicas dos muito pobres e que merece menção é a aversão ao risco e os efeitos dramáticos dos choques. Ela deriva diretamente da falta de capital – não há espaço para assumir riscos, de forma que se opta por alocações aparentemente ineficientes de tempo e recursos dada a possibilidade de se entrar em situações severas de pobreza nutricional, por exemplo. Assim, é conhecida a preferência de pequenos produtores agrícolas por culturas com menor produtividade, mas também menor risco. Esta falta de capital tem, portanto, efeitos profundos, e a inter-relação entre pobreza crônica e risco é uma variável fundamental para o entendimento dinâmico das privações. A pobreza crônica pode, de fato, refletir estratégias de aversão ao risco por meio de ações ex ante que afetam a escolha de atividades, bens, recursos e tecnologias – *stay poor to stay secure*.

Há que se reconhecer, portanto, que a vida em situação de pobreza é uma vida arriscada. No que se refere às políticas públicas, este reconhecimento está intimamente ligado à consolidação da seguridade social como um componente fundante das sociedades industriais no pós-guerra. Nos casos em que o sistema de seguridade social é insuficiente e/ou não cobre largas parcelas da população nacional, observa-se uma maior aversão ao risco por parte dos. Em síntese, esquemas de seguridade social, para além da redução na pobreza, reduzem de forma muito intensa a vulnerabilidade, entendida como a “incerteza de fluxos de renda futuros e a consequente perda de bem estar causada por esta incerteza”<sup>9</sup>.

Por fim, cabe apontar para o amplo debate a respeito da multidimensionalidade da pobreza, observando a complementariedade entre as diversas manifestações da privação em sua relação com a vulnerabilidade e a variável tempo. A vulnerabilidade a choques é amplificada à medida que se é pobre em diversas dimensões. Por exemplo, a desnutrição gera problemas de saúde e cognitivos, aumentando a vulnerabilidade futura. Choques transitórios podem, portanto, gerar armadilhas de pobreza permanentes, borrando parcialmente a distinção entre

7 FERES, Juan Carlos e VILLATORO, Pablo. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. *Série Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n. 78. CEPAL. Santiago, 2012.

8 THORBECKE, Erik. Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues. Conference Paper. IPC/PNUD, 2005. Disponível em [http://www.ipc-undp.org/md-poverty/papers/Thorbecke\\_.pdf](http://www.ipc-undp.org/md-poverty/papers/Thorbecke_.pdf)

9 THORBECKE, Erik. *Ibid.*

pobreza crônica e transitória. Além disso, certas dimensões (e.g. educação) são mais custosas em tempo para serem adquiridas via aumento de renda do que outras (alimentos, habitação). Com efeito, uma pessoa pode ser ao mesmo tempo mais pobre hoje e menos propensa a ser pobre no futuro do que outra. No que se refere aos estudos avaliativos, a complexa interação entre estas variáveis é elemento a ser considerado, observado, mensurado e monitorado, o que não se faz possível com base no atual rol de pesquisas disponíveis.

Em síntese, observa-se a necessidade de aprofundar a compreensão do fenômeno da pobreza no Brasil, reconhecendo a diversidade de suas manifestações a depender do contexto e analisando de forma interativa, ao longo do tempo, a complexa gama de relações estabelecidas entre as características da população em situação de privação e vulnerabilidade, as oportunidades de inclusão social e econômica disponíveis no território, o auferimento de renda, e o acesso a programas e serviços públicos.

#### 4. Pesquisas longitudinais e o caso da pesquisa painel de pobreza

Como indicam Dercon e Shapiro<sup>10</sup>, a abordagem padrão para a investigação das correlações e causas da pobreza parte de uma análise da sua dinâmica, o que pressupõe alguma espécie de avaliação diacrônica do fenômeno. Isto se dá por algumas razões, entre as quais cabe destacar que: (i) a situação dos indivíduos muda

ao longo do tempo; (ii) a identificação da natureza temporal da pobreza é elemento fundamental para a definição de prioridades, para o desenho de políticas apropriadas para cada grupo e para o monitoramento das metas estabelecidas; e (iii) os estudos longitudinais permitem analisar a validade das medidas de padrão de vida a partir do critério monetário<sup>11</sup>.

Assim, a extensa lista de variáveis dinamicamente inter-relacionadas na composição do fenômeno da pobreza exige o recurso a desenhos de pesquisa mais sofisticados do que os hora existentes. Na literatura especializada, especial enfoque é dado aos ganhos de conhecimento gerados pela realização de estudos de tipo painel longitudinal. Estudos longitudinais são investigações nas quais determinadas variáveis são observadas repetidamente na mesma amostra ao longo do tempo. Nos últimos anos observa-se um aumento no reconhecimento e na apreciação de estudos longitudinais - particularmente de tipo painel, haja vista as vantagens analíticas desse tipo de desenho de pesquisa sobre investigações do tipo survey simples ou transversal (cross-sectional).

Particularmente, o campo da avaliação de políticas públicas encontra nos estudos longitudinais uma ferramenta metodologicamente poderosa capaz de gerar informações periódicas a respeito de determinado programa (ou conjunto de programas) que se deseja avaliar de forma contínua, permitindo a observação célere e amíúde de indicadores vitais ao acompanhamento das políticas implementadas, inclusive no que se refere à interação complexa de diversos programas e ações para o alcance de determinado objetivo socialmente desejável.

Nesse sentido, as pesquisas longitudinais permitem certa aproximação entre desenhos de avaliação clássicos (de tipo *ex ante* e *ex post*) da lógica do monitoramento de programas, baseada no acompanhamento contínuo das atividades executadas.

De fato, observa-se o aumento recente no número de países tanto do Atlântico Norte quanto de diversas regiões do Sul global que organizam pesquisas longitudinais de tipo painel para o acompanhamento das condições de vida da população, com foco na captação de flutuações de renda e de outras dimensões relacionadas à pobreza, bem como de alterações no acesso, na qualidade e no impacto de diversos programas e benefícios sociais voltados a esse estrato populacional. Congruentemente, à recente estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza extrema (Plano Brasil Sem Miséria) se acopla a realização de um estudo longitudinal que visa fornecer subsídios à avaliação e aprimoramento da estratégia brasileira de enfrentamento à pobreza.

A Pesquisa Painel de Pobreza objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a sua inclusão social e produtiva da mesma. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de tipo painel lon-

gitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos, que abrangerá uma amostra de 13.380 domicílios cuja renda *per capita* captada no ano de 2010 era de até R\$140,00. A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à qualificação e inclusão no setor produtivo. Os focos coadunam-se com a atual estratégia do governo federal para o enfrentamento do problema e, portanto, visam avaliar em maior profundidade a eficácia das ações implementadas para o alcance de seus objetivos, permitindo o monitoramento das diversas iniciativas públicas federais, estaduais, municipais e não governamentais de forma interativa.

O conteúdo do questionário da PPP se divide em temas e blocos de perguntas. Ele possui uma parte fixa, que será aplicada quadrimestralmente, e outra variável. A parte variável do questionário, que será alterada para cada uma das nove coletas de campo, se assemelha aos “suplementos” de pesquisas domiciliares, mas se distingue por ser constitutivo da estratégia central de pesquisa. Uma vez estabelecida a caracterização da população do painel em diversos temas como características do

10 DERCON, Stefan e SHAPIRO, Joseph. Moving On, Staying Behind, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data. Global Poverty Research Group. GPRG-WPS-075. ESRC, 2007.

11 FERES, Juan Carlos e VILLATORO, Pablo. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. *Série Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n. 78. CEPAL. Santiago, 2012.

domicílio, convivialidade familiar, posse de bens, renda, trabalho, educação, acesso a serviços públicos e benefícios sociais, endividamento, choques, qualificação profissional e inclusão produtiva, entre outros tópicos abordados no questionário fixo, a pesquisa aprofundará o rol de perguntas nas coletas subseqüentes. Assim, prevê-se a realização de blocos variáveis específicos sobre consumo e orçamento familiar, qualidade dos serviços públicos, violência e violação de direitos, percepções sobre pobreza e desigualdade, capital social, redes de relações sociais e solidariedade, mobilidade sócio-ocupacional, migração, arranjos produtivos familiares, segurança alimentar, assistência social, entre outros assuntos.

A amostra toma por base os dados primários do Censo Demográfico 2010, de forma a evitar (e avaliar) problemas de sub-registro eventualmente observados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) compõe o comitê de acompanhamento da pesquisa, sendo o responsável pela elaboração do plano amostral e sorteio da amostra. A amostra em dois estágios prevê o sorteio de 15 domicílios em 412 setores censitários pertencentes à região do Semiárido (6.180 domicílios ao total) e 12 domicílios em 600 setores censitários nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vale do Aço e Vitória (7.200 domicílios ao total). Será realizado um arrolamento prévio em cada setor sorteado de forma a atualizar os endereços, e não haverá substituição de amostra durante a pesquisa. Famílias que troquem de endereço entre as nove rodadas de coleta de

dados previstas serão entrevistadas caso o novo endereço seja localizado em município pertencente à amostra.

Os dois contextos selecionados são particularmente distintos e significativos da pobreza brasileira tal qual ela se apresenta hoje, representando tipos extremos e opostos. A seleção parte dos objetivos da pesquisa, em especial no que se refere ao interesse de melhor caracterizar o caráter multifacetado do fenômeno e seus determinantes, contribuindo assim para o aperfeiçoamento de políticas públicas focadas nas características dos territórios e das populações que neles habitam. Ela leva em conta a distinção teórica e metodológica entre, por um lado, uma pobreza do tipo tradicional, associada a formações econômicas baseadas na subsistência, na pequena propriedade familiar e no baixo grau de dinamismo socioeconômico, e, por outro, uma pobreza tipicamente urbana, moderna e periférica, associada a formações econômicas dinâmicas, excludentes, com elevado grau de trabalho precário e subemprego, baseada na habitação com baixo grau de infraestrutura. Em ambos os contextos, observa-se um nível de acesso a serviços públicos básicos inaceitável ao exercício da cidadania; porém, tal precariedade reveste-se de arranjos sociais bastante diversos e geradores de oportunidades igualmente díspares à população pobre.

A pesquisa encontra-se em etapa de contratação, e em conjunto com a publicação do edital serão disponibilizados no sítio <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/da> documentos pertinentes, incluindo um detalhamento do

projeto e de suas especificações técnicas, versões preliminares dos instrumentos de coleta e material bibliográfico. A data prevista para início do campo é abril de 2014, e a cada quatro meses uma nova coleta de dados será realizada por meio da aplicação de questionários em meio eletrônico, reduzindo os problemas de consistência associados a questionários em papel. Os dados coletados serão transmitidos por rede segura a um servidor que disponibilizará os dados parciais *online*. Após a finalização de cada coleta, os dados consolidados serão analisados e condensados em um relatório, ao qual será dada publicidade. Seguindo a política de transparência das pesquisas avaliativas do MDS<sup>12</sup>, os próprios bancos de dados serão disponibilizados para toda a população no sítio da SAGI.

À complexidade operacional inerente à realização de pesquisas de painel longitudinal em países em desenvolvimento – complexidade revelada particularmente pelas elevadas taxas de atrito e perda amostral observadas em pesquisas similares realizadas na América Latina – soma-se a complexidade analítica da análise de dados provenientes de painel longitudinal que pretende abarcar e correlacionar diversas variáveis relevantes à compreensão do fenômeno da pobreza de forma dinâmica e multidimensional. Assim, cabe notar que os focos da pesquisa também coadunam-se com a análise dinâmica

da pobreza em suas múltiplas facetas, em conformidade com a análise empreendida nas seções anteriores.

Em síntese, a realização da Pesquisa Painel de Pobreza representa um avanço importante na qualidade da informação disponível aos atores engajados na avaliação e no enfrentamento da pobreza tal qual ela se apresenta no Brasil hodierno, permitindo uma análise dinâmica e multifacetada da privação material e das diversas situações de vulnerabilidade social enfrentadas pela população pobre. O desenho metodológico de tipo painel longitudinal constitui claro avanço à análise de tipo transversal, e o foco amostral na população de baixa renda garante uma maior representatividade deste universo do que pesquisas que buscam representar o todo da população. Do ponto de vista analítico, a construção de um questionário especificamente voltado para este segmento significa uma maior adequação linguística e um maior aprofundamento nos temas afeitos ao fenômeno em análise. Somando-se vantagens teóricas e metodológicas, entende-se que a Pesquisa Painel de Pobreza insere-se no novo quadro de demandas por estudos avaliativos periódicos e em profundidade, trazendo respostas aos novos desafios que se colocam às políticas sociais e compondo elemento importante da estratégia brasileira de enfrentamento à pobreza.

12 PINTO, Alexandre Rodrigues, CUSTÓDIO, Marta Battaglia e NATALINO, Marco Antonio C.. Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014. ETEC nº 09/2013. SAGI/MDS, 2013.



## Resumo de dissertação

### Agricultura familiar na região Nordeste

O crescimento da discussão sobre o tema agricultura familiar, principalmente a partir do início da década de 90, culminou com a regulamentação da Lei nº 11.326 ou Lei da Agricultura Familiar, de 24 de julho de 2006. O surgimento desta lei abriu um precedente legal para a criação de estatísticas oficiais que possibilitam estudos e abrem novas perspectivas de análises para subsidiar a implantação de políticas públicas mais eficientes.

Neste contexto, o Censo Agropecuário 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), surge como uma importante fonte de informação. Sua análise inicial mostrou que 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros apresentaram o modelo familiar e a região Nordeste destacou-se apresentando mais da metade dos estabelecimentos familiares do Brasil. Isto é, cerca de 2,2 milhões, onde 6,4 milhões de pessoas encontravam-se ocupadas no ano de referência da pesquisa.

Deste modo, este estudo objetiva contribuir proporcionando conhecimento sobre a distribuição da agricultura familiar na região Nordeste, investigando características da família, do pessoal ocupado, do

estabelecimento e, principalmente, do produtor. Neste sentido, é efetuada: i) uma análise da agricultura familiar no Brasil, destacando sua importância no cenário nacional e na região Nordeste; ii) uma investigação sobre as características da família, do pessoal ocupado, do estabelecimento, do produtor familiar e também do público-alvo de programas governamentais como PRONAF e Garantia Safra; iii) uma investigação sobre a existência de padrões espaciais e clusters nos municípios da região Nordeste baseados nas características do produtor familiar, , iv) uma modelagem estatística multivariada para criação de índices municipais referentes às características do produtor familiar; de modo a realizar comparação espacial entre estes índices e o público-alvo dos programas governamentais voltados para a agricultura familiar. Como resultado da investigação espacial das características do produtor familiar nordestino, e foram observadas associações espaciais significativas entre os municípios. Além disso, uma comparação do comportamento espacial revelou que dois dos quatro índices municipais criados apresentaram semelhanças espaciais com a distribuição territorial de programas de governo.

Autor: Marcelo Marinho  
Lacerda Andrade

Ano: 2011

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>.  
Julia Celia Mercedes Strauch  
(ENCE/IBGE)

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>.  
Maysa Sacramento de  
Magalhães (ENCE/IBGE)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Agricultura familiar;  
Distribuição; Região  
Nordeste; Políticas  
públicas.

## Resumo de dissertação

# Políticas de Desenvolvimento Social e Evolução da Pobreza Multidimensional no Brasil: Uma Análise de Indicadores, a partir de Programas Sociais nos Anos 2000

Nos anos 2000, há no Brasil uma mudança significativa no âmbito de ação das políticas sociais, isso porque a agenda de governo colocou como eixo central de sua pauta o combate da pobreza, realizado por meio da implementação de uma Política e de Programas de Desenvolvimento Social.

Autores como Peliano (2006) afirmam que por um lado esse novo paradigma nas políticas sociais contribuiu para tirar milhares de brasileiros da miséria e da pobreza por meio das transferências de renda; como consequência, houve impacto no aumento do consumo, resultando no aumento do faturamento e lucratividade das empresas. Por outro lado, experimentou-se nesse período “um processo inédito de promoção de acesso ao sistema bancário e ao crédito (financiamento ao consumo e, também, à produção familiar)”, além do fortalecimento da indústria,

da construção civil, alavancada pela nova Política Nacional de Habitação, e também da ampliação significativa de bens e serviços públicos.

O trabalho aqui apresentado tem como objetivo principal mostrar como a política e os programas de desenvolvimento social instituídos na última década no País foram importantes para a redução da pobreza e da desigualdade de renda, ademais de efeitos conjugados a outros fatores contextuais como a recuperação da economia e a valorização do salário mínimo. Há uma hipótese subjacente ao trabalho de que a queda da pobreza e a melhoria dos indicadores sociais nos anos 2000, sobretudo nas áreas historicamente mais vulneráveis no País, resultam de efeitos conjugados de políticas sociais estruturantes e universalistas (educação, saúde, seguridade social) e políticas de desenvolvimento social.

Autora: Baiena Feijolo Souto

Ano: 2012

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi (ENCE/IBGE)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Desenvolvimento social; Políticas públicas; Pobreza; Evolução; Indicadores sociais.

## Resumo de dissertação

### Uma análise da educação profissional de nível médio no Brasil

O presente trabalho tem por objetivo analisar a situação do ensino médio profissional no Brasil, visto a expansão desta modalidade de ensino após as reformas políticas educacionais implementadas a partir de 2004. De modo específico, revisita-se o processo histórico de construção do ensino médio profissional no Brasil para melhor compreender o arcabouço político reestruturado em meados dos anos 2000, analisa-se a evolução dos dados do ensino médio profissional no Censo Escolar 2003-2010 e o efeito do ensino médio profissional no desempenho dos inscritos na prova objetiva do Enem 2007. A sistematização dessas informações é a principal contribuição deste estudo, tanto nos debates acerca das políticas de educação do ensino médio profissional e suas articulações com o ensino médio regular, uma vez que são raros os trabalhos sobre esse tema, quanto na motivação para a investigação do efeito da educação profissional em outras pesquisas e trabalhos que tratam da avaliação do ensino médio brasileiro. De modo geral, os dados do

Censo Escolar evidenciam a expansão do ensino médio profissional no Brasil e a expressiva absorção de matrículas das escolas públicas em comparação às escolas privadas. A rede pública destaca-se também pelo crescimento dos cursos integrados, diferente da rede privada que no mesmo período aumentou consideravelmente o número de matrículas em cursos subsequentes. A análise do efeito do ensino médio profissional no desempenho dos inscritos na prova objetiva do Enem 2007 mostra evidências de melhor desempenho para os concluintes de ensino técnico provenientes de escolas com ensino profissional, com relação ao desempenho dos concluintes do ensino técnico provenientes de escolas sem o ensino profissional. Também há evidências de que o fato da escola possuir ensino médio profissional pode diminuir as desvantagens próprias dos inscritos, provenientes das escolas estaduais ou associados aos menores níveis socioeconômicos, contribuindo para um ensino básico de qualidade, para a cidadania e para a justiça social.

Autor: Eduardo Guedes de Matos

Ano: 2012

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Denise Britz do Nascimento Silva (ENCE/IBGE)

Co-orientadora: Maria Salet Ferreira Novelino (ENCE/IBGE)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Educação profissional; Nível médio; Evolução; Brasil; Censo Escolar.

## Resumo de dissertação

### Escola Rural: Um estudo sobre infraestrutura, formação de docentes e desempenho escolar (2000-2010)

Como a literatura mostra, a disparidade entre o rural e o urbano ainda é bastante significativa, principalmente em relação ao setor educacional. Contudo, felizmente, na última década, muitas políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação possibilitaram que tais diferenças fossem suavizadas. Assim, a influência dos movimentos sociais do campo desempenhou um papel fundamental nesse processo de avanço, embora ainda se tenha muito a conquistar de modo que a escola rural ou escola do campo, de acordo com a nova definição, alcance patamares mais próximos aos observados no contexto urbano. Todavia, os resultados, mesmo em áreas urbanas, ainda não alcançaram as atuais metas do País no que diz

respeito à educação. A presente dissertação tem como objetivo geral apresentar um estudo da escola rural vis à vis a urbana por meio dos dados do Censo Escolar e da Prova Brasil, realizados pelo Inep, referentes à infraestrutura, formação de docentes e desempenho escolar. Com o propósito de analisar o avanço entre os dois contextos, rural e urbano, discute-se o progresso ou retrocesso relativo ao ponto inicial do período em estudo, o ano 2000, e também aborda-se a evolução da disparidade entre urbano e rural quanto às condições (infraestrutura, formação de docentes e desempenho escolar) analisadas. Este trabalho pretende oferecer uma contribuição ao estudo da educação rural com base em dados oficiais.

Autora: Margareth Mara Corrêa da Silva

Ano: 2012

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Moema de Poli Teixeira (ENCE/IBGE)

Co-orientadora: Dr<sup>a</sup>. Sonoe Sugahara Pinheiro (ENCE/IBGE)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Escola rural; Censo Escolar; Políticas públicas; Prova Brasil.

## Resumo de dissertação

### Investimento produtivo em educação no Brasil: educação infantil para crianças pobres

Este trabalho objetiva discutir a importância do investimento em um sistema de educação infantil abrangente e de qualidade. A evidência sugere que a educação iniciada ainda nos primeiros anos de vida permite enfrentar diversos problemas sociais decorrentes dos baixos níveis de educação e de habilidades, como desemprego, baixa renda, violência e falta de planejamento familiar, impactando no desenvolvimento socioeconômico e na mobilidade social intergeracional ascendente.

Esse processo é discutido sob a ótica da teoria do ciclo dinâmico do desenvolvimento das habilidades e como ela se relaciona com o surgimento das desigualdades

socioeconômicas entre os indivíduos. O ciclo de formação das habilidades diz que muitas das habilidades essenciais para o sucesso socioeconômico futuro dos indivíduos são desenvolvidas apenas na infância e são necessárias para o desenvolvimento de outras habilidades ao longo da vida.

O trabalho se desenvolve em duas etapas. Primeiro é feita uma análise do efeito da frequência à educação infantil sobre resultados escolares na 4ª e 8ª série (ciclo de oito anos) utilizando a base de dados da prova SAEB 2005. A análise foi feita utilizando modelagem hierárquica de dois níveis. Os resultados mostram que o efeito da educação infantil sobre a nota do

Autora: Iara Azevedo  
Vitelli Viana

Ano: 2012

Orientador: Prof. Dr.  
José Eustáquio Diniz  
Alves (ENCE/IBGE)

Co-orientadora: Prof.<sup>a</sup>.  
Dr.<sup>a</sup>. Denise Britz do  
Nascimento Silva  
(ENCE/IBGE)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Educação infantil;  
Investimento produtivo;  
Desigualdade socioeconômica.

teste é positiva, todavia os alunos da 8ª série possuem um efeito reduzido, possivelmente devido à perda das vantagens decorrentes da educação infantil ao longo da vida acadêmica.

Em seguida, utilizando dados da PNAD 2009, é feita uma análise de quantificação de crianças em situação de risco do desenvolvimento de suas habilidades, considerando fatores descritos pela literatura como adversos a esse desenvolvimento. Alguns desses fatores são: o grande número de filhos na família; baixa renda familiar; baixos níveis de educação e das habilidades dos pais; e arranjos familiares não tradicionais, representados majoritariamente por mães sol-

teiras e ausência do pai. A análise mostrou que o número de crianças entre zero e seis anos em situação de risco ao seu desenvolvimento é grande. Por exemplo, 2.211.974 crianças (11,54%) moram apenas com a mãe, que possui baixa escolaridade. Esse quadro é pior para a população pobre: 17% das crianças com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo moram apenas com a mãe, que possui baixa escolaridade.

Na análise dos dados do SAEB e dos dados da PNAD foram utilizadas metodologias de estimação que consideram o desenho amostral complexo dessas pesquisas. Utilizou-se o software STATA para os procedimentos de estimações.

## PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS ESTADUAIS 2012 – ESTADIC

A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2012 foi realizada pelo IBGE, durante o ano de 2012, nas 27 Unidades da Federação (26 estados e o Distrito Federal).

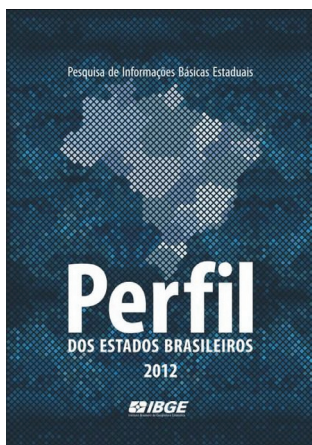
A ESTADIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública estadual e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala estadual.

Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas estaduais, em especial o governo do estado. Tem por objetivo a consolidação de uma base estadual de informações, com dados estatísticos e cadastrais atualizados e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo dos estados brasileiros. A pesquisa possui abrangência nacional e periodicidade anual e seus dados servem ao planejamento e monitoramento de políticas setoriais, avaliação do desempenho atual

dos estados e análise dos arranjos intergovernamentais, formatos institucionais e padrões das gestões públicas estaduais.

Nessa primeira edição da ESTADIC, o Questionário Básico tratou de investigar informações sobre gestão e equipamentos estaduais a partir da coleta de dados sobre recursos humanos das administrações, conselhos e fundos, política de gênero, direitos humanos, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva.

Contemplou também um Suplemento de Assistência Social, produto de Termo de Cooperação firmado entre o IBGE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que levantou, em todas as Unidades da Federação, informações sobre a gestão estadual da Assistência Social. Ambos os instrumentos de pesquisa tiveram seu planejamento, apuração e análise sob a responsabilidade da Gerência de Estudos e Pesquisas Sociais, estruturada na Coordenação de População e Indicadores Sociais da Diretoria de Pesquisas do IBGE.



EDITORA: IBGE

ISBN: 9788524042768

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

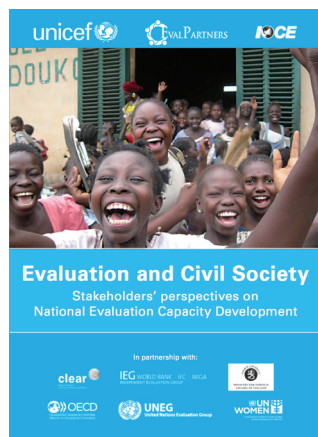
[HTTP://BIBLIOTECA.IBGE.GOV.BR/VISUALIZACAO/LIVROS/LIV63406.PDF](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63406.pdf)

## EVALUATION AND CIVIL SOCIETY. STAKEHOLDERS' PERSPECTIVES ON NATIONAL EVALUATION CAPACITY DEVELOPMENT

Autor: Marco Segone and Jim Rugh

Esta publicação busca contribuir para as discussões internacionais sobre como os diferentes *stakeholders* podem criar sinergias e parcerias para fortalecer sistemas de avaliação focados na equidade e sensíveis às discussões de gênero. Destaca em particular os papéis estratégicos que as organizações da sociedade civil, especificamente as Organizações Voluntárias de Avaliação Profissional (VOPEs), estão assumindo na promoção do uso da avaliação para aperfeiçoar a tomada de decisões dos formuladores de políticas públicas.

Além disso, é debatido o papel da EvalPartners, a nova Iniciativa Internacional de Avaliação para fortalecer a capacidade de avaliação da sociedade civil por meio de parcerias colaborativas. Este livro traz uma contribuição significativa para essas discussões, oferecendo uma série de artigos de líderes seniores de instituições que lidam com desenvolvimento e avaliação internacional.



EDITORA: UNICEF  
VERSÃO ELETRÔNICA  
DISPONÍVEL EM:  
[HTTP://WWW.MYMANDE.  
ORG/SITES/DEFAULT/  
FILES/EVALUATION%20  
AND%20CIVIL%20  
SOCIETY\\_V9\\_FINAL\\_  
WEB.PDF](http://www.mymande.org/sites/default/files/evaluation%20and%20civil%20society_v9_final_web.pdf)

## EVALUATION AND CIVIL SOCIETY. STAKEHOLDERS' PERSPECTIVES ON NATIONAL EVALUATION CAPACITY DEVELOPMENT

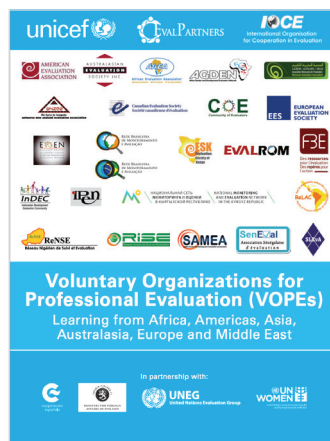
Organizador: Jim Rugh and Marco Segone

Este é o segundo livro da série de Avaliação e Sociedade Civil, sendo focado em estudos de caso que destacam as experiências de Organizações Voluntárias de Avaliação Profissional (VOPEs) regionais e nacionais. São compartilhadas experiências de fortalecimento das capacidades dos avaliadores individuais para produzir avaliações confiáveis e úteis, e, principalmente, os papéis das VOPEs para aperfeiçoar o ambiente para avaliação em seus países.

EDITORA: UNICEF

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.MYMANDE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/  
FILES/UNICEF%20NY\\_ECS\\_Book2\\_WEB\(3\).PDF](http://www.mymande.org/sites/default/files/files/unicef%20ny_ecs_book2_web(3).pdf)





## CENSO SUAS 2011: CRAS, CREAS, CENTROS POP, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS, CONSELHOS ESTADUAIS E REDE PRIVADA.

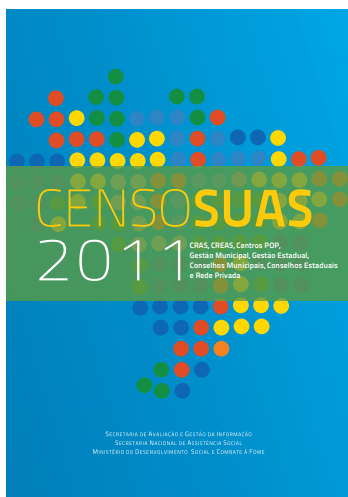
Organizadores: Rafael Siqueira Barreto, Regina Maria Mello e Wesley Pereira de Oliveira.

Divulgado anualmente desde 2007, o Censo do Sistema Único da Assistência Social consiste no levantamento sistemático de informações sobre os serviços, programas, projetos e unidades de assistência social.

Diferentes questionários levantam informações específicas sobre infraestrutura, aspectos institucionais, recursos humanos e financeiros dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Conselhos de Assistência Social, além da Gestão Estadual, Municipal e de Entidades Socio-assistenciais.

Os objetivos e instrumentos de avaliação são definidos pela equipe técnica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em especial por meio de atuação conjunta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

As informações obtidas no âmbito do Censo SUAS "têm por objetivo proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como de sua gestão integrada", como estabelece o Decreto nº 7.334/2010.



EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

ISBN: 978-85-60700-62-2

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGI/PAINELPEI/  
PUBLICACOES/CENSO%20SUAS%202011\\_FINAL.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/painelpei/publicacoes/censo%20suas%202011_FINAL.PDF)

## CADERNOS DE ESTUDOS: DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE N. 15: A VIABILIDADE DE SE ERRADICAR A POBREZA: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E METODOLÓGICA

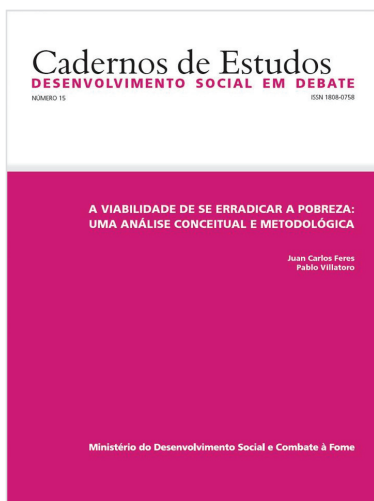
Autores: Juan Carlos Feres e Pablo Villatoro

Os "Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate" visam divulgar pesquisas e subsidiar discussões sobre políticas e programas sociais. Em sua décima quinta edição, intitulada "A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica", é apresentado o fruto do acordo de cooperação técnica com a Cepal, IBGE e IPEA, firmado logo no início do Plano Brasil Sem Miséria.

Este trabalho traz importante contribuição instrumental aos gestores de programas sociais, MDS, pesquisadores da temática, jor-

nalistas e sociedade em geral, para discussão dos diferentes conceitos e indicadores de pobreza usados internacionalmente a partir de ampla revisão bibliográfica na América Latina, nos Estados Unidos e na Europa.

São reveladores de um complexo quadro os diversos pontos de vista e a riqueza das discussões acadêmicas e governamentais sobre a magnitude e os arquetipos de pobreza. Nesse contexto, é discutida a efetividade dos Sistemas de Proteção Social e dos programas de transferência de renda na mitigação das situações de vulnerabilidade social.



EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E  
COMBATE À FOME

ISSN: 1808-0758

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/GESTAODAINFORMACAO/  
DISSEMINACAO/CADERNOS-DE-ESTUDOS-1](http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/diseminacao/cadernos-de-estudos-1)

## 3ª Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais em Avaliação será realizada no Brasil em 2013

O Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (EO/UNDP), em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), irá realizar a 3ª Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação entre os dias 29 de setembro e 02 de outubro de 2013, em São Paulo/SP.

Em dezembro de 2009, foi realizada a primeira conferência em parceria com o Observatório Nacional Marroquino para o Desenvolvimento Humano em Casablanca, Marrocos. A segunda conferência foi realizada em setembro de 2011 em Johannesburgo, África do Sul, em parceria com a Comissão de Serviços Públicos da África do Sul. Estas duas conferências reuniram parceiros nacionais de mais de trinta países, especialistas regionais em avaliação e os profissionais da ONU. Participantes elaboraram trabalhos, fizeram apresentações sobre suas respectivas experiências e compartilharam lições aprendidas

na implementação de sistemas de monitoramento e avaliação. Este processo coletivo de troca entre pares e aprendizagem aumentou sobremaneira o processo endógeno que define os princípios norteadores do Escritório de Avaliação do PNUD para o desenvolvimento de capacidades. Ele também forneceu oportunidades para parcerias Sul-Sul, triangulares e de cooperação no campo da avaliação.

Com base no consenso entre os participantes da 2ª Conferência e na manifestação do interesse nacional, a conferência de 2013 será realizada no Brasil e terá como anfitriã a SAGI/MDS. Esta decisão foi confirmada em agosto de 2012 após uma proposta do governo brasileiro e da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação<sup>1</sup> e de uma reunião com o diretor do Escritório de Avaliação do PNUD.

A conferência será realizada em São Paulo, back-to-back com o V Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que acontecerá em Campinas entre 25 e 27 de setembro.

Terá como tema norteador "Soluções Inovadoras para os Desafios Relativos ao Uso, Credibilidade e Independência em Avaliações".

Ao mesmo tempo que a conferência NEC faz parte de uma estratégia do EO/UNDP de apoiar o desenvolvimento da capacidades em avaliação, distingue-se à medida que se concentra em apoiar os governos com os quais o PNUD trabalha no mundo todo para promover redes e compartilhar lições.

A conferência NEC de 2013 irá beneficiar-se das lições aprendidas com as duas conferências anteriores. Novas características de desenho a partir de lições e demandas emergentes incluem o seguinte:

- Ir além das questões de responsabilização para refletir sobre outros fins de se estabelecer sistemas de M & A, como a aprendizagem;
- Ir além da meta dos gestores sênior dos países em desenvolvimento e aumentar o público em resposta às necessidades, demandas, desafios e

oportunidades no contexto de mudanças no mundo da avaliação;

- Ter uma estrutura de gestão desenvolvida para apoiar a continuidade dos compromissos fomentados durante a conferência;
- Utilizar diferentes formatos de discussões para aumentar a participação em diferentes e mais profundos, fomentando a aprendizagem;
- Fazer um melhor uso de novas ferramentas de comunicação para divulgar as discussões e publicar um livro com o conteúdo discutido na conferência.

Como atividade prévia e preparatória para a Conferência, o Escritório de Avaliação do PNUD lançou uma plataforma de discussões online, as quais serão apoiadas por facilitadores. As análises destes diálogos serão levadas à Conferência Internacional para potenciais cooperações entre países.

Durante a conferência, será anunciado 2015 como o Ano Internacional da Avaliação (<http://www.mymande.org/evalyear>)

Para mais informações, visite a página: [www.nec2013.org](http://www.nec2013.org)

1 <http://redebrasileirademea.ning.com>

# REVISTA BRASILEIRA DE monitoramento e avaliação

## NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com) ou pelos telefones (61) 2030-1546, 2030-1643.

## 1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

---

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliem e sumariem dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

## 2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

---

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

---

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

## ALGUNS EXEMPLOS:

### LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

### ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

### ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

### PERIÓDICO:

**BOLETIM GEOGRÁFICO**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

**Atenção**: Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

### LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

### MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.



SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO A - 3º ANDAR, SALA 307  
CEP 70.054-906 - BRASÍLIA/DF  
SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO  
REDEBRASILEIRADEMEA.NING.COM  
REDBRAME@GMAIL.COM



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome



A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas e abordagens de pesquisa empírica, além de resenhas, ensaios e entrevistas.



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

